Data publikacji: 04-07-2025

SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
XI KADENCJA

Warszawa, 27 czerwca 2025 r. **Druk nr 374**

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH
Marcin Wiącek

Pani
Małgorzata KIDAWA-BŁOŃSKA
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Szanowna Pani Marszałek,

wykonując obowiązek wynikający z art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, przedkładam Informację o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2024 roku wraz z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Z wyrazami poważania

(-) Marcin Wiącek

INFORMACJA

o działalności

Rzecznika Praw Obywatelskich

oraz o stanie przestrzegania

wolności i praw człowieka i obywatela

w roku 2024

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), który przewiduje, że Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, jak również art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r., poz. 1264 ze zm.), ustanawiającego obowiązek podania Informacji Rzecznika do wiadomości publicznej.

CZĘŚĆ WSTĘPNA – Wprowadzenie 6

CZĘŚĆ I – Stan przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela 9

1. Zasady ogólne 14
Art. 30 – Godność osobista 14
Art. 31 – Wolność i dopuszczalne ograniczenia. Zasada proporcjonalności 24
Art. 32 ust. 1 – Równość wobec prawa oraz równe traktowanie 26
Art. 32 ust. 2 – Zasada niedyskryminacji 36
Art. 33 – Równe traktowanie kobiet i mężczyzn 46
Art. 34 – Prawo do obywatelstwa polskiego 50
Art. 35 – Prawa mniejszości narodowych i etnicznych 51
Art. 36 – Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej 56
Art. 37 – Jurysdykcja państwa polskiego 59
2. Wolności i prawa osobiste 60
Art. 38 – Prawo do życia 60
Art. 39 – Zakaz eksperymentów naukowych 61
Art. 40 – Zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania 62
Art. 41 ust. 1 – Nietykalność osobista i wolność osobista 69
Art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 – Prawa osób zatrzymanych 77
Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania 79
Art. 41 ust. 5 – Prawo do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności 102
Art. 42 ust. 1 – Nullum crimen sine lege 103
Art. 42 ust. 2 – Prawo do obrony w sprawie karnej 106
Art. 42 ust. 3 – Zasada domniemania niewinności 114
Art. 43 – Zakaz przedawnienia 116
Art. 44 – Wstrzymanie biegu terminu przedawnienia 117
Art. 45 – Prawo do sądu 118
Art. 46 – Przepadek rzeczy 147
Art. 47 – Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia 148
Art. 48 – Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami 170
Art. 49 – Wolność komunikowania się 171

Art. 50 – Prawo do nienaruszalności mieszkania 172
Art. 51 – Prawo do autonomii informacyjnej 173
Art. 52 – Wolność poruszania się po terytorium RP 178
Art. 53 – Wolność sumienia i wyznania 179
Art. 54 – Wolność słowa 182
Art. 55 – Zakaz ekstradycji obywatela polskiego 188
Art. 56 – Prawo do azylu oraz status uchodźcy 189
3. Wolności i prawa polityczne 200
Art. 57 – Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń 200
Art. 58 – Wolność zrzeszania się 201
Art. 59 – Wolności związkowe 203
Art. 60 – Prawo równego dostępu do służby publicznej 206
Art. 61 – Prawo dostępu do informacji publicznej 211
Art. 62 – Prawa wyborcze 213
Art. 63 – Prawo do petycji, wniosków i skarg 220
4. Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne 222
Art. 64 – Prawo do własności 222
Art. 65 ust. 1 – Wolność wyboru i wykonywania zawodu 236
Art. 65 ust. 2-5 – Prawa pracownicze 244
Art. 66 – Prawo do BHP oraz prawo do urlopu 246
Art. 67 – Prawo do zabezpieczenia społecznego 249
Art. 68 ust. 1 – Prawo do ochrony zdrowia 259
Art. 68 ust. 2 – Prawo równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej 267
Art. 68 ust. 3 Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych 269
Art. 68 ust. 4 – Zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie degradacji środowiska 278
Art. 68 ust. 5 – Rozwój kultury fizycznej 281
Art. 69 – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami 282
Art. 70 ust. 1 – Prawo do nauki 299
Art. 70 ust. 2 – Bezpłatność nauki 301
Art. 70 ust. 3 – Prawo do szkół prywatnych 302

Art. 70 ust. 4 – Równy dostęp do wykształcenia 303
Art. 70 ust. 5 – Autonomia szkół wyższych 306
Art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin 309
Art. 72 – Prawa dziecka 322
Art. 73 – Wolność artystyczna, badań naukowych oraz korzystania z dóbr kultury 337
Art. 74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska 339
Art. 75 – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów 345
Art. 76 – Ochrona praw konsumentów 354
5. Środki ochrony praw i wolności 360
Art. 77 ust. 1 – Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej 360
Art. 77 ust. 2 – Prawo do drogi sądowej 362
Art. 78 – Prawo do dwóch instancji 366
Art. 79 ust. 1 – Prawo do skargi konstytucyjnej 369
Art. 80 – Prawo wystąpienia do RPO 370
6. Inne standardy konstytucyjne 371
Art. 2 – Zasada praworządności 371
Art. 22 – Wolność działalności gospodarczej 417
Art. 24 – Ochrona pracy 424
Art. 217 Konstytucji – Zasady nakładania podatków 425
CZĘŚĆ II 442
Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich 442
1. RPO jako niezależny organ ds. równości 442
2. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur 475
3. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań określonych w ustawie o ochronie sygnalistów 482
4. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych 487
CZĘŚĆ III 508
Mechanizmy i metody działań Rzecznika Praw Obywatelskich 508
1. Biura Terenowe RPO oraz sieć punktów przyjęć interesantów 508
2. Działalność RPO w zakresie komunikacji społecznej 515

3. Działalność RPO w zakresie edukacji o prawach człowieka 520
4. Komisje ekspertów 526
5. Działalność międzynarodowa 549
6. Sprawy polskich obywateli przed Europejskim Trybunałem w Strasburgu 565
CZĘŚĆ IV 572
Załączniki 572
Dane informacyjno-statystyczne 572
Indeks najważniejszych postulatów zmian w prawie wynikających z wystąpień RPO 589

CZĘŚĆ WSTĘPNA – Wprowadzenie

W 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich w dalszym ciągu notował zwiększony wpływ wniosków. Wpłynęło ich 77 925 (dla porównania w 2019 r. wpływ ten osiągnął poziom 59 524 wniosków). Pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich udzielili też 31 268 porad oraz informacji w formie telefonicznej oraz przyjęli na rozmowy 2227 osób podczas ich wizyt w Biurze, a także w trakcie spotkań w terenowych punktach przyjęć. W okresie objętym informacją Rzecznik podjął też z własnej inicjatywy 395 spraw.

Utrzymujący się na wysokim poziomie wpływ wniosków był m.in. wynikiem tego, że Rzecznik może korzystać z nadzwyczajnych środków zaskarżenia, często niedostępnych dla stron postępowania sądowego (kasacja w sprawach karnych, skarga nadzwyczajna), poszerzającego się kręgu wnioskodawców zwracających się o ochronę swoich praw (wzrasta liczba spraw dotyczących cudzoziemców, w tym obywateli Ukrainy chroniących się w Polsce przed skutkami wojny). Ponadto stopień komplikacji systemu prawnego w wielu przypadkach wywołuje dezorientację w rozumieniu obowiązującego stanu prawnego. Powoduje to, że wnioskodawcy często nie oczekują od Rzecznika podjęcia czynności mających na celu ochronę ich wolności lub praw, lecz zwracają się do Rzecznika o wyjaśnienie zawiłości obowiązującego prawa i ustalenie, jakie skutki po stronie wnioskodawców wywołuje to prawo. W związku z tym Rzecznik w 2024 r. w 50,1% spraw rozpatrzonych poprzestał na wskazaniu wnioskodawcom wyjaśnień oraz informacji o przysługujących środkach działania, natomiast 37% spraw zostało podjętych do prowadzenia w ramach samodzielnie prowadzonego postępowania wyjaśniającego bądź poprzez zwrócenie się o ich zbadanie do właściwych organów. Statystyka ta wskazuje na sygnalizowany w poprzednich latach i występujący wciąż problem deficytu informacji prawnej oraz poradnictwa prawnego. Stan ten w oczywisty sposób przekłada się też na poziom ochrony praw jednostki. Osoby nieposiadające odpowiedniej informacji prawnej oraz osoby źle poinformowane nie mogą bowiem skutecznie dochodzić ochrony swoich praw lub wolności.

Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich wyposaża Rzecznika w uprawnienie do formułowania ocen i uwag wykraczających poza ramy sprawy indywidualnej. Potrzeba korzystania z tego środka pojawia się wówczas, gdy w toku rozpatrywania spraw indywidualnych ujawnią się problemy natury ogólnej, wskazujące na utrwalającą się praktykę stosowania prawa przez organy oraz instytucje w sposób, który narusza sferę wolności lub praw jednostki. Potrzeba taka aktualizuje się także wówczas, gdy w toku

badania skarg Rzecznik dojdzie do wniosku, że źródłem naruszenia wolności lub praw jednostki nie jest wadliwe stosowanie prawa, lecz wadliwość samego prawa. W 2024 r., korzystając z przyznanych mu w tym zakresie kompetencji, Rzecznik skierował do właściwych organów 269 wystąpień problemowych, w tym 144 wystąpienia zawierające wniosek podjęcia inicjatywy prawodawczej.

Oprócz wystąpień mających charakter postulatywny, nakierowanych na przekonanie adresata poprzez użytą w nich argumentację prawną, Rzecznik korzystał także z przyznanych mu przez ustawodawcę środków o charakterze procesowym, służących ochronie wolności lub praw jednostki. Rzecznik w okresie objętym informacją przystąpił do 15 postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, wniósł 77 skarg nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego, a także złożył do tego Sądu 92 kasacje w sprawach karnych. Wniósł też 8 skarg do sądów administracyjnych oraz brał udział w 25 postępowaniach sądowych poprzez zgłoszenie swojego udziału bądź żądanie wszczęcia postępowania.

Wykonując mandat krajowego mechanizmu prewencji w rozumieniu Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, Rzecznik przeprowadził 113 wizytacji prewencyjnych w miejscach pozbawienia wolności (w 2023 r. zostało przeprowadzonych 76 wizytacji prewencyjnych w ramach tego mechanizmu).

Rzecznik stoi także na straży realizacji zasady równego traktowania. W ramach przyznanego mu w tym zakresie mandatu Rzecznik nie tylko rozpoznaje kierowane do niego wnioski (w 2024 r. 703 wnioski dotyczyły równego traktowania), lecz również m.in. prowadzi badania dotyczące dyskryminacji, analizuje, monitoruje i wspiera równe traktowanie wszystkich osób.

Ustawodawca umocował ponadto Rzecznika do pełnienia roli niezależnego mechanizmu popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. Realizując to zadanie, Rzecznik działa na rzecz wdrażania postanowień Konwencji poprzez kierowanie wystąpień, środków zaskarżenia, opiniowanie aktów prawnych, prowadzenie badań itp.

W 2024 r. ustawą o ochronie sygnalistów nałożone zostały na Rzecznika Praw Obywatelskich nowe zadania dotyczące przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych od sygnalistów, ich wstępnej weryfikacji, przekazywania do organu właściwego w celu rozpoznania oraz podjęcia działań następczych. Rzecznik zobowiązany został również do udzielania sygnalistom porad na temat przysługującej im ochrony prawnej. Zgodnie z ustawą o ochronie sygnalistów Rzecznik będzie też na podstawie sprawozdań organów

publicznych sporządzał roczne sprawozdanie i przekazywał je Sejmowi, Senatowi i Komisji Europejskiej. Przepisy ustawy o ochronie sygnalistów w zakresie dotyczącym zadań Rzecznika Praw Obywatelskich weszły w życie 25 grudnia 2024 r., stąd też szersza informacja dotycząca ich realizacji zostanie zamieszczona w następnej informacji rocznej z działalności Rzecznika.

W 2024 r. stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich piastował Marcin Wiącek, zaś stanowiska Zastępców Rzecznika zajmowali Wojciech Brzozowski, Stanisław Trociuk oraz Valeri Vachev.

CZĘŚĆ I – Stan przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela

W 2024 r. stan przestrzegania wolności oraz praw człowieka i obywatela nie uległ radykalnej zmianie. W niektórych obszarach życia społecznego oraz gospodarczego można było zaobserwować poprawę, w innych natomiast został utrzymany stan niezadawalający z punktu widzenia ochrony praw jednostki. Znaczna część wniosków sformułowanych w informacji z działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2023 zachowała więc aktualność.

Przede wszystkim w dalszym ciągu nie został rozwiązany kryzys związany z funkcjonowaniem sądów, w tym Sądu Najwyższego. Został on zapoczątkowany zmianą zasad wybierania przedstawicieli sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa. Kolejne zmiany dotyczące funkcjonowania sądów powszechnych i administracyjnych oraz Sądu Najwyższego pogłębiły sytuację kryzysową. Zamiast poprawy funkcjonowania sądów nastąpił regres przejawiający się w coraz dłużej trwających postępowaniach sądowych, podważone zostały także gwarancje niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądów. Doprowadziło to do wydania szeregu orzeczeń przez Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, których wykonanie wymaga zasadniczych zmian w zakresie powoływania sędziów i działania sądów. Europejski Trybunał Praw Człowieka zakwestionował także w pewnym zakresie wprowadzony do polskiego porządku prawnego model nadzwyczajnego środka zaskarżenia (przysługującego także Rzecznikowi Praw Obywatelskich) w postaci skargi nadzwyczajnej. Wyroki europejskich trybunałów nie zostały w dalszym ciągu wykonane, co pogłębia chaos prawny, prowadzi do przedłużania postępowań sądowych (w wielu przypadkach postępowania zaczynają się od ustalenia, czy skład orzekający sądu odpowiada standardom wypracowanym w orzecznictwie europejskim), a także rodzi spory o to, czy i jaki skutek prawny wywiera orzeczenie sądowe wydane w składzie sędziowskim nieodpowiadającym tym standardom.

Europejski Trybunał Praw Człowieka zakwestionował również (sprawy Xero Flor przeciw Polsce oraz M.L. przeciw Polsce) funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego orzekającego w składach z udziałem osób powołanych z naruszeniem prawa. W efekcie udział osób nieuprawnionych do orzekania w Trybunale Konstytucyjnym jest uznawany przez istotną część uczestników życia publicznego, w tym liczne sądy, za podważający moc prawną orzeczeń wydanych w nieprawidłowym składzie. Ponadto wyroki Trybunału

Konstytucyjnego, także korzystne z punktu widzenia ochrony praw obywateli, nie są publikowane, do czego brak podstaw prawnych. Uchwalona w tym zakresie ustawa, wprowadzająca zmiany, nie weszła w życie, gdyż w trybie kontroli prewencyjnej została skierowana przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego.

Wciąż nie została uchylona wprowadzona do prawa karnego zmiana pozwalająca w procesie karnym orzekać karę dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie. Oznacza to dalsze utrzymywanie w mocy przepisu, który narusza, wynikający z Konstytucji i wiążącego Polskę, prawa międzynarodowego zakaz okrutnego i nieludzkiego karania.

Nie doszło też do poprawy sytuacji w zakresie wielokrotnie sygnalizowanego problemu dotyczącego nadmiernej długości stosowania tymczasowego aresztowania. Problemu tego, zdiagnozowanego zarówno w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak też w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, nie udało się dotychczas rozwiązać. Obowiązujące przepisy w dalszym ciągu nie określają w sposób precyzyjny przesłanek przedłużania stosowania tymczasowego aresztowania, pozwalających przewidzieć jego maksymalny termin po pierwszym wyroku sądu pierwszej instancji. Zezwalają również na stosowanie tymczasowego aresztowania wyłącznie z uwagi na surowość kary grożącej podejrzanemu.

Występuje też systemowy problem polegający na stosowaniu przez funkcjonariuszy Policji oraz innych uprawnionych służb nadmiernych i nieuzasadnionych środków przymusu bezpośredniego (przede wszystkim kajdanek) podczas realizacji czynności procesowych oraz konwojowania. Wobec osób pozostających pod władztwem funkcjonariuszy w sposób rutynowy stosowane są kajdanki (w tym kajdanki zespolone), mimo że przepisy prawa nakładają na funkcjonariuszy obowiązek indywidualizacji tych środków, a więc każdorazowo wymagane jest ustalenie potrzeby i sposobu ich użycia w zależności od okoliczności. Stosowanie bez uzasadnionej potrzeby kajdanek, w tym kajdanek zespolonych, wobec osób zatrzymanych i tymczasowo aresztowanych prowadzi do naruszenia zakazu poniżającego traktowania.

Natomiast wizytacje przeprowadzane przez Rzecznika wykazały, że zastane warunki bytowe w celach przejściowych powodują, iż osoby w nich osadzone mogą zasadnie podnosić zarzuty niehumanitarnego traktowania.

Nie uległ też poprawie stan prawny dotyczący niejawnych form ingerencji Policji oraz innych uprawnionych służb w prawo do prywatności oraz wolność komunikowania się. W dalszym ciągu nie został wykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2014 r., w

związku z tym obowiązujące prawo pozwala na bardzo szerokie stosowanie kontroli operacyjnej oraz niczym nieograniczone pobieranie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych. Przy czym prawo to nie gwarantuje efektywnej i niezależnej kontroli pozyskiwania przez służby informacji i danych. Pomimo upływu prawie 20 lat od jego wydania, nie zostało wykonane postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego wskazujące na potrzebę wprowadzenia obowiązku informowania przez Policję oraz inne służby danej osoby o bezskutecznej, zakończonej kontroli operacyjnej wobec niej prowadzonej, jeśli nie są podejmowane już dalsze czynności procesowe. Ustawodawca nie wykonał również wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie Pietrzak, Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce.

Kryzys migracyjny wywołany przez władze Białorusi na granicy polsko-białoruskiej wciąż trwa. W dalszym ciągu też w stosunku do cudzoziemców nielegalnie przekraczających granicę jest stosowana praktyka polegająca na zawracaniu ich do linii granicznej. Oparta jest ona na przepisach rozporządzenia, które nie tylko wykracza poza granice upoważnienia ustawowego, lecz w stosunku do osób zamierzających ubiegać się o status uchodźcy narusza międzynarodowe zobowiązania Państwa Polskiego i regulacje krajowe. Orzecznictwo sądów administracyjnych w tych sprawach potwierdza stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich.

W 2024 r. utrzymywany był także poprzez wydawanie kolejnych rozporządzeń czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy z Białorusią. Dlatego aktualne pozostaje stanowisko Rzecznika, że przepisy ustawy o ochronie granicy państwowej w zakresie, w jakim nie określają maksymalnego terminu, w jakim można ustanowić zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej, naruszają w sposób niedopuszczalny konstytucyjną wolność poruszania się po terytorium Polski. Przepisy te dają bowiem ministrowi wydającemu rozporządzenie całkowitą dowolność w określaniu czasowych aspektów ograniczenia tej konstytucyjnej wolności w sytuacji, gdy czynić to powinna ustawa.

Nie został też dotychczas wykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2016 r. stwierdzający, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, do której zadań należy stanie na straży interesu publicznego oraz wolności słowa, została pozbawiona wpływu na obsadę organów kierujących publiczną radiofonią i telewizją. Zadania Rady w tym zakresie przejął pozbawiony przymiotu apolityczności pozakonstytucyjny organ w postaci Rady Mediów Narodowych. W związku z tym w dalszym ciągu stan prawny w zakresie funkcjonowania jednostek publicznej radiofonii i telewizji nie odpowiada standardom konstytucyjnym. Nie

gwarantuje on bowiem apolitycznego procesu wyłaniania osób wchodzących w skład organów publicznej radiofonii i telewizji.

Nie zostały także odwrócone wprowadzone w 2016 r. zmiany powodujące, że obsada wyższych stanowisk w służbie cywilnej odbywa się z pominięciem zasady otwartego i konkurencyjnego naboru. W związku z tym wciąż obowiązuje w tym zakresie stan prawny naruszający konstytucyjny standard dostępu obywateli polskich do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Konieczne jest wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 grudnia 2023 r., w którym stwierdzono naruszenie przez Polskę prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego w związku z brakiem możliwości instytucjonalizacji związków osób tej samej płci (Przybyszewska i inni przeciwko Polsce). Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że dobór środków służących wykonaniu jego orzeczenia należy do polskich władz, przy czym jednocześnie sformułował pewne minimalne standardy, jakim powinien odpowiadać związek osób tej samej płci.

Stałym problemem w Polsce pozostaje dostęp osób o niskich dochodach do mieszkań. W gminach tworzone są długie listy osób oczekujących na otrzymanie lokalu mieszkalnego z zasobów komunalnych, gminy nie posiadają też wystarczającego zasobu lokalowego umożliwiającego wykonanie prawomocnych sądowych orzeczeń eksmisyjnych, w sytuacji gdy z orzeczenia sądowego wynika obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego osobom eksmitowanym. Nie jest więc realizowana konstytucyjna dyrektywa wspierania rozwoju budownictwa socjalnego.

Zbyt niskie kryteria dochodowe świadczeń socjalnych powodują, że wiele rodzin pozostaje poza systemem wsparcia. Określone w przepisach dotyczących pomocy socjalnej mechanizmy i terminy weryfikacji kryteriów dochodowych i wysokości świadczeń wymagają modyfikacji, nie uwzględniają one bowiem występujących czynników inflacyjnych. W rezultacie rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej często nie uzyskują w odpowiednim momencie wystarczającej pomocy ze strony władz publicznych.

Skargi wpływające do Rzecznika wskazują też, że ciągle występuje problem długotrwałości postępowań w sprawach dotyczących wydania orzeczenia o niepełnosprawności. Bezpośrednim skutkiem tego zjawiska jest to, że osoby z niepełnosprawnością nie mogą korzystać z przysługujących im uprawnień. Niesprawna procedura orzekania powoduje, że osoby te nie mogą realizować konstytucyjnego prawa do pomocy w zabezpieczeniu społecznym, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Ponadto odpowiednie zagwarantowanie osobom z niepełnosprawnościami ich

wolności i praw, w tym godności, wymaga wprowadzenia systemu asystencji osobistej, a także zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia w obecnym kształcie.

Zagrożenia dla ochrony praw dzieci wynikają z braku dostępności pieczy zastępczej. Brak możliwości wykonania orzeczenia sądu opiekuńczego o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej z powodu braku wolnych miejsce nie tylko podważa zaufanie do wymiaru sprawiedliwości, lecz narusza również prawa dziecka. Sytuacja ta prowadzi do tego, że pomimo kierunkowo słusznych rozwiązań legislacyjnych, zwiększających ochronę dzieci przed przemocą, dzieci pozostają w niebezpiecznym dla nich środowisku.

Aktualny pozostaje problem nadmiernego czasu udzielania świadczeń zdrowotnych przez lekarzy zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych, z przekroczeniem dobowych i tygodniowych norm czasu pracy oraz z naruszeniem przepisów dotyczących odpoczynku. Zamiana zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na kontrakt pozwala na ominięcie tych norm i załagodzenie braków kadrowych. Równocześnie jednak zwiększa ryzyko popełnienia błędu przez lekarza i obniżenia jakości opieki medycznej. Zjawisko to wiąże się z występującym od lat problemem braku odpowiedniej liczby lekarzy i personelu pielęgniarskiego, niedofinansowaniem systemu świadczeń zdrowotnych udzielanych ze środków publicznych. W efekcie dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych pozostaje utrudniony i nie odpowiada standardowi konstytucyjnemu.

W sprawach dotyczących ochrony środowiska w dalszym ciągu nie zostały zmienione przepisy dotyczące planów urządzenia lasu. Pomimo wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ustawodawca w tych sprawach nie otworzył drogi sądowej do kontroli legalności sporządzanych planów urządzenia lasu.

W sprawach podatkowych skomplikowany i kazuistyczny system obowiązujących przepisów powoduje, że podatnicy nie są w stanie ustalić w sposób niebudzący wątpliwości zakresu ciążących na nich obowiązków podatkowych. Rodzi to spory z aparatem skarbowym prowadzone przed sądami administracyjnymi i podważa zaufanie do państwa i stanowionego przez to państwo prawa.

W dużej części sygnalizowane problemy stanowiły już w minionych latach przedmiot informacji Rzecznika o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Nie zostały one jednak rozwiązane, stanowią zaś bezpośrednią przyczynę skarg kierowanych w kolejnych latach do Rzecznika Praw Obywatelskich. Rozwinięcie tych problemów, a także innych zagadnień, będących przedmiotem działalności Rzecznika w 2024 r., zawiera część szczegółowa informacji.

1. Zasady ogólne

Art. 30 – Godność osobista

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

1. Badanie liczby osób w kryzysie bezdomności

Problematyka przeciwdziałania bezdomności pozostaje w kręgu zainteresowania Rzecznika od wielu lat. Przy Rzeczniku Praw Obywatelskich działa Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności, której celem jest monitorowanie problemów związanych z sytuacją osób w kryzysie bezdomności i promowanie dobrych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania bezdomności, w tym sygnalizowanie koniecznych działań administracji publicznej oraz zmian legislacyjnych.

RPO z zadowoleniem przyjął informację o planach przeprowadzenia kolejnego badania liczby osób w kryzysie bezdomności w nocy z 28 na 29 lutego 2024 r., bowiem jednym z kluczowych narzędzi, umożliwiających rozwiązywanie problemu bezdomności i zapobieganie mu, jest rzetelna diagnoza tego zjawiska. Badania takie powinny prowadzić do identyfikacji wszelkich rodzajów bezdomności, określać jej skalę oraz charakter problemów i potrzeb ludzi nią dotkniętych, a także wskazywać bariery, na jakie napotykają przy wychodzeniu z bezdomności.

Rzecznik zapoznał się z opublikowanymi na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ogólnymi wskazówkami dotyczącymi sposobu realizacji ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych. Pozytywnie ocenił to, że jednym z celów badania jest ustalenie liczby osób w kryzysie bezdomności niebędących obywatelami polskimi. Zastrzeżenia budzi jednak posługiwanie się w badaniu definicją osoby bezdomnej zawartą w ustawie o pomocy społecznej, która jest zbyt wąska, nie uwzględnia bowiem zjawiska tzw. bezdomności ukrytej, a tym samym nie pozwala na zdiagnozowanie skali i przyczyn tego zjawiska. Pożądane jest więc uwzględnienie w badaniach populacji wszystkich osób w spektrum bezdomności – zgodnie z Europejską Typologią Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS. Monitorując skalę lub strukturę bezdomności, należy uwzględnić wszystkie osoby, do których ta sytuacja życiowa może się odnosić. Badanie powinno więc obejmować osoby doświadczające bezdomności, zagrożone bezdomnością oraz wychodzące z bezdomności.

Zastrzeżenia budzi też badanie sytuacji osób mieszkających na terenie ogródków działkowych. W ogólnych wskazówkach dotyczących sposobu realizacji ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych wskazano, że „w trakcie badania należy zwrócić szczególną uwagę na sytuację osób przebywających na ogródkach działkowych. W przypadku stwierdzenia, iż osoby te od dłuższego czasu mieszkają w warunkach zbliżonych do mieszkalnych, nie należy ich obejmować badaniem i uwzględniać jako osoby bezdomne". Nie sprecyzowano jednak, co oznacza termin „warunki zbliżone do mieszkalnych" oraz nie uwzględniono ustawowego zakazu zamieszkiwania na terenie rodzinnych ogrodów działkowych.

Rzecznik podkreślił także znaczenie właściwej agregacji zebranych danych – nie tylko w zbiorczej tabeli, ale również na poziomie indywidualnego kwestionariusza. Gminy musiałyby wprowadzić do programu elektronicznego dane z każdego indywidualnego kwestionariusza – zebrać papierowe ankiety od osób, które je wypełniały lub koordynowały ich wypełnianie, i wprowadzić dane. Pozwoliłoby to na przeprowadzenie bardziej szczegółowych i zróżnicowanych analiz statystycznych, np. sprawdzenie, czy osoby długotrwale bezdomne w większym stopniu niż osoby o krótszym stażu w bezdomności posiadają problemy ze zdrowiem psychicznym, czy rodzaj sytuacji mieszkaniowej koreluje z potrzebami itd. Przy obecnej formie agregacji można tylko określać tzw. „marginesy". Wydaje się uzasadnione, aby Ministerstwo rekomendowało gminom taką opcję, jeśli znajdą na to środki i możliwości organizacyjne. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się[1] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie o zajętym w tej sprawie stanowisku i ewentualnie planowanych działaniach.

Rzecznik z satysfakcją przyjął informację o dokonanych i planowanych zmianach w prowadzonym przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Ogólnopolskim Badaniu Liczby Osób Bezdomnych, zbieżnych z rekomendacjami przedstawionymi przez Ekspertów Komisji ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy RPO. Jednocześnie, w ocenie Ekspertów Komisji, pomimo pozytywnych korekt, nadal wskazane są zmiany w sposobie prowadzenia badania.

Główny akcent położono na potrzebę zmiany metody agregacji danych zebranych w trakcie badania. Mając na uwadze zaprezentowane przez Ekspertów Komisji stanowisko i związane z nimi postulaty, Rzecznik ponownie zwrócił się[2] z prośbą o rozważenie ich

[1] VI.7217.1.2024 z 7 lutego 2024 r.
[2] Pismo z 3 lipca 2024 r.

uwzględnienia w kolejnym badaniu liczby osób bezdomnych. Eksperci działający w komisji przy RPO zwracali uwagę, że przyjęty system agregowania danych przez MRPiPS obejmuje wyłącznie agregację na poziomie zbiorczych formularzy dla całej gminy. Gminy oraz instytucje i organizacje współpracujące są natomiast zobowiązane do wypełnienia indywidualnych kwestionariuszy dla każdej osoby objętej badaniem. Niewprowadzenie już zgromadzonych danych w formie zindywidualizowanej oznacza utratę wartościowych informacji uzyskanych z dużym wysiłkiem i zaangażowaniem osób i instytucji liczących oraz samych osób bezdomnych. Zgromadzenie indywidualnych danych – w tabeli, w której każdy wiersz odpowiada indywidualnemu kwestionariuszowi – pozwala na dokładniejsze analizy. Proces ten zapewnia większą elastyczność w analizie i raportowaniu, poprawiając jakość danych i minimalizując ryzyko błędów.

2. Problemy wynikające z blokady na granicy polsko-ukraińskiej i protestu rolników

Od listopada 2023 r. do Biura RPO wpływały skargi dotyczące warunków, w jakich kierowcy samochodów ciężarowych oczekiwali na przekroczenie granicy pomiędzy Polską i Ukrainą. W związku z trwającymi protestami rolników czas oczekiwania na odprawę pojazdów ciężarowych był istotnie wydłużony. Z długotrwałym postojem na granicy wiązały się utrudnienia, których doświadczali kierowcy. Osoby oczekujące na odprawę nie miały możliwości realizacji podstawowych potrzeb fizjologicznych i dostępu do bieżącej wody, nie były także w stanie zaopatrzyć się w żywność. W skargach wskazywano, że działania wolontariuszy, mające zapewnić osobom oczekującym na przekroczenie granicy dostęp do podstawowych artykułów, nie były wystarczające, ponieważ zapotrzebowanie znacznie przekraczało dostępne zasoby. Blokada prowadzona na drogach dojazdowych do przejść granicznych utrudniała także dostęp do opieki medycznej w nagłych wypadkach. Stąd też Rzecznik zwrócił się[3] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o informację, czy resort monitoruje bieżącą sytuację na przejściach granicznych z Ukrainą, a także o informację na temat dotychczasowych działań podjętych w celu zabezpieczenia podstawowych potrzeb osób oczekujących na odprawę.

Minister zapewnił[4], że przejścia graniczne z Ukrainą funkcjonują prawidłowo. Blokady powstałe na drogach dojazdowych do przejść granicznych miały związek z protestami rolników odbywającymi się także w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dotychczas nie stwierdzono problemów z przepuszczaniem przez

[3] XI.540.71.2024 z 20 marca 2024 r.
[4] Pismo z 19 kwietnia 2024 r.

protestujących w rejonie drogowych przejść granicznych pojazdów transportujących pomoc humanitarną lub towary niebezpieczne. Minister poinformował także, że stosowne działania podejmują wojewodowie. W celu właściwego zarządzania i monitorowania bieżącej sytuacji na granicy Wojewoda Lubelski, w ramach Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, polecił służbom i inspekcjom realizację działań koordynacyjnych oraz informacyjnych zarówno w przypadku występowania zdarzeń o charakterze „stałym", jak i w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej. Wojewoda Podkarpacki poinformował zaś o podjętych działaniach pomocowych, w tym dystrybucji wyżywienia i wody pitnej dla kierowców. Minister uznał sytuację na przejściach granicznych z Ukrainą za stabilną.

3. Zasady kwalifikacji i członkostwa w zajęciach oferowanych przez Kluby „Senior+"

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące zasad kwalifikacji i członkostwa w zajęciach oferowanych przez Kluby „Senior+" jako świadczeń z pomocy społecznej, czego konsekwencją jest konieczność przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Wywiady, w trakcie których zbierane są informacje na temat wielkości mieszkania, liczby osób w nim zamieszkujących, dochodów członka Klubu „Senior+" i jego współmieszkańców, posiadania majątku, chorób i wydatków na leczenie, aktualizowane co pół roku, uznane zostały przez osoby zwracające się do Rzecznika za nadmiernie ingerujące w ich prawo do prywatności i nieznajdujące uzasadnienia w charakterze i celach działania Klubów „Senior+".

Problem ten jest przejawem oparcia polityki senioralnej na paradygmacie pomocy społecznej, co prowadzi do podejmowania działań koncentrujących się na przeciwdziałaniu ubóstwu osób starszych. Utrzymywanie tego podejścia, ograniczonego do postrzegania praw osób starszych wyłącznie w kontekście pomocy społecznej, narusza prawa i wolności tych osób, takie jak poszanowanie godności czy też prawo do prywatności.

Dlatego Kluby „Senior+" i oferowane przez nie usługi nie powinny być – w ocenie Rzecznika – postrzegane w ramach instytucji pomocy społecznej. Kluby te nie powinny być klasyfikowane jako ośrodki wsparcia, a oferowane przez nie usługi – jako usługi opiekuńcze, a zatem jako świadczenia z pomocy społecznej realizowane na rzecz osób, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych.

Rzecznik zwrócił[5] się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przeanalizowanie tego problemu i rozważenie wprowadzenia zmian w przepisach regulujących działalność pomocy społecznej. W odpowiedzi Minister poinformował[6], że program „Senior+" zostanie poddany ewaluacji w roku jego zakończenia. Przeanalizowane zostaną działania realizowane ze środków programu, a także prowadzone będą konsultacje z realizatorami, a wnioski zostaną wykorzystane przy kolejnych edycjach programu.

4. Ochrona praw osób transpłciowych w miejscach detencji

W dniu 11 lipca 2024 r. wydany został wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie W.W. przeciwko Polsce[7], dotyczący transpłciowej skazanej, której sprawa indywidualna była też prowadzona przez Rzecznika.

Trybunał dokonał oceny odmowy kontynuowania terapii hormonalnej w warunkach więziennych i stwierdził, że Polska dopuściła się naruszenia prawa do ochrony życia prywatnego osoby skarżącej. Wykonanie tego wyroku powinno, w przekonaniu RPO, polegać na zajęciu się zagadnieniem transpłciowych więźniów w szerszym zakresie niż tylko opieka medyczna, dostęp do leków hormonalnych i lekarzy specjalistów. Warto więc uwzględnić szereg rekomendacji, opracowanych m.in. przez Światową Organizację Zdrowia, dotyczących konieczności stworzenia systemu wsparcia i akceptacji płci odczuwanej. Wymaga to nie tylko wdrożenia odpowiednich szkoleń dla funkcjonariuszy SW, lecz również opracowania przez Dyrektora Generalnego SW wytycznych odnoszących się do zasad postępowania w przypadku pozbawienia wolności osoby w procesie tranzycji płci lub osoby już po dokonaniu korekty płci, tak aby zminimalizować ryzyko dalszych naruszeń Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) zwraca m.in. uwagę, że już na etapie przyjęcia osadzonego do jednostki penitencjarnej należy zapytać o identyfikację płciową i wprowadzić te dane do Centralnej Bazy Osób Pozbawionych Wolności – czego dotychczas nie czyniono. W przekonaniu Rzecznika pozyskanie takiej informacji przez Służbę Więzienną w celu uchronienia osoby osadzonej przed niewłaściwym traktowaniem służyłoby legitymowanemu celowi i nie mogłoby zostać uznane za naruszenie prawa do prywatności. Zgodnie z rekomendacjami CPT transpłciowi więźniowie powinni być

[5] XI.811.1.2023 z 11 lipca 2024 r.
[6] Pismo z 13 sierpnia 2024 r.
[7] Skarga nr 31842/20.

nazywani imieniem zgodnym z płcią odczuwaną, móc nosić odzież zgodną z odczuwaną płcią, a kontrola osobista powinna być co do zasady przeprowadzana przez funkcjonariusza płci zgodnej z płcią odczuwaną przez taką osobę. Do tego należy dodać kwestię rozmieszczenia więźniów w oddziale zgodnym z płcią odczuwaną i zapewnienia poprawnych interakcji międzyludzkich.

Mając to na uwadze, Rzecznik zwrócił się[8] do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o udzielenie informacji, jakie działania podjęła bądź planuje podjąć Służba Więzienna w reakcji na wydany wyrok ETPC w sprawie W.W. przeciwko Polsce oraz opublikowane przez CPT zalecenia dotyczące osób transpłciowych pozbawionych wolności w jednostkach penitencjarnych.

W odpowiedzi Dyrektor podkreślił[9], że rolą Służby Więziennej jest zapewnienie humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności, ochrony ich przed torturami, nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem i poszanowanie ich godności. Zadanie to jest traktowane priorytetowo przez kierownictwo formacji, a fundamentalne znaczenie praworządnego traktowania wszystkich osób pozbawionych wolności, niezależnie od płci, orientacji seksualnej, wyznania czy innych właściwości osobistych osoby skazanej, podkreślane jest w trakcie każdej odprawy służbowej i szkolenia. Problematyka związana z poszanowaniem praw człowieka osób transpłciowych w zakładach karnych i aresztach śledczych pozostaje ściśle związana z zasadą indywidualizacji, która jest jedną z fundamentalnych zasad przyświecających wykonywaniu kary pozbawienia wolności. W związku z powyższym w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej zostanie powołany interdyscyplinarny zespół, którego zadaniem będzie przeanalizowanie sytuacji osób transpłciowych przebywających w jednostkach penitencjarnych oraz przedstawienie możliwych rozwiązań zmierzających do zapewnienia im odpowiednich warunków odbywania kary pozbawienia wolności.

5. Przeciwdziałanie zjawisku patostreamingu

Rzecznik podejmował czynności w sprawie przeciwdziałania zjawisku patostreamingu. Na zjawisko to należy spojrzeć z perspektywy ofiar, osób wykorzystywanych – niejednokrotnie dzieci, osób z niepełnosprawnościami czy osób w kryzysie bezdomności – wobec których stosowana jest przemoc fizyczna, psychiczna bądź ekonomiczna. Działania patostreamerów naruszają nie tylko dobra osobiste osób

[8] IX.517.1386.2020 z 23 sierpnia 2024 r.
[9] Pismo z 4 września 2024 r.

występujących w nagraniach, ale także zagrażają dobrom ogólnospołecznym, nawołując do nienawiści i przemocy. Obecne przepisy, zarówno prawa karnego, cywilnego, jak i dotyczące ochrony danych osobowych, są niewystarczające w zakresie zwalczania i zapobiegania takim praktykom. Problemy związane z patostreamingiem obejmują brak skutecznych narzędzi legislacyjnych w prawie karnym i cywilnym do ścigania i usuwania patostreamingu, naruszenie dóbr osobistych osób uczestniczących lub będących przedmiotem takich transmisji, problemy z jurysdykcją międzynarodową, w szczególności wobec platform, które mają siedziby za granicą, co utrudnia skuteczną interwencję, niepewność prawną związaną z ochroną danych osobowych, w tym z wycofaniem zgody na przetwarzanie danych wideo uczestników takich transmisji. Jednocześnie regulacje te muszą uwzględniać ochronę wolności słowa oraz wolność twórczości artystycznej, badań naukowych czy legalnej działalności sportowej. W kontekście patostreamingu należy jednak rozróżnić: działania o charakterze twórczym, które nie naruszają dóbr osobistych innych osób ani nie promują patologii, oraz działania o charakterze destrukcyjnym i szkodliwym, które nie mogą korzystać z ochrony. Patostreaming, polegający na transmisjach naruszających godność i wizerunek osób, a także promujący przemoc, dewiacje i zachowania patologiczne, wykracza poza zakres konstytucyjnej ochrony wolności słowa.

Zdaniem RPO należy zaproponować penalizację prezentowania treści przemocowych małoletnim – na wzór rozwiązania funkcjonującego na gruncie art. 200 § 3 k.k. w odniesieniu do treści o charakterze pornograficznym. Penalizacji powinno podlegać świadome prezentowanie treści przemocowych osobom małoletnim, co jest szczególnie istotne w kontekście patostreamingu, do którego często mają nieograniczony dostęp dzieci i młodzież. Wzmocnienie kar oraz wprowadzenie nowych przepisów pozwoliłoby na przeciwdziałanie negatywnym skutkom społecznym tego zjawiska oraz ochronę dóbr osobistych uczestników. Kryminalizacja jest uzasadniona ze względu na niemożność skutecznego przeciwdziałania patostreamingowi w ramach innych gałęzi prawa, takich jak prawo cywilne czy administracyjne. Aktualnie w Kodeksie karnym istnieją rozwiązania legislacyjne, które mogą znajdować zastosowanie w przypadku patostreamingu, np. art. 255 k.k. inkryminuje nawoływanie do popełnienia przestępstwa, które może obejmować działania związane z zachęcaniem do przemocy w transmisjach patostreamingowych. Obecne przepisy Kodeksu karnego obejmują różnorodne zachowania związane z patostreamingiem, takie jak nawoływanie do przemocy, propagowanie nienawiści, znieważanie czy przemoc fizyczna i psychiczna. Jednak regulacje te należy uzupełnić o

element ochrony małoletnich przed przemocą w przestrzeni cyfrowej. W celu zapewnienia skutecznej walki ze zjawiskiem patostreamingu ustawodawca powinien rozważyć uzupełnienie katalogu przestępstw związanych z ochroną danych informatycznych, zawartego w art. 218a § 1 k.p.k. Obowiązek zabezpieczania danych informatycznych przez podmioty prowadzące działalność telekomunikacyjną oraz administratorów treści internetowych pozwala na szybkie zidentyfikowanie dowodów w postępowaniach karnych i ograniczenie dostępu do szkodliwych materiałów. Jest to szczególnie istotne w sprawach, w których dane mogą zostać szybko usunięte lub zmodyfikowane. Rzecznik zwrócił się[10] do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie analizy przedstawionych problemów i rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych w tym zakresie.

Dotychczas nie wpłynęło stanowisko Ministra Sprawiedliwości w tej sprawie.

6. Wprowadzenie systemowej asystencji osobistej dla osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę wprowadzenia systemowej asystencji osobistej dla osób z niepełnosprawnościami w kontekście przedłużających się prac nad kolejnymi projektami ustaw regulujących tę formę wsparcia. Wdrożenie usług asystenckich wiąże się z koniecznością przeprowadzenia zmiany systemu orzekania o niepełnosprawności oraz zniesieniem instytucji ubezwłasnowolnienia, jest to niezbędne dla urzeczywistnienia zasady niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami. Ponadto Polska zobowiązała się m.in. do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami szerokiego zakresu usług wspierających świadczonych w miejscu zamieszkania, w tym również do pomocy osobistej niezbędnej do życia i włączenia w społeczność oraz zapobiegającej izolacji i segregacji społecznej. Osoby z niepełnosprawnościami mają prawo wyboru usług wspierających i usługodawców zgodnie ze swoimi własnymi wymaganiami i preferencjami. Nakłada to na władze publiczne obowiązek zapewnienia wystarczającej liczby wykwalifikowanych specjalistów, którzy potrafią określić praktyczne sposoby usunięcia przeszkód na drodze do niezależnego życia w społeczeństwie, zgodnie z wymaganiami i preferencjami danej osoby. Usługi wspierające muszą być dostępne dla wszystkich osób z niepełnosprawnościami możliwie blisko społeczności, w których żyją te osoby, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich. Komplementarnym – jakkolwiek nieobecnym aktualnie elementem systemu – powinien być tzw. „budżet osobisty", czyli pakiet środków finansowych przyznawanych osobie z niepełnosprawnością, potrzebującej stałego

[10] II.510.1098.2024 z 12 grudnia 2024 r.

wsparcia na sfinansowanie potrzebnych usług. Środki przekazane w ramach budżetu osobistego służą realizacji wsparcia w postaci – przykładowo – asystencji osobistej, opieki wytchnieniowej, urządzeń i wyrobów medycznych oraz pomocy technicznych, indywidualnych środków transportu dostosowanych do potrzeb osoby z niepełnosprawnością, usług zdrowotnych i innych. Budżet na pomoc osobistą musi być przyznawany na podstawie indywidualnie określonych kryteriów i musi uwzględniać standardy praw człowieka dotyczące godnego zatrudnienia. W takim modelu, środki finansowe są kontrolowane przez osobę z niepełnosprawnością, która przeznacza je na opłacenie wszelkiej wymaganej pomocy w oparciu o ocenę potrzeb i jej warunków życiowych. Dzięki takiemu rozwiązaniu osoba z niepełnosprawnością zachowuje pełną kontrolę nad usługą asystencji osobistej i sama decyduje, jakiego wsparcia w danym momencie najbardziej potrzebuje. Należy również podkreślić, że regulacja budżetu osobistego odnosi się nie tylko do możliwości dokonywania płatności bezpośrednich. Formą budżetu osobistego jest również swoboda wyboru asystenta czy zakresu udzielanego wsparcia przy finansowaniu pośrednim, co rozumie się jako przekazanie środków instytucji wspierającej użytkownika budżetu. W ocenie Rzecznika kwestia budżetu osobistego wymaga analizy i dalszej dyskusji, zwłaszcza że żadna z propozycji systemowego uregulowania asystencji osobistej dotychczas nie przewidywała takiego rozwiązania. Rzecznik zwrócił się[11] do Premiera z prośbą o pilne podjęcie działań na rzecz zapewnienia systemowej asystencji osobistej, z uwzględnieniem aktywnego udziału osób z różnymi niepełnosprawnościami i działających na ich rzecz osób lub organizacji społecznych.

Rządowy projekt ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami został wpisany do Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji i tym samym poddany konsultacjom publicznym. Z kolei Marszałek Sejmu poinformował Rzecznika[12], że oczekuje niezwłocznego przekazania przez rząd projektu ustawy o asystencji osobistej. Podkreślił, że dla Sejmu X kadencji sytuacja osób z niepełnosprawnościami ma szczególne znaczenie, o czym świadczą już uchwalone w tej kadencji ustawy. Ponadto Kancelaria Sejmu podejmuje liczne działania, mające na celu włączanie osób z niepełnosprawnością, m.in. przeprowadzany jest audyt dostępności, realizowany zarówno przy wsparciu audytorów zewnętrznych, jak również pracowników z niepełnosprawnościami,

[11] XI.7061.5.2023 z 9 grudnia 2024 r.
[12] Pismo z 23 grudnia 2024 r.

zatrudnionych w Kancelarii Sejmu. Trwają również prace nad zwiększeniem dostępności Sejmu dla osób głuchych, m.in. nad tłumaczeniem obrad Sejmu na PJM.

7. Wykluczenie cyfrowe osób starszych

Omówienie: Art. 32 ust. 2 – Zasada niedyskryminacji.

8. Zastrzeżenia odnośnie znowelizowanych przepisów ustawy o działalności leczniczej

Omówienie: Art. 51 – Prawo do autonomii informacyjnej.

9. Kontakty członków rodziny z osobą ubezwłasnowolnioną

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

Art. 31 – Wolność i dopuszczalne ograniczenia. Zasada proporcjonalności

1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.

2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

1. Różnicowanie sytuacji kierowców ukaranych mandatem

Do Biura RPO wpływały wnioski opisujące sytuację kierowców ukaranych mandatem i z zaewidencjonowanymi punktami karnymi, którzy ze względu na sytuację materialną wnioskowali o rozłożenie należności z mandatu na raty. Wnioskodawcy wskazywali, że tacy kierowcy są w sytuacji gorszej od kierowców ukaranych za takie samo wykroczenie, którzy jednak o rozłożenie należności z mandatu na raty nie wnioskowali, a „od razu" dysponowali środkami na jej uregulowanie. Sprawcom wykroczenia drogowego dysponującym środkami finansowymi na uiszczenie grzywny, punkty karne zostaną wykreślone z ewidencji po roku od jej uiszczenia, zaś w stosunku do sprawców wykroczeń, którym „mandat rozłożono na raty", wykreślenie takie nastąpi po odpowiednio dłuższym okresie, tj. po okresie 12 miesięcy od płatności ostatniej raty.

W opinii Rzecznika rozważenia wymaga, czy wobec skorzystania przez ukaranego mandatem z przysługującego mu prawa do rozłożenia mandatu na raty (co jest decyzją władczą), „otwarcie" terminu rocznego do usunięcia punktów karnych z ewidencji nie powinno być powiązane z datą wystawienia mandatu, datą upływu terminu płatności w mandacie wskazanej czy datą zawnioskowania o rozłożenie na raty mandatu. Takie rozwiązanie pozwalałoby na zredukowanie zróżnicowania obywateli i ich praw ze względu na właściwą dla nich sytuację majątkową.

Konsekwencją aktualnie obowiązującego unormowania jest obarczenie dodatkową dolegliwością tych sprawców wykroczeń drogowych, którzy chcą dobrowolnie uiścić nałożoną grzywnę, przy czym decydują się na skorzystanie z prawa do rozłożenia jej na raty z uwagi na znaczną dolegliwość. W tym więc zakresie istniejące rozwiązania naruszają art. 2 oraz art. 32 Konstytucji oraz wymagają ich dostosowania poprzez ujednolicenie i zrównanie momentu rozpoczęcia biegu terminu „wygaszania" punktów karnych tych osób, które ze względu na gorszą sytuację majątkową dobrowolnie podjęły się spłaty rozłożonej

ratalnie, jak i osób, które ze względu na lepszą sytuację majątkową mogły uiścić zobowiązanie na miejscu lub w terminie wskazanym w mandacie karnym kredytowanym. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się[13] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej nakierowanej na rozwiązanie zgłoszonego problemu prawnego. Wystąpienie Rzecznika zostało przekazane do Ministra Infrastruktury, dotychczas nie wpłynęło zaś stanowisko tego Ministra dotyczące poruszonego problemu.

[13] II.511.276.2023 z 10 października 2024 r.

Art. 32 ust. 1 – Równość wobec prawa oraz równe traktowanie

Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

1. Nierówne traktowanie członków korpusu służby cywilnej w Krajowej Administracji Skarbowej

Do Rzecznika zwrócił się Przewodniczący Krajowej Sekcji Administracji Skarbowej NSZZ „Solidarność" z prośbą o interwencję w sprawie nierównego traktowania członków korpusu służby cywilnej w Krajowej Administracji Skarbowej, w związku koniecznością ponoszenia składek zdrowotnych od przyznawanych im nagród uznaniowych oraz nagrody rocznej w porównaniu z funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej.

RPO wystąpił do Ministra Finansów. Z otrzymanych wyjaśnień wynikało, że problem ma charakter systemowy i dotyczy on nie tylko pracowników realizujących obowiązki służbowe w ramach Krajowej Administracji Skarbowej, lecz ogółu pracowników – członków korpusu służby cywilnej, w tym także pracowników zatrudnionych np. w resorcie spraw wewnętrznych i administracji, obrony narodowej czy sprawiedliwości. W resortach oprócz funkcjonariuszy zatrudnieni są również pracownicy cywilni. Sprawa ma więc szerszy wymiar i nie jest zasadne zawężanie tego problemu do jednej kategorii pracowników – tj. członków korpusu służby cywilnej realizujących obowiązki służbowe w ramach Krajowej Administracji Skarbowej. Zdaniem Ministra Finansów istota problemu sprowadza się do brzmienia art. 81 ust. 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej ze środków publicznych, a załatwienie sprawy nie jest możliwe bez podjęcia działań legislacyjnych mających na celu opracowanie stosownych zmian w tej ustawie. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[14] do Ministra Zdrowia z prośbą o zbadanie zagadnienia i wyrażenie stanowiska co do naruszenia zasady równości, jak również możliwości nowelizacji obowiązujących przepisów prawa.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił[15], że wskazana w piśmie Rady Krajowej różnica w ustalaniu podstawy wymiaru składki zdrowotnej, zachodząca pomiędzy pracownikami administracji skarbowej a funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, wynika z obowiązującego prawa i związana jest z regulacją o charakterze systemowym, która została zawarta w art. 81 ust. 3 u.ś.o.z. Zniesienie tej różnicy wymagałoby zmiany tego przepisu. Ocena, czy taka zmiana prawa byłaby właściwa, wymaga konsultacji międzyresortowych

[14] WZF.7040.6.2023 z 1 stycznia 2024 r.
[15] Pismo z 21 lutego 2024 r.

z ministerstwami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie wskazanych grup służb mundurowych. Dopiero po ustaleniu w ujęciu pragmatycznym i aksjologicznym zasadności obowiązywania ww. normy szczególnej możliwe będzie ustosunkowanie się do twierdzenia, że obecne rozwiązanie ma charakter dyskryminacyjny, i zaproponowanie zmiany. Po przeprowadzeniu niezbędnych konsultacji międzyresortowych Minister przekaże Rzecznikowi ich wynik oraz płynące z nich wnioski.

2. Różnicowanie sytuacji prawnej nauczycieli ze względu na tryb ich zatrudnienia

Rzecznikowi zasygnalizowano konstytucyjny aspekt nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej nauczycieli ze względu na tryb ich zatrudnienia, tj. umowy o pracę lub mianowania, wskazujący na potrzebę zmiany przepisów Karty Nauczyciela w celu dochowania zasady równości w zakresie ochrony przedemerytalnej i prawa do wynagrodzenia za cały okres pozostawania bez pracy w przypadku przywrócenia do pracy przez sąd pracy.

Karta Nauczyciela jest pragmatyką pracowniczą, co oznacza, że przy regulacji stosunku pracy osób jej podlegających, ma ona pierwszeństwo przed Kodeksem pracy. W stosunku do nauczycieli zastosowanie ma art. 91c ust. 1 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym „w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, mają zastosowanie przepisy Kodeksu pracy". Ustawodawca w tym przypadku nie przyjął odesłania zamkniętego (odnosząc się do konkretnych przepisów ustawy stosowanych odpowiednio), lecz posłużył się regulacją otwartą, odwołującą się do przepisów Kodeksu pracy, bez uszczegółowienia, o jakie normy prawne chodzi.

Wydawać zatem by się mogło, że nauczyciele, jako grupa zawodowa, objęta jest zakazem wypowiedzenia stosunku pracy w ochronnym wieku przedemerytalnym, o którym mowa w art. 39 Kodeksu pracy, a w przypadku wypowiedzenia takiemu pracownikowi stosunku pracy lub jego rozwiązania bez wypowiedzenia, i przywrócenia do pracy przez sąd pracy oraz jej podjęcia, nauczycielowi przysługuje wynagrodzenie za cały czas pozostawania bez pracy. Zgodnie bowiem z art. 47 k.p. związanym z wypowiedzeniem umowy o pracę oraz art. 57 § 2 k.p., związanym z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia, jeżeli umowę o pracę rozwiązano z pracownikiem, o którym mowa w art. 39 k.p., wynagrodzenie przysługuje za cały czas pozostawania bez pracy. Jednak status nauczycieli jest zróżnicowany. Oprócz nauczycieli zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, najliczniejszą grupę stanowią nauczyciele mianowani i dyplomowani. Natomiast przepisy art. 39, art. 47 i art. 57 § 2 k.p. dotyczą wyłącznie pracowników zatrudnionych

na podstawie umowy o pracę. Stąd też powstał problem, czy nauczyciel, który jest w ochronnym wieku przedemerytalnym, lecz zarazem nie jest objęty z tego tytułu ochroną przed wypowiedzeniem stosunku pracy z tej przyczyny, że podstawa jego zatrudnienia jest inna niż umowa o pracę (mianowanie), może dochodzić wynagrodzenia za cały czas pozostawania bez zatrudnienia po przywróceniu go do pracy na podstawie art. 47 (art. 57 § 2) Kodeksu pracy. Prawo takie przysługuje bowiem nauczycielowi zatrudnionemu na podstawie umowy o pracę.

Do stosunków pracy z mianowania regulowanych przepisami szczególnymi pragmatyk służbowych, przepisy Kodeksu pracy stosuje się wyłącznie w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami szczególnymi (art. 5 k.p. i art. 91c Karty Nauczyciela). To, że Karta Nauczyciela nie zawiera wyraźnego wyłączenia zastosowania art. 39 k.p. do stosunków pracy mianowanych nauczycieli, nie może być uznane jako dorozumiane włączenie tego przepisu, który ma ograniczony zakres regulacji. Ponadto należy mieć na uwadze to, że w zakresach dotyczących bytu i trwałości stosunków pracy z mianowania szczegółowa materia normatywna pragmatyk służbowych ma charakter zupełny i wyczerpujący. Regulacja sposobów i trybu nawiązania, zmiany lub rozwiązania stosunku pracy mianowanego nauczyciela jest w Karcie Nauczyciela wyczerpująca i zupełna, co prowadzi do uznania, iż art. 39 k.p., który reguluje wyłącznie zakaz wypowiadania umów o pracę, do szczególnej regulacji statusu nauczycieli mianowanych nie został włączony. Oznacza to, że przepis art. 39 k.p. nie znajduje w ogóle zastosowania do nauczycieli mianowanych.

W opinii RPO w obecnym stanie prawnym ma miejsce nieuzasadniona dyferencjacja statusu prawnego nauczycieli zatrudnionych w ramach umowy o pracę i mianowania, stawiając tych ostatnich w gorszym położeniu. Istnieje w związku z tym problem nierównego traktowania nauczycieli w zakresie ochrony przedemerytalnej i prawa do wynagrodzenia za cały okres pozostawania bez pracy w przypadku przywrócenia do pracy przez sąd pracy – w zależności od podstawy nawiązania stosunku pracy (umowy o pracę, mianowania). Dlatego Rzecznik zwrócił się[16] do Ministra Edukacji Narodowej o rozważenie potrzeby podjęcia działań legislacyjnych w przedmiotowym zakresie.

Minister poinformował[17], że w związku z postulatami o zmianę lub korektę niektórych rozwiązań systemowych dotyczących m.in. sposobu wynagradzania, awansu zawodowego, uprawnień nauczycieli – dostrzegając potrzebę wypracowania propozycji

[16] III.7040.69.2023 z 16 lutego 2024 r.
[17] Pismo z 13 marca 2024 r.

zmian dotychczasowych regulacji, zostanie powołany Zespół, który będzie zajmował się zgłaszanymi postulatami. Zespół ten będzie pracował w ramach tematycznych grup roboczych. Podczas prac grup roboczych analizie będą mogły być poddane podniesione przez Rzecznika kwestie dotyczące ochrony przedemerytalnej i prawa do wynagrodzenia za cały okres pozostawania bez pracy w przypadku przywrócenia do pracy przez sąd pracy.

3. Nowelizacja ustawy o notariacie

Rzecznik po raz kolejny wystąpił do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie prac nad inicjatywą ustawodawczą polegającą na odpowiedniej nowelizacji art. 74a § 2 ustawy – Prawo o notariacie. Celem zmiany miałoby być zrównanie sytuacji osób przystępujących do egzaminu notarialnego po aplikacji notarialnej i bez takiej aplikacji przez wprowadzenie dla wszystkich możliwości zdawania egzaminu w siedzibie dowolnie wybranej izby notarialnej. Obecnie obowiązuje zróżnicowanie uprawnień osób po aplikacji notarialnej i tych, które przystępują do egzaminu notarialnego w związku ze spełnianiem alternatywnych kryteriów pozwalających ubiegać się o status notariusza. Osoby z pierwszej grupy mogą złożyć wniosek o dopuszczenie do egzaminu notarialnego wyłącznie w siedzibie rady właściwej izby notarialnej, tj. tej, w której odbyły aplikację notarialną. Tymczasem zdarza się, że sytuacja życiowa tych osób zmienia się po ukończeniu aplikacji notarialnej i zamieszkują one niekiedy daleko od siedziby rady izby notarialnej, w której odbyły aplikację. Osoby z drugiej grupy mogą natomiast złożyć wniosek zgodnie z miejscem zamieszkania na obszarze właściwości danej komisji. Takie rozwiązanie budzi wątpliwości z perspektywy zgodności z konstytucyjną zasadą równości.

W odpowiedzi na poprzednie wystąpienie[18] w tej sprawie Minister Sprawiedliwości wyraził pozytywny stosunek do uwag Rzecznika, dotyczących potrzeby zmiany wskazanego przepisu Prawa o notariacie, podzielając wątpliwości wyrażone na tle zasady równości. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się[19] do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

Jednak w opinii[20] Ministra Sprawiedliwości brak jest podstaw do zainicjowania zmian legislacyjnych w zakresie wskazanym w wystąpieniu Rzecznika. Przyjęcie zmian w art. 74a § 2 Prawa o notariacie, poprzez wprowadzenie możliwości zdawania egzaminu notarialnego w siedzibie dowolnie wybranej przez kandydata izby notarialnej,

[18] Informacja RPO za 2023 r., s. 25.
[19] VII.561.15.2023 z 26 lutego 2024 r.
[20] Pismo z 29 maja 2024 r.

powodowałoby konieczność zmian regulacji dotyczących wszystkich zawodowych egzaminów prawniczych. Minister nie podzielił stanowiska RPO, że aktualnie istnieją zagrożenia natury konstytucyjnej uzasadniające wprowadzenie zmian. Jest przy tym bardzo prawdopodobne, że proponowana nowelizacja znacznie utrudniłaby przeprowadzenie egzaminu notarialnego, na skutek chociażby braku możliwości zapewnienia odpowiednich warunków lokalowych czy też obsługi informatycznej.

4. Określenie grup nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych uprawnionych do otrzymania wsparcia sfinansowanego ze środków publicznych

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o wsparciu rozwoju kompetencji cyfrowych uczniów i nauczycieli[21] (dalej jako: „ustawa o wsparciu”), w celu wspierania rozwoju kompetencji cyfrowych nauczycielom, wychowawcom i innym pracownikom pedagogicznym pozostającym w stosunku pracy na dzień 30 września 2023 r. w publicznych i niepublicznych szkołach podstawowych i ponadpodstawowych oraz w publicznych szkołach artystycznych, a także w niepublicznych szkołach artystycznych posiadających uprawnienia publicznej szkoły artystycznej przysługuje wsparcie sfinansowane ze środków publicznych. Wsparcie polega na przekazaniu nauczycielom jednorazowych świadczeń w formie bonów na zakup laptopów lub laptopów przeglądarkowych. Prawo do dokonywania płatności za pomocą bonu wygasa z końcem dnia 31 grudnia 2025 r.

Przewidziany art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o wsparciu krąg nauczycieli uprawnionych do otrzymania wsparcia został jednak istotnie ograniczony przepisami rozporządzenia Ministra Cyfryzacji w sprawie określenia grup nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych uprawnionych do otrzymania wsparcia sfinansowanego ze środków publicznych[22], zwanego dalej rozporządzeniem. Rozporządzenie to określa grupy nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych pozostających w stosunku pracy na dzień 30 września 2023 r. w publicznych i niepublicznych szkołach podstawowych oraz publicznych szkołach artystycznych, a także niepublicznych szkołach artystycznych posiadających uprawnienia publicznej szkoły artystycznej, realizujących kształcenie w klasach odpowiadających klasom IV–VIII szkół podstawowych, uprawnionych do otrzymania wsparcia sfinansowanego ze środków publicznych.

[21] Ustawa z 7 lipca 2023 r. (Dz.U. poz. 1369).
[22] Rozporządzenie z 28 września 2023 r. (Dz.U. poz. 2071).

Na podstawie tego rozporządzenia, wsparciem zostali objęci nauczyciele i wychowawcy w klasach IV–VIII szkół podstawowych. Rozporządzenie wyłączyło zaś z kręgu nauczycieli uprawnionych do uzyskania wsparcia nauczycieli w klasach I–III szkół podstawowych oraz nauczycieli szkół ponadpodstawowych, chociaż art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o wsparciu przewiduje objęcie tym wsparciem także tych nauczycieli. Pojawiła się zatem uzasadniona wątpliwość, czy rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy we właściwy sposób ją wykonuje, skoro wyłącza z kręgu osób uprawnionych do otrzymania wsparcia kategorie nauczycieli posiadających takie uprawnienie z mocy ustawy. Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy nie może bowiem w sposób samoistny modyfikować treści norm zawartych w ustawie. Zmiana taka albo modyfikacja jest możliwa jedynie wówczas, gdy zostało to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym.

W ocenie Rzecznika treść rozporządzenia w zakresie, w jakim wyłączyła z otrzymania wsparcia nauczycieli i wychowawców szkół podstawowych w klasach I–III oraz nauczycieli i wychowawców w szkołach ponadpodstawowych jest niezgodna z art. 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o wsparciu oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W tym bowiem zakresie rozporządzenie nie wykonuje ustawy o wsparciu, lecz modyfikuje zakres podmiotowy przyznanego przez ustawodawcę wsparcia. Rzecznik przekazał[23] uwagi Ministrowi Cyfryzacji z prośbą o ich rozważenie, a także jeśli zostaną one podzielone, z prośbą o podjęcie stosownych działań legislacyjnych w celu zmiany opisanego stanu rzeczy.

Minister[24] wyjaśnił, że na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o wsparciu rozwoju kompetencji cyfrowych nauczycieli, Minister Cyfryzacji określa w drodze rozporządzenia grupy nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych ze szkół, uprawnionych do otrzymania wsparcia, oraz ich kolejność, mając na uwadze typ szkoły i wykładany przez nauczyciela przedmiot oraz charakter realizowanych zadań przez wychowawców i innych pracowników pedagogicznych, a także sytuację społeczno-gospodarczą i stan finansów publicznych. Dokonane zmiany legislacyjne w rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji z dnia 22 stycznia 2025 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia grup nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych uprawnionych do otrzymania wsparcia sfinansowanego ze

[23] III.7042.5.2022 z 20 kwietnia 2024 r.
[24] Pismo z 24 października 2024 r.

środków publicznych[25], uwzględniają postulat Rzecznika – objęto bonem na zakup laptopów nauczycieli klas I–III szkół podstawowych oraz nauczycieli szkół ponadpodstawowych.

5. Sprawa opłat za egzamin do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury

Od kilku lat do Rzecznika wpływają skargi młodych prawników ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską dotyczące ustalenia opłaty za egzamin wstępny. Aktualnie jest ona uiszczana w tej samej wysokości, niezależnie od tego, w ilu częściach egzaminu kandydat wziął udział.

Konkurs na aplikację sędziowską i prokuratorską składa się z dwóch etapów: testu sprawdzającego wiedzę z poszczególnych dziedzin prawa oraz pracy pisemnej sprawdzającej umiejętności dokonywania wykładni i stosowania prawa, stosowania argumentacji prawniczej oraz kwalifikowania stanów faktycznych do zakresów właściwych norm prawnych. Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń, zdecydowana większość kandydatów nie przechodzi do etapu drugiego, a mimo to wszyscy kandydaci uiszczają opłatę za egzamin tylko raz – w pełnej wysokości.

W 2015 r. opłata ta została ustalona przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia w maksymalnej dozwolonej przez ustawę wysokości 50% minimalnego wynagrodzenia. W konsekwencji od lat opłata ta systematycznie rośnie z każdym rokiem, niezależnie od rzeczywistych kosztów organizacji egzaminu przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Pobieranie opłaty w pełnej wysokości od kandydatów, którzy nie będą brali udziału w etapie drugim egzaminu wstępnego, nie jest konieczne dla osiągnięcia wyznaczonego przez ustawodawcę celu, jakim jest prawidłowe i efektywne przeprowadzenie wyboru. Ponadto odwołanie się przez ustawodawcę do konstrukcji opłaty oznacza, że świadczenia stron powinny mieć charakter ekwiwalentny. W konsekwencji wysokość opłaty powinna mieć związek z realnymi kosztami poniesionymi przez instytucję z tytułu określonego świadczenia. Dla zachowania ekwiwalentnego charakteru opłaty za egzamin wstępny konieczne jest zatem zróżnicowanie jej wysokości w zależności od tego, czy kandydat bierze udział tylko w jednym etapie egzaminu, czy w obydwu. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[26] do Ministra Sprawiedliwości z postulatem stosownego uzupełnienia treści rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 20 października 2015 r.

---

[25] Dz.U. z 2025 r., poz. 96.
[26] VII.511.66.2019 z 3 czerwca 2024 r.

Minister poinformował[27], że w ramach prac powołanej przez niego Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądów Powszechnych i Prokuratury zostaną przedstawione analizy koncepcyjne w zakresie ewentualnych modyfikacji przepisów dotyczących zwrotu kandydatom części uiszczonej uprzednio pełnej wysokości opłaty – w sytuacji niezakwalifikowania się do drugiego etapu konkursu lub egzaminu oraz możliwości ustalenia mniejszej niż maksymalna wysokości opłaty za udział w konkursie na aplikację sędziowską i prokuratorską.

6. Potrzeba znowelizowania ustawy o komornikach sądowych

Na tle badanych spraw ujawnił się problem systemowy związany z charakterem decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie zawieszenia komornika oskarżonego o popełnienie przestępstwa.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach sądowych[28] (dalej jako: „u.k.s.”), „Minister Sprawiedliwości zawiesza komornika w czynnościach, jeżeli przeciwko komornikowi wszczęto postępowanie o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe”. Formuła „zawiesza” jest interpretowana w orzecznictwie jako bezwzględny obowiązek automatycznego zawieszenia komornika w przypadku wszczęcia przeciwko niemu postępowania o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, niezależnie od wiarygodności materiału dowodowego.

W ocenie Rzecznika w procedurze zawieszenia komornika występują cztery zasadnicze problemy: automatyzm decyzji o zawieszeniu komornika w przypadku określonym w art. 18 ust. 1 pkt 1 u.k.s. narusza zasadę domniemania niewinności oraz zasadę równości, bo w przypadku pozostałych prawniczych zawodów zaufania publicznego decyzja o zawieszeniu podejmowana jest z uwzględnieniem okoliczności indywidualnych; ograniczenie kontroli sądowej wspomnianej decyzji Ministra Sprawiedliwości do czysto formalnego potwierdzenia istnienia w obiegu prawnym postanowienia prokuratora o postawieniu komornikowi zarzutów narusza prawo do skutecznego środka odwoławczego; przewidziana w art. 48 ust. 2 u.k.s. nadmiernie surowa, sztywna i automatyczna sankcja w postaci obniżenia dochodu komornika o 75% z powodu zawieszenia narusza zasadę proporcjonalności; brak wyrównania utraconych przez

[27] Pismo z 5 lipca 2024 r.
[28] Ustawa z 22 marca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 1691).

komornika dochodów w przypadku prawomocnego uniewinnienia narusza prawo do rekompensaty za straty poniesione na skutek nieuzasadnionego oskarżenia.

Jedynie w przypadku komornika fakt wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego wiąże się z jego automatycznym zawieszeniem. W przypadku prokuratorów, radców prawnych, notariuszy i rzeczników patentowych wszczęcie postępowania karnego przeciwko nim stanowi jedynie fakultatywną podstawę zawieszenia w czynnościach. W przekonaniu Rzecznika nie istnieją żadne racjonalne powody, aby komorników traktować surowiej niż pozostałe zawody.

Ponadto, inaczej niż sąd dyscyplinarny, Minister Sprawiedliwości nie przeprowadza oceny indywidualnej przed podjęciem decyzji o zawieszeniu komornika. Takiej oceny nie dokonuje też sąd powszechny, do którego może odwołać się komornik. Kontrola sądowa w tym przypadku ma charakter formalny i ogranicza się do potwierdzenia istnienia w obiegu prawnym postanowienia prokuratora o postawieniu komornikowi zarzutów, niezależnie od ich trafności i ich znaczenia dla prawidłowego wykonywania zawodu. Kontrola sądowa nie obejmuje weryfikacji, na ile poważne i uzasadnione są stawiane komornikowi zarzuty oraz w jakim stopniu mogą one mu utrudnić rzetelne wykonywanie obowiązków zawodowych. Sąd powszechny kontrolujący decyzję o zawieszeniu komornika ma więc węższe kompetencje niż sąd dyscyplinarny, decydujący o zawieszeniu sędziego, adwokata, radcy prawnego, notariusza czy rzecznika patentowego.

Z wydaniem decyzji o zawieszeniu komornika powiązana jest też sankcja pozbawiająca komornika 75% dochodu z kancelarii, niezależnie od wagi zarzucanego czynu i osobistej sytuacji finansowej zawieszonego. Sankcja taka powinna zaś uwzględniać zasadę proporcjonalności, a więc przewidywać możliwość miarkowania surowości w sposób odpowiedni do okoliczności sprawy.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[29] do Ministra Sprawiedliwości z postulatem rozważenia nowelizacji art. 18 u.k.s.

W odpowiedzi Minister podzielił[30] przedstawione przez RPO wątpliwości prawno-ustrojowe związane z obligatoryjnym zawieszeniem w czynnościach komornika sądowego, przeciwko któremu prowadzone jest postępowanie i nadmiernym automatyzmem tej decyzji, co może naruszać zasadę domniemania niewinności oraz zasadę równości wobec prawa i niedyskryminacji. Z uwagi na wielowymiarowy i skomplikowany charakter problematyki, będzie ona przedmiotem szczegółowej analizy w ramach podejmowanych w

[29] VII.510.11.2024 z 8 lipca 2024 r.
[30] Pismo z 3 stycznia 2025 r.

Ministerstwie prac legislacyjnych w obszarze funkcjonowania komorników sądowych i asesorów sądowych oraz systemu egzekucji w Polsce.

7. Nierówności w przyznawaniu nagród jubileuszowych za 40 lat służby

Omówienie: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych.

8. Sprawa dostępu pokrzywdzonego wykroczeniem do danych osobowych jego sprawcy

Omówienie: Art. 45 – Prawo do sądu.

9. Różnicowanie sytuacji kierowców ukaranych mandatem

Omówienie: Art. 31 – Wolność i dopuszczalne ograniczenia.

10. Nadanie statusu osoby represjonowanej nieletnim opozycjonistom w PRL

Omówienie: Art. 77 ust. 1 – Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej.

Art. 32 ust. 2 – Zasada niedyskryminacji

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

1. Sytuacja osób starszych w Polsce

Rzecznik dostrzega wyzwania dotyczące osób starszych oraz potrzebę całościowego podejścia do polityki senioralnej i starzenia się w Polsce. Zdaniem Rzecznika wciąż w stosunku do tej kategorii osób utrzymuje się podejście ograniczone do postrzegania ich praw wyłącznie w ramach pomocy społecznej.

Wiele usług kierowanych do osób starszych traktowanych jest jako świadczenia pomocy społecznej. Osoby starsze skarżą się m.in. na konieczność wypełniania formularzy dotyczących ich stanu majątkowego, gdy starają się uczestniczyć w zajęciach oferowanych przez kluby seniora. Obowiązek ten odczuwany jest jako stygmatyzujący i naruszający ich poczucie godności. Osoby starsze rezygnują więc z tych form aktywności. W związku z tym istnieje potrzeba takiego ukształtowania i prowadzenia polityki senioralnej, która nie będzie różnicować osób starszych ze względu na ich sytuację ekonomiczną i w kompleksowy sposób odpowie na różnorodne potrzeby tej grupy społecznej, zapewniając możliwość korzystania z pełni praw obywatelskich.

Brak rozróżnienia pomiędzy działaniami na rzecz walki z ubóstwem a działaniami skierowanych do ogółu osób starszych może być odbierany jako efekt stereotypów kojarzących starość z ubóstwem, słabością i potrzebami w zakresie wsparcia. Te stereotypy wpisują się w zjawisko ageizmu. Pojęcie to oznacza dyskryminację oraz wyznawanie nieuzasadnionych poglądów i przesądów dotyczących jednostek lub całych grup społecznych opartych na ich wieku. Przeciwdziałanie temu zjawisku powinno opierać się na przemyślanej strategii oraz – w pierwszej kolejności – na wyeliminowaniu ageizmu z dokumentów rządowych, ustaw, struktur urzędów publicznych, jak również z języka debaty publicznej.

Wyzwaniem pozostaje wyeliminowanie ageizmu instytucjonalnego w takich obszarach polityki publicznej i przepisach prawa, jak m.in. dostęp do służby zdrowia, dostęp do edukacji, dostęp do rynku pracy. Wśród oczekiwanych działań skierowanych do osób starszych można wymienić: wyodrębnienie działu w budżecie państwa i przeznaczenie osobnych środków na realizację polityki senioralnej, np. w postaci subwencji senioralnej, nowelizację ustawy o osobach starszych, tak aby umożliwiała sprawną ewaluację i koordynację działań, audyt realizacji „Założeń Polityki Społecznej

wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność", przyjętej w 2018 r., przegląd dotychczasowych polityk publicznych pod kątem ageizmu instytucjonalnego, rozpoczęcie prac nad kolejną edycją polityki senioralnej, a także aktywne włączenie się Polski na forum ONZ w prace na rzecz konwencji o prawach osób starszych, która poprzez zestawienie standardów ochrony praw osób starszych stanowiłaby kompas dla zmian w prawie na poziomie krajowym oraz mechanizm mobilizujący do realizacji zamierzeń w postaci okresowej sprawozdawczości z implementacji przepisów prawa międzynarodowego. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się[31] do Ministra do spraw Polityki Senioralnej z prośbą o udzielenie informacji na temat planowanych działań mających na celu poprawę sytuacji osób starszych w Polsce.

W odpowiedzi Minister wskazała[32], że najważniejszym wyzwaniem jest wdrożenie ustawy dotyczącej bonu senioralnego i wprowadzenie tego rozwiązania w życie. Bon senioralny będzie świadczeniem w formie usługi o charakterze opiekuńczym w miejscu zamieszkania osoby starszej. Usługi te będą obejmowały pomoc w czynnościach dnia codziennego, np. pomoc w przygotowaniu i spożywaniu posiłków, ale także wspieranie kontaktów z otoczeniem. Rozwiązanie skierowane będzie do osób w wieku 75+. Warunkiem otrzymania wsparcia będzie aktywność zawodowa osoby zobowiązanej do alimentacji (najczęściej dziecka seniora). Głównym założeniem bonu jest wyjście ze wsparciem osób starszych poza system pomocy społecznej, dzięki czemu będzie ono dostępne także dla tych osób, których dochody przewyższają kryteria dochodowe w systemie pomocy społecznej. Rozwiązanie to będzie miało także charakter aktywizujący. Z jednej strony pozwoli rodzinom osób starszych pozostać na rynku pracy, ułatwiając tym samym godzenie życia zawodowego z rodzinnym. Z drugiej strony, będzie ono tworzyć nowe miejsca pracy dla opiekunów, którymi będą mogły być także osoby osiągające wiek emerytalny. Minister poinformował także, że 1 marca 2024 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyło się pierwsze posiedzenie Rady ds. Polityki Senioralnej. Głównymi zadaniami Rady jest opracowywanie kierunków działań adresowanych na rzecz osób starszych w Polsce, inicjowanie, wspieranie i promowanie rozwiązań z zakresu polityki senioralnej oraz przedstawianie Ministrowi propozycji rozwiązań na rzecz rozwoju systemu wsparcia osób starszych.

Rzecznik zwrócił także uwagę na trwający kolejny etap debaty na forum ONZ dotyczącej opracowania i przyjęcia konwencji o prawach osób starszych, czyli

[31] XI.503.1.2023 z 25 marca 2024 r.
[32] Pismo z 25 kwietnia 2024 r.

przygotowanie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, która może umożliwić kontynuację działań na rzecz wzmocnienia praw osób starszych. Dotychczas polski rząd nie był zaangażowany w prace. Natomiast reprezentacja Polski na forum międzynarodowym wykracza poza mandat RPO, Rzecznik uczestniczy więc w tych pracach wyłącznie jako krajowy organ ochrony praw człowieka.

Nowa konwencja poprzez zebranie i usystematyzowanie standardów ochrony praw osób starszych stanowiłaby kompas dla zmian w prawie na poziomie krajowym oraz mechanizm mobilizujący do realizacji zamierzeń w postaci okresowej sprawozdawczości z implementacji jej postanowień. Ponadto, podobnie jak Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, konwencja o prawach osób starszych zwiększyłaby ogólną świadomość w społeczeństwie co do praw człowieka w starszym wieku, a także wpłynęłaby na kształt kolejnych polityk publicznych.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[33] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie, czy oraz jakie działania na forum międzynarodowym podejmuje lub zamierza podjąć rząd w celu ochrony praw osób starszych, w szczególności, czy włączy się w prace nad konwencją o prawach osób starszych.

W odpowiedzi Rzecznik uzyskał informację, że kompetencje w zakresie polityki senioralnej zostały przekazane Ministrowi ds. Polityki Senioralnej[34], dlatego w następnym kroku Rzecznik zwrócił się z analogicznym pytaniem do Ministra ds. Polityki Senioralnej[35], który poinformował Rzecznika, że w powierzonych mu kompetencjach nie zawarto współpracy z organizacjami międzynarodowymi i działań na forum międzynarodowym[36]. Następnie Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o informację o działaniach podejmowanych w ramach koordynacji współpracy z organizacjami międzynarodowymi w tym zakresie oraz o informację o otrzymanych instrukcjach co do stanowiska Polski w debacie o prawach osób starszych prowadzonej na forum ONZ[37].

[33] XI.503.1.2023 z 31 lipca 2024 r.
[34] Pismo z 27 sierpnia 2024 r.
[35] XI.503.1.2023 z 27 września 2024 r.
[36] Pismo z 7 listopada 2024 r.
[37] XI.503.1.2023 z 23 grudnia 2024 r.

2. Wykluczenie cyfrowe osób starszych

Do Biura Rzecznika wpływały wnioski dotyczące wykluczenia cyfrowego seniorów. Wielu z nich działa w fundacjach i sygnalizuje problem sprawozdawczości cyfrowej z działalności fundacji. Te ostatnie, w myśl art. 12 ust. 2 ustawy o fundacjach, składają corocznie właściwemu ministrowi sprawozdanie ze swej działalności, obejmujące najważniejsze informacje o ich działalności w okresie sprawozdawczym, pozwalające ocenić prawidłowość realizacji przez fundację jej celów statutowych. Sprawozdanie od dnia 1 stycznia 2023 r. sporządzane jest w postaci elektronicznej, na formularzu udostępnionym w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości oraz opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

Pomimo relatywnie dobrze rozwiniętej sieci internetowej w Polsce, odsetek osób (w szczególności osób starszych), które nie korzystały z Internetu, jest nadal wysoki. Liczba osób korzystających ze źródeł internetowych administracji publicznej w Polsce nie przekracza średniej wśród państw członkowskich UE. Natomiast jeśli chodzi o osoby starsze, to Polska plasuje się wśród państw, w których seniorzy najrzadziej korzystają z usług e-administracji. Z badań wynika, że niski poziom wykorzystania nowoczesnych technologii przez seniorów wynika z przywiązania do dawnych przyzwyczajeń, braku zapewnienia odpowiedniego dostępu, a także braku umiejętności korzystania z nich. Istotnym elementem wskazywanym przez samych seniorów są także problemy zdrowotne (przede wszystkim problemy ze wzrokiem), które utrudniają korzystanie z zasobów internetowych. Identyfikowany jest także problem polskiego prawodawstwa oraz tworzonych programów rządowych, w których brakuje odpowiednich rozwiązań strukturalnych, mogących wspomniane problemy rozwiązać.

Automatyczne przekształcanie dotychczasowych obowiązków papierowych w obowiązki cyfrowe, bez zapewniania odpowiednich przepisów przejściowych, a także możliwych wyłączeń uzasadnionych okolicznościami, budzi zastrzeżenia w zakresie nie tylko prawidłowej legislacji, ale także zgodności z konstytucyjnym zakazem dyskryminacji oraz właściwym poszanowaniem praw osób w wieku podeszłym do godnego i niezależnego życia. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się[38] do Ministra do spraw Polityki Senioralnej o podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych, w szczególności w obszarach zasygnalizowanych.

[38] VII.801.2.2022 z 8 kwietnia 2024 r.

Minister poinformował[39], że jednym z pierwszych działań podjętych po objęciu funkcji było dokonanie przeglądu działań na rzecz osób starszych we wszystkich ministerstwach. Z informacji przekazanych przez poszczególne resorty wynika, że w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu seniorów wiele planowanych działań to kampanie informacyjne i działania edukacyjne. Minister zapewnił, że wszystkie aspekty wykluczenia cyfrowego osób starszych poruszone przez Rzecznika w wystąpieniu wpisują się w założenia polityki senioralnej, odpowiadającej na potrzeby seniorów i wyzwania demografii. Są one również zgodne z kierunkami działań podejmowanych lub planowanych do podjęcia w toku sprawowania funkcji Ministra do spraw Polityki Senioralnej.

3. Wyroki ETPC ws. związków jednopłciowych

W wyrokach w sprawie Przybyszewska i inni przeciwko Polsce[40] oraz w sprawie Formela i inni przeciwko Polsce[41] Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) orzekł naruszenie art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) poprzez niewywiązanie się z pozytywnego obowiązku zapewnienia szczególnych ram prawnych przewidujących uznanie i ochronę związków osób tej samej płci. Trybunał wskazał, że brak prawnego uregulowania podstawowych aspektów życia przez osoby pozostające w związkach jednopłciowych w Polsce narusza ich prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

ETPC potwierdził, że zgodnie z pozytywnymi obowiązkami wynikającymi z art. 8 Konwencji, państwa członkowskie Rady Europy są zobowiązane do zapewnienia ram prawnych umożliwiających parom tej samej płci odpowiednie uznanie i ochronę ich związku. Trybunał wskazał na aspekty materialne, w tym opodatkowanie, dziedziczenie czy obowiązek alimentacji, jak i „moralne", takie jak prawa i obowiązki w zakresie wzajemnej pomocy, które są integralną częścią życia każdej pary i należy je unormować w ramach prawnych dostępnych dla par tej samej płci. Jednocześnie uznał aktualnie istniejące w polskim porządku prawnym możliwości uregulowania pewnych dziedzin życia przy pomocy umów prawa prywatnego, pełnomocnictw i upoważnień za niespełniające wymagań z art. 8 Konwencji i niezapewniające podstawowych potrzeb uznania i ochrony par tej samej płci w stabilnym i stałym związku.

---

[39] Pismo z 21 maja 2024 r.
[40] Wyrok z 12 grudnia 2023 r. (skarga nr 11454/17 i 9 innych).
[41] Wyrok z 19 września 2024 r. (skarga nr 58828/12 i 4 inne).

Jednocześnie żaden z interesów publicznych przedstawionych przez rząd w postępowaniach przed ETPC nie przeważył, w ocenie Trybunału, nad interesem skarżących do prawnego uznania i ochrony ich relacji. W ocenie Trybunału państwa-strony Konwencji mają szeroki margines oceny w zakresie charakteru reżimu prawnego dla par jednopłciowych. Istotne jest jednak, aby ochrona przyznana przez państwo parom jednopłciowym była odpowiednia – Konwencja ma bowiem gwarantować nie iluzoryczne lub teoretyczne uprawnienia, ale takie, które będą praktycznie i efektywnie zapewniane. Prawna instytucjonalizacja związków osób tej samej płci ma służyć nie tylko ułatwieniu im wspólnego, codziennego życia, ale przede wszystkim stanowić państwowe uznanie ich relacji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[42] do Premiera z prośbą o powiadomienie, jakie kroki i w ramach jakiego harmonogramu zamierza podjąć Rząd RP w celu wykonania wskazanych w niniejszym wystąpieniu wyroków ETPC.

Rzecznik nie uzyskał odpowiedzi Prezesa Rady Ministrów na to wystąpienie.

4. Opinia RPO do projektu ustaw o rejestrowanych związkach partnerskich i przepisów wprowadzających ww. ustawę

Rzecznik przedstawił[43] uwagi do rządowego projektu ustaw o rejestrowanych związkach partnerskich i przepisów wprowadzających ww. ustawę.

RPO pozytywnie ocenił projekty ustawy o rejestrowanych związkach partnerskich i Przepisy wprowadzające ustawę o rejestrowanych związkach partnerskich (w wersji z dnia 18 października 2024 r.), wskazując, że wprowadzenie w drodze ustawy zwykłej związku partnerskiego osób tej samej płci w zaproponowanym kształcie nie narusza przepisów Konstytucji, w tym art. 18, z którego wynika, że małżeństwo jest związkiem kobiety i mężczyzny.

Uregulowanie sytuacji prawnej osób pozostających w takich związkach wynika z obowiązku Rzeczpospolitej Polskiej respektowania prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji). Wskazywał na to Europejski Trybunał Praw Człowieka[44].

Zdaniem Rzecznika konieczne jest, aby projektowane ustawy, zwłaszcza przepisy wprowadzające, pozostawały w aksjologicznej i terminologicznej spójności z obowiązującymi już przepisami. W tym zakresie wątpliwości Rzecznika wzbudziło

---

[42] XI.504.1.2024 z 10 października 2024 r.
[43] XI.022.1.2024 z 13 listopada 2024 r.
[44] Wyroki ETPC z 17 stycznia 2023 r. Fedotova i inni przeciw Rosji, skargi nr 40792/10, 30538/14 i 43439/14; z 12 grudnia 2023 r. Przybyszewska i inni przeciw Polsce, skarga nr 11454/17; z 19 września 2024 r. Formela i inni przeciw Polsce, skarga nr 58828/12.

automatyczne rozszerzenie zakresu podmiotowego uprawnień i obowiązków, które aktualnie są adresowane do małżonków, na osoby pozostające w związkach partnerskich, podczas gdy rozwiązanie tego związku ma być istotnie uproszczone w porównaniu do rozwiązania małżeństwa i nie podlegać – jak w przypadku związku małżeńskiego – kontroli sądu.

Zastosowanie takiego zabiegu legislacyjnego, choć dopuszczalne, nasuwa wątpliwości, czy uprawnienia partnerów zostały właściwie skorelowane z ich obowiązkami w razie nagłego ustania związku, m.in. w zakresie obowiązku dostarczania środków utrzymania na rzecz osoby, która dokonała jednostronnego rozwiązania związku partnerskiego lub uprawnień podatkowych.

Rzecznik podkreślił, że w sytuacji jednostronnego rozwiązania związku partnerskiego nie jest uwzględniona nie tylko wola, ale też sytuacja drugiego partnera. Tymczasem rozwiązanie związku może prowadzić do istotnego naruszenia praw drugiego z partnerów lub wspólnie wychowywanych dzieci. Przyjęta w projekcie ustawy procedura jednostronnego rozwiązania związku partnerskiego uniemożliwia również zbadanie i uwzględnienie sytuacji i dobrostanu dzieci pozostających pod pieczą partnerów. Może to budzić wątpliwości z punktu widzenia obowiązku państwa zapewnienia odpowiedniej ochrony praw dziecka (art. 72 ust. 1 Konstytucji).

Mając na uwadze prawa osób z niepełnosprawnością, Rzecznik zwrócił uwagę, że w projekcie ustawy nie przewidziano prawa do zawarcia związku partnerskiego przez osoby ubezwłasnowolnione całkowicie. Proponowane rozwiązanie jest krzywdzące dla wielu osób z niepełnosprawnościami, podobnie jak aktualnie obowiązujący art. 11 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, zakazujący osobie ubezwłasnowolnionej zawarcia małżeństwa. Rzecznik postuluje zmianę wskazanego przepisu ustawy o związkach partnerskich i umożliwienie, choćby pod pewnymi warunkami proceduralnymi, prawa do wstąpienia w związek osobom ubezwłasnowolnionym całkowicie.

Rzecznik wskazał także na konieczność ponownej analizy projektów ustaw pod kątem spójności systemu prawa i zgodności opiniowanych projektów z zasadami poprawnej legislacji. Uwagi Rzecznika dotyczyły również uzgodnienia treści projektowanych ustaw z obowiązującymi przepisami m.in. Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania cywilnego i Prawa o aktach stanu cywilnego. Zdaniem Rzecznika doprecyzowanie proponowanych rozwiązań jest niezbędne dla zapewnienia spójności i uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych.

5. Dostęp do służby wojskowej osób transpłciowych

Rzecznik ponownie zwrócił uwagę Ministra Obrony Narodowej na problem wykluczenia możliwości pełnienia służby wojskowej przez osoby transpłciowe[45].

W rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej w sprawie orzekania o zdolności do służby wojskowej i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach[46], które weszło w życie w dniu 28 marca 2024 r., „transseksualizm" i „obojnactwo" w dalszym ciągu figurują jako choroby i ułomności będące podstawą do orzeczenia przez komisję kategorii „E" lub „N", oznaczających całkowitą, trwałą lub czasową niezdolność do czynnej służby wojskowej. „Transseksualizm" i „obojnactwo" widnieją w wykazie chorób lub ułomności uwzględnianych przy orzekaniu o zdolności do służby wojskowej oraz służby poza granicami państwa, a także o ograniczonej zdolności do pełnienia zawodowej służby wojskowej w poszczególnych rodzajach sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i rodzajach wojsk oraz na określonych stanowiskach służbowych wraz ze wskazaniem kategorii zdolności do zawodowej służby wojskowej, jak również warunkach orzeczenia o tych sprawach, a także w wykazie chorób i ułomności uwzględnianym przy orzekaniu o zdolności do pełnienia służby w rodzajach wojsk i służb oraz na stanowiskach służbowych i funkcjach wojskowych wymagających szczególnych predyspozycji zdrowotnych oraz warunkach orzekania w tych sprawach.

Stan prawny ograniczający dostęp do służby wojskowej osobom transpłciowym i interpłciowym stoi w sprzeczności z aktualnym stanem wiedzy medycznej oraz z Zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie praw człowieka członków sił zbrojnych z 2010 r. i może być uznany za przejaw dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową. Dlatego Rzecznik zwrócił się[47] do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował[48], że po rozpoznaniu wszystkich aspektów związanych z warunkami pełnienia służby wojskowej podjął decyzję o rozpoczęciu prac nad regulacjami dotyczącymi zmiany kategorii zdolności do czynnej służby wojskowej w grupie osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej oraz osoby ubiegające się o

[45] Zob. Postulat Rzecznika w zakresie orzekania o zdolności do czynnej służby wojskowej oraz trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach poprzez usunięcie „transseksualizmu" z listy chorób uniemożliwiających czynną służbę wojskową w raporcie RPO pt. „Sytuacja prawna osób nieheteroseksualnych i transpłciowych w Polsce. Międzynarodowy standard ochrony praw człowieka osób LGBT i stan jego przestrzegania z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich".
[46] Rozporządzenie z 25 marca 2024 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 466).
[47] XI.801.12.2021 z 19 kwietnia 2024 r.
[48] Pismo z 27 maja 2024 r.

powołanie do czynnej służby wojskowej innej niż zawodowa, a także żołnierzy rezerwy. Wiąże się to także z wprowadzeniem w miejsce transseksualizmu nowego pojęcia zgodnego z ICD-11: „niezgodność płciowa". Podobne działanie planuje się w przypadku pojęcia „obojnactwo", które można zastąpić pojęciem „interpłciowości" lub całkowicie usunąć przy kolejnej nowelizacji rozporządzenia w sprawie orzekania o zdolności do służby wojskowej i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich.

6. Wystąpienia RPO w sprawie Samorządowych Kart Praw Rodzin

W odpowiedzi na liczne wnioski indywidualne dotyczące tzw. Samorządowych Kart Praw Rodzin Rzecznik skierował wystąpienia[49] do: Burmistrza Miasta i Gminy Odrzywół, Starosty Łańcuckiego, Burmistrza Dębicy oraz Starosty Dębickiego o rozważenie wyeliminowania uchwał z obrotu prawnego lub ich zmodyfikowania, tak aby nie budziły zastrzeżeń.

W wystąpieniu Rzecznik zaznaczył, że uchwały te nie odnoszą się bezpośrednio do osób nieheteronormatywnych i nie budzą takich zastrzeżeń, jak uchwały w sprawie „ideologii LGBT". Rzecznik podkreślił, że pojęcie „rodzina", jakim posługują się SKPR, powinno być rozumiane w sposób uwzględniający interpretację tego pojęcia przyjętą w Konstytucji i orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ponadto niektóre postanowienia SKPR mogą prowadzić do wykluczenia z ochrony samotnych rodziców.

Zdaniem Rzecznika wątpliwości budzi postanowienie Karty, które uzależnia przyznanie rodzicom dostępu do usług i świadczeń oferowanych przez samorząd od złożenia oświadczenia o statusie samotnego rodzica lub przedłożenia orzeczenia zasądzającego alimenty. Takie rozwiązanie wyklucza z możliwości otrzymywania świadczeń rodziców, którzy z różnych przyczyn nie mają możliwości uzyskania takiego orzeczenia bądź na nie oczekują.

Ponadto postanowienia SKPR dotyczące „wyłączenia możliwości przeznaczenia środków publicznych i mienia publicznego na projekty podważające konstytucyjną tożsamość małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny lub autonomię rodziny" czy „wykluczenia przeznaczenia środków na działania podważające konstytucyjne fundamenty prawa rodzinnego lub godzące w prawa obywateli" mają charakter nieostry i mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z zasadą równego traktowania. Może to prowadzić do nieuprawnionego różnicowania dostępu organizacji do finansowania ich działania. Także

[49] XI.505.18.2023 z 21 listopada 2024 r.

powoływanie nowych organów – jak Rzecznika Praw Rodziny – bez jednoznacznej podstawy ustawowej nie należy do zadań rady gminy. W konsekwencji takie uregulowania SKPR stanowią przekroczenie kompetencji uchwałodawczych organu samorządu terytorialnego.

W odpowiedzi na wskazane wystąpienia Starosta Łańcucki[50], Burmistrz Dębicy[51] i Starosta Dębicki[52] poinformowali Rzecznika o podjęciu ponownej analizy treści Kart. Gmina Odrzywół uchyliła natomiast Samorządową Kartę Praw Rodzin[53].

7. Zwrot potrącanych w okresie zawieszenia nauczyciela kwot wynagrodzenia

Omówienie: Art. 65 – Prawa pracownicze.

8. Nierówne traktowanie funkcjonariuszy Morskiego Oddziału Straży Granicznej

Omówienie: Rozdział – Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych.

[50] Pismo Starosty Łańcuckiego z dnia 17 grudnia 2024 r.
[51] Pismo Burmistrza Dębicy z dnia 19 grudnia 2024 r.
[52] Pismo Starosty Dębickiego z dnia 19 grudnia 2024 r.
[53] Uchwała dostępna pod adresem: https://www.bip.odrzywol.akcessnet.net/index.php?idg=3&id=1018&x=60&y=92 [dostęp: 8 stycznia 2025 r.].

Art. 33 – Równe traktowanie kobiet i mężczyzn

1. Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.
2. Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń.

1. Nierówne ukształtowanie sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn oddających krew

Jak wynika z rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie warunków pobierania krwi od kandydatów na dawców krwi i dawców krwi[54], mężczyźni w ciągu roku mogą oddać 2700 ml krwi, a kobiety – 1800 ml. Takie zróżnicowanie prowadzi do sytuacji, w której na oddanie tej samej co mężczyźni ilości krwi, przekraczającej 1800 ml, kobiety potrzebują więcej czasu przy założeniu oddawania krwi w maksymalnej ilości i w maksymalnej rocznej częstotliwości.

Od objętości pobranej krwi przepisy uzależniają przyznanie określonych ulg, uprawnień i odznaczeń, w tym odznaki „Honorowy Dawca Krwi – Zasłużony dla Zdrowia Narodu". Tak więc kobieta, nawet jeśli będzie oddawała krew w maksymalnej objętości i maksymalnej rocznej częstotliwości, nabędzie prawo do ulg i przywilejów później.

Z perspektywy zasady równości kwestią, która może budzić wątpliwości, nie jest zróżnicowane traktowanie w zakresie częstotliwości pobrań krwi od kobiet i mężczyzn w skali roku, które może być uzasadnione różnicami fizjologicznymi między płciami. Za naruszające zasadę równości uznać należy gorsze traktowanie kobiet w porównaniu do mężczyzn w sytuacji, w której ta sama ilość krwi, przekraczająca 1800 ml, jest brana pod uwagę jako kryterium upoważniające osoby oddające krew do skorzystania z uprawnień albo przywilejów.

W ocenie Rzecznika przepis art. 7 ust. 1 ustawy o publicznej służbie krwi[55] (dalej jako: „u.p.s.k.") w związku z przepisami ww. rozporządzenia prowadzi do dyskryminacji pośredniej. Przyjęte obiektywne kryterium ilości oddanej krwi, takiej samej dla obu płci, stawia kobiety w gorszym położeniu od mężczyzn.

Wszystkie osoby decydujące się na oddanie krwi powinny mieć prawo do wiążących się z tym uprawnień i przywilejów, niezależnie od płci i innych charakteryzujących je cech, jak podstawa czy forma realizacji aktywności zawodowej. W związku z tym Rzecznik

[54] Rozporządzenie z 11 września 2017 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1279).
[55] Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 318 ze zm.).

zwrócił się[56] do Ministra Zdrowia o zrównanie sytuacji kobiet i mężczyzn w zakresie nabywania tytułu Zasłużonego Honorowego Dawcy Krwi i związanych z nim przywilejów.

Minister poinformował[57], że podjęcie prac legislacyjnych wymagać będzie przeprowadzenia ponownej analizy regulowanego obszaru, w tym kwestii dotyczących przyznania określonych ulg, uprawnień i odznaczeń, w tym odznaki „Honorowy Dawca Krwi – Zasłużony dla Zdrowia Narodu". Analizie zostanie poddana również kwestia kryteriów dotyczących ilości oddanej krwi dla kobiet i mężczyzn, w zakresie proporcji co do różnicy częstotliwości jej oddawania, wynikającej z rozporządzenia w sprawie warunków pobierania krwi od kandydatów na dawców krwi i dawców krwi, w celu zrównania okresu donacji jako kryterium nabycia określonych uprawnień czy przywilejów.

2. Zasady wypłacania i finansowania rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego

Na tle spraw skierowanych do Rzecznika ujawnił się problem dostępu ojca wychowującego co najmniej czworo dzieci do rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym[58] (dalej jako: „ustawa o r.ś.u.") określa warunki i tryb przyznawania oraz zasady wypłacania i finansowania rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, zwanego dalej: świadczeniem. Celem świadczenia jest zapewnienie niezbędnych środków utrzymania osobom, które zrezygnowały z zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej albo ich nie podjęły ze względu na wychowywanie dzieci. W art. 3 ust. 1 ustawy o r.ś.u. określono, że świadczenie może być przyznane: matce, która urodziła i wychowała lub wychowała co najmniej czworo dzieci; ojcu, który wychował co najmniej czworo dzieci, w przypadku śmierci matki dzieci albo porzucenia dzieci przez matkę lub w przypadku długotrwałego zaprzestania wychowywania dzieci przez matkę.

Kształt art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o r.ś.u. w sposób jednoznaczny uzależnia prawo ojca do uzyskania świadczenia od określonych przesłanek związanych z osobą matki. Stanowi bowiem, że ojcu przysługuje prawo do świadczenia z tytułu wychowania co najmniej czworga dzieci wyłącznie w sytuacji, gdy nie może skorzystać z niego matka. Uprawnienie ojca do świadczenia zostało zatem unormowane w sposób zasadniczo odmienny od uprawnienia matki, a wręcz potraktowane jako zastępcze i posiłkowe.

---

[56] XI.815.43.2021 z 14 marca 2024 r.
[57] Pismo z 30 kwietnia 2024 r.
[58] Ustawa z 31 stycznia 2019 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1051).

Takie ukształtowanie prawa ojca do świadczenia może budzić zasadnicze wątpliwości co do zgodności z art. 33 ust. 1 i 2 Konstytucji. Założenie ustawodawcy, że pierwszeństwo do uzyskania świadczenia ma matka wychowująca co najmniej czworo dzieci, a ojciec wychowujący co najmniej czworo dzieci nabędzie uprawnienie tylko w ograniczonych ściśle warunkach, w sposób nierówny traktuje rodziców dzieci. Może prowadzić do powielania i utrwalania postaw, że w realizacji prawa rodziców do wychowania dzieci to prawo matki ma uprzywilejowany charakter. Ustawodawca, przesądzając o pierwszeństwie kobiety/matki w realizacji prawa do świadczenia w porównaniu z mężczyzną/ojcem, w sytuacji, gdy oboje spełniają warunki dla uzyskania tego świadczenia z tytułu wychowania co najmniej czworga dzieci, wprowadził nierówność w prawach i obowiązkach rodziców dzieci. Zróżnicowanie takie, w ocenie Rzecznika, nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

Kwestionowany przepis w sposób pośredni wkracza w sferę wolnych od ingerencji państwa wyborów rodziców wychowujących dzieci, nie wiążąc tego wkroczenia z okolicznościami znajdującymi oparcie w obowiązujących przepisach prawa i normach konstytucyjnych.

Zgodnie z art. 33 Konstytucji kobieta i mężczyzna mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym. Nakaz równego traktowania kobiet i mężczyzn oznacza, że obie grupy należy traktować tak samo, gdy znajdują się w identycznej lub podobnej sytuacji, oraz traktować odmiennie, gdy znajdują się w odmiennej sytuacji faktycznej. Tymczasem ustawodawca, różnicując prawo do świadczenia, dokonał w sposób arbitralny podziału obowiązków rodziców związanych z wychowywaniem dzieci. Wyłączono tym samym możliwość dokonania przez rodziców swobodnego wyboru w tym zakresie, opartego o indywidualną sytuację rodziny. Taka ingerencja w życie rodzinne nie jest dostatecznie uzasadniona innymi wartościami konstytucyjnymi. Dlatego Rzecznik zwrócił się[59] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie sygnalizowanego problemu oraz rozważenie zasadności podjęcia stosownych działań legislacyjnych.

Minister przyznał[60], że w polskim społeczeństwie zachodzą od lat przemiany społeczno-kulturowe, których rezultatem jest większe zaangażowanie ojców w proces wychowania dzieci, a z drugiej strony, że przedmiotem ochrony konstytucyjnej jest nie tylko macierzyństwo, lecz także rodzicielstwo, zaś podział ról związanych z wychowaniem

[59] III.7067.1.2024 z 25 marca 2024 r.
[60] Pismo z 24 września 2024 r.

dzieci mieści się w sferze konstytucyjnej autonomii rodziny. Okoliczności te powinny być brane pod uwagę przy kształtowaniu przesłanek nabycia lub przyznania uprawnień do świadczeń z zabezpieczenia społecznego, które odwołują się do pełnienia ról rodzicielskich. Z tych powodów zasadne jest podjęcie dyskusji, poprzedzonej stosownymi analizami prawnymi i finansowymi, w zakresie ukształtowania przesłanek przyznania rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego dla ojców.

Art. 34 – Prawo do obywatelstwa polskiego

1. Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa.

2. Obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie.

W 2024 r. nie wpływały do Rzecznika Praw Obywatelskich wnioski wskazujące na naruszenie prawa do obywatelstwa polskiego.

Art. 35 – Prawa mniejszości narodowych i etnicznych

1. Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury.
2. Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.

1. Sprawa nauki języka niemieckiego jako języka mniejszości

Proces ograniczenia dostępu mniejszości niemieckiej w Polsce do nauczania własnego języka i nauki w tym języku został zainicjowany uchwaleniem ustawy budżetowej na rok 2022, zakładającej zmniejszenie środków przewidzianych w budżecie państwa w części dotyczącej subwencji oświatowej na nauczanie języków mniejszości narodowych i etnicznych. Rozporządzeniem Ministra Edukacji i Nauki[61] zmniejszono wymiar nauki języka niemieckiego jako języka mniejszości narodowej, realizowanej w formie dodatkowej nauki języka, z trzech godzin do godziny tygodniowo. W kolejnym rozporządzeniu Ministra Edukacji i Nauki[62] określono zmniejszenie wartości wag służących naliczaniu subwencji dla uczniów lub słuchaczy należących do mniejszości niemieckiej. Zmiany te skłoniły Rzecznika do skierowania wystąpień do Marszałka Senatu[63], Prezesa Rady Ministrów[64] oraz Ministra Edukacji i Nauki[65]. Rzecznik wskazywał na konieczność przywrócenia pełnego wymiaru godzin nauki języka niemieckiego jako języka mniejszości narodowej w formie nauki dodatkowej, na zasadzie równości z innymi mniejszościami.

Rzecznik z aprobatą przyjął więc rozwiązania zawarte w projekcie rozporządzenia, w którym przewidziano ujednolicenie od 1 września 2024 r., w stosunku do wszystkich uczniów należących do mniejszości narodowych, tygodniowego wymiaru godzin nauki języka mniejszości narodowej w formie dodatkowej nauki tego języka wynoszącego 3 godziny w każdej klasie szkoły podstawowej, liceum ogólnokształcącego, technikum, branżowej szkoły I stopnia i branżowej szkoły II stopnia. Zastrzeżenia wzbudził natomiast termin wejścia w życie proponowanych zmian. Zmniejszenie wymiaru godzin nauki języka

[61] Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z 4 lutego 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 276).
[62] Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z 10 lutego 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 335).
[63] XI.813.18.2021 z 5 stycznia 2022 r.
[64] XI.813.18.2021 z 5 stycznia 2022 r.
[65] XI.813.18.2021 z 15 marca 2023 r. oraz z 6 lipca 2023 r.

niemieckiego jako języka mniejszości w formie dodatkowej stanowiło naruszenie standardu konstytucyjnego i prawnomiędzynarodowego w zakresie pozytywnego działania państwa na rzecz podtrzymania tożsamości kulturowo-językowej. Dlatego usunięcie skutków tego naruszenia powinno nastąpić niezwłocznie, już od drugiego semestru roku szkolnego 2023/2024.

Rzecznik zauważył, że pomimo zmniejszenia tygodniowego wymiaru godzin nauki języka niemieckiego jako języka mniejszości, nie zmniejszyła się liczba dzieci i młodzieży deklarujących chęć nauki tego języka jako własnego. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego podjęły próbę samodzielnego zaspokojenia potrzeb edukacyjnych dzieci i młodzieży należących do mniejszości niemieckiej, co spowodowało zwiększenie obciążeń finansowych tych jednostek. Niezbędne jest zasięgnięcie opinii przedstawicieli organizacji mniejszości narodowych i etnicznych – w szczególności mniejszości niemieckiej – również w ramach konsultacji z partnerami społecznymi, nie tylko w ramach konsultacji z Komisją Wspólną Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[66] do Ministra Edukacji z prośbą o wzięcie pod uwagę przedstawionej opinii w toku prac legislacyjnych.

Minister podzielił[67] stanowisko Rzecznika o konieczności pozytywnego działania państwa na rzecz podtrzymania tożsamości kulturowo-językowej społeczności mniejszości narodowych. Z tego powodu projektowana nowelizacja była jednym z pierwszych projektów w planie legislacyjnym Ministra Edukacji. Jednak z uwagi na obowiązujące regulacje w zakresie organizacji pracy szkół, w szczególności obowiązek określenia w arkuszach organizacji wymiaru zatrudnienia nauczycieli w danej szkole, wejście w życie znowelizowanych przepisów rozporządzenia będzie możliwe najwcześniej z początkiem nowego roku szkolnego, tj. z dniem 1 września 2024 r. Natomiast w odniesieniu do zasygnalizowanej konieczności skonsultowania projektu z organizacjami mniejszości narodowych i etnicznych Minister wskazał, że stałym i reprezentatywnym forum dialogu MEN z organizacjami mniejszości narodowych i etnicznych jest Komisja Wspólna Rządu oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych. W dniu 29 grudnia 2023 r. projekt został przekazany do Komisji z prośbą o zaopiniowanie. Komisja ta nie wyraziła, we wskazanym terminie, swojej opinii do projektu. Jednak Strona Mniejszościowa Komisji Wspólnej wyraziła w piśmie z dnia 9 stycznia 2024 r. pozytywną opinię na temat projektowanej nowelizacji.

[66] XI.813.18.2021 z 15 stycznia 2024 r.
[67] Pismo z 31 stycznia 2024 r.

Nowelizacja przepisów przywracająca stan prawny zgodny ze standardami konstytucyjnymi weszła w życie 1 września 2024 r.[68]

2. Organizacja edukacji mniejszości narodowych

Podstawowe znaczenie w kontekście organizacji i funkcjonowania szkolnictwa publicznego dla mniejszości narodowych i etnicznych ma ustawa o systemie oświaty[69], w której wskazano (art. 13 ust. 2) trzy różne formy organizacyjne procesu nauczania języka mniejszości, tj. nauczanie w: osobnych grupach, oddziałach lub szkołach; grupach, oddziałach lub szkołach – z dodatkową nauką języka oraz własnej historii i kultury; międzyszkolnych zespołach nauczania. Z przepisu tego mniejszości i społeczność posługująca się językiem regionalnym wywodzą prawo do organizacji nauczania języka (oraz własnej historii i kultury) w osobnych szkołach, które są przeznaczone wyłącznie dla osób chętnych do nauki języka mniejszości. Przepisy przewidują możliwość organizacji nauki w szkołach obok nauki w grupach oraz oddziałach, co – przy założeniu racjonalności ustawodawcy – prowadzi do wniosku, że jedną z form organizacji nauczania w języku mniejszości lub języka mniejszości w formie dodatkowej jest objęcie tym przedmiotem wszystkich uczniów i uczennic danej szkoły.

Prowadzenie nauki języka mniejszości odbywa się na wniosek rodziców lub ucznia. Sposób złożenia wniosku przez rodziców nie został rozstrzygnięty na poziomie ustawowym. Wątpliwości budzi także, czy materia delegacji do wydania rozporządzenia w zakresie wnioskowania o naukę języka mniejszości została zawarta w ustawie. Chociaż w upoważnieniu brakuje stwierdzenia, że rozporządzenie ma określać procedurę składania wniosku, to w rozporządzeniu[70] Ministra Edukacji Narodowej wskazano wzór i sposób złożenia wniosku o objęcie nauką języka mniejszości lub języka regionalnego, termin na jego złożenie oraz złożenie oświadczenia o jego wycofaniu. W rozporządzeniu przewidziano także możliwość rezygnacji z nauki języka mniejszości lub języka regionalnego przy jednoczesnym braku określenia skutków wywoływanych złożeniem takiego oświadczenia. Rodzi to problemy dla szkół publicznych, w których nauka języka

[68] Rozporządzenie Ministra Edukacji z 2 lutego 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym (Dz.U. poz. 144).
[69] Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 750).
[70] Rozporządzenie z 18 sierpnia 2017 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 2737 ze zm.).

mniejszości lub języka regionalnego prowadzona jest we wszystkich oddziałach i objęty jest nią każdy uczeń i każda uczennica.

Zastrzeżenia budzi także określony w rozporządzeniu termin na złożenie wniosku o objęcie nauką języka mniejszości. Termin ten wydaje się odpowiedni w przypadku organizacji nauczania języka mniejszości lub języka regionalnego w grupach i oddziałach, jednak w przypadku wyboru szkoły dla mniejszości zasadnym jest wymaganie złożenia deklaracji, o której mowa w rozporządzeniu już na etapie postępowania rekrutacyjnego. Wydaje się bowiem, że samo uczestnictwo w procesie rekrutacyjnym do szkoły dla mniejszości (lub społeczności posługującej się językiem regionalnym) wskazuje na to, że uczeń i jego rodzice akceptują tę szczególną formułę kształcenia.

Wątpliwości budzi również, czy w opisanej sytuacji nauka języka mniejszości lub języka regionalnego powinna być inicjowana na wniosek ucznia lub rodzica, jeżeli zgodnie ze statutem szkoły każdy uczeń jest obowiązkowo objęty nauką języka mniejszości lub języka regionalnego. Wydaje się, że w przypadku szkół dla mniejszości i społeczności posługującej się językiem regionalnym wola nauczania języka mniejszości lub regionalnego powinna zostać potwierdzona oświadczeniem pełnoletniego ucznia lub rodzica. Procedura powinna zostać doprecyzowana w sposób pozwalający szkołom dla mniejszości i społeczności posługującej się językiem regionalnym wymagać złożenia deklaracji woli nauki języka mniejszości już na etapie postępowania rekrutacyjnego.

Nauczanie języka mniejszości oraz języka regionalnego w osobnych szkołach nie powinno być oceniane jako naruszenie zasady powszechnej dostępności rekrutacji, zawartej w art. 14 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego[71]. Zastrzeżenie wymogu złożenia wniosku o objęcie nauką języka mniejszości lub regionalnego umożliwia bowiem ubieganie się o przyjęcie do danej placówki na równych, przejrzystych i możliwych do spełnienia zasadach, co stanowi główny sens zasady powszechnej dostępności rekrutacji. Samo uczestnictwo w postępowaniu rekrutacyjnym do szkoły dla mniejszości lub społeczności posługującej się językiem regionalnym można odczytywać jako wolę objęcia nauką takiego języka.

Ponadto treść upoważnienia do wydania rozporządzenia zawarta w art. 13 ust. 3 ustawy o systemie oświaty nie odpowiada wymogom określonym w art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie zawiera wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. W efekcie każde rozporządzenie wydawane na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy o systemie

[71] Ustawa z 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 737 ze zm.).

oświaty jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, zostaje ono bowiem wydane bez wyraźnych wskazówek zawartych w ustawie.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się[72] do Ministra Edukacji Narodowej o uwzględnienie przedstawionych uwag w toku prowadzonej w resorcie edukacji narodowej analizy obowiązujących uregulowań prawnych dotyczących szkolnictwa mniejszości. Minister poinformował[73], że poruszone przez Rzecznika kwestie dotyczące organizacji nauczania języka mniejszości narodowych, etnicznych i języka regionalnego, w tym m.in. funkcjonowania szkół prowadzących nauczanie w języku mniejszości narodowej, są przedmiotem prac Zespołu ds. Edukacji powołanego w ramach Komisji Wspólnej Rządu oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Pierwsze spotkanie Zespołu ds. Edukacji odbyło się 8 października 2024 r. Strona rządowa oraz przedstawiciele mniejszości określili swoje priorytetowe zadania i problemy do rozwiązania w obszarze oświaty mniejszościowej.

[72] XI.816.7.2023 z 2 września 2024 r.
[73] Pismo z 12 listopada 2024 r.

Art. 36 – Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej

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

1. Wadliwe funkcjonowanie systemu zapisów na wizyty w konsulatach

Rzecznik od ponad dwóch lat regularnie otrzymuje wnioski od obywateli RP przebywających poza Polską, dotyczące braku możliwości umówienia się na wizytę w konsulatach z uwagi na wadliwe funkcjonowanie systemu e-Konsulat. Pomimo wystąpień Rzecznika do Ministra Spraw Zagranicznych, jak i poszczególnych konsulów, sytuacja nie uległa zmianie i w dalszym ciągu wpływają skargi od osób, które nie mają możliwości umówienia się na wizytę w konsulacie.

Skargi te dotyczą konsulatów na terenie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Argentyny. Problem polega na tym, że po rozpoczęciu zapisów na wizytę wolne miejsca znikają w kilka sekund, co powoduje, że wielu obywateli nie ma możliwości umówienia się na wizytę. W efekcie są przez wiele miesięcy pozbawieni paszportu, co utrudnienia im funkcjonowanie, w tym wykonywanie pracy poza Polską, oraz uniemożliwia wyjazd z państwa, w którym przebywają. Sytuacja ta powoduje nieuzasadnione pozbawienie ich prawa do posiadania dokumentu paszportowego. Zarówno z treści pism otrzymanych od konsulów, jak i z treści wniosków wynika, że wadliwe funkcjonowanie systemu zapisów na wizyty w konsulatach związane jest w znacznej mierze z działalnością nielegalnych pośredników, którzy przejmują wolne miejsca i następnie proponują ich odsprzedanie w mediach społecznościowych.

Zdaniem RPO pożądane byłoby więc rozważenie rozwiązania polegającego na czasowym wprowadzeniu zastępczej możliwości rejestracji na wizyty w konsulatach na terenie Wielkiej Brytanii oraz w Argentynie do czasu wyeliminowania działalności pośredników i innych problemów wpływających na możliwość umówienia się na wizytę w konsulacie, w celu zapewnienia możliwości realizacji prawa do posiadania dokumentu paszportowego dla obywateli polskich przebywających w tych państwach. Rzecznik zwrócił się[74] do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o przedstawienie informacji na temat działań podjętych w celu rozwiązania tego problemu.

Minister poinformował[75], że problem dotyczący uzyskiwania terminów wizyt via system e-Konsulat jest pochodną znacznego wzrostu zapotrzebowania względem możliwości kadrowych urzędów konsularnych, a także nieuregulowanej prawnie

[74] VII.534.15.2024 z 4 marca 2024 r.
[75] Pismo z 25 marca 2024 r.

działalności podmiotów trzecich (tzw. pośredników), w tym zagranicznych, którzy za pomocą przygotowanego do tego celu oprogramowania monitorują dostępność terminów (*de facto* finalnie je blokując). Mimo ciągłego udoskonalania systemu zapisów i wprowadzania w nim dodatkowych zabezpieczeń, nie jest możliwe całkowite wyeliminowanie problemu, także z uwagi na posługiwanie się przez pośredników autentycznymi danymi, które zostały im dobrowolnie udostępnione przez obywateli RP. Minister zapewnił, że stosowne działania będą kontynuowane w celu jak największego ograniczenia skali problemu będącego przedmiotem wystąpienia RPO.

Monitorując stan prac nad usprawnieniem działania systemu e-Konsulat, Rzecznik został poinformowany przez Dyrektora Departamentu Konsularnego MSZ[76] o tym, że w ramach kolejnego etapu rozwoju podsystemu e-Konsulat zaplanowano uruchomienie usług wideoweryfikacji oraz weryfikacji w oparciu o dostęp do rachunku bankowego (Account Information Service, AIS). Wdrożenie tych funkcjonalności zostało oszacowane na przełom 2024/2025 i powinny one umożliwić przeciwdziałanie celowemu blokowaniu miejsc (rejestracje na fałszywe dane) i dalsze wykluczanie pośredników z procesu rejestracji, a tym samym poprawę obecnej sytuacji.

2. Sytuacja humanitarna w Strefie Gazy

Od początku kryzysu humanitarnego w Strefie Gazy do Rzecznika wpływały wnioski od polskich obywateli, którzy – wraz z członkami ich rodzin – próbowali ewakuować się do Polski. Wnioski dotyczyły często osób znajdujących się w stanie ciągłego zagrożenia życia i zdrowia, w tym dzieci. Z ich treści wynikało, że sytuacja w Strefie Gazy jest coraz gorsza – poza zagrożeniem związanym z działaniami wojennymi, brakuje żywności, zaś z uwagi na brak wody rośnie ryzyko epidemii.

Wnioski te Rzecznik przekazywał do Ministerstwa Spraw Zagranicznych według właściwości, w celu podjęcia działań mających na celu zapewnienie ewakuacji Polakom przebywającym w Strefie Gazy. W dniu 7 listopada 2023 r. RPO wystąpił do Ministra z prośbą o podjęcie wszelkich możliwych działań mających na celu ochronę zdrowia i życia Polaków przebywających w Strefie Gazy, w szczególności przez zapewnienie im żywności i wody pitnej oraz – gdy sytuacja międzynarodowa tylko na to pozwoli – o przeprowadzenie ich ewakuacji. Z treści odpowiedzi otrzymywanych od Departamentu

[76] Pismo z 30 lipca 2024 r., VII.534.51.2024.

Konsularnego MSZ wynika, że polskie placówki konsularne podejmowały szereg działań mających na celu zapewnienie ewakuacji Polaków znajdujących się w Strefie Gazy.

Rzecznik zwrócił się[77] także do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o podjęcie działań na arenie międzynarodowej mających na celu wsparcie niesienia pomocy humanitarnej dla ludności cywilnej przebywającej w Strefie Gazy.

W odpowiedzi Minister zapewnił[78], że MSZ z uwagą śledzi rozwój sytuacji w Strefie Gazy, zwłaszcza w kontekście bezpieczeństwa przebywających tam obywateli RP i członków ich rodzin oraz tragicznej sytuacji humanitarnej. W związku ze śmiercią polskiego obywatela, wolontariusza organizacji humanitarnej World Central Kitchen, służby konsularne podjęły niezwłoczne działania, poczynając od poinformowania właściwych urzędów w Polsce, w tym Prokuratury Krajowej, po zapewnienie przewozu zwłok zmarłego do kraju. Konsul RP pozostawał również w bieżącym kontakcie z rodziną zmarłego, otaczając ją także stosowną opieką podczas jej pobytu w Kairze. Ponadto strona polska spodziewa się wyciągnięcia wszystkich konsekwencji wobec instytucji i osób odpowiedzialnych za zbombardowanie konwoju wolontariuszy, a także zadośćuczynienia rodzinie (jeśli będzie sobie tego życzyć).

[77] VII.531.18.2024 z 20 kwietnia 2024 r.
[78] Pismo z 25 kwietnia 2024 r.

Art. 37 – Jurysdykcja państwa polskiego

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

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

Do Rzecznika wpływały liczne wnioski od obywateli Ukrainy, dotyczące stosowania wobec nich przepisów ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa[79]. W toku rozpatrywania indywidualnych spraw tych osób Rzecznik kierował liczne wystąpienia do organów Straży Granicznej oraz organów administracji publicznej.

[79] Ustawa z 12 marca 2022 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 167 ze zm.).

2. Wolności i prawa osobiste

Art. 38 – Prawo do życia

Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.

W opinii przedstawionej senackim Komisjom Praw Człowieka i Praworządności[80], dotyczącej prac nad ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych RP, Rzecznik zwrócił uwagę, że projektowane przepisy przyznają uprawnienia do użycia broni palnej także w razie konieczności odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na nienaruszalność granicy państwowej przez osobę, która wymusza przekroczenie granicy przy użyciu pojazdu, broni palnej lub innego niebezpiecznego narzędzia. Przewidują one jednocześnie wyłączenie winy funkcjonariuszy Straży Granicznej, Policji oraz żołnierzy Sił Zbrojnych za naruszenie zasad użycia broni palnej, jeżeli okoliczności wymagają natychmiastowego działania. W ocenie Rzecznika w tym zakresie projektowane przepisy nie spełniają wymogu proporcjonalności i w sposób nadmierny ingerują w gwarantowaną każdemu (a więc też cudzoziemcom) prawną ochronę życia.

[80] II.510.716.2024 z 19 lipca 2024 r.

Art. 39 – Zakaz eksperymentów naukowych

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

Rzecznik Praw Obywatelskich nie otrzymywał skarg wskazujących na możliwość naruszenia przewidzianego w art. 39 Konstytucji zakazu eksperymentów naukowych na osobie ludzkiej.

Art. 40 – Zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania

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

1. Wprowadzenie do ustawodawstwa krajowego przestępstwa tortur

Rzecznik systematycznie apeluje o wprowadzenie do ustawodawstwa krajowego przestępstwa tortur. Wymóg ten określony został w Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (dalej jako: „Konwencja ONZ"). Zakaz tortur zawarty jest też w art. 40 Konstytucji. Kodeks karny (dalej jako: „k.k.") również penalizuje użycie przemocy, groźby bezprawnej lub innej formy fizycznego lub psychicznego znęcania się przez funkcjonariusza publicznego lub osobę działającą na jego polecenie w celu uzyskania określonych zeznań, wyjaśnień, informacji lub oświadczeń. Regulacje te nie są jednak wystarczające. Konwencja ONZ wymaga od państw kryminalizacji tortur jako odrębnego i szczególnego przestępstwa, uwzględniającego co najmniej wszystkie elementy definicji tortur zawartej w art. 1.

Komitet Przeciwko Torturom wielokrotnie kierował pod adresem Polski zalecenia podjęcia skutecznych działań legislacyjnych w celu włączenia do prawa krajowego przestępstwa tortur. Mając to na uwadze, Rzecznik zwrócił się[81] do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie kryminalizacji tortur oraz pełnego wdrożenia Konwencji.

W odpowiedzi Minister wskazał[82], że resort uznaje problematykę penalizacji tortur za wymagającą uregulowania w Kodeksie karnym. Jednym z aktualnych zadań Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego (KKPK) pozostaje problematyka penalizacji tortur. Ministerstwo zamierza włączyć się w prace KKPK, przedstawiając kierunki pożądanych zmian, w zgodzie z postulatami RPO. Minister podzielił stanowisko Rzecznika i zadeklarował poparcie dla inicjatyw zmierzających do penalizacji tortur jako przestępstwa *sui generis* w polskim prawie karnym.

[81] KMP.570.3.2018 z 20 czerwca 2024 r.
[82] Pismo z 28 sierpnia 2024 r.

2. Tłumaczenie i rozpowszechnienie treści Protokołu Stambulskiego, Reguł z Bangkoku oraz Zasad Mendeza

W związku z wykonywaniem funkcji krajowego mechanizmu prewencji tortur Rzecznik dostrzegł konieczność przetłumaczenia na język polski następujących dokumentów istotnych z punktu widzenia prewencji tortur:

• zaktualizowanej wersji Protokołu Stambulskiego – podręcznika skutecznego badania i dokumentowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania;

• Reguł z Bangkoku – zasad postępowania wobec kobiet pozbawionych wolności;

• Zasad Mendeza – wytycznych dotyczących zasad prowadzenia przesłuchań.

W wyniku wystąpień Rzecznika Ministerstwo Sprawiedliwości przetłumaczyło powyższe dokumenty oraz rozpowszechniło zaktualizowaną wersję Protokołu Stambulskiego wśród m.in. funkcjonariuszy Służby Więziennej. Ministerstwo Sprawiedliwości zapowiedziało też podjęcie dalszych działań zmierzających do rozpowszechnienia Reguł z Bangkoku oraz Zasad Mendeza.

Nadto Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o włączenie do programów szkoleniowych funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Służby Więziennej Reguł z Bangkoku oraz standardów i wytycznych SPT i CPT odnoszących się do problematyki pobytu kobiet w izolacji penitencjarnej. W odpowiedzi Dyrektor Generalny SW zgodził się, że standardy międzynarodowe dotyczące postępowania z tą grupą osób pozbawionych wolności winny być szerzej uwzględniane w procesie kształcenia funkcjonariuszy formacji.

3. Konieczność zmiany sposobu dokumentowania obrażeń osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych

Niezależne badanie medyczne w jednostkach penitencjarnych oraz właściwe dokumentowanie ujawnionych obrażeń stanowią minimalną gwarancję prewencji tortur. Takie badanie chroni też samych funkcjonariuszy Służby Więziennej przed zarzutami, że obrażenia powstały podczas przebywania więźniów pod ich nadzorem. Z kolei świadomość ujawnienia ewentualnych śladów przemocy i ich udokumentowania może zadziałać odstraszająco na osoby rozważające użycie przemocy.

Wizytacje KMPT wykazały, że praktyka w jednostkach penitencjarnych w zakresie dokumentowania i zgłaszania przypadków tortur i nieludzkiego oraz poniżającego traktowania jest w chwili obecnej niewystarczająca. Nie wszyscy więźniowie przyjmowani

do jednostek penitencjarnych poddawani są badaniu medycznemu. Brakuje procedur określających zasady postępowania personelu w razie powzięcia informacji o podejrzeniu poddawania osoby doprowadzonej do osadzenia torturom lub innym formom przemocy. CPT, poza wytycznymi w zakresie sposobu dokonywania opisu obrażeń przez personel medyczny i protokołowania informacji, wskazywał polskim władzom, by każdy więzień został poddany jak najszybciej, nie później niż w ciągu 24 godzin od przyjęcia do jednostki penitencjarnej, wywiadowi i badaniu fizykalnemu.

Gotowe rozwiązania w zakresie prawidłowego dokumentowania obrażeń zawiera Protokół Stambulski, oficjalny podręcznik ONZ dotyczący diagnozowania oraz dokumentowania przypadków tortur i innych form okrutnego traktowania. Protokół ten wskazuje m.in. w jaki sposób należy dokumentować wszelkie urazy przez nanoszenie ich na mapy ciała czy sporządzanie dokumentacji fotograficznej oraz zawiera wskazówki pozwalające na dokonanie oceny, czy dana osoba doświadczyła przemocy, w tym tortur.

Konieczność właściwego dokumentowania obrażeń i zarzutów tortur oraz innego nieludzkiego i poniżającego traktowania określają również Reguły Nelsona Mandeli.

Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jeżeli osoba doznaje obrażeń w chwili zatrzymania czy też pozostając pod nadzorem policji, jakiekolwiek poniesione obrażenie nasuwa poważne przypuszczenie, że znęcano się nad tą osobą. Jeżeli osoba w chwili zatrzymania przez policję znajduje się w dobrym stanie zdrowia, jednakże stwierdza się u niej obrażenia w chwili zwalniania z detencji, to państwo zobowiązane jest do przedstawienia przekonujących i wiarygodnych wyjaśnień, w jaki sposób obrażenia te zostały odniesione. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się[83] do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie efektywnych działań w celu zmiany sposobu dokumentowania obrażeń ujawnionych u osób pozbawionych wolności, osadzonych w jednostkach penitencjarnych. Dotychczas nie wpłynęła odpowiedź w tej sprawie.

4. Program pilotażowy dotyczący korzystania z przenośnych aparatów telefonicznych w celach mieszkalnych

Przedstawiciele KMPT w czasie wizytacji jednostek penitencjarnych uzyskali informacje o programie pilotażowym, którego celem ma być umożliwienie osadzonym odbywania rozmów telefonicznych w celach mieszkalnych, przy użyciu przenośnych aparatów telefonicznych zapewnianych przez administrację jednostki penitencjarnej. Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o udzielenie informacji

[83] KMP.571.12.2024 z 24 czerwca 2024 r.

na temat zasad funkcjonowania programu np. w zakresie ochrony danych osobowych w sytuacji, gdy więźniowie prowadzić mają rozmowy telefoniczne przy współosadzonych w wieloosobowej celi mieszkalnej. Dyrektor Generalny Służby Więziennej poinformował o planowanym zastosowaniu wskazanego rozwiązania szczególnie w warunkach zakładu karnego typu zamkniętego, a także o braku wytycznych i procedur w tym zakresie w związku z trwaniem pilotażu. Zgodnie z deklaracją Dyrektora Generalnego Służby Więziennej wprowadzenie możliwości korzystania z aparatu w celi mieszkalnej byłoby rozwiązaniem pomocniczym, wspierającym istniejący system realizacji rozmów telefonicznych przy użyciu aparatów. Praktyka ta będzie nadal monitorowana w toku wizytacji prewencyjnych KMPT.

5. Funkcjonowanie więziennej ochrony zdrowia

Rzecznik monitoruje sposób realizacji prawa pozbawionych wolności do opieki medycznej podczas przebywania w zakładach karnych i aresztach śledczych, podkreślając istotną rolę personelu medycznego w przeciwdziałaniu torturom, nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

W związku z zapowiedzią Ministra Sprawiedliwości[84] reformy więziennej służby zdrowia Rzecznik skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie zawierające listę problemów, które wymagają rozwiązania w celu skutecznego zapobiegania torturom, wskazując m.in. na problemy związane z brakiem obligatoryjnych badań lekarskich wszystkich osób umieszczanych w jednostkach penitencjarnych, brakiem procedur w przypadku zgłoszenia tortur i dokumentowania obrażeń, roli lekarza w kontekście zastosowania środków przymusu bezpośredniego i poufności badań medycznych. W wystąpieniu Rzecznik wskazał na zależność między dostępem do usług lekarskich a prewencją tortur oraz podkreślił odmienne potrzeby osób należących do grup wysokiego ryzyka, tj. m.in. osób niesamodzielnych, przewlekle somatycznie chorych, starszych, kobiet, osób transpłciowych. Dotychczas nie wpłynęła odpowiedź na uwagi przedstawione przez Rzecznika.

[84] Zob. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 maja 2024 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości do spraw reformy więziennej służby zdrowia (Dz.Urz. Min. Sprawiedl. poz. 166).

6. Traktowanie cudzoziemców podlegających przymusowemu powrotowi do państw trzecich

Rzecznik trzykrotnie występował w ostatnich latach do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań legislacyjnych umożliwiających pełną realizację mandatu RPO w zakresie monitorowania operacji deportacyjnych. Rzecznik wskazywał na wykonywanie funkcji krajowemu mechanizmu prewencji tortur i zaapelował o doprowadzenie do nowelizacji art. 333 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach[85]. Brak Rzecznika w katalogu podmiotów uprawnionych do monitorowania operacji deportacyjnych – choć mandat taki wynika bezpośrednio z OPCAT – rodzi problemy natury organizacyjnej, wyłączające w praktyce możliwość realizacji funkcji Krajowego Mechanizmu w odniesieniu do deportacji cudzoziemców.

W odpowiedzi Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazało na rozpoczęcie prac mających na celu stworzenie efektywnego mechanizmu monitoringu powrotów przymusowych oraz potrzebę udziału Rzecznika w pracach nad kształtem proponowanych rozwiązań mających usprawnić ten system.

7. Realizowanie uprawnień przez przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur przy wejściu do jednostek penitencjarnych celem przeprowadzenia wizytacji

Doświadczenia przedstawicieli KMPT ujawniły problem realizacji tego mandatu podczas wejścia i opuszczania terenu jednostek penitencjarnych, w tym poddawania przedstawicieli KMPT kontroli pobieżnej. Praktyka ta, w ocenie RPO, może prowadzić do utrudnienia wykonywania mandatu KMPT. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o wydanie wytycznych dotyczących realizacji uprawnień przedstawicieli KMPT w czasie wejścia i opuszczania terenu jednostek penitencjarnych. W wystąpieniu Rzecznik zwrócił uwagę, że zgodnie ze stanowiskiem Podkomitetu ONZ ds. Prewencji Tortur (SPT) przedstawiciele KMPT nie mogą podlegać ograniczeniom w swojej pracy i nie mogą podlegać jakiejkolwiek formie presji, a rutynowe rewizje i przeszukania są sprzeczne z duchem Protokołu fakultatywnego[86].

Dyrektor Generalny Służby Więziennej przedstawił w odpowiedzi stanowisko polemiczne, sprawa nie jest zakończona. Postępowanie administracji więziennej w

[85] Dz.U. z 2023 r., poz. 519 ze zm.
[86] Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192).

opisanym zakresie będzie nadal przedmiotem monitoringu podczas wizytacji prewencyjnych KMPT w jednostkach penitencjarnych.

8. Stosowanie środków przymusu bezpośredniego przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej

Stałym przedmiotem badań pozostaje zagadnienie stosowania środków przymusu bezpośredniego przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej. Istotny problem stanowi używanie paralizatorów w stosunku do osób będących pod wpływem środków odurzających, zachowujących się agresywnie czy cierpiących na choroby układu oddechowego oraz krążenia.

RPO wielokrotnie zwracał uwagę na niebezpieczeństwo związane obezwładnianiem za pomocą energii elektrycznej, a także stosowaniem tego typu środków przymusu bezpośredniego względem ww. kategorii osób. W jednej ze spraw prowadzonych przez Rzecznika, chociaż postępowanie karne zostało umorzone, to opinie biegłych, mimo braku jednoznacznego stwierdzenia, że zgon nastąpił na skutek zastosowania środka przymusu bezpośredniego, wskazywały, iż przy użyciu paralizatora „może dochodzić do nagłego i trudnego do wcześniejszego przewidzenia zagrożenia życia i zdrowia osoby podlegającej obezwładnianiu".

W związku z tym istnieje potrzeba regularnego monitorowania i oceny skutków stosowania paralizatorów. Rzetelna analiza przypadków ich użycia wraz z oceną skutków zdrowotnych dla osób, wobec których zostały zastosowane, pozwoli dostosowywać politykę i procedury w tym zakresie. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[87] do Komendanta Głównego Policji o przedstawienie informacji, czy zasygnalizowany problem został dostrzeżony i był badany przez jednostki organizacyjne Policji.

Komendant wskazał[88], że przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej, potocznie zwane paralizatorami, zostały wprowadzone na uzbrojenie Policji w 2005 r., jako nowoczesny i skuteczny środek przymusu bezpośredniego, zapewniający bezpieczeństwo osobiste interweniujących policjantów, przy zachowaniu bezpieczeństwa osób naruszających porządek prawny. Jest to środek zmniejszający ryzyko zagrożenia dla życia, zdrowia w porównaniu z bronią palną. Zastosowanie tego rodzaju środka przymusu bezpośredniego powoduje nieporównywalnie mniejszą dolegliwość dla osób, wobec których je zastosowano, niż użycie broni palnej.

[87] II.519.1506.2021 z 2 sierpnia 2024 r.
[88] Pismo z 27 sierpnia 2024 r.

Stosowanie paralizatorów ogranicza do minimum niebezpieczeństwo przypadkowego narażenia osób postronnych na utratę życia lub zdrowia. Komendant zapewnił, że zagadnienia dotyczące stosowania przez funkcjonariuszy Policji środka przymusu bezpośredniego w postaci paralizatora, pozostają w ścisłym zainteresowaniu i nadzorze kierowników jednostek organizacyjnych Policji, w tym ścisłego kierownictwa Policji, w związku z czym nie zachodzi potrzeba wprowadzania dodatkowych wytycznych w zakresie ich stosowania.

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

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

1. Praktyki stosowania oraz przedłużania przez sądy tymczasowego aresztowania

W sferze zainteresowania Rzecznika od dawna pozostaje praktyka stosowania oraz przedłużania stosowania przez sądy najbardziej dolegliwego środka zapobiegawczego, jakim jest tymczasowe aresztowanie. Jak wynika z przygotowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka raportu „Tymczasowe aresztowanie – (nie)tymczasowy problem. Analiza aktualnej praktyki stosowania tymczasowego aresztowania", a także z badań aktowych przeprowadzonych w Biurze RPO, przewlekłość stosowania tymczasowego aresztowania wciąż jest problemem systemowym w Polsce.

Wskazując na nieprawidłowości związane z ustawowym unormowaniem kryteriów stosowania oraz przedłużania tymczasowego aresztowania i określeniem maksymalnego czasu jego trwania, należy pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny orzekł[89], że „art. 263 § 7 Kodeksu postępowania karnego (…) w zakresie, w jakim nie określa jednoznacznie przesłanek przedłużenia tymczasowego aresztowania po wydaniu przez sąd pierwszej instancji pierwszego wyroku w sprawie, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 40 w związku z art. 41 ust. 4 Konstytucji". Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu stwierdził, że orzeczenie nakłada na ustawodawcę „obowiązek dokonania takich zmian w prawie, które uwzględniać będą zarówno złożone przyczyny przedłużającego się postępowania karnego i w jego konsekwencji tymczasowego aresztowania, jak i realną potrzebę zapewnienia ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji". Pomimo że od wydania tego orzeczenia upłynęło wiele lat, ustawodawca nie wywiązał się z nałożonego nań obowiązku. Treść kwestionowanego przepisu nie uległa zmianie, a praktyka jego stosowania – mimo powszechnie obowiązującej mocy wyroku – nie tylko nie została ograniczona zgodnie z kierunkiem wskazanym przez Trybunał, ale staje się coraz bardziej punitywna, choćby ze względu na podwyższanie przez ustawodawcę zagrożenia karą pozbawienia wolności za poszczególne przestępstwa.

W tym kontekście zwrócić należy uwagę na stanowisko Komitetu ONZ Przeciwko Torturom (CAT) wyrażone w dniu 9 sierpnia 2019 r. w uwagach końcowych dotyczących siódmego sprawozdania Polski z realizacji Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur

[89] Wyrok z 20 listopada 2012 r., sygn. SK 3/12.

oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Komitet niepokoi zakres stosowania i trwania tymczasowego aresztowania oraz to, że Kodeks postępowania karnego nie przewiduje maksymalnego terminu stosowania tymczasowego aresztowania. Komitet uważa, że Państwo Polskie powinno zagwarantować, iż tymczasowe aresztowanie będzie stosowane wyjątkowo, jako środek ostateczny i ograniczony czasowo, a także ustanowić maksymalny termin przewidziany prawem, który byłby kontrolowany przez sąd. Polska powinna również podjąć kroki celem powstrzymania praktyki przedłużania tymczasowego aresztowania, w szczególności sześciomiesięcznych przedłużeń po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji, na co pozwala Kodeks postępowania karnego. Państwo powinno zagwarantować, że przedłużenia nie będą stosowane arbitralnie, a aresztowani będą oddzieleni od skazanych. Polska powinna rozważyć zamianę tymczasowego aresztowania na wolnościowe środki zapobiegawcze, w szczególności w przypadku zagrożenia karą pozbawienia wolności do dwóch lat i wziąć pod uwagę alternatywne rozwiązania do tymczasowego aresztowania zgodnie z Regułami dotyczącymi Standardów Minimalnych ONZ dla Środków Wolnościowych (tzw. Reguły Tokio).

Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się[90] do Ministra Sprawiedliwości o informację o stanowisku zajętym w tej materii. Minister poinformował[91], że postulaty legislacyjne dotyczące stosowania oraz przedłużania przez sądy najbardziej dolegliwego środka zapobiegawczego, jakim jest tymczasowe aresztowanie, zostaną rozpatrzone w toku prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości prac zmierzających do nowelizacji Kodeksu postępowania karnego. Resort dostrzega konieczność zmian w przedmiotowym zakresie, znane są bowiem liczne raporty i opracowania wskazujące na problem nadużywania tego środka zapobiegawczego.

2. Konieczność modyfikacji procedury kontroli osobistej osób ubiegających się o wejście na teren jednostek penitencjarnych w celu uczestniczenia w widzeniu z osobą pozbawioną wolności

W wyniku dokonanej nowelizacji przepisów regulujących tryb działania funkcjonariuszy Służby Więziennej, osoby odwiedzające więźniów zwracają się do Rzecznika m.in. z problemem odmowy wydawania im przez funkcjonariuszy Służby Więziennej kopii protokołu z przebiegu kontroli osobistej.

[90] II.510.1292.2015 z 22 stycznia 2024 r.
[91] Pismo z 29 lutego 2024 r.

Dyspozycja § 5 ust. 7 w zw. z ust. 5 i ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego trybu działań funkcjonariuszy SW podczas wykonywania czynności służbowych jednoznacznie stanowiła, że kopię protokołu z przeprowadzenia kontroli osobistej osób ubiegających się o wstęp, przebywających oraz opuszczających teren jednostki wydaje się osobie kontrolowanej na jej pisemny wniosek. W związku ze zmianą systemową szeregu ustaw pragmatycznych, spowodowaną wyrokiem[92] Trybunału Konstytucyjnego, wiele kwestii dotyczących przeprowadzania i dokumentowania kontroli osobistych zostało doprecyzowanych w aktach rangi ustawowej. Nowelizacja ustawy o SW dookreśliła, na czym polega kontrola osobista, oraz określiła sposób jej przeprowadzania, a także usankcjonowała wymóg sporządzenia protokołu z kontroli osobistej. Jednakże w wyniku zmiany przepisów, dotychczasowe uprawnienie do otrzymania kopii protokołu z przeprowadzenia kontroli osobistej zostało pominięte w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie szczegółowego trybu działań funkcjonariuszy SW podczas wykonywania czynności służbowych. W trakcie kolejnej nowelizacji, ustawodawca ponownie dookreślił sposób dokonywania kontroli osobistej. Jednak ani właściwy tekst rozporządzenia, ani określony w załączniku wzór protokołu z kontroli osobistej nie przewidują obowiązku wydania kopii protokołu osobie kontrolowanej.

Tymczasem państwo ma zapewnić gwarancje kontroli legalności działania organów władzy publicznej, zwłaszcza gdy działania te ingerują w sposób dotkliwy w podstawowe prawa i wolności człowieka. Gwarancją proceduralną jest przyznanie osobie kontrolowanej prawa do otrzymania kopii protokołu z przeprowadzenia kontroli osobistej przez funkcjonariuszy SW. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[93] do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie działań skutkujących zmianą załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji działań funkcjonariuszy Służby Więziennej – wzoru protokołu z kontroli osobistej, kontroli pobieżnej oraz ze sprawdzania pojazdów lub ich ładunku, przez dodanie we wzorze protokołu z kontroli obowiązku wydania osobie kontrolowanej jego kopii wraz z potwierdzeniem odbioru.

Dotychczas, pomimo ponaglenia, Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi w tej sprawie.

[92] Wyrok TK z 14 grudnia 2017 r., sygn. akt K 17/14.
[93] IX.517.790.2023 z 14 marca 2024 r.

3. Zasady przeprowadzania kontroli osobistej dzieci udających się na widzenie z rodzicem odbywającym karę pozbawienia wolności

Do Rzecznika wpływały pisma od opiekunów prawnych dzieci, które przed udaniem się na widzenie z rodzicem odbywającym karę pozbawienia wolności zostały poddane kontroli osobistej przeprowadzonej przez funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Zasady dotyczące przeprowadzania kontroli osobistej osób ubiegających się o wstęp na teren jednostki penitencjarnej określają art. 18 ust. 3a i nast. ustawy o Służbie Więziennej[94] oraz § 9 wydanego na jej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji działań funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz wzoru protokołu z kontroli osobistej, kontroli pobieżnej oraz ze sprawdzania pojazdów lub ich ładunku[95].

Obowiązujące regulacje w zakresie przeprowadzania kontroli osobistej osób odwiedzających osadzonych w jednostkach penitencjarnych nie różnicują sytuacji dzieci poddawanych kontroli od osób pełnoletnich. Jedynie w § 9 ust. 3 pkt 9 rozporządzenia Rady Ministrów wskazano, że na żądanie przedstawiciela ustawowego lub pełnoletniej osoby najbliższej, sprawujących opiekę nad małoletnią osobą kontrolowaną, kontrolę osobistą małoletniej osoby kontrolowanej przeprowadza się w obecności przedstawiciela ustawowego lub pełnoletniej osoby najbliższej.

Rzecznik nie kwestionuje samej możliwości dokonywania kontroli osobistej małoletnich dzieci. Jednak czynności te powinny być wykonywane według określonych zasad, które uwzględniałyby podmiotowość dziecka, zapewniały mu właściwy komfort psychiczny i poczucie bezpieczeństwa, a tym samym zmniejszały niedogodności związane z koniecznością poddania się kontroli. Do tej pory nie został opracowany przez Służbę Więzienną akt wewnętrzny zawierający zasady dokonywania tych ingerujących w intymność czynności z uwzględnieniem rozwoju psychofizycznego dziecka, jego niepełnosprawności lub szczególnych potrzeb. Bezsporne jest, że aby opracować jednolity sposób postępowania w zakresie przeprowadzania kontroli osobistej dzieci, należy wziąć pod uwagę szereg czynników. Powstają dwa zasadnicze pytania: Czy wiek kontrolowanego dziecka (w tym dziecka z niepełnosprawnością intelektualną) powinien determinować płeć osoby kontrolującej oraz czy w czynnościach kontrolnych realizowanych wobec małoletniego powinien obligatoryjnie uczestniczyć przedstawiciel personelu medycznego lub psycholog?

---

[94] Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1683).
[95] Rozporządzenie z 6 lipca 2023 r. (Dz.U. poz. 1522).

Brak szczegółowych regulacji dotyczących sposobu przeprowadzania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej kontroli osobistej małoletnich powoduje, że dochodzi do dowolności postępowania. W ocenie Rzecznika określenie jednolitego sposobu postępowania, uwzględniającego podmiotowość dziecka, z pewnością przyczyniłoby się do wzmocnienia gwarancji praw osób małoletnich oraz zmniejszyło występujące u dziecka poczucie zagrożenia. RPO zwrócił się[96] do Rzecznika Praw Dziecka o przedstawienie rekomendacji, w jakich warunkach powinna przebiegać kontrola osobista małoletniego.

Rzecznik Praw Dziecka potwierdził[97], że istnieje konieczność wprowadzenia systemowych zmian, które mogłyby zapewnić dzieciom bezpieczeństwo podczas kontaktowania się z rodzicem osadzonym. W rozporządzeniu Rady Ministrów wskazano, że na żądanie przedstawiciela ustawowego lub pełnoletniej osoby najbliższej, sprawujących opiekę nad małoletnią osobą kontrolowaną, kontrolę osobistą małoletniej osoby kontrolowanej przeprowadza się w obecności przedstawiciela ustawowego lub pełnoletniej osoby najbliższej. RPD wskazał, że zasadne jest, aby czynności te były wykonywane w odpowiedni sposób, który uwzględniałby podmiotowość dziecka oraz zapewniał dzieciom komfort psychiczny i poczucie bezpieczeństwa. W opinii RPD problem osobistej kontroli jest jednym z obszarów, które należy uregulować w sposób kompleksowy. Z tej też przyczyny zaproponował wznowienie rozmów na temat podjęcia działań w kierunku Karty Dzieci Osadzonych Rodziców.

4. Włączenie do programów szkoleniowych pracowników Służby Więziennej problematyki dotyczącej przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć

W ramach wykonywania funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur Rzecznik jest uprawniony m.in. do formułowania pod adresem władz rekomendacji, które wzmocnią ochronę osób pozbawionych wolności przed ryzykiem tortur i innego okrutnego, nieludzkiego i poniżającego traktowania, albo karania.

Preambuła Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur podkreśla, że skuteczne działania zapobiegawcze wymagają przede wszystkim edukacji. Zagadnieniem, na które Rzecznik szczególnie zwrócił uwagę w 2024 r., jest przemoc seksualna i przemoc ze względu na płeć (sexual and gender-based violence – SGBV). Ryzyko wystąpienia tej formy przemocy dotyczy całej populacji osadzonych, w szczególności jednak kobiet, osób młodocianych, osób LGBT+ i cudzoziemców.

[96] IX.517.508.2024 z 20 maja 2024 r.
[97] Pismo z 22 czerwca 2024 r.

Od kilku lat pracownicy Biura RPO, w tym Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, uczestniczą w spotkaniach i szkoleniach Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (ODIHR) poświęconych zasygnalizowanej kwestii. W ramach prac ODIHR, szeroko konsultowanych wśród przedstawicieli różnych instytucji, m.in. Stowarzyszenia na rzecz Zapobiegania Torturom (APT) oraz Penal Reform International (PRI), opracowany został i przetłumaczony na język polski podręcznik „Przemoc seksualna i przemoc związana z płcią w miejscach pozbawienia wolności – zapobieganie i reagowanie. Standardy, rozwiązania, przykłady z regionu OBWE". W sposób kompleksowy omawia on problem SGBV, w tym wskazuje rekomendacje, które mogą być pomocne zarówno w trakcie szkoleń funkcjonariuszy, jak i podczas prac nad wytycznymi regulującymi funkcjonowanie jednostek penitencjarnych. Rzecznik zwrócił się[98] do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o rozważenie włączenia do programów szkoleniowych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej tej problematyki.

W odpowiedzi Dyrektor zapewnił[99], że zostaną podjęte działania mające na celu uzupełnienie programów szkoleniowych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej o zagadnienia przedstawione w piśmie RPO.

5. Konieczność implementacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego ustaw regulujących działania służb mundurowych w zakresie kontroli osobistej

Przedmiotem działań Rzecznika pozostaje kwestia właściwej implementacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego[100]. Trybunał na wniosek Rzecznika stwierdził, że przepisy ustaw regulujących działania służb mundurowych dotyczące kontroli osobistej (przeszukania) są niezgodne z Konstytucją w zakresie, w jakim nie określają granic tej kontroli (art. 41 ust. 1 i art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz nie przewidują możliwości zaskarżenia jej przebiegu do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Nowelizacja z 2018 r. dokonała częściowych zmian, w tym m.in. poprzez określenie w art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy o Policji przesłanek i zasad przeprowadzenia kontroli osobistej, składających się na nią czynności oraz uprawnień osoby kontrolowanej, w tym zażalenia do sądu, uwzględniającego standard legalności, zasadności i prawidłowości przeprowadzonej czynności. Odpowiednich modyfikacji dokonano również w pozostałych,

[98] KMP.571.14.2024 z 6 sierpnia 2024 r.
[99] Pismo z 2 września 2024 r.
[100] Wyrok z 14 grudnia 2017 r., sygn. akt K 17/14.

zaskarżonych ustawach szczególnych regulujących działalność poszczególnych służb, choć nie zawsze konsekwentnie.

W związku z brakiem działań legislacyjnych mających na celu pełną implementację wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik skierował kolejne wystąpienia w sprawie[101], nie spotkało się to jednak z adekwatną odpowiedzią legislacyjną.

Instytucja kontroli osobistej, tak jak kontrola celno-skarbowa, choć jest w literaturze traktowana jako czynność administracyjno-porządkowa, polegająca na kontrolowaniu i egzekwowaniu przestrzegania przepisów z zakresu działalności publicznej przez funkcjonariuszy różnych służb, tak jak inne czynności poszukiwawcze ingeruje w konstytucyjne prawa jednostki, co przy zachowaniu skuteczności omawianej instytucji wymaga równocześnie ochrony jednostki przed nadmierną ingerencją w jej prawa i wolności. Istnieje nierozerwalny związek między zakresem ustawowego unormowania czynności podejmowanych przez funkcjonariuszy a prawidłowością i skutecznością sądowej weryfikacji legalności podejmowanych przez nich działań. Brak doprecyzowania reguł ingerencji w konstytucyjnie chronione dobra osobiste człowieka prowadzić może do nadużyć w działaniu służb i arbitralności oceny legalności ingerencji.

Nie można podzielić tezy, że obowiązujące przepisy w pełni realizują wyrok Trybunału Konstytucyjnego, gdyż ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej, która miała to spowodować, dostarczyła kolejnych wątpliwości interpretacyjnych. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się[102] do Ministra Finansów i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o dokonanie analizy przedstawionych w wystąpieniu problemów i rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych celem pełnej implementacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej poinformował[103], że przy najbliższej nowelizacji ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej zostanie uwzględniona propozycja zmiany art. 78 regulującego przeszukanie osoby w trakcie kontroli celno-skarbowej, polegająca na przeniesieniu materii przepisów § 8-10 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie warunków użycia urządzeń technicznych i psów służbowych podczas kontroli oraz sposobu przeprowadzania przeszukania osoby i rewizji bagażu podróżnego do ustawy. W ramach propozycji zmiany art. 78 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej planuje się zatem ustawowe określenie

[101] Informacja RPO za 2020 r., s. 84.
[102] II.519.344.2014 z 31 października 2024 r.
[103] Pismo z 28 listopada 2024 r.

przeszukania osoby oraz sposobu dokonywania tego przeszukania, w tym osoby w wieku poniżej 17 lat. W konsekwencji proponowanej zmiany art. 78 ustawy o KAS zaproponowana zostanie także zmiana art. 89 tej ustawy stanowiącego podstawę do wydania rozporządzenia. Sposób przeprowadzenia przeszukania osoby zostanie bowiem określony w proponowanym art. 78 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. Niezależnie od propozycji zmian, zostanie przeprowadzona pogłębiona analiza zgłoszonych przez Rzecznika problemów i wątpliwości.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował[104], że celem sprawdzenia osób, których wolność osobista została ograniczona na skutek innych czynności podjętych na podstawie przepisów prawa, jest zapobieżenie zagrożeniom dla bezpieczeństwa tych osób, jak również bezpieczeństwa funkcjonariuszy Policji wykonujących czynności w stosunku do tych osób, a także zapobieżenia ze strony osób zatrzymanych, konwojowanych lub doprowadzanych zagrożeniom bezpieczeństwa, życia i zdrowia innych osób. Minister zwrócił również uwagę, że osoby zatrzymane, w odniesieniu do których przeprowadzono sprawdzenie prewencyjne, mogą kwestionować zasadność i prawidłowość tych czynności w ramach procedury zażaleniowej związanej z samym zatrzymaniem. Dodatkowo, w przypadku m.in. stwierdzenia naruszeń w zakresie zasadności, prawidłowości lub zgodnego z prawem sposobu wykonania czynności sprawdzenia prewencyjnego, osobie, wobec której dokonano sprawdzenia, przysługuje, na zasadach ogólnych, możliwość skutecznego wniesienia skargi na pracę funkcjonariuszy Policji do właściwego miejscowo kierownika jednostki organizacyjnej Policji.

[104] Pismo z 20 grudnia 2024 r.

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

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

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

1. Problemy korespondencji obrońcy z osobą tymczasowo aresztowaną

W toku badania prowadzonych w Biurze RPO spraw zdiagnozowano problem z realizacją dyspozycji art. 217b § 1a Kodeksu karnego wykonawczego.

W wyniku nowelizacji tego przepisu zawężono jego zakres w taki sposób, że jedynie korespondencja tymczasowo aresztowanego z obrońcą ustanowionym lub wyznaczonym w sprawie, w której zastosowano tymczasowe aresztowanie, jest przesyłana bezpośrednio do adresata, chyba że organ, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje, w szczególnie uzasadnionych wypadkach zarządzi inaczej. Powoduje to niekiedy poważne problemy w realizacji prawa do obrony. Obieg terminowej dokumentacji między obrońcą a tymczasowo aresztowanym może bowiem trwać wiele tygodni, utrudniając tym samym, a w niektórych przypadkach nawet uniemożliwiając, przeprowadzenie skutecznej interwencji przez obrońcę.

Rzecznik zwrócił się[105] do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o wskazanie, czy Centralny Zarząd Służby Więziennej dostrzegł problem z diagnozowaniem stosunku obrończego w sprawie, w której zastosowano tymczasowo aresztowanie. Poprosił również o poinformowanie, jak w praktyce wygląda procedura weryfikacji obrońcy ze względu na przedmiot sprawy, do której został umocowany.

Dyrektor Generalny SW poinformował[106], że do Centralnego Zarządu Służby Więziennej nie docierały informacje wskazujące na problemy ze stosowaniem przepisu art. 217b § la k.k.w. Przepisy nie określają sposobu ustalania, czy wskazany adwokat lub radca prawny jest obrońcą ustanowionym lub wyznaczonym w sprawie, w której stosowane jest tymczasowe aresztowanie. Centralny Zarząd Służby Więziennej nie opracował procedur

[105] IX.517.1584.2024 z 14 października 2024 r.
[106] Pismo z 13 listopada 2024 r.

wewnętrznych w zakresie weryfikacji obrońcy ze względu na przedmiot sprawy, do której został umocowany. W przypadku braku informacji o ustanowionym lub wyznaczonym obrońcy w sprawie, w której zastosowano tymczasowe aresztowanie, korespondencja w myśl art. 217b § 1 k.k.w. jest przesyłana za pośrednictwem organu dysponującego. SW podkreśliła, że przywołany przepis ma charakter bezwzględnie obligujący administrację jednostki do konkretnego działania.

2. Dostęp do akt sprawy dla osoby zatrzymanej, której nie postawiono zarzutów, w kontekście możliwości złożenia zażalenia na zatrzymanie

Omówienie: Art. 42 ust. 2 – Prawo do obrony.

Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania

Każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny.

1. Zawieranie związków małżeńskich przez osoby pozbawione wolności

Rzecznik zwrócił uwagę na kilka aspektów związanych z realizacją na terenie jednostek penitencjarnych prawa osób pozbawionych wolności do zawarcia związku małżeńskiego. Do Rzecznika wpływały skargi na decyzje o odmowie wyrażenia zgody na zawarcie związku małżeńskiego na terenie jednostki penitencjarnej. Decyzje w tym zakresie podejmowane przez administrację więzienną jawią się jako nadmierna ingerencja w życie prywatne osadzonych. Na Służbie Więziennej ciąży obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej bądź porządku publicznego, jednakże nie można tracić z pola widzenia prawa więźniów do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz potencjalnie stabilizującego i resocjalizującego wpływu wstąpienia w związek małżeński.

Rzecznik wskazał, że § 5 ust. 1 zarządzenia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie transportowania skazanych[107] zawiera zamknięty katalog przesłanek wykluczających możliwość przetransportowania skazanych do innych jednostek. Nie wymienia on takiej okoliczności jak wydana przez Służbę Więzienną zgoda na zawarcie związku małżeńskiego na terenie jednostki penitencjarnej i poczynione w tej sprawie ustalenia z właściwym urzędem stanu cywilnego. Okoliczność ta, niezwykle znacząca dla osoby pozbawionej wolności, powinna być brana pod uwagę podczas podejmowania decyzji o przeniesieniu skazanego do innej jednostki.

Wątpliwości budzi też uczestnictwo skazanego nupturienta w ceremonii ślubnej w odzieży skarbowej. Chociaż samo wycofanie przez dyrektora jednostki zgody na odzież prywatną z uwagi na przekroczenie dyscyplinarne nie budzi zastrzeżeń, to objęcie tą decyzją także uroczystości zaślubin narusza art. 4 k.k.w., stanowiący o humanitarnym traktowaniu osoby pozbawionej wolności. Zawarcie związku małżeńskiego jest na tyle szczególnym i wzniosłym wydarzeniem w życiu każdego człowieka, również tego pozbawionego wolności, że uniemożliwienie mu korzystania z odzieży prywatnej podczas ceremonii stanowi naruszenie jego prawa do godnego traktowania.

Innym aspektem organizacji ceremonii zawarcia związku małżeńskiego na terenie jednostki penitencjarnej jest udział w niej osób bliskich skazanego. W myśl art. 105a § 2

[107] Zarządzenie nr 29/2015 z 1 lipca 2015 r.

k.k.w. w widzeniu mogą uczestniczyć nie więcej niż dwie osoby pełnoletnie, chyba że dyrektor zakładu karnego, w uzasadnionych wypadkach, wyrazi zgodę na udział większej liczby osób. Zawarcie związku małżeńskiego niewątpliwie może być potraktowane jako uzasadniony przypadek, który przemawia za pozytywną decyzją dyrektora co do większej liczby osób uczestniczących w widzeniu. Tak dalekie ograniczenie liczby osób bliskich w ceremonii ślubnej stanowi naruszenie prawa do poszanowania życia rodzinnego. Choć znaczące ograniczenia liczby gości są w pełni zrozumiałe w świetle konieczności zapewnienia porządku i bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej, to jednak nie powinny one iść tak daleko, by stanowić przeszkodę do uczestnictwa w ceremonii rodziców oraz dzieci.

Ślub jest szczególnym wydarzeniem w życiu człowieka, niezależnie od tego czy został on pozbawiony wolności. Z tego powodu w odniesieniu do organizacji zawarcia związku małżeńskiego na terenie jednostki penitencjarnej nie można kierować się nadmiernym formalizmem, który stałby na przeszkodzie możliwości należytego celebrowania tej uroczystości. Za dyrektywy postępowania należy przyjąć honorowanie praw człowieka oraz zasad współżycia społecznego. Wspólny pobyt uczestników ceremonii, wykonanie pamiątkowego zdjęcia i poczęstunek po zaślubinach z pewnością nadaje uroczystości bardziej odświętny charakter. Co więcej, uroczysty charakter wydarzenia i celebrowanie go z uwzględnieniem wspomnianych elementów zapewne dodatnio wpłynąłby na proces resocjalizacji skazanych. Biorąc to pod uwagę, Rzecznik zwrócił się[108] do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o poinformowanie o zajętym stanowisku w tej sprawie.

W ocenie[109] Dyrektora Generalnego SW obowiązujące przepisy, dotyczące możliwości zorganizowania tego rodzaju uroczystości w warunkach izolacji oraz te regulujące sposób transportowania osób osadzonych, nie ograniczają prawa osób pozbawionych wolności do zawarcia związku małżeńskiego na terenie jednostek penitencjarnych oraz poszanowania życia rodzinnego i prywatnego. Zdaniem Dyrektora brak jest podstaw do podejmowania w tym zakresie działań legislacyjnych.

2. Zasady stosowania monitoringu na terenie jednostek penitencjarnych

W art. 73a k.k.w. zezwolono na monitorowanie zakładów karnych przez wewnętrzny system urządzeń rejestrujących obraz lub dźwięk, w tym przez system telewizji

[108] IX.517.612.2023 z 3 lipca 2024 r.
[109] Pismo z 12 lipca 2024 r.

przemysłowej, oraz na objęcie stałą obserwacją zachowania skazanego. Decyzję w zakresie stosowania monitoringu w określonych miejscach i pomieszczeniach, mając na celu zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w zakładzie karnym, podejmuje dyrektor jednostki penitencjarnej. Z przytoczonych przepisów należy również wywieść podstawę prawną do wydawania przez dyrektorów zakładów karnych decyzji o objęciu stałą obserwacją zachowania osadzonego. Wyniki postępowań wyjaśniających, prowadzonych w związku ze skargami osób pozbawionych wolności, wskazują natomiast, że w wielu jednostkach penitencjarnych decyzje, o których mowa, nie są wydawane. Służba Więzienna w korespondencji z Rzecznikiem wskazywała niejednokrotnie, że obowiązujące przepisy nie nakładają na administrację zakładów karnych i aresztów śledczych obowiązku sporządzania decyzji w przedmiocie zakwaterowania w celi monitorowanej. Wynika to z faktu, że jednostki organizacyjne Służby Więziennej objęte są w całości wewnętrznym systemem monitoringu telewizji przemysłowej, na podstawie art. 73a k.k.w.

RPO nie podziela takiego stanowiska. Monitoring głęboko wkracza w fundamentalne prawo człowieka – prawo do prywatności, które gwarantowane jest przez Konstytucję, a także m.in. Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Kartę Praw Podstawowych UE. Prawo to jest ściśle związane z poszanowaniem godności człowieka, wobec czego zasadą w stosunkach pomiędzy władzą publiczną a jednostką powinno być jego poszanowanie. Odstępstwa od tej reguły są dopuszczalne jedynie wtedy, gdy spełniają wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc są ustanowione w ustawie oraz konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Mając na uwadze wskazane przesłanki, decyzja o zastosowaniu monitoringu wobec osadzonego powinna każdorazowo być wynikiem zindywidualizowanej oceny, uwzględniającej kryterium konieczności zastosowania tego środka. Stałą obserwacją należy obejmować wyłącznie tych osadzonych, wobec których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że zagrażają porządkowi i bezpieczeństwu zakładu karnego, jak również własnemu bezpieczeństwu i zdrowiu.

Należy też podnieść, że przebywanie w celi, w której zachowanie osadzonego jest stale kontrolowane, pomimo że nie należy on do kategorii osadzonych, wobec których ustawodawca przewidział obligatoryjną potrzebę monitoringu (tzw. niebezpiecznych), stanowi dodatkową dolegliwość. Z powyższych powodów decyzja o stałej obserwacji osadzonego podlega kontroli sądowej, a także kontroli sędziego penitencjarnego oraz

kontroli Dyrektora Generalnego i dyrektora okręgowego Służby Więziennej. Aby kontrola była możliwa, decyzja powinna być sporządzona na piśmie i zawierać podstawę prawną jej wydania, argumentację na rzecz zasadności zastosowania monitoringu w danej sytuacji faktycznej – w odróżnieniu od przywoływania wyłącznie sformułowania zaczerpniętego z przepisu będącego podstawą objęcia monitoringiem – a także określać czas stosowania stałej obserwacji. Niezbędnym elementem decyzji jest również pouczenie osadzonego o przysługującym mu prawie, terminie i sposobie wniesienia skargi do sądu penitencjarnego. Tylko decyzja sporządzona na piśmie pozwala organowi, do którego skierowana jest skarga, w pełni skontrolować jej zgodność z prawem.

W myśl art. 7 § 3 k.k.w. decyzję ogłasza się lub doręcza skazanemu. Praktyka wydawania osadzonym kopii powyższych decyzji była wypracowana przez Służbę Więzienną wiele lat temu i jest wyrazem podmiotowego traktowania osób pozbawionych wolności. Są jednak jednostki penitencjarne, w których odstąpiono od tej praktyki. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się[110] do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o podjęcie działań, które zobligują dyrektorów jednostek penitencjarnych do wydawania na piśmie decyzji o monitorowaniu zachowania osadzonego oraz doręczania jej kopii osobie monitorowanej, tym samym zapewniając poszanowanie praw osób pozbawionych wolności i tworząc należyte mechanizmy gwarancyjne.

Dyrektor poinformował[111], że problematyka poruszona w wystąpieniu Rzecznika pozostaje przedmiotem bieżącej analizy prowadzonej w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej. Służba Więzienna realizuje swoje zadania na zasadach określonych w Kodeksie karnym wykonawczym. W ocenie właściwych komórek organizacyjnych Centralnego Zarządu SW obowiązujące przepisy prawa nie przewidują procedury wydawania indywidualnych decyzji w sprawie objęcia osadzonych monitoringiem w trakcie pobytu w jednostce penitencjarnej. Zgodnie z art. 73a § 8 Kodeksu karnego wykonawczego o stosowaniu monitorowania w określonych miejscach i pomieszczeniach decyduje dyrektor zakładu karnego, mając na celu zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w zakładzie karnym. Decyzja ta dotyczy zatem miejsc i pomieszczeń, nie zaś poszczególnych osób. Nakładanie na kierowników jednostek podstawowych obowiązku wydawania odrębnych decyzji w stosunku do poszczególnych osób pozbawionych wolności nie znajduje, zdaniem Dyrektora, oparcia ustawowego.

[110] IX.517.615.2024 z 25 listopada 2024 r.
[111] Pismo z 18 grudnia 2024 r.

3. Stan cel przejściowych w jednostkach penitencjarnych

Rzecznik badał warunki bytowe panujące w celach mieszkalnych przejściowych w jednym z aresztów śledczych. W celach tych umieszczane są osoby pozbawione wolności w pierwszym okresie po przyjęciu do jednostki penitencjarnej.

Ustalenia poczynione w wyniku oglądu cel pokazały, że stan większości z nich jest bardzo zły. Na ścianach i sufitach znajdowały się wykwity wilgoci, łuszcząca się farba, odpadający tynk, wybite dziury. W wielu celach ściany były brudne, pokryte napisami, wykładziny podłogowe zniszczone, z licznymi ubytkami. Wyposażenie cel w większości było wyeksploatowane, w kilku celach stoły miały uszkodzone, obłamane blaty. W jednej z cel sufit był w całości pokryty czarnymi plamami wilgoci, była w nim wybita dziura, zabezpieczona plastikową butelką po wodzie. Z informacji przekazanych przez osoby, które przebywały w tej celi, wynikało, że z otworu w suficie ciekła woda. Także w innych celach osadzeni, z którymi rozmawiali wizytujący, zgłaszali problem kapiącej z sufitów wody, skarżyli się, że w celach jest zimno, ponieważ kaloryfery nie grzeją wystarczająco, a okna są nieszczelne.

W złym stanie znajdowały się również kąciki sanitarne w tych celach: drzwi miały znaczne uszkodzenia, brakowało im klamek, wyposażenie kącików było zniszczone. Bardzo mała powierzchnia niektórych kącików uniemożliwiała swobodne wykonywanie w nich czynności higienicznych. W jednej z cel wieloosobowych kącik sanitarny nie był w pełni zabudowany, więc osadzeni nie mieli zapewnionej możliwości niekrępującego korzystania z urządzeń sanitarnych. W innej celi w kąciku nie działało światło, ze spłuczki ciekła woda na podłogę, a osadzeni ręcznikami zabezpieczali, aby nie wydostawała się do celi.

Przetrzymywanie osób pozbawionych wolności w opisanych warunkach Rzecznik uznał za niehumanitarne i naruszające godność osadzonych.

Ujawniona sytuacja nie jest przypadkiem odosobnionym. Podczas wizytacji prowadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych przedstawiciele Rzecznika wielokrotnie spotykali się z niewłaściwymi warunkami panującymi w celach przejściowych. Czynione na przestrzeni lat ustalenia pokazują, że regułą jest, iż cele w oddziałach przejściowych znajdują się w znacznie gorszym stanie niż cele w oddziałach mieszkalnych. Tymczasem osadzony na każdym etapie wykonywania kary, także tym wstępnym, powinien być traktowany podmiotowo, z poszanowaniem godności. Warunki w celi przejściowej powinny umożliwiać mu realizację potrzeb bytowych, nie ma

uzasadnienia, aby w sposób znaczący odbiegały od standardu cel w oddziałach mieszkalnych.

Rzecznik zwrócił się[112] więc do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o spowodowanie dokonania przeglądu cel przejściowych we wszystkich jednostkach penitencjarnych pod kątem oceny panujących w nich warunków bytowych oraz o podjęcie w następstwie tych ustaleń stosownych działań w celu przywrócenia właściwego stanu pomieszczeń tam, gdzie jest to konieczne. Rzecznik poprosił także o rozważenie wyposażenia na koszt administracji jednostek penitencjarnych cel przejściowych w czajniki elektryczne, potrzebne osadzonym w codziennej egzystencji oraz w artykuły piśmienne, w celu realnego umożliwienia skorzystania z przysługujących im praw, w tym prawa do skargi.

W odpowiedzi Dyrektor poinformował[113], że kwestia dotycząca zapewnienia osobom pozbawionym wolności humanitarnych warunków odbywania kary jest jednym z priorytetów kierownictwa Służby Więziennej. Podjęto więc decyzję, aby w każdym przypadku przeprowadzania kontroli przez organy nadrzędne zwracano szczególną uwagę na stan cel przejściowych i skrupulatnie odnotowywano wszelkie stwierdzone w tym zakresie uchybienia w celu podjęcia adekwatnych działań.

4. Warunki pobytu pana Mariusza Kamińskiego w areszcie śledczym

W przestrzeni medialnej pojawiły się informacje, że pan Mariusz Kamiński, były poseł na Sejm RP, przebywa w złych warunkach w areszcie śledczym i zagrożone jest jego zdrowie i życie w związku z prowadzonym protestem głodowym. Rzecznik zdecydował[114] o podjęciu sprawy z urzędu.

W celu zbadania powyższych zarzutów przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili czynności na miejscu w aresztach śledczych, w których przebywał. Dokonano oglądu cel mieszkalnych, w których p. Mariusz Kamiński był kwaterowany, przeprowadzono z nim rozmowę, a także rozmowę z dyrekcją tych jednostek oraz personelem medycznym szpitala aresztu. Zapoznano się z dokumentacją dotyczącą pobytu skazanego w jednostce penitencjarnej, w tym dokumentacją medyczną oraz z aktami postępowania prowadzonego przed sądem okręgowym w przedmiocie zgody na zastosowanie wobec ww. przymusowego karmienia.

---

[112] IX.517.110.2024 z 1 lutego 2024 r.
[113] Pismo z 13 lutego 2024 r.
[114] Wniosek z 15 stycznia 2024 r.

Dokonane ustalenia nie dały podstaw do uznania, że doszło do naruszenia przysługujących skazanemu praw w zakresie zapewnienia mu podczas pobytu w aresztach śledczych właściwych warunków bytowych. Stwierdzono natomiast wiele nieprawidłowości w związku z zastosowaniem przymusowego karmienia.

Rzecznik uznał, że wniosek administracji aresztu śledczego o zgodę na przymusowe karmienie został złożony do sądu penitencjarnego przedwcześnie, przy braku ustawowej przesłanki do jego złożenia. Postanowienie sądu okręgowego o zastosowaniu przymusowego karmienia zostało także wydane, mimo niespełnienia ustawowej przesłanki do jego wydania. Samo istnienie zagrożenia dla życia skazanego nie jest wystarczającą przesłanką do poddania go przymusowemu karmieniu. Przepis art. 118 k.k.w. przewiduje, że dla wydania takiej decyzji zagrożenie musi mieć charakter poważny. Ani z opinii lekarskich wydanych w tej sprawie, ani z uzasadnienia postanowienia sądu penitencjarnego nie wynikało, żeby ta przesłanka została spełniona. W sprawie nie ma natomiast podstaw do stwierdzenia, że samo wdrożenie przymusowego karmienia nastąpiło przedwcześnie – doszło do tego dopiero wówczas, gdy zaistniało poważne niebezpieczeństwo dla życia pacjenta.

Rzecznik stwierdził także, że użycie wobec skazanego, na czas sztucznego karmienia, przymusu w postaci unieruchomienia pasami, było nieuzasadnione i skutkowało naruszeniem jego nietykalności cielesnej i wolności osobistej. Każde unieruchomienie jest poważną ingerencją w wolność i nietykalność cielesną pacjenta. Nie powinno więc być nadużywane. Jak wyjaśnił dyrektor aresztu śledczego, użycie środków przymusu nie nastąpiło na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej[115], gdyż do zastosowania przymusu upoważniały same procedury medyczne. Istnienia takich procedur medycznych nie potwierdziła jednak opinia Konsultanta Wojewódzkiego w dziedzinie Chorób Wewnętrznych dla Województwa Mazowieckiego, do którego zwrócił się[116] Rzecznik. Z pisma[117] Konsultanta wynika, że procedury nie przewidują konieczności stosowania unieruchomienia wobec wszystkich pacjentów poddawanych sztucznemu karmieniu za pomocą sondy żołądkowej. Unieruchomienie pacjenta wymagane jest tylko wówczas, gdy pacjent nie współpracuje z personelem medycznym i nie wykonuje wydawanych poleceń. W badanej sprawie Służba Więzienna nie wykazała, aby unieruchomienie na czas realizacji sztucznego karmienia

[115] Dz.U. z 2024 r., poz. 383 ze zm.
[116] IX.517.110.2024 z 11 kwietnia 2024 r.
[117] Pismo z 24 kwietnia 2024 r.

było konieczne z uwagi na brak współpracy z personelem medycznym. Tym samym należało uznać, że zastosowanie unieruchomienia było nieuzasadnione, ponieważ nie wystąpiły przesłanki do zastosowania tego rodzaju środków.

O stwierdzeniu nieprawidłowości w działaniach Służby Więziennej Rzecznik poinformował[118] Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, zwracając się jednocześnie o podjęcie działań w celu zapobieżenia w przyszłości podobnym uchybieniom.

W odpowiedzi Dyrektor poinformował[119], że działania podejmowane wobec p. Mariusza Kamińskiego miały wyłącznie na celu ochronę jego zdrowia i życia, a procedury medyczne zostały wdrożone adekwatnie do stanu jego zdrowia, po uzyskaniu opinii lekarzy i zgody właściwego sądu penitencjarnego. Jednocześnie Dyrektor zapewnił, że wszystkie sugestie oraz uwagi Rzecznika zostały wnikliwie przeanalizowane przez kierownictwo Służby Więziennej, a materiał zebrany w trakcie prowadzonych czynności – po jego zanonimizowaniu – wykorzystany będzie jako materiał instruktażowy w trakcie szkoleń i odpraw służbowych, w tym personelu ochrony zdrowia.

Spostrzeżenia dotyczące działania sądu penitencjarnego Rzecznik przekazał[120] Dyrektorowi Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości w celu wykorzystania przedstawionych opinii do zapewnienia respektowania praw osób pozbawionych wolności, w tym przez uwzględnienie przekazanych informacji w procesie szkolenia sędziów penitencjarnych.

Dyrektor Departamentu przychylił się[121] do postulatu Rzecznika – opinia Rzecznika dotycząca wydawanych przez sąd zgód na przymusowe karmienie będzie stanowiła przedmiot dalszych analiz i zostanie wykorzystana w procesie szkolenia sędziów penitencjarnych, a także podczas cyklicznych narad z kierownictwem Służby Więziennej.

5. Sprawa ks. Michała O. oraz pań Karoliny K. i Urszuli D.

W związku z doniesieniami medialnymi dotyczącymi nieprawidłowości w zakresie traktowania ks. Michała O. oraz Karoliny K. i Urszuli D. podczas zatrzymania, doprowadzenia do pomieszczeń dla osób zatrzymanych, pobytu w tych pomieszczeniach, realizacji czynności procesowych z ich udziałem oraz wykonywania tymczasowego aresztowania – Rzecznik podjął[122] z urzędu postępowanie wyjaśniające w tych sprawach.

[118] IX.517.110.2024 z 22 maja 2024 r. i z 17 lipca 2024 r.
[119] Pisma z 6 czerwca 2024 r. i 31 lipca 2024 r.
[120] IX.517.110.2024 z 22 maja 2024 r.
[121] Pismo z 4 czerwca 2024 r.
[122] Wniosek z 1 i 9 lipca 2024 r.

Postępowanie to było prowadzone w zakresie prawidłowości traktowania ww. osób przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, funkcjonariuszy Policji oraz funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas pobytu w areszcie śledczym, a także zapewnienia prawa do obrony zatrzymanym, a później tymczasowo aresztowanym. W trakcie postępowania nie badano zasadności zarzutów stawianych w postępowaniu karnym, gdyż wykraczałoby to poza kompetencje Rzecznika.

Rzecznik zbadał sprawy w oparciu o wszystkie dostępne i możliwe do pozyskania dokumenty i informacje. Nie mógł się oprzeć na materiale z nagrań monitoringu, ponieważ w chwili pojawienia się informacji medialnych i podjęcia sprawy minął już przewidziany przepisami okres ich przechowywania. O zabezpieczenie nagrań mogli w odpowiednim czasie wystąpić obrońcy zatrzymanych, jednak tego nie uczynili i w konsekwencji nagrania zostały trwale usunięte.

Czynności przeprowadzone w toku badania sprawy nie dały podstaw do uznania, że ks. Michał O. oraz Karolina K. i Urszula D. byli poddani torturom w rozumieniu przyjętym w Konstytucji RP i na gruncie prawa międzynarodowego. Wykazały natomiast wiele nieprawidłowości.

W przypadku ks. Michała O. – w ocenie Rzecznika – doszło do niehumanitarnego traktowania oraz innych naruszeń praw i wolności:

1) ustalenia potwierdziły zasadność zarzutu długotrwałego prowadzenia przez funkcjonariuszy ABW czynności procesowych z udziałem ks. Michała O. – nieprzerwanie przez 15 godzin, bez zapewnienia mu w tym czasie możliwości odpoczynku, bez zapewnienia posiłku, przy nieprzerwanym stosowaniu kajdanek, nawet w czasie przebywania w pomieszczeniach bezpiecznych, zapewniających ochronę i pod nadzorem funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;

2) za zasadny uznano zarzut nadmiernego stosowania prewencyjnie w areszcie śledczym środków przymusu bezpośredniego przez wprowadzenie dodatkowych obostrzeń, polegających na stosowaniu kajdanek zakładanych na ręce przy każdym opuszczeniu celi mieszkalnej i innych pomieszczeń (np. świetlicy) – gdy w stosunku do ogółu tymczasowo aresztowanych nie stosowano kajdanek na czas doprowadzania na spacer, do świetlicy i do łaźni; do stosowania tego rodzaju obostrzeń brak było podstaw, ponieważ żadne okoliczności nie wskazywały, aby ks. Michał O. swoją postawą lub zachowaniem stwarzał większe zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostki i funkcjonariuszy Służby Więziennej niż inni tymczasowo aresztowani;

3) ustalenia potwierdziły zasadność zarzutu stosowania nadmiernych i nieuzasadnionych środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji podczas konwojowania ks. Michała O. na czynności procesowe, kiedy oprócz kajdanek zakładanych na ręce użyto kajdanek zakładanych na nogi; zastosowanie tego środka było niezgodne z zasadami niezbędności, minimalizacji dolegliwości i proporcjonalności do stopnia zagrożenia;

4) stwierdzono naruszenie prawa do niekrępującego korzystania z urządzeń sanitarnych w celi mieszkalnej przez umieszczenie ks. Michała O. w celi mieszkalnej, w której kącik sanitarny nie był osłonięty w sposób uniemożliwiający zobaczenie osadzonego podczas czynności wymagających intymności przez osoby wchodzące do celi;

5) stwierdzono naruszenie w postaci niezrealizowania zalecenia o kontroli lekarskiej ks. Michała O. raz w miesiącu, sformułowanego w związku z objęciem go szczególną ochroną;

6) stwierdzono naruszenie w postaci uchybień w zakresie prowadzenia dokumentacji (dot. braku dostatecznego uzasadnienia wydanych decyzji, zawarcia w tych decyzjach niejasnych, nieprecyzyjnych sformułowań, przywołania nieaktualnej podstawy prawnej);

7) stwierdzono naruszenie w postaci niewyposażenia celi przejściowej, w której przebywał tymczasowo aresztowany, w czajnik elektryczny;

8) stwierdzono naruszenie w postaci długiego oczekiwania tymczasowo aresztowanego na przyznanie wyżywienia dietetycznego.

Czynności przeprowadzone w sprawie Karoliny K. wykazały, że także doszło do licznych naruszeń:

1) w związku z prowadzeniem przez funkcjonariuszy ABW czynności procesowych z udziałem Karoliny K. przez 18 godzin, bez zapewnienia jej w tym czasie pełnowartościowego posiłku, doszło do niewłaściwego traktowania zatrzymanej (dokonane ustalenia wskazują natomiast, że zasada humanitaryzmu, wyrażona w art. 41 ust. 4 Konstytucji RP i art. 4 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego, została dochowana; podjęto bowiem pozytywne działania w celu zaspokojenia minimalnych potrzeb zatrzymanej, np. za środki pozostające do jej dyspozycji zakupiono jej ciepły napój i umożliwiono zakup artykułów żywnościowych; co ważne, środki przymusu bezpośredniego – kajdanki zakładane na ręce – były stosowane racjonalnie, zgodnie z zasadami określonymi w przepisach, i odstępowano od ich stosowania w sytuacjach braku zagrożenia);

2) ustalenia potwierdziły zasadność zarzutu stosowania nadmiernych i nieuzasadnionych środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji podczas konwojowania z aresztu śledczego do Prokuratury Krajowej Karoliny K. na czynności procesowe, kiedy oprócz kajdanek zakładanych na ręce użyto kajdanek zakładanych na nogi; zastosowanie tego środka uznano za niezgodne z zasadami niezbędności, minimalizacji dolegliwości i proporcjonalności do stopnia zagrożenia;

3) doszło do naruszenia prawa do kontaktu z obrońcą w związku z przetrzymaniem przez okres trzech tygodni przez organ dysponujący korespondencji obrońcy kierowanej do tymczasowo aresztowanej;

4) ustalenia potwierdziły, że sprawdzenie prewencyjne w PdOZ dwukrotnie było realizowane wobec zatrzymanej przez funkcjonariusza mężczyznę, wbrew obowiązującym przepisom, które nakazują dokonywanie tych czynności przez osobę tej samej płci co osoba poddana sprawdzeniu;

5) za zasadny uznano zarzut bezprawnego umieszczenia Karoliny K. w celi izolacyjnej – skoro nie została wydana przez dyrektora aresztu stosowna decyzja w tym przedmiocie, Służba Więzienna nie miała podstaw prawnych do takiego rozmieszczenia tymczasowo aresztowanej;

6) stwierdzono naruszenie prawa do właściwych warunków bytowych w celi mieszkalnej w zakresie, w jakim osadzona: z uwagi na brak oświetlenia w kąciku sanitarnym nie mogła swobodnie korzystać z urządzeń sanitarnych, z uwagi na brak dopływu prądu do gniazda wtyczkowego nie mogła korzystać z czajnika elektrycznego, z uwagi na awarię instalacji głośnika radiowęzła została narażona na przebywanie w wielogodzinnym uciążliwym hałasie;

7) stwierdzono naruszenie polegające na niewydaniu do celi mieszkalnej przedmiotów kultu religijnego przesłanych osadzonej w paczce;

8) stwierdzono naruszenie w postaci długiego oczekiwania na załatwienie prośby o wydanie wyników badania medycznego;

9) stwierdzono naruszenie w postaci uchybień w zakresie prowadzenia dokumentacji (braku dostatecznego uzasadnienia wydanych decyzji, zawarcia w tych decyzjach niejasnych, nieprecyzyjnych sformułowań).

Czynności przeprowadzone w toku badania sprawy Urszuli D. wykazały, że doszło do następujących naruszeń:

1) niedopuszczenie obrońcy do udziału w czynności ogłoszenia Urszuli D. postanowienia o przedstawieniu zarzutów i przesłuchania jej w charakterze podejrzanej naruszyło prawo zatrzymanej do obrony;

2) działania podejmowane przez funkcjonariuszy ABW w celu realizacji zatrzymania Urszuli D. uznano za nadmierne i nieproporcjonalne w okolicznościach sprawy;

3) ustalenia potwierdziły zasadność zarzutu stosowania nadmiernych i nieuzasadnionych środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji podczas konwojowania Urszuli D. na czynności procesowe, kiedy oprócz kajdanek zakładanych na ręce użyto kajdanek zakładanych na nogi; zastosowanie tego środka należy uznać za niezgodne z zasadami niezbędności, minimalizacji dolegliwości i proporcjonalności do stopnia zagrożenia;

4) za nieprawidłowe uznano niezapewnienie posiłku Urszuli D. podczas realizacji przez funkcjonariuszy ABW czynności procesowych z jej udziałem, trwających w jednym przypadku 11 godzin, w drugim 8 godzin;

5) stwierdzono naruszenie w postaci dokonywania w PdOZ sprawdzenia prewencyjnego Urszuli D. przez funkcjonariuszy mężczyzn, mimo że nie wystąpiły szczególne okoliczności uzasadniające odstąpienie od wyrażonej w ustawie zasady realizacji sprawdzenia przez osobę tej samej płci;

6) stwierdzono naruszenie w postaci uchybień w zakresie prowadzenia dokumentacji (braku dostatecznego uzasadnienia wydanych decyzji, zawarcia w tych decyzjach niejasnych, nieprecyzyjnych sformułowań);

7) stwierdzono naruszenie w postaci nierealizowania zalecenia o kontroli lekarskiej stanu zdrowia Urszuli D. raz w miesiącu.

W pozostałym zakresie przeprowadzone czynności w sprawie ww. osób nie dały podstaw do stwierdzenia zasadności zarzutów bądź weryfikacja zarzutów okazała się niemożliwa.

Raporty z badania spraw dotyczących ks. Michała O., Karoliny K. i Urszuli D. zostały przekazane[123] Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji – Koordynatorowi Służb Specjalnych oraz Ministrowi Sprawiedliwości z prośbą o zapoznanie się z raportami i odniesienie do ich treści oraz poinformowanie o podjętych działaniach. Raporty te zostały również udostępnione Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej[124].

[123] IX.517.1073.2024, IX.517.1131.2024 z 30 grudnia 2024 r.
[124] Pismo z 10 stycznia 2025 r.

Minister Spraw Wewnętrznych nie zgodził się[125] ze stanowiskiem Rzecznika dotyczącym powyższych spraw. Wskazał, że wszelkie czynności procesowe prowadzone przez funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego odbyły się na podstawie i w ramach właściwych przepisów. Podnoszone w raportach zarzuty dotyczące długotrwałości czynności procesowych, stosowania środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek wobec osób zatrzymanych lub braku „przerw humanitarnych" nie znajdują podstawy w aktualnie obowiązujących przepisach. Czas trwania czynności procesowych nie został przez ustawodawcę odgórnie określony z wyjątkiem okresu upływającego od momentu zatrzymania do momentu zwolnienia osoby zatrzymanej lub skierowania wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania. Czas ten zależny jest wyłącznie od stanu faktycznego i dobra prowadzonego postępowania przygotowawczego. Kwestie dotyczące przerw humanitarnych również nie zostały uregulowane przez ustawodawcę.

Punktem odniesienia dla formułowanych przez Rzecznika ocen prawidłowości postępowania organów, organizacji i instytucji realizujących działania wobec obywateli są ustawy i akty prawa wydane na ich podstawie, a także Konstytucja RP oraz ratyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka. Jeśli w prawie krajowym brak jest pewnych uregulowań wymaganych przez wiążący Polskę standard międzynarodowy i może to prowadzić do naruszeń praw i wolności, Rzecznik jest uprawniony i jednocześnie zobowiązany do podjęcia działań. W analizowanych sprawach, w związku ze stwierdzeniem naruszeń praw i wolności, Rzecznik takie działania podjął – skierował wystąpienia generalne do:

1/ Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Koordynatora Służb Specjalnych w przedmiocie zapewnienia osobom zatrzymanym prawa do przerwy humanitarnej w długotrwałych czynnościach procesowych i prawa do otrzymania posiłku[126],

2/ Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Koordynatora Służb Specjalnych w sprawie stosowania przez funkcjonariuszy Policji nadmiernych i nieuzasadnionych środków przymusu bezpośredniego podczas realizacji czynności procesowych i podczas konwojowania[127],

3/ Prokuratora Krajowego w sprawie naruszenia prawa do obrony Urszuli D.[128],

---

[125] Pismo z 15 stycznia 2025 r.
[126] IX.517.1073.2024 z 7 stycznia 2025 r.
[127] IX.517.1073.2024 z 20 stycznia 2025 r.
[128] II.519.521.2024 z 5 grudnia 2024 r.

4/ Komendanta Głównego Policji w sprawie kierowania do pełnienia służby w PdOZ funkcjonariuszek Policji zawsze wówczas, gdy jest tam umieszczona kobieta[129].

W pierwszym wystąpieniu, skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – Koordynatora Służb Specjalnych, Rzecznik podniósł, że pierwsze godziny pozbawienia wolności są kluczowym okresem dla osoby zatrzymanej i bez odpowiednich gwarancji jest ona narażona na poważne ryzyko złego traktowania. Z takiej perspektywy tę wstępną fazę pozbawienia wolności ocenia Europejski Trybunał Praw Człowieka, a także Podkomitet ds. zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Tymczasem obowiązujące przepisy dotyczące tego etapu postępowania przygotowawczego są – w ocenie Rzecznika – niewystarczające. Jednym z takich niedostatków jest brak przepisów, które zapewniałyby wprost prawo osoby zatrzymanej do otrzymania wyżywienia i napoju, gdy uczestniczy ona w czynnościach procesowych, a jeszcze nie została przyjęta do PdOZ, oraz gdy przebywa poza pomieszczeniami Policji w związku z uczestniczeniem w tych czynnościach. W obecnym stanie prawnym uprawnienie to przysługuje bowiem jedynie osobie przyjętej do PdOZ i przebywającej w tych pomieszczeniach[130].

Po raz pierwszy problem ten został przedstawiony Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2008 r. Następnie o pilne uregulowanie tego zagadnienia Rzecznik apelował w 2016 r. Brak takiej regulacji prowadzi bowiem w praktyce do naruszenia wynikającego z art. 41 ust. 4 Konstytucji RP nakazu traktowania każdej osoby pozbawionej wolności w sposób humanitarny. W wystąpieniu z 2016 r. wyrażono pogląd, że w skrajnych przypadkach, gdy zatrzymani, biorący udział w trwających przez wiele godzin czynnościach procesowych, nie mają w tym czasie możliwości zaspokojenia głodu i pragnienia, a czynności prowadzone są w trudnych warunkach atmosferycznych (upał, silny mróz), dolegliwość ta może być nawet uznana za nieludzkie traktowanie.

Rzecznik przywołał dwa wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[131], w których organ ten odnosił się do zapewnienia przez państwo posiłku osobom zatrzymanym.

---

[129] IX.517.1131.2024 z 12 grudnia 2024 r.

[130] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych i policyjnych izb dziecka, regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach, pokojach i izbach oraz sposobu postępowania z zapisami obrazu z tych pomieszczeń, pokoi i izb (Dz.U. z 2023 r., poz. 2672).

[131] Wyrok ETPC z dnia 12 czerwca 2008 r. w sprawie Vlasov przeciwko Rosji, skarga nr 78146/01, pkt 96; wyrok ETPC z dnia 19 lutego 2019 r. w sprawie Beketov przeciwko Ukrainie, skarga nr 44436/09, pkt 142.

Trybunał podkreślił, że zezwolenie na zabranie własnego jedzenia nie może zastąpić odpowiednich rozwiązań w zakresie wyżywienia, ponieważ to przede wszystkim państwo jest odpowiedzialne za dobrostan osób pozbawionych wolności. Twierdzenia zawarte w tych orzeczeniach – ustanawiających wiążący standard ochrony także dla Polski, będącej stroną Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – powinny zostać dogłębnie rozważone przez władze polskie i wykorzystane do skonstruowania odpowiednich rozwiązań prawnych o charakterze gwarancyjnym. Ponadto Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu w drugim Sprawozdaniu Ogólnym, opublikowanym w 1992 r., jednoznacznie wskazał: „Osobom zatrzymanym powinno się dostarczać jedzenie we właściwych porach, w tym przynajmniej jeden pełen posiłek (tj. coś bardziej wartościowego niż kanapkę) każdego dnia”[132].

Rzecznik jest też zdania, że osoba zatrzymana, biorąca udział w długotrwałych, wyczerpujących czynnościach procesowych, powinna również mieć zapewnioną co pewien czas możliwość odpoczynku. Powinno się jej umożliwić skorzystanie z przerwy humanitarnej, kiedy czynności nie będą prowadzone, a zatrzymany będzie mógł odpocząć, zregenerować siły, spożyć posiłek w warunkach zgodnych z poszanowaniem godności ludzkiej, bez narażania go na cierpienia lub trudności, o intensywności przekraczającej nieunikniony poziom dolegliwości nieodłącznie związanych z pozbawieniem wolności.

Rzecznik zwrócił się więc do Ministra o zainicjowanie działań legislacyjnych w przedstawionym zakresie i podjęcie wspólnie z Ministrem Sprawiedliwości prac, których efektem będzie wypracowanie przepisów gwarantujących prawo osób zatrzymanych do otrzymania posiłku i prawo do przerwy humanitarnej w długotrwałych czynnościach procesowych.

Minister poinformował[133], że ze względu na konieczność pogłębionej analizy, odpowiedź zostanie udzielona w najbliższym możliwym terminie. Jednocześnie wskazał, że Zastępca komendanta Głównego Policji skierował wystąpienie do komendantów wojewódzkich, zobowiązując ich do wdrożenia jednolitego standardu wydawania wyżywienia osobom zatrzymanym i umieszczonym w policyjnych miejscach izolacji.

W drugim wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – Koordynatora Służb Specjalnych, Rzecznik wskazał, że stosowanie środków przymusu

[132] Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), wyciąg z Drugiego Sprawozdania – Zatrzymanie przez policję, https://rm.coe.int/16806cea27.
[133] Pismo z 27 lutego 2025 r.

bezpośredniego w trybie ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej[134] jest przedmiotem stałej uwagi, jako że niesie ze sobą wysokie ryzyko potencjalnych naruszeń praw i wolności. Kwestie te były wielokrotnie przedmiotem interwencji i wystąpień Rzecznika, m.in. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[135] oraz do Komendanta Głównego Policji[136].

Ustalenia poczynione w toku postępowań dotyczących ks. Michała O., Karoliny K. i Urszuli D. oraz Justyny G.[137] wykazały nieprawidłowości w działaniach funkcjonariuszy Policji polegające na stosowaniu środków przymusu w sposób nadmierny i nieuzasadniony, niezgodny z przepisami ww. ustawy, a co za tym idzie – naruszający prawa osób, wobec których zostały zastosowane.

W ustawie zawarto generalne zasady, jakimi kierować ma się uprawniony organ, stosując środki przymusu bezpośredniego. Przepisy stanowią w szczególności, że środków przymusu używa się w sposób niezbędny do osiągnięcia celów tego użycia, proporcjonalnie do stopnia zagrożenia, wybierając środek o możliwie jak najmniejszej dolegliwości. Nakazują także, aby środków tych używać w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę, a od ich stosowania odstąpić, gdy cel użycia został osiągnięty. Z przywołanych przepisów ustawy wyraźnie wynika nakaz indywidualizacji stosowania środków przymusu – potrzeba i sposób ich użycia muszą być ustalane i weryfikowane w zależności od aktualnie istniejących warunków i okoliczności.

Tymczasem dokonane w przywołanych sprawach ustalenia wykazały, że:

– wobec zatrzymanego ks. Michała O. stosowano kajdanki nieprzerwanie przez długi czas (15 godzin), także w bezpiecznych pomieszczeniach Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, bez choćby chwilowego uwolnienia np. na czas załatwiania potrzeb fizjologicznych, zważywszy, że nie przejawiał on niewłaściwych zachowań i pozostawał pod stałą kontrolą funkcjonariuszy. Nie odpowiadało to zasadom niezbędności, proporcjonalności do stopnia zagrożenia i minimalizacji dolegliwości, o których mowa w ustawie. Ponadto konwojowanie ks. Michała O. na czynności procesowe w kajdankach zakładanych na ręce i kajdankach zakładanych na nogi było realizowane z użyciem nadmiernych i nieadekwatnych do rzeczywistego zagrożenia środków przymusu bezpośredniego. Środki te były stosowane rutynowo, bez dokonania zindywidualizowanej oceny okoliczności realizacji konwoju,

[134] Dz.U. z 2024 r., poz. 383 ze zm.
[135] KMP.570.29.2019 z 20 stycznia 2020 r.
[136] KMP.570.2.2021 z 26 marca 2021 r.
[137] IX.517.1558.2024.

– w przypadku Karoliny K. i Urszuli D. także nie było wystarczającego uzasadnienia do użycia prewencyjnie podczas konwojowania środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek zakładanych na nogi. Stosując je, nie zachowano zasad niezbędności, proporcjonalności i minimalizacji dolegliwości,

– wobec Justyny G., na czas konwojowania na czynności procesowe, czterokrotnie zastosowano kajdanki zakładane na ręce i kajdanki zakładane na nogi, a raz kajdanki zespolone wraz z użyciem siły fizycznej w postaci technik transportowych. Zastosowanie kajdanek zespolonych, które stosuje się wobec osób niebezpiecznych, agresywnych, które swoim zachowaniem mogą zagrażać funkcjonariuszom, w połączeniu z użyciem chwytów transportowych wobec osoby niestawiającej oporu i nieprzejawiającej zachowań agresywnych, w dodatku kobiety, słabszej fizycznie od konwojujących ją funkcjonariuszy, należy uznać za rażące nadużycie. Niewspółmierność środków zastosowanych przez funkcjonariuszy Policji do realnie istniejącego zagrożenia spowodowała, że doszło do naruszenia godności i do poniżającego traktowania osoby pozbawionej wolności.

Rzecznik podniósł, że do stosowania środków przymusu bezpośredniego podczas konwojowania odnosi się w swoich raportach Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), wskazując, że kajdanki (bez rozróżnienia ich rodzajów) nie powinny być w czasie transportu stosowane jako zasada. Powinny być używane jedynie wówczas, gdy w ocenie funkcjonariuszy jest to konieczne, a ich zastosowanie powinno każdorazowo opierać się na ocenie ryzyka w konkretnym przypadku. Ponadto CPT podnosi, że osoby konwojowane powinny być przewożone w pojazdach odpowiednio przystosowanych i tak wyposażonych, aby pozwoliło to wyeliminować konieczność zakładania kajdanek podczas podróży[138].

W przedmiocie stosowania środków przymusu wielokrotnie wypowiadał się także Europejski Trybunał Praw Człowieka. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, w odniesieniu do osoby pozbawionej wolności wszelkie użycie siły fizycznej, które nie jest bezwzględnie konieczne z powodu jej własnego zachowania, narusza godność ludzką i co do zasady stanowi naruszenie art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[139]. Trybunał ocenia, że zakuwanie w kajdanki na ogół nie rodzi problemu na gruncie art. 3 Konwencji, jeżeli

[138] Council of Europe, CPT, Transport of detainees [Factsheet], June 2018, CPT/Inf (2018) 24, pkt 3. Zob. też m.in. Report to the Government of Serbia on the visit to Serbia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 26 May to 5 June 2015, CPT/Inf (2016) 21, pkt 53.

[139] Wyrok ETPC z dnia 25 lipca 2013 r. w sprawie Kummer przeciwko Czechom, skarga nr 32133/11, pkt 56.

środek ten został zastosowany w związku ze zgodnym z prawem zatrzymaniem lub pozbawieniem wolności i nie wiąże się z użyciem siły ani nadmiernym publicznym upokorzeniem – nadmiernym, a więc przekraczającym to, co można racjonalnie uznać za konieczne i proporcjonalne w danych okolicznościach.

Rzecznik zwrócił się do Ministra o przeanalizowanie przedstawionych uwag oraz podjęcie stosownych działań zmierzających do wyeliminowania przypadków niezgodnego z prawem stosowania prewencyjnie środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy podległych Ministrowi służb oraz o powiadomienie o stanowisku zajętym w przedstawionej kwestii i o podjętych działaniach.

W odpowiedzi[140] Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził, że zastrzeżenie, iż osoby konwojowane nie były agresywne, nie były karane dyscyplinarnie oraz nie były uczestnikami zdarzeń nadzwyczajnych nie wyklucza możliwości zastosowania kajdanek w przypadku realizacji konwoju osoby pozbawionej wolności, gdyż poprawne poprzednie zachowanie nie jest gwarantem jej właściwego zachowania w przyszłości. Prewencyjne stosowanie kajdanek pozwala uniknąć negatywnych następstw takiego, przyczyniając się do wyeliminowania zachowania mogącego zagrażać życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu policjanta, osoby konwojowanej lub postronnej.

Rzecznik, kierując wystąpienie do Prokuratora Krajowego, wskazał, że niezrealizowane przez prokuratora żądanie Urszuli D. dopuszczenia do jej pierwszego przesłuchania wskazanego przez nią adwokata stanowiło naruszenie jej prawa do obrony, o którym mowa w art. 42 ust. 2 Konstytucji, art. 6 ust. 3 lit. c Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 6 k.p.k.

Z zebranych w sprawie informacji wynika bowiem, że wskazany przez Urszulę D. adwokat był obecny podczas jej zatrzymania oraz przeszukania nieruchomości. Dalsze czynności z jej udziałem – ogłoszenie zarzutów i przesłuchanie w charakterze podejrzanej – prowadził w tym samym dniu prokurator, któremu w sposób jednoznaczny wskazała, że jej obrońcą jest właśnie ten adwokat i zażądała, aby był on dopuszczony do udziału w tych czynnościach.

Obecność obrońcy podczas przesłuchania podejrzanego regulowana jest w art. 301 k.p.k., stanowiącym, że na żądanie podejrzanego należy przesłuchać go z udziałem ustanowionego obrońcy. W przepisie tym wskazano jednocześnie, że niestawiennictwo obrońcy nie tamuje przesłuchania. Argumentacja wskazująca na prawidłowość działania

[140] Pismo z 19 lutego 2025 r.

prokuratora prowadzącego wspomniane czynności sprowadza się do stwierdzenia braku formalnego zgłoszenia obrońcy, co spowodowało nieuwzględnienie żądania Urszuli D. W ocenie Rzecznika w realiach badanej sprawy stanowisko to należy uznać za nadmiernie formalistyczne. Prokurator prowadzący czynność przedstawienia zarzutów i przesłuchania podejrzanej musiał mieć pełną świadomość, że we wcześniejszych czynnościach z udziałem ww. prowadzonych w tym samym dniu brał udział wskazany przez nią adwokat – ten sam, którego obecności przy tych czynnościach zażądała. Pomimo to nie podjął nawet próby skontaktowania się z adwokatem w celu uzgodnienia, czy stawi się na żądanie.

Należy podkreślić, że problematyka prawa do obrony znajduje się w stałym zainteresowaniu Rzecznika. W ostatnich wystąpieniach Rzecznika dotyczących tej kwestii zwracano przede wszystkim uwagę na zagadnienie implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności. Ważnym elementem tej dyrektywy jest możliwość konsultacji z obrońcą przed pierwszym przesłuchaniem w ramach instytucji przedstawienia zarzutów – art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy. W ocenie Rzecznika obowiązek Państwa Polskiego wdrożenia dyrektywy między innymi w tym zakresie nie został do tej pory w pełni zrealizowany.

Na istotność obecności obrońcy już przy pierwszych przesłuchaniach podejrzanego zwraca także uwagę w licznych orzeczeniach Europejski Trybunał Praw Człowieka. Na przykład w wyroku w sprawie Yurttas przeciwko Turcji[141] Trybunał podkreślił, że pomoc adwokata, szczególnie dla osoby pozbawionej wolności, jest niezbędna począwszy od początkowej fazy śledztwa. Istotna jest bowiem obecność obrońcy już przy pierwszych przesłuchaniach podejrzanego, np. w związku z decyzjami o zastosowaniu środków zapobiegawczych. Ograniczenie prawa osoby pozbawionej wolności do dostępu do adwokata stanowi naruszenie art. 6 ust. 3 lit. c w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji, nawet w przypadku, gdy osoba w okresie zatrzymania przez policję zachowała milczenie lub zaprzeczała udziałowi w zarzucanych mu czynach[142].

Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Krajowego o ponowne zbadanie sprawy oraz poinformowanie o zajętym stanowisku i ewentualnie podjętych działaniach.

---

[141] Skarga nr 25143/94.
[142] Dayanan przeciwko Turcji, skarga nr 7377/03; Yesilkaya przeciwko Turcji, skarga nr 59780/00.

W udzielonej odpowiedzi Prokurator Krajowy wskazał[143] między innymi, iż Urszula D. wolę ustanowienia obrońcy wyraziła dopiero po zakończeniu przesłuchania w charakterze podejrzanej, zaś adwokat wolę jej reprezentowania w takim charakterze zasygnalizował dopiero po zakończeniu czynności procesowych, prowadzonych w tym dniu, przesyłając za pośrednictwem poczty elektronicznej zgłoszenie udziału w sprawie wraz ze skanem pełnomocnictwa do obrony podejrzanej. Powołane okoliczności, zdaniem Prokuratora Krajowego, wskazują jednoznacznie, iż prokurator, wykonując z udziałem Urszuli D. czynności ogłoszenia zarzutu i przesłuchania jej w charakterze podejrzanej, był w pełni uprawniony uznać, że podejrzana nie ma obrońcy w sprawie. Jednocześnie wobec uprzedniego kontaktu osobistego podejrzanej z adwokatem oraz braku ustanowienia wskazanego obrońcą podejrzanej prokurator był uprawniony również uznać, że Urszula D. zrezygnowała z prawa do obrońcy właśnie w osobie wskazanego adwokata. Prokurator, wykonując w dniu zatrzymania Urszuli D. czynności związane z ogłoszeniem jej zarzutów i przesłuchaniem w charakterze podejrzanej, zachował wymogi wszelkich regulacji gwarantujących realizację prawa do obrony podejrzanej. Z tego powodu Prokurator Krajowy nie podzielił oceny Rzecznika wskazującej na naruszenie prawa do obrony podejrzanej Urszuli D. i tym samym uznał, że nie ma podstaw do podjęcia działań w tym zakresie.

W wystąpieniu skierowanym do Komendanta Głównego Policji Rzecznik przedstawił ustalenia poczynione w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego w sprawie Karoliny K. i Urszuli D. Wynika z nich, że podczas pobytu w PdOZ obie zatrzymane były kilkakrotnie poddawane sprawdzeniu prewencyjnemu, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[144]. Sprawdzenie prewencyjne polega na manualnym sprawdzeniu osoby, zawartości jej odzieży oraz przedmiotów znajdujących się na jej ciele lub przez nią posiadanych, sprawdzeniu za pomocą środków technicznych, sprawdzeniu biochemicznym lub z wykorzystaniem psa służbowego, a w stosunku do osób zatrzymanych może polegać również na żądaniu zdjęcia przez tę osobę odzieży i obuwia, dokonaniu oględzin ciała tej osoby oraz sprawdzeniu zdjętej odzieży i obuwia. Przepisy nakazują, aby sprawdzenia prewencyjnego dokonywał policjant tej samej płci co osoba sprawdzana. Odstępstwo od tej zasady jest możliwe jedynie w przypadku, gdy sprawdzenie prewencyjne musi być dokonane niezwłocznie, w szczególności ze względu na okoliczności mogące stanowić zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego lub

[143] Pismo z 30 grudnia 2024 r.
[144] Dz.U. z 2024 r., poz. 145.

mienia (art. 15d ust. 5 i 6 w zw. z art. 15g ust. 5 ustawy o Policji). W przypadku obu zatrzymanych, jak wynika z dokumentacji prowadzonej w PdOZ, sprawdzenie prewencyjne kilkukrotnie było dokonywane przez funkcjonariusza Policji (w dniach pobytu obu kobiet w PdOZ do pełnienia służby byli kierowani wyłącznie mężczyźni). Zapisy w książce przebiegu służby nie wskazują, aby wystąpiły okoliczności uzasadniające odstąpienie od zasady realizacji sprawdzenia przez osobę tej samej płci.

W ocenie Rzecznika, w razie przyjęcia do PdOZ kobiety, do pełnienia służby każdorazowo powinna zostać delegowana funkcjonariuszka. Należy mieć na uwadze, że osoby umieszczone w PdOZ są wielokrotnie poddawane sprawdzeniu prewencyjnemu, m.in. przed przyjęciem do pomieszczenia i przed jego opuszczeniem oraz przy każdym opuszczeniu pokoju dla zatrzymanych (np. do toalety) i powrocie do niego. Stała obecność funkcjonariuszki jest zatem konieczna, aby każdorazowo zapewnić realizację ustawowego nakazu dokonywania sprawdzenia prewencyjnego przez osobę tej samej płci. Ponadto funkcjonariusze prowadzą nadzór w czasie korzystania przez osoby zatrzymane z toalety oraz w czasie kąpieli pod prysznicem. Obserwacja tych czynności w PdOZ, w którym przebywały obie kobiety, odbywa się przez przeszklone drzwi do pomieszczenia sanitarnego, niemniej jednak załatwianie w takich warunkach potrzeb fizjologicznych i wykonywanie intymnych czynności higienicznych wymagających zdjęcia odzieży może być odczuwane jako krępujące i wywoływać poczucie wstydu. Te odczucia mogą być dodatkowo szczególnie nasilone, gdy obserwację zachowania osoby korzystającej z urządzeń sanitarnych prowadzi funkcjonariusz innej płci niż osoba nadzorowana.

Rzecznik wskazał, że nadzór prowadzony wobec osoby zatrzymanej w wielu aspektach mocno ingeruje w prywatność tej osoby. Nie tylko sprawdzenie prewencyjne, lecz także takie czynności, jak kontrola zachowania podczas korzystania z urządzeń sanitarnych, powinny być wykonywane przez funkcjonariuszy tej samej płci co osoba poddana kontroli. Mimo że ustawa o Policji oraz akty wykonawcze wydane na jej podstawie nie formułują wprost nakazów w tym zakresie, to takie rekomendacje wywieść należy z zasady humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności, z poszanowaniem ich godności.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji o podjęcie działań w celu spowodowania, aby ilekroć w pomieszczeniu dla osób zatrzymanych umieszczona zostanie kobieta, do pełnienia służby w PdOZ była kierowana funkcjonariuszka. Zapewni to możliwość realizacji w każdym przypadku ustawowego nakazu dokonywania sprawdzenia prewencyjnego przez funkcjonariusza tej samej płci co

osoba poddawana sprawdzeniu. Pozwoli to ponadto w pełniejszy sposób chronić prawa umieszczonych kobiet do prywatności, poszanowania godności i humanitarnego traktowania – podczas całego pobytu w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych.

W otrzymanej odpowiedzi[145] wskazano, że przedstawiona sprawa będzie analizowana, a informacja o zajętym stanowisku zostanie przekazana po jego wypracowaniu. Następnie[146] Komendant zobowiązał komendantów wojewódzkich do wprowadzenia mechanizmów gwarantujących dokonywanie sprawdzenia prewencyjnego przez policjantów tej samej płci co osoba sprawdzana.

6. Systemowe problemy polityki penitencjarnej i propozycje ich rozwiązania

W ostatnich latach Rzecznik podejmował szereg działań na rzecz poszanowania praw osób pozbawionych wolności w jednostkach penitencjarnych. Wiele postulatów kierowanych do Ministra Sprawiedliwości oraz Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, odnoszących się do aktów wykonawczych wydanych przez Ministra Sprawiedliwości bądź niewłaściwej praktyki stosowania prawa przez Służbę Więzienną, nie spotkało się z akceptacją. Dlatego też Rzecznik postanowił[147] ponownie skierować je do resortu sprawiedliwości, jednocześnie zwracając się z prośbą o rozważenie podjęcia działań w postulowanym zakresie. Przedstawione sprawy dotyczyły m.in. przyjmowania do jednostek penitencjarnych osób w ciężkim stanie zdrowia, sytuacji osadzonych z niepełnosprawnością psychiczną i intelektualną, chorych na WZW typu C, prawa do obrony oraz prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego w kontekście zasad korzystania z aparatu telefonicznego, konwojowania osadzonych do placówek medycznych funkcjonujących w ramach powszechnej służby zdrowia w aspekcie prewencyjnego stosowania środków przymusu bezpośredniego.

W odpowiedzi[148] wskazano obszary, w których podjęto już konkretne działania, mające na celu przedstawienie rozwiązań służących poprawie sytuacji osadzonych i podwyższenie standardów wykonywania kary pozbawienia wolności. Jednym z takich działań jest powołanie Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości do spraw reformy więziennej służby zdrowia, którego zakres zadań obejmuje problematykę oceny funkcjonowania więziennej służby zdrowia oraz przygotowania wstępnych założeń reformy więziennej służby zdrowia, w tym również zagadnienia związane z

[145] Pismo z 13 stycznia 2025 r.
[146] Pismo z 4 lutego 2025 r.
[147] IX.071.3.2023 z 3 stycznia 2024 r.
[148] Pismo z 3 października 2024 r.

przyjmowaniem do jednostki penitencjarnej osób w ciężkim stanie zdrowia, wykonywaniem tymczasowego aresztowania w odpowiednim podmiocie leczniczym. W celu poprawy jakości leczenia więźniów chorych na WZW typu C Ministerstwo podpisało umowę z Krajowym Centrum ds. AIDS w ramach porozumienia Ministerstwo Zdrowia – Ministerstwo Sprawiedliwości – Fundacja Urszuli Jaworskiej. Podpisana została także umowa z ww. Fundacją w zakresie działalności profilaktycznej (testy przesiewowe) i działalności edukacyjnej. Trwają również prace nad wdrożeniem nowych rozwiązań, które pozwoliłyby osadzonym wykonywać większą liczbę połączeń telefonicznych bez dodatkowego obciążania obowiązkami funkcjonariuszy. Ponadto skierowano do dyrektorów okręgowych Służby Więziennej wystąpienie, w którym wskazano, że normy kodeksowe wykluczają możliwość zawierania w porządkach wewnętrznych jednostek penitencjarnych norm systemowo ograniczających uprawnienie skazanych odbywających karę w zakładach karnych typu półotwartego do korzystania z własnej odzieży. Dyrektorzy jednostek podstawowych zostali zobligowani do dokonania zmian w porządkach wewnętrznych w taki sposób, by osoby pozbawione wolności mogły bez przeszkód korzystać z uprawnień przysługujących im na gruncie kodeksu karnego wykonawczego. Poinformowano także, że wdrożono stosowne działania i wydano polecenia dotyczące odstąpienia od wydawania osadzonym posiłków przez otwory w drzwiach do cel mieszkalnych. Odstąpiono również od dotychczasowych procedur organizacji i realizacji konwojowania osadzonych, które pozostawały w kolizji z zasadami wyrażonymi w przepisach rangi ustawowej. Poprzednie zasady obligowały funkcjonariuszy do prewencyjnego stosowania wobec wszystkich konwojowanych środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek i korzystania przez osadzonych z odzieży skarbowej. Obecne zasady konwojowania osadzonych w odzieży skarbowej i stosowania kajdanek podczas konwoju muszą uwzględniać nie tylko normy kodeksowe, ale także zasadę indywidualizacji.

Wiele spraw wymaga dalszej dyskusji i wypracowania wspólnych stanowisk. Służą temu trójstronne spotkania z udziałem Zastępcy Rzecznika oraz przedstawicieli Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Ministerstwa Sprawiedliwości i Służby Więziennej. W 2024 r. odbyły się 3 takie spotkania. Będą one kontynuowane w 2025 r.

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

Każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie podejmował w 2024 r. działań o charakterze generalnym dotyczących realizacji prawa do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności. Przypomnieć jednak trzeba, że wciąż nie został rozwiązany, wielokrotnie podnoszony w poprzednich latach przez Rzecznika, problem terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie. Przepisy przewidują roczny termin przedawnienia liczony od daty uprawomocnienia się orzeczenia dającego podstawę do odszkodowania, w przypadku tymczasowego aresztowania liczony od daty uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie, zaś w przypadku zatrzymania liczony od daty zwolnienia. Tymczasem zgodnie z ogólną zasadą prawa cywilnego roszczenia osoby poszkodowanej czynem niedozwolonym przedawniają się z upływem trzech lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie zobowiązanej do jej naprawienia. Zdaniem Rzecznika zróżnicowanie terminów przedawnienia w zależności od tego, czy szkodliwe działanie władzy publicznej jest oceniane w drodze postępowania karnego, cywilnego bądź administracyjnego, ma charakter przypadkowy i wynika wyłącznie z historycznej genezy przepisów procedury karnej.

Art. 42 ust. 1 – Nullum crimen sine lege

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

1. Wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisów Prawa lotniczego

W przeszłości Rzecznik zwracał się już do Ministra Infrastruktury o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie zmiany art. 83a ust. 1 Prawa lotniczego[149] w związku z wątpliwościami co do zgodności tego przepisu z zasadą określoności przepisów karnych oraz zasadą wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego z uwagi na zakres odesłania do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku[150], określającego znamiona czynu zabronionego.

RPO wskazywał wówczas także, że rozważenia wymaga, czy upoważnienie ustawowe do wydania wskazanego rozporządzenia, ze względu na jego blankietowość, spełnia wymogi określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. W odpowiedzi Minister Infrastruktury wielokrotnie deklarował, że stosowna zmiana zostanie uwzględniona w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw. Jednak żadna z dokonanych nowelizacji nie zmieniła brzmienia art. 83a ust. 1 Prawa lotniczego. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się[151] do Ministra z prośbą o podjęcie działań w przedmiotowym zakresie. Dotychczas nie wpłynęła odpowiedź w tej sprawie.

2. Zbadanie zgodności z Konstytucją przepisu Kodeksu wykroczeń

Rzecznik zgłosił[152] udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach pytań prawnych dotyczących zbadania zgodności z Konstytucją przepisu Kodeksu wykroczeń i wniósł o stwierdzenie, że: art. 87 § 1 k.w. w zakresie, w jakim nie określa precyzyjnie znamienia „stanu po użyciu podobnie działającego środka", jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik wskazał, że pytający sąd słusznie kwestionuje kryminalizację za pomocą art. 87 § 1 k.w. zachowania polegającego na prowadzeniu pojazdu mechanicznego przez

---

[149] Ustawa z 3 lipca 2002 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 2110).
[150] Rozporządzenie z 4 września 2012 r. (Dz.U. poz. 1023).
[151] VII.564.38.2017 z 5 listopada 2024 r.
[152] II.510.876.2024 z 13 sierpnia 2024 r., sygn. akt P 8/24; II.510.944.2024 z 23 sierpnia 2024 r., sygn. akt P 7/24; II.510.1361.2024 z 20 grudnia 2024 r., sygn. akt P 13/24.

kierującego, w którego organizmie znajduje się inna substancja psychoaktywna o stężeniu niemogącym w żaden sposób zaburzać zdolności psychomotorycznych, w tym metabolitów niemających właściwości psychoaktywnych, których obecność sprawdzana jest w testach na użycie substancji zawierających związki psychoaktywne. Przyjęcie, że dla realizacji znamion wykroczenia z art. 87 § 1 k.w. wystarczające jest, aby stan sprawcy wskazywał, iż w przeszłości wprowadził on do organizmu substancję zawierającą związki psychoaktywne mogące zaburzać zdolności psychomotoryczne, która to substancja była w chwili prowadzenia pojazdu w formie nieaktywnej, przesądza o tym, że art. 87 § 1 k.w. jest sprzeczny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego i wywodzoną z niej zasadą proporcjonalności w zakresie tak szeroko ujętego pola kryminalizacji, które nie wykazuje związków z ochroną dobra prawnego w postaci ochrony bezpieczeństwa i porządku w komunikacji.

Kryminalizacja zachowań, które nie są w żadnym stopniu społecznie szkodliwe z punktu widzenia wskazanych dóbr prawnych, nie spełnia standardu nałożonego na ustawodawcę przez art. 2 Konstytucji. Brak jest bowiem w Kodeksie wykroczeń unormowania bliźniaczego do art. 1 § 2 k.k., a tym samym element materialny wykroczenia nie pozwala na odmienne traktowanie rozmaitych czynów realizujących znamiona art. 87 § 1 k.w. z uwzględnieniem stopnia ich społecznej szkodliwości, w szczególności zaś „dolnego progu", jaki w tym zakresie dla przestępstw wyznacza art. 1 § 2 k.k.

Znamię opisujące stan sprawcy, będącego w stanie po użyciu „podobnie działającego środka", obejmuje otwarty katalog substancji odurzających, niewątpliwie szerszy niż ten, który jest ujęty w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii. Stan „po użyciu podobnie działającego środka", o którym mowa w art. 87 § 1 k.w. oraz „stan pod wpływem środka odurzającego", o którym mowa w art. 178a § 1 k.k., uniemożliwia rozróżnienie znamion obu typów czynów zabronionych, zarówno co do rodzaju substancji, jak i jej ilości, a także realnego wpływu na prowadzenie pojazdu mechanicznego. Wskazać należy, że zarówno judykatura, jak i doktryna nie podjęły się próby klaryfikacyjnej interpretacji znamienia „po użyciu podobnie działającego środka" oraz wskazania spójnych desygnatów tak sformułowanego zwrotu.

Ustawodawca dokonał tego rodzaju precyzyjnych rozgraniczeń w przypadku znamienia „stanu po użyciu alkoholu" z art. 87 § 1 k.w. oraz „stanu nietrzeźwości" z art. 178a § 1 k.k., oznaczając je odpowiednio stężeniem alkoholu we krwi od 0,2 do 0,5 promila (albo od 0,1 do 0,25 mg w 1 dm^3) oraz powyżej 0,5 promila (albo powyżej 0,25 mg w 1 dm^3). Stanowienie zaś przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem

Konstytucji ze względu na sprzeczność z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji albo zasadą określania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

Stąd też zdaniem Rzecznika art. 87 § 1 k.w. narusza zasadę *nullum poena sine lege stricta* leżącą u podstaw konstytucyjnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zawartą w art. 42 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie spełnia wymogu wystarczającej precyzyjności.

Sprawa ta nie została dotychczas rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny.

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

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

1. Dostęp do akt sprawy dla osoby zatrzymanej, której nie postawiono zarzutów, w kontekście możliwości złożenia zażalenia na zatrzymanie

Do Rzecznika zwrócił się obywatel, który został zatrzymany, a następnego dnia zwolniony, następnie nie przedstawiono mu zarzutów. Mimo jego starań, nie umożliwiono mu dostępu do akt sprawy, z uwagi na brak podstawy prawnej w Kodeksie postępowania karnego.

Zgodnie z art. 156 § 5 i 5a k.p.k. w toku postępowania przygotowawczego stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów lub kopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kopie. Prawo dostępu do akt jest limitowane decyzją prokuratora, który może odmówić dostępu do akt sprawy. Kwestia ta została poruszona przez Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku[153] stwierdził, że w zakresie, w jakim art. 156 § 5 k.p.k. nie określa przesłanek odmowy dostępu do tych materiałów postępowania przygotowawczego, które uzasadniają postanowienie prokuratora o zastosowaniu dozoru Policji, połączonego z zakazem kontaktowania się z określonymi osobami oraz zakazem przebywania w określonych miejscach, jest niezgodny z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Orzeczenie wydano na gruncie stanu prawnego, w którym art. 156 § 5 k.p.k. nie regulował przesłanek dostępu do akt i nie obowiązywał przepis szczególny ws. środków izolacyjnych. Jak się wydaje, pomimo braku formalnego wymogu również w sytuacji stosowania innych środków zapobiegawczych prokurator winien ujawnić podejrzanemu i jego obrońcy materiał dowodowy stanowiący podstawę zastosowanego środka lub tak uzasadnić decyzję o zastosowaniu środka, aby zachowane było realne prawo do jej zaskarżenia. W innej sytuacji jest zatrzymany, któremu nie przedstawiono następnie zarzutów. Nie jest on stroną postępowania przygotowawczego, nie uzyskuje statusu podejrzanego, a zatem nie przysługuje mu prawo dostępu do akt postępowania przygotowawczego czy też akt w związku z tymczasowym aresztowaniem. Tymczasem konstytucyjne prawo do obrony jest nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale także elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego.

[153] Wyrok TK z 20 maja 2014 r., sygn. akt SK 13/13.

Pozbawienie osoby zatrzymanej, następnie zwolnionej bez stawiania zarzutów, dostępu do akt sprawy stanowi naruszenie art. 41 ust. 2 Konstytucji. Podstawowym celem tego przepisu jest bowiem zapewnienie jednostce kontroli prawidłowości działania organów państwa. Dodatkowo, w postępowaniu, którego celem jest zbadanie legalności i zasadności zatrzymania, art. 41 ust. 2 nie wyłącza stosowania art. 45 ust. 1 Konstytucji. Procedura badania legalności zatrzymania powinna być więc ukształtowana zgodnie z wymogami jawności i sprawiedliwości. Uniemożliwienie osobie zatrzymanej, niebędącej stroną postępowania przygotowawczego, dostępu do akt sprawy stanowi wreszcie również naruszenie art. 51 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.

Za odmową udzielenia jednostce odnoszących się do niej informacji muszą przemawiać doniosłe interesy publiczne, zaś ograniczenie tego prawa powinno odpowiadać zasadzie proporcjonalności. Żaden przepis nie zabrania zatrzymanemu, któremu następnie nie postawiono zarzutów, dostępu do akt sprawy, a jednocześnie brak jest przepisu, który by na to zezwalał. Jak się wydaje, mamy do czynienia z luką w prawie, która nie znajduje uzasadnienia w świetle standardów konstytucyjnych. Należy więc wprowadzić podstawę prawną, umożliwiającą zatrzymanemu, niezależnie od dalszych losów postępowania przygotowawczego, dostęp do akt sprawy w odpowiednim dla przesłanek zatrzymania zakresie w celu umożliwienia korzystania z pełni jego praw w toku weryfikacji zasadności i legalności zatrzymania. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[154] do Ministra Sprawiedliwości o odniesienie się do tych uwag oraz o rozważenie zainicjowania odpowiednich działań legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister wskazał[155], że resort sprawiedliwości dostrzega potrzebę zapewnienia osobie zatrzymanej prawa dostępu do akt sprawy. W związku z tym przygotował propozycję zmian legislacyjnych, która przedstawiona została do zaopiniowania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego. Przewiduje ona prawo dostępu do akt dla osoby zatrzymanej oraz prawo do złożenia zażalenia na odmowę dostępu do akt. Na właściwym etapie procesu legislacyjnego proponowane zmiany zostaną przedstawione RPO do zaopiniowania.

[154] II.511.437.2019 z 20 kwietnia 2024 r.
[155] Pismo z 28 kwietnia 2024 r.

2. Zwrot kosztów ustanowienia obrońcy lekarzowi lub lekarzowi dentyście prawomocnie uniewinnionemu w postępowaniu dyscyplinarnym

Do Rzecznika wpływały wnioski wskazujące na istnienie ugruntowanej praktyki orzeczniczej organów samorządu zawodowego lekarzy, które przyjmują, że lekarzowi prawomocnie uniewinnionemu w sprawie z zakresu odpowiedzialności zawodowej nie należy się zwrot kosztów ustanowienia jednego obrońcy z wyboru.

W ocenie Rzecznika wykładnia przyjmowana przez lekarskie sądy dyscyplinarne jest nie do pogodzenia z konstytucyjnymi standardami, a w szczególności z prawem do obrony wyrażonym w art. 42 ust. 2 Konstytucji, przepisami ustawy o izbach lekarskich (dalej jako: „ustawa o izbach lekarskich" lub „u.i.l."), jak również z orzecznictwem sądowym i trybunalskim we wskazanym zakresie.

Po pierwsze, wskazana wykładnia pomija jednoznaczną treść przepisów ustawy o izbach lekarskich, która w art. 89 ust. 4 zdanie 3 u.i.l. stanowi, że: „W razie uniewinnienia obwinionego lub umorzenia postępowania koszty postępowania ponosi Skarb Państwa". Z przepisu tego wynika, że koszty postępowania w razie uniewinnienia lekarza ponosi Skarb Państwa. Pojęcie „kosztów postępowania" nie zostało wprawdzie zdefiniowane w ustawie o izbach lekarskich, jednakże odnosi się ono również do kosztów postępowania przed sądami lekarskimi, co wynika m.in. z art. 55 u.i.l. Powyższy przepis wskazuje, że częścią postępowania w sprawie z zakresu odpowiedzialności lekarzy jest postępowanie przed sądem lekarskim. Zasadność wskazanej wykładni potwierdza fakt, że izby lekarskie corocznie otrzymują środki finansowe na realizację zadań związanych z czynnościami przejętymi od administracji publicznej.

Po drugie, wykładnia przyjmowana przez lekarskie sądy dyscyplinarne pomija odesłanie zawarte w art. 112 pkt 1 u.i.l. do art. 626-641 Kodeksu postępowania karnego. Brzmi ono: „W sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej stosuje się odpowiednio przepisy: [...] ustawy – Kodeks postępowania karnego; nie stosuje się przepisów o oskarżycielu prywatnym, powodzie cywilnym, przedstawicielu społecznym, o postępowaniu przygotowawczym oraz środkach przymusu, z wyjątkiem przepisów o karze pieniężnej". Jak wynika z tego odesłania, przepisy Działu XIV k.p.k. nie zostały wyłączone z odpowiedniego stosowania w postępowaniu z zakresu odpowiedzialności zawodowej lekarzy. Oznacza to, że do postępowania w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej należy stosować regulacje zawarte m.in. w art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 632 pkt 2 k.p.k., które przewidują obligatoryjny zwrot kosztów ustanowienia jednego obrońcy w przypadku

uniewinnienia oskarżonego lub umorzenia postępowania. Skoro więc Kodeks postępowania karnego wprost stanowi, że do kosztów procesu należą koszty sądowe oraz uzasadnione wydatki stron, w tym z tytułu ustanowienia w sprawie jednego obrońcy lub pełnomocnika, zaś art. 112 u.i.l. w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej nakazuje stosować odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego, w tym przepisy dotyczące kosztów procesu, to utrwalona praktyka sądów lekarskich polegająca na przyjmowaniu, iż „pominięcie kwestii zwrotu kosztów stronom postępowania w ustawie o izbach było celowym działaniem ustawodawcy, który w ten sposób wykluczył możliwość dochodzenia takich kosztów", jest niezgodna z prawem i narusza interesy lekarza występującego jako strona postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej.

Po trzecie, za przyjęciem wykładni, zgodnie z którą lekarzowi prawomocnie uniewinnionemu w sprawie z zakresu odpowiedzialności zawodowej należy się zwrot kosztów ustanowienia jednego obrońcy w sprawie, przemawiają wnioski płynące z orzecznictwa Sądu Najwyższego[156] oraz Trybunału Konstytucyjnego[157].

Biorąc pod uwagę, że oskarżony jest w postępowaniu stroną słabszą, a wybór obrońcy przyczynia się do wyrównania szans procesowych, uznać trzeba, iż osoba uniewinniona powinna otrzymywać całościowy zwrot poniesionych kosztów postępowania, w tym kosztów obrony. Rzecznik zwrócił się[158] w związku z tym do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej o podjęcie odpowiednich działań mających na celu zapewnienie skutecznej ochrony praw uniewinnionych lekarzy.

Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej potwierdził[159], że obecny stan prawny w zakresie zwrotu kosztów obrony w postępowaniach z zakresu odpowiedzialności zawodowej lekarzy wymaga jednoznacznej interwencji legislacyjnej. Tylko poprzez zmianę przepisów możliwe będzie zapewnienie lekarzom pełnego prawa do obrony, w tym zwrotu kosztów obrony w przypadku uniewinnienia. Sądy lekarskie, działając w ramach obecnych przepisów, nie są w stanie samodzielnie uregulować tej kwestii bez wyraźnych wskazań ustawodawcy.

---

[156] Uchwała z 28 stycznia 2016 r., sygn. akt I KZP 16/15.
[157] Wyrok z 26 lipca 2006 r., sygn. akt SK 21/04.
[158] VII.511.8.2017 z 8 stycznia 2024 r.
[159] Pismo z 25 października 2024 r.

3. Termin na wniesienie apelacji w obszernych sprawach karnych

Zdaniem Rzecznika brak możliwości przedłużenia terminu na złożenie apelacji w sprawach szczególnie skomplikowanych i obszernych wywoływać może wątpliwości dotyczące przestrzegania prawa do obrony w jego aspekcie proceduralnym, tak aby miało ono charakter realny i efektywny. Skoro nie dopuszcza się możliwości odmówienia stronom dostępu do części, ani tym bardziej całości uzasadnienia wyroku, to dostęp ten należy uczynić efektywnym, a nie pozorowanym.

Nadmierny formalizm w dziedzinie warunków wniesienia apelacji może prowadzić nie tylko do naruszenia prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, lecz także wiązać się z udaremnieniem realizacji prawa do sądu.

Rzetelny proces zakłada, że strona będzie miała zapewnione prawo do zapoznania się ze stanowiskiem sądu, oceny dowodów, które zdecydowały o ustaleniu odpowiedzialności karnej, odpowiedni czas do przygotowania się do obrony i zapoznanie z materiałem w sprawie, to zaś zakłada zapoznanie się z uzasadnieniem sądu, nawet gdy jego objętość znacznie przekracza standardowe rozmiary.

Dlatego Rzecznik postulował wprowadzenie do postępowania karnego możliwości przedłużenia w sprawach zawiłych terminu do wniesienia apelacji, poprzez dodanie do art. 445 k.p.k. nowego § 1a o treści: „W przypadku przedłużenia terminu do sporządzenia pisemnego uzasadnienia wyroku termin, o którym mowa w § 1, wynosi 30 dni. O terminie tym sąd zawiadamia stronę, doręczając jej wyrok z uzasadnieniem. Jeżeli w zawiadomieniu termin ten wskazano błędnie, a strona się do niego zastosowała, apelację uważa się za wniesioną w terminie". Redakcja tego przepisu pozostawałaby w zgodzie z analogicznym uregulowaniem w procedurze cywilnej, choć przewiduje termin nieznacznie dłuższy. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się[160] do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie analizy poruszonych problemów i rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych adekwatnych do przedstawionej propozycji.

W odpowiedzi Minister poinformował[161], że problematyka przedłużenia terminu do wniesienia apelacji w sprawach karnych była przedmiotem analiz prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości we współdziałaniu z Komisją Kodyfikacyjną Prawa Karnego. W przygotowanym projekcie ustawy postulat zgłoszony przez Rzecznika został uwzględniony. Proponuje się bowiem dodanie do art. 445 Kodeksu postępowania karnego § 1a stanowiącego, że w wypadku przedłużenia terminu do sporządzenia uzasadnienia

[160] II.5150.7.2015 z 8 lipca 2024 r.
[161] Pismo z 17 lipca 2024 r.

wyroku, termin, o którym mowa w § 1, wynosi 30 dni. W najbliższym czasie należy się spodziewać wszczęcia procesu legislacyjnego, w trakcie którego swoje uwagi będzie mógł przedstawić także Rzecznik.

4. Brak implementacji do polskiego porządku prawnego przepisów Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczących prawa do obrony

W kręgu zainteresowania Rzecznika pozostaje problematyka braku implementacji do polskiego porządku prawnego dyrektywy[162] Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumienia się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności, a także uzupełniającej dyrektywy[163] Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wniosek w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania.

Zgodnie z art. 15 dyrektywy 2013/48/UE, powinna być ona transponowana do krajowego porządku prawnego do 27 listopada 2016 r., w zakresie natomiast dyrektywy 2016/1919/UE, termin upłynął 5 maja 2019 r. Niestety, Polska nie przyjęła aktów normatywnych służących wykonaniu wskazanych dyrektyw.

Według Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dyrektywa wiąże państwo członkowskie w zakresie rezultatu, który ma zostać osiągnięty, pozostawiając mu swobodę wyboru formy i środków jej wdrożenia. Skutkiem braku transpozycji może być bezpośrednie jej stosowanie przez sądy w miejsce przepisów z nią sprzecznych i podważanie legalności czynności procesowych postępowania przygotowawczego sprzecznych z dyrektywą. Jak wskazuje orzecznictwo, w niektórych sprawach sądy były już zmuszone do bezpośredniego stosowania dyrektyw, aby zachować podstawowe gwarancje procesowe dla osób podejrzanych i oskarżonych.

We wcześniejszej korespondencji z resortem sprawiedliwości Rzecznik przedstawiał wątpliwości co do zgodności uregulowań karnoprocesowych z dyrektywą 2013/48/UE, które wobec braku jej implementacji i konieczności realizacji gwarancji procesowych osób podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym nadal zachowują aktualność i wymagają wdrożenia. Są to: różnica co do zakresu pojęcia oskarżony i podejrzany; brak

[162] Dyrektywa nr 2013/48/UE z 22 października 2013 r.
[163] Dyrektywa 2016/19192 z 26 października 2016 r.

efektywnego dostępu do adwokata lub radcy prawnego dla osoby podejrzanej; brak poufności kontaktów podejrzanego lub oskarżonego z ich adwokatem lub radcą prawnym zarówno w czasie spotkań, prowadzenia korespondencji, rozmów telefonicznych oraz innych form porozumiewania się, dozwolonych z mocy prawa krajowego; brak odpowiedniego trybu przesłuchania podejrzanego bez obrońcy, w tym zaskarżalności tak przeprowadzonej czynności i jej skutków dowodowych oraz brak zapewnienia efektywnego prawa do skorzystania przez osoby podlegające europejskiemu nakazowi aresztowania z prawa do ustanowienia adwokata w państwie wydania nakazu.

Sytuacji normatywnej w zakresie dyrektywy 2013/48/UE nie zmieniło także wejście w życie ustawy z 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw. Wskazuje na to uzasadnienie projektu, jak również analiza wprowadzonych regulacji, które dotyczą gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym.

Odnosząc się zaś do dyrektywy 2016/1919/UE, dla jej implementacji niezbędne jest, aby każda osoba pozbawiona wolności, która spełnia warunek przyznania pomocy prawnej z urzędu, mogła ją otrzymać jeszcze przed pierwszym przesłuchaniem. Konieczne w tym zakresie jest wprowadzenie podstawowych zmian: systemu doraźnej, tymczasowej, na żądanie pomocy prawnej z urzędu przed przesłuchaniem lub przed przeprowadzeniem czynności dochodzeniowo-śledczych i dowodowych; obrońcy z urzędu w państwie wydania europejskiego nakazu aresztowania.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się[164] do Ministra Sprawiedliwości o analizę zaprezentowanych problemów i rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych.

Minister poinformował[165], że w 2024 r. reaktywowana została Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego (KKPK), której zadaniem jest dokonanie koniecznych zmian w obszarze prawa karnego. We współdziałaniu MS i KKPK przygotowany został projekt ustawy zawierający najpilniejsze zmiany prawa karnego. Jednym z głównych celów projektu w części procesowej jest osiągnięcie stanu pełnego wdrożenia szeregu dyrektyw Unii Europejskiej, w tym: dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności; dyrektywy

[164] II.5150.9.2014 z 8 sierpnia 2024 r.
[165] Pismo z 27 sierpnia 2024 r.

Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1919 w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wniosek w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania. Przygotowany projekt ustawy zawiera szereg przepisów wychodzących naprzeciw oczekiwaniom Rzecznika i zostanie on udostępniony na właściwym etapie procesu legislacyjnego celem zaopiniowania i zgłoszenia ewentualnych uwag.

Art. 42 ust. 3 – Zasada domniemania niewinności

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

1. Odpowiedzialność właściciela pojazdu za odmowę wskazania, komu powierzył pojazd

Do Rzecznika kierowane były prośby o interwencję dotyczące wyłączenia odpowiedzialności karnej osoby, która nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzyła pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, gdy udzielona w ten sposób informacja, mogłaby stanowić dowód w postępowaniu w sprawie o wykroczenie przeciwko niej samej.

Powszechna jest w tym zakresie wykładnia, że do realizacji znamion wykroczenia z art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 p.r.d. dochodzi w sytuacji milczenia sprawcy wykroczenia – przy jednoczesnym złożeniu wyjaśnień przed sądem, że milczenie było spowodowane realizacją prawa do obrony. Inaczej zachodziłaby konieczność wskazania, że nikt inny poza właścicielem pojazdu z niego nie korzystał, co oznaczałoby wskazanie samego siebie jako sprawcy.

Prawo do obrony nie jest absolutne i może podlegać ograniczeniu. Każde takie ograniczenie podlega testowi proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją konstytucyjnych wartości, takich jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć, czy wprowadzona przez ustawodawcę regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Samooskarżenie godzi zaś w istotę konstytucyjnego prawa do obrony, nie spełnia więc kryteriów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 42 ust. 3 Konstytucji stanowi, że „Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”. Domniemanie

niewinności podniesione do rangi zasady konstytucyjnej stanowi jeden z istotnych elementów wyznaczających pozycję obywatela w społeczeństwie oraz wobec władzy publicznej. Z zasady tej wynika szereg konsekwencji procesowych, przede wszystkim rozkład ciężaru dowodu i wyrażona w art. 5 § 2 k.p.k. zasada *in dubio pro reo*. Podstawowym skutkiem jej obowiązywania jest wymaganie, aby ten, kto zarzuca oskarżonemu przestępstwo, musiał je udowodnić; obowiązek ten ciąży zatem na oskarżycielu. Z drugiej strony, oskarżony nie musi niczego udowadniać. Dzięki domniemaniu niewinności oskarżony znajduje się w chronionym położeniu. Gdy oskarżyciel zebrał wszystkie możliwe dowody, a mimo to pozostają ciągle niewyjaśnione poza wszelką racjonalną miarę wątpliwości co do winy oskarżonego lub okoliczności popełnienia czynu, sprawę rozstrzyga się na korzyść oskarżonego.

Tymczasem w obecnym stanie prawnym sprawca wykroczenia nie ma możliwości skorzystania z wolności wynikającej z prawa do milczenia wyrażonego przez zasadę *nemo tenetur se ipsum accusare*. Gwarancje wynikające z prawa do milczenia oraz z prawa do obrony w tym zakresie, mimo że formalnie obowiązują, faktycznie nie są realizowane, na co jednoznacznie wskazują orzeczenia sądów. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się[166] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych mających na celu wzmocnienie gwarancji procesowych obwinionego w sprawach z art. 96 § 3 k.w. poprzez stosowną nowelizację.

Minister poinformował[167] o rozpoczęciu prac przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego. W ramach prac tej Komisji nastąpi gruntowna ocena obecnie obowiązującego modelu prawa karnego, jak też w jej kompetencjach będzie opracowanie regulacji z zakresu szeroko rozumianego prawa karnego materialnego, procesowego, wykonawczego, prawa karnego skarbowego oraz prawa o wykroczeniach. Mając na względzie istotność i złożoność wskazanej w piśmie Rzecznika problematyki, a także rozbieżne stanowiska zajmowane w tym zakresie, postulat zostanie przedstawiony Komisji. Pozwoli to na wypracowanie optymalnych rozwiązań w celu zapewnienia realizacji gwarancji procesowych związanych z prawem do obrony oraz zasadą domniemania niewinności.

Rzecznik przekazał[168] Ministrowi Sprawiedliwości wyżej opisane uwagi również w opinii do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (UD153).

---

[166] II.510.880.2023 z 8 marca 2024 r.
[167] Pismo z 28 kwietnia 2024 r.
[168] II.510.1260.2024 z 25 listopada 2024 r.

Art. 43 – Zakaz przedawnienia

Zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu.

W 2024 r. nie wpływały do Rzecznika Praw Obywatelskich skargi dotyczące materii ujętej w art. 43 Konstytucji.

Art. 44 – Wstrzymanie biegu terminu przedawnienia

Bieg przedawnienia w stosunku do przestępstw, nie ściganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, ulega zawieszeniu do czasu ustania tych przyczyn.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie prowadził w 2024 r. postępowań w sprawach, w których pojawiałby się problem wstrzymania biegu przedawnienia w stosunku do przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych.

Art. 45 – Prawo do sądu

1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.
2. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

1. Status niezależnego sądownictwa

a) Ograniczenia czasowe w przedmiocie przeniesienia sędziów i asesorów na inne miejsce służbowe

Sędziowie i asesorzy zwracali się do Rzecznika ze skargami dotyczącymi zbyt rygorystycznej przesłanki ubiegania się o przeniesienie na inne miejsce służbowe. W sprawach tych chodzi o 3-letnie ograniczenie czasowe możliwości składania przez sędziego bądź asesora sądowego wniosku do Ministra Sprawiedliwości o przeniesienie na inne miejsce służbowe w sytuacji, gdy wcześniejszy wniosek nie został uwzględniony.

Do 2017 r. wnioski o przeniesienie na inne miejsce służbowe mogły być składane bez żadnych ograniczeń czasowych i miejscowych, a więc do dowolnego sądu, także takiego, w którym w danym momencie nie było wakatów. W 2017 r. wprowadzono trzy zasadnicze zmiany w procedurze składania wniosków: wnioski składane są wyłącznie przez system teleinformatyczny Workflow; można ubiegać się o przeniesienie jedynie do tych sądów, w których występują wakaty sędziowskie lub asesorskie oraz w przypadku nieuwzględnienia wniosku przez Ministra; ponowny wniosek można złożyć dopiero po upływie 3 lat, chyba że przyczyną nieuwzględnienia wniosku był jedynie brak wystarczającej liczby wolnych stanowisk sędziowskich w odniesieniu do liczby wniosków. Wątpliwości wzbudza wymóg ostatni, który jest szczególnie uciążliwy dla asesorów sądowych. Po pierwsze, kandydaci na asesorów w momencie rozpoczęcia nauki w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury nie są w stanie przewidzieć, w jakim sądzie będą mogli pracować po ukończeniu 3-letniej aplikacji sędziowskiej. Z kolei po egzaminie sędziowskim aplikanci mają ograniczony wybór sądu, w którym będą orzekać, w zależności od dostępnych w danym roku wakatów oraz od miejsca na liście klasyfikacyjnej KSSiP. W praktyce często się zdarza, że aplikanci wybierają miejsca służbowe odległe od ich miejsca zamieszkania, bo jedyną alternatywą jest rezygnacja z zawodu asesora.

Rzecznik już wcześniej zwracał się[169] o rozważenie zmian w tym zakresie. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości stwierdził, że nie zachodzi potrzeba modyfikacji rozwiązań normatywnych dotyczących zasad przenoszenia sędziów i asesorów sądowych na inne miejsce służbowe, gdyż wybór miejsca służbowego jest determinowany wyłącznie wolą kandydata. Powyższe stanowisko nie bierze jednak pod uwagę specyficznej sytuacji asesorów, którzy nie mogli dokonać w pełni swobodnego wyboru miejsca służbowego z uwagi na niemożliwość przewidzenia w momencie rozpoczęcia aplikacji, w którym sądzie będą pracować, oraz z uwagi na ograniczenia wynikające z miejsca na liście klasyfikacyjnej. Nie uwzględnia także możliwych zmian w życiu prywatnym i rodzinnym sędziego, zajścia których nie był on w stanie przewidzieć w momencie wyboru miejsca służbowego.

W ocenie Rzecznika do zracjonalizowania procedury wystarczający jest wymóg składania wniosków o przeniesienie za pośrednictwem systemu Workflow oraz wymóg istnienia wolnego miejsca w sądzie potwierdzonego obwieszczeniem Ministra. Sztywny wymóg 3-letniej karencji, nieuwzględniający istotnych okoliczności indywidualnych, pozostaje w kolizji z konstytucyjnym zakazem nadmiernej ingerencji oraz z ochroną prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[170] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie przygotowania projektu stosownej nowelizacji przepisów w tym zakresie.

W odpowiedzi Minister podkreślił[171], że osoba kandydująca na wolne stanowisko sędziowskie w założeniu powinna dokonywać świadomego i racjonalnego wyboru przyszłego miejsca pełnienia służby. Powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego oznacza nadanie prawa do sprawowania jurysdykcji w konkretnym sądzie, będącym miejscem służbowym (siedzibą) sędziego. Samo przeniesienie na inne miejsce służbowe powinno – co do zasady – mieć charakter wyjątkowy i wynikać z istotniej zmiany okoliczności życiowych sędziego. Słusznym założeniem ustawodawcy było dążenie do stabilizacji kadry orzeczniczej w sądach oraz do przeciwdziałania praktyce zbyt częstego składania wniosków o przeniesienie. Jednocześnie w ocenie Ministra w dalszym ciągu zachodzi potrzeba utrzymania w mocy regulacji o charakterze zasadniczym, zakładających pewne ograniczenia czasowe możliwości przeniesienia asesora sądowego na inne miejsce służbowe. Regulacje te służą stabilizacji zawodowej osób wykonujących zawód asesora

[169] Informacja RPO za 2023 r., s. 93.
[170] VII.510.75.2022 z 26 sierpnia 2024 r.
[171] Pismo z 27 października 2024 r.

sądowego i zapewniają możliwość niezakłóconego przebiegu służby asesorskiej. Przepisy zakładające – co do zasady – nieprzenoszalność asesora sądowego, obok zapisów o nieusuwalności asesora sądowego z pełnionego stanowiska, stanowią ważny element gwarantujący niezawisłość i niezależność tej grupy orzeczników, wymagany od osób zajmujących stanowiska związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. W opinii Ministra nie zachodzi potrzeba modyfikacji obowiązujących rozwiązań dotyczących zasad przenoszenia sędziów i asesorów sądowych na inne miejsce służbowe.

b) Status sędziów powołanych w latach 2018–2024 na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS

W dniu 14 października 2024 r. wydana została opinia Komisji Weneckiej i Dyrektoriatu Generalnego ds. Praw Człowieka Rady Europy na temat europejskich standardów regulujących status sędziego. W dokumencie tym stwierdzono, że: osoby powołane na wniosek wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa na urzędy sędziowskie w latach 2018–2024 są sędziami, więc chronią ich konstytucyjne i europejskie gwarancje nieusuwalności, choć zarazem ich powołania są obciążone wadą prawną, która wymaga rozwiązań systemowych.

Jak wskazała Komisja Wenecka, zasada proporcjonalności wymaga ustanowienia niezależnego od rządu i parlamentu mechanizmu umożliwiającego indywidualną ocenę każdego z powołań dokonanych na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS; decyzja o pozbawieniu statusu sędziowskiego lub o przeniesieniu na wcześniej zajmowane stanowisko powinna podlegać kontroli sądowej, zgodnie z wymogami przewidzianymi w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Samo umożliwienie osobie zdegradowanej lub całkowicie pozbawionej statusu sędziowskiego wzięcia udziału w ponownym konkursie nie jest wystarczające w świetle standardów europejskich; delegowanie sędziów przeniesionych z wyższego stanowiska na niższe do tymczasowego orzekania na stanowisku dotychczasowym jest dopuszczalne jedynie pod warunkiem wprowadzenia odpowiednich gwarancji rzetelności decyzji delegacyjnych, a w szczególności określenia precyzyjnych i jasnych kryteriów decydujących o tym, którzy z sędziów będą delegowani, na jaki okres i w jakich przypadkach będą mogli być z tej delegacji odwołani przed upływem określonego terminu. Ponadto możliwe jest utworzenie szczególnej procedury weryfikacji orzeczeń wydanych przez sędziów powołanych na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS, która powinna: przysługiwać stronie danego postępowania jedynie w razie braku możliwości wzruszenia orzeczenia w drodze

zwyczajnych środków zaskarżenia; mieć przejściowy charakter, tj. obowiązywać jedynie przez pewien okres, po upływie którego podważenie prawomocnych orzeczeń wydanych przez takich sędziów nie byłoby już możliwe; uzależniać dopuszczalność zaskarżenia orzeczenia od wykazania wpływu wadliwego składu orzekającego na treść rozstrzygnięcia; uzależniać dopuszczalność zaskarżenia orzeczenia od wykazania, że argument o wpływie wadliwego składu na treść rozstrzygnięcia został wcześniej podniesiony w toku postępowania przed danym sądem.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[172] do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o ustosunkowanie się do opinii Komisji Weneckiej oraz uwzględnienie jej zaleceń w pracach nad reformą porządkującą status sędziów powołanych w latach 2018–2024 oraz wydanych przez nich orzeczeń.

W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości zauważył[173], że opinia Komisji Weneckiej dotyczy istotnej materii, jaką jest rodzaj mechanizmu prawno-ustrojowego, na mocy którego może zostać dokonane uporządkowanie sytuacji ustrojowej w polskim wymiarze sprawiedliwości. Za szczególnie istotne uznał spostrzeżenia Komisji Weneckiej dotyczące oceny statusu sędziów powołanych przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie rozwiązań prawnych wprowadzonych ustawą o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw oraz zasadności dokonania zindywidualizowanej oceny skutków tych powołań, w procedurze gwarantującej sądową kontrolę rozstrzygnięcia. Ewaluacja statusu prawnego tych sędziów powinna być dokonywana w warunkach kontroli judykacyjnej, zapewniającej możliwość weryfikacji prawidłowości rozstrzygnięć dokonywanych w doniosłej ustrojowo sprawie. Minister zapewnił, że wszystkie rekomendacje i uwagi zawarte w opinii Komisji Weneckiej będą przedmiotem wnikliwej analizy w toku dalszych prac nad rozwiązaniami prawnymi mającymi na celu przywrócenie ładu konstytucyjnego w wymiarze sprawiedliwości, tak by uczynić im zadość w możliwie największym stopniu, determinowanym regułami ustrojowymi dotyczącymi polskiego sądownictwa i ramami systemu prawnego.

[172] VII.510.48.2024 z 21 października 2024 r.
[173] Pismo z 14 listopada 2024 r.

c) Pytanie prawne Sądu Najwyższego do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie uchwały Sądu Najwyższego mającej moc zasady prawnej

Rzecznik zgłosił[174] udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania Sądu Najwyższego dotyczącego zbadania zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o Sądzie Najwyższym regulującego wydawanie uchwał mających moc zasady prawnej. Pytanie to w istocie zmierza do wyeliminowania z obrotu prawnego instytucji, jaką jest uchwała o mocy zasady prawnej. Instytucja ta występuje w Polsce od ponad stu lat. Co prawda, pytanie prawne ogranicza zakres potencjalnego rozstrzygnięcia do zasad prawnych formułowanych przez 7-osobowe składy Sądu Najwyższego, to jednak prezentowana w nim argumentacja skierowana jest przeciwko związaniu zasadami prawnymi, także i tymi formułowanymi przez izbę, połączone izby czy pełen skład Sądu Najwyższego.

W ocenie Rzecznika uchwały mające moc zasady prawnej podejmowane w 7-osobowych składach stanowią ważny i pożyteczny instrument, umożliwiający Sądowi Najwyższemu efektywne wywiązywanie się z konstytucyjnego zadania sprawowania nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem sądów powszechnych i wojskowych, zgodnie z wyrażoną w preambule do Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych.

Zasada prawna zawarta w uchwale jest wiążąca dla sędziów Sądu Najwyższego, co w ocenie sądu pytającego narusza ich niezawisłość. Rzecznik nie podziela tego poglądu. Art. 178 ust. 1 Konstytucji formułuje zasadę niezawisłości sędziowskiej, wskazując, że sędziowie podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Zasady prawne stanowią zaś wykładnię przepisów Konstytucji, ustaw i innych aktów prawnych, doprecyzowują więc to, co już wynika z norm prawnych. Ograniczają one swobodę interpretacyjną sędziów Sądu Najwyższego, ograniczenie to ma jednak na celu realizację zasady równości wobec prawa przejawiającą się w tym, aby w jednakowych stanach faktycznych i prawnych zapadały tożsame orzeczenia, a ponadto nie ma charakteru absolutnego.

2. Reformy wymiaru sprawiedliwości niezbędne do zapewnienia jego efektywności

a) Konieczność zmiany obecnego kształtu instytucji skargi nadzwyczajnej

Od ponad sześciu lat funkcjonuje w obrocie prawnym skarga nadzwyczajna – nadzwyczajny środek zaskarżenia prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych i

[174] VII.510.9.2024 z 21 lutego 2024 r.

wojskowych, kończących postępowanie w sprawie, wprowadzony ustawą o Sądzie Najwyższym (dalej jako: „uSN"). Z doświadczenia Rzecznika wynika, że skarga nadzwyczajna, o ile jest właściwie stosowana, co do zasady jest instytucją pożyteczną, umożliwiającą wyeliminowanie z obrotu prawomocnych orzeczeń, które są rażąco niesprawiedliwe i niezgodne z prawem i nie mogłyby być zaskarżone w innym trybie. Kształt skargi nadzwyczajnej od chwili jej wprowadzenia budził jednak wątpliwości.

Najbardziej kontrowersyjną kwestię stanowił termin, w jakim dopuszczalne jest wniesienie skargi nadzwyczajnej. Co do zasady termin ten wynosi pięć lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, jednakże ustawa o SN dopuściła możliwość zaskarżenia rozstrzygnięć, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r., a przed wejściem w życie ustawy o SN (3 kwietnia 2018 r.). Możliwe stało się więc zaskarżenie, a w jego następstwie wzruszenie, prawomocnych orzeczeń sprzed prawie 25 lat. Określenie przez ustawodawcę, nawet w okresie przejściowym, tak długich terminów, w jakich możliwe stało się wzruszenie prawomocnych orzeczeń, wywołało zastrzeżenia z punktu widzenia zasady stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych i jej związków z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa oraz z prawem do rozstrzygnięcia sprawy sądowej w rozsądnym czasie.

Niezależnie od tego Rzecznik formułował uwagi na tle praktyki funkcjonowania skargi nadzwyczajnej, dotyczące relacji pomiędzy tą skargą a innym nadzwyczajnym środkiem prawnym – skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia[175] czy też procedury postępowania z wnioskami o skargę nadzwyczajną przez jednostki prokuratury, w sytuacji gdy wniosek o złożenie skargi nadzwyczajnej skierowano zarówno do Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i Prokuratora Generalnego, w tym również gdy Rzecznik odmówił wniesienia skargi[176].

Zdaniem Rzecznika skarga nadzwyczajna jest możliwa do pogodzenia z zasadą pewności obrotu prawnego i zasadą powagi rzeczy osądzonej, pod warunkiem że nie będzie wykorzystywana w sposób arbitralny, ani jako rutynowe narzędzie do naprawiania wszelkich przypadków błędnej wykładni prawa, lecz jako wyjątkowy instrument wzruszania orzeczeń obciążonych fundamentalnymi wadami prawnymi, których nie da się naprawić w inny sposób. Dlatego też wskazana jest powściągliwość organów uprawnionych do wnoszenia skarg nadzwyczajnych w korzystaniu z tego środka, jak również Sądu Najwyższego rozpoznającego te skargi.

[175] Informacja RPO za 2022 r., s. 137.
[176] Informacja RPO za 2019 r., s. 141.

W wyroku w sprawie Wałęsa przeciw Polsce[177] Europejski Trybunał Praw Człowieka zakwestionował obecny kształt skargi nadzwyczajnej. Wyrok ten wymaga podjęcia prac legislacyjnych w celu zmiany przepisów dotyczących skargi nadzwyczajnej. Jego wykonanie wymaga stworzenia gwarancji, że skarga nadzwyczajna będzie rozpoznawana przez sąd złożony z sędziów, których legalność powołania nie budzi wątpliwości; doprecyzowania przesłanek skargi, w tym tzw. przesłanki ogólnej (konieczność wzruszenia orzeczenia ze względu na zasadę demokratycznego państwa prawnego) oraz tzw. przesłanek szczególnych, polegających na rażącym naruszeniu prawa lub naruszeniu praw i wolności obywatelskich; uchylenia możliwości wzruszenia prawomocnego orzeczenia z uwagi na sprzeczność ustaleń faktycznych z materiałem dowodowym; rozważenia wprowadzenia gwarancji zapobiegających instrumentalnemu wykorzystywaniu skargi nadzwyczajnej, np. przez wprowadzenie wymogu, że skargę można wnieść jedynie na wniosek strony postępowania; określenie znacznie krótszego niż pięcioletni terminu do wniesienia skargi.

Rzecznik zwrócił się[178] do Ministra Sprawiedliwości, wskazując na potrzebę niezwłocznego podjęcia prac legislacyjnych w zakreślonych obszarach.

W udzielonej odpowiedzi Ministerstwo poinformowało[179], że dostrzega konieczność zmian w zakresie instytucji skargi nadzwyczajnej. Jednak przedstawione przez Rzecznika kwestie mają wymiar wieloaspektowy i odnoszą się do zagadnień ustrojowych. Wobec planowanych prac zmierzających do systemowych zmian regulacji, związanych z instytucją skargi nadzwyczajnej i wymiarem sprawiedliwości, sprawa ta została przekazana do Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądów Powszechnych i Prokuratury. Konieczne jest bowiem dokonanie przekrojowych zmian legislacyjnych rozwiązujących systemowe problemy wskazane w wyroku ETPC. Są to jednak zmiany o charakterze ustrojowym (wykraczające poza ramy samego tylko postępowania karnego czy postępowania cywilnego). Sprawa ta jest monitorowana przez Rzecznika, dotyczy ona bowiem zarówno sfery ochrony praw jednostki, jak też uprawnień przysługujących Rzecznikowi.

b) Problem z dostępnością lekarzy sądowych

Do Rzecznika wpływały sygnały wskazujące na problem z dostępnością lekarzy sądowych. Wnioskodawcy zwracali także uwagę na brak na stronach internetowych sądów

[177] Wyrok z 23 listopada 2023 r., skarga nr 50849/21.
[178] IV.511.23.2024 z 27 lutego 2024 r.
[179] Pismo z 24 maja 2024 r.

informacji o czasowej niedostępności lekarzy. Zdarza się, że w danym okręgu dostępny jest tylko jeden lekarz sądowy o wąskiej specjalizacji, co budzi niepokój z punktu widzenia możliwości rzetelnej oceny stanu zdrowia.

Skarżący wskazywali, że z uwagi na brak dostępności lekarzy sądowych o różnych specjalizacjach, lekarze ci, wydając zaświadczenia potwierdzające zdolność albo niezdolność do stawienia się na wezwanie lub zawiadomienie organu uprawnionego, powielają diagnozy innych lekarzy, znajdujące się w przedkładanej im dokumentacji medycznej, nie czyniąc własnych ustaleń. Zapewnienie dostępu do lekarza sądowego w każdym okręgu sądowym i w odpowiedniej liczbie ma istotne znaczenie dla zagwarantowania możliwości usprawiedliwienia niestawiennictwa uczestników postępowań sądowych z powodu choroby i nienarażania obywatela na negatywne konsekwencje procesowe związane z niemożnością uzyskania zaświadczenia od lekarza sądowego.

Brak lekarzy sądowych dotyka także uczestników postępowań dyscyplinarnych. Na sprawę tę zwróciła uwagę Naczelna Rada Adwokacka, która w skierowanym do Ministra Sprawiedliwości wystąpieniu wnioskowała, aby w porozumieniu z prezesami sądów okręgowych podjąć działania zmierzające do zapewnienia dostępności lekarzy sądowych w każdym okręgu sądowym. W przypadku niemożności zadośćuczynienia tej prośbie, NRA zwróciła się o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do uchylenia przepisów ustawy o lekarzu sądowym.

Rzecznik zwrócił się[180] do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie stanowiska w sprawie. W odpowiedzi Minister poinformował[181], że na brak zapewnienia uczestnikom postępowania dostępu do uprawnionego lekarza sądowego ma wpływ wysokość wynagrodzenia przyznawanego lekarzom sądowym. Biorąc pod uwagę wymóg bardzo wysokich kwalifikacji lekarzy sądowych, a także konieczność osobistego zbadania uczestnika postępowania, po dodatkowym zapoznaniu się z dostępną dokumentacją medyczną, liczba osób, która mogłaby być zainteresowana podpisaniem umowy z prezesem właściwego sądu okręgowego, jest ograniczona. W związku z tym możliwości prezesów sądów okręgowych w tym zakresie są również istotnie ograniczone, zaś jednym z czynników, który może zachęcić uprawnionych lekarzy do zawarcia umowy, jest wysokość wynagrodzenia. Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło działania w celu zidentyfikowania skali zasygnalizowanego problemu oraz prowadzi prace analityczno-

[180] VII.7014.5.2024 z 3 czerwca 2024 r.
[181] Pismo z 28 czerwca 2024 r.

koncepcyjne zmierzające do zwiększenia wynagrodzeń lekarzy sądowych. Wynik tych prac oraz termin, w jakim zostaną one zakończone, zależeć będą m.in. od możliwości budżetowych państwa.

c) Procedura powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów

Obecny model powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów obciążony jest dwoma wadami: marginalizacją środowisk sędziowskich w procedurze powoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych i wojskowych, co stoi w sprzeczności z zasadą równowagi władzy oraz zasadą niezależności i odrębności władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i wykonawczej; brakiem dostatecznych gwarancji ochrony prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych przed arbitralnym odwołaniem przed upływem ustawowej kadencji.

W aktualnym stanie prawnym prezesi i wiceprezesi sądów powszechnych są powoływani uznaniowo przez Ministra Sprawiedliwości, a prezesi i wiceprezesi sądów wojskowych są powoływani uznaniowo przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej. W obu przypadkach powołanie odbywa się z całkowitym pominięciem opinii środowiska sędziowskiego. Pełna marginalizacja środowiska sędziowskiego w procedurze powoływania prezesów i wiceprezesów sądów oraz uzależnienie od dyskrecjonalnej decyzji Ministra stanowi zaburzenie równowagi między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą na korzyść tej ostatniej.

Prezesi i wiceprezesi sądów nie tylko odgrywają kluczową rolę w zarządzaniu działalnością administracyjną wymiaru sprawiedliwości, lecz także sprawują kompetencje jurysdykcyjne. Prezesi i wiceprezesi sądów mogą więc w pośredni sposób wpływać na działalność orzeczniczą sądów. Z tego względu prawo powinno im gwarantować odpowiednią niezależność od organów władzy wykonawczej, aby mogli wykonywać swoje obowiązki w sposób rzetelny, w oparciu o przepisy prawa i najlepsze standardy zarządzania.

Kwestia ta wymaga rozwiązania w postaci wprowadzenia do ustawy obligatoryjnego udziału środowiska sędziowskiego w procedurze powoływania prezesów i wiceprezesów sądów. Udział ten może zostać zapewniony przez przyznanie prawa wyrażania wiążących opinii na temat kandydatur przedstawionych przez Ministra Sprawiedliwości zgromadzeniu danego sądu, względnie Krajowej Radzie Sądownictwa, pod warunkiem wdrożenia reformy gwarantującej jej samej niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Procedura powoływania prezesów i wiceprezesów sądów

administracyjnych nie budzi natomiast zastrzeżeń – są oni powoływani przez Prezesa NSA, a negatywna opinia zgromadzenia sędziów danego WSA blokuje powołanie, chyba że pozytywną opinię przedstawi Krajowa Rada Sądownictwa.

Rzecznik zwrócił się[182] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie przygotowania projektu nowelizacji przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych, Prawa o ustroju sądów wojskowych oraz Prawa o ustroju sądów administracyjnych. Do tej pory nie wpłynęła odpowiedź w tej sprawie.

d) Konieczność zmiany systemu wynagradzania biegłych sądowych

Uzależnienie wysokości stawek biegłych sądowych od kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, przez wiele lat niewaloryzowanej w ustawach budżetowych, przy jednocześnie niezmienianych wysokościach liczby procentowej, będącej mnożnikiem dla stawek bazowych, spowodowało, że wynagrodzenia są niewspółmiernie niskie do nakładu pracy oraz wiedzy, która jest wymagana od biegłego sądowego. Co istotne, przepisy nie przewidują możliwości odwołania się od postanowienia sądu co do wysokości stawki dla biegłego, ponieważ zażalenie przysługuje jedynie stronie. Ignorowanie tego problemu przez ostatnie lata doprowadziło do obniżenia rangi i prestiżu biegłego.

Ramy zwrotu poniesionych wydatków niezbędnych do wydania opinii powinna wyznaczać racjonalność oraz zasada doświadczenia życiowego w odniesieniu do charakteru i specyfiki zasięganej opinii w konkretnej sprawie, a nie wyłącznie forma ich udokumentowania. Aktualnie obowiązujące rozwiązanie prawne prowadzi do wniosku, że prawodawca skonstruował niejako *numerus clausus* wydatków niezbędnych do wydania opinii, które nie zawsze będą podlegały zwrotowi, gdyż niektórych spośród wydatków nie sposób będzie udokumentować rachunkiem lub fakturą.

Powyższe wymaga rozważenia zainicjowania działań legislacyjnych zmierzających zarówno do systemowej regulacji wynagrodzeń biegłych na poziomie odniesienia do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia i umożliwienie złożenia na tę okoliczność oświadczenia przez biegłego sądowego, w przypadku braku faktur lub rachunków.

Rzecznik zwrócił się[183] do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie analizy poruszonej problematyki i rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych, które stanowiłyby rozwiązanie problemu.

---

[182] VII.511.15.2024 z 10 czerwca 2024 r.
[183] II.7002.2.2022 z 19 czerwca 2024 r.

Minister poinformował[184], że trwają prace nad kompleksowym uregulowaniem ustawowym problematyki ustanawiania biegłych sądowych poprzez stworzenie mechanizmów pozwalających na dobór fachowych, odpowiedzialnych i bezstronnych kadr. Odnosi się to także do instytucji naukowych i specjalistycznych sporządzających opinie na zlecenie organów procesowych. Prace te obejmują również kwestie ustalenia zasad wynagradzania biegłych. Jednym z zasadniczych warunków projektowanej reformy jest powiązanie nowych regulacji dotyczących opiniowania z odpowiednim finansowaniem systemu, w tym w szczególności z podniesieniem wynagrodzeń biegłych oraz zapewnieniem możliwości ich waloryzacji. Powyższe działania w celu zwiększenia atrakcyjności funkcji biegłego dla specjalistów z różnych dziedzin i specjalności, w konsekwencji winny stać się czynnikiem realnie zwiększającym zainteresowanie ekspertów podjęciem współpracy z sądami i organami prowadzącymi postępowania przygotowawcze. W Ministerstwie Sprawiedliwości wszczęto również prace legislacyjne nad zmianą rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości, w których planuje się przywrócenie możliwości dokumentowania przez biegłych wydatków w przypadku braku faktur lub rachunków – za pomocą oświadczenia.

e) Konieczność uregulowania kwestii kwalifikacji biegłych sądowych w sprawach przestępstw seksualnych

Analiza opinii sporządzanych przez biegłych sądowych psychologów w sprawach karnych w zakresie dotyczącym przestępstw seksualnych skłania do krytycznych refleksji związanych zarówno z wyborem biegłych, ich kwalifikacjami i brakiem precyzyjnego określenia warunków, jakie powinny być spełnione, aby dana osoba, posiadająca wiadomości specjalne, mogła wydawać ekspertyzy w tego typu sprawach. Przestępstwa godzące w wolność seksualną wywołują wyjątkowo negatywne odczucia, opiniowanie w tym zakresie powinno być więc staranne, aby zmniejszać ryzyko niezachowania bezstronności przez biegłego, a także skuteczne, dla zapewnienia bezpieczeństwa społecznego i wyeliminowania zjawiska recydywy seksualnej.

W sądach utrwaliła się praktyka korzystania z ekspertyz psychologów bez odpowiedniego wykształcenia seksuologicznego oraz doświadczenia zawodowego w pracy z osobami, które dopuściły się przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności. Powtarzają się przypadki, gdy biegli opiniujący w tej kategorii spraw legitymują się tygodniowym lub dwutygodniowym stażem odbywanym podczas studiów

[184] Pismo z 12 sierpnia 2024 r.

podyplomowych z seksuologii klinicznej, co nie jest równoznaczne z pracą z takimi pacjentami, a jedynie nauką przez obserwację, zbyt krótką, by zdobyć odpowiedni warsztat zawodowy. Często są to magistrowie psychologii lub osoby po studiach podyplomowych z zakresu seksuologii klinicznej, którzy nie posiadają certyfikatu seksuologa sądowego. Biegłymi zaś w sprawach o przestępstwa seksualne powinni być wyłącznie lekarze seksuolodzy lub psycholodzy z uprawnieniami seksuologa sądowego, co wymagałoby stworzenia ośrodka potwierdzającego kwalifikacje lub prowadzącego szkolenia oraz egzaminy w tym zakresie zarówno dla lekarzy, jak i psychologów.

Rzecznik zwrócił się[185] do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie analizy tego problemu i rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych.

Minister poinformował[186], że ustanowił Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości do spraw biegłych sądowych. Wśród zadań Pełnomocnika wskazano m.in. opracowywanie propozycji i koordynację prac dotyczących statusu i działalności biegłych sądowych oraz przygotowanie wstępnych założeń do ustawy o biegłych sądowych. Powołany został także zespół roboczy do spraw przygotowania założeń ustawy o biegłych sądowych. W resorcie trwają prace nad kompleksowym uregulowaniem ustawowym problematyki ustanawiania i wynagradzania biegłych sądowych w sposób zapewniający dostęp do wysoko kwalifikowanego korpusu ekspertów, co w konsekwencji winno przyczynić się do usprawnienia toku postępowań sądowych oraz postępowań przygotowawczych.

f) Przyznanie osobom z niepełnosprawnością w stopniu znacznym uprawnienia do otrzymania pomocy adwokata lub radcy prawnego z urzędu

Do Rzecznika zwróciło się Stowarzyszenie Wsparcia i Pomocy Prawnej dla Osób Słabszych Chorych i Niepełnosprawnych „HELP” z wnioskiem o zmianę przepisów i nadanie osobom z niepełnosprawnością w stopniu znacznym uprawnienia do otrzymania pomocy adwokata lub radcy prawnego z urzędu, na wniosek swój lub innego organu, we wszelkiego rodzaju sprawach, bez prawa odmowy ze strony sądu lub urzędu. Zdaniem Rzecznika, wniosek ten – aczkolwiek daleko idący – wart jest rozważenia co do jego istoty.

Rzecznik nie popiera odebrania sądom powszechnym możliwości oceny zasadności przyznania pełnomocnika procesowego z urzędu. Jednak zasadne byłoby rozważenie podjęcia działań legislacyjnych w kierunku, który umożliwi sądom ustanawianie adwokata lub radcy prawnego z urzędu w sprawach cywilnych dla każdej osoby, dla której pomoc

[185] II.510.999.2024 z 3 października 2024 r.
[186] Pismo z 22 października 2024 r.

taką sądy uznają za potrzebną, nawet bez jej wniosku. Obecnie możliwość taką przepisy w sprawach cywilnych przewidują w toku postępowań o ubezwłasnowolnienie oraz w toku postępowań prowadzonych w trybie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

Rozszerzenie uprawnień sądu umożliwi reagowanie na okoliczności osobiste strony czy uczestnika postępowania cywilnego, zaobserwowane podczas posiedzeń sądowych, które będą wskazywać na potrzebę udzielenia osobom profesjonalnej pomocy prawnej. Obecnie sądy takiej możliwości nie mają, zaś udzielanie pouczeń co do czynności procesowych może okazać się niewystarczające.

Rzecznik zwrócił się[187] do Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego o rozważenie możliwości i zasadności podjęcia opisanego zagadnienia w pracach legislacyjnych Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego.

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawa Cywilnego i Gospodarczego w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[188], że zmiany w prawie procesowym, które realizowałyby postulat stworzenia dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności uprawnienia do otrzymania – na ich wniosek lub innego organu – pomocy adwokata lub radcy prawnego z urzędu we wszelkiego rodzaju sprawach, rozważane są przez dwa współdziałające zespoły problemowe Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego – zespół do spraw prawa procesowego cywilnego i zespół do spraw zastąpienia instytucji ubezwłasnowolnienia modelem wspieranego podejmowania decyzji. Rozważane rozwiązania zakładają stworzenie podstaw ku temu, żeby sąd miał możliwość ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika dla strony – osoby fizycznej w każdym postępowaniu, gdy uzna, że stronie taka pomoc jest potrzebna. Przedyskutowania i dopracowania wymagają jednak szczegółowe przesłanki stosowania tego rozwiązania. Skutki finansowe rozwiązań, które zaprojektują zespoły Komisji Kodyfikacyjnej, będą ponadto podlegały jeszcze ocenie organów odpowiedzialnych za finanse publiczne.

3. Brak lub ograniczenie drogi sądowej

a) Problem współwystępowania kilku postanowień spadkowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawała problematyka współwystępowania w obrocie prawnym kilku prawomocnych postanowień sądowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie. Problem jest wciąż aktualny i wymaga systemowego

[187] IV.5150.1.2024 z 26 sierpnia 2024 r.
[188] Pismo z 18 września 2024 r.

rozwiązania poprzez interwencję ustawodawcy. Zagadnienie to było tematem szeregu wystąpień Rzecznika kierowanych do Ministra Sprawiedliwości. Ponadto w 2022 r. odbyło się spotkanie robocze poświęcone tej tematyce, z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości i pracowników Biura Rzecznika. Pomimo tego nie doszło do uchwalenia przepisów rozwiązujących problem.

Zauważyć trzeba, że w 2023 r. do Rzecznika wpłynęło 18 wniosków o interwencję w indywidualnych sprawach związanych z pozostawaniem w obrocie prawnym dwóch prawomocnych postanowień spadkowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie. Obecnie są dwa środki prawne służące do eliminacji „podwójnych postanowień spadkowych". Jednak ani skarga o wznowienie postępowania, ani skarga nadzwyczajna nie służą rozwiązywaniu problemów o charakterze systemowym występujących w tym zakresie.

W 2023 r. oraz w pierwszych miesiącach 2024 r. opisywany problem stanowił podstawę do wniesienia przez Rzecznika 22 skarg nadzwyczajnych i 4 skarg o wznowienie postępowania, wciąż też są badane kolejne wnioski o zastosowanie nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Jednocześnie wydłuża się lista spraw, w których Rzecznik nie dysponuje adekwatnymi środkami prawnymi, za pomocą których możliwa byłaby sanacja stanu prawnego, w przypadku występowania w obrocie prawnym dwóch prawomocnych postanowień spadkowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie. Sprawy te dotyczą postanowień, w stosunku do których nie jest możliwe złożenie skargi o wznowienie postępowania, z uwagi na upływ dziesięcioletniego terminu, o którym mowa w art. 408 k.p.c. Z dniem 3 kwietnia 2024 r. upłynął też termin wnoszenia skarg nadzwyczajnych od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które stały się prawomocne w okresie od dnia 17 października 1997 r. do dnia wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym, w wyniku czego kolejne kategorie spraw wyłączano z możliwości podjęcia działań przywracających stan zgodności z prawem. Stąd Rzecznik zwrócił się[189] do Ministra Sprawiedliwości o udzielenie informacji na temat problemu i perspektyw na wdrożenie instrumentów zapewniających jego rozwiązanie.

Minister poinformował[190], że Instytut Wymiaru Sprawiedliwości opracował opinię dotyczącą m.in. przyczyn wydawania przez sądy kolejnych postanowień stwierdzających nabycie spadku po tym samym spadkodawcy. Na podstawie jej wniosków Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło prace legislacyjne zmierzające do wyeliminowania

[189] IV.511.221.2020 z 6 marca 2024 r.
[190] Pismo z 5 kwietnia 2024 r.

sygnalizowanego problemu. W resorcie sprawiedliwości podjęto również działania zmierzające do stworzenia mechanizmu prewencyjnego służącego eliminacji problemu podwójnych postanowień spadkowych poprzez ujawnienie informacji o toczących się postępowaniach spadkowych, a nie jedynie – jak dotychczas – o wydanych prawomocnych postanowieniach o stwierdzeniu nabycia spadku lub aktach poświadczenia dziedziczenia. W toku prac koncepcyjno-analitycznych zarysowały się dwie koncepcje: jedna dotyczy ujawniania informacji w dedykowanym Centralnym Wykazie Spraw Spadkowych, druga zaś rozbudowy funkcjonalności Rejestru Spadkowego wchodzącego w skład Systemu Rejestry Notarialne i ujawniania informacji o postępowaniach spadkowych w tym właśnie rejestrze. Organizowane są spotkania członków kierownictwa resortu, przedstawicieli Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych, Departamentu Legislacyjnego Prawa Cywilnego oraz przedstawicieli Krajowej Rady Notarialnej, mające na celu ustalenie kierunku projektu.

Rezultatem tych działań stało się opracowanie, w połowie 2024 r., projektu nowelizacji m.in. Kodeksu postępowania cywilnego (numer z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów: UD30). Według projektowanych rozwiązań uchylenie drugiego (zatem wadliwego) postanowienia spadkowego po tej samej osobie będzie możliwe w każdym czasie, z urzędu przez sąd (zatem wniosek strony bądź podmiotu uprawnionego nie będzie konieczny). Przebieg prac legislacyjnych będzie monitorowany przez Rzecznika.

b) Problemy ze skutecznym doręczaniem przesyłek sądowych

W związku z utrzymującym się od kilku lat wpływem skarg na praktykę awizowania przesyłek przez listonoszy, mimo otrzymywania informacji o niezamieszkiwaniu adresata pod danym adresem, Rzecznik ponownie zwrócił się do Prezesa Poczty Polskiej. Wskazał, że takie działania rodzą problemy nie tylko dla sądów oraz osób, którym przesyłka sądowa ma zostać doręczona, lecz powodują także dyskomfort dla osób zamieszkujących pod adresem, na który następuje próba doręczenia przesyłki sądowej. Nie chodzi tu tylko o przypadki wyprowadzenia się adresata, ale również o przypadki, w których adresat nigdy nie zamieszkiwał pod danym adresem.

Jeśli listonosz przy pierwszej próbie doręczenia został powiadomiony, że adresat przesyłki nie mieszka i nigdy nie mieszkał pod wskazanym adresem, to celem ułatwienia dalszego postępowania winien sporządzić stosowną adnotację na przesyłce, zamiast pozostawiać awizo, którego niezrealizowanie rodzi negatywne skutki procesowe. Rzecznik zauważył, że aktualna praktyka jest trudna do zaakceptowania z punktu widzenia

konstytucyjnego prawa do sądu, którego podstawowym elementem jest prawo do otrzymywania informacji na temat przebiegu postępowania. Jednostka zostaje całkowicie pozbawiona tego prawa, gdy przesyłki są doręczane pod błędny adres, a następnie awizowane i zwracane do sądu ze skutkiem doręczenia. Listonosze w takiej sytuacji powinni zwracać przesyłkę z wyraźną adnotacją, że adresat nie mieszka pod podanym adresem, co byłoby dla sądu jednoznacznym sygnałem, iż niedopuszczalne jest przyjęcie w danym przypadku fikcji doręczenia. Problem praktyki awizowania przesyłek został podjęty kilka lat temu, dalej jednak brak jest systemowego rozwiązania tej kwestii. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[191] do Prezesa Poczty Polskiej S.A. o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi na przedstawione przez RPO postulaty poinformowano[192], że zapisy Kodeksu postępowania cywilnego, jak i karnego stanowią, iż to strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie adresu swego zamieszkania. Dotyczy to każdej strony, która zgłosiła wniosek o dokonywanie doręczeń na adres oznaczonej skrytki pocztowej i nie zawiadomiła organu o zmianie tego adresu lub zaprzestaniu korzystania z niego. Litera prawa stanowi, że jeżeli strona, nie podając nowego adresu, zmienia miejsce zamieszkania lub nie przebywa pod wskazanym przez siebie adresem, pismo wysłane pod tym adresem uważa się za doręczone. Dotyczy to także strony, która zgłosiła wniosek o dokonywanie doręczeń na adres oznaczonej skrytki pocztowej i nie zawiadomiła organu o zmianie tego adresu lub zaprzestaniu korzystania z niego. Wobec powyższego Poczta Polska S.A. podtrzymuje przekazane wcześniej stanowisko o braku podstaw prawnych do dokonywania każdorazowo zwrotów przesyłek po otrzymaniu pod adresem doręczenia informacji „adresat już tam nie mieszka” bądź „adresat nigdy tam nie mieszkał”.

c) Umożliwienie załączania przez strony w postępowaniu sądowym obrazów cyfrowych oraz filmów na innych nośnikach technicznych niż płyty CD lub DVD

Do Rzecznika wpływały skargi na ograniczenia techniczne, jakie stwarzają sądy, gdy strona przedstawia materiał dowodowy na innym nośniku cyfrowym niż płyta CD/DVD. Wprawdzie regulacje nie zawierają formalnych ograniczeń dotyczących rodzaju dopuszczalnych nośników, na których strony mogą zamieszczać materiał dowodowy przedstawiany przed sądem, jednak częstą praktyką sądów jest informowanie

[191] VII.501.36.2022 z 5 maja 2024 r.
[192] Pismo z 21 czerwca 2024 r.

obwinionych, że dowód (nagranie) może być dołączony do akt sprawy tylko w postaci płyty CD, co wynika nie tyle z ograniczeń technicznych w odtworzeniu, lecz z wątpliwości co do autentyczności, integralności i rozliczalności informacji zawartych na nośniku.

Rozwiązaniem dotychczasowych ograniczeń organizacyjno-technicznych, w tym zwłaszcza na gruncie rozwijającej się sztucznej inteligencji, na etapie prowadzenia postępowania dowodowego byłoby wydanie odpowiedniego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, upoważniającego sądy do przyjmowania jako dowodów w sprawie plików cyfrowych (audio, wideo, foto) za pomocą urządzeń USB, maili czy przez transfer bezpośrednio na serwer strony internetowej sądu, przy jednoczesnym wprowadzeniu jednolitych standardów weryfikacji autentyczności, integralności i rozliczalności nagrań przekazywanych przez strony jako kopie, tak aby uregulować problem niejednolitej praktyki lub nawet braku praktyki po stronie sądów w zakresie konieczności przeprowadzenia opinii biegłego co do autentyczności, integralności i rozliczalności takich plików.

Zagadnienie gromadzenia i wykorzystywania w procesie karnym *sensu largo* dowodów prywatnych w postaci audiowizualnej rodzi wątpliwości dotyczące statusu tych środków dowodowych i podstawy prawnej ich stosowania w postępowaniu dowodowym, jak również nie mniej istotne wątpliwości w zakresie autentyfikacji i oceny jakości zapisu audiowizualnego, który może kształtować się rozmaicie, w zależności od rodzaju zastosowanej techniki: analogowej czy cyfrowej. Z punktu widzenia wątpliwości technicznych i ograniczeń sądów w zakresie możliwości sprawdzania ich autentyczności, integralności i rozliczalności, temat ten zyskuje na aktualności, także szczególnie w dobie informatyzacji wymiaru sprawiedliwości i wyzwań, jakie rodzi ekspansja nowych technologii, w tym sztucznej inteligencji.

Z uwagi na to, że może to za chwilę być problem powszechny, wymaga on systemowych rozwiązań na szczeblu centralnym, zapewniających bezpieczeństwo danych, stanowiących przedmiot normatywnego wartościowania w postępowaniu sądowym. Zabezpieczenie dowodów elektronicznych, ich kopiowanie na użytek procesu może zatem oznaczać dla zapewnienia ich wiarygodności konieczność stosowania przez organy urządzeń blokujących zapis, odpowiednich narzędzi programistycznych oraz właściwego dokumentowania wykonywanych czynności, a także wyliczonej za pomocą odpowiedniego algorytmu sumy kontrolnej zabezpieczonych danych. Są to kwestie niebagatelne, gdyż wszelkie nieprawidłowości w zabezpieczeniu tego rodzaju materiału dowodowego mogą skutkować uznaniem ich za wadliwe, prowadząc do wykluczenia z podstawy faktycznej

rozstrzygnięcia organu procesowego. Zapisy utrwalone na nośnikach, choć najliczniejsze, funkcjonują coraz częściej obok zapisów (informacji przesyłanych w drodze sygnału) związanych z działaniem systemu informatycznego, nazywanych plikami rejestrowymi (transmitowanymi drogą kablową oraz światłowodową), które także rodzą konieczność odpowiedniego zabezpieczenia, biorąc pod uwagę, że oprócz łatwości ich transmitowania, magazynowania i ewidencjonowania, charakteryzują się również ulotnością (łatwością zmiany zapisu), identycznością każdej kolejnej kopii względem oryginału.

Na potrzeby konkretnego procesu, zawsze w dyspozycji stron oraz organu procesowego, leży możliwość skorzystania z opinii biegłego. Jednak należałoby rozważyć rozwiązania systemowe, które pozwolą w sposób automatyczny ustalać konkretne nagrania cyfrowe pod kątem ich autentyczności, integralności i rozliczalności. Dlatego Rzecznik zwrócił się[193] do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie zainicjowania stosownych działań legislacyjnych.

Minister poinformował[194], że zagadnienie przedstawione przez Rzecznika nie jest obecnie możliwe do rozstrzygnięcia, jednak pozostanie w zainteresowaniu departamentów merytorycznych Ministerstwa Sprawiedliwości i będzie przedmiotem analiz, także w kontekście przepisów dotyczących biegłych, jak również podjęcia współpracy m.in. z Ministerstwem Cyfryzacji oraz Centralnym Laboratorium Kryminalistycznym Policji w celu ustalenia, czy takie standardy w zakresie plików cyfrowych już istnieją lub są w fazie przygotowań. Kluczowym wydaje się także dokonanie oceny tych zagadnień w kontekście norm unijnych w dziedzinie tworzenia i analizy plików cyfrowych oraz pozyskanie informacji eksperckich. W przypadku pozytywnej analizy i uznania konieczności uregulowania zagadnień w aktach prawnych, pozostających we właściwości Ministra Sprawiedliwości, stosowne prace legislacyjne zostaną podjęte.

d) Prawo do sądu w sprawie opłat za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych

Na kanwie spraw indywidualnych wyłoniło się szereg problemów związanych z postępowaniami w sprawach umorzeń lub udzielenia ulg w spłacie opłat karnych za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów, orzekanych na podstawie art. 88 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach

[193] II.510.228.2024 z 24 maja 2024 r.
[194] Pismo z 1 lipca 2024 r.

obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (dalej jako: „u.u.o.” bądź „Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych”). Do Rzecznika bardzo często zwracali się obywatele, którzy zostali wezwani do uiszczenia opłaty karnej za brak ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz którym Zarząd Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (dalej jako: „Zarząd UFG”) odmówił umorzenia tych opłat lub udzielenia ulgi w ich spłacie.

Pierwszym problemem był brak możliwości zaskarżenia decyzji Zarządu UFG, decyzje w sprawie umorzenia wierzytelności lub udzielenia ulgi w jej spłacie rodzaju są bowiem ostateczne. Ten stan rzeczy wywołuje wątpliwości z punktu widzenia prawa do sądu oraz prawa do zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Skarżący wskazywali także na bardzo długi czas rozpatrywania wniosków o umorzenie opłaty lub udzielnie ulgi w jej spłacie. Czas postępowania ma zaś w tych przypadkach znaczenie kluczowe, skoro zgodnie z art. 91 ust. 2 u.u.o., złożenie wniosku nie wstrzymuje egzekucji opłaty karnej. Przewlekłość działania UFG nierzadko czyni więc uprawnienie do domagania się umorzenia opłaty lub udzielenia ulgi w jej spłacie uprawnieniem jedynie fasadowym. Ponadto skarżący zwracali uwagę, że UFG z reguły odmawia umorzenia opłaty lub udzielenia ulgi w jej spłacie, pomimo wykazania wyjątkowo trudnej sytuacji majątkowej i materialnej, w której się znajdują.

We wnioskach kierowanych do Rzecznika sygnalizowany był również problem wysokości opłat karnych. Są one bowiem ustalane w oparciu o wskaźnik wynagrodzenia minimalnego za pracę, które w ostatnich latach wzrasta szybciej niż miało to miejsce w przeszłości. Powoduje to, że opłata przewyższa dochody ukaranego, a bywa, że także przewyższa wartość pojazdu. Odczucie niesprawiedliwego potraktowania zainteresowanych pogłębia brak winy w przedłużeniu obowiązkowego ubezpieczenia OC, spowodowany m.in. chorobą, nierzadko połączoną z hospitalizacją.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[195] do Ministra Finansów o przedstawienie stanowiska w sprawie tych problemów oraz o rozważenie stosownych zmian legislacyjnych w celu ich wyeliminowania.

Minister wskazał[196], że mając na uwadze informację Rzecznika o częstych wystąpieniach osób, na które nałożone zostały opłaty za niespełnienie obowiązku ubezpieczenia i których wnioski o umorzenie lub udzielenie ulgi w spłacie nie zostały uwzględnione, UFG wyraził swoją gotowość do współpracy z Rzecznikiem i

[195] V.7000.70.2024 z 31 lipca 2024 r.
[196] Pismo z 4 września 2024 r.

przeanalizowania poszczególnych lub – wedle woli Rzecznika – wszystkich przypadków pism kierowanych do niego przez zobowiązanych względem Funduszu. Kwestia ewentualnych zmian regulacji w przedstawionym przez Rzecznika zakresie będzie mogła zostać poddana dyskusji przy następnej kompleksowej zmianie przepisów ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, z udziałem przedstawicieli rynku ubezpieczeniowego (Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznika Finansowego, Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, Polskiej Izby Ubezpieczeń, Polskiego Biura Ubezpieczycieli Komunikacyjnych) oraz przedstawicieli Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

e) Dostęp pokrzywdzonego wykroczeniem do danych osobowych sprawcy

Do Rzecznika kierowane były prośby o interwencję w sprawie umożliwienia pokrzywdzonym w sprawach zakończonych w trybie postępowania mandatowego uzyskania niezbędnych informacji o sprawcy wykroczenia, które następnie posłużyłyby do uruchomienia drogi sądowej w celu kompensacji szkód powstałych w wyniku popełnienia wykroczenia. Elektroniczny zbiór danych, zwany rejestrem wykroczeń, również w stanie *de lege lata* nie stwarza dostępu do danych istotnych dla pokrzywdzonego dla zainicjowania postępowania cywilnego po uprawomocnieniu postępowania mandatowego.

W zwykłym toku postępowania w sprawach o wykroczenia pokrzywdzony uzyskuje uprawnienia strony jako oskarżyciel posiłkowy uboczny, subsydiarny i konkurencyjny. Wówczas jako strona procesowa jest uprawniony do dostępu do akt postępowania. Wyczerpuje to jego prawa w zakresie uzyskania informacji o sprawcy wykroczenia, w tym umożliwia partycypację w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych w innych postępowaniach.

Z kolei w postępowaniu mandatowym rola pokrzywdzonego odżywa jedynie na etapie postępowania w przedmiocie uchylenia mandatu. Na skutek wyroku[197] Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca zapewnił pokrzywdzonemu obligatoryjny udział w posiedzeniu. Jeśli nie dojdzie zatem do postępowania o uchyleniu mandatu, na żadnym z etapów postępowania mandatowego pokrzywdzony nie uzyska roli procesowej strony ani jakichkolwiek jej uprawnień, w tym dostępu do zebranej w toku postępowania dokumentacji zawierającej dane o osobie sprawcy. Wskazuje to na przeszkody w realizacji materialnych interesów pokrzywdzonego. Możliwość uruchomienia drogi cywilnej staje się problematyczna w związku z brakiem dostępu do danych osobowych sprawcy niezbędnych do wniesienia pozwu.

[197] Wyrok TK z 18 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03.

W związku z tym w ocenie Rzecznika należy rozważyć dodanie przepisu, że z chwilą, gdy mandat karny jest prawomocny, zawiadamia się ujawnionych pokrzywdzonych o ukaraniu sprawcy wykroczenia i prawie dostępu do informacji będących podstawą ukarania. Dlatego Rzecznik zwrócił się[198] do Ministra Sprawiedliwości o analizę problemu i rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych w celu jego rozwiązania.

Minister poinformował[199], że resort dostrzega konieczność zmian. Z uzyskanej opinii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, uwzględniającej stanowisko Komendy Głównej Policji, wynika, że wprowadzenie rozwiązania, które w przypadku nałożenia prawomocnego mandatu karnego, umożliwi pokrzywdzonemu dostęp do danych osobowych sprawcy wykroczenia, a niezbędnych dla postępowania cywilnego, pozwalającego na kompensację szkód powstałych w wyniku popełnienia wykroczenia, jest słuszne. W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości, popartej opinią MSWiA i Komendy Głównej Policji, zasadne wydaje się wprowadzenie wnioskowego trybu udostępniania pokrzywdzonemu danych osobowych ukaranego mandatem karnym. W Ministerstwie Sprawiedliwości przeprowadzono prace analityczno-koncepcyjne w zakresie postulowanej zmiany dotyczącej umożliwienia pokrzywdzonym w sprawach zakończonych w trybie postępowania mandatowego uzyskania niezbędnych informacji o sprawcy wykroczenia, które następnie posłużyłyby do uruchomienia drogi sądowej w celu kompensacji szkód powstałych w wyniku popełnienia wykroczenia i planowane jest wszczęcie prac legislacyjnych.

f) Zakaz udziału publiczności w rozprawach

Od kilku lat wpływają skargi na zakazy wstępu publiczności na posiedzenia i rozprawy sądowe ustanawiane przez niektórych prezesów sądów. W latach 2020–2022 zakazy te były motywowane głównie przeciwdziałaniem epidemii, natomiast od 2023 r. podstawową przyczyną jest obawa o bezpieczeństwo sędziów, a także obecnych na sali stron, pełnomocników, biegłych czy świadków.

Prezes sądu nie powinien być zmuszany do wyboru między bezpieczeństwem sędziów a jawnością postępowania. Ponadto ustanawianie zakazów wstępu publiczności w drodze zarządzeń, będących aktami prawa wewnętrznego, jest niedopuszczalne w świetle konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Zarazem trudno jest polemizować z faktem, że w niektórych sądach brakuje dostatecznej liczby funkcjonariuszy policji sądowej będących

[198] II.510.131.2024 z 5 sierpnia 2024 r.
[199] Pismo z 16 stycznia 2025 r.

w stanie w razie potrzeby wyegzekwować decyzję sądu o wydaleniu osób zakłócających spokój i porządek na sali sądowej.

Rzecznik zwrócił się[200] do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie wprowadzenia mechanizmu szybkiego reagowania komendantów wojewódzkich na szczególne zagrożenia dla spokoju i porządku w sądach objętych ich właściwością, w ramach których na zawiadomienie prezesa sądu możliwe byłoby skierowanie dodatkowej liczby funkcjonariuszy do ochrony przebiegu rozprawy lub posiedzenia.

Minister nie podzielił[201] stanowiska, jakoby wydawane przez prezesa sądu zarządzenia o zakazie wstępu dla publiczności były aktami prawa wewnętrznego niemającymi podstawy ustawowej, z zastrzeżeniem, że zarządzenia te muszą wynikać z rzeczywistej potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa w budynkach sądowych i być proporcjonalne do skali potencjalnego zagrożenia naruszenia tego bezpieczeństwa. W zakresie rozważenia wprowadzenia mechanizmu szybkiego reagowania komendantów wojewódzkich na szczególne zagrożenia dla spokoju i porządku w sądach objętych ich właściwością, Minister stwierdził, że istnieją odpowiednie regulacje prawne umożliwiające podejmowanie przez te organy odpowiednich działań celem zapewnienia bezpieczeństwa posiedzeń sądowych.

g) Prawo do drogi sądowej przy kontroli operacyjnej

Rzecznik zgłosił[202] udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zbadania zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

RPO wniósł o stwierdzenie, że art. 27 ust. 11a ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje osobie, której rozmowa podlegała kontroli i utrwaleniu, wskutek kontaktu z osobą, wobec której stosowana była kontrola operacyjna, prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie sądu w przedmiocie stosowania tej kontroli, w którym mogłaby ona się domagać zbadania zasadności oraz legalności kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

---

[200] VII.613.1.2023 z 24 października 2024 r.
[201] Pismo z 5 grudnia 2024 r.
[202] II.510.86.2024 z 21 lutego 2024 r., sygn. akt SK 1/24.

Po zakończonej pozaprocesowej kontroli operacyjnej osoba poddana tej kontroli powinna mieć prawo do złożenia zażalenia na decyzje sądu w zakresie przeprowadzonych względem niego czynności operacyjnych. Z tym uprawnieniem wiązać się powinna konieczność każdorazowego poinformowania o przeprowadzonych wobec niej czynnościach operacyjnych (po ich zakończeniu). Zgodnie natomiast z obecnie obowiązującym stanem prawnym, dana osoba nie jest informowana o zarządzonej wobec niej pozaprocesowej kontroli operacyjnej. W przypadku zaś tak głębokiej ingerencji w prawa i wolności obywatelskie jednostka powinna mieć zagwarantowane skuteczne środki kontroli zasadności i legalności prowadzonych przez służby czynności operacyjnych (w związku z naturą działań operacyjnych powinny przysługiwać on jednostce *ex post*). Jest to tym bardziej usprawiedliwione, że działania prowadzone są niejawnie, co może przyczyniać się do arbitralnych działań służb.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

h) Brak zażalenia na odmowę zwolnienia od kosztów apelacji w sprawach cywilnych

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną, do której przystąpił Rzecznik[203]. W trakcie postępowania, mając na uwadze to, że w składzie orzekającym Trybunału zasiadała osoba wybrana na stanowisko sędziego z naruszeniem art. 194 ust. 1 Konstytucji, tj. na miejsce obsadzone przez Sejm VII kadencji (co wynika z wyroków Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i co potwierdziła uchwała Sejmu RP z 6 marca 2024 r., stanowiąca w ocenie Rzecznika akt wydany na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji służący wykonaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego), Rzecznik cofnął[204] swój udział. Trybunał stwierdził[205], że art. 394^2 § 1^1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 1550 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2023 r., w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia oddalającego wniosek o zwolnienie od opłaty sądowej od apelacji wydanego przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 45 ust. I w związku z art. 77 ust. 2, art. 78, art. 176 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Niezależnie od tego rozstrzygnięcia, problem konstytucyjny rozwiązała – na przyszłość – nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego[206], która przywróciła

[203] Informacja RPO za 2021 r., s. 101–103.
[204] Pismo z 6 maja 2024 r.
[205] Wyrok TK z 8 maja 2024 r., sygn. akt SK 59/21.
[206] Ustawa z 9 marca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 614).

istniejący do 2019 r. środek zaskarżenia w sytuacji, gdy sąd odmówił stronie zwolnienia od kosztów sądowych w postaci opłaty od apelacji.

i) Kara dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości warunkowego przedterminowego zwolnienia

Omówienie: Art. 2 – Zasada praworządności.

j) Problem dochodzenia praw obywateli wobec wadliwej decyzji podatkowej po upływie terminów przedawnienia

Omówienie: Art. 77 ust. 2 – Prawo do drogi sądowej.

k) Możliwość odwołania do sądu od odmowy ustanowienia pełnomocnika osoby, która nie jest stroną

Omówienie: Art. 77 ust. 2 – Prawo do drogi sądowej.

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

a) Tajemnica zawodowa adwokatów i radców prawnych

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące niezgodności niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego[207] (dalej jako: „rozporządzenie") z art. 3 ust. 3 ustawy o radcach prawnych oraz art. 6 ust. 1 Prawa o adwokaturze.

Przepisy nakazują dokumentowanie każdego przypadku udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na karcie nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w tzw. „karcie pomocy". Mimo że katalog informacji ma charakter otwarty, ustawodawca wskazał, iż powinny to być informacje w szczególności dotyczące zgłoszonej sprawy i udzielonej pomocy, dziedziny prawa, której dotyczyła pomoc, kategorii sprawy, formy udzielonej pomocy, czasu poświęconego na jej udzielenie i liczb wizyt osoby uprawnionej w tej samej sprawie, ogólnych informacji o osobie uprawnionej, w szczególności wieku, płci, wykształcenia, dochodu, gospodarstwa domowego i miejsca zamieszkania oraz dane dotyczące punktu, osoby udzielającej pomocy i daty jej udzielenia. Te wymagania rodzą pytanie o możliwość sprostania obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej przez adwokatów i radców prawnych udzielających pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego.

[207] Rozporządzenie z 21 grudnia 2018 r. (Dz.U. poz. 2492 ze zm.).

Wprowadzenie danych do karty pomocy jest równoznaczne z wprowadzeniem ich do systemu teleinformatycznego, którego administratorami są Minister Sprawiedliwości, starostowie oraz wojewodowie. Duży stopień szczegółowości informacji wymaganych do udokumentowania w karcie pomocy, w połączeniu z koniecznością złożenia pisemnego oświadczenia uprawnionego, że nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej oraz wymogiem opatrzenia pomocy danymi o miejscu oraz dacie jej sporządzenia, imieniem i nazwiskiem lub symbolem identyfikującym osobę udzielającą nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącą nieodpłatne poradnictwo obywatelskie oraz danymi dotyczącymi punktu i dyżuru mogą pozwalać na identyfikację osoby, której została udzielona pomoc. Ponieważ tajemnica adwokacka i radcowska stanowi fundament relacji zaufania klienta do adwokata i radcy prawnego oraz ma istotny wymiar gwarancyjny z punktu widzenia praw jednostki, Rzecznik zwrócił się[208] do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o odniesienie się do tego zagadnienia.

Minister poinformował[209], że resort sprawiedliwości planuje szeroką reformę systemu nieodpłatnej pomocy i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na podstawie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Rozpoczęły się konsultacje w zakresie oczekiwań i propozycji wszystkich interesariuszy, w tym również przedstawicieli samorządów prawniczych. Organizacja systemu nieodpłatnej pomocy już w obecnym kształcie zapewnia ochronę prywatności beneficjentów pomocy i nie stoi w sprzeczności z ochroną tajemnicy adwokackiej czy radcowskiej. Każdy przypadek udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego dokumentuje się w karcie nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, zwanej dalej „Kartą pomocy”. Karta ta przechowywana jest wyłącznie w systemie teleinformatycznym. Dane wykorzystywane są przede wszystkim dla celów statystycznych i opracowania corocznej oceny Ministra Sprawiedliwości dokonywanej w zakresie funkcjonowania systemu. W karcie nie podaje się żadnych danych osobowych. Ponadto Minister Sprawiedliwości prowadzi centralny system teleinformatyczny do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej. W systemie tym przetwarzane są dane osób zgłaszających się na wizytę, osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczących nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, osób reprezentujących organizacje pozarządowe, okręgowe rady adwokackie lub rady okręgowe izb radców prawnych, pracowników

[208] VII.561.1.2024 z 5 maja 2024 r.
[209] Pismo z 17 lipca 2024 r.

urzędów starostw powiatowych i urzędów wojewódzkich, doradców wykonujących recenzje, a także osób, które ukończyły szkolenie podstawowe oraz kurs doszkalający doradcy obywatelskiego.

b) Wysokość wynagrodzenia kuratora reprezentującego dziecko w postępowaniu karnym w przypadku, gdy kuratorem jest adwokat lub radca prawny

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną, w którym Rzecznik zgłosił swój udział[210]. W sprawie tej Rzecznik prezentował pogląd, że niezgodne z Konstytucją są przepisy, które ustalają stawki za działanie kuratora reprezentującego dziecko w postępowaniu karnym, w przypadku gdy kuratorem jest adwokat – w kwocie nieprzekraczającej 40% stawek minimalnych za czynności adwokackie określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy – Prawo o adwokaturze, a w przypadku gdy kuratorem jest radca prawny – w kwocie nieprzekraczającej 40% stawek minimalnych za czynności radców prawnych określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 225 ust. 3 ustawy o radcach prawnych, ograniczając możliwość ich podwyższenia – do kwoty stawek minimalnych. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w tej sprawie, uznając, że wniesiona skarga konstytucyjna nie spełniła wymogów formalnych.

5. Prawo do rzetelnego procesu

a) Zamieszczanie danych nieletnich sprawców czynów zabronionych w Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym

W dotychczasowych wystąpieniach kierowanych zarówno do Ministra Sprawiedliwości, jak i Prezesa Rady Ministrów, Rzecznik wskazywał na niedoskonałości regulacji ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym[211] (dalej jako: „ustawa z 13 maja 2016 r.”).

W związku z kolejnymi wnioskami Rzecznik zwrócił uwagę na problem trybu, w jakim następuje umieszczenie danych o konkretnym sprawcy w Rejestrze. W świetle art. 6 ustawy z 13 maja 2016 r. pozostaje zasadą, że w Rejestrze umieszcza się dane osoby prawomocnie skazanej za przestępstwa na tle seksualnym, wymienione w art. 2 ustawy, a także osób, przeciwko którym w sprawach o takie przestępstwa prawomocnie warunkowo umorzono postępowanie karne lub orzeczono środki zabezpieczające. W Rejestrze umieszcza się także dane nieletnich, wobec których prawomocnie orzeczono środki

[210] Postanowienie TK z 21 listopada 2024 r., sygn. SK 61/23.
[211] Ustawa z 13 maja 2016 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1304 ze zm.).

wychowawcze, poprawcze lub wychowawczo-lecznicze albo którym wymierzono karę na podstawie art. 94 dawnej ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich[212] (dalej jako: „u.p.n.") i na podstawie aktualnej ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich[213] (dalej jako: „u.w.r.n."). Skutek ten – umieszczenie w Rejestrze – następuje z mocy prawa: sąd orzekający nie wydaje żadnego rozstrzygnięcia w tym zakresie, samo skazanie, orzeczenie środków zabezpieczających czy też środków przewidzianych przez u.p.n./u.w.r.n. ma ten efekt, że dane osoby, wobec której toczyło się postępowanie, są umieszczane w Rejestrze.

Sąd może jednak orzec, że dane sprawcy czynu na tle seksualnym nie będą umieszczone w Rejestrze, Sąd wydaje więc wyłącznie rozstrzygnięcie negatywne o wyłączeniu umieszczenia danych sprawcy w Rejestrze. Natomiast nie wydaje rozstrzygnięcia o umieszczeniu danych sprawcy w Rejestrze – taki skutek ma samo orzeczenie sądu skazujące bądź orzekające wobec sprawcy środki przewidziane w Kodeksie karnym bądź w u.p.n czy u.w.r.n. Takie ujęcie skutków orzeczenia sądowego, następujących w sytuacji braku jakiegokolwiek rozstrzygnięcia, budzi wątpliwości. Obecna regulacja może stanowić swoistą pułapkę proceduralną dla osoby uczestniczącej w postępowaniu, która nie jest świadoma skutków orzeczenia sądu albo dowiaduje się o tych skutkach dopiero po zakończonym postępowaniu, gdy upłynęły już wszystkie terminy procesowe. Wydaje się także, że osoba taka ma bardzo ograniczone możliwości kwestionowania skutku orzeczenia w postaci zamieszczenia danych w rejestrze, skoro o skutku tym sąd nie orzeka.

Nie do pogodzenia z zasadą rzetelnej procedury sądowej jest sytuacja, w której tak istotna decyzja o sytuacji prawnej uczestnika postępowania, a także o sytuacji życiowej ofiar przestępstw seksualnych, nie jest komunikowana, zwłaszcza w tej postaci, że stanowi ona element treści orzeczenia sądowego. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się[214] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zasadności podjęcia prac legislacyjnych w tej sferze.

Minister poinformował[215], że w resorcie sprawiedliwości przygotowano propozycję nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich, odpowiadającą postulatom Rzecznika i obejmującą: ograniczenie katalogu czynów karalnych, w związku z popełnieniem których dane nieletniego są gromadzone w Rejestrze z dostępem ograniczonym; wprowadzenie normy wyraźnie

[212] Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 969 ze zm.).
[213] Ustawa z 9 czerwca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1700 ze zm.).
[214] IV.550.1.2019 z 15 lutego 2024 r.
[215] Pismo z 20 września 2024 r.

zobowiązującej sąd do wskazania w orzeczeniu kończącym, czy dane o osobie, wobec której postępowanie się toczyło, mają być zamieszczone w odpowiednim Rejestrze, czy mają być z niego wyłączone. Projekt ten znajduje się obecnie na etapie wewnętrznego opracowywania w Ministerstwie Sprawiedliwości.

b) Zaskarżenie czynności zatrzymania prawa jazdy podjętej przez policjanta

Do Rzecznika kierowane były prośby o interwencję w celu wprowadzenia do przepisów zmiany umożliwiającej wniesienie zażalenia na zatrzymanie prawa jazdy przez funkcjonariusza Policji, które powoduje zawieszenie uprawnień do kierowania pojazdami.

Czynność podjęta przez policjanta, polegająca na zatrzymaniu prawa jazdy, kształtuje prawa i obowiązki osoby, wobec której została wykonana. Skorelowany z uprawnieniem policjanta obowiązek zwrotu dokumentu prawa jazdy ma charakter obowiązku administracyjnego, który wynika z przepisów prawa, policjant jest uprawniony do podjęcia decyzji w przedmiocie tego obowiązku, przy czym nie ma podstawy do rozstrzygania o tym w drodze decyzji administracyjnej. Jest to zatem obowiązek wynikający z przepisów prawa. Tym samym na czynność zatrzymania prawa jazdy, która nie jest ani decyzją administracyjną, ani postanowieniem, powinna przysługiwać skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Uwzględniając treść art. 45 ust. 1 Konstytucji statuującego prawo do sądu, czynność zatrzymania prawa jazdy przez policjanta powinna bowiem zostać uznana za inną czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą obowiązków wynikających z przepisów prawa. Rzecznik zwrócił się[216] do Ministra Infrastruktury o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych mających na celu wprowadzenie podstawy prawnej do zaskarżenia czynności zatrzymania prawa jazdy przez policjanta oraz o poinformowanie o zajętym stanowisku w przedmiotowej materii.

Minister poinformował[217], że w świetle dotychczasowej praktyki, w tym także mając na względzie założenie, że skuteczne dyscyplinowanie kierujących pojazdami wiąże się z szybką reakcją na stwierdzone naruszenie, wdrożenie postulowanej inicjatywy byłoby w istocie dodatkowym biurokratycznym rozwiązaniem, znacząco obniżającym skuteczność oddziaływania środków mających przecież służyć poprawie bezpieczeństwa ruchu na drogach. Dbałość o jednostkowe prawo osób godzących w porządek prawny nie może przysłonić prawa ogółu obywateli do bezpiecznego korzystania z dróg. Ponadto

[216] II.510.555.2023 z 4 marca 2024 r.
[217] Pismo z 6 czerwca 2024 r.

ewentualne wprowadzenie proponowanych zmian wymaga odpowiednich uzgodnień z Ministerstwem Sprawiedliwości i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz ustalenia właściwości resortu. Dodatkowo w tej sytuacji należy uwzględnić konieczność wykonania wyroku[218] Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego uniemożliwienia zwrócenia kierującemu pojazdami – prawa jazdy, kategorii uprzednio posiadanych, a nieobjętych orzeczonym środkiem karnym zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Dlatego Minister poinformował, że wniesione uwagi będą podstawą do analizy podczas prac legislacyjnych nad zmianą ustawy o kierujących pojazdami związaną np. z obowiązkiem dostosowania przepisów krajowych do nowej Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw jazdy, która jest procedowana w Parlamencie Europejskim.

c) Rejestrowanie obrazu oraz dźwięku czynności procesowych podejmowanych w postępowaniu

Problem rejestrowania obrazu oraz dźwięku czynności procesowych podejmowanych w postępowaniu karnym był w przeszłości podejmowany już przez Rzecznika. Stanowisko Rzecznika było prezentowane[219] Ministrowi Sprawiedliwości, który prezentował pogląd, że „w obecnie obowiązującym stanie prawnym, gwarancje dla osób biorących udział w protokołowanych czynnościach procesowych, w zakresie kontrolowania ich treści, pozostają na stosunkowo wysokim poziomie. Tym samym, nie zachodzi potrzeba, aby każda czynność procesowa, bez względu na jej znaczenie dla prowadzonego postępowania karnego, musiała być rejestrowana za pośrednictwem obrazu lub dźwięku". Resort nie planował podjęcia prac legislacyjnych w tym zakresie. Z uwagi na powyższe Rzecznik poddał[220] ponownie pod rozwagę Ministra Sprawiedliwości analizę materii przedstawionej w swoich wystąpieniach i rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej.

Dotychczas Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi w tej sprawie.

---

[218] Wyrok TK z 25 października 2023 r., sygn. akt SK 4/20.
[219] Informacja RPO za 2020 r., s. 162; za 2022 r., s. 94.
[220] II.519.1039.2017 z 20 marca 2024 r.

Art. 46 – Przepadek rzeczy

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

W 2024 r. Rzecznik kontynuował działania związane z orzekaniem przez sądy w postępowaniu karnym o przepadku samochodu lub jego równowartości[221]. Rzecznik przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości szczegółowe uwagi do projektu przepisów prawa karnego, których celem jest m.in. zmiana zasad orzekania przez sądy w tym zakresie[222]. Rzecznik zaaprobował kierunek zmian, dostrzegając jednocześnie wymagające korekty mankamenty poszczególnych rozwiązań.

[221] Informacja RPO za 2023 r., s. 118.
[222] II.510.429.2024 z 30 kwietnia 2024 r.

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

Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

1. Kontakty członków rodziny z dorosłą osobą ubezwłasnowolnioną

W 2024 r. Rzecznik ponownie[223] poruszył problem dotyczący możliwości realizacji przez osoby bliskie kontaktów z dorosłą osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie, w sytuacji gdy opiekun takiej osoby utrudnia bądź uniemożliwia kontakty.

Zdaniem Rzecznika, jak również sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, w obowiązujących przepisach brak jest środków prawnych, za pomocą których osoby bliskie mogą uzyskać sądowe określenie kontaktów z ubezwłasnowolnionym całkowicie, w sytuacji gdy opiekun prawny utrudnia bądź uniemożliwia takie kontakty.

Minister Sprawiedliwości początkowo stał na stanowisku, że istniejące przepisy, dotyczące wydawania opiekunowi prawnemu poleceń przez sąd opiekuńczy, są wystarczające do regulacji kontaktów z osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie. Stanowisko resortu sprawiedliwości w tej kwestii uległo zmianie w 2021 r. Wówczas w udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi stwierdzono, że „mając jednak na względzie zdarzające się w orzecznictwie sądów powszechnych (sądów opiekuńczych) rozbieżności w zakresie kwalifikowania wniosków o wydanie zarządzeń opiekuńczych w postępowaniu wykonawczym prowadzonym w związku z ustanowieniem opieki prawnej, Ministerstwo Sprawiedliwości uznało za zasadne podjęcie prac analityczno-koncepcyjnych nad wprowadzeniem do porządku prawnego przepisów umożliwiających dochodzenie w postępowaniu cywilnym ustalenia kontaktów z osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie”. Kolejne pismo resortu sprawiedliwości z 2022 r. wskazywało, że projekt[224] zmian „zakłada uzupełnienie art. 175 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego o paragraf 2 w brzmieniu: „do kontaktów z ubezwłasnowolnionym całkowicie stosuje się odpowiednio przepisy o kontaktach z dzieckiem, za wyjątkiem przepisów nakładających obowiązek utrzymywania kontaktów z rodzicami”. Niestety, projekt ten nie stał się obowiązującym prawem ani nawet nie został skierowany do parlamentu. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się[225] do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o stanie prac nad projektem.

---

[223] Informacja RPO za 2021 r., s. 248.
[224] Nr UD261.
[225] IV.7024.22.2018 z 9 lutego 2024 r.

Minister zapewnił[226], że uregulowanie zagadnienia kontaktów z osobą ubezwłasnowolnioną pozostaje w zainteresowaniu Ministerstwa Sprawiedliwości. Pierwotne założenia po ich uszczegółowieniu i uzupełnieniu zostaną uwzględnione w najbliższej propozycji nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, o ile wcześniej nie zostanie zniesiona w polskim prawie instytucja ubezwłasnowolnienia. Wówczas stosowne rozwiązania zostaną do niej dostosowane. Uchwałą[227] Rady Ministrów przyjęto Strategię na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030. Zgodnie z pkt I.2.2. Strategii zastąpienie instytucji ubezwłasnowolnienia modelem wspieranego podejmowania decyzji jest planowane na lata 2021–2025. Koordynatorem tego zadania pozostaje Ministerstwo Sprawiedliwości. Z kolei zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2023 r. z inicjatywy Ministerstwa Sprawiedliwości powołano Zespół do spraw opracowania propozycji rozwiązań normatywnych w zakresie zastąpienia instytucji ubezwłasnowolnienia modelem wspieranego podejmowania decyzji. W ramach współpracy międzyresortowej, przy aktywnym udziale organizacji społecznych zajmujących się ochroną osób z niepełnosprawnością oraz przedstawicieli środowisk akademickich, wypracowane zostaną optymalne rozwiązania służące zbudowaniu systemu wspieranego podejmowania decyzji i znoszące instytucję ubezwłasnowolnienia.

2. Odbywanie przez osadzonych kary pozbawienia wolności w zakładach karnych położonych daleko od ich miejsca zamieszkania

Do Rzecznika wpływały liczne skargi, w których osadzeni i ich bliscy wskazywali na poważne utrudnienia w utrzymywaniu regularnych kontaktów z rodziną w formie widzeń. Problem ten pozostaje aktualny, a wizytacje KMPT unaoczniły dodatkowo perspektywę kobiet pozbawionych wolności.

Wymóg umieszczania skazanych w zakładzie karnym położonym najbliżej miejsca zamieszkania został zniesiony nowelizacją Kodeksu karnego wykonawczego z 2012 r. Skazany odbywa karę we właściwym ze względu na rodzaj, typ, system wykonywania kary lub zabezpieczenie zakładzie karnym. Tym samym ustawodawca daje zasadzie indywidualizacji wykonywania kary pozbawienia wolności pierwszeństwo przed regułą, zgodnie z którą skazany powinien odbywać taką karę najbliżej miejsca swego zamieszkania. Większość osadzonych odbywa karę w jednostkach penitencjarnych znacznie oddalonych od miejsca zamieszkania. Wizytacje KMPT przeprowadzone w 2023

[226] Pismo z 12 marca 2024 r.
[227] Uchwała nr 7 z 16 lutego 2021 r.

r. w kobiecych jednostkach penitencjarnych wykazały, że sytuacja kobiet jest szczególnie trudna z powodu mniejszej liczby kobiecych oddziałów. Niewielka liczba oddziałów kobiecych powoduje, że kobiety często są umieszczane w miejscowościach znacznie oddalonych od miejsca zamieszkania, co utrudnia podtrzymywanie więzi z rodziną, a przede wszystkim z dziećmi. Wykonywanie kary pozbawienia wolności z dala od miejsca zamieszkania może utrudniać także readaptację społeczną skazanych kobiet.

Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom (dalej jako: „CPT") zwraca uwagę, aby stwarzać osadzonym warunki sprzyjające utrzymywaniu relacji z rodziną i bliskimi przyjaciółmi. Promowanie kontaktów osadzonego ze światem zewnętrznym powinno stanowić zasadę wiodącą; wszelkie ograniczenia w kontaktowaniu się powinny być oparte wyłącznie na racjonalnych względach bezpieczeństwa lub uwzględnieniu możliwości fizycznych. Dlatego Rzecznik zwrócił się[228] do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w tej sprawie i poinformowanie o ewentualnych działaniach mających na celu usprawnienie systemu kierowania osób osadzonych, w szczególności kobiet, do zakładów karnych położonych najbliżej miejsca zamieszkania ich bliskich.

Dyrektor Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[229], że zarządzenie[230] Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie transportowania osadzonych, przewiduje procedurę przeniesienia do innego zakładu karnego, z uwagi na ważne względy rodzinne. Działania służące rozwiązywaniu tego rodzaju problemów mają charakter ciągły i polegają zarówno na pozyskiwaniu nowych miejsc zakwaterowania dla osób pozbawionych wolności w już istniejących jednostkach penitencjarnych poprzez nowe inwestycje, jak również na bieżącym nadzorze nad przeznaczeniem poszczególnych jednostek penitencjarnych dla określonych kategorii osadzonych, przy uwzględnieniu zmieniającej się struktury populacji osób pozbawionych wolności. Również kwestia zapewnienia kobietom, przebywającym w warunkach izolacji penitencjarnej, właściwych warunków pobytu i faktycznej możliwości utrzymywania kontaktu z osobami najbliższymi, traktowana jest jako zadanie ważne i ciągłe. Dyrektor zapewnił, że Minister Sprawiedliwości i podległa mu Służba Więzienna traktują poruszone przez Rzecznika kwestie z należytą uwagą i zaangażowaniem, podejmując na bieżąco wszelkie możliwe działania mające na celu jak najszersze zagwarantowanie osadzonym kobietom realizacji przysługujących im praw.

---

[228] KMP.571.1.2024 z 21 lutego 2024 r.
[229] Pismo z 24 kwietnia 2024 r.
[230] Zarządzenie Nr 38/23 z 31 maja 2023 r.

3. Potrzeba uregulowania procedury prawnego uzgodnienia płci metrykalnej

Wobec braku szczegółowych przepisów regulujących procedurę tranzycji prawnej i konieczności wytoczenia przez osobę transpłciową powództwa przeciwko rodzicom w trybie art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego, Rzecznik podjął działania, aby postępowania prowadzone w tym trybie możliwie najpełniej realizowały standard międzynarodowy i w jak najmniejszym stopniu ingerowały w prawa jednostki.

W kierowanych do Rzecznika wnioskach niezmiennie zgłaszane były przede wszystkim problemy z przewlekłością postępowań oraz postępowaniem dowodowym, w tym sposobem przeprowadzania opinii sądowych przez biegłych. Trzeba przy tym zauważyć, że liczba spraw o ustalenie płci stale rośnie. Coraz więcej zatem osób dąży do tego, by ich tożsamość płciowa została uznana i właściwie odzwierciedlona w dokumentach urzędowych. Umożliwienie osobom transpłciowym prawnego uzgodnienia płci – tj. dostosowania oznaczenia płci w akcie urodzenia i dokumentach tożsamości do płci odczuwanej – jest obowiązkiem pozytywnym państwa, wynikającym z konieczności ochrony prawnej życia prywatnego, które obejmuje także życie w zgodzie z własną tożsamością płciową. Obowiązek ten wynika zarówno z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jak i art. 47 Konstytucji. Niezbędne jest zatem wprowadzenie przepisów ustawowych, które w odpowiedni sposób regulowałyby tryb postępowania w takich sprawach.

Aktualnie postępowania te są nierzadko prowadzone w oderwaniu od wypracowanych w orzecznictwie wzorców. Sędziowie, nie mogąc oprzeć się na przepisach wprost określających właściwą procedurę, podejmują niekiedy niecelowe lub nadmiarowe z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy działania (np. powołują kilku biegłych lub wzywają licznych świadków, informują o postępowaniach prokuratorów), które dodatkowo przedłużają postępowanie i jedynie komplikują trudną sytuację emocjonalną powodów i powódek. Zdarza się także, że sędziowie różnie interpretują orzecznictwo SN w zakresie roli procesowej rodziców w tych postępowaniach. Istotnym problemem jest również prowadzenie postępowania w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla stron i poszanowanie godności osób transpłciowych.

Celem każdego postępowania o ustalenie płci jest przede wszystkim zapewnienie ochrony godności osoby transpłciowej, której to postępowanie dotyczy. Postępowania sądowe w sprawie tranzycji prawnej znacząco wpływają na sytuację osobistą i prawa osób je inicjujących, a zatem powinny być potraktowane priorytetowo i zakończyć się w możliwie krótkim terminie. Konieczność szybkiego rozstrzygnięcia sprawy o ustalenie płci

wynika z międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka osób transpłciowych. Procedura prawnego uzgodnienia płci i zmiany odpowiednich dokumentów powinna być sprawna, przejrzysta, ogólnie dostępna i zapewniająca poszanowanie integralności fizycznej osoby transpłciowej oraz jej życia prywatnego, tak by fakt uzgodnienia płci nie był w jej dalszym życiu uwidoczniony. Uwzględniając powyższe, a także zasadność uzyskania rozstrzygnięcia w możliwie krótkim terminie, sprawy o uzgodnienie płci mogłyby zostać uwzględnione w katalogu spraw pilnych. W konsekwencji sprawy byłyby kierowane do przydziału niezwłocznie i mogłyby być rozpoznawane poza kolejnością ich wpływu do danego referatu. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się[231] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie tej kwestii.

Minister poinformował[232], że w resorcie sprawiedliwości prowadzone są prace legislacyjne nad projektem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych. Projekt ten zakłada m.in. zaliczenie spraw o ustalenie płci metrykalnej do katalogu spraw pilnych.

Wskazane przez Ministra Sprawiedliwości zmiany weszły[233] w życie 16 października 2024 r.

4. Potwierdzenie tożsamości za pomocą aplikacji mObywatel przy wejściu do jednostek penitencjarnych

Do Rzecznika zwrócił się wnioskodawca z zapytaniem, czy na podstawie dokumentu mobilnego zawartego w aplikacji mObywatel może potwierdzić swoją tożsamość podczas ubiegania się o wstęp na teren jednostki penitencjarnej w celu realizacji widzenia z osobą pozbawioną wolności. Z odpowiedzi Dyrektora Biura Postępowań Kontrolnych przekazanej wnioskodawcy wynikało, że obowiązujący stan prawny nie przewiduje korzystania z tej procedury. Rzecznik nie zgodził się z tym stanowiskiem, ponieważ ustawa o aplikacji mObywatel stanowi, że pod pojęciem dokumentu mobilnego w aplikacji mObywatel należy rozumieć dokument stwierdzający tożsamość i obywatelstwo polskie użytkownika tej aplikacji. Jeżeli z przepisu prawa wynika obowiązek stwierdzenia tożsamości lub obywatelstwa polskiego na podstawie dokumentu tożsamości, obowiązek ten uznaje się za spełniony w przypadku stwierdzenia tożsamości lub obywatelstwa polskiego na podstawie dokumentu mObywatel.

---

[231] XI.501.8.2024 z 8 marca 2024 r.
[232] Pismo z 17 kwietnia 2024 r.
[233] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 26 września 2024 r. zmieniające rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1444).

Na mocy wskazanych przepisów dowód mobilny dostępny w aplikacji należy uznać za równoważny z tradycyjnym dowodem osobistym. Ustawa przewiduje możliwość ograniczenia wykorzystywania dokumentu mobilnego do stwierdzenia tożsamości, jednak ściśle określa sytuacje, w których nie będzie on wystarczający. Wobec powyższego nie ma podstaw do przyjęcia, że osoba, która ubiega się o wejście na teren jednostki penitencjarnej, nie może wylegitymować się dokumentem w aplikacji mObywatel. Mając na uwadze te okoliczności, Rzecznik zwrócił się[234] do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zajęcie stanowiska w sprawie.

Dyrektor podzielił[235] stanowisko, że dotychczasowa praktyka SW, która uniemożliwiała osobom ubiegającym się o wstęp na teren jednostki penitencjarnej w celu realizacji widzenia z osobą pozbawioną wolności potwierdzenie tożsamości na podstawie aplikacji mObywatel, była nieprawidłowa. Wobec powyższego zobowiązano Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej, Komendanta Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej oraz Komendantów Ośrodków Szkolenia Służby Więziennej do przyjęcia praktyki umożliwiającej ustalenie tożsamości osób legitymowanych przy wejściu do jednostek penitencjarnych na podstawie dokumentu mObywatel.

5. Zasady pozyskiwania informacji o osobach pozbawionych wolności

Do Rzecznika wpływały wnioski z prośbą o pomoc w uzyskaniu od administracji więziennej informacji o bliskich przebywających w jednostkach penitencjarnych.

Przepisy regulują kwestię pozyskiwania informacji o osobach pozbawionych wolności, mając na uwadze dbałość o ochronę danych osobowych tych osób. W myśl obowiązujących przepisów Służba Więzienna udostępnia dane osobowe osoby pozbawionej wolności członkom jej rodziny, osobom bliskim i innym osobom, po złożeniu przez osoby ubiegające się o otrzymanie tej informacji stosownego wniosku oraz za pisemną zgodą osoby, której wniosek dotyczy. Jak wynika z wyjaśnień uzyskanych od Służby Więziennej, w przypadku wpłynięcia takiego wniosku administracja zwraca się do osadzonego o wyrażenie zgody na udzielenie informacji danej osobie. Jeśli zgoda zostanie wyrażona, wówczas administracja przekazuje wnioskodawcy żądane informacje; jeśli nie uzyska takiej zgody, nie będzie mogła zadośćuczynić wnioskowi rodziny.

Tak ukształtowana praktyka nie w pełni gwarantuje realizację prawa do uzyskania informacji o przebywającym w izolacji członku rodziny. Problem pojawia się, gdy

[234] IX.517.39.2024 z 11 marca 2024 r.
[235] Pismo z 25 lipca 2024 r.

administracja jednostki nie może w danym czasie uzyskać od osadzonego oświadczenia w przedmiocie zgody, np. osadzony z różnych przyczyn nie może swobodnie wyrazić swojej woli, gdyż komunikacja z nim jest utrudniona w związku z jego stanem somatycznym (uległ poważnemu wypadkowi, nastąpiło poważne pogorszenie stanu zdrowia w przebiegu choroby przewlekłej) lub psychicznym (ma ograniczoną świadomość z uwagi na zaburzenia psychiczne czy zaawansowany wiek).

Zdaniem Rzecznika takich sytuacji można byłoby uniknąć, gdyby niezwłocznie po przyjęciu do jednostki penitencjarnej od każdego więźnia odbierane było oświadczenie, na wzór praktyki obowiązującej w systemie opieki zdrowotnej, w którym pacjent wskazuje osoby upoważnione do uzyskiwania informacji na jego temat w przypadku poważnej choroby, wypadku czy hospitalizacji (lub jednoznacznie potwierdza, że nie upoważnia nikogo do pozyskiwania takich informacji). Oświadczenie to byłoby ujęte w systemie informatycznym, co dawałoby dostęp do zawartych w nim dyspozycji także po nagłym przetransportowaniu osadzonego do innej jednostki z powodu konieczności udzielenia mu świadczenia medycznego. Skazany lub tymczasowo aresztowany w każdym czasie mógłby swoje oświadczenie uzupełnić lub zmienić.

Po to, żeby prawo osób bliskich do informacji o pozbawionym wolności członku rodziny mogło być w tych przypadkach w pełni zagwarantowane, przyjęciu wskazanej praktyki powinien towarzyszyć obowiązek administracji więziennej powiadomienia osób wskazanych w oświadczeniu o tych szczególnych sytuacjach dotyczących osadzonego. Przyjęcie takiej praktyki nie obciążyłoby, jak się wydaje, w sposób nadmierny funkcjonariuszy Służby Więziennej, pozwoliłoby natomiast w pełniejszy sposób zabezpieczyć prawa osadzonych oraz ich rodzin.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się[236] do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o rozważenie możliwości wdrożenia zaproponowanych rozwiązań i powiadomienie o zajętym w tej sprawie stanowisku.

Dyrektor zwrócił[237] uwagę, że tego rodzaju oświadczenie nie mogłoby się ograniczyć tylko do przypadków pogarszającego się stanu zdrowia osoby pozbawionej wolności. Ograniczenie takie nie byłoby bowiem niczym uzasadnione i winno mieć zastosowanie do każdej innej sytuacji. Umieszczanie stosownego oświadczenia w systemie informatycznym wiązałoby się z modyfikacją Centralnej Bazy Danych Osób Pozbawionych Wolności i koniecznością poniesienia dodatkowych nieplanowanych kosztów przez Służbę

[236] IX.517.523.2024 z 28 marca 2024 r.
[237] Pismo z 11 kwietnia 2024 r.

Więzienną. Zgromadzenie tego rodzaju oświadczeń wśród całej populacji osób pozbawionych wolności oraz wprowadzenie ich do systemu teleinformatycznego wymagałoby ponadstandardowego nakładu pracy przez funkcjonariuszy i pracowników więziennictwa. Powyższe działania byłyby nieproporcjonalne w stosunku do skali i częstotliwości przypadków, w których osoba pozbawiona wolności doznała nagłego pogorszenia stanu zdrowia. Tego rodzaju oświadczenia wymagałyby wielokrotnej weryfikacji i aktualizacji oraz dbałości o ochronę gromadzonych danych. Dyrektor Generalny zwrócił uwagę, że każda osoba pozbawiona wolności może w każdym czasie samodzielnie upoważnić jakąkolwiek osobę do uzyskiwania na jej temat informacji, w tym tych obejmujących jej stan zdrowia. Ma również możliwość nawiązywania kontaktu z osobami najbliższymi, a tym samym może samodzielnie przekazywać informacje na swój temat. Tym samym w ocenie Dyrektora brak jest uzasadnienia do podejmowania dodatkowych działań przez funkcjonariuszy lub pracowników SW.

6. Wątpliwości dotyczące dostępu rodziców do ocen pełnoletnich uczniów

Do Rzecznika wpływały wnioski dotyczące dostępu rodziców do ocen uczniów i uczennic pełnoletnich. Zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty oceny są jawne dla ucznia i jego rodziców. Rodzice ucznia mają także prawo wglądu do jego sprawdzonych i ocenionych prac oraz dokumentacji dotyczącej egzaminów. Regulacje dotyczące szkół dla dorosłych, branżowych szkół II stopnia i szkół policealnych są bardziej precyzyjne – tu oceny są jawne dla słuchacza, a w przypadku niepełnoletniego słuchacza, również dla jego rodziców. Ministerstwo Edukacji Narodowej stało dotychczas na stanowisku, że dostęp do informacji o funkcjonowaniu czy trudnościach w szkole ucznia pełnoletniego mieści się w ciążącym na rodzicach obowiązku osobistego starania się o jego wychowanie. Możliwość wglądu rodziców uczniów do informacji o postępach w nauce dzieci – uczniów pełnoletnich ma uzasadnienie, ponieważ osoby te nie są jeszcze w stanie samodzielnie się utrzymać i uczą się w szkołach dla młodzieży. Szkoła, do której uczęszcza młodzież, nie jest zobowiązania do pozyskania zgody od pełnoletniego ucznia, aby przekazać jego rodzicom informację o ocenach.

Znacząca część uczniów i uczennic zapewne akceptuje fakt, że ich rodzice lub opiekunowie, chcąc zapewnić im wsparcie, zasięgają informacji o ich postępach w szkole. Zaangażowanie rodziców w sprawy szkolne ich dzieci stanowi normę społeczną, która nie ustaje w momencie osiągnięcia przez nie pełnoletności. Wyraźne są jednak głosy domagające się możliwości złożenia przez dorosłych uczniów oświadczenia o tym, że nie

wyrażają oni zgody na przekazywanie rodzicom informacji o ich sytuacji związanej z edukacją. Brak zgody może mieć związek z konfliktem z rodzicami, ograniczeniem ich praw rodzicielskich, zerwanymi relacjami lub decyzją ucznia o samodzielnym życiu. Przepisy powinny uwzględniać zarówno odmienną sytuację prawną uczniów pełnoletnich, jak i skomplikowane relacje, które mogą mieć miejsce w rodzinie. Mając to na uwadze, Rzecznik zwrócił się[238] do Ministra Edukacji o przedstawienie opinii w sprawie potrzeby zainicjowania prac legislacyjnych, które miałyby na celu lepszą ochronę danych pełnoletnich uczniów i uczennic szkół ponadpodstawowych.

Minister poinformował[239], że od 2013 r. do Ministerstwa wpłynęły dwie skargi w zakresie informowania rodziców uczniów pełnoletnich o postępach w nauce oraz uzyskanych przez nich ocenach. Obie sprawy, zgodnie z właściwością, zostały przekazane do Kuratorów Oświaty. Zapytania w tej kwestii były również zgłaszane drogą mailową i telefoniczną. Ministerstwo dostrzega potrzebę weryfikacji przepisów oświatowych dotyczących uczniów pełnoletnich. Przedmiotowa sprawa jest analizowana przez Zespół Praw i Obowiązków Ucznia przy Ministrze Edukacji, który zarekomenduje Ministrowi Edukacji propozycje zmian legislacyjnych w zakresie praw ucznia, z uwzględnieniem praw uczniów pełnoletnich.

7. Dostęp do dokumentacji medycznej leczenia psychiatrycznego na potrzeby postępowania prowadzonego przez ABW

Rzecznik prowadził działania w związku ze skargami lekarzy psychiatrów na żądania udostępnienia dokumentacji lekarskiej przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Swoje żądania Agencja uzasadniała prowadzeniem postępowań sprawdzających w trybie ustawy o ochronie informacji niejawnych[240]. Przepisy pozwalają ABW na weryfikację, czy dana osoba jest wystarczająco wiarygodna, by udzielić jej dostępu do informacji niejawnych – w tym celu sprawdza się je pod kątem chorób i zaburzeń psychicznych, a także uzależnień, które mogłyby wpłynąć na zdolność tej osoby do dochowania tajemnicy. Psychiatrzy są zobowiązani przepisami ustawy o ochronie zdrowia psychicznego[241] do udzielenia takich informacji służbom, ale tylko w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia postępowania sprawdzającego. Mimo to ABW żąda od lekarzy dostępu do pełnej dokumentacji medycznej sprawdzanych osób. Tymczasem psychiatrzy wskazują,

[238] VII.7031.38.2023 z 3 kwietnia 2024 r.
[239] Pismo z 16 maja 2024 r.
[240] Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 632 ze zm.).
[241] Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 2123).

że w zakresie tym nie mieszczą się m.in. informacje dotyczące przebiegu procesu leczenia oraz jego metod. Kompletna dokumentacja medyczna zawiera szereg danych, do uzyskania których ABW nie jest uprawniona, w tym np. informacje o osobach trzecich.

W ocenie Rzecznika przepisy uprawniają funkcjonariuszy ABW do żądania informacji o chorobie psychicznej wyłącznie w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia postępowania sprawdzającego. Nie upoważniają one natomiast tych funkcjonariuszy do żądania udostępnienia całej dokumentacji medycznej, czy też informacji o przebiegu procesu leczenia oraz stosowanej w toku tego leczenia terapii. W przypadku przyjęcia odmiennej interpretacji, ochrona prawa do prywatności osób weryfikowanych w ramach postępowania sprawdzającego, którą na poziomie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego gwarantuje tajemnica lekarska, staje się iluzoryczna. Stanowisko Rzecznika nie spotkało się jednak z aprobatą organów przeprowadzających postępowanie sprawdzające w sprawach o wydanie poświadczenia bezpieczeństwa upoważniającego do dostępu do informacji niejawnych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[242] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zbadanie sprawy i poinformowanie o zajętym stanowisku.

W odpowiedzi Koordynator Służb Specjalnych podkreślił[243], że postępowanie sprawdzające prowadzone przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest procedurą opartą na dobrowolności, a tym samym nie może zostać przeprowadzone bez uprzedniej zgody osoby sprawdzanej (powyższe nie dotyczy kontrolnego postępowania sprawdzającego). Przeprowadzenie postępowania sprawdzającego wymaga pisemnej zgody osoby, której ma dotyczyć. Organ, który prowadzi postępowanie sprawdzające, kieruje się zasadami bezstronności i obiektywizmu, ale przede wszystkim obowiązany jest do wykazania najwyższej staranności w toku prowadzonego postępowania sprawdzającego co do jego zgodności z przepisami ustawy. Ponadto wszystkie czynności przeprowadzone w toku postępowania sprawdzającego muszą być przez organ prowadzący postępowanie rzetelnie udokumentowane. Oznacza to, że dana okoliczność powinna wynikać z dokumentów (w tym przypadku np. w postaci dokumentacji medycznej) bądź powinna być stwierdzona na podstawie takich dokumentów. W związku z tym uznać trzeba, że działanie służb prowadzących postępowania sprawdzające polegające na wnioskowaniu czy żądaniu udostępnienia całości dokumentacji medycznej dotyczącej zdrowia psychicznego osoby sprawdzanej, powinno być uznane za zasadne.

---

[242] VII.520.20.2018 z 22 maja 2024 r.
[243] Pismo z 4 grudnia 2024 r.

8. Brak ochrony danych osobowych i tajemnic prawnie chronionych w ramach procedur powoływania sędziów

Rzecznik zwrócił uwagę na problem, jakim jest brak należytych gwarancji poszanowania tajemnicy zawodowej przez adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów, którzy w ramach kandydowania na urząd sędziego przedkładają akta przykładowych prowadzonych przez siebie spraw. Informacje objęte tajemnicą zawodową podlegają ochronie nie tylko na mocy przepisów regulujących wykonywanie zawodów zaufania publicznego, ale także w ramach prawa do poszanowania życia prywatnego oraz tajemnicy komunikowania się, a także prawa do rzetelnego procesu sądowego. Wyjątki od ochrony tajemnicy zawodowej powinny spełniać wymagania dla ograniczeń praw jednostki, w tym wymóg odpowiedniej podstawy ustawowej precyzyjnie określającej sytuacje, w których prywatna informacja może zostać udostępniona lub ujawniona.

Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami, kandydaci na sędziów, wykonujący zawód adwokata, radcy prawnego, radcy Prokuratorii Generalnej RP, notariusza, prokuratora lub sędziego, zobowiązani są przedstawić wykaz sygnatur akt 50 spraw, które prowadzili. Następnie prezes sądu, w którym kandydat złożył swoje zgłoszenie, wyznacza sędziego-wizytatora, który w ramach oceny kwalifikacji kandydata bada akta prowadzonych przez niego spraw. W następnej fazie postępowania zgłoszenie kandydata wraz z ocenami kwalifikacyjnymi i innymi dokumentami przekazywane jest do Krajowej Rady Sądownictwa. Przewodniczący KRS zwraca się o przedstawienie akt osobowych kandydata oraz innych dokumentów do organów i instytucji objętych systemem teleinformatycznym za pośrednictwem tego systemu. Akta przedkładanych spraw mogą obejmować nie tylko publicznie dostępne orzeczenia sądowe czy opinie prawne, ale także pisma procesowe zawierające np. dane osobowe stron, faktury na firmę, umowy kredytowe, zaświadczenia lekarskie, notatki z badań psychiatrycznych, protokoły zeznań, opinie biegłych i wiele innych dokumentów zawierających różnego rodzaju informacje dotyczące różnych aspektów życia prywatnego obywateli, którzy korzystali z usług prawnika bądź zetknęli się z organami ścigana czy wymiarem sprawiedliwości. Z informacji uzyskanych z Krajowej Rady Sądownictwa wynika, że akta tego typu spraw przedkładanych przez kandydujących adwokatów, radców, notariuszy i prokuratorów nie są anonimizowane. W konsekwencji bez wyraźnej podstawy prawnej i bez zgody klientów adwokaci, radcowie prawni, notariusze i prokuratorzy udostępniają informacje na temat ich spraw około kilkudziesięciu osobom partycypującym w procedurze powołania na urząd sędziego – w tym prezesowi danego sądu, wizytatorom dokonującym oceny

kwalifikacyjnej, członkom KRS (sędziom, posłom, senatorom, Ministrowi Sprawiedliwości) itd. Ta praktyka stanowi nie tylko ingerencję w prawo do prywatności, ale może również mieć negatywny wpływ na rzetelność postępowania sądowego w przypadku przedwczesnego ujawnienia informacji z akt spraw, które nie zostały prawomocnie rozstrzygnięte.

Brak jest przepisu prawa, który zwalniałby adwokatów, radców, notariuszy i prokuratorów z obowiązku zachowania tajemnicy w przypadku, gdy zdecydują się kandydować na urząd sędziego. W ocenie Rzecznika udostępnianie przez kandydujących na sędziów radców prawnych, adwokatów i notariuszy dokumentów prowadzonych przez siebie spraw z danymi ich klientów, a także udostępnianie przez prokuratorów danych oskarżonych, podejrzanych, pokrzywdzonych i innych osób uczestniczących w postępowaniach karnych, stanowi naruszenie tajemnicy zawodowej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[244] do Ministra Sprawiedliwości z postulatem przygotowania stosownego projektu ustawy nowelizującej przepisy p.u.s.p., ustawy o KRS, Prawa o prokuraturze, Prawa o adwokaturze, Prawa o notariacie, ustawy o radcach prawnych i ustawy o Prokuratorii Generalnej RP.

Minister poinformował[245], że podjęto decyzję o wszczęciu prac legislacyjnych, których celem będzie wyłączenie możliwości wskazywania przez prokuratorów sygnatur niezakończonych spraw postępowania przygotowawczego albo spraw umorzonych z powodu niewykrycia sprawcy, umożliwienie adwokatom, radcom prawnym, radcom Prokuratorii Generalnej RP składania zanonimizowanych odpisów opinii prawnych i innych dokumentów sporządzonych w związku ze stosowaniem lub tworzeniem prawa oraz umożliwienie notariuszom przedstawiania zanonimizowanych akt postępowania notarialnego wraz z zanonimizowanym aktem notarialnym w ramach procedury konkursowej na wolne stanowisko sędziowskie. Jednocześnie Minister zaznaczył, że nie widzi potrzeby interwencji legislacyjnej w zakresie udostępniania sygnatur akt spraw prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych, ponieważ „są to sprawy sądowe nieobjęte tajemnicą zawodową”.

Dziękując Ministrowi za częściowe uwzględnienie jego postulatów, Rzecznik zwrócił uwagę[246], że do Krajowej Rady Sądownictwa przekazywane są nie tylko same sygnatury spraw, ale niekiedy także i związane z nimi akta zawierające pisma procesowe

[244] VII.520.8.2022 z 24 maja 2024 r.
[245] Pismo z 30 sierpnia 2024 r.
[246] VII.520.8.2022 z 3 października 2024 r.

z danymi osobowymi: adresami zamieszkania stron postępowania, informacjami o ich sytuacji majątkowej, informacjami o zawieranych umowach, osobistym zadłużeniu, relacjach rodzinnych czy intymnych, danymi na temat kondycji przedsiębiorstwa, opiniami biegłych itd. Z aktami spraw, których sygnatury wskazał kandydujący adwokat lub radca prawny, mogą zapoznawać się pracownicy Biura KRS i wszyscy członkowie KRS, także posłowie i senatorowie, Minister Sprawiedliwości i przedstawiciel Prezydenta RP. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[247] do Ministra Sprawiedliwości o uwzględnienie postulatu uregulowania zasad udostępniania akt spraw prowadzonych przez kandydatów Krajowej Radzie Sądownictwa.

Zdaniem[248] Ministra wykładnia zaprezentowana przez Rzecznika mogłaby prowadzić do nieakceptowalnych wniosków, że do naruszenia tajemnicy zawodowej dochodzi już w momencie składania pozwu do sądu w wykonaniu zlecenia mocodawcy, względnie przedstawienia stanowiska swojego mocodawcy w trakcie negocjacji z kontrahentem, czy złożenia pisma procesowego inicjującego postępowanie, albo odpierającego zarzuty w toku postępowania, wraz z ewentualnymi załącznikami zawierającymi być może dane wrażliwe. Jakkolwiek żadna regulacja nie zwalnia adwokata lub radcy z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, to jednak w przypadku znajdujących się w aktach pism procesowych nie można mówić o naruszeniu tajemnicy zawodowej adwokata, radcy prawnego. Minister podtrzymał opinię o braku konieczności zmian przepisów w tym zakresie.

W odpowiedzi Rzecznik skierował kolejne wystąpienie[249], zwracając uwagę, że wyjątek od tajemnicy zawodowej, wynikający ze zgody na prowadzenie sprawy sądowej, nie implikuje dopuszczalności swobodnego dysponowania danymi objętymi tajemnicą w celu późniejszego przedstawienia przez pełnomocnika swojej kandydatury na urząd sędziego. Analogicznie, zgoda klienta na przetwarzanie jego danych osobowych w celu prowadzenia jego sprawy, nie jest równoznaczna ze zgodą na ich wykorzystanie przez pełnomocnika w celach osobistych, dla wsparcia późniejszej kariery zawodowej.

W odpowiedzi[250] na to wystąpienie Minister wskazał, że ujawnione przez adwokata/radcę prawnego okoliczności w pismach procesowych oraz dołączonych do nich załącznikach nie stanowią tajemnicy zawodowej. W konsekwencji resort nie dostrzega podstaw do uwzględnienia stanowiska Rzecznika.

---

[247] VII.520.8.2022 z 3 października 2024 r.
[248] Pismo z 16 listopada 2024 r.
[249] Pismo z 16 grudnia 2024 r.
[250] Pismo z 29 stycznia 2025 r.

9. Ujawnienie danych wrażliwych w Centralnym Rejestrze Osób Uprawnionych do Wykonywania Zawodu Medycznego

W wyniku analizy przepisów ustawy o niektórych zawodach medycznych[251] (dalej jako: „u.n.z.m.”), Rzecznik podjął działania zmierzające do ochrony prawa do prywatności i ochrony danych osobowych osób podlegających tym regulacjom. Ustawa reguluje zasady wykonywania niektórych zawodów medycznych, a także przewiduje utworzenie Centralnego Rejestru Osób Uprawnionych do Wykonywania Zawodu Medycznego (dalej jako: „Rejestr”). Już na etapie prac legislacyjnych zgłaszane były uwagi dotyczące niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy. Poprawki Senatu zostały jednak odrzucone przez Sejm. Prezydent RP, dostrzegając zgłoszone zastrzeżenia, wystąpił – w trybie następczej kontroli norm – z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją niektórych regulacji[252]. Rzecznik zgłosił udział w tym postępowaniu, wskazując, że regulacje odnoszące się do ujawnienia danych osobowych zawartych w Rejestrze naruszają konstytucyjne prawo do prywatności i ochrony danych osobowych. Z analizy przepisów wynika jednak, że istnieją poważne wątpliwości co do konstytucyjności nie tylko zakwestionowanych już przepisów, ale także innych regulacji odnoszących się do przetwarzania danych osobowych w Centralnym Rejestrze Osób Uprawnionych do Wykonywania Zawodu Medycznego. Chodzi zarówno o zakres danych podlegających ujawnieniu w jawnym rejestrze publicznym, jak i kwestię przechowywania i usuwania danych z tego rejestru.

Możliwość wykreślenia z rejestru jedynie w przypadku zaistnienia negatywnych okoliczności, bez możliwości złożenia wniosku o wykreślenie z rejestru czy zrzeczenia się prawa do wykonywania zawodu medycznego, oznacza nieuzasadnione zaniechanie ustawodawcze. Brak możliwości usunięcia danych osobowych z rejestru, w przypadku niewykonywania zawodu medycznego z własnej woli, przy szerokim zakresie udostępnianych danych, budzi wątpliwości z punktu widzenia standardu ochrony prawa do prywatności.

Dodatkowe zastrzeżenia wiążą się z gromadzeniem informacji o danych osobowych osób wykreślonych z Centralnego Rejestru Osób Uprawnionych do Wykonywania Zawodu Medycznego. Ustawa przewiduje dalsze ich przechowywanie jako danych archiwalnych. Pomimo że ustawodawca przewidział wykreślenie osoby z rejestru w przypadku zaistnienia okoliczności powodujących utratę uprawnień do wykonywania zawodu

[251] Ustawa z 17 sierpnia 2023 r. (Dz.U. poz. 1972).
[252] Sprawa o sygn. akt K 16/23.

medycznego, to jednak informacje te nie podlegają usunięciu z rejestru i przechowywane są w celach archiwalnych. Rozwiązania tego nie da się jednak pogodzić z instytucją zatarcia skazania/ukarania, która niesie z sobą konieczność usunięcia danych z rejestru. Żaden przepis ustawy nie określa terminu, w jakim dane z rejestru są usuwane, co również budzi poważne wątpliwości z perspektywy wymogów dotyczących przetwarzania danych osobowych.

Ponadto wątpliwości dotyczą ujawnienia w Rejestrze informacji, które dotyczą innych orzeczeń wydanych w trakcie lub w wyniku przeprowadzonego postępowania dyscyplinarnego, np. informacji o ukaraniu za przewinienia zawodowe oraz o zawieszeniu/tymczasowym zawieszeniu prawa do wykonywania zawodu medycznego w związku z prowadzonym postępowaniem dyscyplinarnym. Udostępnienie informacji, które dotyczą przewinień zawodowych, a zatem ze względu na swój charakter mogą spotkać się z dezaprobatą społeczeństwa, w jawnej części rejestru publicznego, budzi zastrzeżenia pod kątem ochrony prawa do prywatności. Konstrukcja przepisów ustawy o niektórych zawodach medycznych prowadzi więc do tego, że w rejestrze będą gromadzone i udostępniane dane osób wykonujących i niewykonujących zawodu medycznego wraz z podaniem przyczyny niewykonywania zawodu. Każda z tych okoliczności odnosi się do szczególnie wrażliwej sfery życia prywatnego. Ujawnienie tych informacji nieograniczonej liczbie osób budzi wątpliwości z punktu widzenia celu, jakiemu ma służyć ustawa. Zgodnie ze standardem konstytucyjnym oraz europejskim przetwarzane w rejestrze publicznym dane powinny podlegać szczególnej ochronie. Ustawodawca nie przewidział jednak w analizowanej ustawie żadnych gwarancji ochrony danych osobowych, takich jak np. ograniczony dostęp do danych, ograniczony czas ich przetwarzania. Tym samym ustawodawca w sposób nieproporcjonalny ograniczył prawo do prywatności osób wykonujących zawód medyczny, przewidując zbyt szeroki zakres ujawnionych w rejestrze publicznym informacji o tych osobach, jako osobach wykonujących zawód zaufania publicznego. Stąd też Rzecznik zwrócił się[253] do Ministra Zdrowia o ustosunkowanie się do przedstawionych uwag dotyczących zasad przetwarzania danych osobowych w Centralnym Rejestrze Osób Uprawnionych do Wykonywania Zawodu Medycznego określonych w ustawie o niektórych zawodach medycznych oraz o rozważenie podjęcia działań mających na celu przeprowadzenie niezbędnych zmian

[253] VII.501.179.2023 z 25 marca 2024 r.

legislacyjnych w celu dostosowania stanu prawnego do standardów wynikających z Konstytucji.

W odpowiedzi Minister poinformował[254], że po zapoznaniu się z zastrzeżeniami i analizie przepisów ustawy o niektórych zawodach medycznych podjęte zostały działania mające na celu wprowadzenie zmian. Proponowane zmiany polegają na wyłączeniu z katalogu danych i informacji gromadzonych w Centralnym Rejestrze Osób Uprawnionych do Wykonywania Zawodu Medycznego, które są jawne: informacji o zawieszeniu uprawnienia do wykonywania zawodu medycznego; daty utraty uprawnienia do wykonywania zawodu medycznego wraz z podaniem przyczyny; informacji o tymczasowym zawieszeniu uprawnienia do wykonywania zawodu medycznego albo o ograniczeniu zakresu czynności w jego wykonywaniu. W dniu 27 listopada 2024 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy o Centrum Medycznym Kształcenia Podyplomowego oraz niektórych innych ustaw[255]. Po dokonanej nowelizacji dane gromadzone w Centralnym Rejestrze Osób Uprawnionych do Wykonywania Zawodu Medycznego są jawne w zakresie: numeru wpisu; indywidualnego identyfikatora wpisu; daty wpisu; nazwy wykonywanego zawodu medycznego; danych osobowych dotyczących osoby wykonującej zawód medyczny w postaci imienia (imion) i nazwiska; nazwy i adresu miejsca wykonywania zawodu medycznego oraz danych identyfikujących podmiot prowadzący działalność gospodarczą; informacji o zaprzestaniu/wznowieniu wykonywania zawodu medycznego na terytorium Polski.

10. Publiczna baza danych z wynikami testów sprawnościowych uczniów

Do Rzecznika wpływały skargi rodziców, a także nauczycieli w związku z koniecznością wprowadzania do ewidencji „Sportowe talenty" danych osobowych, w tym danych wrażliwych uczniów. Przepisy przewidują, że uczniowie lub rodzice przekazują szkole dane obejmujące masę ciała i wzrost ucznia. Z napływających skarg wynika obawa udostępniania danych osobowych zawartych w ewidencji zbyt szerokiemu, niedookreślonemu kręgowi podmiotów.

Uwagi pod adresem znowelizowanych przepisów ustawy o sporcie[256] były już przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Edukacji i Nauki oraz Ministra Sportu i Turystyki. Rzecznik zwracał[257] uwagę na kwestie bezpieczeństwa danych zawartych w

[254] Pismo z 22 kwietnia 2024 r.
[255] Dz.U. z 2024 r., poz. 1897.
[256] Ustawa z 25 czerwca 2020 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 2048).
[257] Informacja RPO za 2023 r., s. 136.

nowo utworzonej ewidencji, jak i na proporcjonalność niektórych przyjętych rozwiązań z punktu widzenia standardów w zakresie ochrony danych osobowych i prawa do prywatności. Rzecznik nie kwestionował potrzeby podjęcia działań w kierunku podniesienia dbałości o sprawność ruchową oraz zdrowie dzieci i młodzieży. Na aprobatę zasługują także działania mające na celu podnoszenie społecznej świadomości znaczenia aktywności fizycznej. Jednak w odpowiedziach resortów nie odniesiono się do zastrzeżeń dotyczących spełnienia przesłanki konieczności pozyskiwania informacji wrażliwych (tj. danych o wadze i wzroście). Konstytucja (art. 51 ust. 2) zakazuje zaś organom władzy publicznej pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach innych niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Przepisy nie precyzują, w jakim celu dane są przetwarzane w ewidencji „Sportowe talenty", a dodatkowo ich usunięcie z ewidencji nie jest przewidziane w odniesieniu do danych dotyczących: roku urodzenia, wieku, płci, masy ciała, wzrostu, wyniku uzyskanego przez ucznia z testów sprawnościowych, daty przeprowadzenia testów sprawnościowych, gminy, powiatu i województwa, na obszarze których uczeń uzyskał wyniki z testów sprawnościowych. Okres przechowywania danych identyfikujących ucznia zawartych w ewidencji został zaś określony na 5 lat od dnia zakończenia przez ucznia nauki w szkole, w której uzyskał wynik z testów sprawnościowych. Zwraca też uwagę niedookreśloność regulacji w zakresie podmiotów, którym mają być udostępniane dane z publicznej ewidencji oraz konieczność zapewnienia bezpieczeństwa danych na poziomie szkoły (np. podczas uzupełniania danych przekazywanych przez rodziców i nauczycieli). W związku z tym Rzecznik zwrócił się[258] do Ministra Sportu i Turystyki o udzielenie wyjaśnień w tym zakresie.

W dniu 21 listopada 2024 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o sporcie oraz niektórych innych ustaw, w której zmieniono nazwę ewidencji „Sportowe talenty" na ewidencję „Badanie kompetencji ruchowych uczniów". W pierwotnej wersji projektu przewidziano ograniczenie funkcjonowania ewidencji jedynie do celów statystycznych. Zagregowane i zanonimizowane dane (tj. wysokość, masa ciała i wyniki prób sprawności) miały być przekazywane wyłącznie do celów naukowo-badawczych, dydaktycznych, oświatowych lub statystycznych. Jednak w toku prac legislacyjnych zrezygnowano z projektowanych zmian mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa danych osobowych uczniów i ograniczenie ich przetwarzania.

[258] VII.501.151.2023 z 25 marca 2024 r.

11. Rejestr umów pracowników jednostek sektora finansów publicznych

W dotychczasowej korespondencji[259] w sprawie centralnego rejestru umów pracowników jednostek sektora finansów publicznych, Rzecznik wyrażał zastrzeżenia dotyczące regulacji przewidujących obowiązek prowadzenia tego rejestru. Wątpliwości budzi określenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego projektowanego rejestru publicznego. Brak precyzyjnych norm ustawowych oraz wytycznych wskazujących na zakres informacji, które mają być ujawnione w publicznym rejestrze, rodzi problemy interpretacyjne, a w dalszej kolejności ryzyko naruszenia prawa do prywatności i ochrony danych osobowych. Pomimo tego, że przepisy służą realizacji uzasadnionego interesu publicznego w postaci transparentności wydatków publicznych oraz zapewnienia dostępu do informacji publicznej, ich wykładnia może prowadzić do ujawnienia informacji odnoszących się do sfery prywatnej pracownika.

Nie wszystkie informacje dotyczące umowy o pracę osób zatrudnionych w jednostkach sektora publicznego stanowią informację publiczną, która powinna być udostępniona w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. W analizowanych regulacjach konieczne jest dookreślenie m.in. kręgu podmiotów, tj. osób pełniących funkcje publiczne, wobec których zakres dopuszczalnej ingerencji w sferę prywatności jest ujmowany znacznie szerzej, czy wartości przedmiotu umowy, tj. wskazanie, jakie konkretne składniki wynagrodzenia za pracę powinny zostać ujawnione. Konieczne jest przyjęcie wytycznych, które będą umożliwiały określenie danych podlegających ujawnieniu w rejestrze umów, a także danych, które powinny podlegać anonimizacji/wyłączeniu z udostępnienia w tym rejestrze. Wykładnia znowelizowanych przepisów ustawy o finansach publicznych powinna odbywać się przy zachowaniu odpowiedniej równowagi między konstytucyjnymi wartościami, tj. jawnością informacji publicznej oraz prywatnością osoby pełniącej funkcję publiczną. Zakres danych gromadzonych i udostępnianych w rejestrze publicznym powinien mieć podstawę ustawową.

Ponadto należy zwrócić uwagę na konieczność dostosowania rejestru do wymogów wynikających z ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych. W ustawie brak jest regulacji dotyczących zasad przetwarzania danych osobowych w rejestrze, m.in. wskazania administratora danych osobowych, okresu przechowywania danych. W związku

[259] Informacja RPO za 2022 r., s. 101; Informacja RPO za 2023 r., s. 124.

z tym Rzecznik zwrócił się[260] do Ministra Finansów z prośbą o odniesienie się do tych wątpliwości.

Minister wyjaśnił[261], że w ramach prowadzonych prac nad zgłaszanymi do ministerstwa wątpliwościami dotyczącymi rejestru umów został powołany zespół do opracowania wstępnej koncepcji rejestru umów jednostek sektora finansów publicznych. W efekcie współpracy zespołu z ekspertami zewnętrznymi zarekomendowana została potrzeba kilku istotnych zmian dotychczasowej koncepcji realizacji rejestru umów JSFP, np.: uniezależnienie regulacji dotyczących rejestru umów JSFP od regulacji przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej czy określenie zasad wyłączania jawności danych ujmowanych w rejestrze umów JSFP. Szczegółowe regulacje w zakresie zmian prawnych dotyczące rejestru umów JSFP będą dopracowywane w ramach procesu legislacyjnego poprzedzonego m.in. współpracą z grupą roboczą ekspertów zewnętrznych w zakresie aspektów technologiczno-organizacyjnych.

12. Konieczność zmiany przepisów dotyczących wyrabiania dowodu osobistego dla dziecka

W skargach kierowanych do Rzecznika pojawiała się kwestia uprawnienia do występowania z wnioskiem o wydanie dowodu osobistego dla dziecka przez rodzica pozbawionego władzy rodzicielskiej lub o ograniczonej władzy rodzicielskiej.

Obecna regulacja przewiduje, że w imieniu osoby nieposiadającej zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego wniosek składa jedno z rodziców, opiekun prawny lub kurator. Uprzednio ustawa o dowodach osobistych przewidywała, że wniosek „składa rodzic” i takiej treści przepisu dotyczyła wcześniejsza korespondencja Rzecznika z Ministrem. Dokonana zmiana nie przyniosła merytorycznego skutku – nadal bowiem chodzi o jednego rodzica, niedookreślonego w żaden sposób. Wciąż więc zdarza się, że w sytuacji konfliktu między rodzicami o dowód osobisty dla dziecka występuje ten rodzic, który jest pozbawiony władzy rodzicielskiej bądź jego władza została ograniczona. Rodzic ten nie jest uprawniony do reprezentowania dziecka w ogóle albo jest uprawniony do tego jedynie w pewnej sferze spraw dziecka. Tymczasem właściwy organ gminy nie ma podstawy do odmowy wydania dowodu; nie ma także podstawy do żądania od występującego z wnioskiem rodzica żadnego dokumentu uprawniającego go do

[260] VII.520.14.2021 z 3 kwietnia 2024 r.
[261] Pismo z 26 kwietnia 2024 r.

występowania w imieniu dziecka o wydanie dowodu – często byłoby to zresztą niemożliwe, gdyż w większości wypadków rodzice nie dysponują żadnym poświadczeniem tego, że mają pełnię władzy rodzicielskiej. Dopiero w razie regulowania zagadnienia władzy rodzicielskiej przez sądy pojawia się możliwość wykazania dokumentem, że dany rodzic ma władzę rodzicielską nad dzieckiem albo że została mu ona odebrana bądź ograniczona.

Rodzic dysponujący pełnią władzy rodzicielskiej może nie wiedzieć i nie mieć wpływu na to, że drugi rodzic – pozbawiony tej władzy lub z ograniczoną władzą – wystąpił z wnioskiem o wydanie dowodu i dowód taki został mu wydany. Może to rodzić obawy, że drugi rodzic może planować np. uprowadzenie dziecka za granicę (wobec możliwości podróżowania w ramach strefy Schengen jedynie z dowodem osobistym) lub inne czynności obejmujące reprezentowanie dziecka i wymagające okazania dowodu osobistego dziecka. Dodatkowo dowód osobisty może również odebrać rodzic, który nie składał wniosku o wydanie dowodu osobistego.

Rzecznik zwrócił się[262] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie zasadności wprowadzenia takich zmian w przepisach, które uniemożliwiłyby rodzicom z ograniczoną lub odebraną władzą rodzicielską występowanie z wnioskami o dowód osobisty dla dziecka oraz odbieranie tych dokumentów przez takich rodziców.

W odpowiedzi Minister zaznaczył[263], że organ gminy przyjmujący wniosek o wydanie dowodu osobistego dla dziecka, w każdej sytuacji, w której posiada wiedzę o pozbawieniu rodzica władzy rodzicielskiej albo o jej ograniczeniu w sposób uniemożliwiający ubieganie się o dowód dla dziecka, bądź też gdy pojawią się inne wątpliwości, powinien zażądać stosownych oświadczeń lub dokumentów pod rygorem wstrzymania procedowania wniosku o wydanie dowodu osobistego. Mając na uwadze stanowisko Rzecznika oraz Ministra Sprawiedliwości, rozważane jest podjęcie prac legislacyjnych, których celem będzie zwiększenie bezpieczeństwa wydawania dowodów osobistych dla dzieci. Ze względu na złożoność poruszonego zagadnienia konieczne jest przeprowadzenie szczegółowej analizy, tak aby wypracowane rozwiązania były skuteczne i zapewniały odpowiednią ochronę dzieciom. Sprawa będzie nadal monitorowana w Biurze Rzecznika.

[262] IV.7021.65.2016 z 30 sierpnia 2024 r.
[263] Pismo z 18 listopada 2024 r.

13. Zasady przechowywania i przetwarzania danych osobowych w policyjnych bazach danych

Do Rzecznika wpłynęła skarga dotycząca przechowywania i przetwarzania danych osobowych w policyjnych bazach danych – Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) oraz Elektronicznym Rejestrze Czynności Dochodzeniowo-Śledczych (ERCDŚ) po zatarciu skazania.

Rzecznik rozumie potrzebę gromadzenia przez policję danych o osobach, które popełniły przestępstwo lub wykroczenie, zaniepokojenie budzi jednak fakt, że dane te są przechowywane w policyjnych systemach nawet po zatarciu skazania, kiedy ustał cel ich gromadzenia, zaś osobie uprawnionej nie przysługują skuteczne środki prawne, które zobligowałyby administratora danych do ich usunięcia. Zakres przechowywanych w tych systemach danych osobowych został określony bardzo szeroko.

Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej służy przede wszystkim do wykrycia sprawcy przestępstwa, a więc nie powinno gromadzić wpisów o osobach, które za popełnienie określonego przestępstwa zostały skazane, a skazanie to uległo zatarciu. Skoro ustawodawca uznał, że po upływie określonego czasu od wykonania kary nie ma potrzeby przechowywania informacji o skazaniu w Krajowym Rejestrze Karnym, to niekonsekwencją byłoby, gdyby uznał jednocześnie, iż dane te należy przechowywać w rejestrze mającym na celu ułatwienie wykrywania przestępstw, gdyż w tym przypadku cel ten z pewnością został osiągnięty. Skoro zatem po zatarciu skazania następuje usunięcie wpisu o skazaniu z najbardziej powszechnego rejestru, jakim jest Krajowy Rejestr Karny, to niezrozumiałe jest, dlaczego w unormowaniach dotyczących policyjnych systemów (KCIK, KSIP, ERCDŚ) nie jest to w ogóle brane pod uwagę.

Wykładnia przepisów ustawy o przetwarzaniu informacji kryminalnych, które przewidują, że dane usuwa się z rejestru, gdy ustał cel ich gromadzenia, powinna prowadzić do wniosku, że dane te po zatarciu skazania podlegają usunięciu. Jednakże z niezrozumiałych przyczyn uważa się, że dobrowolne poddanie się karze i zatarcie skazania nie stanowią przesłanek do usunięcia informacji kryminalnych z baz danych KCiK.

Rzecznik zwrócił się[264] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zajęcie stanowiska i powiadomienie o podjętych działaniach. Odpowiedź w tej sprawie dotychczas nie wpłynęła.

[264] VII.501.23.2023 z 2 grudnia 2024 r.

14. Odwoływanie prokuratorów z delegacji

W związku z cofnięciem delegacji dla 144 prokuratorów Rzecznik zapytał[265] Ministra Sprawiedliwości o powody tej decyzji oraz o wskazanie, jak będzie zagwarantowana ciągłość i sprawność postępowań przygotowawczych dotychczas prowadzonych lub nadzorowanych przez odwołanych prokuratorów. Rzecznik zwrócił ponadto uwagę, że nagłe odwołanie prokuratora z delegacji może prowadzić do naruszenia jego prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, np. nagłej przeprowadzki, z którą może wiązać się też konieczność zmiany szkoły, do której uczęszczają jego dzieci. Nagłe odwołanie prokuratora z delegacji może również negatywnie wpłynąć na sprawność i rzetelność prowadzonych i nadzorowanych śledztw. Przejęcie sprawy przez nowego prokuratora będzie bowiem wymagało czasu na zapoznanie się z aktami, co będzie prowadziło do wydłużenia postępowania.

W odpowiedzi Minister[266] wyjaśnił, że podejmując decyzję o wydaniu polecenia odwołania z delegacji prokuratorów, dokonano wcześniej analizy danych statystycznych dotyczących funkcjonowania Prokuratury Krajowej, a przede wszystkim jednostek szczebla rejonowego, zestawiono dane z liczbą prokuratorów wykonujących obowiązki na najwyższych szczeblach organizacyjnych.

Podjęte działania zmierzały do wzmocnienia jednostek organizacyjnych szczebla rejonowego i okręgowego, które wskutek nadmiernej liczby delegacji do jednostek wyższego szczebla zostały osłabione w takim stopniu, że nie były w stanie właściwie realizować swoich zadań. W niektórych przypadkach prokuratury rejonowe funkcjonują na poziomie 60–70% obsady kadrowej, gdy w jednostkach wyższego szczebla liczba ta przekracza znacznie pełną obsadę etatową. Tymczasem w jednostkach szczebla rejonowego prowadzonych jest 99% wszystkich postępowań wpływających do prokuratury i to na tym szczeblu organizacyjnym konieczne jest zapewnienie odpowiednich uwarunkowań kadrowych.

15. Zawieranie związków małżeńskich przez osoby pozbawione wolności

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

---

[265] VII.519.3.2024 z 1 lutego 2024 r.
[266] Pismo z 9 kwietnia 2024 r.

Art. 48 – Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami

1. Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania.
2. Ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

W 2024 r. do Rzecznika wpływały skargi związane z projektowanymi przez Ministra Edukacji zmianami związanymi z zasadami organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach. Wśród zarzutów formułowanych przez skarżących pojawiał się też zarzut naruszenia prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Podejmowane w tym zakresie działania przez Rzecznika[267] zostały opisane szerzej jako zagadnienie związane z gwarancjami określonymi w art. 53 Konstytucji.

[267] Sprawa o sygn. VII.5600.7.2024.

Art. 49 – Wolność komunikowania się

Zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

1. Brak ochrony danych osobowych i tajemnic prawnie chronionych w ramach procedur powoływania sędziów

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

2. Kontrola operacyjna

Wciąż, z uwagi na niezmieniony stan prawny, aktualne są zastrzeżenia Rzecznika[268] dotyczące zagrożeń dla wolności komunikowania się. Zagrożenia te są wynikiem szeregu przepisów, które dają Policji oraz innym służbom szerokie uprawnienia w zakresie stosowania kontroli operacyjnej oraz pozwalają pobierać w sposób niemal nieograniczony dane telekomunikacyjne, pocztowe i internetowe. Natomiast w dalszym ciągu brak jest efektywnych środków, które umożliwiałyby niezależną kontrolę działalności służb w tym zakresie.

[268] Informacja RPO za 2017 r., s. 220.

Art. 50 – Prawo do nienaruszalności mieszkania

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

W okresie objętym informacją Rzecznik nie podejmował działań o charakterze generalnym dotyczących realizacji konstytucyjnych gwarancji wynikających z art. 50 Konstytucji. Prowadzone natomiast były sprawy indywidualne dotyczące poszczególnych przeszukań mieszkań i pomieszczeń. W trakcie postępowań wyjaśniających Rzecznik zmierzał do ustalenia, czy osobom, u których dokonano przeszukania, zapewniono również gwarancje procesowe umożliwiające sprawdzenie zgodności tych czynności z obowiązującym prawem.

Art. 51 – Prawo do autonomii informacyjnej

1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.
2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.
3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.
4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.
5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

1. Wymóg podawania danych osobowych przez wolontariuszy schronisk dla zwierząt

Na tle badanych spraw Rzecznik zwrócił uwagę na obowiązek wynikający z przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt[269]. Zgodnie z tymi przepisami, w schronisku prowadzi się ewidencję wyprowadzeń psów na wybiegi lub spacery. Zawiera ona co najmniej imię i nazwisko osoby wyprowadzającej psa na wybieg lub spacer, numer ewidencyjny psa oraz datę wyprowadzenia psa na wybieg lub spacer. Ewidencja prowadzona jest w formie elektronicznej, z możliwością sporządzenia wydruku.

O ile sama potrzeba przetwarzania danych przez schroniska w przypadku powierzania zwierząt osobom, które nie są zatrudnione w schronisku ani nie są związane ze schroniskiem umową wolontariatu, nie budzi wątpliwości, to umiejscowienie tych przepisów w akcie rangi podustawowej wywołuje wątpliwości co do zgodności z art. 51 ust. 1 Konstytucji, a więc wymogiem ustawowej podstawy nałożenia obowiązku ujawnienia przez daną osobę informacji jej dotyczących. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji powinna określać ustawa.

Ponadto upoważnienie ustawowe, na podstawie którego zostało wydane rozporządzenie, nie zawiera umocowania do uregulowania w rozporządzeniu materii umieszczania w ewidencji wyprowadzeń psów na wybiegi lub spacery danych osobowych (w tym przypadku imienia i nazwiska). Stąd też w tym zakresie przepisy zostały wydane poza zakresem upoważnienia ustawowego. Wbrew art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenie w tym zakresie nie wykonuje więc ustawy, lecz wprowadza do obrotu prawnego treści w niej nieprzewidziane. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił

[269] Rozporządzenie z 20 stycznia 2022 r. (Dz.U. poz. 175 ze zm.).

się[270] do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o rozważenie podjęcia prac legislacyjnych w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego.

W odpowiedzi Minister wskazał[271], że wymóg umieszczania w ewidencji wyprowadzeń psów na wybiegi lub spacery imienia i nazwiska osoby podejmującej się tej czynności jest wyrazem odpowiedzialności za powierzone tej osobie zwierzę. Nowelizacja rozporządzenia nie jest planowana, natomiast zagadnienie, na które Rzecznik zwrócił uwagę, zostanie rozważone na etapie prac legislacyjnych zmierzających do wydania nowego aktu normatywnego regulującego wymagania dla prowadzenia schronisk dla zwierząt.

2. Znowelizowane przepisy ustawy o działalności leczniczej

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące znowelizowanych przepisów ustawy o działalności leczniczej[272], poszerzających uprawnienia kierowników podmiotów leczniczych w zakresie stosowania monitoringu wizyjnego w pomieszczeniach, w których udzielane są świadczenia zdrowotne. Wnioskodawcy wyrażali zastrzeżenia, wskazując, że znowelizowane przepisy nadmiernie ingerują w prawo do prywatności i ochronę danych osobowych pacjentów. Umożliwiają one nagranie obrazu uzyskanego w wyniku monitoringu zawierającego dane osobowe i określają okres ich przechowywania nie dłuższy niż 3 miesiące od dnia nagrania.

Dotychczasowe regulacje ograniczały możliwość zastosowania monitoringu w pomieszczeniach, w których są udzielane świadczenia zdrowotne do określonych w odrębnych przepisach przypadków. Ponadto monitorowanie tych pomieszczeń rozumiane było jako możliwość bieżącego podglądu bez nagrywania, chyba że nagranie zgodnie ze wskazaniami wiedzy medycznej stanowić ma część dokumentacji medycznej.

Wnioskodawcy sygnalizowali, że nowe przepisy pozostawiają zbyt dużą swobodę decyzyjną kierownikowi podmiotu leczniczego w stosowaniu monitoringu wizyjnego w pomieszczeniu, w którym udzielane są świadczenia zdrowotne. Jednocześnie przepisy te nie określają przesłanek zastosowania monitoringu (np. przesłanki konieczności), a także nie pozostawiają pacjentom możliwości odmowy wyrażenia zgody na udzielenie świadczenia zdrowotnego w pomieszczeniu monitorowanym, przez co narażają pacjentów na ryzyko naruszenia ich prawa do intymności, godności i prywatności.

---

[270] VII.501.65.2024 z 19 kwietnia 2024 r.
[271] Pismo z 21 czerwca 2024 r.
[272] Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 991).

Wykorzystywanie monitoringu wizyjnego w podmiotach leczniczych trzeba uznać za istotną ingerencję w prawo do prywatności pacjenta. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta pacjent ma prawo do poszanowania intymności i godności, w szczególności w czasie udzielania mu świadczeń zdrowotnych. Jak stanowi art. 30 Konstytucji, przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Skierowany do władzy publicznej nakaz poszanowania godności człowieka wymaga zaś zapewnienia „możliwie najskuteczniejszej i najszerszej" ochrony wolności i praw konstytucyjnych oraz usuwania naruszeń tych praw.

Regulacje dopuszczające możliwość zastosowania monitoringu wizyjnego w każdym pomieszczeniu, w którym udzielane są świadczenia zdrowotne, wskazanym przez kierownika podmiotu leczniczego, budzą uzasadnione wątpliwości z perspektywy proporcjonalności dopuszczalnych ograniczeń prawa do prywatności i ochrony danych osobowych. Rzecznik zwrócił się[273] więc do Ministra Zdrowia o odniesienie się do tych zastrzeżeń, będących przedmiotem napływających skarg.

Minister podkreślił[274], że przesłanką do zmiany przepisów było zwiększenie poziomu bezpieczeństwa pacjentów. Ustawa o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw rozszerzyła kompetencje i odpowiedzialność kierowników podmiotów leczniczych. Zastosowanie monitoringu, możliwe tylko w części podmiotów leczniczych oraz wymagające ustalenia rzeczywistej potrzeby stosowania monitoringu w danym miejscu, nie będzie uznaniowe. Decyzja o instalacji monitoringu powinna być poprzedzona analizą konieczności wykorzystania tego rozwiązania. Minister zapewnił, że w każdym przypadku kierownik musi zważyć wartości: z jednej strony bezpieczeństwo pacjenta, z drugiej zaś poszanowanie jego intymności i prywatności. Omawiane przepisy muszą być odczytywane, interpretowane i stosowane zgodnie z duchem i literą Konstytucji, w szczególności przepisami dotyczącymi poszanowania godności człowieka oraz ochrony prawnej życia prywatnego.

3. Zakres danych osobowych zbieranych przez przewoźników w celu wydania biletu okresowego, upoważniającego do przejazdu środkami transportu

W ubiegłych latach Rzecznik zwracał się kilkukrotnie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa, a następnie do Ministra Infrastruktury o podjęcie inicjatywy legislacyjnej

[273] VII.501.161.2023 z 13 czerwca 2024 r.
[274] Pismo z 3 lipca 2024 r.

w zakresie zmiany art. 16 ust. 3 Prawa przewozowego[275], w związku z wątpliwościami co do zakresu danych zbieranych przez przewoźników w celu wydania biletu okresowego, upoważniającego do przejazdu środkami transportu.

W odpowiedzi z 2018 r. wskazano, że sprawa zmiany brzmienia art. 16 ust. 3 Prawa przewozowego, poprzez dodanie w tym przepisie zamkniętego i wyraźnie sprecyzowanego katalogu danych osobowych, które przewoźnik będzie mógł przetwarzać przy sprzedaży biletu, była przedmiotem analizy w ramach procedowanego przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, a następnie przez Ministerstwo Infrastruktury, projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw. Natomiast w odpowiedzi z 2023 r. resort poinformował, że w ramach projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw rozważano dokonanie zmiany brzmienia przepisu. Jednak w związku z upływem VIII kadencji Sejmu prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw nie zostały zakończone. W kolejnej, IX kadencji Sejmu, w celu kontynuowania prac nad projektem, został on wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Projekt został ponownie skierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych, a następnie do kolejnych etapów prac legislacyjnych. W ramach wskazanego projektu ustawy, z uwagi na konieczność nadania mu pilnego charakteru w celu wdrożenia zmian systemowych w zakresie funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w Polsce, resort infrastruktury podjął decyzję, aby projekt zawierał jedynie niezbędne zmiany w tym zakresie. W związku z tym nie podjęto decyzji o dokonaniu zmian przepisów Prawa przewozowego w zakresie katalogu danych osobowych pasażerów umieszczanych na biletach uprawniających do przejazdu środkami publicznego transportu zbiorowego.

Z uwagi na powyższe Rzecznik ponownie zwrócił się[276] do Ministra Infrastruktury o podjęcie inicjatywy mającej na celu zmianę katalogu danych zbieranych przez przewoźników w celu wydania biletu okresowego. Dotychczas Rzecznik nie otrzymał stanowiska w tej sprawie.

4. Tajemnica zawodowa adwokatów i radców prawnych

Omówienie: Art. 45 – Prawo do sądu.

[275] Ustawa z 15 listopada 1984 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1262).
[276] VII.501.80.2015 z 28 listopada 2024 r.

5. Dostęp do dokumentacji medycznej leczenia psychiatrycznego na potrzeby postępowania prowadzonego przez ABW

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

6. Ograniczenie udostępniania materiałów archiwalnych

Omówienie: Art. 73 – Wolność artystyczna, badań naukowych oraz korzystania z dóbr kultury.

Art. 52 – Wolność poruszania się po terytorium RP

1. Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.

2. Każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Wolności, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie.

4. Obywatela polskiego nie można wydalić z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju.

5. Osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe.

W 2024 r. utrzymywany był poprzez wydawanie kolejnych rozporządzeń czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi. W związku z tym aktualność zachowuje też stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich[277], że przepis ustawy o ochronie granicy państwowej przez to, że nie określa maksymalnego terminu, w którym można ustanowić zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej, jest niezgodny z art. 52 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten daje bowiem ministrowi wydającemu rozporządzenie całkowitą swobodę w określaniu czasowych aspektów ograniczenia konstytucyjnej wolności przemieszczania się.

[277] Informacja RPO za 2021 r., s. 118–119.

Art. 53 – Wolność sumienia i wyznania

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

1. Zasady organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach

Projekt rozporządzenia Ministra Edukacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach przewiduje, że w przypadku gdy na naukę religii w przedszkolu lub szkole zgłosi się mniej niż siedmiu wychowanków danego oddziału lub uczniów danego oddziału lub danej klasy, przedszkole i szkoła organizują naukę religii w grupie międzyoddziałowej lub grupie międzyklasowej. Celem rozporządzenia jest również umożliwienie zorganizowania w przedszkolu i szkole lekcji religii w grupie międzyoddziałowej lub międzyklasowej, jeśli na lekcję religii zgłosiło się równo lub więcej niż siedmiu uczniów (wychowanków). Uczniów szkoły podstawowej będzie można połączyć w grupę międzyklasową pod warunkiem, że są to wyłącznie uczniowie z tego samego etapu edukacyjnego, tj. uczniowie klas I–III albo IV–VIII. Maksymalna liczba wychowanków lub uczniów w grupie międzyoddziałowej i międzyklasowej, dla dzieci w przedszkolach i dla uczniów klas I–III szkół podstawowych, ma wynosić 25, a dla pozostałych uczniów we wszystkich typach szkół – 30, z uwzględnieniem odrębnych przepisów dotyczących wychowanków i uczniów, którzy posiadają orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.

Nowa organizacja lekcji religii będzie powodować zmniejszenie liczby godzin, a więc także redukcję zatrudnienia katechetów. Niezbędne jest w związku z tym wyjaśnienie, czy przed przystąpieniem do pracy nad rozporządzeniem Ministerstwo Edukacji Narodowej oszacowało, ilu katechetów może z tego powodu stracić pracę oraz czy rozważane były jakiekolwiek okresy przejściowe albo mechanizmy pomocowe dla tej grupy nauczycieli.

Krytycy zmian zwracali również uwagę na trudności w realizowaniu podstawy programowej w grupach międzyklasowych. Łączone miały być dzieci z klas I–III albo IV–VIII, więc teoretycznie uczniowie w wieku 10 lub 11 lat mogli uczyć się np. z piętnastolatkami. Dzieci w tych przedziałach wiekowych znajdują się na innym poziomie rozwojowym, mają różne potrzeby i inne problemy, zatem wykonywanie zadań przez katechetów mogło napotykać trudności. Proponowane rozwiązanie było wątpliwe z punktu widzenia dzieci i młodzieży, które mają prawo do wychowania i opieki odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju.

Ponadto prawodawca zakładał możliwość prowadzenia zajęć w grupach aż 30-osobowych. Warto zauważyć, że pożądana indywidualizacja procesu nauczania oraz udzielanie każdemu dziecku wsparcia, dostosowanego do jego potrzeb – na lekcjach religii, etyki oraz każdego innego przedmiotu – w przypadku tak dużych klas stanowi wyzwanie.

Minister Edukacji powinien również odnieść się do zarzutu związanego z brakiem współdziałania z instytucjami i organizacjami odpowiedzialnymi za kształt zajęć religii. Do Rzecznika wpłynęły sygnały, że przed sporządzeniem projektu rozporządzenia takie konsultacje nie zostały przeprowadzone w stopniu satysfakcjonującym. Rzecznik zwrócił się[278] w związku z tym do Ministra Edukacji o przedstawienie stanowiska w odniesieniu do wskazanych kwestii.

Minister wskazał[279], że intencją przedłożonej nowelizacji jest poszerzenie katalogu rozwiązań organizacyjnych, jakie wobec nauki religii mogą być przyjęte na poziomie każdej szkoły czy przedszkola w zależności od liczby uczniów (wychowanków), których rodzice złożyli wnioski w sprawie nauki religii. Znowelizowane przepisy istotnie dają dyrektorowi szkoły (przedszkola) znaczną swobodę przy tworzeniu grup nauczania religii, która jest ograniczona wyłącznie maksymalną liczbą uczniów takiej grupy. Po konsultacjach zewnętrznych rozporządzenia projekt w tym zakresie ulegnie częściowo zmianie i maksymalna liczba uczniów w grupie zostanie obniżona z 30 do 28 uczniów.

[278] VII.5600.7.2024 z 10 czerwca 2024 r.
[279] Pismo z 21 czerwca 2024 r.

Wskaże się też możliwość tworzenia grup międzyklasowych obejmujących uczniów klas I–III, uczniów klas IV–VI i uczniów klas VII i VIII. Wejście w życie projektowanego rozporządzenia z dniem 1 września 2024 r. nie oznacza konieczności wprowadzenia zmian w stanie zatrudnienia nauczycieli religii i etyki. Działania podejmowane przez Ministerstwo nie mają na celu pogorszenia sytuacji edukacyjnej uczniów, ale umożliwienie podejmowania bardziej racjonalnych rozwiązań organizacyjnych przez dyrektorów szkół.

W dniu 17 stycznia 2025 r. Minister Edukacji podpisał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach. Wprowadzono następujące rozwiązania:

1. Ujednolicenie tygodniowego wymiaru godzin nauki religii i nauki etyki w publicznych szkołach (1 godzina tygodniowo);

2. Określenie zasady umieszczania lekcji religii i etyki bezpośrednio przed obowiązkowymi zajęciami edukacyjnymi ucznia lub bezpośrednio po tych zajęciach (z możliwością odstąpienia od tej zasady w tych oddziałach szkoły podstawowej, w których – na dzień 15 września roku szkolnego – wszyscy uczniowie uczęszczają na lekcję religii lub etyki);

3. Stosowanie – w wypadku organizowania nauki religii poza szkołą (tj. w grupie międzyszkolnej lub pozaszkolnym punkcie katechetycznym) – tych samych zasad łączenia uczniów, które obowiązują w szkole;

4. Stosowanie w wypadku organizowania zajęć etyki tych samych zasad jak w wypadku religii;

5. Ograniczenie możliwości łączenia na lekcjach religii i etyki w grupy międzyklasowe uczniów klas I–III szkoły podstawowej wyłącznie do sytuacji, kiedy uczestnictwo w zajęciach religii lub etyki w danym oddziale klasowym zadeklaruje mniej niż siedmioro uczniów.

2. Ustawa o obronie Ojczyzny w kontekście naruszenia konstytucyjnej wolności wyznania

Omówienie: Rozdział – Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy.

Art. 54 – Wolność słowa

1. Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

2. Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.

1. Walka z dezinformacją

Rzecznik analizował informacje dotyczące problematyki zapewnienia przestrzegania konstytucyjnej wolności wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Dla ochrony tych konstytucyjnie chronionych wartości kluczowe znaczenie ma m.in. skuteczna walka z dezinformacją.

Zgodnie z definicją zaproponowaną przez Komisję Europejską, za dezinformację uznaje się możliwe do zweryfikowania nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd informacje, tworzone, przedstawiane i rozpowszechniane w celu uzyskania korzyści gospodarczych lub wprowadzenia w błąd opinii publicznej, które mogą wyrządzić szkodę publiczną. Jak wskazuje KE, dezinformacja ma na celu wprowadzanie podziałów poprzez zniekształcenie i zafałszowanie faktów, co prowadzi do dezorientacji i osłabienia zaufania do instytucji i ugruntowanych procesów politycznych. Dezinformacja podważa zaufanie do instytucji, mediów cyfrowych i tradycyjnych oraz szkodzi demokracjom przez utrudnianie obywatelom podejmowania świadomych decyzji. Dezinformacja i propaganda mogą stanowić również elementy wojny hybrydowej. Parlament Europejski podkreśla w związku z tym potrzebę zwiększenia świadomości poprzez komunikację instytucjonalną, badania prowadzone przez ośrodki analityczne.

Punktem wyjścia do dyskusji o metodach i kompleksowym podejściu do przeciwdziałania dezinformacji powinna być Wspólna Deklaracja o Wolności Słowa i Fake News, Dezinformacji i Propagandzie opracowana w 2017 r. Jak wskazano w tym dokumencie, podmioty państwowe powinny zadbać o to, aby rozpowszechniały wiarygodne i godne zaufania informacje. KE w 2018 r. ogłosiła plan działania przeciwko dezinformacji. Dokument ten określił cztery obszary, które mają stanowić odpowiedź na problem dezinformacji. Po pierwsze, za konieczne uznano zwiększenie zdolności instytucji unijnych do wykrywania, analizowania i ujawniania dezinformacji. Kolejne kroki to wzmocnienie skoordynowanych i wspólnych reakcji na dezinformację, a także mobilizowanie sektora prywatnego do zwalczania dezinformacji. Tym działaniom

towarzyszyć powinno również stałe podnoszenie świadomości oraz poprawa odporności społecznej na dezinformację. Konieczne jest podejmowanie pozytywnych działań przez państwa i kontynuowanie działań na rzecz zwalczania dezinformacji. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się[280] do Ministra Cyfryzacji o uwzględnienie przedstawionych kwestii w walce z dezinformacją.

Minister zapewnił[281], że resort podejmuje działania mające na celu przeciwdziałanie dezinformacji oraz podnoszenie świadomości społecznej w tym obszarze, a realizowane projekty nie ograniczają się tylko do niwelowania skutków, ale przede wszystkim zmierzają do unieszkodliwienia niebezpiecznych treści. Powyższe cele realizuje Centrum Rozwoju Kompetencji Cyfrowych. Minister przedstawił szczegółowy opis działań podjętych w ostatnich latach. Na stronie Ministerstwa Cyfryzacji oraz jednostek nadzorowanych, systematycznie publikowane są treści przeciwdziałające dezinformacji i fake newsom. Minister zadeklarował kontynuowanie działań na rzecz zwalczania dezinformacji.

2. Konieczność nowelizacji ustawy o obronie Ojczyzny

Wprowadzony w ustawie o obronie Ojczyzny zakaz fotografowania ogranicza wolność, o której mowa w art. 54 ust. 1 Konstytucji. Z przepisu tego wynika, że każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Fotografowanie, filmowanie lub utrwalanie w inny sposób obrazu lub wizerunku mieści się w zakresie konstytucyjnej wolności pozyskiwania informacji. Oznacza to, że art. 616a ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny wprowadza na warunkach w nim określonych reglamentację tej konstytucyjnej wolności. Naruszenie zakazu wynikającego z tego przepisu zagrożone jest sankcją w postaci odpowiedzialności za wykroczenie.

Analiza treści art. 616a ust. 1 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny prowadzi do wniosku, że przepis ten w niepełnym zakresie realizuje materialne konstytucyjne przesłanki dopuszczalności ograniczenia. W tym przypadku bezpieczeństwo państwa niewątpliwie uzasadnia ograniczenie wolności pozyskiwania informacji. Brzmienie art. 616a ust. 1 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny w sposób wyraźny wskazuje jednak, że zakazem fotografowania mogą zostać objęte nie tylko obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa państwa, ale także „obiekty resortu obrony narodowej nieuznane za

[280] VII.7033.60.2022 z 4 stycznia 2024 r.
[281] Pismo z 7 marca 2024 r.

obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa". Oznacza to, że zakazem fotografowania mogą zostać objęte także obiekty nieistotne z punktu widzenia obronności lub bezpieczeństwa państwa, o ile tylko są to obiekty resortu obrony narodowej. Stąd też w tej części art. 616a ust. 1 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż wprowadza ograniczenie w korzystaniu z wolności pozyskiwania informacji bez konstytucyjnie legitymowanego powodu.

Wątpliwości konstytucyjne dotyczą też tej części art. 616a ust. 1 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny, która dotyczy obiektów infrastruktury krytycznej, które w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 617 ustawy o obronie Ojczyzny nie zostały uznane za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa. W tym przypadku o zakazie fotografowania decyduje organ właściwy w zakresie ochrony obiektu, uwzględniając zagrożenia dla bezpieczeństwa obiektu. Skoro zaś dany obiekt infrastruktury krytycznej nie został uznany przez Radę Ministrów za ważny dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, to jedyną przesłanką wkroczenia w zakres konstytucyjnej wolności pozyskiwania informacji jest zagrożenie dla bezpieczeństwa obiektu. W związku z tym pojawia się uzasadniona wątpliwość, czy w sytuacji, gdy Rada Ministrów nie uznała takiego obiektu za szczególnie ważny dla bezpieczeństwa państwa lub jego obronności, to mimo wszystko dopuszczalne jest ograniczenie wolności pozyskiwania informacji, o której mowa w art. 54 ust. 1 Konstytucji. Przesłanka zagrożenia dla bezpieczeństwa obiektu nie jest bowiem tożsama z określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji materialnym kryterium bezpieczeństwa państwa uzasadniającym ograniczenie konstytucyjnej wolności pozyskiwania informacji. Z uwagi na powyższe w ocenie Rzecznika należy rozważyć podjęcie inicjatywy legislacyjnej mającej na celu nie tylko zmianę treści art. 616a ustawy o obronie Ojczyzny w celu dostosowania jej do standardu wynikającego z art. 54 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik przedstawił[282] uwagi Ministrowi Obrony Narodowej z prośbą o rozważenie zainicjowania prac nad stosowną nowelizacją ustawy.

Minister wyjaśnił[283], że postulaty podnoszone w wystąpieniu Rzecznika, jak i liczne uwagi zgłoszone w ramach uzgodnień międzyresortowych projektu rozporządzenia, zarówno w odniesieniu do regulacji ustawowych, jak i do projektowanego rozporządzenia określającego tryb oraz terminy wydawania zezwoleń na fotografowanie, filmowanie lub

[282] II.510.670.2023 z 25 marca 2024 r.
[283] Pismo z 25 kwietnia 2024 r.

utrwalanie w inny sposób obrazu lub wizerunku obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, obiektów resortu obrony narodowej nieuznanych za obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, obiektów infrastruktury krytycznej, osób lub ruchomości znajdujących się w obiektach, wzór znaku zakazu fotografowania, sposób jego uwidocznienia, utrwalenia i rozmieszczenia w lub na obiektach, będą mogły być przedmiotem szczegółowej analizy na etapie ewentualnych prac związanych z nowelizacją ustawy o obronie Ojczyzny.

3. Ograniczanie wolności wypowiedzi oraz prawa dostępu do informacji publicznej na profilach instytucji publicznych w portalach społecznościowych

Do Rzecznika wpływały wnioski dotyczące prowadzenia profili (także: kont, stron) instytucji publicznych w portalach społecznościowych, takich jak Facebook (Meta) oraz X (Twitter). Wnioskodawcy zwracali uwagę na ograniczenie wolności wypowiedzi oraz prawa dostępu do informacji publicznej poprzez arbitralne usuwanie komentarzy i blokowanie dostępu do publikowanych tam treści, często bez jakiegokolwiek ostrzeżenia i bez dostępnej drogi odwoławczej. Problem ten dotyczy organów i urzędów administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej, a także innych instytucji i organizacji publicznych.

Zasady, formy i cele prowadzenia kont instytucji publicznych w portalach społecznościowych nie są uregulowane w drodze aktów prawa powszechnie obowiązującego. Brak regulacji sprawia, że instytucje publiczne funkcjonują w portalach społecznościowych zgodnie z zasadami ustanowionymi na potrzeby podmiotów prywatnych. Taki stan rzeczy stanowi trudną do zaakceptowania sytuację, w której szeroki krąg podmiotów prywatnych, w związku z uchwaleniem Aktu o usługach cyfrowych, ma w zakresie poszanowania wolności wypowiedzi bardziej skonkretyzowane i łatwiejsze do wyegzekwowania obowiązki niż przedstawiciele władzy publicznej, która nie tylko ma obowiązek powstrzymywania się od naruszania tej wolności, ale także obowiązek jej aktywnej ochrony.

Z prowadzonych w Biurze Rzecznika postępowań wynika, że działanie instytucji publicznych w portalach społecznościowych przybiera dwie zasadnicze formy. W pierwszym przypadku konta w takich portalach są oznaczone jako profil instytucji publicznej i są prowadzone w ramach obowiązków służbowych konkretnych pracowników z wykorzystaniem środków publicznych. W drugim przypadku konta w portalach są oznaczane jako konta organu i prowadzone są osobiście przez piastuna organu w czasie

wolnym od pracy i bez zaangażowania środków publicznych. Druga z przedstawionych form prowadzenia profilu w portalach społecznościowych rodzi trudności w zakresie oceny prawnej obowiązków administratora konta. Sposób prowadzenia konta może bowiem świadczyć o prywatnym jego charakterze. Jednak treści publikowane na tego typu kontach nie mają charakteru prywatnego, lecz stanowią informacje o działaniach organu, zaś same konta – ze względu na nazwę i treść – są postrzegane jako oficjalne kanały komunikacji z organem i traktowane jako źródło informacji publicznej. Z tego właśnie względu dochodzi do sytuacji, w których część informacji publicznych pojawia się na profilu organu prowadzonym przez jego piastuna i jest następnie udostępniana przez konto urzędu w tożsamym portalu. W konsekwencji obywatele, którym zablokowano dostęp do profilu organu prowadzonego przez jego piastuna, nie mają także dostępu do informacji zawartych w profilu urzędu, co niweczy ideę prowadzenia przez organ jego profilu publicznego, a zarazem ogranicza dostęp do publikowanych tam informacji publicznych o działalności organu.

Wolność wypowiedzi nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom w uzasadnionych sytuacjach, np. w przypadku naruszania dobrego imienia lub czci osoby krytykowanej lub rozpowszechniania mowy nienawiści. Władze publiczne mają wręcz obowiązek reagowania na wypowiedzi zniesławiające czy nawołujące do nienawiści, a tolerowanie przez administratora profilu tego typu wpisów osób trzecich może być podstawą pociągnięcia go do odpowiedzialności. Jednak usuwanie treści lub blokowanie dostępu do konta instytucji publicznej w portalu społecznościowym, jako działania ograniczające korzystanie z konstytucyjnej wolności wypowiedzi, powinno mieć podstawę w ustawie. Obecnie organy uzasadniają natomiast takie działania jedynie postanowieniami regulaminów portali społecznościowych lub wewnętrznymi regulacjami, określającymi sposób moderowania treści i interakcji z użytkownikami.

Sygnalizowane problemy są dostrzegane także w orzecznictwie sądów administracyjnych – obywatele coraz częściej wdają się bowiem na tym tle w spory z organami administracji publicznej. Przyczyną tych sporów jest m.in. brak uregulowania zasad, form i celów prowadzenia kont instytucji publicznych w portalach społecznościowych w drodze aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Rzecznik zwrócił się[284] do Ministra Cyfryzacji o przygotowanie projektu ustawy regulującej zasady prowadzenia profili organów i urzędów administracji publicznej, a także innych instytucji i organizacji publicznych w portalach społecznościowych.

[284] VII.564.65.2024 z 21 listopada 2024 r.

Art. 55 – Zakaz ekstradycji obywatela polskiego

1. Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 2 i 3.
2. Ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję:
1) został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz
2) stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku.
3. Nie wymaga spełnienia warunków określonych w ust. 2 pkt 1 i 2 ekstradycja mająca nastąpić na wniosek sądowego organu międzynarodowego powołanego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej, w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią przeciwko ludzkości, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji.
4. Ekstradycja jest zakazana, jeżeli dotyczy osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych lub jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela.
5. W sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd.

W 2024 r. we wnioskach kierowanych do Rzecznika nie pojawiały się systemowe problemy dotyczące postępowań ekstradycyjnych. Rzecznik badał natomiast indywidualne sprawy ekstradycyjne pod kątem podstaw do skorzystania w postępowaniu karnym z nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postaci kasacji.

Art. 56 – Prawo do azylu oraz status uchodźcy

1. Cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie.

2. Cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi.

1. Sprawa wsparcia uchodźców wojennych z Ukrainy należących do grup wrażliwych

Od początku agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę Rzecznik monitoruje sytuację uchodźców z Ukrainy, ze szczególnym uwzględnieniem grup wrażliwych, w tym osób z niepełnosprawnościami, osób pochodzenia romskiego, osób z problemami zdrowotnymi, w starszym wieku, a także tych, które doświadczyły tortur, przemocy seksualnej lub innych naruszeń prawa międzynarodowego.

Obowiązujące ramy prawne regulujące system wsparcia uchodźców z Ukrainy są niedostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, z problemami zdrowotnymi lub ograniczoną mobilnością. Ciężar udzielenia takim osobom niezbędnej pomocy polegającej na recepcji, organizacji specjalistycznego transportu oraz miejsca zakwaterowania dostosowanego do ich potrzeb, spoczywa na organizacjach pozarządowych. Tymczasem na Polsce jako stronie Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami spoczywa m.in. określony w jej art. 11 obowiązek podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa osób z niepełnosprawnościami w sytuacjach zagrożenia, w tym w trakcie konfliktu zbrojnego, w sytuacjach wymagających pomocy humanitarnej i w przypadku klęsk żywiołowych. Za niezbędne uznać zatem należy uzupełnienie – pod względem prawnym i organizacyjnym – systemu wsparcia w taki sposób, aby potrzeby uchodźców z niepełnosprawnościami czy w złym stanie zdrowia były uznane i odpowiednio zabezpieczone.

Organizacje pozarządowe w kierowanych do Rzecznika skargach wskazały na brak zaświadczenia lub innego potwierdzenia faktu przekroczenia granicy po 24 lutego 2022 r. w sytuacji, gdy uchodźca nie dysponuje ważnym dokumentem podróży. Powoduje to, że uchodźcom z Ukrainy, którzy nie posiadają ważnego ukraińskiego paszportu oraz zamierzają kontynuować podróż do innych państw członkowskich UE, trudno wykazać, że należą do osób, które musiały opuścić Ukrainę w wyniku konfliktu zbrojnego. Brak wydawania zaświadczeń potwierdzających datę przekroczenia granicy przez uchodźców,

należących do grupy beneficjentów ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa[285], ogranicza także ich dostęp do form wsparcia gwarantowanych na terytorium RP, jeżeli Polska jest dla nich krajem tranzytowym. Problem ten dotyczy przede wszystkim obywateli i obywatelek Ukrainy ewakuujących się z terenów okupowanych, gdzie wprowadzono wymóg posiadania paszportu rosyjskiego.

Przewidziany w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa system wsparcia nie uwzględnia specyficznej sytuacji uchodźców należących do społeczności romskiej. Osoby te są narażone na stygmatyzację i marginalizację, co powoduje, że mierzą się z trudnościami w znalezieniu miejsc zakwaterowania, zarówno tymczasowego, jak i stałego. Brak uwzględnienia specyficznej sytuacji tej grupy uchodźców w systemie wsparcia regulowanym ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy sprawia, że ciężar zapewnienia im niezbędnego wsparcia spoczywa prawie wyłącznie na organizacjach pozarządowych.

Szczególna jest też sytuacja uchodźców z Ukrainy, którzy doświadczyli poważnych naruszeń prawa międzynarodowego (w tym tortur oraz innych form przemocy, w tym seksualnej). Nie została ona uwzględniona w katalogu przesłanek uprawniających do zwolnienia z partycypacji w kosztach zakwaterowania i wyżywienia, co w konsekwencji może ograniczać ich dostęp do niezbędnej pomocy. Obecnie obowiązujące prawo nie przewiduje także mechanizmu identyfikacji osób, które doświadczyły poważnych naruszeń prawa międzynarodowego.

Rzecznik zwrócił się[286] do Prezesa Rady Ministrów o zainicjowanie niezbędnych działań legislacyjnych w celu dostosowania systemu wsparcia uchodźców z Ukrainy do potrzeb osób należących do wskazanych grup wrażliwych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zapewnił[287], że rząd konsekwentnie podejmuje wielosektorowe działania, które od dnia wybuchu konfliktu zbrojnego na Ukrainie umożliwiają udzielenie pomocy każdemu, uciekającemu przed wojną, kto się o nią zwróci. Wprowadzono szereg rozwiązań pomocowych, które w równym stopniu dotyczą wszystkich osób, o których mowa w art. 2 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Wszyscy uchodźcy wojenni z Ukrainy posiadają takie same uprawnienia, jak i obowiązki. Ustawa pomocowa nie

[285] Ustawa z 12 marca 2022 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 167 ze zm.).
[286] XI.543.445.2024 z 11 lipca 2024 r.
[287] Pismo z 29 sierpnia 2024 r.

dyskryminuje żadnej grupy osób i wszystkich traktuje równo, bez względu na pochodzenie, wiek czy stan zdrowia. Powyższe działania obejmują m.in. pomoc finansową, wsparcie w uzyskaniu numeru PESEL i zakwaterowaniu, pomoc w znalezieniu pracy, pomoc medyczną i socjalną oraz wsparcie we włączeniu do systemu edukacji. Wojewodowie współpracują z organizacjami pozarządowymi, działającymi na rzecz wszystkich uchodźców wojennych wymagających szczególnego wsparcia. Minister podkreślił, że resort jest otwarty na dialog i dalsze konstruktywne propozycje zmian do ustawy pomocowej.

2. Nieprawidłowości w postępowaniu z cudzoziemcami zatrzymanymi na polskiej granicy

Do Rzecznika docierały informacje dotyczące nieprawidłowości w postępowaniu z cudzoziemcami zatrzymanymi/ujętymi przez funkcjonariuszy Placówek Straży Granicznej, we właściwości których pozostaje ochrona granicy państwowej z Republiką Białorusi. Z informacji tych wynikało, że pełnomocnicy cudzoziemców nie są dopuszczani do udziału w czynnościach prowadzonych wobec ich mocodawców, nie są doręczane im też pisma i rozstrzygnięcia. Ponadto funkcjonariusze Straży Granicznej kwestionują wiarygodność deklaracji woli ubiegania się o ochronę międzynarodową w Polsce, które cudzoziemcy posiadają przy sobie przy zatrzymaniu/ujęciu, co powoduje zawrócenie do linii granicy osób deklarujących ustnie i pisemnie zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową w Polsce. Nieprawidłowości te zostały potwierdzone w toku wizytacji przeprowadzonych przez pracowników Biura RPO w wybranych Placówkach SG w 2024 roku.

Niedopuszczanie pełnomocników cudzoziemców do udziału w czynnościach prowadzonych z udziałem ich mocodawców w niektórych przypadkach wynika z zakwestionowania przez organ Straży Granicznej prawidłowości udzielonego pełnomocnictwa. Zdarzają się jednak sytuacje, w których pełnomocnicy nie są dopuszczani do udziału w czynnościach, nawet jeżeli ich umocowanie do reprezentacji cudzoziemca nie budzi wątpliwości.

Na organie spoczywa obowiązek zawiadamiania pełnomocnika o czynnościach, wzywania do udziału w nich oraz doręczania wszystkich pism, a pominięcie pełnomocnika strony jest równoznaczne z pominięciem strony w postępowaniu administracyjnym. Postępowanie przeprowadzone z naruszeniem ogólnej zasady udziału strony jest postępowaniem wadliwym w zakresie ciążącego na organie obowiązku zapewnienia

stronie czynnego w nim udziału. Wada ta, ujawniona w postępowaniu odwoławczym, stanowi podstawę do uchylenia decyzji organu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, może stanowić również przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego.

Szczególnie niepokojące były sytuacje, w których cudzoziemcy przy ujęciu/zatrzymaniu deklarowali ustnie i pisemnie wolę ubiegania się o ochronę na terytorium Polski, a następnie po przeprowadzeniu czynności kontrolno-weryfikacyjnych w Placówce SG wydawane były wobec nich postanowienia o opuszczeniu terytorium RP, na których widniała adnotacja o odmowie złożenia podpisu przez cudzoziemca. Zdarzało się również, że cudzoziemcy, wobec których wydawane były postanowienia, odmawiali podpisania oświadczenia o braku zamiaru ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej lub w oświadczeniach tych jako kraj docelowy wskazywali Polskę. Praktyka taka stoi w sprzeczności ze standardami Konwencji genewskiej[288] oraz stanowi naruszenie art. 18 Karty Praw Podstawowych UE[289], art. 56 Konstytucji i przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP[290]. Rzecznik zwrócił się[291] do Komendanta Głównego Straży Granicznej z prośbą o odniesienie się do wyżej opisanych kwestii.

Komendant zapewnił[292], że Straż Graniczna działa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, respektując przepisy regulujące procedurę administracyjną w prowadzonych postępowaniach. W przypadku ujawnienia cudzoziemca, który przekroczył nielegalnie granicę państwową będącą zewnętrzną granicą UE, ustawa o cudzoziemcach[293] określa obowiązek sporządzenia protokołu przekroczenia granicy państwowej i wydania cudzoziemcowi postanowienia o opuszczeniu terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy nie pozostawiają organom Straży Granicznej pola uznaniowości, nakładając na Straż Graniczną obowiązek konkretnego działania. Stwierdzenie, że Straż Graniczna miała nie odbierać deklaracji i wniosków o ochronę międzynarodową, nie znajduje odzwierciedlenia w faktach i danych statystycznych, które potwierdzają, iż Straż Graniczna odbiera wnioski o ochronę międzynarodową od cudzoziemca, który zgłosi taką wolę.

---

[288] Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517).
[289] Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, s. 1 ze zm.).
[290] Ustawa z 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1504 ze zm.).
[291] XI.543.423.2024 z 9 września 2024 r.
[292] Pismo z 24 września 2024 r.
[293] Ustawa z 12 grudnia 2013 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 769 ze zm.).

3. Przewlekłość postępowań administracyjnych prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP

Od kilku lat problem przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Polski znajduje odzwierciedlenie w skargach kierowanych do Rzecznika. Liczba wniosków pobytowych składanych przez cudzoziemców jest znacznie wyższa niż dostępne zasoby kadrowe umożliwiające sprawne ich rozpatrzenie. W latach 2021–2023 Najwyższa Izba Kontroli (NIK) przeprowadziła kontrolę pięciu urzędów wojewódzkich, której celem było zbadanie poziomu zapewnienia prawidłowej, sprawnej i rzetelnej obsługi cudzoziemców. W informacji o wynikach kontroli wskazano, że wybrane do kontroli organy administracji publicznej nie wywiązywały się w wystarczający sposób z zadań stanowiących przedmiot kontroli. NIK negatywnie ocenił procedowanie w urzędach wojewódzkich spraw związanych z obsługą cudzoziemców. Stwierdzono przede wszystkim nieprawidłowości dotyczące bezczynności organów i rażącej niekiedy przewlekłości postępowań w sprawach cudzoziemców. W ocenie NIK rosnące obciążenie zadaniami w powiązaniu z dużą rotacją kadr i niskim poziomem wynagrodzeń proponowanych nowo zatrudnianym pracownikom było jedną z istotnych przyczyn przewlekłości prowadzonych postępowań i nieuzasadnionego przekroczenia ustawowych terminów na prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców.

Z roku na rok rośnie liczba składanych wniosków o legalizację pobytu cudzoziemców w Polsce. Dodatkowo od 1 kwietnia 2023 r. obywatele Ukrainy, których pobyt na terytorium RP uważa się za legalny i posiadają PESEL ze statusem UKR, mogą złożyć wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na pracę w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz wniosek o udzielenie zezwolenia ze względu na prowadzenie działalności gospodarczej. Jednocześnie z informacji uzyskanych przez Rzecznika wynika, że niektórzy wojewodowie nie uzyskali dodatkowego wsparcia finansowego, kadrowego czy organizacyjnego w związku ze zwiększonym obciążeniem w zakresie realizacji zadań związanych z pomocą uchodźcom wojennym z Ukrainy. Urzędy wojewódzkie, które dotychczas nie były właściwie przygotowane pod względem kadrowym do sprawnej obsługi cudzoziemców, mierzą się więc ze zwielokrotnieniem liczby składanych wniosków przy niewystarczającej liczbie pracowników, co uniemożliwia terminowe załatwianie spraw.

W obsłudze cudzoziemców występowały także inne nieprawidłowości. Według NIK dotyczyły one w szczególności uniemożliwienia lub ograniczenia cudzoziemcom złożenia

kompletnych wniosków pobytowych oraz naruszeń praw wynikających z przepisów regulujących postępowania administracyjne, m.in. cudzoziemcy nie byli pouczani lub nie udokumentowano faktu pouczenia ich o prawach i obowiązkach oraz o trybie postępowania. Od wnioskodawców żądano dostarczenia dodatkowych dokumentów, którymi urząd już dysponował, lub ponownego dostarczenia dokumentów, których ważność wygasła przed rozstrzygnięciem sprawy, a także dokumentów, które nie były niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy.

W skargach kierowanych do Rzecznika cudzoziemcy podnosili również inne problemy towarzyszące przewlekłości postępowań, takie jak: długie oczekiwanie na wyznaczenie terminu osobistego stawiennictwa i złożenia odcisków palców oraz uzyskanie stempla w paszporcie, potwierdzającego złożenie wniosku i tym samym legalność pobytu. Cudzoziemcy mieli trudności w uzyskaniu informacji o stanie postępowania, występowały także problemy podczas prób rezerwacji wizyty w urzędzie poprzez strony internetowe. W dalszym ciągu wyzwaniem w kontaktach z urzędami prowadzącymi postępowania pozostawała bariera językowa. Jak słusznie ocenił NIK, bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowań w sprawach wniosków cudzoziemców rodzą stan niepewności prawnej co do legalności pobytu.

Do dnia 30 września 2025 r. przedłużono okres, w którym bieg terminów na załatwienie spraw dotyczących udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy, stały, rezydenta długoterminowego UE lub cofnięcia tych zezwoleń oraz zmiany zezwolenia na pobyt czasowy i pracę lub zmiany zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji w postępowaniach prowadzonych przez wojewodę, nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu. Umiejscowienie przepisów wprowadzających wskazane wyżej rozwiązania budzi niekiedy wątpliwości co do tego, czy przepisy te mają zastosowanie tylko do cudzoziemców będących obywatelami Ukrainy, którzy opuścili terytorium tego państwa w związku z trwającą tam wojną, czy też do wszystkich cudzoziemców. Wprowadzone uregulowania pozbawiły cudzoziemców możliwości wywarcia wpływu na działania organu i szybkość załatwienia ich sprawy. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się[294] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o odniesienie się do opisanych nieprawidłowości.

W odpowiedzi Minister podkreślił[295], że bieg terminu na załatwienie sprawy na gruncie aktualnego stanu prawnego nie musi być utożsamiany z okresem od wszczęcia

[294] XI.541.31.2021 z 27 września 2024 r.
[295] Pismo z 14 listopada 2024 r.

postępowania rozumianego jako skutek złożenia podania przez stronę posiadającą legitymację do jego zainicjowania. Zaznaczył też, że przepisy stanowią wyraz koniecznej (i z założenia czasowej) interwencji ustawowej, przeciwdziałającej negatywnym skutkom dużych i ciągłych wzrostów liczby spraw, wynikających z wybuchu i trwania wojny w Ukrainie. Minister zapewnił też, że Szef UdsC podjął szereg działań umożliwiających wojewodom i organowi II instancji poprawę efektywności czynności procesowych podejmowanych w toku prowadzonych postępowań w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców, w tym m.in.: wdrożenie Modułu Obsługi Spraw w wersji 1.0 i 2.0, tj. portalu internetowego, umożliwiającego przygotowanie, wypełnienie i złożenie przez cudzoziemców wniosków w sprawach legalizacji pobytu on-line oraz zapewniającego cudzoziemcowi uzyskanie w przystępny sposób niezbędnej wiedzy w zakresie procedur migracyjnych. Portal ten będzie sukcesywnie rozbudowywany i modernizowany. Ponadto wdrożono wyszukiwarki do systemów innych instytucji i systemów wielkoskalowych Unii Europejskiej i zapewniono możliwość zaciągania danych biometrycznych z PESEL UKR. Minister poinformował także o wzmocnieniu kadrowym urzędów wojewódzkich w 2020 r. i 2022 r.

4. Problemy ze statusem UKR uchodźców wojennych z Ukrainy

Od pierwszych dni po wybuchu konfliktu zbrojnego w Ukrainie Rzecznik monitorował sytuację ukraińskich uchodźców wojennych przybywających do Polski. Niezmiennie duża liczba skarg dotyczy problemów z uzyskaniem, przywróceniem lub ponownym nadaniem statusu UKR i utratą związanych z tym statusem uprawnień, wynikających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Występują problemy związane z brakiem możliwości jednoczesnego korzystania z ochrony czasowej na terenie więcej niż jednego z państw członkowskich UE. Ze skarg kierowanych do Rzecznika wynika, że w niektórych przypadkach uchodźcom z Ukrainy odmawia się nadania statusu UKR, pomimo ich rezygnacji z korzystania z ochrony czasowej na terenie innego państwa członkowskiego UE. Praktyka ta wydaje się być niezgodna z wytycznymi opublikowanymi przez Komisję Europejską. Wielu uchodźców wyjeżdża do Ukrainy w celu uzyskania nowego dokumentu, najczęściej paszportu. W tej sytuacji przekroczenie granicy na kierunku wyjazdowym z Polski jest odnotowywane na podstawie starego dokumentu, natomiast podczas powrotu do Polski cudzoziemcy posługują się nowym dokumentem wydanym w Ukrainie. Wówczas często informacja o

powrocie obywatela Ukrainy do Polski nie zostaje odnotowana w rejestrze obywateli Ukrainy, a z danych umieszczonych w rejestrze wynika, że cudzoziemiec wyjechał z terytorium RP na okres powyżej 30 dni, co powoduje utratę statusu UKR i związanych z nim uprawnień. Ze względu na brak wystarczającej znajomości zasad postępowania w przypadku utraty lub odmowy nadania statusu UKR podejmowane przez obywateli Ukrainy próby jego uzyskania, przywrócenia lub ponownego nadania są często czasochłonne.

Warto także zwrócić uwagę na kwestie dotyczące elektronicznego dokumentu Diia.pl. Po uzyskaniu zezwolenia na pobyt przez obywatela Ukrainy, którego pobyt na terytorium RP był wcześniej legalny na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, traci on możliwość posługiwania się dokumentem elektronicznym Diia.pl, nawet jeśli beneficjentem ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy wciąż jest jego dziecko. Rodzic traci więc jednocześnie dostęp do dokumentu cyfrowego swojego dziecka. Wydawanie jedynie w formie elektronicznej dokumentu potwierdzającego legalność pobytu w Polsce i uprawniającego do przekraczania granicy może sprawiać trudności nie tylko dla małoletnich cudzoziemców, ale także dla osób z niektórymi niepełnosprawnościami czy osób starszych. Wśród uchodźców z Ukrainy przyjeżdżających do Polski znajdują się osoby o różnym poziomie kompetencji cyfrowych, w tym także te wykluczone cyfrowo. W przypadku problemów z dostępem do internetu lub awarii aplikacji nie przewidziano innej możliwości udowodnienia przez obywateli Ukrainy, że przebywają w Polsce legalnie i są objęci ochroną czasową. Wobec tego Rzecznik zwrócił się[296] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zajęcie stanowiska w tych sprawach.

Minister poinformował[297], że resort wystosował do urzędów wojewódzkich rekomendacje z prośbą o przekazanie dokumentu Komisji Europejskiej dotyczącego dyrektywy Rady 2001/55/WE i decyzji wykonawczej Rady 2022/382 do nadzorowanych organów gmin w celu ujednolicenia praktyki stosowanej przez wszystkie organy jednostek samorządu terytorialnego. W rekomendacjach wskazano m.in., że posiadanie ochrony czasowej przez obywatela Ukrainy w innym państwie członkowskim UE nie może stanowić wyłącznej podstawy do odmowy nadania numeru PESEL ze statusem UKR, jak również ponownego nadania statusu UKR lub przywrócenia statusu UKR. Podkreślono również, że złożenie przez obywatela Ukrainy w dowolnym organie wykonawczym gminy wniosku o nadanie numeru PESEL ze statusem UKR lub przywrócenie w rejestrze PESEL

[296] XI.541.139.2022 z 20 czerwca 2024 r.
[297] Pismo z 20 sierpnia 2024 r.

statusu UKR spowoduje przekazanie tej informacji do rejestru obywateli Ukrainy, prowadzonego przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. Informacja o rozpoczęciu korzystania przez obywatela Ukrainy z ochrony czasowej w Polsce zostanie ponadto przekazana z rejestru do unijnej platformy TPP, co będzie skutkować zawiadomieniem innych państw członkowskich UE o przejęciu przez Polskę odpowiedzialności za udzielenie danej osobie ochrony czasowej. Odnosząc się do zagadnienia związanego z aktualizacją dokumentu podróży, Minister wskazał, że obywatel Ukrainy po uzyskaniu nowego dokumentu podróży powinien zgłosić się do organu gminy celem aktualizacji danych. Przepisy dotyczące omawianej kwestii zostały wprowadzone do ustawy pomocowej i obowiązują od 1 lipca 2024 r. Zapytania obywateli, związane z uzyskaniem, przywróceniem lub ponownym nadaniem statusu UKR i w następstwie utratą związanych z tym uprawnień przez obywateli Ukrainy, są na bieżąco rozpatrywane przez Komendę Główną SG w formie pisemnej, drogą mailową oraz telefonicznie. Ponadto została uruchomiona infolinia obsługiwana przez funkcjonariuszy i pracowników SG. Opracowano również krótką ulotkę zawierającą najważniejsze informacje dotyczące zmian wprowadzonych do ustawy pomocowej.

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

Rzecznik zgłosił uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw. Jednym z jego głównych celów jest zmiana sposobu składania wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE poprzez zastąpienie obowiązku złożenia wniosków w formie papierowej podczas osobistego stawiennictwa w urzędzie wojewódzkim obowiązkiem złożenia wniosków w postaci elektronicznej za pośrednictwem Modułu Obsługi Spraw. Proponowane usprawnienie procedur legalizacji pobytu cudzoziemców ma wynikać z konieczności obsłużenia wzrastającej z roku na rok liczby wniosków o legalizację pobytu w Polsce. Należy jednak zwrócić uwagę na zróżnicowany poziom kompetencji cyfrowych cudzoziemców. W uzasadnieniu projektu wprawdzie wskazano, że w celu zminimalizowania ryzyka wykluczenia cyfrowego aplikujących zobowiązano wojewodę do zapewnienia pomocy przy składaniu wniosku o udzielenie zezwolenia pobytowego w lokalu urzędu wojewódzkiego. Wymaga to jednak odpowiednio przygotowanych stanowisk komputerowych, gwarantujących ochronę danych osobowych, a także wsparcia wnioskodawcy ze strony pracowników urzędów wojewódzkich. Zgodnie z projektem cudzoziemiec, składając wniosek o zezwolenie na

pobyt, opatruje go kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym, co może stanowić dodatkowe utrudnienie, a w przypadku konieczności uzyskania przez cudzoziemca numeru PESEL, także wydłużenie całej procedury. Rzecznik pozytywnie ocenił uregulowanie w projektowanej ustawie kwestii zachowania terminu do złożenia wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE w sytuacji nieprawidłowego działania systemu teleinformatycznego MOS. Jednak nieprawidłowe działanie MOS może powodować stan niepewności u cudzoziemców, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że ponoszą oni daleko idące konsekwencje w przypadku braku złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt w odpowiednim terminie. Umożliwienie w takim przypadku skorzystania z tradycyjnej, tj. papierowej formy składania wniosków, byłoby wskazane w celu zachowania uprawnienia cudzoziemca do złożenia wniosku o zezwolenie pobytowe w wybranym przez niego terminie. Możliwość składania wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt wyłącznie za pośrednictwem MOS może stanowić istotne utrudnienie dla cudzoziemców, którzy nie posiadają wystarczających umiejętności cyfrowych. Rozwiązania przewidziane w projekcie mogą okazać się niewystarczające, aby zapewnić pełny dostęp do procedur legalizujących pobyt na terytorium RP. Rzecznik zwrócił uwagę na stosunkowo krótki czas na przygotowanie urzędów wojewódzkich do nowego sposobu składania wniosków przy jednoczesnym ich dużym obciążeniu. Pozytywnie ocenił proponowaną w projekcie zmianę mającą na celu modyfikację właściwości miejscowej sądu, do którego kierowany jest wniosek o umieszczenie w placówce opiekuńczo-wychowawczej lub w strzeżonym ośrodku małoletniego cudzoziemca przebywającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez opieki. Dostrzeżona została także potrzeba doprecyzowania niektórych regulacji prawnych dotyczących postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej prowadzonego z udziałem małoletnich bez opieki. Niezbędne jest jednak przyjęcie dodatkowych rozwiązań prawnych, ukierunkowanych na dostosowanie krajowego prawodawstwa do standardów ochrony praw migrujących dzieci. Rzecznik odniósł się do projektowanego rozwiązania, zgodnie z którym korzystanie przez cudzoziemca z pomocy socjalnej w ośrodku, ale także z opieki medycznej, ma być wstrzymywane z mocy prawa, jeśli cudzoziemiec przebywa poza tym ośrodkiem przez okres dłuższy niż 2 dni. Kategoria osób, wobec których nie wstrzymuje się udzielania opieki medycznej, nie wyczerpuje wszystkich sytuacji szczególnych, które mogą wiązać się z zagrożeniem życia lub zdrowia cudzoziemca, nie uwzględnia także, że cudzoziemiec może przebywać poza ośrodkiem w związku z usprawiedliwioną przyczyną. Proponowane

zmiany w sposób nieuzasadniony mogą pozbawiać dostępu do opieki medycznej cudzoziemców, wobec których nadal może toczyć się postępowanie o udzielenie ochrony międzynarodowej. Mając na względzie, że niektóre rozwiązania zawarte w projekcie mogą powodować negatywne skutki dla ochrony praw cudzoziemców, Rzecznik zwrócił się[298] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o uwzględnienie tych uwag w toku prowadzonych prac legislacyjnych.

[298] Pismo z 17 grudnia 2024 r. XI.541.302.2024.

3. Wolności i prawa polityczne

Art. 57 – Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń

Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.

W 2024 r. ustał zwiększony napływ spraw wskazujących na możliwość naruszenia przez władzę publiczną wolności zgromadzeń. Wciąż jednak nie został rozwiązany sygnalizowany w poprzednich latach przez Rzecznika problem zagrożeń dla wolności zgromadzeń wynikających z wprowadzenia do systemu prawa zgromadzeń cyklicznych. Bezpośrednim efektem ich uprzywilejowania przez ustawodawcę jest zakaz organizacji w tym samym miejscu i czasie innych zgromadzeń.

Art. 58 – Wolność zrzeszania się

1. Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się.

2. Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd.

3. Ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami.

1. Nadzór nad funkcjonowaniem spółek wodnych

Rzecznik zwrócił się[299] do Ministra Infrastruktury w sprawie realizacji przez spółki wodne zadań finansowanych ze środków publicznych. Napływające skargi, a także wnioski wynikające z kontroli NIK wskazują, że nadzór nad działalnością spółek jest nieefektywny, co prowadzi do naruszania praw członków tych zrzeszeń.

Zgodnie z art. 441 ust. 1 Prawa wodnego[300], spółki wodne oraz związki wałowe są niepublicznymi formami organizacyjnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, zrzeszają osoby fizyczne lub prawne na zasadzie dobrowolności i mają na celu zaspokajanie, wskazanych przepisami ustawy, potrzeb w zakresie gospodarowania wodami. Jednym z ich istotnych zadań jest właściwe utrzymanie urządzeń melioracyjnych przechodzących przez grunty różnych właścicieli. Skoordynowanie ich działań nierzadko rodzi trudności, dlatego spółki wodne mogą stanowić skuteczne narzędzie rozwiązywania problemów gospodarki wodnej w skali nie tylko lokalnej czy regionalnej, ale również ogólnokrajowej. Jednakże brak właściwego nadzoru – co do zasady pozostającego w gestii starostów – sprawia, że zarówno statuty, jak i praktyka funkcjonowania spółek, naruszają prawa ich członków, przede wszystkim w zakresie zasady dobrowolności członkostwa w spółce wodnej, nie zawsze respektowanej przez władze spółek. Zdarzają się przypadki uniemożliwiania lub utrudniania – poprzez zapisy statutowe – swobodnego wystąpienia członka ze spółki (np. uzależnienie rezygnacji od zgody spółki). W związku z tym konieczne jest rozważenie zmian legislacyjnych, w wyniku których wprost zostałaby zagwarantowana możliwość rezygnacji z członkostwa w spółce wodnej w każdym czasie, bez konieczności spełnienia jakichkolwiek dodatkowych warunków.

Rozważyć należałoby również wprowadzenie rozwiązań umożliwiających starostom skuteczne oddziaływanie na spółki wodne, tak aby prowadziły one działalność zgodnie z przepisami prawa. Chodzi tu przede wszystkim o sytuacje, w których dostrzeżona zostaje

[299] IV.7200.410.2023 z 29 kwietnia 2024 r.
[300] Ustawa z 20 lipca 2017 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1087 ze zm.).

niezgodność postanowień statutu spółki z obowiązującym prawem, a walne zgromadzenie nie podejmuje w tym zakresie działań.

Innym utrudnieniem w utrzymaniu urządzeń melioracyjnych w należytym stanie jest jedynie formalne funkcjonowanie spółek wodnych, które nie realizują zadań statutowych, niekiedy nawet przez kilkadziesiąt lat. Skutkuje to brakiem możliwości wyegzekwowania wykonania obowiązków w tym zakresie od właścicieli gruntów, albowiem spoczywają one na spółce wodnej działającej na danym terenie. Istnieje więc potrzeba podjęcia działań legislacyjnych, rozszerzających katalog przyczyn umożliwiających rozwiązanie spółki wodnej przez organ nadzorczy w przypadku trwałego zaprzestania przez nią działalności.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury[301] wyjaśnił, że wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2018 roku ustawy – Prawo wodne, a w konsekwencji kompleksowej i szerokiej reformy systemu gospodarki wodnej w Polsce było niezbędne w zakresie wdrożenia przepisów Unii Europejskiej, tj. Ramowej Dyrektywy Wodnej, dyrektywy dotyczącej ścieków, zapewnienia wykonania wyroków TSUE, a także odpowiedzią na zidentyfikowane potrzeby wynikające przede wszystkim z wieloletnich doświadczeń w zakresie stosowania Prawa wodnego. Wprowadzenie kompleksowego systemu zarządzania gospodarką wodną w Polsce wymagało wypracowania kompromisowych przepisów, które pogodziłyby interesy i potrzeby wielu środowisk. Aktualnie w resorcie prowadzone są prace w zakresie identyfikacji barier ograniczających sprawne funkcjonowanie spółek wodnych, jak również nadzoru i kontroli nad ich działalnością sprawowanego obecnie przez starostów. W celu zapewnienia lepszej adaptacji gospodarki wodnej do zmian klimatu oraz mając na uwadze konieczność wdrażania przepisów Unii Europejskiej, a także nowe wyzwania (np. skuteczne przeciwdziałanie skutkom suszy, potrzeba ochrony przed powodzią), w Ministerstwie Infrastruktury analizowane są uwagi zgłoszone do Prawa wodnego.

Rzecznik prowadził w tej sprawie również korespondencję z Krajową Radą Izb Rolniczych[302] oraz ze Związkiem Powiatów Polskich[303]. Wnioski stąd płynące zostaną uwzględnione w kolejnym wystąpieniu planowanym w 2025 r.

[301] Pismo z 25 lipca 2024 r.
[302] Pismo RPO z 24 września 2024 r., odpowiedź z 11 października 2024 r.
[303] Pismo RPO z 24 września 2024 r., odpowiedź z 20 listopada 2024 r.

Art. 59 – Wolności związkowe

1. Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców.
2. Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień.
3. Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach.
4. Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

1. Konieczność zagwarantowania skutecznej ochrony prawa do strajku

Do Rzecznika wpłynęła skarga związku zawodowego dotycząca uniemożliwienia prowadzenia sporu zbiorowego oraz przeprowadzenia referendum strajkowego zgodnie z przepisami ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych[304]. Sytuacja ta była wynikiem odmowy przekazania przez pracodawcę danych pracowników na potrzeby referendum strajkowego na podstawie rozporządzenia ogólnego o ochronie danych osobowych (dalej jako: „RODO"). Wnioskodawca wyjaśnił, że jako organizacja reprezentatywna prowadzi spór zbiorowy z pracodawcą w obronie interesów pracowniczych w oparciu o przepisy ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Ani rokowania, ani mediacje nie przyniosły oczekiwanych rozwiązań. Zmierzając do realizacji prawa do ogłoszenia strajku, związek zawodowy w celu ustalenia osób uprawnionych do głosowania oraz ustalenia progów uzasadniających uznanie referendum za wiążące, zwrócił się do pracodawców o udostępnienie list pracowników. Pracodawcy odmówili udzielenia informacji koniecznych do ogłoszenia strajku. Tymczasem we wskazanych spółkach pracodawcy, w których toczy się spór zbiorowy, pracuje kilkanaście tysięcy pracowników rozlokowanych w kilkuset lokalizacjach w całej Polsce, a część z nich pracuje całkowicie zdalnie i jedyną formą kontaktu z nimi jest kontakt za pośrednictwem adresów poczty e-mail, których udostępnienia odmawia pracodawca.

Wobec niemożności ustalenia liczby osób uprawnionych do głosowania oraz ustalenia progów uzasadniających uznanie referendum za wiążące, związek zawodowy nie

[304] Ustawa z 23 maja 1991 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 123).

jest w stanie zrealizować przysługującego mu z mocy art. 59 ust. 3 Konstytucji prawa do organizowania strajku.

Zgodnie ze stanowiskiem Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, przepisy RODO pozwalają pozyskać dane pracowników na potrzeby referendum strajkowego, a związek zawodowy ma prawo pozyskiwać od pracodawcy imiona i nazwiska pracowników oraz dane umożliwiające poinformowanie pracownika o referendum strajkowym. Fakt, że przepisy dotyczące związków zawodowych, jak i regulacje z zakresu sporów zbiorowych, nie określają wprost uprawnienia do pozyskiwania przez związki zawodowe danych pracowników na potrzeby referendum strajkowego, może prowadzić do naruszenia konstytucyjnego prawa do strajku. Dlatego Rzecznik zwrócił się[305] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska oraz rozważenie podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony prawa do strajku, przy poszanowaniu ochrony danych osobowych.

W odpowiedzi Minister wskazał[306], że zgoda załogi zakładu pracy na przeprowadzenie strajku jest niezbędnym warunkiem legalności akcji strajkowej. Strajk może zostać ogłoszony, jeżeli w referendum strajkowym weźmie udział co najmniej 50% pracowników zakładu pracy. Nie ulega wątpliwości, że aby móc przeprowadzić referendum strajkowe, a następnie stwierdzić ważność wyników głosowania, uprawniony do jego przeprowadzenia podmiot musi mieć wiedzę o aktualnym stanie zatrudnienia w zakładzie pracy w momencie przeprowadzania referendum. Wystąpienie do pracodawcy o listę pracowników wydaje się krokiem w pełni uzasadnionym i zgodnym z ustawową procedurą rozwiązywania sporu zbiorowego – pomimo braku skonkretyzowanego obowiązku pracodawcy przekazania takich danych na prośbę podmiotu organizującego referendum strajkowe. Podmiot mający uprawnienie do przeprowadzenia referendum strajkowego ma także uprawnienie do pozyskania w tym celu danych pracowników, a przesłanką legalności będzie tu prawnie uzasadniony interes. Udostępnienie – w celu przeprowadzenia głosowania – organizującemu referendum strajkowe podmiotowi imion i nazwisk pracowników wraz z tylko jedną informacją umożliwiającą nawiązanie z nimi kontaktu, byłoby wystarczające i zgodne z zasadą minimalizacji danych. Zatem na gruncie obowiązujących regulacji w zakresie procedury rozwiązywania sporu zbiorowego, podjęcie przez pracodawcę działania, polegającego na udostępnieniu związkowi zawodowemu tylko niezbędnych do przeprowadzenia referendum strajkowego danych

[305] VII.611.1.2024 z 10 lipca 2024 r.
[306] Pismo z 6 sierpnia 2024 r.

pracowników, jest możliwe i pozostanie w zgodzie z poszanowaniem danych osobowych pracowników.

Art. 60 – Prawo równego dostępu do służby publicznej

Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

1. Zasady naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej

Ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw[307] (dalej jako: „ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej") dokonała istotnych zmian w naborze na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Zgodnie z art. 6 ustawy o służbie cywilnej[308] każdy ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny, z zastrzeżeniem przepisów regulujących nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. W tym przypadku nabór został zastąpiony powołaniem. Ponadto ustawodawca zmienił wymogi kwalifikacyjne, które musi spełniać osoba zajmująca wyższe stanowisko w służbie cywilnej. Uchylone zostały przepisy przewidujące, że wyższe stanowisko w służbie cywilnej może zajmować osoba, która posiada odpowiedni staż pracy na stanowisku kierowniczym w jednostkach sektora finansów publicznych.

Wprowadzone zmiany wyeliminowały więc otwarty i konkurencyjny nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, a także wyeliminowały konieczność posiadania doświadczenia zawodowego przez osoby powoływane na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Zmiany te naruszają konstytucyjne standardy dotyczące dostępu do służby publicznej oraz funkcjonowania korpusu służby cywilnej. W myśl bowiem art. 153 ust. 1 Konstytucji w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Służba cywilna ma mieć w związku z tym charakter zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny. Zawodowe wykonywanie zadań państwa oznacza konieczność zatrudniania osób, które traktują wykonywanie tych zadań jako zawód. Zatrudnienie w ramach służby cywilnej nie ma charakteru przejściowego, lecz stanowi źródło utrzymania oraz miejsce pracy, zapewniające osobom kompetentnym możliwość realizacji kariery zawodowej. Zawodowy charakter służby cywilnej nakłada na ustawodawcę obowiązek stworzenia reguł stabilności zawodowej, a także transparentnych reguł naboru i weryfikacji zdobytej wiedzy i doświadczenia zawodowego.

---

[307] Ustawa z 30 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 34).
[308] Ustawa z 21 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1691).

Obowiązujący aktualnie stan prawny w zakresie naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej należy także postrzegać na tle art. 60 Konstytucji stanowiącego, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Z art. 60 Konstytucji wynika konstytucyjne prawo obywatela do ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej na jednakowych zasadach. Konstrukcja polegająca na powoływaniu i odwoływaniu osób z wyższych stanowisk w służbie cywilnej nie gwarantuje rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej. Osoby w ten sposób zatrudniane stają się bowiem „zakładnikami" aktualnego układu politycznego. Bezstronność jako immanentna cecha służby cywilnej wymaga wykonywania zadań państwa wyłącznie z uwzględnieniem przepisów prawa oraz interesu publicznego. Szczególnym przejawem bezstronności jest natomiast neutralność polityczna członków korpusu służby cywilnej. W związku z tym wykonywanie zadań państwa w urzędach administracji rządowej powinno być wolne od jakichkolwiek nacisków i wpływów politycznych. Mając to na uwadze, Rzecznik zwrócił się[309] do Prezesa Rady Ministrów o zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Szef Służby Cywilnej wskazał[310], że Prezes Rady Ministrów podziela przedstawione przez Rzecznika wątpliwości i dostrzega konieczność wprowadzenia zmian w ustawie o służbie cywilnej. W związku z tym w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zostały podjęte prace analityczne i koncepcyjne dotyczące wprowadzenia zmian w ustawie o służbie cywilnej. W wyniku tych prac zostaną przedstawione propozycje zmian w obszarach, które powinny zostać zreformowane w pierwszej kolejności. Propozycje te, opierając się w swej istocie na rozwiązaniach sprzed zmiany ustawy o służbie cywilnej z 2015 r., mają dodatkowo uwzględniać wnioski z doświadczeń w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi z ostatnich lat, w szczególności w obszarze godzenia życia zawodowego z prywatnym. Pozwoli to na wypracowanie optymalnych rozwiązań, będących odpowiedzią na aktualne wyzwania stojące przed służbą cywilną.

Rzecznik ponownie zwrócił się[311] o przedstawienie informacji o aktualnym stanie prac dotyczących tej materii oraz przewidywanym terminie ich zakończenia.

---

[309] III.7040.9.2016 z 2 stycznia 2024 r.
[310] Pismo z 18 stycznia 2024 r.
[311] Pismo z 20 stycznia 2025 r.

W odpowiedzi Szef Służby Cywilnej poinformował[312], że propozycja, jak mógłby przebiegać proces obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, zostanie uwzględniona w dwóch dokumentach. Będą to:

1) projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej,

2) projekt nowelizacji ustawy o służbie cywilnej – prace nad projektem ustawy już trwają. Do końca I kwartału 2025 r. zostanie skierowany wniosek o wpis projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

2. Forma egzaminu wstępnego na aplikację prokuratorską uzupełniającą

Do Rzecznika zwrócili się asystenci prokuratorów o podjęcie interwencji w sprawie egzaminu wstępnego na aplikację prokuratorską uzupełniającą. Wskazywali, że egzamin ten jest ukształtowany w sposób niezapewniający obiektywnych kryteriów oceny kandydatów.

We wcześniejszym wystąpieniu[313] do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił m.in. uwagę na rozbieżności pomiędzy zasadami egzaminu wstępnego na aplikację prokuratorską uzupełniającą a zasadami innych egzaminów wstępnych na aplikację sędziowską lub prokuratorską oraz na problem, jaki rodzi to na tle postanowień art. 60 Konstytucji. Uzasadnia to podjęcie działań w celu zmiany stanu prawnego. W odpowiedzi resort sprawiedliwości przekonywał, że nie zachodzą podstawy do podjęcia interwencji legislacyjnej. Argumentacja ta nie przekonała Rzecznika, który stoi na stanowisku, że obowiązujący stan prawny w tym zakresie wymaga korekty.

Rzecznik dostrzega rolę, jaką asystenci prokuratorów pełnią w wymiarze sprawiedliwości, szczególnie z punktu widzenia realizacji prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Ich aspiracje do podjęcia służby prokuratorskiej powinny być realizowane zgodnie z zasadą dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Wymaga to podjęcia działań w celu stworzenia kandydatom na aplikację uzupełniającą prokuratorską równych szans dostępu do kształcenia na takim poziomie, jaki posiadają kandydaci na pozostałe aplikacje prowadzone w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Rzecznik ponownie zwrócił się[314] więc do Ministra Sprawiedliwości o przeanalizowanie problemu i rozważenie podjęcia interwencji legislacyjnej.

---

[312] Pismo z 3 lutego 2025 r.
[313] Informacja RPO za 2023 r., s. 182.
[314] VII.561.2.2023 z 29 lutego 2024 r.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił[315], że wobec trwającej procedury konkursowej ewentualne działania zmierzające do zmiany przepisów prawa, stanowiących podstawę przeprowadzenia naboru, nie pozostawałyby bez wpływu na przebieg naboru i sytuację prawną uczestniczących w nim kandydatów na aplikację uzupełniającą prokuratorską. Zgłoszone zastrzeżenia zostaną poddane wszechstronnej analizie. W Ministerstwie prowadzone są prace ukierunkowane na zagwarantowanie zasady równości i zwiększenie poziomu obiektywizmu w ramach konkursu na aplikację uzupełniającą prokuratorską. Rozważane jest wprowadzenie jednolitych reguł konkursowych dla kandydatów na aplikacje sędziowską i prokuratorską prowadzone w formie aplikacji uzupełniających. Zgodnie z informacją Ministerstwa Sprawiedliwości zmiany legislacyjne mają być wprowadzone w 2025 r.

3. Umożliwienie pełnienia służby wojskowej osobom z niepełnosprawnościami

Do Rzecznika wpłynął wniosek o podjęcie interwencji, którego autorem jest uczeń szkoły średniej z niepełnosprawnością fizyczną. Po zdaniu matury chciałby on wziąć udział w rekrutacji na studia wojskowe w Wojskowej Akademii Technicznej na kierunku kryptologia i cyberbezpieczeństwo. Problem dotyczy konieczności zaliczenia egzaminów sprawnościowych wymaganych do przyjęcia na studia wojskowe.

Ustawa o obronie Ojczyzny[316] nałożyła na Ministra Obrony Narodowej obowiązek tworzenia i znoszenia korpusów osobowych, ustalania ich podziału na grupy osobowe i specjalności wojskowe oraz wskazywania grup osobowych i specjalności wojskowych, w których służba może być pełniona przez osoby z niepełnosprawnościami, kierując się zapewnieniem zaspokojenia potrzeb Sił Zbrojnych.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej w sprawie korpusów osobowych, grup osobowych i specjalności wojskowych[317], że osoba z niepełnosprawnościami może zajmować dowolne stanowisko we wszystkich korpusach osobowych i grupach osobowych. O ile rozporządzenie dopuszcza zajmowanie stanowisk we wszystkich korpusach osobowych i grupach osobowych, o tyle możliwość podjęcia studiów wojskowych przez osoby z niepełnosprawnościami uzależniona jest od przepisów prawnych regulujących rekrutację na studia na uczelniach wojskowych. Obowiązujące zarządzenie w sprawie ustalenia warunków i trybu rekrutacji na studia do uczelni

[315] Pismo z 2 kwietnia 2024 r.
[316] Ustawa z 11 marca 2022 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 248 ze zm.).
[317] Rozporządzenie z 13 czerwca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1333 ze zm.).

wojskowych dla kandydatów do zawodowej służby wojskowej w roku akademickim 2024/2025 nie uwzględnia natomiast udziału osób z niepełnosprawnościami w rekrutacji na studia wojskowe.

Uniemożliwienie pełnienia służby wojskowej osobom z niepełnosprawnościami na stanowiskach służbowych, na których wykonywane zadania nie wymagają sprawności fizycznej, w szczególności w dobie profesjonalizacji zadań na rzecz cyberbezpieczeństwa wykonywanych przez armię, budzi nie tylko wątpliwości pod względem naruszenia: prawa równego dostępu do służby publicznej, prawa wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz zakazu dyskryminacji w życiu społecznym, ale także czyni zbędnymi przepisy ustawy o obronie Ojczyzny, które dają możliwość pełnienia służby wojskowej osobom z niepełnosprawnościami. Dlatego Rzecznik zwrócił się[318] do Ministra Obrony Narodowej o zbadanie problemu, w tym w szczególności wskazanie, czy planowane jest podjęcie działań służących umożliwieniu pełnienia zawodowej służby wojskowej osobom z niepełnosprawnościami poprzez umożliwienie podjęcia im studiów wojskowych na wybranych kierunkach, a także czy planowane jest zapewnienie odpowiednich środków etatowych w Siłach Zbrojnych dla osób z niepełnosprawnościami pragnących rozpocząć służbę wojskową.

W odpowiedzi[319] Minister wskazał, że obowiązujące przepisy uniemożliwiają powołanie do służby wojskowej, jeśli dana osoba nie spełnia wymagań prawnych. Istnieje jednak możliwość podjęcia studiów cywilnych w Wojskowej Akademii Technicznej, po zakończeniu których można ubiegać się o zatrudnienie w Siłach Zbrojnych w charakterze pracownika.

4. Procedura naboru do formacji mundurowych

Omówienie: Rozdział – Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych.

5. Zasady postępowania kwalifikacyjnego do Żandarmerii Wojskowej

Omówienie: Rozdział – Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych.

6. Sprawa opłat za egzamin do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury

Omówienie: Art. 32 ust. 1 – Równość wobec prawa oraz równe traktowanie.

---

[318] WZF.801.2.2024 z 5 grudnia 2024 r.
[319] Pismo z 2 stycznia 2025 r.

Art. 61 – Prawo dostępu do informacji publicznej

1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.
2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.
3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.
4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

1. Realizacja obowiązku utrzymywania więzi z mieszkańcami przez radnych samorządowych

Rzecznik przedstawił sejmowej Komisji ds. Petycji opinię dotyczącą zasad utrzymywania przez radnego więzi z mieszkańcami i ich organizacjami oraz przyjmowania zgłaszanych przez nich postulatów. Wskazał na zasadność uzupełnienia przepisów ustaw samorządowych o regulacje umożliwiające pociągnięcie radnych samorządowych do odpowiedzialności statutowej w razie nierealizowania obowiązku utrzymywania więzi z mieszkańcami. Obecnie ustawy samorządowe wykluczają dookreślenie zasad utrzymywania więzi z mieszkańcami w statutach jednostek samorządu terytorialnego jak też wprowadzenie środków dyscyplinujących, w razie niewywiązywania się z tego obowiązku.

Istnieje różnica pomiędzy brakiem regulacji zagadnienia odpowiedzialności statutowej radnego samorządowego a mającą podstawy w regulaminach Sejmu i Senatu, odpowiedzialnością regulaminową posłów i senatorów. Sama zasada odpowiedzialności regulaminowej posłów i senatorów nie wywoływała większych wątpliwości – mimo że wolny charakter ich mandatu ma źródło bezpośrednio w Konstytucji, Rzecznik uznaje więc za niezrozumiałe powoływanie się na wolny charakter mandatu radnego jako przesłankę wykluczającą możliwość wprowadzenia odpowiedzialności statutowej.

RPO przedstawił[320] swoje stanowisko Przewodniczącemu sejmowej Komisji ds. Petycji w związku z pracami nad petycją.

Rzecznik ponadto podejmował szereg interwencji indywidualnych dotyczących realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, związanych zarówno z odmową dostępu do takiej informacji, jak też z przewlekłym rozpatrywaniem wniosków o jej udzielenie.

[320] V.604.12.2024 z 27 sierpnia 2024 r.

Art. 62 – Prawa wyborcze

1. Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.
2. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

1. Problemy związane z głosowaniem korespondencyjnym

Jak wskazała Państwowa Komisja Wyborcza, wyborca głosujący korespondencyjnie nie ma obowiązku odesłania do obwodowej komisji wyborczej wszystkich kart do głosowania otrzymanych w pakiecie wyborczym. Wyborca ma prawo, a nie obowiązek wzięcia udziału w głosowaniu. Wyborca głosujący korespondencyjnie może zatem nie odsyłać nawet żadnej karty do głosowania. Natomiast obowiązek przesłania mu wszystkich rodzajów kart wynika z konieczności zapewnienia wyborcy możliwości wyboru, w którym głosowaniu weźmie udział. PKW stoi na stanowisku, że postępowanie z kartą nieodesłaną do obwodowej komisji wyborczej jest decyzją wyborcy, lecz postępowanie to nie powinno naruszać powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Do Rzecznika zgłaszali się obywatele zaniepokojeni tym, że zgodnie z publicznie prezentowaną wykładnią PKW, zniszczenie własnej karty do głosowania w wyborach lub referendum podlega karze. Wnioskodawcy poszukiwali zaś właściwego sposobu postępowania z nieużytymi kartami do głosowania, tak by nie narazić ich na zniszczenie. Rzecznik zwrócił się[321] do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej o wyrażenie stanowiska w tej sprawie.

Przewodniczący PKW poinformował[322], że brak jest podstaw prawnych do przekazywania przez wyborców (osoby uprawnione do udziału w referendum) kart do głosowania nieodesłanych właściwej obwodowej komisji wyborczej do urzędu gminy lub do Delegatury Krajowego Biura Wyborczego. Nie wynika to z przepisów Kodeksu wyborczego i nie można tego rodzaju postępowania wywodzić z całościowej analizy przepisów prawa wyborczego. PKW wyraża opinię, że kwestia ta powinna zostać uregulowana ustawowo, a więc powinna być przedmiotem analizy i działania organu posiadającego inicjatywę ustawodawczą.

---

[321] VII.602.3.2021 z 9 lutego 2024 r.
[322] Pismo z 20 lutego 2024 r.

2. Dostępność wyborów dla osób z niepełnosprawnościami

Pomimo wysiłków podejmowanych przez organy władzy publicznej na poziomie ustawodawstwa oraz postępujących prac na poziomie samorządu terytorialnego, problem braku szerokiej dostępności wyborów i trudności w korzystaniu z praw wyborczych przez osoby z niepełnosprawnościami pozostaje aktualny i wciąż ma charakter systemowy. Kluczowa w tym zakresie jest dostępność lokali wyborczych, której poprawa wymaga dalszych skoordynowanych wysiłków.

Zgodnie z art. 186 § 1 Kodeksu wyborczego w każdej gminie co najmniej połowa lokali obwodowych komisji wyborczych powinna być dostosowana do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Szczegółowe wymogi lokalu określone są w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami (dalej jako: „rozporządzenie"). W toku realizowanej przez Biuro Rzecznika kontroli przed wyborami samorządowymi i wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. dokonano oceny dostępności 487 lokali wyborczych[323]. Jedynie w przypadku 67 z nich nie zidentyfikowano żadnego uchybienia. Przeprowadzone kontrole pozwoliły na zwrócenie uwagi na najczęstsze problemy, tj. brak dodatkowego oświetlenia w miejscu głosowania, brak odpowiednio dostosowanych dwóch wysokości miejsca do głosowania, nieodpowiednia wysokość zawieszenia obwieszczeń i informacji Państwowej Komisji Wyborczej, brak wyróżnienia krawędzi stopni schodów i progów, zbyt wysokie urny wyborcze, śliskie posadzki, nieoznaczenie przeźroczystych przegród w lokalu wyborczym.

Stwierdzone uchybienia w zdecydowanej większości nie dotyczyły barier architektonicznych budynków, odnosiły się natomiast do samej organizacji lokalu wyborczego: oznakowania przeszkód czy właściwego przygotowania miejsc zapewniających tajność głosowania. Zlikwidowanie tego typu uchybień i zapewnienie stanu zgodnego z kryteriami wskazanymi w rozporządzeniu może być przeprowadzone dość szybko i nie powinno powodować znaczących obciążeń organizacyjnych i technicznych.

Rzecznik zwrócił także uwagę na kwestię dostępności bezpośredniego otoczenia lokalu wyborczego. Nierzadko nawet najlepiej dostosowane lokale są trudno dostępne dla osób z niepełnosprawnościami z powodu występowania przeszkód w otoczeniu budynku

[323] Zob. Lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami w wyborach samorządowych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Raport z kontroli przeprowadzonej przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w dniach 5–7 kwietnia oraz 7–9 czerwca 2024 r., BIP RPO.

czy braku dostosowanego miejsca parkingowego w pobliżu. Kontrola dostępności lokali wyborczych w 2024 r. wykazała, że w otoczeniu 121 (25%) lokali wyborczych znajdowały się bariery utrudniające dotarcie do budynku, w którym znajdował się taki lokal. Stan dostępności lokali wyborczych wciąż wymaga poprawy, a proaktywna postawa, np. wyposażanie lokali wyborczych w szkła powiększające do użytku wyborców, czy też przygotowanie i oznaczenie toalet przystosowanych dla osób z niepełnosprawnościami, może skutecznie przyczynić się do realizacji tego celu. Przed wyborami samorządowymi Rzecznik zwrócił się[324] do władz samorządowych o zapoznanie się z uwagami oraz jak najszersze ich uwzględnienie.

3. Brak możliwości głosowania w wyborach samorządowych przez osoby pozbawione wolności

Do Rzecznika wpływały wnioski osób pozbawionych wolności dotyczące braku możliwości głosowania w wyborach samorządowych.

Wnioskodawcy wskazywali, że pomimo tego, iż nie byli pozbawieni prawa wybierania, nie zostali umieszczeni w spisie wyborców i nie wydano im kart do głosowania. W 2016 r. Rzecznik skierował wystąpienie do Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o wyjaśnienie stanu prawnego w zakresie możliwości głosowania osób pozbawionych wolności w wyborach do organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Przewodniczący PKW wskazał, że: „przepisy prawa wyborczego nie przewidują możliwości dopisywania się do rejestru wyborców gminy, na obszarze której znajduje się zakład karny (areszt śledczy), osób przebywających w tych zakładach, wyłącznie z uwagi na fakt odbywania przez te osoby (w danym okresie) kary w tym zakładzie. W ocenie PKW osoby jedynie odbywające karę w zakładzie karnym (areszcie śledczym) nie są z tego tytułu członkami wspólnoty samorządowej w jednostce samorządu terytorialnego, w której znajduje się ten zakład (areszt); są natomiast członkami tej wspólnoty, jeżeli zachodzą inne przesłanki pozwalające uznać, że stale zamieszkują na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego”.

Zgodnie z Kodeksem wyborczym komisarz wyborczy tworzy odrębny obwód głosowania m.in. w zakładzie karnym i areszcie śledczym, jeżeli w dniu wyborów będzie w nim przebywać co najmniej 15 wyborców. Spis wyborców w jednostkach, o których mowa w art. 12 § 4 Kodeksu wyborczego, sporządza się na podstawie wykazów osób, które

[324] VII.602.6.2014 z 25 marca 2024 r.

będą w nich przebywać w dniu wyborów, z zastrzeżeniem postanowień § 2. To właśnie ten ostatni przepis ma kluczowe znaczenie dla opisywanej problematyki, gdyż przesądzono w nim, że w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta do spisu wyborców, wpisuje się jedynie osoby stale zamieszkałe, odpowiednio, na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego lub gminy, w której przeprowadzane są wybory wójta. Aktualny stan prawny sprawia, że wiele osób pozbawionych wolności jest zdezorientowanych, czemu dają wyraz we wnioskach do Rzecznika. Z jednej strony, tacy wyborcy nie są wpisywani do spisu wyborców w odrębnym obwodzie głosowania w areszcie śledczym lub zakładzie karnym, z drugiej – będąc osobami pozbawionymi wolności – nie mogą udać się do lokalu wyborczego, by zagłosować osobiście w obwodzie właściwym ze względu na miejsce zamieszkania. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się[325] do Dyrektora Generalnego SW o przedstawienie wyjaśnień w sprawie.

W odpowiedzi Dyrektor wyjaśnił[326], że w zakresie przeprowadzania w zakładach karnych i aresztach śledczych wyborów do organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, Dyrektor Generalny SW wydaje polecenia u celu zapewnienia przez dyrektorów jednostek penitencjarnych – w porozumieniu z przewodniczącymi właściwych komisji wyborczych – obsługi oraz organizacyjno-technicznych warunków głosowania i pracy komisji. Procedura postępowania jest opracowana w oparciu o obowiązujące przepisy prawne. Służba Więzienna realizuje zadania na zasadach określonych w Kodeksie karnym wykonawczym w zakresie wykonywania tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności, natomiast z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów, w ramach posiadanych kompetencji wskazanych na wstępie – jak pokazuje dotychczasowa wieloletnia praktyka – zapewnia sprawną organizację i przebieg głosowania w wyborach przeprowadzanych w odrębnych obwodach głosowania utworzonych w jednostkach penitencjarnych oraz ich oddziałach zewnętrznych, respektując w tym zakresie prawa osób pozbawionych wolności.

Kwestia ta ma znaczenie systemowe i będzie ona przedmiotem dalszych analiz w Biurze Rzecznika.

---

[325] VII.602.72.2015 z 23 maja 2024 r.
[326] Pismo z 5 czerwca 2024 r.

4. Przypadki odmowy prawa do głosowania w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego

Do Rzecznika wpłynęły wnioski obywateli dotyczące odmowy wydania im kart do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce, ze względu na usunięcie ze spisu wyborców w związku z ujęciem na liście wyborców w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Rzecznik wystąpił o wyjaśnienia do Ministerstwa Cyfryzacji. W odpowiedzi wskazano, że „poszczególne kraje Unii Europejskiej, przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, za pośrednictwem dedykowanej platformy przygotowanej przez Komisję Europejską S-CIRCABC, przekazały Polsce wykazy obywateli polskich, którzy zadeklarowali chęć głosowania w wyborach organizowanych w danym kraju członkowskim, przy czym dotyczy to tylko wyborów do Parlamentu Europejskiego. W oparciu o przekazane informacje wyborcy wskazani na wykazach przekazanych przez poszczególne kraje UE zostali skreśleni ze spisów wyborców w Polsce, co oznacza, że mogli oddać głos tylko w kraju, który poinformował o tym, że osoba taka znajduje się na zagranicznym spisie wyborców. (…) Strona polska nie posiada wiedzy na temat zasad przyjmowania deklaracji udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez pozostałe Państwa członkowskie. Strona Polska nie ma także żadnych mechanizmów i możliwości ich weryfikacji, a zwłaszcza kwestionowania przekazywanych danych. Wyborcy, którzy zostali usunięci ze spisu wyborców w Polsce wobec deklaracji głosowania w innym kraju UE, nie byli informowani o podjętych czynnościach. Działania takie nie są przewidziane w przepisach prawa”.

Na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy 93/109/WE3 oraz art. 3 Kodeksu wyborczego, w tych samych wyborach do PE głosować można tylko jeden raz. Gwarancją tej zasady jest norma wyrażona w art. 26 § 4 Kodeksu wyborczego, który stanowi, że wyborca może być ujęty tylko w jednym spisie wyborców.

Wobec zarysowanego wyżej stanu prawnego należy wskazać na dwa problemy. Pierwszy z nich dotyczy wyborców posiadających podwójne obywatelstwo, którzy mogą być ujmowani w spisie wyborców w sposób automatyczny. Drugi dotyczy możliwości stosowania przez niektóre państwa członkowskie UE przepisów krajowych, które nie odpowiadają wymogowi, o którym mowa w art. 9 ust. 1 dyrektywy 93/109/WE i posługują się innymi mechanizmami ujmowania wyborcy na liście wyborców niż ujęcie na wyraźny wniosek wyborcy. Choć interpretacja § 10 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie spisu wyborców w zgodzie z art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/109/WE pozwala na twierdzenie, że gwarantem zgodności woli wyborcy ze stanem listy wyborców jest przede wszystkim

państwo, w którym wyborca niebędący obywatelem wyraża chęć głosowania, nie uzasadnia to jednak przyjęcia przez państwo obywatelstwa (także: jednego z obywatelstw) roli biernego obserwatora. Akceptacja wykreślenia obywatela ze spisu wyborców, co wiąże się z uniemożliwieniem mu skorzystania z prawa wybierania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce jest uzasadniona wyłącznie, jeśli jest wyrazem jego woli. Okoliczność, że Polska nie ma żadnych mechanizmów i możliwości weryfikacji, a zwłaszcza kwestionowania przekazywanych przez inne państwa członkowskie danych, skłania do podjęcia innych środków zabezpieczających możliwość pełnego urzeczywistnienia woli wyborcy w zakresie miejsca głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Takim środkiem powinno być co najmniej poinformowanie obywateli polskich o wykreśleniu ich ze spisu wyborców w związku z otrzymaniem informacji o ich ujęciu na liście wyborców innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Na rzecz zasadności zastosowania takiego mechanizmu przemawiać może w szczególności sytuacja części osób posiadających podwójne obywatelstwo państw, które stosują system automatycznego ujmowania obywateli w rejestrach i spisach na listach wyborców. Takie osoby, nie będąc poinformowane o właściwym miejscu głosowania, nie mogą być pewne tego, w którym państwie mogą oddać głos w wyborach do Parlamentu Europejskiego, co w niektórych przypadkach prowadzi do błędów skutkujących całkowitym uniemożliwieniem oddania głosu w wyborach do PE. Poinformowanie obywateli o wykreśleniu ich ze spisu wyborców, dokonane ze stosownym wyprzedzeniem, stanowiłoby także znaczne ułatwienie, a w niektórych sytuacjach nawet umożliwienie skorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 9 ust. 4 dyrektywy 93/109/WE, do „złożenia wniosku o skreślenie z listy wyborców" w innym państwie członkowskim, co stanowi środek doprowadzenia do ustalenia miejsca głosowania zgodnego z wolą wyborcy.

Mając na uwadze istotną rolę, jaką pełni informowanie obywateli o miejscu, w którym mogą skorzystać z czynnego prawa wyborczego w wyborach do PE, niepokój budzi to, że w aplikacji mObywatel, za której udostępnianie, utrzymanie i rozwój odpowiedzialny jest Minister Cyfryzacji, podawano obywatelom błędne informacje odnoszące się do ich miejsca głosowania. Niedopatrzenie to w większości badanych przez Rzecznika spraw doprowadziło do powstania bądź utrwalenia błędnego przekonania po stronie wyborców co do właściwego miejsca głosowania, a w praktyce uniemożliwiło skorzystanie z czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Dlatego też Rzecznik zwrócił się[327] do Ministra Cyfryzacji o rozważenie przygotowania stosowanej nowelizacji przepisów prawa wyborczego, która zakładałaby wprowadzenie obowiązku poinformowania obywateli polskich o wykreśleniu ich ze spisu wyborców w związku z otrzymaniem informacji o ujęciu ich na liście wyborców innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

W odpowiedzi Minister wskazał[328], że „Polska nie dysponuje możliwościami, ani technicznymi, ani prawnymi pozwalającymi na weryfikację danych otrzymywanych z innych krajów UE, pod kątem ich rzetelności, poprawności czy aktualności. Wykonanie takiej pracy byłoby również niemożliwe organizacyjnie, ponieważ dane z innych krajów UE mogą być przekazane zaledwie na kilka dni przed wyborami". Równocześnie, odnosząc się do postulatu informowania obywateli o braku możliwości głosowania w Polsce, wskazano, że jest on trudny do realizacji z kilku powodów. W pierwszej kolejności ciężko byłoby zorganizować w bardzo ograniczonym czasie akcję informacyjną skierowaną do konkretnych osób, choćby ze względu na potrzebę pozyskania do nich danych kontaktowych. Działania takie miałyby rację bytu wyłącznie wówczas, gdyby stosowne informacje były przekazywane pomiędzy krajami UE w terminie znacznie wyprzedzającym pierwszy możliwy dzień głosowania. Jednak nawet wtedy wyborca, kwestionujący fakt przypisania go do zagranicznego spisu wyborców, musiałby podjąć działania polegające na przywróceniu mu głosowania w Polsce, przy czym działania te musiałyby być podjęte w odpowiednim urzędzie kraju członkowskiego UE w takim terminie, aby możliwe było powiadomienie Polski o usunięciu osoby ze spisu wyborców w tym kraju, celem przywrócenia wyborcy możliwości głosowania w Polsce.

Rzecznik został zapewniony o trwających pracach nad działaniem aplikacji mObywatel, tak by przekazywała ona informację o ujęciu danej osoby w zagranicznym spisie wyborców.

[327] VII.602.76.2024 z 28 listopada 2024 r.
[328] Pismo z 27 grudnia 2024 r.

Art. 63 – Prawo do petycji, wniosków i skarg

Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

1. Propozycja zmian w ustawie o petycjach

W Biurze Rzecznika dokonano analizy propozycji zmian w ustawie o petycjach[329] zgłoszonych przez przedstawicieli Inicjatywy „Nasz Rzecznik". Wnioskodawcy krytykowali to, że o tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna. Zdaniem Rzecznika przepis art. 3 ustawy jest potrzebny, ponieważ służy uniknięciu niepożądanej sytuacji, w której np. pismo niebędące petycją w ogóle nie zostanie rozpatrzone, choć powinno zostać potraktowane jako wniosek lub skarga. Wnioskodawcy zaproponowali, aby wprowadzono instytucję odwołania od nieprawidłowego zakwalifikowania petycji, które to odwołanie miałby rozpatrywać wojewoda w terminie maksymalnie 30 dni. Ten postulat dotyczący prawidłowego kwalifikowania petycji jest wart rozważenia, bowiem organ władzy publicznej może nieprawidłowo ocenić treść pisma, naruszając istotę prawa do petycji, a decyzja taka nie podlega weryfikacji.

Zdaniem Wnioskodawców w art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach brakuje doprecyzowania, co oznacza termin „niezwłocznie". Choć termin „niezwłocznie" jest często spotykany w systemie prawa i oznacza „bez zbędnej zwłoki", czyli w pierwszym terminie, w jakim podjęcie określonej czynności jest możliwe, to celowe byłoby wskazanie konkretnego terminu dokonania czynności przez podmiot rozpatrujący petycję. Ponadto nowelizację ustawy o petycjach należałoby wykorzystać do wprowadzenia regulacji określającej wprost, że podmioty rozpatrujące petycję mają obowiązek publikować na swoich stronach internetowych nie tylko sam skan petycji, ale też skan udzielonej odpowiedzi na petycję. Obecnie praktyka w tym zakresie jest niejednolita i budzi wątpliwości.

Wnioskodawcy zasygnalizowali też niejasność art. 15 ustawy o petycjach, gdyż zawarte w nim odesłanie do odpowiedniego stosowania w zakresie nieuregulowanym przepisów k.p.a. nie zawiera wyliczenia tych przepisów, nie wiadomo więc, które z nich należy stosować odpowiednio. Wnioskodawcy postulowali również dodanie przepisów

[329] Ustawa z 11 lipca 2014 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 870).

dotyczących obowiązkowego wezwania osób składających petycję i ich wysłuchania, jak również dotyczących obowiązku udzielenia głosu osobom, które chcą go zabrać w trakcie posiedzenia, na którym rozpatrywana jest petycja. W ocenie Rzecznika na aprobatę – ze względu na zwiększenie poziomu tzw. partycypacji obywatelskiej – zasługuje pierwszy z tych dwóch postulatów. Drugi natomiast jest kontrowersyjny z uwagi na potencjalne niebezpieczeństwo dezorganizacji prac komisji rozpatrujących petycje w sytuacji, w której każdy zainteresowany zabierałby głos.

Rzecznik zwrócił się[330] do Przewodniczących Komisji do Spraw Petycji Sejmu i Senatu o podjęcie działań w celu wykonania inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do uwzględnienia tych postulatów.

Przewodniczący Komisji Petycji Senatu wskazał[331], że postulaty zgłoszone przez przedstawicieli Inicjatywy „Nasz Rzecznik" zostały poddane analizie. Z opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu wynika, że na rozważenie zasługuje postulat wskazujący na potrzebę jednoznacznego uregulowania, iż podmiot rozpatrujący petycję ma obowiązek publikowania na swojej stronie internetowej skanu odpowiedzi udzielonej na petycję.

[330] VII.604.32.2023 z 22 maja 2024 r.
[331] Pismo z 10 października 2024 r.

4. Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne

Art. 64 – Prawo do własności

1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

1. Zakaz obciążania i zbywania nieruchomości jako zabezpieczenie majątkowe w postępowaniu karnym

Do Rzecznika były kierowane wnioski dotyczące utrzymywania zabezpieczenia majątkowego w postaci zakazu obciążania i zbywania nieruchomości nałożonego w postępowaniu karnym. W rezultacie w przypadku nabycia w dobrej wierze nieruchomości w drodze licytacji komorniczej nabywca nie może nią swobodnie dysponować, gdyż tego rodzaju zabezpieczenie co do zasady nie wygasa.

Zgodnie z art. 291 § 1 k.p.k. w razie zarzucenia oskarżonemu popełnienia przestępstwa, za które lub w związku z którym można orzec: grzywnę, świadczenie pieniężne, przepadek, środek kompensacyjny, zwrot pokrzywdzonemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi korzyści majątkowej, jaką sprawca osiągnął z popełnionego przestępstwa, albo jej równowartości – może z urzędu nastąpić zabezpieczenie wykonania tego orzeczenia na mieniu oskarżonego lub na mieniu, o którym mowa w art. 45 § 2 k.k., jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że bez takiego zabezpieczenia wykonanie orzeczenia będzie niemożliwe albo znacznie utrudnione. Zgodnie z art. 291 § 4 k.p.k. zabezpieczenie majątkowe należy niezwłocznie uchylić w całości lub w części, jeżeli ustaną przyczyny, wskutek których zostało ono zastosowane w określonym rozmiarze, lub powstaną przyczyny uzasadniające jego uchylenie choćby w części. Postanowienie o zabezpieczeniu majątkowym na poczet ewentualnych przyszłych roszczeń nie stwarza trwałej sytuacji prawnej, skoro może być uchylone w całości lub w części.

Decyzja o zabezpieczeniu majątkowym może być podjęta do czasu uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie jurysdykcyjne, po którym oskarżony staje się skazanym. W stadium wykonawczym procesu karnego stosowanie instytucji zabezpieczenia majątkowego jest niedopuszczalne. W sytuacji, kiedy kary i środki karne są już prawomocnie orzeczone, można bezzwłocznie przystąpić do egzekucji. Organ procesowy może uchylić zabezpieczenie majątkowe z własnej inicjatywy, ale także na

wniosek zainteresowanego, jeżeli stało się ono bezprzedmiotowe lub niecelowe. W wyniku upadku zabezpieczenia następuje umorzenie postępowania wykonawczego, powodujące przywrócenie stanu sprzed zabezpieczenia.

Z punktu widzenia możliwości dysponowania nabytą nieruchomością istnieje jednak istotna różnica, która wymagałaby zmiany aktualnego stanu prawnego. Należy mieć bowiem na względzie fakt, iż to nadal prokurator autonomicznie decyduje o tym, czy i kiedy złoży wniosek o wykreślenie zakazu zbywania i obciążania nieruchomości, a limitowany jest jedynie prawomocnym zakończeniem postępowania karnego, o którym mowa w art. 294 § 1 k.p.k., a które może toczyć się latami. Do tego czasu nabywca licytacyjny nie będzie mógł sprzedać ani obciążyć swojej nieruchomości hipoteką.

W przypadku uruchomienia egzekucji z nieruchomości przez osobę trzecią jako tzw. wierzyciela egzekwującego, wartość zabezpieczonych wierzytelności limituje hipoteka przymusowa, która zostaje ustanowiona postanowieniem prokuratora i która wygasa wskutek przysądzenia własności, a następnie podziału sumy uzyskanej z egzekucji, która niekoniecznie musi wystarczyć na zaspokojenie całej kwoty, którą hipoteka zabezpieczała (art. 1023 § 2 k.p.c.), mając także na względzie pierwszeństwo hipoteki w czasie (art. 12 ust. 1 u.k.w.h. w zw. z art. 29 u.k.w.h.). W związku z tym hipoteka przymusowa nie ma „jakościowej" przewagi nad hipoteką umowną i jeśli wierzyciel egzekwujący, który pierwszy złożył wpis, wyegzekwuje całość wierzytelności, to może się okazać, że hipoteka przymusowa nie zostanie zaspokojona w całości albo nawet w części. Wówczas okaże się, że zakaz obciążania i zbywania nieruchomości tak naprawdę już niczego nie zabezpiecza, bowiem hipoteka przymusowa wygasła, doszło do przejścia własności nieruchomości z podejrzanego czy oskarżonego w postępowaniu karnym na osobę, która w dobrej wierze uzyskała własność nieruchomości na drodze postępowania cywilnego. Pomijając fakt, że osoba ta nie ma związku z toczącym się postępowaniem, to nie będzie można dokonać ponownej egzekucji z nieruchomości opartej na tych samych podstawach faktycznych, w związku z czym należy uznać, że tego rodzaju zabezpieczenie nie powinno istnieć w obrocie prawnym i stanowi tylko uciążliwość dla nabywcy tej nieruchomości.

W celu wprowadzenia równych i transparentnych zasad dla nabywców nieruchomości w drodze licytacji komorniczej rozważenia wymaga wprowadzenie art. 294 § 3 k.p.k. w brzmieniu: „Z chwilą uprawomocnienia się postanowienia o przysądzeniu własności wygasa zabezpieczenie, o którym mowa w art. 292".

Rzecznik zwrócił się[332] do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie analizy tej problematyki oraz rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister wskazał[333], że opisana przez Rzecznika sytuacja wymaga interwencji legislacyjnej, jednak zaproponowany kierunek zmiany art. 294 k.p.k., bez wprowadzenia odpowiednich rozwiązań legislacyjnych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu postępowania cywilnego, jest działaniem niewystarczającym, które nie uwzględnia w pełni interesu państwa realizowanych w toku procesu karnego, a w konsekwencji może powodować bezskuteczność wydanych w postępowaniu karnym postanowień o zabezpieczeniu majątkowym w postaci zakazu zbywania i obciążania nieruchomości.

2. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w drodze dziedziczenia

W skargach kierowanych do Rzecznika zwrócono uwagę, że art. 7 ust. 3 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[334] pozbawia cudzoziemca – spadkobiercę testamentowego, który nie legitymuje się zezwoleniem właściwego organu państwowego i wobec którego ustawodawca nie zrezygnował z obowiązku uzyskania zezwolenia – stosownego ekwiwalentu lub odszkodowania od spadkobierców ustawowych, którzy nabyli nieruchomość z mocy prawa. Narusza to konstytucyjne standardy ochrony własności.

W przypadku nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, zasadą jest konieczność uzyskania stosownego zezwolenia władzy publicznej. Jednym zaś z wyjątków od niej – nabycie w drodze dziedziczenia, jednakże wyłącznie wówczas, gdy nabywcami *mortis causa* pozostają osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego. Zgodnie natomiast z art. 7 ust. 3 ww. ustawy, jeżeli cudzoziemiec, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu, nie uzyska zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych na podstawie wniosku złożonego w ciągu dwóch lat od dnia otwarcia spadku, prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy.

Wskazana norma prawna wywołuje wątpliwości co do jej zgodności z konstytucyjnym prawem do własności oraz do dziedziczenia. Wątpliwości te podnoszone są również w literaturze przedmiotu. Przede wszystkim wskazuje się na niekonstytucyjność

[332] II.510.666.2024 z 11 lipca 2024 r.
[333] Pismo z 14 listopada 2024 r.
[334] Ustawa z 20 marca 1920 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 2278).

odmiennego traktowania przez ustawodawcę spadkobierców ustawowych i testamentowych. Nadto sam skutek prawny, który przewiduje przedmiotowy przepis, czyli całkowite pozbawienie prawa własności nieruchomości w drodze dziedziczenia w przypadku spóźnienia się ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia albo w przypadku, gdy otrzymanie tego zezwolenia nie będzie możliwe, jest nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenie praw i wolności może nastąpić ze względu na ważny interes publiczny, za jaki można uznać reglamentację nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, jednak ograniczenia te muszą być niezbędne i proporcjonalne. Poddanie zaś art. 7 ust. 3 przedmiotowej ustawy konstytucyjnemu testowi proporcjonalności pozwala uznać, że wyważenie swobody testowania spadkodawcy i ochrony prawa własności i prawa dziedziczenia spadkodawcy-cudzoziemca z jednej strony oraz publicznoprawnego interesu w kontroli kręgu cudzoziemskich podmiotów nabywających własność nieruchomości z drugiej strony, jest możliwe przez przyjęcie rozwiązań o charakterze mniej ingerencyjnym.

Za konstytucyjnie wątpliwe można również uznać określenie 2-letniego terminu zawitego od dnia otwarcia spadku, w którym spadkobierca testamentowy powinien złożyć wniosek o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości. Wskutek tej regulacji spadkobierca pozbawiony zostaje – w przypadku bezskutecznego upływu tego terminu – prawa wchodzącego w skład spadku nawet wtedy, gdy nie wiedział o otwarciu spadku, a więc nie mógł przedsięwziąć jakichkolwiek czynności w celu uczynienia zadość terminowi zawartemu w ww. przepisie, a tym samym nie mógł zachować swego prawa lub zrzec się go z własnej woli.

W opinii Rzecznika wymaga całościowego przemyślenia kwestia nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w drodze dziedziczenia. Zmiany powinny w szczególności uwzględniać postulat wyrównania sytuacji prawnej spadkobierców ustawowych i testamentowych, zniesienia zawitego charakteru terminu do wystąpienia o zezwolenie na nabycie nieruchomości, określenia mniej ingerencyjnego skutku nieuzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości oraz wprowadzenia jakiejś formy kompensacji – czy to od innych podmiotów, które nabyły prawa do nieruchomości, czy od Skarbu Państwa – w przypadku pozbawienia lub ograniczenia praw spadkobiercy do dziedziczonej nieruchomości.

Rzecznik zwrócił się[335] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie przedstawionego problemu i przekazanie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister podkreślił[336], że dwuletni termin na wystąpienie z wnioskiem o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości ma charakter dyscyplinujący cudzoziemca-spadkobiercę testamentowego. Termin ten jest wystarczający, aby cudzoziemiec, będący spadkobiercą testamentowym, dopełnił wszelkich formalności związanych ze śmiercią spadkodawcy. Odnosząc się do kwestii niekonstytucyjności odmiennego traktowania przez ustawodawcę spadkobierców ustawowych i testamentowych oraz postulatu zrównania ich sytuacji prawnej, proponowane przez Rzecznika rozwiązanie mogłoby prowadzić do nadużyć z punktu widzenia celów ustawy, a także zaburzyć kryteria, jakimi kieruje się organ, rozpatrując wnioski o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości. Natomiast proponowane uregulowania w zakresie np. powstania obowiązku ekwiwalentu lub odszkodowania od spadkobierców ustawowych, którzy z mocy prawa nabyli nieruchomość, powinny podlegać ocenie w kontekście zmiany przepisów dotyczących dziedziczenia i rozliczeń pomiędzy spadkobiercami zawartych w Kodeksie cywilnym, materia ta zaś wykracza poza kompetencje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Problem będzie przedmiotem działań Rzecznika także w 2025 r.

3. Nowelizacja przepisów dotyczących zmiany umowy dzierżawy w czasie jej trwania

Rzecznik zgłosił[337] udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej nowelizacji przepisów dotyczących zmiany umowy dzierżawy w czasie jej trwania i wniósł o stwierdzenie, że: art. 4 ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2, w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 32, w związku z art. 20 i w związku z art. 22 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika regulacja, wprowadzając mechanizm zmian umów dzierżawy zawartych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, przez wyłączenie z przedmiotu dzierżawy, wskazanych przez Agencję 30% powierzchni użytków rolnych, na podstawie zgody dzierżawcy wyrażonej pod rygorem utraty prawa pierwszeństwa określonego w art. 29 ust. 1 pkt 3 oraz prawa do bezprzetargowego zawarcia kolejnej umowy na dalszą

[335] IV.7000.11.2022 z 6 września 2024 r.
[336] Pismo z 8 października 2024 r.
[337] IV.7001.6.2024 z 21 maja 2024 r., sygn. akt SK 31/24.

dzierżawę, uregulowanego w art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, jest niezgodna z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Art. 4 ustawy zmieniającej, wprowadzając mechanizm zmian umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, naruszył stabilność i trwałość stosunków dzierżawy, stanowiąc nieproporcjonalną ingerencję w zasadę ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 z związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), prawo do równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz naruszając zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Celem rozdysponowania nieruchomości rolnych przez oddanie ich w dzierżawę jest zapewnienie prowadzenia gospodarki rolnej na tych gruntach i utrzymywanie ich w odpowiedniej kulturze rolnej. Dodatkowo jako cel należy wskazać także zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego państwa. Specyfika stosunku dzierżawy nieruchomości rolnych należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, przejawiająca się m.in. w uprawnieniach bezprzetargowego przedłużenia dzierżawy i możliwości nabycia dzierżawionych nieruchomości na zasadach pierwszeństwa, które stanowią formę przywileju przyznanego przez państwo, związana jest jednak z lojalnością państwa wobec podmiotu podejmującego działalność gospodarczą na dzierżawionych terenach. Pomimo iż uprawnienia dzierżawców nie są prawami majątkowymi, których mogliby skutecznie dochodzić, to bezpieczeństwo prawne przedsiębiorstw rolnych, jako stron umów, i stabilność tych umów dzierżawy, opierać należy na konstytucyjnej zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Dobrowolność przyjęcia propozycji Agencji dotyczących wyłączenia z trwających umów dzierżawy była pozorna. Dzierżawcy, którzy od lat 90. XX w. prowadzili na dzierżawionych gruntach z Zasobu gospodarstwa wielkotowarowe, powstałe w większości na bazie upadających w okresie transformacji ustrojowej państwowych przedsiębiorstw rolnych – realizujące zatem również funkcję społeczną – a zarazem wykazujące największą efektywność produkcji rolnej, lecz również ponosząc znaczące nakłady na zapewnienie ich funkcjonowania, jeżeli chcieli kontynuować tę działalność i zgodnie z postanowieniami umów przedłużyć je na kolejny okres, musieli wyrazić zgodę na wyłączenia. Jednak regulacja ta nie była uzasadniona ważnym interesem publicznym, w szczególności wynikającym z konieczności wspierania rodzinnych gospodarstw rolnych (art. 23 Konstytucji). Nie można uznać, aby ograniczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez ingerencję w treść trwających umów dzierżawy nie pozostawało w sprzeczności z gwarancjami przewidzianymi w art. 22 w zw. z art. 20 Konstytucji.

Jest to już szóste postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczące tego problemu, przy czym wszystkie poprzednie zostały umorzone z przyczyn formalnych – także to, do którego przystąpił Rzecznik[338].

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

4. Wycena nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod inwestycje według „specustawy drogowej"

Rzecznik zgłosił[339] udział w postępowaniu uchwałodawczym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego: „Czy ustalenie wartości nieruchomości wywłaszczonej lub przejętej z mocy prawa na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[340], która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, powinno nastąpić na zasadach określonych w § 49 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wyceny nieruchomości[341] – przed zmianą stanu prawnego: w § 36 ust. 4 uchylonego rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego[342] – czy też uwzględniać zasadę korzyści określoną w art. 134 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami"[343]?

Pytanie zawarte we wniosku o podjęcie uchwały dotyka szerszego zagadnienia, tj. prawidłowego ukształtowania normy prawnej, znajdującej zastosowanie w przypadku ustalenia wartości nieruchomości wywłaszczonej lub przejętej z mocy prawa na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, które na dzień wydania decyzji były przeznaczone pod inwestycję drogową. Artykuł 134 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje, że „wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości". Artykuł 134 ust. 4 u.g.n. wyrażający zasadę korzyści stanowi: „Jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia". Gdy wywłaszczona pod realizację celu publicznego nieruchomość zyskuje w związku z tym na

[338] Informacja RPO za 2019 r., s. 252–253; Informacja RPO za 2020 r., s. 234.
[339] IV.7003.36.2024 z 12 grudnia 2024 r., sygn. akt I OPS 1/24.
[340] Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 311).
[341] Rozporządzenie z 23 września 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1832).
[342] Rozporządzenie z 21 września 2004 r (Dz.U. z 2021 r., poz. 555 ze zm.).
[343] Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1145).

wartości, zasada ta pozwala na przyjęcie jako podstawy do oceny wartości nieruchomości jej zmienionego, a więc bardziej korzystnego przeznaczenia.

Zgodnie z § 49 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wyceny nieruchomości, przy wycenie nieruchomości uprzednio zajętych pod inwestycje drogowe, ich wartość rynkowa powinna zostać określona przez odniesienie do przeznaczenia nieruchomości przeważających wśród gruntów przyległych, chyba że „określenie jest możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych". Uprzednio obowiązujący § 36 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego miał tożsamą treść.

W orzecznictwie można wyodrębnić dwa stanowiska. Pierwsze nakazuje, aby przy wycenie opisanych nieruchomości stosować zasadę korzyści na podstawie art. 134 ust. 4 u.g.n. interpretowanym w związku z § 49 ust. 4 rozporządzenia (wcześniej § 36 ust. 4 rozporządzenia). Wówczas możliwe staje się ustalenie wartości nieruchomości dla celów odszkodowania w oparciu o nieruchomości o przeznaczeniu drogowym w każdym przypadku, gdy cel wywłaszczenia powoduje zwiększenie wartości wywłaszczanej nieruchomości, chyba że taki sposób ustalenia wartości nie jest możliwy z uwagi na brak nieruchomości podobnych. Zgodnie z tym poglądem wartość nieruchomości drogowych staje się niejako punktem wyjścia prowadzonej wyceny.

Drugi pogląd przewiduje oparcie się wyłącznie na treści przepisów rozporządzenia jako *lex specialis.* Zgodnie z nim przepisy rozporządzenia należy wykładać dosłownie i – jeśli nieruchomość była przeznaczona pod inwestycje drogowe – uwzględniać ceny transakcyjne sprzedaży nieruchomości drogowych, ewentualnie odnosząc się do wartości nieruchomości przyległych.

Rzecznik zajął stanowisko wspierające pierwszy z przywołanych poglądów. W jego ocenie przepisy rozporządzenia nie mogą interpretować zasady wyrażonej w akcie rangi ustawowej w sposób zmieniający jej wykładnię, a w dodatku na niekorzyść jednostki. Rozporządzenia są aktami wykonawczymi do ustaw i powinny być z nimi zgodne. System prawny ukształtowany jest hierarchicznie, co ogranicza możliwość modyfikacji przepisów ustawy przez rozporządzenie. Sądy powinny przyznać pierwszeństwo wykładni prokonstytucyjnej, tzn. takiej, która realizuje konstytucyjny standard ochrony praw i wolności. Modyfikacja sposobu zastosowania zasady korzyści zawarta w rozporządzeniu może być natomiast oceniona jako nieproporcjonalnie ingerująca w prawo własności.

Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego.

5. Procedura oszacowania nieruchomości w sądowym postępowaniu egzekucyjnym

Do Rzecznika wpływa wiele skarg od dłużników, którzy wskazują, że mimo znacznego upływu czasu między sporządzeniem protokołu opisu i oszacowania nieruchomości a pierwszym terminem jej licytacji i istotnym wzrostem cen rynkowych nieruchomości w tym okresie, komornicy nie uwzględniają ich wniosków o sporządzenie dodatkowego opisu i oszacowania w trybie art. 951 Kodeksu postępowania cywilnego.

Sytuacja, w której w wyniku znacznego upływu czasu między datą sporządzenia protokołu opisu i oszacowania a terminem licytacji suma oszacowania dezaktualizuje się w wyniku zmian cen rynkowych nieruchomości, może powodować naruszenie praw majątkowych stron postępowania egzekucyjnego, jeżeli w takich okolicznościach komornicy odmawiają sporządzenia dodatkowego opisu i oszacowania. W ocenie Rzecznika nie przekonuje argument prezentowany w części piśmiennictwa i w niektórych orzeczeniach sądów powszechnych, że suma oszacowania determinuje jedynie cenę wywołania i nie ma istotnego wpływu na możliwą do uzyskania cenę w toku licytacji nieruchomości, ponieważ faktyczna wartość nieruchomości jest weryfikowana w toku licytacji.

Specyfika sprzedaży egzekucyjnej, wyrażająca się chociażby w mechanizmie określania ceny wywołania stanowiącej jedynie część sumy oszacowania, jak również analiza przypadków przebiegu licytacji w postępowaniu egzekucyjnym, prowadzą bowiem do odmiennych wniosków. Mechanizm rynkowy, w tym wzajemne oddziaływanie na siebie czynników ekonomicznych, takich jak popyt i podaż, mają stosunkowo niewielki wpływ na cenę, za jaką nieruchomość zostaje ostatecznie sprzedana w postępowaniu egzekucyjnym. Osoby przystępujące do licytacji komorniczej szukają bowiem okazji do nabycia nieruchomości za cenę niedostępną na rynku w typowych transakcjach i są zainteresowane tym, żeby zapłacić za nieruchomość jak najmniej. Dlatego też licytacyjny charakter sprzedaży nieruchomości w postępowaniu egzekucyjnym nie niweluje w wystarczającym stopniu niekorzystnych skutków braku uwzględnienia w protokole opisu i oszacowania zmian cen na rynku nieruchomości wynikających z upływu czasu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że to wysokość ceny wywołania, będącej pochodną sumy oszacowania, a nie mechanizm rynkowy, ma decydujący wpływ na to, za jaką kwotę nieruchomość zostanie sprzedana w toku egzekucji. W konsekwencji tylko taka suma

oszacowania, która odzwierciedla realną i aktualną wartość rynkową nieruchomości, umożliwia uzyskanie za nieruchomość ceny stanowiącej jej rzeczywisty ekwiwalent, co daje dłużnikowi szansę uwolnienia się od długów, a wierzycielowi – uzyskania zaspokojenia swoich roszczeń w możliwie najwyższym stopniu.

Nie można uznać, że w przypadku odmowy sporządzenia przez komornika dodatkowego opisu i oszacowania wówczas, gdy ceny rynkowe nieruchomości zmieniły się w wyniku upływu czasu, prawa majątkowe dłużnika i wierzyciela są w wystarczającym stopniu chronione przez licytacyjny tryb sprzedaży nieruchomości. Nieruchomość jest często jedynym wartościowym aktywem dłużnika, którego sprzedaż umożliwia mu uwolnienie się od ciążących na nim zobowiązań. W takich okolicznościach prawidłowe ustalenie wartości nieruchomości, która będzie aktualna w dacie licytacji nieruchomości, umożliwia uzyskanie ceny zbliżonej do ceny rynkowej i zaspokojenie wierzytelności w możliwie największym stopniu, co pozostaje w interesie obu stron postępowania egzekucyjnego.

Za niepokojący – z punktu widzenia ochrony praw stron postępowania egzekucyjnego – Rzecznik uważa również wniosek, jaki wynika z treści uzasadnień postanowień komorników odmawiających sporządzenia dodatkowego opisu i oszacowania. Analiza tych postanowień pozwala na stwierdzenie, że odmowy uwzględniania wniosków dłużników nie są poprzedzone rzetelną analizą. Wskazane uzasadnienia są bardzo ogólne i lakoniczne. Najczęściej, poza powołaniem się na tezy wybranych orzeczeń sądów, w ogóle nie odnoszą się ani do konkretnej nieruchomości, ani też do sytuacji cenowej na lokalnym rynku nieruchomości. Komornicy często nie dokonują również analizy dostarczanych przez dłużników prywatnych operatów szacunkowych, wskazujących na inną wartość nieruchomości aniżeli ta ustalona w protokole opisu i oszacowania. Praktyka taka budzi zastrzeżenia. Formułowanie lakonicznych uzasadnień postanowień, odmawiających sporządzenia dodatkowego opisu i oszacowania trybie art. 951 k.p.c., utrudnia bowiem dłużnikom skuteczne zaskarżanie postanowień komorników. Rzecznik zwrócił się[344] do Prezesa Krajowej Rady Komorniczej o przedstawienie stanowiska samorządu komorniczego w powyższych sprawach.

W związku z brakiem odpowiedzi Rzecznik będzie kontynuował działania w tej sprawie także w roku bieżącym.

[344] IV.512.54.2024 z 25 września 2024 r.

6. Uprawnienia nabywców roszczeń z dekretu warszawskiego

Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął[345] zagadnienie prawne, z jakim wystąpił[346] Rzecznik. W uchwale stwierdził, że nabywcy roszczeń dekretowych nie mogą być stroną w postępowaniu administracyjnym o ustanowienie na dekretowych gruntach prawa użytkowania wieczystego. Tym samym ostatecznie rozstrzygnięto spór o charakter roszczenia dekretowego. W uzasadnieniu uchwały sąd wskazał, że art. 7 dekretu przyznaje interes prawny jedynie dotychczasowym właścicielom nieruchomości, ponieważ celem dekretu warszawskiego było zabezpieczenie praw wyłącznie osób dotkniętych jego działaniem, a nie osób trzecich. Dlatego tylko właściciele i ich spadkobiercy mogą być uznani za stronę postępowania w świetle art. 28 k.p.a. Roszczenia dekretowego nie można uznać za tzw. ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną, nie gwarantuje ono nabycia prawa użytkowania wieczystego, a obecnie – własności gruntu. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że umową cywilnoprawną nie można zmieniać woli ustawodawcy wyrażonej w akcie prawa publicznego, którego fundamentalną cechą jest nadrzędność władzy nad adresatem norm.

7. Nadzór nad funkcjonowaniem spółek wodnych

Omówienie: Art. 58 – Wolność zrzeszania się.

8. Przepisy o ograniczeniu obrotu ziemią rolną

Trybunał Konstytucyjny wyznaczył termin rozpoznania wniosku[347] Rzecznika sprzed ośmiu lat o stwierdzenie niekonstytucyjności uchwalonych w 2016 r. przepisów o obrocie ziemią rolną. Rzecznik powziął jednak informację, że w składzie orzekającym TK zasiadała osoba wybrana na stanowisko sędziego z naruszeniem art. 194 ust. 1 Konstytucji, tj. na miejsce obsadzone przez Sejm VII kadencji, co wynika z wyroków zarówno samego Trybunału Konstytucyjnego, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i co formalnie potwierdziła uchwała Sejmu RP z 6 marca 2024 r., stanowiąca w ocenie Rzecznika akt wydany na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji, tj. służący wykonaniu orzeczeń TK. Z tego powodu Rzecznik cofnął[348] wniosek, zaś postępowanie w tej sprawie zostało umorzone[349].

---

[345] Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 10 kwietnia 2024 r., sygn. I OPS 1/23.
[346] Informacja RPO za 2023 r., s. 254–255.
[347] IV.7005.8.2016 z 11 lipca 2016 r., 12 sierpnia 2016 r. i z 22 września 2016 r.; Informacja RPO za 2016 r., s. 301–303.
[348] Pismo z 10 czerwca 2024 r.
[349] Postanowienie TK z 23 lipca 2024 r., sygn. K 36/16.

9. Zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu

W związku z cofnięciem pytania prawnego przez Sąd Rejonowy w Grudziądzu, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie dotyczącej konstytucyjności przepisów Kodeksu cywilnego, wykładanych w ten sposób, że dopuszczalne jest nabycie w drodze zasiedzenia przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu (przed datą wejścia w życie przepisów Kodeksu cywilnego wprowadzających do systemu prawa służebność przesyłu) w sytuacji, gdy nie została wydana decyzja administracyjna ograniczająca prawa właściciela do gruntu służebności gruntowej[350]. RPO był uczestnikiem tego postępowania, ponieważ zgłosił swój udział i prezentował stanowisko, że omawiana regulacja prawna jest niezgodna z Konstytucją.

10. Wpis do wojewódzkiej ewidencji zabytków a prawa właściciela

Rzecznik przystąpił[351] w 2023 r. do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanego pytaniem prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącym braku adekwatnej ochrony prawnej właściciela nieruchomości wpisanej do wojewódzkiej ewidencji zabytków. Ponieważ jednak NSA cofnął pytanie, także i to postępowanie zostało umorzone[352].

11. Zasady organizacji polowań a prawa właścicieli gruntów

Od kilku lat do Biura RPO wpływają skargi obywateli i organizacji społecznych będących właścicielami nieruchomości w obrębie obwodów łowieckich na narzucanie im obowiązku znoszenia działalności myśliwych. Chociaż działalność myśliwych jest niezbędna dla zapewnienia odpowiedniej gospodarki łowieckiej i zbalansowania ochrony środowiska, to jednak powinna ona uwzględniać prawa właścicieli nieruchomości, na których prowadzone są polowania.

Obwody łowieckie tworzone są w drodze uchwały sejmiku wojewódzkiego. Właściciele nieruchomości nie są natomiast zapraszani do zespołu. Właściciele mogą jedynie zgłosić uwagi do projektu na takich samych zasadach jak każdy zainteresowany obywatel. Możliwość zgłaszania uwag przez właścicieli została wprowadzona w ramach wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdzono, że art. 27 ust. 1

[350] Postanowienie TK z 21 maja 2024 r., sygn. P 14/16.
[351] Informacja RPO za 2023 r., s. 244–246.
[352] Postanowienie TK z 8 stycznia 2025 r., sygn. P 2/23.

Prawa łowieckiego był niezgodny z Konstytucją przez to, że upoważniał do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości. W ocenie Trybunału ówczesny mechanizm tworzenia obwodów łowieckich, biorąc pod uwagę całokształt ograniczeń będących skutkiem objęcia nieruchomości granicami obwodu łowieckiego, był ukształtowany w sposób niespełniający przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*. Wprowadzona zmiana nie wykonała jednak w sposób właściwy tego wyroku, bo uprawnienia właścicieli do partycypacji w procedurze tworzenia obwodów łowieckich mają charakter iluzoryczny. Uwzględnienie uwag zależy bowiem od całkowicie uznaniowej decyzji marszałka lub sejmiku, która nie podlega kontroli sądowej. W praktyce takie uwagi są uwzględniane niezwykle rzadko. Taki stan rzeczy nadal stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności.

Po drugie, ustanowienie obwodu łowieckiego jest równoznaczne z powstaniem *ex lege* swego rodzaju służebności na rzecz Skarbu Państwa, którą właściciel nieruchomości musi znosić, nie otrzymując niczego w zamian. Z tego tytułu właścicielowi nie przysługuje żadna rekompensata finansowa, a jedynie prawo do odszkodowania za szkody wyrządzone w uprawach i płodach rolnych przez niektóre zwierzęta łowne oraz za szkody wyrządzone przy polowaniu. Prowadzi to też do obniżenia wartości ziemi, a uszczerbek ten nie jest rekompensowany przez państwo. Z dzierżawienia nieruchomości objętych obwodem łowieckim korzyści czerpią zaś Lasy Państwowe i starostowie, którzy wydzierżawiają dany obwód Polskiemu Związkowi Łowieckiemu, za co otrzymują czynsz. Także i w tym przypadku można mówić o nieproporcjonalnym ograniczeniu prawa własności prywatnej.

Po trzecie, art. 27b Prawa łowieckiego pozwala jedynie właścicielowi – osobie fizycznej – skutecznie sprzeciwić się organizacji polowań na jego nieruchomości poprzez złożenie przed starostą oświadczenia o zakazie. Wiążą się z tym dwa problemy. Właściciel bądź użytkownik wieczysty niebędący osobą fizyczną nie ma żadnych narzędzi prawnych sprzeciwienia się polowaniom na swym terenie. Przepis arbitralnie różnicuje ochronę prawa własności w zależności od tego, czy właściciel działa jako osoba fizyczna, czy jako osoba prawna bądź ułomna osoba prawna, co narusza konstytucyjny nakaz równej dla wszystkich ochrony prawnej własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Ponadto wymóg złożenia oświadczenia przed starostą stanowi zbędną formalność, która może być nadużywana przez tego ostatniego przez odmawianie spotkania z właścicielem w celu praktycznego zablokowania możliwości wydania przez właściciela zakazu polowań. Z prawnego punktu widzenia starosta nie może odmówić spotkania, ale prawo nie wyznacza

mu terminu na przyjęcie oświadczenia, a nie przewiduje sankcji za unikanie tego. Tym samym wola starosty może stać się samoistnym i pozaustawowym źródłem ograniczenia prawa do poszanowania własności prywatnej, co narusza wymóg wyłączności ustawy (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Po czwarte, dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego nie mają obowiązku informowania właściciela nieruchomości o zamiarze organizacji polowania indywidualnego.

Wreszcie po piąte, właściciel może wnieść sprzeciw wobec organizowania polowania zbiorowego, ale rozpatruje go podmiot je organizujący – dzierżawca albo zarządca obwodu łowieckiego. Sprzeciw stanowi nieefektywny środek odwoławczy od działania ingerującego w prawo własności właściciela, ponieważ: rozpatruje go podmiot mający interes w organizacji polowania; przepis nie określa formy rozpatrzenia sprzeciwu ani nie przewiduje obowiązku poinformowania właściciela o jego nieuwzględnieniu; rozstrzygnięcie dzierżawcy/zarządcy nie musi zawierać uzasadnienia; przesłanki uwzględnienia sprzeciwu określone są zbyt wąsko; rozstrzygnięcie nie podlega zaskarżeniu. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się[353] do Ministra Klimatu i Środowiska o rozważenie nowelizacji przepisów Prawa łowieckiego w taki sposób, aby zapewnić właścicielom nieruchomości adekwatną ochronę ich praw majątkowych.

Minister wskazał[354], że zwiększenie poziomu ochrony prawa własności oraz skuteczne informowanie właścicieli nieruchomości o polowaniach mają stać się w założeniu przedmiotem planowanej nowelizacji Prawa łowieckiego. Ministerstwo Klimatu i Środowiska ze zrozumieniem przyjmuje stanowisko, że obecny stan prawny budzi istotne wątpliwości z perspektywy konstytucyjnej możliwości ograniczania prawa własności prywatnej, które musi mieć charakter proporcjonalny, co wynika wprost z przepisów Konstytucji. Uprawnienie właścicieli nieruchomości do partycypacji w procedurze tworzenia obwodów łowieckich ma zaś w istocie charakter iluzoryczny. Z perspektywy ochrony środowiska analizowana będzie także możliwość poddawania planów łowieckich strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Toczą się prace zmierzające do zaproponowania zmian w systemie informowania o planowanych polowaniach zbiorowych oraz indywidualnych, tak aby informacja taka była powszechnie i łatwo dostępna.

[353] VII.7202.11.2021 z 8 sierpnia 2024 r.
[354] Pismo z 12 listopada 2024 r.

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

Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.

1. Przedłużenie prawa do świadczenia usług psychologicznych dla psychologów z Ukrainy

Do Rzecznika wpłynęło pismo organizacji i instytucji działających na rzecz praw człowieka, zawierające prośbę o interwencję w sprawie przedłużenia prawa do świadczenia usług psychologicznych dla psychologów z Ukrainy bez konieczności nostryfikacji dyplomu.

Zgodnie z art. 64a ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa[355], od dnia 24 lutego 2022 r., przez okres 18 miesięcy, obywatel Ukrainy przebywający na terytorium Polski w okresie pobytu zgodnego z obowiązującymi przepisami, w przypadkach, o których mowa w art. 22 ust. 1, posiadający uzyskany w Ukrainie dyplom: jednolitych studiów na kierunku psychologia albo dyplom ukończenia studiów pierwszego stopnia na kierunku psychologia i drugiego stopnia na kierunku psychologia, zakończonych uzyskaniem tytułu zawodowego specjalisty na kierunku psychologia albo magistra na kierunku psychologia, może świadczyć usługi psychologiczne obywatelom Ukrainy przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym może udzielać świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień. Uprawnienia wynikające z wyżej wymienionej ustawy wygasły w dniu 24 sierpnia 2023 r.

W przeszłości ustawodawca podejmował działania zmierzające do wydłużenia możliwości świadczenia usług psychologicznych przez obywateli Ukrainy bez konieczności nostryfikacji dyplomu. Nie doprowadziły one jednak do nowelizacji ustawy. Rzecznik interweniował w niniejszej sprawie m.in. u Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy, który wskazał, że Ministerstwo Zdrowia dostrzega zasadność przedłużenia okresu funkcjonowania przepisów art. 64a ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, a także zapewnił, że odpowiednie rozwiązania legislacyjne zostaną przygotowane przy ewentualnej nowelizacji przedmiotowej ustawy. Mając to na uwadze, Rzecznik zwrócił

[355] Ustawa z 12 marca 2022 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 103 ze zm.).

się[356] do Ministra Zdrowia o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych wychodzących naprzeciw dostrzeżonemu problemowi.

W odpowiedzi poinformowano[357] Rzecznika, że resort zgłosił propozycję do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Ministerstwem wiodącym dla tego projektu jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ministerstwo Zdrowia zaproponowało zmianę art. 64a ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa poprzez przywrócenie możliwości, do dnia 31 grudnia 2025 r., świadczenia usług psychologicznych obywatelom Ukrainy przebywającym na terytorium Polski, w tym udzielania świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień przez osoby posiadające uzyskany w Ukrainie dyplom: jednolitych studiów na kierunku psychologia albo ukończenia studiów pierwszego stopnia na kierunku psychologia i drugiego stopnia na kierunku psychologia – zakończonych uzyskaniem tytułu zawodowego specjalisty na kierunku psychologia albo magistra na kierunku psychologia.

W związku z trwającymi pracami legislacyjnymi nad ustawą o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, w wystąpieniu do Marszałka Senatu, Rzecznik zwrócił[358] uwagę na potrzebę przedłużenia prawa do świadczenia usług psychologicznych dla psychologów z Ukrainy bez konieczności nostryfikacji dyplomu. Z uwagi na wysokie zapotrzebowanie w zakresie dostępu do opieki psychologicznej, wydłużenie możliwości świadczenia usług psychologicznych przez obywateli Ukrainy jest zmianą oczekiwaną przez szereg organizacji, jak również samych psychologów pochodzących z Ukrainy. Mając to na uwadze, Rzecznik zwrócił się o uwzględnienie tego w trakcie prac nad uchwaloną ustawą i rozważenie podjęcia działań, tak by akt ten wychodził naprzeciw dostrzeżonemu problemowi.

Postulowane przez Rzecznika zmiany prawne zostały wprowadzone i obywatele Ukrainy, posiadający określone w ustawie kwalifikacje, mogą udzielać świadczeń psychologicznych do dnia 30 września 2025 r.

---

[356] VII.7014.12.2023 z 18 stycznia 2024 r.
[357] Pismo z 7 lutego 2024 r.
[358] Pismo z 13 lutego 2024 r.

2. Określenie wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawała kwestia braku regulacji ustawowej dla określenia wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Rzecznik ponownie wskazał na zasadność podjęcia działań legislacyjnych.

Obowiązujące regulacje nie określają ani kryteriów wyboru, ani wymagań kwalifikacyjnych osób wykonujących gleboznawczą klasyfikację gruntów. Oznacza to, że klasyfikatorem może być dowolna osoba upoważniona przez starostę, co stwarza ryzyko nieprawidłowego przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Zagadnieniem uprawnień do prawidłowej klasyfikacji gruntów Rzecznik zajmuje się od roku 2008, na przestrzeni lat wskazując na potrzebę interwencji ustawodawczej.

Najwyższa Izba Kontroli w roku 2021 oraz 2022 podjęła zgłoszony przez Rzecznika temat kontroli sposobu wykonywania przez starostów gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w warunkach braku stosownej regulacji ustawowej. Wyniki obydwu przeprowadzonych przez NIK kontroli wyraźnie potwierdziły wadliwość aktualnego stanu prawnego: skontrolowane starostwa nie zapewniły prawidłowego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów w latach 2015–2020. Najwyższa Izba Kontroli w swoich zaleceniach pokontrolnych rekomendowała stronie rządowej pilne podjęcie działań legislacyjnych, zmierzających do wprowadzenia zmian w ustawie, określających niezbędne kwalifikacje osób uprawnionych do przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych w ramach gleboznawczej klasyfikacji gruntów, które będą zapewniały odpowiedni poziom merytoryczny opinii wydawanych przez klasyfikatorów.

Zgodnie z ostatnimi wyjaśnieniami, przedstawionymi[359] Rzecznikowi przez Ministra Rozwoju i Technologii, resort ten zwrócił się z wnioskiem o wpis projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Rzecznik wystąpił[360] do Ministra Rozwoju i Technologii o udzielenie informacji na temat aktualnego stanu prac legislacyjnych w tej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano[361] Rzecznika, że Ministerstwo Rozwoju i Technologii jest w trakcie przygotowywania wniosku o wprowadzenie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo geodezyjne i

[359] Informacja RPO za 2023 r., s. 216.
[360] IV.7007.50.2014 z 2 lutego 2024 r.
[361] Pismo z 22 lutego 2024 r.

kartograficzne. Projekt ten będzie uwzględniał wnioskowane przez Najwyższą Izbę Kontroli zmiany w zakresie uregulowania kwalifikacji osób uprawnionych do przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych w ramach gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Projekt ustawy zostanie przesłany do Rzecznika na etapie prowadzonego przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii procesu konsultacji publicznych i opiniowania tego aktu.

Ponieważ do tej pory Rzecznik nie uzyskał informacji o postępie prac nad zapowiadaną nowelizacją, problem będzie podejmowany także w roku bieżącym.

3. Procedury otrzymywania uprawnień do wykonywania zawodów lekarskich i pielęgniarskich

Rzecznik zwrócił uwagę na procedury otrzymywania przez lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarki i położne uprawnień do wykonywania tych zawodów. Zagadnienie to dotyczy w szczególności art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty (dalej jako: „u.z.l.”), art. 29 ust. 4 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej (dalej jako: „u.z.p.”), art. 77 ustawy o izbach lekarskich (dalej jako: „u.i.l.”) oraz art. 54 ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych (dalej jako: „u.s.p.p.”). Należy rozważyć zainicjowanie prac legislacyjnych mających na celu zmianę art. 6 ust. 2 pkt 2 u.z.l. oraz art. 29 ust. 4 u.z.p., tak aby w przypadkach, gdy przeciwko ubiegającemu się o uzyskanie prawa do wykonywania zawodu lekarza lub lekarza dentysty i zawodu pielęgniarki w chwili, gdy osoby te ubiegają się o uzyskanie prawa do wykonywania tych zawodów, toczy się postępowanie karne w sprawie o umyślnie popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, w miejsce fragmentu oświadczenia „oraz że nie toczy się przeciwko mnie postępowanie karne w sprawie o umyślnie popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe”, istniał obowiązek złożenia dodatkowego oświadczenia rozpoczynającego się od słów „Świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia oświadczam, że toczy się przeciwko mnie postępowanie karne za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe”, w którym to oświadczeniu składający je winien wskazać przedmiot postępowania, w tym postawione mu w postępowaniu przygotowawczym lub sądowym zarzuty, organ prowadzący to postępowanie lub przed którym postępowanie się toczy oraz jego sygnaturę.

Zmiana ta powinna spowodować także zmianę w art. 77 u.i.l. i art. 54 u.s.p.p., co pozwoli zweryfikować w postępowaniu dwuinstancyjnym, odpowiednio przez sąd lekarski albo sąd pielęgniarek i położnych, czy toczące się postępowanie w fazie *in personam* w

przedmiocie odpowiedzialności za umyślnie popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia, że zebrane dowody wskazują z dużym prawdopodobieństwem, iż osoba, której postępowanie karne lub postępowanie karne skarbowe dotyczy, popełniła czyn zabroniony, a rodzaj tego czynu wskazuje, że wykonywanie przez tę osobę zawodu zagraża bezpieczeństwu pacjentów lub grozi popełnieniem kolejnego czynu zabronionego lub popełnieniem przewinienia zawodowego, co uzasadnia wydanie postanowienia o tymczasowym zawieszeniu postępowania w przedmiocie uzyskania prawa wykonywania zawodu przez taką osobę.

Rzecznik zwrócił się[362] do Ministra Zdrowia o odniesienie się do zarysowanego problemu oraz o poinformowanie o zajętym stanowisku. Dotychczas nie wpłynęła odpowiedź w tej sprawie.

4. Zasady dostępu do zawodu sędziego

W latach 2001–2017 asystenci sędziów i referendarze mieli możliwość ubiegania się o powołanie na urząd sędziego pod warunkiem odpowiedniego stażu pracy na stanowisku asystenckim/referendarskim oraz zdania egzaminu sędziowskiego. Taka możliwość przysługuje obecnie już tylko osobom, które ukończyły aplikację sądową na dawnych zasadach i ostatecznie wygasa z dniem 21 czerwca 2024 r. Ustawodawca stworzył jednak tzw. pozaaplikacyjną ścieżkę do zawodu sędziego, umożliwiającą prawnikom wykonującym określone zawody o ubieganie się o powołanie sędziowskie. Stosownie do art. 61 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych[363] (dalej jako: „pusp") z pozaaplikacyjnej ścieżki, w celu powołania na urząd sędziego sądu powszechnego, może skorzystać prawnik, który: zajmował stanowisko sędziego sądu administracyjnego lub sądu wojskowego; zajmował stanowisko prokuratora; pracował w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie badawczym lub innej placówce naukowej i ma tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych; wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza – co najmniej przez 3 lata; zajmował stanowisko prezesa, wiceprezesa, radcy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – co najmniej przez 3 lata. Postanowienia art. 61 § 2 pusp mogą budzić wątpliwości co do zgodności z wolnością wyboru i wykonywania zawodu oraz z zasadą równości w zakresie, w jakim całkowicie zamykają asystentom i referendarzom

[362] II.510.701.2023 z 15 lutego 2024 r.
[363] Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 334).

pozaaplikacyjną ścieżkę do zawodu sędziego, mimo że ich doświadczenie w dużej mierze pokrywa się z doświadczeniem adwokatów, radców prawnych i notariuszy.

Bardziej proporcjonalnym rozwiązaniem byłoby umożliwienie asystentom i referendarzom ubiegania się o powołanie na sędziego rejonowego z pominięciem aplikacji pod warunkiem: - dodatkowej weryfikacji umiejętności niezbędnych do orzekania przez zdanie egzaminu adwokackiego, radcowskiego lub notarialnego, względnie można rozważyć także dodatkową możliwość weryfikacji przez zdanie egzaminu sędziowskiego (co w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe bez ukończenia aplikacji sędziowskiej); - posiadania odpowiedniego doświadczenia w wykonywaniu zawodu asystenta lub referendarza, które jednak powinno być dłuższe niż 3 lata wymagane w przypadku adwokata, radcy prawnego lub notariusza.

Ponadto kryteria powołania na stanowisko sędziego apelacyjnego są ukształtowane w sposób dyskryminacyjny, utrudniając możliwość awansu sędziom ze zróżnicowanym doświadczeniem zawodowym. W związku z tym RPO postuluje: uzupełnienie art. 64 pusp o jednostkę redakcyjną umożliwiającą kumulację okresów pracy sędziego i prokuratora w §1 i 1a z okresami pracy adwokatów, radców prawnych, radców PGRP i notariuszy wskazanych w §2 pkt 1 i 1a; uzupełnienie art. 64 pusp o jednostkę redakcyjną umożliwiającą kumulację okresu pracy adwokata, radcy prawnego lub notariusza wskazanego w §2 pkt 1 z okresem pracy radcy PGRP wskazanym w pkt 1a; doprecyzowanie art. 64 §3 pusp przez wskazanie, że na sędziego apelacyjnego nie może zostać powołana osoba, która w okresie 3 lat przed powołaniem nie wykonywała żadnego z zawodów wymienionych w §1-2. Tym sposobem z możliwości kandydowania wyłączone zostaną osoby, które całkowicie straciły kontakt z praktyką prawniczą, ale kandydować będą mogli prawnicy o doświadczeniach z różnych korporacji zawodowych.

W aktualnym stanie prawnym asesorem, sędzią sądu powszechnego lub Sądu Najwyższego może być osoba, która posiada „wyłącznie obywatelstwo polskie”. Taki wymóg nie dotyczy jednak sędziów administracyjnych. W konsekwencji sędzią sądu powszechnego lub Sądu Najwyższego nie może zostać osoba posiadająca obywatelstwo jakiegokolwiek innego państwa niż Polska. W opinii Rzecznika zakaz posiadania obywatelstw państw obcych przez sędziów jest niezgodny z prawem dostępu do służby publicznej oraz zasadą równości.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[364] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia prac legislacyjnych nad projektem ustawy usuwającej niespójności i niekonstytucyjne rozwiązania zawarte w przepisach regulujących zasady dostępu do zawodu sędziego.

W ocenie[365] resortu sprawiedliwości wskazana jest nowelizacja przepisów przewidujących zakaz posiadania obywatelstwa innego państwa przez sędziów, prokuratorów i asesorów. Minister podzielił również postulat umożliwienia kumulacji okresów pracy w różnych zawodach prawniczych przy ocenie spełnienia wymogu 10-letniego doświadczenia przy ubieganiu się o powołanie na sędziego apelacyjnego. Z otrzymanych wyjaśnień wynika, że oba postulaty są przedmiotem prac Departamentu Prawa Karnego oraz Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądów Powszechnych i Prokuratury.

Rozumiejąc, że Ministerstwo Sprawiedliwości pracuje równolegle nad licznymi projektami aktów prawnych, Rzecznik zwrócił uwagę na konsekwencje wynikające z utrzymywania w mocy zakazu podwójnego obywatelstwa dla asesorów. Absolwenci Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury posiadający obywatelstwo państwa obcego znajdują się w pułapce prawnej, ponieważ możliwość objęcia stanowiska asesorskiego uzależniona jest od uznaniowej zgody ich państwa pochodzenia na zrzeczenie się obywatelstwa. Rzecznik zwrócił się[366] do Ministra Sprawiedliwości o wskazanie: na jakim etapie są prace nad zniesieniem zakazu podwójnego obywatelstwa dla sędziów, prokuratorów i asesorów oraz w jakim terminie można spodziewać się przedstawienia projektu ustawy w tej sprawie?; na jakim etapie są prace nad umożliwieniem kumulacji okresów pracy w różnych zawodach prawniczych przy ocenie spełnienia wymogu 10-letniego doświadczenia przy ubieganiu się o powołanie na sędziego apelacyjnego oraz w jakim terminie można spodziewać się przedstawienia projektu ustawy w tej sprawie?

5. Zasady wykonywania zawodu psychologa

Rzecznik przedstawił[367] Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej opinię na temat projektu ustawy o zawodzie psychologa oraz samorządzie zawodowym psychologów. W swojej opinii Rzecznik wskazał na: 1) wątpliwości dotyczące sposobu zdefiniowania świadczenia psychologicznego; 2) wątpliwości dotyczące zasad prowadzenia badań naukowych przez osoby wykonujące zawód psychologa; 3)

[364] VII.711.4.2024 z 29 kwietnia 2024 r.
[365] Pismo z 23 sierpnia 2024 r.
[366] VII.711.4.2024 z 2 grudnia 2024 r.
[367] VII.7016.2.2024 z 29 lipca 2024 r.; zobacz też uzupełniającą opinię z 17 grudnia 2024 r.

konieczność poszanowania praw osób małoletnich i ubezwłasnowolnionych; 4) konieczność doprecyzowania zasad odmowy udzielenia świadczeń psychologicznych i 5) zasady zwalniania psychologa z obowiązku zachowania tajemnicy; 6) konieczność zmian w zakresie sposobu uregulowania zasad współpracy psychologa z opiekunem; 7) konieczność kompleksowego uregulowania postępowania dyscyplinarnego; 8) celowość wprowadzenia ograniczenia możliwości wykonywania zawodu psychoterapeuty. Uwagi Rzecznika zostały w dużej mierze uwzględnione we wciąż niezakończonych pracach nad projektem.

6. Umożliwienie pełnienia służby wojskowej osobom z niepełnosprawnościami

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

Art. 65 ust. 2-5 – Prawa pracownicze

2. Obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę.

3. Stałe zatrudnianie dzieci do lat 16 jest zakazane. Formy i charakter dopuszczalnego zatrudniania określa ustawa.

4. Minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa.

5. Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych.

1. Zwrot potrącanych w okresie zawieszenia nauczyciela kwot wynagrodzenia

Do Rzecznika zwrócił się nauczyciel, który w związku z wszczęciem wobec niego postępowania dyscyplinarnego został zawieszony przez dyrektora szkoły w pełnieniu obowiązków. W związku z uniewinnieniem od popełnienia zarzucanych czynów, wystąpił do pracodawcy z wnioskiem o wypłacenie potrącanych kwot wynagrodzenia. Pracodawca, powołując się na treść art. 85u Karty Nauczyciela, wskazał, że nauczycielowi należy zwrócić jedynie kwoty wynagrodzenia zasadniczego, jeśli podlegały zatrzymaniu. Przepis ten tworzy ryzyko powstania sytuacji, w której nauczyciel, mimo uznania jego niewinności, poniesie konsekwencje finansowe bezpodstawnego oskarżenia, bez prawa do uzyskania adekwatnej rekompensaty.

Wnioskodawca wskazał w związku z tym na różnice pomiędzy przywołanymi przepisami Karty Nauczyciela a analogicznymi regulacjami odnoszącymi się do postępowań dyscyplinarnych poszczególnych grup zawodowych, np. art. 107 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, gdzie w razie uchylenia zawieszenia w czynnościach służbowych, strażak otrzymuje zawieszoną część uposażenia oraz obligatoryjne podwyżki tego uposażenia wprowadzone w okresie zawieszenia, chyba że został zwolniony ze służby z powodu skazania prawomocnym wyrokiem sądu albo ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby, lub art. 124 ustawy o Policji, gdzie po zakończeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego, będącego przyczyną zawieszenia w czynnościach służbowych, policjant otrzymuje zawieszoną część uposażenia oraz obligatoryjne podwyżki wprowadzone w okresie zawieszenia, jeżeli nie został skazany prawomocnym wyrokiem sądu lub ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby.

Rzecznik zwrócił się[368] do Ministra Edukacji z prośbą o poddanie analizie przepisów Karty Nauczyciela regulujących materię wypłaty wynagrodzenia zawieszonym nauczycielom.

Minister poinformował[369], że w związku z postulatami kierowanymi do resortu edukacji przez nauczycielskie organizacje związkowe i inne środowiska oświatowe o zmianę niektórych rozwiązań systemowych dotyczących pragmatyki zawodowej nauczycieli, powołano Zespół do spraw pragmatyki zawodowej nauczycieli. W ramach Zespołu powołane zostały grupy robocze. Jedną z nich jest Grupa robocza do spraw odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli, która rozpoczęła już swoje prace. Zadaniem członków tej Grupy jest praca nad udoskonaleniem dotychczasowych rozwiązań w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli. Minister zapewnił, że w ramach pracy Grupy analizie zostaną poddane przepisy z Karty Nauczyciela regulujące kwestie odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli, w tym kwestii zgłoszonych w wystąpieniu Rzecznika.

[368] III.7042.16.2024 z 7 maja 2024 r.
[369] Pismo z 13 września 2024 r.

Art. 66 – Prawo do BHP oraz prawo do urlopu

1. Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa.
2. Pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa.

1. Przestrzeganie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników ochrony zdrowia

Rzecznik zwrócił uwagę na wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli, które wskazywały na nieprawidłowości polegające na nadmiernie długim czasie udzielania świadczeń zdrowotnych przez lekarzy zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, a więc z przekroczeniem maksymalnych dobowych i tygodniowych norm czasu pracy oraz z naruszeniem przepisów o obowiązkowych okresach odpoczynku określonych w art. 93-97 ustawy o działalności leczniczej[370] (dalej jako: „ustawa o działalności leczniczej"). Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do określenia w przepisach ustawy o działalności leczniczej maksymalnego czasu pracy personelu lekarskiego zatrudnionego na podstawie ww. umów, w celu wyeliminowania przypadków nadmiernie długiego czasu udzielania świadczeń zdrowotnych (nieprzerwanie przez kilka dni) przez lekarzy.

W ocenie Rzecznika zasadny jest przedstawiony przez NIK wniosek dotyczący podjęcia działań legislacyjnych w tym zakresie. Z tego względu Rzecznik zwrócił się[371] do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska. W odpowiedzi Minister wskazał, że wynikające z ustawy o działalności leczniczej maksymalne dobowe i tygodniowe normy czasu pracy, wymagane okresy odpoczynku oraz zasady pełnienia dyżurów medycznych odnoszą się wyłącznie do pracowników w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy. W Ministerstwie Zdrowia nie są prowadzone prace nad wprowadzeniem przepisów regulujących czas pracy lekarzy zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych.

Problem pozostaje jednak aktualny. W informacji o wynikach kontroli „Zlecanie usług medycznych przez szpitale publiczne" NIK wykazała liczne nieprawidłowości podczas zlecania usług medycznych. W ocenie NIK przeciążenie personelu medycznego wiązało się z ryzykiem popełnienia błędu przez lekarza i obniżenia jakości opieki medycznej. Zamiana zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na umowę cywilnoprawną

[370] Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 991 ze zm.).
[371] Informacja RPO za 2023 r., s. 227.

pozwalała na ominięcie narzuconych przez prawo pracy ograniczeń dotyczących czasu pracy i wypełnienie w ten sposób braków kadrowych. We wnioskach z kontroli ponownie postulowano o podjęcie działań w celu uregulowania norm czasu udzielania świadczeń zdrowotnych przez personel medyczny zatrudniony na podstawie umów cywilnoprawnych. Rzecznik, szczególnie wobec ustaleń NIK, zwrócił się[372] do Ministra Zdrowia o ponowne przeanalizowanie przedstawianych uwag i wniosków zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony lekarzy i pacjentów.

W ocenie[373] resortu przyczyną zbyt dużej liczby godzin pracy lekarzy jest obserwowany od lat deficyt kadr medycznych. Należy podkreślić, że Ministerstwo Zdrowia nieustannie podejmuje działania w zakresie zapewnienia na rynku pracy optymalnej liczby lekarzy i lekarzy dentystów. Podejmowane działania mają na celu zniwelowanie do minimum niekorzystnego obrazu demograficznego kadr lekarskich, będącego jedną z istotnych przyczyn nadmiernego wydłużania czasu pracy personelu medycznego, w tym lekarzy. W Ministerstwie Zdrowia nie jest planowane podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia przepisów regulujących czas pracy osób wykonujących zawód medyczny zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych.

2. Urlop powodziowy funkcjonariuszy służb mundurowych

Do Rzecznika zwracali się funkcjonariusze Policji, poszkodowani w wyniku powodzi, którzy mieli problem z uzyskaniem dodatkowego urlopu na usuwanie skutków żywiołu. Przełożeni nie wyrażali zgody na dodatkowy urlop z uwagi na to, że obowiązujące przepisy adresowane są wyłącznie do pracowników, a nie do osób pozostających w stosunku służbowym.

Problem jest szczególnie dolegliwy dla funkcjonariuszy i żołnierzy bezpośrednio zaangażowanych w usuwanie skutków powodzi, którzy sami zostali poszkodowani. Ich domy rodzinne nie nadają się do zamieszkania, zaś oni, pomagając innym, sami nie byli w stanie sobie pomóc. Zgodnie z art. 7a ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (dalej jako: „ustawa powodziowa") pracownikowi będącemu poszkodowanym przysługuje zwolnienie od pracy w wymiarze do 20 dni, w celu usuwania skutków powodzi w odniesieniu bezpośrednio do swojego mienia lub mienia osoby spokrewnionej lub niespokrewnionej pozostającej z nim w faktycznym związku, wspólnie zamieszkującej i gospodarującej. Norma prawna

[372] III.7044.36.2023 z 30 stycznia 2024 r.
[373] Pismo z 21 lutego 2024 r.

adresowana jest wyłącznie do osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy, co oznacza, że nie znajduje ona zastosowania do funkcjonariuszy i żołnierzy pozostających w stosunku służbowym.

Specyfika stosunku służbowego (szczególnie jego dyspozycyjność) w pełni koresponduje z zaangażowaniem funkcjonariuszy i żołnierzy w usuwanie skutków powodzi. Jeżeli jednak Państwo wymaga od nich szczególnego zaangażowania w trakcie klęski żywiołowej, to powinno także umożliwić poszkodowanym funkcjonariuszom/żołnierzom samodzielne zabezpieczenie swoich domostw. W takim wypadku rozszerzenie zakresu normowania art. 7a ust. 1 ustawy powodziowej o stosunki służbowe wydaje się odpowiednim rozwiązaniem. Rzecznik zwrócił się[374] do Premiera o rozwiązanie tego problemu. Dotychczas nie wpłynęła odpowiedź w tej sprawie.

[374] WZF.7043.215.2024 z 31 października 2024 r.

Art. 67 – Prawo do zabezpieczenia społecznego

1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.
2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

1. Zasady zawieszenia renty rolniczej w przypadku prowadzenia działalności rolniczej

Rzecznik był adresatem skarg dotyczących zasad zawieszenia renty rolniczej na gruncie art. 28 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników[375], w odniesieniu do małżeństwa rolników, z których jeden z małżonków pobiera emeryturę, a drugi rentę rolniczą. W związku ze zmianami legislacyjnymi, zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej nie jest już warunkiem koniecznym do wypłaty części uzupełniającej emerytury rolniczej (obowiązująca od 15 czerwca 2022 r. zmiana na mocy ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników).

Ustawodawca nie zdecydował, aby takie rozwiązanie wprowadzić również w stosunku do rencistów. Na gruncie art. 28 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w celu podjęcia przez KRUS wypłaty części uzupełniającej renty rolniczej konieczne jest zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej, tzn. rencista powinien przenieść własność lub posiadanie gospodarstwa rolnego na inną osobę. Przeniesienie własności gospodarstwa rolnego może nastąpić w drodze: umowy darowizny, umowy o dożywocie, umowy sprzedaży. Natomiast rencista, który nie chce wyzbywać się własności gospodarstwa rolnego, spełni warunek zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli wydzierżawi gospodarstwo rolne innej osobie fizycznej lub prawnej. Z tym, że aby umowa dzierżawy mogła stanowić podstawę do wypłaty części uzupełniającej renty rolniczej – oprócz warunków określonych przepisami Kodeksu cywilnego – musi spełniać warunki szczegółowo określone w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników przewiduje, w ściśle określonych przypadkach, wypłatę 50% lub 75% albo 100% części uzupełniającej renty rolniczej, mimo że rencista nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej. Obowiązujące regulacje przewidują, że w przypadku, gdy rencista prowadzi działalność rolniczą z małżonkiem podlegającym ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy, wypłata renty nie

[375] Ustawa z 20 grudnia 1990 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 90).

ulega zawieszeniu (art. 28 ust. 11 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników). W tym przypadku część uzupełniającą renty wypłaca się w pełnej wysokości (100%). Przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie przewidują zastosowania tego rozwiązania w sytuacji, gdy jeden z małżonków pobiera emeryturę, a drugi z małżonków pobiera rentę. Z chwilą przejścia małżonka rolnika na emeryturę i zaprzestania płacenia składek, małżonkowi renciście zostaje zawieszona część uzupełniająca renty rolniczej. A zatem małżonek rolnika podlegającego ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy, pobiera pełną rentę rolniczą do czasu, gdy małżonek rolnik nabędzie prawo do emerytury, wtedy bowiem wypłata renty małżonka rencisty zostaje zawieszona (100% części uzupełniającej).

Rzecznik podnosił[376] przedmiotową kwestię w 2023 r. w wystąpieniu do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W odpowiedzi wyjaśniono, że analizowana jest możliwość podjęcia prac legislacyjnych dotyczących zawieszania części uzupełniającej renty rolniczej w przypadku, gdy małżonek rencisty przejdzie na emeryturę. Działania legislacyjne w tym zakresie nie zostały jednak podjęte. Dlatego Rzecznik ponownie zwrócił się[377] do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości podjęcia prac legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister wskazał[378], że rozwiązanie, zgodnie z którym renciście nie jest zawieszana wypłata świadczenia, jeżeli prowadzi działalność z małżonkiem podlegającym ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, jest konsekwencją potrzeby zapewnienia możliwości osiągnięcia przez ubezpieczonego małżonka wymaganego stażu ubezpieczeniowego do nabycia prawa do emerytury rolniczej. W przeciwnym razie mogłyby powstać problemy z nabyciem przez niego prawa do emerytury rolniczej po osiągnięciu wieku emerytalnego, gdyż do nabycia prawa do emerytury rolniczej należy się wykazać 25-letnim okresem podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Wobec tego rencista, chcąc otrzymać świadczenie w pełnej wysokości (tzn. zarówno część składkową, jak i część uzupełniającą), powinien zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej, np. poprzez przeniesienie własności gospodarstwa rolnego na inną osobę. Ewentualnie rolnik-rencista po udowodnieniu, że nie prowadzi działalności rolniczej w posiadanym gospodarstwie, również otrzyma świadczenie w pełnej wysokości. Jeśli chodzi o możliwość wydzierżawienia gospodarstwa rolnego, dokonuje się tego na podstawie

[376] Informacja RPO za 2023 r., s. 233
[377] III.7060.36.2023 z 8 lutego 2024 r.
[378] Pismo z 15 marca 2024 r.

umowy pisemnej zawartej na co najmniej 10 lat, której zawarcie potwierdza wójt właściwy ze względu na miejsce położenia przedmiotu dzierżawy. Przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przewidują zatem zróżnicowane formy zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, które pozwalają uwzględnić różne potrzeby osób korzystających z rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych. Przesłanką zawieszenia wypłaty części uzupełniającej renty jest prowadzenie działalności rolniczej, a nie samo posiadanie gospodarstwa rolnego, ponieważ osoba, która otrzymuje rentę z tytułu niezdolności do pracy, jest całkowicie niezdolna do pracy w gospodarstwie rolnym.

2. Zmiany w ustawie o emeryturach i rentach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące regulacji art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[379] (zwana dalej – ustawą emerytalną) w odniesieniu do emerytów z innych roczników niż objętych skutkami wyroku Trybunału Konstytucyjnego dnia 6 marca 2019 r. rocznik emerytów (kobiet) urodzonych w 1953.

TK po rozpoznaniu, z udziałem RPO, pytania prawnego uznał[380], że art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2017 r., w zakresie, w jakim dotyczy urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisu art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę częściową lub emeryturę na podstawie przepisów art. 46, 50, 50a, 50e, 184 ustawy emerytalnej lub art. 88 Karty Nauczyciela, podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, ustaloną zgodnie z ust. 1, pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne. Rozwiązanie tzw. pomniejszania podstawy obliczenia emerytury o kwoty dotychczas pobranych emerytur wprowadzono z dniem 1 stycznia 2013 r.

Realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego napotykała na trudności. W dniu 19 czerwca 2020 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[381], mającą na celu realizację tego wyroku. Ustawa swym zakresem obejmuje ubezpieczonego urodzonego w 1953 r. zarówno kobietę, jak i

[379] Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1631 ze zm.).
[380] Wyrok TK z 6 marca 2019 r., sygn. akt P 20/16.
[381] Dz.U. z 2020 r., poz. 1222.

mężczyznę, pod warunkiem, że prawo do emerytury przed osiągnięciem wieku emerytalnego ma ustalone na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r. Zakresem regulacji objęto również inne emerytury wcześniejsze, nie tylko tą z art. 46 w związku z art. 29 ustawy emerytalnej. Ustawą dodano do ustawy emerytalnej: - art. 194i dotyczący ubezpieczonych składających wniosek o emeryturę powszechną po raz pierwszy po wejściu w życie ustawy zmieniającej oraz – art. 194j dotyczący ubezpieczonych, którzy na wniosek o przyznanie emerytury powszechnej otrzymali decyzję przyznającą tę emeryturę przed wejściem w życie ustawy zmieniającej oraz dla członków rodziny uprawnionych do renty rodzinnej po takim ubezpieczonym. Ustawę uchwalono po rozpoznaniu łącznie projektów senackiego i rządowego, przy czym senacki projekt zawierał szerszy zakres podmiotowy, nie ograniczał skutków wyroku jedynie do rocznika 1953. Należy w tym miejscu podkreślić, że ustawa realizująca wyrok objęła również mężczyzn rocznika 1953, którzy nie byli wprost objęci jego zakresem.

Rzecznik podejmował problem realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, m.in. przedstawiając opinię do senackiego projektu ustawy; kierując wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów oraz do Marszałka Senatu; przedstawiając opinie zarówno do kolejnego senackiego projektu oraz projektu rządowego; zwracając się do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP o podjęcie prac legislacyjnych dotyczących senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Rzecznik wskazał, że rozważania Trybunału Konstytucyjnego, odwołujące się do wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, można odnieść również do ubezpieczonych z innych roczników, którzy przed 1 stycznia 2013 r. decydowali się na wcześniejszą emeryturę, ufając, że państwo nie zmieni reguł wypłaty powszechnego świadczenia emerytalnego. Również ci ubezpieczeni nie mogli przewidzieć, że przejście na emeryturę jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego będzie wiązało się z pomniejszeniem zgromadzonego kapitału o pobrane świadczenia. Rozpoczęcie realizacji prawa do wcześniejszej emerytury, która bezpośrednio wpływa na wysokość emerytury powszechnej – w oparciu o zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa – stanowi podstawę uzasadnionego oczekiwania, że ustawodawca nie zmieni w sposób niekorzystny „reguł gry” w stosunku do osób korzystających ze swoich uprawnień na zasadach wskazanych w ustawie. Tymczasem reguły te zostały zmodyfikowane, nie dając ich adresatom możliwości stosownej reakcji. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wyklucza

możliwość formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłe wycofywanie się państwa ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której obywatel, układając swoje interesy, podejmuje decyzje dotyczące długiej perspektywy czasowej i przewiduje ich konsekwencje na podstawie obowiązującego stanu prawnego. Zmiana oznacza wówczas zaskoczenie, którego w danych okolicznościach obywatel nie mógł przewidzieć, a tym samym dostosować się do nowej sytuacji w sposób, który nie wywrze negatywnych konsekwencji w sferze jego uprawnień.

Rzecznik zwracał się do Przewodniczącej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu z prośbą o podjęcie dalszych prac legislacyjnych nad senackim projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, którego celem miało być przywrócenie emerytom urodzonym także w innym roku niż 1953 pełnej podstawy obliczenia emerytury pomniejszonej o kwoty pobranych tzw. emerytur wcześniejszych (druk 647).

Zgodnie z zasadą dyskontynuacji prace nad tym projektem w poprzedniej kadencji Sejmu nie mogły być kontynuowane. Rzecznik zwrócił się[382] więc do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie możliwości podjęcia prac legislacyjnych. Następnie Rzecznik ponowił wystąpienie[383] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wskazując, że Trybunał Konstytucyjny[384] uznał, że art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim dotyczy osób, które złożyły wniosek o przyznanie świadczeń, o których mowa w tym przepisie, przed 6 czerwca 2012 r., jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ubezpieczeni, którzy zdecydowali się na korzystanie z wcześniejszej emerytury, nie mieli – w momencie podejmowania tej decyzji na podstawie obowiązującego wówczas stanu prawnego – świadomości co do skutków prawnych, jakie może ona wywoływać w sferze ich przyszłych uprawnień z tytułu emerytury powszechnej. W szczególności nie mogli przewidzieć, że przejście na emeryturę jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego będzie wiązało się z pomniejszeniem zgromadzonego kapitału o pobrane świadczenia. Nie spodziewali się, że wypłacanie świadczeń emerytalnych wpłynie na sposób ustalania wysokości świadczenia w ramach emerytury powszechnej. Z takimi konsekwencjami mogły liczyć się osoby, które

[382] III.7060.92.2024 z 25 marca 2024 r.
[383] III.7060.92.2024 z 27 czerwca 2024 r.
[384] Wyrok TK z 4 marca 2024 r., sygn. akt SK 140/20.

decydowały się na skorzystanie z prawa do wcześniejszej emerytury po ogłoszeniu ustawy nowelizującej. Dopiero od tego momentu osoby ubezpieczone mogły zapoznać się z nowymi regulacjami. Z tej przyczyny zasadne było ograniczenie zakresowe powyższej niezgodności do osób, które skorzystały z prawa do wymienionych świadczeń przed 6 czerwca 2012 r., tj. przed dniem ogłoszenia ustawy wprowadzającej. Jednocześnie nie było zasadne ograniczenie orzekania do osób urodzonych w określonym roczniku albo też nabywających świadczenie z którejkolwiek podstawy wymienionej w zaskarżonym przepisie. Takie rozstrzygnięcie spowodowałoby powstanie stanu wtórnej niekonstytucyjności i pogłębiło sytuację nierówności, wytworzonej już przez wydanie wyroku w sprawie o sygn. P 20/16. Niezależnie od oceny skutków wydanego przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie o sygn. SK 140/20, biorąc pod uwagę trafność argumentacji konstytucyjnej, będącej powtórzeniem argumentacji Trybunału Konstytucyjnego przyjętej w sprawie o sygn. P 20/16, istnieje potrzeba rozwiązania problemu omawianej grupy emerytów.

W odpowiedzi Minister wskazał[385], że zniesienie mechanizmu potrącania wynikającego z art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej wobec ubezpieczonych z roczników innych niż 1953, skutkowałoby tym, że wcześniejsi emeryci korzystaliby ze sztucznej kapitalizacji wartości emerytury powszechnej. Mimo pobierania dotychczasowego świadczenia i nieodprowadzania składek, staliby się beneficjentami opóźnienia daty przejścia na emeryturę w nowym systemie. Wysokość emerytury z nowego systemu zwiększałaby się z uwagi na parametr zewidencjonowanych i waloryzowanych składek, niepomniejszonych o wypłacone emerytury wcześniejsze, oraz zmniejszanie się parametru statystycznego okresu dalszego trwania życia. Powstałaby sytuacja, w której im dłużej pobierana byłaby emerytura wcześniejsza, tym wyższa byłaby wysokość emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Taki stan rzeczy byłby sprzeczny z fundamentalną ubezpieczeniową zasadą powiązania wysokości świadczenia z wysokością odprowadzonych składek. System emerytalny ma charakter repartycyjny i jest zbudowany na zasadach międzypokoleniowej solidarności. Dodatkowo Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest funduszem deficytowym, który corocznie wymaga wielomiliardowych dotacji z budżetu państwa, który jest gwarantem wypłacalności tego funduszu. Natomiast realizacja proponowanego rozwiązania spowoduje bardzo znaczny wzrost wydatków sektora finansów publicznych.

[385] Pismo z 14 listopada 2024 r.

Minister podkreślił, że trwają prace analityczne o charakterze prawnym, ekonomicznym i organizacyjnym, mające określić sposób rozwiązania tej kwestii. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej współdziała w tym zakresie z Ministrem Finansów oraz Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. O podjęciu przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej decyzji w tej sprawie Rzecznik zostanie poinformowany odrębnym pismem.

3. Brak publikacji wyroku TK dotyczącego obliczania należnego świadczenia emerytalnego

W dniu 4 czerwca 2024 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł[386], że art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach w zakresie, w jakim dotyczy osób, które złożyły wniosek o przyznanie świadczeń, o których mowa w tym przepisie, przed 6 czerwca 2012 r., jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Trybunał zakwestionował mechanizm, w ramach którego emeryci, którzy przed 6 czerwca 2012 r. zdecydowali się przejść na wcześniejszą emeryturę (55 lat dla kobiet i 60 dla mężczyzn), otrzymywali mniejsze emerytury po osiągnięciu właściwego wieku emerytalnego (przyznawane po ukończeniu 60 lat przez kobiety i 65 lat przez mężczyzn) – obniżane o kwotę odpowiadającą wcześniej pobranym emeryturom. Istota niekonstytucyjności polegała na zaskakiwaniu emerytów takim rozwiązaniem, gdyż w momencie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę nie mieli oni świadomości, że po kilku latach ich świadczenia ulegną znaczącemu obniżeniu. Dzięki wyrokowi świadczenia emerytalne od 150 000 do 200 000 seniorów mogą wzrosnąć nawet o 1200 zł, a dodatkowo każdy z nich może otrzymać nawet 64 000 zł wyrównania za okres wypłacania obniżonego świadczenia.

Podwyżka i uzyskanie wyrównania wymagają jednak wzruszenia decyzji emerytalnych, co może nastąpić w szczególności poprzez wznowienie postępowania. Wznowienie postępowania nie jest jednak możliwe, dopóki wyrok Trybunału nie wejdzie w życie, co – zgodnie z wykładnią przyjmowaną przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – następuje w momencie ogłoszenia go w Dzienniku Ustaw. Jednak mimo upływu ponad 4 miesięcy od wydania wyroku, nie został on ogłoszony w organie urzędowym, co spowodowało, że do Rzecznika wpływały wnioski od osób, które nie mogły skorzystać z tego rozstrzygnięcia. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[387] do Szefa Kancelarii Prezesa

[386] Sygn. akt SK 140/20.
[387] VII.7060.1.2024 z 21 października 2024 r.

Rady Ministrów o wyjaśnienie podstaw faktycznych i prawnych wstrzymywania ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

W odpowiedzi poinformowano[388] Rzecznika, że wskazana kwestia jest przez Radę Ministrów postrzegana identycznie jak w przypadku innych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego wydanych po podjęciu przez Sejm uchwały w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego[389]. Zgodnie z tą uchwałą, naruszenia Konstytucji i prawa w działalności Trybunału Konstytucyjnego przybrały skalę, która uniemożliwia temu organowi wykonywanie ustrojowych zadań w zakresie kontroli konstytucyjności prawa, w tym ochrony praw człowieka i obywatela. W uchwale Sejm w szczególności wskazał, że Mariusz Muszyński, Justyn Piskorski i Jarosław Wyrembak nie są sędziami Trybunału Konstytucyjnego. Minister wskazał, że przywołane przez Rzecznika rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego zostało wydane w składzie z udziałem Justyna Piskorskiego.

Minister poinformował również, że Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przygotuje projekt ustawy gwarantującej ubezpieczonym prawo do świadczeń emerytalnych zgodnych ze standardem konstytucyjnym.

4. Zasady wypłaty w przypadku zbiegu świadczeń emerytalno-rentowych, zwanych rentą wdowią

Do Rzecznika wpływały liczne skargi dotyczące przewidzianych na mocy ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw[390] nowych zasad wypłaty w przypadku zbiegu świadczeń emerytalno-rentowych zwanych rentą wdowią.

W świetle obowiązujących regulacji generalną zasadą jest, że w razie zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń emerytalno-rentowych wypłaca się jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez zainteresowanego. Dlatego po śmierci małżonka osoba owdowiała może zachować swoje świadczenie emerytalno-rentowe albo z niego zrezygnować i wybrać rentę rodzinną po zmarłym. W tym zakresie nastąpi jednak zmiana, nowelizacja wprowadza bowiem tzw. rentę wdowią, czyli nową regułę zbiegu prawa do renty rodzinnej z uprawnieniami do innych wskazanych w ustawie świadczeń emerytalno-rentowych. Znowelizowane przepisy wchodzą w życie z dniem 1 stycznia 2025 r., jednak pierwsze wypłaty nastąpią dopiero od 1 lipca 2025 r.

---

[388] Pismo z 17 stycznia 2025 r.
[389] Uchwała z 6 marca 2024 r. (M.P. poz. 198).
[390] Ustawa z 26 lipca 2024 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1243).

Wprowadzone nowe regulacje mają szczególny charakter, dopuszczając w ściśle określnych przypadkach wypłatę dwóch świadczeń: jednego w całości, a drugiego w ograniczonej wysokości (początkowo 15%, a następnie 25%), przewidując maksymalną sumę wypłacanych świadczeń w zbiegu. Jeśli renta rodzinna lub własne świadczenie będzie wyższe od kwoty limitu, nadal wypłacane będzie jedno ze świadczeń – wyższe lub wybrane. Ustawodawca zastrzegł jednocześnie, ograniczając zakres podmiotowy wprowadzanych rozwiązań, że osoba uprawniona będzie miała prawo do wypłaty renty wdowiej w przypadku: osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, tj. 60 lat dla kobiet lub 65 lat dla mężczyzn, pozostawania we wspólności małżeńskiej do dnia śmierci małżonka, nabycia prawa do renty rodzinnej po zmarłym małżonku nie wcześniej niż 5 lat przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Ponadto prawo to ustanie z dniem poprzedzającym dzień zawarcia nowego związku małżeńskiego przez osobę uprawnioną.

Wprowadzone rozwiązania stanowią realizację licznych postulatów kierowanych również do Rzecznika. Ustawa nowelizująca została uchwalona w wyniku rozpatrywania obywatelskiego projektu. Uzasadniając proponowane rozwiązania, podkreślano, że celem projektu jest zapobieżenie ekonomicznej degradacji gospodarstw domowych emerytów i rencistów wskutek śmierci małżonka. Jednak w trakcie prac legislacyjnych znacznie zmodyfikowano proponowane rozwiązania dotyczące renty wdowiej nie tylko poprzez ograniczenie sumy pobranych w zbiegu świadczeń do kwoty trzykrotnej najniższej emerytury czy wskaźników procentowych drugiego świadczenia, lecz również poprzez ograniczenie zakresu podmiotowego wprowadzonych rozwiązań. Większość kierowanych do Rzecznika skarg kwestionuje wprowadzenie wymogu nabycia prawa do renty rodzinnej po zmarłym małżonku nie wcześniej niż 5 lat przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Skarżący zwracali przy tym uwagę, że sam wiek uprawniający do nabycia prawa do renty rodzinnej w systemie powszechnym i rolniczym zarówno dla wdowy, jak i wdowca wynosi 50 lat. Uprawnienie do tego świadczenia w niższym wieku można nabyć również w związku z wystąpieniem niezdolności do pracy czy sprawowaniem opieki nad dziećmi. Nie każdy zatem wdowiec lub wdowa uprawniony do renty rodzinnej, choćby był uprawniony do świadczenia w najniższej wysokości, będzie adresatem nowych zasad zbiegu. Skarżący powoływali się na naruszenie konstytucyjnej zasady równości przy określaniu zakresu podmiotowego wprowadzanych regulacji dotyczących renty wdowiej, wskazując na dowolności przyjętego kryterium nabycia prawa do renty rodzinnej po zmarłym małżonku nie wcześniej niż 5 lat przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. W części skarg kwestionowane były ograniczenia wysokości sumy

wypłacanych świadczeń w zbiegu do trzykrotności najniższej emerytury oraz wskaźników procentowych 15% i 25%.

Rzecznik zwrócił się[391] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w stosunku do tych zarzutów formułowanych w skargach kierowanych do Rzecznika.

Minister poinformował[392], że ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw wprowadza od 1 stycznia 2025 r. nową regułę zbiegu prawa do renty rodzinnej po zmarłym małżonku i prawa do własnego świadczenia o charakterze emerytalno-rentowym. Przepisy ustawy przewidują, że w przypadku zbiegu prawa do powyższych świadczeń, jedno świadczenie wypłacane byłoby wdowie lub wdowcowi w całości, a drugie w okresie przejściowym, tj. od 1 lipca 2025 r. do 31 grudnia 2026 r. w wysokości 15%, a od 1 stycznia 2027 r. – 25%. Przepisy określają krąg osób uprawnionych do skorzystania z nowej reguły zbiegu prawa do renty rodzinnej z innym świadczeniem emerytalno-rentowym. Wdowa lub wdowiec, ubiegający się o ustalenie nowej reguły zbiegu prawa do renty rodzinnej po zmarłym małżonku oraz prawa do innego świadczenia emerytalno-rentowego, będą musieli spełnić warunki osiągnięcia wieku emerytalnego, pozostawania we wspólności małżeńskiej do dnia śmierci małżonka, nabycia prawa do renty rodzinnej po zmarłym małżonku oraz niewstąpienia w nowy związek małżeński. Dodatkowo ustawa wprowadza limit pobieranych świadczeń w zbiegu w ramach tzw. renty wdowiej do poziomu trzykrotności najniższej emerytury. Wprowadzenie tych warunków jest rozwiązaniem kompromisowym, wynikającym z możliwości odpowiedzialnego wdrożenia nowego rozwiązania do systemu emerytalno-rentowego, przy uwzględnieniu oczekiwań wnioskodawców projektu obywatelskiego, a także możliwości Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i budżetu państwa, z którego dotowany jest FUS. Jednocześnie wskazano, że zgodnie z art. 16 ustawy Rada Ministrów dokona w 2028 r. weryfikacji wskaźnika wysokości świadczeń w zbiegu, w celu oceny możliwości i zasadności jego ewentualnego podwyższenia, uwzględniając na tle sytuacji społeczno-gospodarczej kraju sytuację dochodową grup osób uprawnionych na mocy niniejszej ustawy do wypłaty świadczeń w zbiegu. Będzie to stanowiło okazję do podjęcia ewentualnej dyskusji również co do kształtu innych rozwiązań w tym zakresie.

[391] III.7060.717.2024 z 27 listopada 2024 r.
[392] Pismo z 12 grudnia 2024 r.

Art. 68 ust. 1 – Prawo do ochrony zdrowia

Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.

1. Konieczność opracowania planu leczenia chorób rzadkich

Rzecznik wielokrotnie podnosił potrzebę działań państwa w obszarze chorób rzadkich i podkreślał potrzebę przyjęcia Narodowego Planu dla Chorób Rzadkich. Stąd z satysfakcją należy odnotować przyjęcie przez rząd Planu dla Chorób Rzadkich – modelu opieki dedykowanej pacjentom z rzadko występującymi chorobami, dającego perspektywę poprawy dostępu do procesu diagnostycznego i terapeutycznego. Jednak Plan dla Chorób Rzadkich nadal nie funkcjonuje. Zgodnie z § 2 uchwały nr 110 Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Plan dla Chorób Rzadkich, realizacja planu została ustalona na lata 2021–2023. Uchwała wygasła z dniem 31 grudnia 2023 r. Jednocześnie pomimo wykonania ogromnej pracy przez ekspertów nad Planem dla Chorób Rzadkich rozwiązania w nim zawarte nie zostały dotychczas wdrożone.

Narodowy Plan dla Chorób Rzadkich ma na celu zapewnienie trwałej realizacji polityki zdrowotnej ukierunkowanej na potrzeby pacjentów z chorobami rzadkimi, w szczególności w zakresie poprawy jakości opieki medycznej nad pacjentami z chorobami rzadkimi. Plan zawiera: kryteria powoływania i funkcjonowania Ośrodków Eksperckich Chorób Rzadkich odpowiedzialnych za nadzór nad diagnostyką, rozpoznaniem i leczeniem pacjentów z chorobami rzadkimi; określenie kierunków poprawy diagnostyki chorób rzadkich, w tym dostępności do nowoczesnych metod diagnostycznych z wykorzystaniem technologii genomowych; propozycje poprawy dostępu do leków, wyrobów medycznych i środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego stosowanych w chorobach rzadkich; uruchomienie systemu monitorowania chorób rzadkich przez utworzenie Polskiego Rejestru Chorób Rzadkich; utworzenie dokumentu medycznego pacjenta z chorobą rzadką, w którym będą zawarte dane kliniczne – Paszport Pacjenta z Chorobą Rzadką; utworzenie Platformy Informacyjnej „Choroby Rzadkie”, zawierającej informację kliniczną, naukową i organizacyjną dotyczącą chorób rzadkich.

Rzecznik zwrócił się[393] do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w podnoszonej sprawie, w szczególności o wskazanie, jakie kompleksowe działania oraz cele w zakresie wdrożenia poszczególnych punktów Planu zostały podjęte i zrealizowane oraz jakie są plany resortu zdrowia w przedmiocie Planu dla Chorób Rzadkich.

[393] V.7013.173.2024 z 19 lutego 2024 r.

Plan dla Chorób Rzadkich zakłada zmiany w sześciu kluczowych obszarach, z czego dwa z nich: poprawa dostępu do badań diagnostycznych wykorzystywanych w diagnostyce i leczeniu w chorobach rzadkich oraz dostęp do leków, wyrobów medycznych i środków specjalnego przeznaczenia żywieniowego stosowanych w chorobach rzadkich, zawierają termin realizacji zawartych w nich zadań do dnia 31 grudnia 2024 r. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się[394] do Ministra Zdrowia o informację na temat wdrożenia Planu dla Chorób Rzadkich.

W odpowiedzi poinformowano[395] Rzecznika, że w dniu 13 sierpnia 2024 r. została przyjęta Uchwała[396] Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu Plan dla Chorób Rzadkich na lata 2024–2025. Dokument Plan dla Chorób Rzadkich, będący załącznikiem do Uchwały Rady Ministrów, opisuje działania konieczne do wdrożenia w celu poprawy sytuacji pacjentów z podejrzeniem lub rozpoznaniem choroby rzadkiej. Plan zawiera m.in. kryteria powoływania i funkcjonowania Ośrodków Eksperckich Chorób Rzadkich odpowiedzialnych za nadzór nad diagnostyką, rozpoznaniem i leczeniem pacjentów z chorobami rzadkimi oraz określa kierunki poprawy diagnostyki chorób rzadkich. Ze względu na charakter dokumentu i nowatorskie rozwiązania w nim zapisane, prace nad nowelizacją Planu dla Chorób Rzadkich przedłużyły się, aczkolwiek zadania, np. te związane z obszarem Ośrodków Eksperckich Chorób Rzadkich (OECR), są w dalszym ciągu nieprzerwanie realizowane.

Rzecznik ponownie zwrócił się[397] do Ministra Zdrowia, wskazując, że z uznaniem przyjął uchwałę nr 88 Rady Ministrów 2024 r. z 13 sierpnia 2024 r. w sprawie przyjęcia Planu dla Chorób Rzadkich na lata 2024–2025. Opisuje on działania konieczne dla poprawy sytuacji pacjentów z podejrzeniem lub rozpoznaniem choroby rzadkiej.

Jednocześnie Rzecznik poinformował, że odpowiedzi nie może uznać za wystarczającą. W przesłanym stanowisku Rzecznik nie znajduje bowiem informacji o spodziewanym czasie wdrożenia – zarówno całości, jak i poszczególnych części – Planu dla Chorób Rzadkich.

Jest to szczególnie istotne dla pacjentów cierpiących na choroby rzadkie, jak i ich rodzin, poświęcających całą uwagę na walkę z chorobą oraz oczekujących jasnych informacji resortu zdrowia.

---

[394] Pismo z 1 sierpnia 2024 r.
[395] Pismo z 2 września 2024 r.
[396] Uchwała nr 88.
[397] Pismo z 27 września 2024 r.

2. Jakość posiłków w szpitalach

Problematyka jakości posiłków w szpitalach od wielu lat pozostaje przedmiotem działań Rzecznika. W dotychczasowych wystąpieniach Rzecznik wskazywał w szczególności na potrzebę wydania przez Ministra Zdrowia rozporządzenia określającego wymagania obowiązujące przy prowadzeniu żywienia zbiorowego w szpitalach.

W odpowiedzi kolejni Ministrowie Zdrowia powoływali się na fakultatywny charakter upoważnienia zawartego w art. 72 ust. 6 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia[398], dotyczącego wymagań obowiązujących przy prowadzeniu żywienia zbiorowego typu zamkniętego, mając na względzie normy żywienia oraz wymagania zdrowotne. W minionej kadencji parlamentu został złożony projekt ustawy, który sformułował obligatoryjną delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw zdrowia, dotyczącą uregulowania wymagań obowiązujących przy prowadzeniu żywienia zbiorowego typu zamkniętego. Projekt ten nie został jednak uchwalony, zaś delegacja z art. 76 ust. 6 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia nie jest wykonana (choć Rzecznik odnotował wysiłki podejmowane w kierunku poprawy jakości posiłków poprzez program pilotażowy „Dobry posiłek w szpitalu").

Wskazane upoważnienie ustawowe ma również zastosowanie do innych zakładów żywienia zbiorowego typu zamkniętego, w tym placówek edukacyjnych. W stosunku do nich również istnieje potrzeba wydania rozporządzenia. Obok kwestii związanych z kształtowaniem zdrowych nawyków żywieniowych, znaczenia nabierają również inne okoliczności. Wśród młodszego pokolenia następują zmiany światopoglądowe i coraz większa rzesza uczniów wybiera różnego rodzaju diety bezmięsne. Z przekazywanych Rzecznikowi sygnałów ze strony organizacji pozarządowych wynika, że uczniowie ci napotykają na problemy w korzystaniu z pełnowartościowych posiłków bezmięsnych w placówkach edukacyjnych. Wynika to w szczególności z tego, że posiłki bezmięsne są dostępne w formie eliminacji niektórych elementów posiłków, bez zastąpienia ich alternatywnymi elementami.

Dlatego Rzecznik zwrócił się[399] do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w tej sprawie. Minister poinformował[400], że w trakcie trwania prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw została dodana propozycja zmiany brzmienia

[398] Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 149).
[399] V.7013.342.2024 z 3 kwietnia 2024 r.
[400] Pismo z 7 maja 2024 r.

art. 72 ust. 6 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Prace nad projektem nie zostały jednak ukończone z uwagi na dyskontynuację prac rządu w 2023 r. Aktualnie trwa etap realizacji programu pilotażowego „Dobry posiłek w szpitalu". W odniesieniu natomiast do żywienia w placówkach edukacyjnych, żywienie zbiorowe dzieci i młodzieży powinno być zgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie grup środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty oraz wymagań, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży w tych jednostkach, w tym z aktualnymi normami żywienia dla określonych grup wiekowych. Podstawę prawną rozporządzenia stanowił art. 52c ust. 6 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Dyrektor placówki może ustalić, w porozumieniu z radą rodziców, szczegółową listę produktów dopuszczonych do sprzedaży lub stosowania w ramach żywienia zbiorowego. W jednostkach systemu oświaty, w których nie funkcjonuje rada rodziców, listę produktów może ustalić dyrektor placówki. Jednocześnie przepisy rozporządzenia sklepikowego są stale analizowane, a także podejmowane są dodatkowe działania mające na celu zwiększenie świadomości w zakresie prawidłowego żywienia dzieci oraz racjonalizacji żywienia w placówkach oświatowych.

3. Bezpieczeństwo lekowe w kraju

Wykaz produktów leczniczych o krytycznym znaczeniu został opublikowany przez Komisję Europejską (KE) wraz z Europejską Agencją Leków (EMA) i szefami agencji leków (HMA) państw członkowskich. Wykaz ten zawiera 200 substancji czynnych wykorzystywanych w lekach, uznawanych za krytyczne dla systemów opieki zdrowotnej w całej Unii Europejskiej, dla których w celu uniknięcia niedoborów należy zagwarantować ciągłość dostaw. Powyższy wykaz jest ważnym narzędziem wspierającym wysiłki UE na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa dostaw i zapobiegania niedoborom leków o krytycznym znaczeniu. Umieszczenie na liście nie oznacza możliwości wystąpienia w najbliższej przyszłości niedoboru danego leku. Oznacza natomiast, że zapobieganie niedoborom tych leków jest szczególnie ważne, ponieważ mogą wyrządzić znaczne szkody pacjentom i stanowić poważne wyzwania dla systemów opieki zdrowotnej. Natomiast lek uważa się za krytyczny, jeśli jest stosowany w leczeniu poważnych chorób i w przypadku niedoboru nie można go łatwo zastąpić innymi lekami.

Na liście znajdują się substancje czynne o szerokim spektrum terapeutycznym, w tym szczepionki i leki stosowane w chorobach rzadkich. Wobec czego na tym wykazie znajdują

się leki, które są istotne dla ratowania zdrowia i życia obywateli. Na niedobory produktów leczniczych zwrócili uwagę Krajowi Producenci Leków, wskazując, że w ostatnich latach wielokrotnie doszło do zaburzenia dostaw produktów leczniczych o fundamentalnym znaczeniu dla zdrowia obywateli. Za niezbędne wskazali opracowanie listy leków i substancji czynnych do ich produkcji – krytycznych dla bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentów w Polsce wraz ze stworzeniem systemu produkcji kontraktowej. Na istotność wprowadzenia wykazu leków krytycznych zwrócili uwagę również eksperci podczas IX Kongresu Wyzwań Zdrowotnych (Health Challenges Congress – HCC). Ponadto w przestrzeni publicznej pojawiały się głosy ekspertów dotyczące konieczności wprowadzenia mechanizmów koordynujących działania dwóch Ministerstw w odniesieniu do polityki lekowej. W tej sprawie Rzecznik zwrócił się[401] do Ministra Zdrowia oraz Ministra Rozwoju i Technologii.

W odpowiedzi Minister Rozwoju i Technologii wskazał[402], że problemy związane z niedoborami leków identyfikowane są w Europie od wielu lat, niemniej jednak nasiliły się one na początku 2020 r. wraz z wybuchem pandemii COVID-19 i pokazały, że oparcie bezpieczeństwa lekowego Polski, a nawet całej Europy o globalne łańcuchy dostaw jest niebezpieczne. W dniu 26 lutego 2021 r. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii powołał Zespół do spraw aktywnych substancji farmaceutycznych. Jednocześnie w związku z rozpoczęciem w 2021 r. prac nad przygotowaniem Krajowego Planu Odbudowy, MRiT zgłosiło działanie dotyczące rozwoju potencjału sektora leków i wyrobów medycznych. Działanie składa się z dwóch elementów: reformy oraz inwestycji. W ramach reformy MRiT planuje przyjęcie listy aktywnych substancji farmaceutycznych kluczowych dla zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli, która będzie podstawą do ubiegania się o wsparcie w ramach inwestycji na budowę lub rozbudowę infrastruktury do produkcji API oraz leków (generycznych i biopodobnych).

Minister Zdrowia natomiast wyjaśnił[403], że w ramach posiadanych narzędzi podejmuje wszelkie niezbędne działania i interwencje w celu monitorowania oraz poprawy dostępności produktów leczniczych, jednak powstawanie lokalnych niedoborów rynkowych poszczególnych leków nie zawsze jest możliwe do przewidzenia. W związku z powyższym resort w tamtym czasie nie miał planów przygotowania listy leków krytycznych.

---

[401] V.7013.375.2024 z 3 kwietnia 2024 r.
[402] Pismo z 24 kwietnia 2024 r.
[403] Pismo z 2 maja 2024 r.

Ministerstwo Zdrowia podzieliło opinię Rzecznika dotyczącą konieczności wzmocnienia produkcji leków na terenie kraju oraz opublikowało pierwszą w Polsce Krajową Listę Leków Krytycznych, która obejmuje 301 substancji czynnych stosowanych w leczeniu wielu schorzeń, będącą odpowiedzią na konieczność wzmocnienia bezpieczeństwa lekowego naszego kraju.

4. Bezpieczeństwo zdrowotne osób w stanie nietrzeźwości

Problem związany z zamykaniem izb wytrzeźwień w Polsce jest znany Rzecznikowi od wielu lat. Izby wytrzeźwień, przejmując obowiązek opieki nad osobami nietrzeźwymi zatrzymanymi w miejscach publicznych, stanowią ważny element systemu doraźnego zapobiegania skutkom nadużywania alkoholu, a przez to pełnią ważną funkcję prospołeczną. Dlatego też Rzecznik z niepokojem przyjmuje sygnały o ich zamykaniu przez jednostki samorządu terytorialnego i podejmuje działania interwencyjne.

Z wpływających do Rzecznika wniosków wynikało, że zagrożone likwidacją są izby wytrzeźwień w Bytomiu i Gliwicach. Także placówka w Tarnowie może być zamknięta z powodu braku lekarza, którego zatrudnienie ma kluczowe znaczenie dla ochrony praw osób w stanie nietrzeźwości, nad którymi opiekę sprawuje izba wytrzeźwień, zwłaszcza ich prawa do ochrony życia i zdrowia oraz wolności od tortur i innych przypadków złego traktowania. Rzecznik zwrócił się[404] więc do Zastępcy Prezydenta Miasta Bytom oraz Zastępcy Miasta Gliwice o informacje w tej sprawie. Skierował[405] także zapytanie do Prezydenta Miasta Tarnów. Z otrzymanych odpowiedzi[406] wynika, że izby wytrzeźwień w tych miastach nie zostaną zamknięte i w 2025 r. będą one funkcjonowały na dotychczasowych zasadach.

5. Długotrwałość postępowań prowadzonych w zakresie rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych

Na mocy przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie chorób zawodowych[407] określono m.in. sposób i tryb postępowania dotyczący zgłaszania podejrzenia, rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych oraz podmioty właściwe w sprawie rozpoznawania chorób zawodowych.

---

[404] IX.517.1775.2024 z 11 grudnia 2024 r.
[405] IX.517.15.2025 z 8 stycznia 2025 r.
[406] Pismo z 23 grudnia 2024 r., pismo z 30 grudnia 2024 r., pismo z 21 stycznia 2025 r.
[407] Rozporządzenie z 30 czerwca 2009 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1836).

Decyzję o stwierdzeniu choroby zawodowej albo decyzję o braku podstaw do stwierdzenia choroby zawodowej wydaje właściwy inspektor sanitarny, w szczególności w oparciu o uzyskane orzeczenie lekarskie, które jest warunkiem koniecznym do wydania decyzji przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zgodnie z § 5 przedmiotowego rozporządzenia właściwym do orzekania w zakresie chorób zawodowych jest lekarz spełniający wymagania kwalifikacyjne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o służbie medycyny pracy zatrudniony w jednej z jednostek orzeczniczych, wymienionych w rozporządzeniu jako jednostki orzecznicze I stopnia. Natomiast w sytuacji, gdy pracownik lub były pracownik, badany w jednostce orzeczniczej I stopnia nie zgadza się z treścią orzeczenia lekarskiego, może stosownie do treści § 7 rozporządzenia wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie ponownego badania przez jednostkę orzeczniczą II stopnia.

Z napływających do Rzecznika skarg wynika, że od wielu lat występuje problem z długim procedowaniem w tych sprawach przez jednostki orzecznicze. Zwłaszcza problem ten uwidacznia się na przykładzie oczekiwania przez osoby zainteresowane na rozpoczęcie procesu diagnostyczno-orzeczniczego przez jednostkę orzeczniczą II stopnia.

Wpływ na istniejącą sytuację ma niewątpliwie fakt, że jedyną uprawnioną jednostką orzeczniczą II stopnia rozpoznającą sprawy odwoławcze z terenu całej Polski jest Instytut Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera w Łodzi. Istotne jest przy tym, że długi czas oczekiwania na orzeczenie lekarskie przekłada się na bardzo długi czas stwierdzania choroby zawodowej przez jednostki Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Ponadto przepisy regulujące tok postępowania jednostek orzeczniczych I i II stopnia nie określają terminów, w jakich jednostki te są zobligowane do wydawania orzeczeń lekarskich. Przekłada się to na brak możliwości po stronie organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej do skutecznego oddziaływania na jednostki orzecznicze w zakresie przeprowadzanego przez nie procesu diagnostyczno-orzeczniczego. Natomiast dysponowanie orzeczeniem o stwierdzeniu choroby zawodowej jest zasadniczym warunkiem do wnioskowania przez osobę zainteresowaną o przyznanie świadczeń określonych między innymi na gruncie przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Sytuacja wieloletniego oczekiwania na wydanie orzeczenia przez jednostki orzecznicze medycyny pracy, w związku z brakiem określania na gruncie przepisów terminów do ich wydania, pozbawia osoby zainteresowane możliwości dochodzenia ich praw w rozsądnym terminie i wymaga wnikliwej analizy oraz wdrożenia stosownych

mechanizmów naprawczych. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[408] do Ministra Zdrowia o podjęcie działań mających na celu usprawnienie postępowania diagnostyczno-orzeczniczego w zakresie orzekania o chorobach zawodowych np. poprzez wprowadzenie terminów, a przez to skrócenie okresu oczekiwania na uzyskanie orzeczenia lekarskiego w tym zakresie.

Minister poinformował[409], że w pandemii COVID-19 zostały zawieszone postępowania diagnostyczno-orzecznicze w kierunku zgłoszonych podejrzeń chorób zawodowych układu oddechowego, które wymagają wykonania czynnościowych badań obarczonych wysokim ryzykiem transmisji wirusa SARS-CoV-2. Jak wynika, z przeprowadzonej analizy, postępowanie diagnostyczno-orzecznicze w kierunku choroby zawodowej nie obejmuje procedur ratujących życie w stanach nagłych, nie służy monitorowaniu zdrowia pacjenta i ustalaniu zakresu terapii, a jest wykonywane wyłącznie do celów diagnostycznych, dlatego uzasadnione było jego odroczenie do chwili opanowania sytuacji epidemiologicznej w kraju, kiedy to wznowione zostały przyjęcia do Oddziału Chorób Zawodowych pacjentów wymagających diagnostyki chorób układu oddechowego związanych z pracą. Obecnie na termin badania w Instytucie Medycyny Pracy w Łodzi oczekują pacjenci z roku 2023 i 2024, a zadania orzecznicze są realizowane sukcesywnie w ramach dostępnych środków, gwarantujących finasowanie poszczególnych zadań.

[408] III.7051.1.2024 z 4 grudnia 2024 r.
[409] Pismo z 2 stycznia 2025 r.

Art. 68 ust. 2 – Prawo równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej

Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa.

1. Konieczność zmiany przepisów regulujących wystawianie recept na bezpłatne leki dla osób do 18. i po 65. roku życia

Zgodnie z art. 43a ust. 1 i 1a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[410], poza lekarzami i pielęgniarkami podstawowej opieki zdrowotnej recepty na bezpłatne leki mogą wystawiać: lekarz lub pielęgniarka w ramach umowy z zakresu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej oraz lekarz w ramach umowy z zakresu leczenia szpitalnego w związku z zakończeniem tego leczenia. Możliwości wystawiania recept na bezpłatne leki zostali natomiast pozbawieni lekarze placówek opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień, gdyż stosownie do art. 15 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień jest odrębnym zakresem. Oznacza to, że pacjenci do 18. roku życia oraz osoby w wieku 65+ wypisywane z oddziału psychiatrycznego nie mogą przy wypisie otrzymać recepty na bezpłatne leki. Podobna sytuacja dotyczy również pacjentów centrów zdrowia psychicznego dla dorosłych, ośrodków II i III poziomu referencyjnego nowego modelu opieki psychiatrycznej dla dzieci i młodzieży, jak również poradni zdrowia psychicznego, zespołów leczenia środowiskowego czy oddziałów dziennych. Regulacja, wykluczająca możliwość wystawiania recept na bezpłatne leki przez lekarzy psychiatrów, jest niezrozumiała, a dodatkowo bardzo negatywnie odbierana przez środowisko lekarzy psychiatrów, którzy odczytują to jako brak zaufania i kolejny przejaw dyskryminacji psychiatrii. Nie jest bowiem jasne, z jakich powodów recepty na bezpłatne leki stosowane w zaburzeniach psychicznych mogą wystawiać lekarze rodzinni, pielęgniarki, lekarze specjaliści innych dziedzin medycyny, a nie mogą lekarze psychiatrzy.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się[411] do Ministra Zdrowia o zainteresowanie się przedstawioną sprawą i rozważenie dokonania stosownych zmian legislacyjnych.

---

[410] Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 146).
[411] V.7016.92.2023 z 14 marca 2024 r.

Minister poinformował[412], że propozycja Rzecznika, dotycząca rozszerzenia grona preskryptorów w programie dostępności darmowych leków dla osób do ukończenia 18. albo po ukończeniu 65. roku życia, została pozytywnie rozpatrzona. Podjęte zostały działania w kierunku zmiany obecnego stanu prawnego. Jednakże aby móc przedstawić informację o skuteczności tych działań, projekt legislacyjny musiał uzyskać pozytywną opinię Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu i zostać wpisany do Wykazu Prac Legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, co miało miejsce w dniu 17 czerwca 2024 r.

[412] Pismo z 24 czerwca 2024 r.

Art. 68 ust. 3 Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych

Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.

1. Koszty pobytu opiekuna w ramach leczenia uzdrowiskowego dzieci, finansowanego ze środków publicznych

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące kosztów pobytu opiekuna w ramach leczenia uzdrowiskowego dzieci, finansowanego ze środków publicznych. Zgodnie ze stanowiskiem poprzedniego Ministra Zdrowia, pobyt opiekuna nie stanowi realizacji świadczenia opieki zdrowotnej w rozumieniu przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, dlatego też nie ma możliwości sfinansowania go przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Powyższy stan rzeczy budzi zaniepokojenie. W szczególności względy ekonomiczne, wynikające z faktu ponoszenia przez opiekunów całkowitych kosztów ich pobytu w zakładzie lecznictwa uzdrowiskowego, mogą stanowić jedną z przyczyn zwiększającej się liczby rezygnacji z przyznanego dzieciom leczenia. W Raporcie końcowym Zespołu do spraw opracowania koncepcji zmian w zakresie systemu lecznictwa uzdrowiskowego jako formę przeciwdziałania temu zjawisku zarekomendowano m.in.: dofinansowanie ze środków socjalnych kosztów pobytu opiekuna w ramach leczenia dzieci z niepełnosprawnościami oraz dzieci w wieku od 3. do 6. roku życia pod opieką osoby dorosłej; dofinansowanie ze środków socjalnych kosztów przejazdów na leczenie uzdrowiskowe dzieci; przyznanie rodzicowi (opiekunowi) dodatkowego płatnego urlopu potrzebnego na przywiezienie i odwiezienie dziecka do i z uzdrowiska.

Z mocy art. 68 ust. 3 Konstytucji dzieciom przysługuje prawo do szczególnej opieki zdrowotnej. Jednym z jej aspektów jest zaś niewątpliwie zagwarantowanie warunków umożliwiających zapewnienie prawa dziecka do obecności osoby bliskiej przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Pobyt rodzica w podmiocie leczniczym wypełnia potrzeby uczuciowo-emocjonalne dziecka, zapewnia poczucie bezpieczeństwa i ma szczególne znaczenie w przypadku hospitalizacji najmłodszych dzieci oraz dzieci przewlekle chorych. Mając na względzie powyższe, Rzecznik zwrócił się[413] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska wobec opisanego problemu oraz możliwości zrealizowania tych rekomendacji.

[413] V.7010.124.2022 z 8 lutego 2024 r.

W odpowiedzi[414] Minister, podzielając przedstawione przez Rzecznika stanowisko autorów raportu o potrzebie kierunkowych i systemowych zmian w zakresie lecznictwa uzdrowiskowego, wskazał, że niezasadne wydaje się uwzględnienie postulatu przyznania rodzicowi (opiekunowi) dodatkowego płatnego urlopu potrzebnego na przywiezienie i odwiezienie dziecka do i z uzdrowiska. Zadaniem resortu należałoby raczej skłonić się do refundacji kosztów pobytu rodzica opiekuna/dziecka w uzdrowisku, jak również refundacji dojazdu do i z uzdrowiska dziecka oraz jego rodzica/opiekuna, ze środków publicznych w ramach przyznanych z tego tytułu świadczeń. Propozycja dofinansowania ze środków socjalnych kosztów pobytu opiekuna w ramach leczenia uzdrowiskowego dzieci jako wyodrębnionego świadczenia nie mieści się w celach ani możliwościach finansowych pomocy społecznej.

2. Konieczność uwzględniania indywidualnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami w dostępie do świadczeń zdrowotnych

W poprzednim wystąpieniu[415] skierowanym do Ministra Zdrowia Rzecznik wskazywał na problemy, z jakimi mierzą się kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnością chcące skorzystać ze świadczeń opieki ginekologicznej i położniczej.

Pierwszym z nich jest brak dostępności architektonicznej gabinetów, przejawiający się m.in. brakiem wyposażenia gabinetów w fotele ginekologiczne umożliwiające ich obniżanie, podnośniki służące do przesadzania na fotel oraz w wagi krzesełkowe, najazdowe czy łóżkowe. Przedstawione przez Rzecznika argumenty zostały poparte m.in. dostępnymi analizami, które pokazują skalę wyzwań z perspektywy pacjentek. Sytuacja ta ulega stopniowej poprawie, jednak tempo zmian jest niezadowalające, a aktualny stan wyposażenia placówek medycznych nie zapewnia pacjentkom z niepełnosprawnościami dostępu do świadczeń z zakresu ginekologii na równi z innymi pacjentkami.

Stworzenie i wdrożenie standardów dostępności gabinetów lekarskich i większych podmiotów leczniczych jest kluczowe i powinno nastąpić poprzez opracowanie aktów prawa powszechnie obowiązującego. Wyłącznie w taki sposób możliwy jest realny wpływ na zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami dostępności. Taki tryb jest również zgodny z postanowieniami Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami na lata 2021–2030, w której w ramach priorytetu „Zdrowie” zaplanowano wypracowanie systemowych rozwiązań w zakresie zapewnienia dostępności usług ginekologiczno-położniczych dla

[414] Pismo z 29 marca 2024 r.
[415] Informacja RPO za 2023 r., s. 254.

kobiet z niepełnosprawnościami poprzez opracowanie standardów, które mają obejmować kwestie zapewniania dostępności na wszystkich etapach udzielania świadczeń medycznych, uwzględniając również analizę możliwości przeprowadzania badań specjalistycznych w domu pacjentki.

Przynajmniej część placówek ochrony zdrowia, w których udzielane są świadczenia finansowane ze środków publicznych, już teraz jest obowiązana do zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. W praktyce realizacja tego wymogu pozostaje wciąż wyzwaniem dla tych podmiotów. W związku z tym opracowanie standardów dostępności i podniesienie ich rangi do przepisów powszechnie obowiązujących może przynieść oczekiwany skutek w postaci faktycznej realizacji obowiązków wynikających z ustawy o dostępności.

Należałoby też zadbać o wprowadzenie rozwiązań przejściowych. Jedną z takich inicjatyw wartych upowszechnienia było uruchomienie przez organizację społeczną mobilnych, dostępnych gabinetów ginekologicznych, w których kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnościami mogą korzystać m.in. ze świadczeń profilaktycznych z zakresu ginekologii w pobliżu miejsca swojego zamieszkania. O ile inicjatywa ta stanowi rozsądne rozwiązanie *ad hoc*, to powinna mieć charakter wyłącznie przejściowy, zaś nacisk powinien być położony na wypracowanie standardów dostępności, nadanie im odpowiedniej rangi i skuteczne egzekwowanie.

Kolejnym poważnym wyzwaniem, z jakim mierzą się pacjentki z niepełnosprawnościami, jest komunikacja z personelem medycznym. Ignorowanie pacjentek i prowadzenie rozmowy z tłumaczem, asystentem lub członkiem rodziny pacjenta głuchego, stereotypowe traktowanie i założenie, że kobiety z niepełnosprawnościami nie mogą lub nie powinny prowadzić aktywnego życia seksualnego, infantylizowanie pacjentek z niepełnosprawnościami i traktowanie ich niezgodnie z wiekiem biologicznym jako „wieczne dzieci", czy naruszające godność, a nawet upokarzające uwagi to powszechne doświadczenia pacjentek z niepełnosprawnościami korzystających ze świadczeń opieki zdrowotnej.

Uzasadnione oczekiwania osób z niepełnosprawnościami, aby nie czuły się dyskryminowane, niewłaściwie traktowane czy wręcz obrażane w gabinetach, wiążą się z koniecznością jak najszerszego przygotowania personelu do współpracy z osobami z niepełnosprawnościami, uwrażliwienia pracowników na kwestie niepełnosprawności oraz trudności poszczególnych osób. Odpowiednie działania powinny obejmować zarówno szkolenia z zakresu wiedzy o różnych niepełnosprawnościach, sposobu komunikacji, jak

również formy udzielania informacji o stanie zdrowia i wybranym sposobie leczenia, czy też udostępniania dokumentacji medycznej zgodnie ze zgłaszanymi potrzebami. Rozwiązaniem ułatwiającym komunikację z personelem medycznym, proponowanym przez środowisko osób z niepełnosprawnościami, jest również wydłużenie czasu wizyty dla pacjentek z niepełnosprawnościami. W związku z tym należałoby dążyć do ujęcia wskazanych treści w programach nauczania na kierunkach medycznych.

Mając na to uwadze, Rzecznik zwrócił się[416] do Ministra Zdrowia o analizę tych problemów i ustosunkowanie się do wskazanych kwestii.

Minister zapewnił[417], że resort zdrowia na bieżąco podejmuje działania mające na celu poprawę dostępności opieki medycznej dla kobiet z niepełnosprawnością. W latach 2019–2023 realizowano projekt pn. „Dostępność Plus dla zdrowia", w ramach którego opracowano Standardy Dostępności dla placówek podstawowej opieki zdrowotnej i szpitali, a następnie przyznawano tego rodzaju placówkom granty na poprawę ich dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami. Wsparcie dotyczyło obszarów: architektonicznego, cyfrowego oraz informacyjno-komunikacyjnego. Ponadto weszło w życie rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki zmieniające rozporządzenie w sprawie standardów kształcenia przygotowujących do wykonywania zawodu lekarza, lekarza dentysty, farmaceuty, pielęgniarki, położnej, diagnosty laboratoryjnego, fizjoterapeuty i ratownika medycznego[418], w którym wskazano, że zmienione standardy na kierunku lekarskim i lekarsko-dentystycznym będą obowiązywać od roku akademickiego 2024/25. Wstępnie analizowana jest również możliwość uwzględnienia w przepisach rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardu organizacyjnego opieki okołoporodowej[419] zapewnienia przez podmioty wykonujące działalność leczniczą udzielające świadczeń zdrowotnych w zakresie opieki okołoporodowej dostępu osobom ze szczególnymi potrzebami, odpowiednio do wykonywanych przez siebie świadczeń zdrowotnych. Dzięki temu świadczeniodawcy powinni zwrócić uwagę na szczególne potrzeby tej grupy osób i dołożyć wszelkich starań, aby zagwarantować swoim pacjentkom dostępność architektoniczną, cyfrową, informacyjno-komunikacyjną i sprzęt niezbędny do realizacji świadczeń dostosowany do osób ze szczególnymi potrzebami.

[416] XI.815.64.2022 z 8 marca 2024 r. i 6 grudnia 2024 r.
[417] Pismo z 24 lipca 2024 r.
[418] Rozporządzenie z 29 września 2023 r. (Dz.U. poz. 2152).
[419] Rozporządzenie z 16 sierpnia 2018 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1324).

3. Niewystarczające finansowanie opieki hospicyjnej

Problemy osób chorych onkologicznie, które posiadają utrudniony dostęp do leczenia, jak i ich niewystarczającego finansowania, były poruszane przez Rzecznika w korespondencji[420] kierowanej do Ministerstwa Zdrowia. W odpowiedzi resortu, niezależnie od szczegółowych wyjaśnień dotyczących problemów przedstawionych w wystąpieniu, zawarte zostały wyjaśnienia, że gwarantowane świadczenia opieki zdrowotnej są finansowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia na podstawie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Ponadto poinformowano, że nakłady na koszty świadczeń w rodzaju opieka paliatywna i hospicyjna systematycznie rosną. Jednakże pomimo zapewnień w zakresie poprawy sytuacji, podmioty lecznicze borykają się z problemem finansowania udzielanych świadczeń w ramach opieki paliatywnej i hospicyjnej przez NFZ.

Zgodnie z § 14 ust. 1 lit. b zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju opieka paliatywna i hospicyjna[421] (dalej jako: „Zarządzenie"), w przypadku udzielanych w ramach sprawowanej opieki świadczeń odrębnie kontraktowanych, z wyłączeniem: tlenoterapii w warunkach domowych w odniesieniu do zakresu świadczeń udzielanych w oddziale medycyny paliatywnej lub w hospicjum stacjonarnym oraz hospicjum domowym dla dorosłych oraz dla dzieci do ukończenia 18. roku życia – dopuszcza się rozliczanie świadczeń udzielanych jednoczasowo na podstawie odrębnych umów. W zakresie rozliczenia świadczeń tlenoterapii w warunkach domowych i opieki hospicyjnej w warunkach domowych doszło do współwystępowania świadczeń, których nie można sumować w tym samym czasie, co oznacza, że podmiot leczniczy nie otrzyma należności z tytułu umowy za realizację świadczeń w ramach hospicjum domowego przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Pacjenci onkologiczni mają zatem utrudniony dostęp do leczenia wobec odmowy finansowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia tych świadczeń. Rzecznik zwrócił się[422] do Ministra Zdrowia oraz Prezesa NFZ z prośbą o wyrażenie stanowiska w tej sprawie.

Prezes NFZ wyjaśnił[423], że świadczeniodawca udzielający świadczeń w ramach umowy z NFZ zobowiązany jest do zapewnienia sprzętu określonego w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 29 października 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z

[420] Informacja RPO za 2022 r., s. 194–195.
[421] Zarządzenie z 10 grudnia 2021 r., nr 196/2021/DSOZ.
[422] V.7010.5.2024 z 14 marca 2024 r.
[423] Pismo z 2 kwietnia 2024 r.

zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej. Tak więc świadczeniodawca hospicjum domowego i hospicjum domowego dla dzieci zobowiązany jest do zapewnienia koncentratora tlenu lub innego źródła tlenu w liczbie co najmniej 1 szt. na 10 świadczeniobiorców. Z uwagi na to, że świadczenia tlenoterapii domowej polegają w głównej mierze na zaopatrzeniu pacjenta w koncentrator tlenu, przepisy zarządzenia Prezesa NFZ wykluczają możliwość łączenia tych dwóch form opieki, ponieważ nie ma potrzeby zaopatrywania świadczeniobiorcy w dwa koncentratory tlenu. W razie potrzeby urządzenie to powinien zapewnić świadczeniodawca hospicjum domowego w ramach kompleksowej opieki nad pacjentem.

Minister Zdrowia poinformował[424], że od 1 lutego 2023 r. miał miejsce wzrost cen jednostek rozliczeniowych w umowach o udzielanie tych świadczeń. W 2024 r. NFZ zapłacił za nadwykonania z 2023 r. Z dniem 1 kwietnia 2024 r. wprowadzono nielimitowane finansowanie świadczeń opieki paliatywnej i hospicyjnej, co oznacza, że świadczeniodawcy mają gwarancję otrzymania środków za świadczenia zrealizowane zgodnie z warunkami określonymi w obowiązujących przepisach prawa. Od 1 lipca 2024 r. nastąpił wzrost wyceny świadczeń w opiece paliatywnej i hospicyjnej. Oprócz wzrostu taryf w stosunku do uprzednio obowiązujących, określono również taryfy dla nowych produktów rozliczeniowych w OPH. Problemy w obszarze opieki paliatywnej i hospicyjnej były przedmiotem prac Zespołu do spraw przygotowania projektu długookresowej strategii rozwoju opieki paliatywnej i hospicyjnej. W wyniku prac Zespołu powstał dokument pn. „Długookresowa strategia rozwoju opieki paliatywnej i hospicyjnej w Polsce – projekt". Decyzją Ministra, z uwagi na zmianę na stanowisku konsultanta krajowego w dziedzinie medycyny paliatywnej, postulaty sformułowane ww. dokumencie mają stanowić przedmiot analiz zespołu powołanego pod jego kierunkiem.

4. Dostęp do świadczeń medycznych związanych z porodem i opieką okołoporodową

W związku z posiedzeniem Komisji Ekspertów ds. Zdrowia, Rzecznik przedstawił Ministrowi Zdrowia wnioski wynikające z przeprowadzonej podczas niego dyskusji. Konstytucja, formułując prawo do ochrony zdrowia, nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, a w stosunku m.in. do kobiet ciężarnych i dzieci – obowiązek zapewnienia szczególnej opieki

[424] Pismo z 9 grudnia 2024 r.

zdrowotnej. Powinna odnosić się do całego okresu okołoporodowego. Standard opieki okołoporodowej mówi zaś m.in. o respektowaniu prawa do świadomego udziału w podejmowaniu decyzji związanych z ciążą, porodem, połogiem oraz opieką nad noworodkiem.

Komisja dostrzegła problem dotyczący interwencji medycznych bez zgody. Pacjent ma prawo do wyrażenia zgody na udzielenie określonych świadczeń zdrowotnych lub odmowy takiej zgody, po uzyskaniu informacji – na co wskazuje art. 32 ust. 1 ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentysty oraz art. 16 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Jak jednak wynika z danych przedstawionych przez Fundację Rodzić po Ludzku, normy wypływające z przywołanych przepisów nie są w pełni respektowane wobec kobiet ciężarnych. Dochodzi do sytuacji, w których przed udzieleniem świadczeń związanych z porodem pacjentki nie są pytane o zgodę na: wywołanie porodu, podanie oksytocyny czy wykonanie badania wewnętrznego. Kolejną kwestią jest brak swobody ruchu w porodzie, zwłaszcza w II okresie porodu. Zgodnie ze standardem opieki okołoporodowej kobieta rodząca ma prawo do wyboru swobodnej pozycji w trakcie porodu i należy umożliwić rodzącej przyjmowanie pozycji, które uznaje ona za najwygodniejsze. Tymczasem z danych przedstawionych przez Fundację wynika, że w II okresie porodu część rodzących leżała płasko na plecach, co nie stanowi pozycji wertykalnej wspierającej kobietę w porodzie, a decyzja podejmowana o zamianie pozycji w II okresie porodu w większości nie była podejmowana przez rodzące, tylko doradzana przez położną lub lekarza. Niepokojące jest również to, że tylko w niewielu przypadkach rodzące decydowały same o pozycjach podczas porodu, a dochodziło też do sytuacji, w których pacjentki w ogóle nie mogły o nich decydować.

Podobnie niepokojące dane, które zebrała Fundacja, odnoszą się do realizacji elementu standardu opieki okołoporodowej przewidującego, że bezpośrednio po urodzeniu należy umożliwić dziecku nieprzerwany kontakt z matką „skóra do skóry", trwający dwie godziny po porodzie. Zgodnie ze standardem dopuszczalne jest przerwanie kontaktu „skóra do skóry", ale tylko w wyjątkowych przypadkach, tj. w sytuacji wystąpienia zagrożenia życia lub zdrowia matki lub noworodka, odnotowanego w dokumentacji medycznej. W wielu przypadkach nieprzerwany kontakt dziecka z matką „skóra do skóry", trwający dwie godziny po porodzie lub dłuższej nie został jednak zapewniony, przy czym zasadnicze powody takiego stanu rzeczy nie mieszczą się w ramach wyłączenia przewidzianego standardem.

Zasygnalizowanym problemem była również przemoc położnicza i ginekologiczna. Zgodnie z prezentowanymi danymi, kobiety w większości potwierdziły, że miały plan porodu, który jest składany w momencie przyjęcia do szpitala i stanowi część dokumentacji medycznej. Jednocześnie 40% kobiet wskazała, że brak było omówienia planu porodu. Wobec czego plan ten stanowił jedynie „martwą część" dokumentacji medycznej. Kolejną grupę stanowią kobiety – aż 39%, które nie posiadały planu porodu i zostały pozostawione bez omówienia oczekiwań dotyczących porodu i opieki po porodzie. Niezwykle niepokojące są sygnały, jakie wpływają do Fundacji od kobiet rodzących, wskazujące na to, że doświadczały bardzo trudnych i traumatycznych dla nich sytuacji, tj. szantażu zdrowiem dziecka lub rodzącej, wyśmiewania, groźby, szturchnięcia, na siłę rozkładano im nogi przy parciu, policzkowania, przywiązywania nogi do łóżka porodowego oraz innych przykrych sytuacji. W każdym momencie, w którym kobieta w ciąży, po porodzie i w całym okresie laktacji, jak również jej dziecko/dzieci karmione piersią lub mlekiem kobiecym mają styczność z systemem opieki zdrowotnej, powinni mieć zapewnioną opiekę uwzględniającą ten fakt, czyli opiekę laktacyjną. W tym zakresie, za niezbędne uznano potrzebę działań na wielu płaszczyznach, które zostały przedstawione w „Raporcie z monitoringu opieki laktacyjnej w Polsce za lata 2018–2022".

Kwestią wciąż aktualną pozostaje niski odsetek znieczuleń okołoporodowych na terenie kraju. Wątpliwości budzą obecne zasady pracy anestezjologów. Problemem jest również podwyższenie wycen za procedury okołoporodowe. Realizacja zapisów standardu nakłada na personel medyczny duże obciążenia. Natomiast obecna wycena może nie odzwierciedlać rzeczywistych kosztów ponoszonych przez szpitale. To przekłada się na liczbę zatrudnionego personelu medycznego, co prowadzi do sytuacji, w której położne mają pod swoją opieką zbyt dużą liczbę pacjentek.

Podobnie prezentuje się sytuacja w przypadku tworzenia trybu postępowania w łagodzeniu bólu porodowego. Niedostateczny monitoring realizacji standardów opieki okołoporodowej oraz brak konsekwencji za ich naruszenia stanowią jedną z najistotniejszych przyczyn obecnej sytuacji w opiece okołoporodowej. W kontekście powyższego, wątpliwość może budzić to, czy standard opieki okołoporodowej jako akt prawny w sposób pełny doprowadził do osiągnięcia zakładanych celów, tj. ujednolicenia organizacji i zakresu opieki zdrowotnej sprawowanej nad kobietami w okresie ciąży, porodu, połogu i opieki nad noworodkiem we wszystkich podmiotach wykonujących działalność leczniczą, poprawę jakości opieki okołoporodowej oraz poprawę komfortu i bezpieczeństwa rodzących oraz ich dzieci.

Rzecznik zwrócił się[425] do Ministra Zdrowia o ustosunkowanie się do przedstawionych problemów i rekomendacji w obszarze opieki okołoporodowej oraz przedstawienie podjętych, jak i planowanych przez resort zdrowia działań w celu poprawy sytuacji.

W odpowiedzi Minister poinformował[426], że zostały podjęte prace nad nowelizacją rozporządzenia w sprawie standardu organizacyjnego opieki okołoporodowej. Zmiany obejmą m.in.: edukację przedporodową, informowanie o szczepieniach zalecanych w okresie ciąży, włączenie profilaktyki wtórnej raka piersi u kobiet w ciąży w grupie ryzyka, planu porodu, zapoznanie z miejscem porodu, działania, które wpłyną na większą dostępność do znieczulenia zewnątrzoponowego, zwrócenie szczególnej uwagi na potrzeby kobiet w sytuacjach szczególnych, zapewnienie dostępności doświadczeń zdrowotnych osobom ze szczególnymi potrzebami, opiekę laktacyjną, zwrócenie uwagi na ochronę dzieci i ich matek przed przemocą domową oraz zmiany w zakresie świadczeń profilaktycznych i działań w zakresie promocji zdrowia. Planuje się wydzielenie w standardzie organizacyjnym opieki okołoporodowej odrębnej części, w której opisana zostanie standardowa opieka laktacyjna. Planowane są także zmiany umożliwiające odbywanie wizyt patronażowych położnej podstawowej opieki zdrowotnej u dzieci urodzonych przedwcześnie lub długotrwale hospitalizowanych. W odniesieniu do rekomendowanego wprowadzenia do ustawy o prawach pacjenta rozdziału dotyczącego prawa do godnego porodu i godnej opieki, Minister wskazał, że obowiązek poszanowania godności i prawa do intymności pacjentów wynika z Konstytucji oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Uznaje się, że pacjent jest słabszą stroną w systemie, dlatego też chroniony jest mocniej przez przepisy prawa. Zwiększanie świadomości pacjentów o organizacji opieki nad kobietą w okresie ciąży, porodu, połogu i opieki nad noworodkiem, praw pacjenta i przysługujących świadczeń zdrowotnych jest także podstawową rolą opracowanego w ramach Narodowego Programu Zdrowia informatora „ABC opieki okołoporodowej”.

[425] V.7010.68.2024 z 14 listopada 2024 r.
[426] Pismo z 18 grudnia 2024 r.

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

Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

1. Problem zanieczyszczenia środowiska światłem

Zanieczyszczenie świetlne jest zjawiskiem coraz silniej dostrzeganym przez obywateli, środki masowego przekazu i specjalistów. Nadmierna emisja sztucznego światła w przestrzeni publicznej wpływa nie tylko degradująco na obraz nocnego nieba, faunę i florę miast i wsi, ale przede wszystkim powoduje dyskomfort u ludzi i realne dolegliwości zdrowotne. Jedną z nich jest bezsenność, będąca wynikiem zaburzenia naturalnego rytmu snu i czuwania u człowieka, długofalowo powodująca powstawanie wielu chorób, w tym np. nowotworowych.

W sprawie braku kompleksowej regulacji dotyczącej oświetlenia zewnętrznego, w ciągu ostatnich dwóch lat Rzecznik korespondował z Ministrem Klimatu i Środowiska, Ministrem Zdrowia, Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska oraz Głównym Inspektorem Sanitarnym. Rzecznik wskazywał, że przepisy zawarte w rozporządzeniach techniczno-budowlanych są niewystarczające. Z uzyskanych odpowiedzi wynikało, że problem zanieczyszczenia świetlnego jest zidentyfikowany, lecz wobec braku stosownych przepisów szczególnych, obecnie nie ma możliwości jego rozwiązania. Dotychczas nie zostały również zainicjowane prace legislacyjne mające na celu zmianę tego stanu rzeczy.

Jak wynika z opracowań naukowych, negatywny dla środowiska i zdrowia człowieka wpływ zanieczyszczenia świetlnego został zidentyfikowany wraz z rozpowszechnieniem energooszczędnych źródeł światła sztucznego, takich jak np. elektroluminescencyjne diody LED, emitujące fale o długości porównywalnej ze środowiskowym sygnałem fazy jasnej (fazy dnia w dobowym cyklu światło-ciemność), pobudzającym organizm do aktywności. Problem stanowi przede wszystkim światło emitowane przez niebieskie diody LED. Oświetlenie LED-owe posiada też oczywiste zalety – jest energooszczędne, a jako ostrzejsze od „tradycyjnych" źródeł światła może przyczyniać się do zwiększenia bezpieczeństwa na oświetlanych obszarach. Ta druga cecha sprawia jednak równocześnie, że mieszkańcy danego obszaru mogą odczuwać obecność sztucznego światła w stopniu nadmiernym, wpływającym negatywnie na ich dobrostan fizyczny i psychiczny. Z uwagi na swoją moc, oświetlenie LED-owe rozprasza się na znacznie większym obszarze niż ten „docelowo" oświetlany, docierając także do mieszkań. W ten sposób poprawa

bezpieczeństwa (np. drogowego) może odbywać się kosztem bezpieczeństwa zdrowotnego.

Ponieważ polskie prawo na dzień dzisiejszy nie przewiduje kompleksowej regulacji określającej dopuszczalne natężenie oświetlenia zewnętrznego, jak i rodzaju tego oświetlenia, jego spozycjonowania, kąta nachylenia opraw oświetleniowych oraz barwy – również w zakresie stosowania oświetlenia LED-owego, Rzecznik zwrócił się[427] do Ministra Rozwoju i Technologii o wskazanie, czy w planach legislacyjnych mieści się podjęcie prac nad regulacją mającą na celu ograniczenie zjawiska zanieczyszczenia świetlnego, a w tym – zabezpieczenie obywateli przed potencjalną szkodliwością oświetlenia LED-owego. Odnosząc się do ogłoszonego startu Programu „Rozświetlamy Polskę", Rzecznik poprosił także o wyjaśnienie, czy w ramach weryfikacji wniosków o dofinansowanie z Programu brano pod uwagę rodzaj opraw (lamp), moc świetlówek i konstrukcję urządzeń oświetleniowych, jakie zamierzają montować beneficjenci bądź też, czy beneficjenci byli zobowiązywani do zastosowania w swoich projektach rozwiązań zapobiegających rozpraszaniu oświetlenia LED-owego poza odcinki dróg. Zwrócił się także o informację, czy przewidywany jest monitoring Programu pod kątem bezpieczeństwa zastosowanych przez beneficjentów rozwiązań oświetleniowych.

Minister poinformował[428], że z uwagi na swój charakter, kwestie dotyczące regulacji mających na celu ograniczenie zjawiska zanieczyszczenia świetlnego, a w tym – zabezpieczenie obywateli przed potencjalną szkodliwością oświetlenia LED-owego nie stanowią zmian o charakterze deregulacyjnym, które resort planuje podjąć.

Na posiedzeniu komisji senackiej do Spraw Petycji w dniu 14 maja 2024 r. przedstawicielki Rzecznika podniosły, że rozwiązanie problemu zanieczyszczenia światłem jest o tyle pilne, że dotyczy pięciu podstawowych z punktu widzenia dobrostanu obywateli kwestii: 1) bezpieczeństwa – gdyż niewłaściwe oświetlenie przydrożne może dezorientować kierowców (tzw. efekt olśnienia) i pieszych (np. osoby neuroatypowe, neurologicznie chore w kontakcie z ostrym, migającym światłem na deptakach), 2) zdrowia – jako że nadmierna ekspozycja na sztuczne światło powoduje zaburzenie rytmu snu i czuwania, a w dalszej kolejności przyczynia się do poważnych chorób (bezsenność, migrena, depresja, nowotwory), a niektóre rodzaje oświetlenia (np. LED-owego) mogą uszkadzać wzrok, 3) finansów – ponieważ nadmierne oświetlanie to nadmierne koszty energii, 4) nauki – zanieczyszczenie świetlne jest zagrożeniem dla badań astronomicznych,

[427] V.7203.30.2020 z 18 stycznia 2024 r.
[428] Pismo z 20 lutego 2024 r.

co może doprowadzić do upadku polskich obserwatoriów oraz 5) przyrody – sztuczne oświetlenie zaburza naturalną wegetację roślin i biorytm fauny, stanowiąc zagrożenie dla bioróżnorodności. Przedstawiciele Komisji, wyrażając uznanie dla inicjatywy Rzecznika, stwierdzili, że problem zanieczyszczenia nadmiernym światłem, ma charakter interdyscyplinarny, w związku z czym jego rozwiązanie wymaga współpracy międzyresortowej. Dlatego też zapowiedzieli zwrócenie się do resorów: zdrowia, środowiska, infrastruktury i technologii, a także innych właściwych instytucji, o opinie na ten temat oraz dostępne badania i analizy[429].

Na posiedzeniu sejmowej Komisji do Spraw Petycji w dniu 25 września 2024 r. Komisja po przedstawieniu petycji oraz dyskusji z udziałem przedstawicielek Rzecznika podjęła decyzję o przygotowaniu projektu dezyderatu do Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie zmian w odpowiednich aktach normatywnych polegających na wprowadzeniu sztucznego światła do definicji emisji, a tym samym zanieczyszczenia, a także wprowadzenia obligatoryjnego stosowania norm oświetleniowych przy realizowaniu inwestycji budowlanych[430].

[429] https://av8.senat.pl/11KP161
[430] https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/prace_komisji_info.xsp?data=2024-09-25

Art. 68 ust. 5 – Rozwój kultury fizycznej

Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

Jeden z tematów wystąpienia Rzecznika skierowanego do Ministra Edukacji[431] stanowiło wyłączenie uczniów z niepełnosprawnościami z zajęć wychowania fizycznego Omówienie: Art. 70 ust. 1 – Prawo do nauki.

[431] XI.7036.18.2024 z 2 września 2024 r.

Art. 69 – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami

Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.

1. Asystencja osobista dla osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik z satysfakcją przyjął informację o rozpoczęciu przez Kancelarię Prezydenta RP konsultacji społecznych projektu ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami (dalej jako: „projekt ustawy") i przedstawił opinię w sprawie tego projektu[432], wskazując, że wraz z wejściem w życie ustawy o asystencji osobistej powstanie dualizm asystencji „systemowej" i „programowej". W uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje się, iż takie rozwiązanie jest proponowane m.in. ze względu na to, że wsparcie w postaci powszechnie obowiązującej asystencji osobistej powinno trafić do osób, które bez niego nie są w stanie samodzielnie funkcjonować, zaś z doświadczeń prowadzenia programów wynika, że łatwiej zorganizować i realizować asystencję w przypadku osób z niepełnosprawnością w stopniu umiarkowanym, przez co osoby z niepełnosprawnością znaczną nie miały dotąd realnej szansy na skorzystanie z tej formy wsparcia. O ile powyższe argumenty zdecydowanie przemawiają za koniecznością zwrócenia szczególnej uwagi, aby grupa osób z niepełnosprawnością w stopniu znacznym mogła na zasadzie równych szans z innymi beneficjentami skorzystać z asystencji osobistej, o tyle dedykowanie wyłącznie tej grupie systemowo uregulowanego rozwiązania budzi wątpliwości. Asystencja wynikająca z projektu ustawy jest rozwiązaniem korzystniejszym dla odbiorców w porównaniu z asystencją opartą na programach. Brak ciągłości wsparcia, nieobowiązkowe przystąpienie przez samorząd do realizacji programu, brak chętnych do świadczenia usług asystenta osobistego m.in. ze względu na brak możliwości stałego zatrudnienia – to tylko niektóre ze zdiagnozowanych problemów dotyczących rocznych programów asystencji. Skoro dotychczasowe rozwiązanie jest niedoskonałe, zaś „systemowa" asystencja ma potencjał przezwyciężenia owych niedoskonałości, to działaniem pożądanym wydaje się objęcie potencjalnie skuteczniejszym rozwiązaniem możliwie szerokiej grupy beneficjentów, nie zaś ograniczanie go do wąskiego grona adresatów.

Odnosząc się do kwestii asystencji osobistej osób poniżej 18. roku życia, które zgodnie z projektem nie zostaną objęte systemową asystencją, Rzecznik wskazał, że

[432] Pismo z 2 stycznia 2024 r. XI.503.4.2016.

również ta grupa wymaga wsparcia, aby mieć możliwość spędzania czasu i uczestnictwa w zajęciach rekreacyjnych z rówieśnikami. Stąd też konieczne jest przeanalizowanie, w jaki sposób usługi asystencji osobistej mogą być świadczone na rzecz jej najmłodszych potencjalnych odbiorców oraz ewentualna zmiana wskazanego obecnie kryterium minimalnego wieku usługobiorcy. Kwestią, która wymaga zwrócenia uwagi, jest zapewnienie spójności i rozgraniczenia kompetencji asystenta osobistego dziecka z niepełnosprawnością od kompetencji asystenta ucznia o specjalnych potrzebach edukacyjnych oraz asystenta ucznia o specjalnych potrzebach edukacyjnych i zdrowotnych. Należy upewnić się, że zadania zostaną zdefiniowane tak, by zarówno asystenci osobiści, jak i asystenci uczniów mogli wspierać dzieci z niepełnosprawnościami w sposób zintegrowany.

Zgodnie z projektem usługa asystencji przysługiwać będzie w wymiarze od 40 do 160 godzin miesięcznie. W przypadku części beneficjentów tej formy wsparcia (projekt ustawy skierowany jest docelowo do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności) będzie ono niewystarczające. Obawy budzi także możliwość określenia liczby przyznanych godzin usług asystencji na podstawie kryteriów odnoszących się m.in. do możliwości organizacyjnych organu administracji oraz wysokości środków finansowych.

W projekcie wskazuje się katalog czynności, które może wykonywać asystent, wśród których brak jest czynności pielęgnacyjno-medycznych, o możliwości świadczenia których w ramach asystencji osobistej środowisko osób z niepełnosprawnościami zabiega od dawna. Obsługa respiratora, ssaka, cewnikowanie, wymiana worka stomijnego czy podawanie leków – to tylko kilka przykładów czynności, przy których, po odpowiednim przeszkoleniu przez osoby z niepełnosprawnościami i ich opiekunów faktycznych, asystent osobisty mógłby świadczyć pomoc.

Rzecznik podkreślił, że dostępność usług asystenckich jest jednym z najistotniejszych aspektów procesu deinstytucjonalizacji i poszanowania prawa jednostki do niezależnego życia, zgodnie z jej autonomicznym wyborem. Z tych względów projektowane działania powinny również uwzględniać konieczność dążenia do wprowadzenia kompleksowej i spójnej reformy systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami.

Przy okazji dyskusji na temat powszechnego wprowadzenia asystencji osobistej należy wskazać, że komplementarnym – acz nieobecnym w projekcie ustawy elementem systemu – powinien być tzw. „budżet osobisty”, czyli pakiet środków finansowych przyznawanych osobie z niepełnosprawnością potrzebującej stałego wsparcia na

sfinansowanie potrzebnych usług. Środki finansowe muszą być kontrolowane przez osobę z niepełnosprawnością i być przyznawane tej osobie na opłacenie wszelkiej wymaganej pomocy w oparciu o ocenę potrzeb i jej warunków życiowych, a indywidualne dostosowanie usług nie może skutkować zmniejszeniem budżetu lub wyższymi opłatami wnoszonymi przez daną osobę. Dzięki takiemu rozwiązaniu osoba z niepełnosprawnością zachowuje pełną kontrolę nad usługą asystencji osobistej i sama decyduje, jakiego wsparcia w danym momencie najbardziej potrzebuje. Regulacja budżetu osobistego odnosi się nie tylko do możliwości dokonywania płatności bezpośrednich. Formą budżetu osobistego jest również swoboda wyboru asystenta, zakresu udzielanego wsparcia – przy finansowaniu pośrednim. Istnieje możliwość zastosowania mechanizmu płatności pośrednich rozumianych jako przekazanie środków instytucji wspierającej użytkownika budżetu. Środki te zarządzane są zgodnie z instrukcjami użytkownika na podstawie zawartej umowy.

2. Dostępność biur poselskich i senatorskich

Zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami możliwości partycypacji w życiu publicznym jest od wielu lat przedmiotem działań Rzecznika. Realizacja konstytucyjnego prawa do wyboru przedstawicieli do Sejmu i Senatu nie kończy się z chwilą oddania głosu na karcie do głosowania. Kolejnym krokiem jest umożliwienie obywatelom, w tym osobom ze szczególnymi potrzebami, dostępu do posłanek i posłów. Niezbędne jest zapewnienie dostępnej architektonicznie, informacyjno-komunikacyjnie oraz cyfrowo przestrzeni biur poselskich i senatorskich.

Z informacji przekazywanych Rzecznikowi wynika, że dostosowanie wielu budynków, w których siedziby mają biura poselskie i senatorskie, wymagałoby przeprowadzenia kosztownych inwestycji, wymagających niekiedy gruntownej przebudowy. Stąd konieczne jest zwrócenie uwagi na kwestie dostępności już na etapie poszukiwania odpowiedniego miejsca na stworzenie biura. Innymi barierami, na jakie natrafiają osoby ze szczególnymi potrzebami, jeśli chodzi o dostępność biur poselskich i senatorskich, są m.in.: brak wind lub schody prowadzące na tzw. „wysoki parter”, gdzie windy się znajdują; zbyt strome podjazdy dla wózków; brak dostępu do usług tłumacza Polskiego Języka Migowego; publikowanie na stronach internetowych niedostępnych plików w formacie pdf; toalety dla osób z niepełnosprawnościami zamknięte na klucz.

Ustawodawca obowiązek zapewniania dostępności łączy z finansowaniem działalności danego podmiotu (choćby w części) ze środków publicznych. Z uwagi na

korzystanie ze środków publicznych oraz szczególną funkcję, jaką pełnią biura poselskie i senatorskie, polegającą na obsłudze wykonywania pracy osoby wybranej w powszechnych wyborach do sprawowania mandatu posła albo senatora, a wobec tego – wykonywania władzy publicznej, należałoby uznać, że obowiązek zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami obejmuje również te podmioty. Rozumiejąc w pełni złożoność postulowanego przedsięwzięcia i dostrzegając, że w przypadkach biur, które funkcjonują od wielu lat w tych samych miejscach, w budynkach, które wybudowano na tyle dawno, że ich dostosowanie wiązałoby się z koniecznością poniesienia znacznych kosztów, jednak nawet w takich przypadkach bariery powinny być stopniowo i systematycznie usuwane, a cały proces stale monitorowany w celu osiągnięcia pełnej dostępności. Ponadto istnienie barier wynika często z braku informacji i wiedzy technicznej, a nie woli uniemożliwiania osobom ze szczególnymi potrzebami dostępu do określonych miejsc lub usług. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się[433] do Szefów Kancelarii Sejmu i Senatu z prośbą o analizę problemu, ustosunkowanie się do wskazanych kwestii oraz poinformowanie o planowanych działaniach, które zmierzać będą do poprawy dostępności biur poselskich dla osób ze szczególnymi potrzebami.

Szef Kancelarii Senatu poinformował[434], że w listopadzie 2023 r. wpłynął do Senatu apel „Biura poselskie i senatorskie dostępne dla wszystkich", a w grudniu Stowarzyszenie Polski Instytut Spraw Niepełnosprawnych skierowało do Marszałka Senatu pismo w sprawie zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do biur senatorskich. Marszałek Senatu spotkał się z przedstawicielami sygnatariuszy wspomnianego apelu. Została też przygotowana, w porozumieniu z przedstawicielami Stowarzyszenia Polski Instytut Spraw Niepełnosprawnych, ankieta, której celem jest zbadanie aktualnego stanu dostępności biur senatorskich dla osób ze szczególnymi potrzebami. Została ona przesłana do biur senatorskich. Uzyskane odpowiedzi pozwolą m.in. ustalić, które oczekiwania dotyczące dostępności biur senatorskich można zrealizować niezwłocznie, w ramach ustalonego na ten rok budżetu, a które wymagają dłuższej perspektywy czasowej.

Szef Kancelarii Sejmu poinformował[435], że jest świadomy istniejącego problemu oraz widzi potrzebę podjęcia działań w celu zwrócenia uwagi posłów na konieczność umożliwienia osobom z niepełnosprawnościami rzeczywistej partycypacji w życiu publicznym. Jednak biura poselskie nie realizują zadań z zakresu administracji publicznej,

[433] XI.815.52.2023 z 4 stycznia 2024 r.
[434] Pismo z 22 stycznia 2022 r.
[435] Pismo z 29 lutego 2024 r.

a jedynie zadania zlecone przez posła. Wskazuje na to m.in. fakt zatrudniania przez posła pracowników we własnym imieniu na czas określony nie dłuższy niż czas sprawowania mandatu. Biura poselskie nie są częścią Kancelarii Sejmu, która należy do administracji publicznej, jak również nie stanowią organów władzy i nie mają statusu urzędu, w przeciwieństwie do Kancelarii Sejmu. Z uwagi na powyższe, biura poselskie nie są zaliczane do kategorii podmiotów publicznych i nie znajdują do nich zastosowania przepisy ustawy o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Nie ma zatem formalnych ograniczeń/nakazów dotyczących standardów, jakie muszą spełnić lokale wynajmowane na biura poselskie, w tym dotyczących dostępności lokali dla osób z niepełnosprawnościami. Szef Kancelarii zapewnił jednak, że – mając na uwadze powagę spraw poruszonych przez Rzecznika – przekaże je do sejmowej Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych celem podjęcia ewentualnych działań umożliwiających rozwiązanie przekazanych zagadnień.

3. Problemy z finansowaniem środowiskowych domów samopomocy

Do Rzecznika wpływały pisma wskazujące na problemy wynikające z aktualnego poziomu finansowania środowiskowych domów samopomocy oraz postulaty zmian w ustawie o pomocy społecznej oraz rozporządzeniu w sprawie środowiskowych domów samopomocy. W ocenie wnioskodawców poziom finansowania środowiskowych domów samopomocy jest nieadekwatny do rangi podejmowanych zadań i ponoszonych rzeczywistych kosztów ich realizacji. Wnioskodawcy apelowali o podjęcie działań mających na celu zabezpieczenie finansowania środowiskowych domów samopomocy na poziomie, który zagwarantuje placówkom stabilizację i bezpieczeństwo finansowe, umożliwi realizację usług świadczonych osobom z zaburzeniami psychicznymi na poziomie oczekiwanego standardu i wraz ze wzrastającą płacą minimalną zapewni godne wynagrodzenie pracownikom realizującym usługi w placówce. Pomimo złożoności realizowanych zadań, poziom finansowania środowiskowych domów nie przystaje do aktualnej sytuacji gospodarczej, a niski poziom wynagrodzeń powoduje dużą fluktuację wyspecjalizowanej kadry, co ma bezpośredni wpływ na ciągłość procesu terapeutycznego uczestników i ich poczucie bezpieczeństwa.

Środowiskowe domy samopomocy borykają się także z problemem zabezpieczenia finansowego realizacji dowozu uczestników na zajęcia, którego koszt stanowi nawet 7–20% całości budżetu placówki. Wiele placówek działa na terenach wiejskich, gdzie nie jest dostępny transport publiczny i bez zorganizowanego dowozu dotarcie do placówki byłoby

praktycznie niemożliwe. Utrzymywanie się obecnej sytuacji i brak zdecydowanej poprawy sytuacji finansowej środowiskowych domów samopomocy może doprowadzić do kryzysu, pozostawiając dziesiątki tysięcy osób z zaburzeniami psychicznymi oraz ich rodziny bez wsparcia.

W opinii Rzecznika sygnalizowane deficyty w obszarze wsparcia środowiskowego i wskazywane ryzyka dla stabilności i jakości świadczonego wsparcia wymagają zbadania. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się[436] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w zakresie dotyczącym postulatów wskazywanych przez wnioskodawców, w tym odnoszących się do zmiany prawa.

Minister przekazał[437] kopię odpowiedzi udzielonej Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Pracowników i Sympatyków Środowiskowych Domów Samopomocy. Wynika z niej, że resort podjął działania, w wyniku których w ustawie budżetowej na 2024 r. w budżetach wojewodów zostały zabezpieczone środki na pokrycie bieżącej działalności środowiskowych domów samopomocy w 2024 r. Minister zdecydował też o przekazaniu dodatkowych środków na bieżącą działalność środowiskowych domów samopomocy. Projekt podziału środków rezerwy celowej budżetu państwa na ten cel jest uzgadniany z Ministerstwem Finansów. Co do propozycji zmian w rozporządzeniu w sprawie środowiskowych domów samopomocy, Minister poinformował, że gdy resort rozpocznie działania związane z nowelizacją przepisów rozporządzenia, w prace nad jego kształtem zostaną zaangażowani również przedstawiciele środowiska związanego z tymi ośrodkami.

4. Przewlekłość procedury przyznawania świadczeń wspierających

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące długotrwałości postępowań prowadzonych przez wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności w przedmiocie rozpoznawania wniosków o wydanie decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia.

W wyniku wejścia w życie dniu 1 stycznia 2024 r. ustawy o świadczeniu wspierającym[438] (dalej jako: „ustawa”), która wprowadziła nowe rozwiązania w systemie świadczeń dla osób z niepełnosprawnościami, o świadczenie wspierające mogą ubiegać się osoby z niepełnosprawnościami w wieku od ukończenia 18. roku życia. Prawo do świadczenia wspierającego uzależnione jest od uzyskania przez osobę z niepełnosprawnością decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia. Wysokość

[436] III.7065.111.2024 z 8 lutego 2024 r.
[437] Pismo z 25 lipca 2024 r.
[438] Ustawa z 7 lipca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1429).

świadczenia wspierającego zależy od poziomu potrzeby wsparcia, czyli liczby przyznanych punktów i jest powiązana z wysokością renty socjalnej. Kwota świadczenia wynosi od 40% renty socjalnej (w przypadku ustalenia poziomu potrzeby wsparcia między 70 a 74 punktów) do 220% renty socjalnej (ustalenie poziomu potrzeby wsparcia na poziomie od 95 do 100 punktów). Wnioski o ustalenie poziomu potrzeby wsparcia można składać do wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności od dnia 1 stycznia 2024 r.

Zgodnie z treścią art. 6 b[4] ust. 5 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[439], wnioski o wydanie decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia rozpatrywane są w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia wpływu do wojewódzkiego zespołu. Z napływających do Rzecznika skarg wynikało, że na terenie kraju w wielu wojewódzkich zespołach ds. orzekania o niepełnosprawności występuje problem związany ze zbyt długim (liczonym w miesiącach) procedowaniem nad wnioskami o ustalenie poziomu potrzeby wsparcia. Sytuacja taka musi niepokoić, gdyż powoduje, że osoby z niepełnosprawnościami w sposób efektywny nie mogą skorzystać ze wsparcia w postaci świadczenia wspierającego kierowanego do osób w głównej mierze starszych, schorowanych (często terminalnie), wymagających specjalistycznego, całodobowego wsparcia, z niejednokrotnie trudną sytuacją rodzinną powodowaną ograniczoną możliwością uzyskania wsparcia ze strony osób najbliższych. Dysponowanie przez te osoby decyzją ustalającą poziom potrzeby wsparcia jest bowiem warunkiem niezbędnym do wnioskowania o przyznanie świadczenia wspierającego.

Obywatel ma prawo oczekiwać, że państwo, nakładając na niego obowiązek wylegitymowania się określonym orzeczeniem dotyczącym niepełnosprawności, zorganizuje w taki sposób działalność swojego aparatu, aby jego sprawa została załatwiona w rozsądnym terminie. Żądanie zatem załatwienia sprawy w owym rozsądnym terminie jest prawem obywatela, któremu po stronie organu administracji odpowiada stosowny obowiązek. Rzecznik zwrócił się[440] do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych o przedstawienie informacji o podejmowanych działaniach w celu usprawnienia postępowania orzeczniczego i skrócenia okresu oczekiwania na wydanie orzeczenia o poziomie potrzeby wsparcia.

[439] Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 44).
[440] BPG.7064.5.2024 z 6 czerwca 2024 r.

W odpowiedzi Pełnomocnik wskazał[441], że sytuacje przekroczenia terminu do rozpatrzenia przez wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności wniosku w postępowaniu o wydanie decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia mają charakter wieloaspektowy i powinny być analizowane nie jedynie przez pryzmat realizowania zadań przez wojewódzkie zespoły, ale również prawidłowego składania wniosku przez osoby niepełnosprawne albo ich opiekunów prawnych. Do wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności wpłynęło około 383 tys. wniosków o wydanie decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia. Większość z nich wpłynęła bezpośrednio po dniu wejścia w życie ustawy o świadczeniu wspierającym. Wojewódzkie zespoły orzekające o niepełnosprawności nie były przygotowane na tak znaczną liczbę wniesionych wniosków w tak szybkim czasie, pomimo zwiększenia liczby etatów i zatrudnienia nowych pracowników do obsługi zadań związanych z wydawaniem decyzji ustalających poziom potrzeby wsparcia, jak również przygotowania bazy lokalowej do obsługi tych zadań. Pełnomocnik wyjaśnił także, że większość osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów ustawowych składa wniosek o wydanie decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia za pośrednictwem operatora pocztowego albo bezpośrednio do organu wydającego decyzję, a nie drogą elektroniczną, pomimo tego, że taka funkcjonalność została zaimplementowana na portalu Emp@tia. Rozpatrzenie wniosku w formie papierowej niestety wydłuża cały proces.

5. Przetłumaczenie rekomendacji Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami

Rzecznik szczególną uwagę poświęca zagadnieniu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami prawa do godnego i niezależnego życia, mając na względzie normy wynikające nie tylko z Konstytucji, ale również Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami.

We wrześniu 2018 r. Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami dokonał pierwszego przeglądu wdrażania Konwencji w Polsce i wydał rekomendacje. Uwagi Komitetu wskazują na poczynione postępy, lecz przede wszystkim skupiają się na obszarach, które wymagają podjęcia działań w celu zapewnienia realizacji postanowień Konwencji w prawie i w praktyce. Mając na uwadze efektywność oddziaływania, Komitet podkreślił potrzebę szerokiego rozpowszechnienia jego uwag, w tym wśród organizacji pozarządowych i organizacji osób z niepełnosprawnościami, a także samych osób z

[441] Pismo z 3 października 2024 r.

niepełnosprawnościami i członków ich rodzin, w języku urzędowym i językach mniejszości, w tym w języku migowym, oraz w dostępnych formatach, w tym w wersji łatwej do czytania i zrozumienia, a także udostępnienia ich na rządowej stronie internetowej poświęconej prawom człowieka.

Pomimo upływu niemal 6 lat od publikacji wyżej wspomnianych rekomendacji, tłumaczenie – zarówno na język polski, na Polski Język Migowy (PJM), jak i opracowanie ich treści w języku łatwym do czytania i rozumienia – do tej pory nie zostało publicznie udostępnione. Tym samym nie zrealizowano m.in. ww. zalecenia, a zasięg oddziaływania wydanych uwag jest ograniczony.

Władze państwowe zobligowane są do przedłożenia kolejnego sprawozdania z realizacji Konwencji do 25 września 2026 r., uwzględniającego postępy we wdrożeniu uwag Komitetu z 2018 r. Ponadto art. 33 ust. 3 Konwencji podkreśla obowiązek państw-stron do zapewnienia, aby społeczeństwo obywatelskie, w szczególności osoby z niepełnosprawnościami i reprezentujące je organizacje, były włączone w proces monitorowania wdrażania Konwencji i umożliwiono im pełne uczestnictwo w tym procesie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[442] do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych o udzielenie wyjaśnień oraz poinformowanie, w jakim terminie nastąpi udostępnienie stosownego tłumaczenia uwag Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Wystąpienie Rzecznika jak dotąd pozostaje bez odpowiedzi.

6. Wysokość odpłatności za usługi opiekuńcze

Na tle spraw kierowanych do Rzecznika ujawnił się problem związany z wysokością odpłatności za usługi opiekuńcze. Zgodnie z treścią art. 50 ust. 1-4 ustawy o pomocy społecznej[443] (dalej jako: „u.p.s.") osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych.

Usługi opiekuńcze należą do kategorii niepieniężnych świadczeń z pomocy społecznej, których koszty mogą podlegać zwrotowi zgodnie z normą wyrażoną w art. 96 ust. 2 u.p.s., w myśl której wydatki na usługi podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego określonego w u.p.s. Kompetencję do określenia w drodze uchwały szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i

[442] XI.811.2.2018 z 9 lipca 2024 r.
[443] Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1283).

specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania ustawodawca przekazał radzie gminy. Dla określenia zatem wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze niezbędne jest ustalenie sytuacji dochodowej osoby potrzebującej tego rodzaju wsparcia w oparciu o przepisy art. 8 u.p.s., które z uwagi na umiejscowienie w przepisach ogólnych ustawy mają zastosowanie do wszystkich świadczeń przewidzianych w u.p.s.

W myśl art. 8 ust. 3 u.p.s. za dochód uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszoną o miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie zdrowotne określone w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia oraz ubezpieczenia społeczne określone w odrębnych przepisach, a także kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób. W art. 8 ust. 4 u.p.s. wymieniono świadczenia, których nie wlicza się do dochodu ustalonego zgodnie z ust. 3 tego artykułu, a w ust. 4a u.p.s. wskazano, że przy ustalaniu prawa do świadczeń pieniężnych oraz odpłatności małżonka, zstępnych i wstępnych za pobyt osoby najbliższej w domu pomocy społecznej w dochodzie osoby lub rodziny nie uwzględnia się świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych o samodzielnej egzystencji.

Na gruncie u.p.s. katalog obciążeń pomniejszających dochód, jak i katalog przychodów odliczanych od dochodu, ma charakter zamknięty, co powoduje, że wszelkie przychody bez względu na tytuł i źródło ich otrzymania, po odpowiednich pomniejszeniach, stanowią dochód. Z tej przyczyny uznaje się, że nie ma znaczenia tytuł i źródło uzyskiwania środków finansowych, gdyż każdy uzyskany przychód w okresie dysponowania określoną kwotą może stanowić źródło utrzymania. Kształt przepisów art. 8 ust. 3, 4 i 4a u.p.s. nie pozostawia więc organom żadnego luzu decyzyjnego, w ramach którego mogłyby, uwzględniając wyjątkowe okoliczności, ustalać dochód osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia w formie usług opiekuńczych.

Z uwagi na zasady ustalania dochodu wprowadzone do systemu prawnego od dnia 1 stycznia 2024 r. świadczenie wspierające dedykowane osobom z niepełnosprawnością stanowi dochód osób ubiegających się o przyznanie usług opiekuńczych. Stan ten w sytuacji przyznania świadczenia wspierającego powoduje drastyczny wzrost kosztów odpłatności za usługi opiekuńcze, co w konsekwencji znacząco minimalizuje finansowe korzyści płynące z otrzymania przez osoby z niepełnosprawnością nowego świadczenia,

niwecząc jednocześnie cel świadczenia wspierającego, tj. udzielenie osobom z największymi trudnościami w samodzielnym funkcjonowaniu pomocy służącej częściowemu pokryciu wydatków związanych z zaspokojeniem szczególnych potrzeb życiowych. W niektórych przypadkach wzrost opłat może wręcz doprowadzić do rezygnacji z korzystania z usług opiekuńczych i negatywnie wpłynąć na społeczny dobrostan osoby wymagającej wzmożonego wsparcia.

Taka sytuacja wymaga, w ocenie Rzecznika, zwiększonego nadzoru i kontroli państwa nad rosnącymi kosztami opłat za usługi opiekuńcze. Konieczne jest wdrożenie mechanizmu zabezpieczającego osoby o najniższych dochodach przed skutkami wzrostu kosztów usług opiekuńczych. W opinii Rzecznika aktualna sytuacja ma charakter złożony i wskazuje nie tylko na konieczność podjęcia działań interwencyjnych i osłonowych, ale przeprowadzenia ogólnokrajowej analizy potrzeb w zakresie usług opiekuńczych, efektywności ich udzielania oraz dostępności. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[444] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska wobec sygnalizowanego problemu oraz rozważenie zasadności podjęcia stosownych działań.

W odpowiedzi Minister wskazał[445], że organizowanie oraz świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym, finansowanym ze środków własnych gminy. To jednostka samorządu terytorialnego decyduje, w jaki sposób zamierza realizować przedmiotowe zadanie. Ustawa o pomocy społecznej zawiera w swych przepisach generalną zasadę stanowiącą, że wydatki na usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub w całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego. Tym samym, jeśli osoba nie przekroczy kryterium dochodowego, nie ponosi odpłatności. W przypadku przekroczenia osoba korzystająca ponosi częściową odpłatność, tym większą im większe jest przekroczenie. Celem ustanowienia świadczenia wspierającego było udzielenie osobom z największymi trudnościami w samodzielnym funkcjonowaniu pomocy służącej częściowemu pokryciu wydatków związanych z zaspokojeniem szczególnych potrzeb życiowych tych osób. W Ministerstwie trwają analizy w zakresie ewentualnych zmian w systemie udzielania świadczenia wspierającego, w tym w zakresie możliwych rozwiązań problemu poruszonego w wystąpieniu Rzecznika.

[444] III.7065.398.2024 z 30 września 2024 r.
[445] Pismo z 18 grudnia 2024 r.

Powołany został również Zespół do spraw reformy systemu pomocy społecznej, do zadań którego, będzie należało dokonanie analizy i oceny skuteczności i adekwatności istniejących rozwiązań w ramach systemu pomocy społecznej w Polsce, dostępności świadczeń, usług i innych form wsparcia w ramach systemu pomocy społecznej oraz sytuacji pracowników systemu pomocy społecznej i na tej podstawie opracowanie propozycji rozwiązań systemowych i prawnych reformujących system pomocy społecznej.

7. Potrzeba wdrożenia rozwiązań prawnych uwzględniających potrzeby osób z niepełnosprawnościami w kontekście ewakuacji w sytuacji zagrożenia

Organizację systemu zarządzania kryzysowego reguluje ustawa o zarządzaniu kryzysowym, która wprowadza obowiązek opracowania Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (KPZK), a także wojewódzkich, powiatowych i gminnych planów zarządzania kryzysowego. KPZK oraz plany samorządowe określają zakres kompetencji oraz procedury mające na celu m.in. zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz usuwanie ich skutków. Tymczasem, o ile w ramach obowiązkowych elementów załączników funkcjonalnych do KPZK wskazuje się organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych, o tyle w żadnym miejscu nie wskazano na potrzebę opracowania odrębnych procedur dedykowanych osobom ze szczególnymi potrzebami. W opublikowanym Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego również nie wyodrębniono procedur dedykowanych szczególnym grupom osób podlegających ewakuacji, w tym osobom z niepełnosprawnościami.

Podobnie rzecz ma się w przypadku ustawy o ochronie przeciwpożarowej[446] oraz aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie. W art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy wskazano, że właściciel budynku, obiektu budowlanego lub terenu, zapewniając ich ochronę przeciwpożarową, jest zobowiązany m.in. zapewnić osobom tam przebywającym bezpieczeństwo i możliwość ewakuacji, jednak nie odniesiono się do konieczności uwzględnienia szczególnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Powyższe prowadzi do konkluzji, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego zdają się nie zauważać szczególnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami, jakie występują również w przypadku ewakuacji. W konsekwencji braku szczegółowych regulacji w sytuacji kryzysowej osoby z niepełnosprawnościami mierzą się z

[446] Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 275 ze zm.).

nieprzygotowaniem służb, infrastruktury oraz procedur do odpowiedzi na ich szczególne potrzeby.

Dlatego też Rzecznik z aprobatą przyjął informację o skierowaniu do Sejmu projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Regulacja ta winna rozpocząć dyskusję nad szczegółowymi kwestiami związanymi z przemieszczaniem ludności w sytuacjach zagrożenia, z uwzględnieniem grup wrażliwych, w tym osób z niepełnosprawnościami.

Mając na uwadze aktualną sytuację geopolityczną, doświadczenia sytuacji nadzwyczajnej z okresu pandemii COVID-19, jak i zagrożenia klęskami żywiołowymi, należy podjąć kroki w kierunku opracowania i wdrożenia procedur z zakresu zarządzania kryzysowego, a także nowelizacji przepisów, które obejmowałyby uwzględnienie szczególnych potrzeb ewakuowanych osób z niepełnosprawnościami. Przy czym przepisy, plany, normy i wytyczne dotyczące ewakuacji powinny być maksymalnie precyzyjne i uwzględniać potrzeby osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności z podziałem na te niepełnosprawności.

W pierwszej kolejności niezbędne wydaje się opracowanie i wdrożenie szczegółowego standardu nadawania alarmów i komunikatów ostrzegawczych, uwzględniających potrzeby osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Należy też zwrócić uwagę na ich treść, uwzględniając potrzeby osób z niepełnosprawnością intelektualną. Przekaz powinien być skonstruowany zgodnie z zasadami języka prostego do czytania i rozumienia, by był zrozumiały i dostępny dla jak najszerszego grona odbiorców. Odrębną kwestią pozostają tzw. alerty Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, które obecnie mają formę krótkich wiadomości tekstowych. Należałoby podjąć dyskusję nad możliwością udostępniania ich również w wersji przetłumaczonej na Polski Język Migowy.

Kluczowe dla zapewnienia osobom z niepełnosprawnością realnego prawa do ewakuacji jest wdrożenie rozwiązań architektonicznych, sprzętowych oraz organizacyjnych już na etapie zarządu budynkiem. Ponadto niezbędne jest zapewnienie, aby drogi ewakuacyjne w nowo budowanych obiektach spełniały wymogi dostępności. Konieczne wydaje się wyposażenie budynków w sprzęt umożliwiający ewakuację osób, które nie są w stanie samodzielnie wydostać się z wyższych kondygnacji przy użyciu schodów (wózki ewakuacyjne, schodołazy, a także materace oraz maty ewakuacyjne).

Wśród rozwiązań, które w sytuacji kryzysowej mogą znacząco ułatwić ewakuację osób z niepełnosprawnościami, wskazywane jest również wprowadzenie obowiązku umieszczania w budynkach planów ewakuacji w wersji graficznej oraz dotykowej. W

kontekście ewakuacji obszarowej (związanej z koniecznością przemieszczenia dużej grupy osób na większą odległość oraz podjęcie działań w celu ulokowania ich w obiektach tymczasowego pobytu do czasu ustania zagrożenia) zwraca uwagę potrzeba opracowania i uwzględnienia w przepisach powszechnie obowiązujących odrębnych procedur dedykowanych ewakuacji osób ze szczególnymi potrzebami. Rzecznik zwrócił się[447] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o analizę wyżej wymienionych kwestii oraz rozważenie opracowania i wdrożenia rozwiązań prawnych uwzględniających potrzeby osób z niepełnosprawnościami w kontekście ewakuacji w sytuacji zagrożeń.

W odpowiedzi Minister podkreślił[448], że spostrzeżenia i rekomendacje Rzecznika w zakresie uwzględnienia potrzeb osób z niepełnosprawnościami w przepisach powszechnie obowiązujących są kierunkowo spójne ze stanowiskiem Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej i zostaną uwzględnione w przyszłych pracach legislacyjnych. Resort spraw wewnętrznych i administracji dostrzega zasadność podjęcia prac w szczególności w zakresie zagadnień dotyczących sposobów powiadamiania osób ze szczególnymi potrzebami o zagrożeniu w sytuacji pożaru oraz zapewnianiu odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, służących ich ewakuacji. Odnosząc się do kwestii opracowania dostępnych systemów powiadamiania o sytuacji zagrożenia masowego, Minister poinformował, że na bieżąco podejmowane są starania, aby komunikaty publikowane w ramach Regionalnego Systemu Ostrzegania (RSO) były dostępne dla jak najszerszego grona odbiorców, również dla osób z niepełnosprawnością słuchu. Z uwagi na powyższe, w zależności od stopnia zagrożenia, komunikaty opublikowane w RSO mogą być zamieszczane: w aplikacji mobilnej RSO, na stronie internetowej systemu RSO, na stronach internetowych urzędów wojewódzkich oraz stronach internetowych innych podmiotów, w telewizji hybrydowej, w telegazecie, w postaci napisów dla niesłyszących w programach regionalnych oraz, w przypadku poważnego zagrożenia, ogólnopolskich TVP.

Z kolei w ramach Alertu Rządowego Centrum Bezpieczeństwa wskazano, że Alerty RCB (w postaci krótkich wiadomości tekstowych) otrzymują wszyscy abonenci sieci komórkowych, bez konieczności zapisywania się czy instalowania jakiejkolwiek aplikacji lub programu. Jednocześnie w odpowiedzi na spostrzeżenia dotyczące braku bądź tylko częściowego tłumaczenia komunikatów na język migowy poinformowano, że trwają prace nad udoskonaleniem wspomnianego narzędzia, tak aby każda korzystająca z nich osoba

[447] XI.7050.1.2022 z 26 września 2024 r.
[448] Pismo z 5 listopada 2024 r.

nie miała żadnych trudności z odczytaniem komunikatów – zarówno w obszarze RSO, jak i Alertu RCB.

8. Zapewnienie pełnej dostępności dla osób głuchych i niedosłyszących wszelkich komunikatów związanych z klęskami żywiołowymi

Rzecznik uzyskał informację, że Stowarzyszenie Polski Instytut Spraw Głuchych skierowało do Dyrektora Telewizyjnej Agencji Informacyjnej TVP oraz Dyrektora Biura Spraw Korporacyjnych TVP apel o zapewnienie pełnej dostępności dla osób głuchych i niedosłyszących wszelkich komunikatów rządowych, samorządowych i służb ratunkowych związanych z sytuacją powodziową oraz innych klęsk żywiołowych. Podkreślono konieczność opatrywania komunikatów dotyczących sytuacji kryzysowych tłumaczeniem na język migowy oraz napisami, jako udogodnieniami skierowanymi dla różnych grup odbiorców.

Zgodnie z art. 7 ust. 5 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, informacje o charakterze nadzwyczajnym, w tym publiczne komunikaty i ogłoszenia w sytuacji klęski żywiołowej, podawane do wiadomości publicznej za pomocą audiowizualnych usług medialnych mają być przekazywane w sposób dostępny dla osób z niepełnosprawnościami. Wskazany przepis został implementowany poprzez dodanie ust. 1a do art. 18a ustawy o radiofonii i telewizji (dalej jako: „u.r.t.”), który stanowi, że nadawcy programów telewizyjnych są obowiązani do zapewnienia, aby informacje o charakterze nadzwyczajnym, w tym publiczne komunikaty i ogłoszenia w sytuacji klęski żywiołowej, były rozpowszechniane wraz z udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnościami, chyba że ich rozpowszechnienie wraz z tymi udogodnieniami było niemożliwe. Jak wynika z wniosków kierowanych do Rzecznika, obowiązek zapewnienia dostępności wskazanych komunikatów nie jest realizowany, brak bowiem opatrywania ich napisami lub tłumaczeniem na polski język migowy.

Rzecznik zwrócił się[449] do Dyrektora Generalnego TVP S.A. w likwidacji o przesłanie wyjaśnień oraz poinformowanie, jakie działania zostały podjęte lub zostały zaplanowane w celu zapewnienia dostępności komunikatów rządowych, samorządowych i służb ratunkowych związanych z sytuacją powodziową oraz innych klęsk żywiołowych.

Telewizja Polska podkreśliła[450], że przykłada ogromną wagę do dostępności audycji dla osób z niepełnosprawnością słuchu. Zadeklarowano przestrzeganie wytycznych w

[449] XI.815.46.2024 z 15 października 2024 r.
[450] Pismo z 2 stycznia 2025 r.

zakresie transkrypcji i tłumaczenia emitowanych programów. Zgodnie z rozporządzeniem KRRiT udział udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami w kwartalnym czasie nadawania programu wynosi co najmniej 25% napisów dla niesłyszących lub tłumaczenia na język migowy. TVP INFO będzie kontynuowała rozszerzanie oferty w oparciu o kryteria dostępności. Z zadowoleniem przyjęto również fakt, że coraz częściej na wystąpieniach publicznych ważnych dla społeczeństwa pojawiają się tłumacze języka migowego – TVP INFO zwraca uwagę na ich odpowiednią ekspozycję.

9. Brak ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami

Wraz z ratyfikacją Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami Polska przyjęła na siebie zobowiązanie do podjęcia wszelkich właściwych środków ustawodawczych, administracyjnych i innych w celu wdrożenia praw uznanych w Konwencji. Choć na przestrzeni ostatnich lat poczynione zostały postępy w tym zakresie, to do podstawowych wyzwań należy zaliczyć zapewnienie skuteczności postanowieniom Konwencji za pomocą środków prawnych. Jednym z nich jest Protokół fakultatywny do Konwencji, który przyznaje Komitetowi do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami kompetencje do rozpoznawania indywidualnych zawiadomień ze strony osób lub ich grup, które twierdzą, że są ofiarami naruszenia przez państwo-stronę Konwencji jej postanowień. Po rozpatrzeniu skargi Komitet może formułować rekomendacje i zalecenia pod adresem danego państwa. Z takiego uprawnienia nie mogą jednak skorzystać osoby znajdujące się pod jurysdykcją Polski, w związku z brakiem ratyfikacji Protokołu fakultatywnego. O ratyfikację tegoż Rzecznik zabiega od momentu związania się przez Polskę postanowieniami Konwencji. Jednak postulat ten nie został dotychczas uwzględniony.

Ratyfikacja Protokołu fakultatywnego stanowi jedną z rekomendacji Komitetu po pierwszym przeglądzie okresowym wykonywania postanowień Konwencji przez Polskę w 2018 r. Jest ona też oczekiwana przez osoby z niepełnosprawnościami oraz reprezentujące je organizacje. Na potrzebę ratyfikacji Protokołu fakultatywnego wskazywali również obywatele działający na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami, kierując petycję do Senatu i wskazując, że brak ratyfikacji oznacza brak efektywnych mechanizmów ochrony pozwalających na dochodzenie praw przyznanych Konwencją.

Rzecznik zwrócił się[451] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zainicjowanie procesu ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób

[451] XI.516.1.2015 z 2 grudnia 2024 r.

z niepełnosprawnościami. W odpowiedzi[452] wskazano, że dotychczasowe stanowisko Polski dotyczące możliwości ratyfikacji tego protokołu jest poddawane analizie, w celu jego ewentualnej rewizji m.in. ze względu na fakt, że obecnie w znacznie większym stopniu (niż w roku 2012, gdy Polska ratyfikowała Konwencję) znany jest przebieg postępowań skargowych przed Komitetem do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych. Jednak w obecnym stanie prawnym brak ratyfikacji protokołu przewidującego procedurę skargową nie jest jednoznaczny z brakiem możliwości dochodzenia i egzekwowania praw gwarantowanych przez Konwencję o prawach osób z niepełnosprawnościami. Co więcej, brak ratyfikacji protokołu nie oznacza, że Polska może nie przestrzegać Konwencji, bądź że może odstąpić od gwarantowania praw w niej zapisanych.

10. Dostępność wyborów dla osób z niepełnosprawnościami

Omówienie: Art. 62 – Prawa wyborcze.

11. Sprawa wsparcia uchodźców wojennych z Ukrainy należących do grup wrażliwych

Omówienie: Art. 56 – Prawo do azylu oraz status uchodźcy.

12. Przyznanie osobom z niepełnosprawnością w stopniu znacznym uprawnienia do otrzymania pomocy adwokata lub radcy prawnego z urzędu

Omówienie: Art. 45 – Prawo do sądu.

13. Wsparcie uczniów z niepełnosprawnościami

Omówienie: Art. 71 ust. 1 – Prawo do nauki.

14. Umożliwienie pełnienia służby wojskowej osobom z niepełnosprawnościami

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

15. Kontakty członków rodziny z dorosłą osobą ubezwłasnowolnioną

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

[452] Pismo z 21 stycznia 2025 r.

Art. 70 ust. 1 – Prawo do nauki

Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.

1. Wsparcie uczniów z niepełnosprawnościami

W ramach niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, w 2022 r. RPO zrealizował badanie społeczne pn. „Dostępność edukacji dla uczniów z niepełnosprawnościami w kontekście wsparcia ze strony nauczyciela współorganizującego, pomocy nauczyciela oraz asystenta osobistego". Jego celem było ustalenie zakresu wsparcia, jakiego potrzebują uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, aby zapewnić im efektywną realizację prawa do edukacji, oraz identyfikacja trudności i barier. Wynikiem badania są rekomendacje mające na celu wypracowanie rozwiązań na rzecz uruchomienia wsparcia asystenckiego dla uczniów ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi w przedszkolach i szkołach z uwzględnieniem postanowień Konwencji.

Konieczne wydaje się systemowe uregulowanie stanowiska asystenta ucznia ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi w sposób podobny jak w przypadku nauczyciela wspomagającego i pomocy nauczyciela. Powinno też zostać uregulowane wykonywanie czynności pielęgnacyjno-medycznych. Ponadto asystent powinien mieć dostęp do dokumentacji ucznia oraz brać udział w pracach zespołu dokonującego wielospecjalistycznej oceny jego funkcjonowania.

Wyzwaniem pozostaje zbyt długi czas oczekiwania na uzyskanie diagnozy o szczególnych potrzebach edukacyjnych, co wynika z dużego obciążenia publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych. Rodzi to również ryzyko obniżenia jakości treści orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego. Należy podjąć działania w celu skrócenia czasu oczekiwania na diagnozę, a także wprowadzenie modelu uwzględniającego obserwację dziecka podczas uzyskiwania diagnozy w jego środowisku, czyli w szkole.

Zasadne jest też ograniczenie liczebności klas i zmniejszenie procentowego udziału uczniów ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi w oddziałach klasowych. Jednocześnie konieczne jest włączanie uczniów ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi w życie szkoły. Wskazane byłoby wdrożenie właściwych procedur określających sposób działania w przypadku wystąpienia dyskryminacji.

Należy też podjąć kroki dla promowania współpracy pomiędzy szkołą a rodzicami dziecka ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi. Na każdym etapie edukacyjnym

należy zapewnić realną możliwość wyboru szkoły przez rodziców uczniów ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi oraz na bieżąco konsultować sposób i formy kształcenia ich dziecka. Należy całkowicie wyeliminować przypadki nacisku na rodziców w sprawie wyboru lub zmiany szkoły.

Wyzwaniem pozostaje odpowiednia organizacja i dostosowanie zajęć wychowania fizycznego. Najczęściej uczniowie ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi są z nich wyłączani. Jednocześnie nie funkcjonują właściwie żadne zajęcia z zakresu rozwoju fizycznego, dostosowane do potrzeb uczniów ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi. Wyjątek stanowi integracja sensoryczna dostępna w nielicznych placówkach oraz zajęcia z rehabilitantem.

Konieczne jest także eliminowanie barier architektonicznych, zgodnie z zasadami uniwersalnego projektowania i racjonalnego dostosowania, polegającego na wprowadzeniu wszelkich koniecznych adaptacji i modyfikacji, niepociągających za sobą nieproporcjonalnych utrudnień. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się[453] do Ministra Edukacji o analizę tych uwag oraz rozważenie podjęcia działań w celu wdrożenia rekomendacji.

2. Organizacja edukacji mniejszości narodowych

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

[453] XI.7036.18.2024 z 2 września 2024 r.

Art. 70 ust. 2 – Bezpłatność nauki

Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.

W 2024 r. do Rzecznika nie wpływały skargi wskazujące na naruszenie prawa do bezpłatnej nauki.

Art. 70 ust. 3 – Prawo do szkół prywatnych

Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich w 2024 r. nie wpływały wnioski wskazujące na naruszenie prawa do prowadzenia szkół niepublicznych.

Art. 70 ust. 4 – Równy dostęp do wykształcenia

Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa.

1. Zasady organizacji wolontariatu w szkołach podstawowych

Do Rzecznika wpłynął wniosek dotyczący zasad organizacji wolontariatu w szkołach podstawowych oraz jego znaczenia podczas rekrutacji do szkół ponadpodstawowych. Liczba punktów na świadectwie szkolnym może mieć wpływ na dalszą edukację ucznia, w związku z czym interpretacja kryterium, uwzględnianego podczas postępowania rekrutacyjnego, powinna być jednolita dla wszystkich szkół.

Jak stanowi § 7 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 18 listopada 2022 r. w sprawie przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania uzupełniającego do publicznych przedszkoli, szkół, placówek i centrów, w przypadku przeliczania na punkty kryterium za osiągnięcia w zakresie aktywności społecznej, w tym na rzecz środowiska szkolnego, w szczególności w formie wolontariatu, przyznaje się 3 punkty. Przepisy nie precyzują jednak, ile czasu uczeń powinien poświęcić na działalność w wolontariacie, by spełnić ten warunek. Zgodnie z art. 98 ust. 1 pkt 21 Prawa oświatowego statut szkoły powinien zawierać informacje o sposobie organizacji i realizacji działań w zakresie wolontariatu. Treść dokumentu (np. regulamin) zależy od decyzji dyrektora szkoły, samorządu uczniowskiego, nauczycieli oraz innych osób bezpośrednio zaangażowanych w wolontariat w danej szkole. Mogą zatem występować duże różnice w podejściu szkół do tej formy aktywności dzieci i młodzieży, co w pewnym stopniu jest uzasadnione samodzielnością szkoły w organizacji pracy.

W praktyce o przyznaniu bądź nieprzyznaniu punktów za wolontariat decydują dyrektorzy szkół na podstawie informacji o konkretnym uczniu bądź wewnętrznych regulacji w szkole (np. regulaminu wolontariatu). Niektóre szkoły sumowały czas poświęcony na wolontariat już od IV klasy, zaś inne oczekiwały zaangażowania w klasach VII–VIII. Takie zróżnicowanie może być odbierane jako niesprawiedliwe, dlatego należy rozważyć uregulowanie tej materii w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się[454] do Ministra Edukacji o przedstawienie stanowiska w sprawie zasad organizacji wolontariatu w szkołach.

[454] VII.7031.35.2023 z 20 marca 2024 r.

W odpowiedzi Minister poinformował[455], że osiągnięcia w aktywności na rzecz innych ludzi, zwłaszcza w formie wolontariatu lub środowiska szkolnego, w postępowaniu rekrutacyjnym do szkół ponadpodstawowych są punktowane zgodnie z rozporządzeniem w sprawie przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego, jeżeli takie osiągnięcie jest wymienione na świadectwie ukończenia szkoły podstawowej. Konstrukcja przepisów prawa wskazuje, że aktywność społeczna ucznia, w tym w formie wolontariatu, zasługująca na przyznanie punktów, powinna dotyczyć całego okresu nauki w szkole danego szczebla, a nie wyłącznie działań podejmowanych przez ucznia w ostatnim roku nauki. To dyrektor szkoły ma obowiązek organizować tego typu aktywność na terenie szkoły, współpracując z lokalnymi podmiotami działającymi na rzecz społeczności lokalnej. Natomiast kwestie uczestnictwa uczniów w wolontariacie i jego organizacji powinny, oprócz uwarunkowań środowiskowych, uwzględniać również typ i rodzaj szkoły, wiek uczniów oraz ich warunki rozwojowe i dojrzałość społeczną. Statut szkoły, jako dokument tworzący prawo wewnętrzne danej społeczności szkolnej, powinien być przestrzegany zarówno przez uczniów, rodziców, jak i nauczycieli.

2. Ochrona praw osób, które są adresatami programów stypendialnych tworzonych przez samorządy

Podczas badania spraw ujawnił się problem ochrony praw osób, które są adresatami programów stypendialnych tworzonych przez samorządy.

Jak stanowi art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty[456] (dalej jako: „u.s.o.”), jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. W przypadku przyjęcia takich programów organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży pobierającej naukę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego bez względu na miejsce zamieszkania, formy i zakres tej pomocy, w tym stypendia dla uzdolnionych uczniów oraz tryb postępowania w tych sprawach, uwzględniając w szczególności przedsięwzięcia sprzyjające eliminowaniu barier edukacyjnych, a także osoby lub grupy osób uprawnione do pomocy oraz potrzeby edukacyjne na danym obszarze.

[455] Pismo z 30 sierpnia 2024 r.
[456] Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 750 ze zm.).

Ze skarg wpływających do Rzecznika wynika, że sposób przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów budzi zastrzeżenia. Powodami mogą być niezgodność zasad regulaminu z przepisami prawa, niska transparentność działań komisji rozpatrującej wnioski o stypendium, brak możliwości odwołania się w przypadku negatywnego rozstrzygnięcia. Niejasności związane z przekazywaniem środków publicznych mogą prowadzić do formułowania zarzutów niesprawiedliwego traktowania. Uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego mogą być przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych wojewody, jednak po rozdysponowaniu środków, w sprawach indywidualnych, osoby pokrzywdzone wydają się być pozbawione wystarczającej ochrony.

Analiza spraw uwidoczniła rozbieżności interpretacyjne dotyczące tego, czy sprawy przyznania stypendium powinny być załatwiane w formie decyzji administracyjnej. Nieliczne wyroki sądów administracyjnych w tych sprawach nie pozwalają na wskazanie dominującego kierunku orzeczniczego.

W ocenie Rzecznika stanowisko wskazujące na załatwianie spraw dotyczących przyznania stypendiów w formie decyzji administracyjnej zasługuje na aprobatę. Akt administracyjny wydawany w sprawie stypendium oferowanego przez jednostkę samorządu terytorialnego, a polegający na udzieleniu lub odmowie udzielenia stypendium, jest jednostronnym i władczym rozstrzygnięciem organu jednostki samorządu terytorialnego o wiążących konsekwencjach normy prawa administracyjnego (aktu prawa miejscowego) wobec podmiotu zewnętrznego w stosunku do administracji.

Rozstrzygnięcie sprawy w formie decyzji administracyjnej zapewnia stronom szerokie gwarancje procesowe, a więc większą ochronę praw obywatelskich. Ponadto praworządność i transparentność działań organów administracji jest warunkiem koniecznym dla realizacji zasady jawności życia publicznego oraz zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dlatego Rzecznik zwrócił się[457] do Ministra Edukacji z wnioskiem o podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej w celu doprecyzowania przepisów ustawy o systemie oświaty.

Dotychczas nie wpłynęło stanowisko Ministra w tej sprawie.

[457] VII.7031.8.2024 z 29 sierpnia 2024 r.

Art. 70 ust. 5 – Autonomia szkół wyższych

Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.

1. Zasady powołania kolejnego "pierwszego" rektora publicznej uczelni wyższej

Rzecznik przystąpił[458] do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanego wnioskiem Prezydenta RP i wyraził stanowisko, że: art. 432 ust. 5a PSWN w zakresie, w jakim umożliwia powołanie kolejnego "pierwszego" rektora publicznej uczelni wyższej przez ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego, w przypadku gdy istnieją władze uczelni wyższej oraz organy właściwe do przeprowadzenia wyborów rektora, jest niezgodny z art. 70 ust. 5 Konstytucji.

Zaskarżony przepis stanowi, że w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów prawa przez pierwszego rektora nowo utworzonej uczelni publicznej minister może go odwołać. Jego celem jest poszerzenie kompetencji nadzorczych ministra w sytuacji naruszenia przepisów prawa przez pierwszego rektora nowo utworzonej uczelni publicznej.

Art. 70 ust. 5 Konstytucji zapewnia autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie. Gwarantuje szkołom wyższym – zarówno publicznym, jak i prywatnym – autonomię, której zasady powinny być określone w ustawach. Przepis ten nie zawiera jednak definicji autonomii i nie określa też jej granic. Autonomię szkół wyższych zapewnia się na zasadach określonych w ustawie. Nie ma ona charakteru absolutnego i ustawodawca, nie naruszając istoty autonomii szkół wyższych, ma swobodę ustalania jej granic. Granice te – gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym – może wyznaczać ustawodawca w ramach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności.

Mimo szerokiego zakresu swobody regulacyjnej ustawodawcy, rozwiązania prawne powinny służyć urzeczywistnieniu autonomii jako wartości konstytucyjnej, a także wartości i celów, którym ma służyć. Zakres możliwej ingerencji ustawodawcy należy interpretować także przy uwzględnieniu innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, w tym m.in. zasady pomocniczości, która w kontekście autonomii szkół wyższych w jej aspekcie pozytywnym, winna być rozumiana jako dającą podstawę do ingerencji państwa dopiero wtedy, kiedy skala i natura problemu nie pozwalają na jego rozwiązanie przez samą uczelnię.

---

[458] VII.7033.21.2024 z 9 kwietnia 2024 r., sygn. akt K 4/24.

Kompetencje nadzorcze ministra determinują to, w jakim stopniu szkoły wyższe w rzeczywistości mogą korzystać z chronionej konstytucyjnie autonomii. Dlatego zakres nadzoru oparty na kontroli i nadzorze prawnym winien być zakresowo ograniczony, ale i precyzyjnie oznaczony co do jego kryteriów (mierników).

Pierwszy rektor uczelni publicznej może być odwołany przez ministra w przypadku rażącego bądź innego niż rażące naruszenia przepisów prawa, nawet jeśli w uczelni istnieje struktura pozwalająca na samodzielne podjęcie takiej decyzji. Przyjąć należy, że kompetencje nadzorcze ministra względem pierwszego rektora są obecnie szersze niż w odniesieniu do kolejnych rektorów. W sytuacji bowiem naruszania prawa przez rektora innego niż pierwszy rektor uczelni wyższej, minister może zwrócić się o jego odwołanie do kolegium elektorów albo podmiotu, który dokonał wyboru, a w przypadku rażącego naruszenia przez niego prawa – może go odwołać, ale po wcześniejszym uzyskaniu opinii wskazanych w ustawie podmiotów.

Wprowadzenie możliwości odwołania pierwszego rektora naruszającego prawo, wobec braku organu uprawnionego do jego odwołania, było zasadne wobec wątpliwości interpretacyjnych co do możliwości zastosowania w takiej sytuacji art. 432 ust. 1 PSWN i odczytywane winno być jako służące jak najpełniejszemu poszanowaniu zasady legalizmu. Jednocześnie w ocenie Rzecznika, przepis ten w zakresie, w jakim rozciąga tę kompetencję także na sytuacje, w których istnieją podmioty uprawnione do odwołania rektora, rodzi wątpliwości co do zgodności z art. 70 ust. 5 Konstytucji. Obecnie nawet w sytuacji istnienia kolegium elektorów powołania rektora dokonuje ponownie minister. Doszło zatem do ograniczenia kompetencji kolegium elektorów. Wprowadzone rozwiązanie nie znajduje uzasadnienia w świetle art. 70 ust. 5 Konstytucji.

Pozostawienie ministrowi kompetencji do powołania kolejnego rektora w sytuacji, gdy pierwszy rektor został odwołany w związku z naruszeniem przepisów prawa, a jednocześnie z uwagi na etap organizacji uczelni, brak jest faktycznych możliwości dokonania wyboru kolejnego rektora, jest uzasadnione. W przeciwnym razie doszłoby do paraliżu uczelni. Jednak gdy w uczelni są struktury pozwalające na przeprowadzenie wyborów, to – ze względu na autonomię uczelni – właśnie one winny go dokonać.

Jednym z podstawowych atrybutów autonomii szkół wyższych jest prawo do wybierania przez nauczycieli akademickich, studentów i pracowników niebędących nauczycielami m.in. organów wykonawczych, zwłaszcza rektora. Pozostawienie tego autonomicznej decyzji uczelni związane jest z istotną rolą rektora z perspektywy rozwoju uczelni i zapewnienia warunków służących realizacji wolności nauki.

Zagwarantowanie przez ustawodawcę samej uczelni możliwości dokonywania wyboru rektora jest więc podstawową przesłanką poszanowania jej autonomii, a tym samym stworzeniem warunków do realizacji innych konstytucyjnych praw i wolności w jej ramach, w tym wynikających z art. 73 Konstytucji. Znajduje to uzasadnienie także w zasadzie pomocniczości, która w kontekście powołania pierwszego rektora powinna być rozumiana jako pozwalająca na ingerencję ministra w strukturę nowej uczelni przez powołanie pierwszego rektora, jedynie w sytuacji faktycznej niemożności dokonania tego przez samą uczelnię.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

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

1. Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.
2. Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa.

1. Procedura wydawania zaświadczeń o możliwości zawarcia związku małżeńskiego z cudzoziemcem

Do Rzecznika zwrócił się skarżący z prośbą o pomoc w sprawie dokumentów wymaganych przez prawo polskie do zawarcia na terytorium Polski związku małżeńskiego z cudzoziemcem. Skarga ta wskazuje na potrzebę ustanowienia ujednoliconych wytycznych w sprawie automatycznych odmów kierowników USC przyjęcia oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński przez cudzoziemca i obywatela polskiego na podstawie przedłożonych zaświadczeń o możności zawarcia małżeństwa według prawa ojczystego, wydawanych przez właściwe organy państwa ojczystego cudzoziemca, a niezawierających danych drugiego z nupturientów.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 pkt 3 p.a.s.c., cudzoziemiec zamierzający zawrzeć małżeństwo, składa dokument stwierdzający, że zgodnie z właściwym prawem może zawrzeć małżeństwo, chyba że na podstawie przepisów Prawa prywatnego międzynarodowego możność zawarcia małżeństwa jest oceniana na podstawie prawa polskiego. Z przepisu tego wynika konieczność przedłożenia przez cudzoziemca, chcącego zawrzeć związek małżeński na terytorium Polski z obywatelem polskim, właściwego dokumentu. Prawo ojczyste cudzoziemców – o ile przewiduje procedurę wydawania zaświadczeń o zdolności do zawarcia związku małżeńskiego, decyduje o treści tego zaświadczenia. Z powołanego przepisu nie wynika wprost, że zaświadczenie wydane przez właściwy organ w państwie ojczystym cudzoziemca musi zawierać dane drugiego z nupturientów.

Możliwość zawarcia małżeństwa powinna być badana przez kierownika USC (ewentualnie sąd), a nie przez organ właściwy w kraju ojczystym cudzoziemca, którego zadanie polega na zbadaniu możności zawarcia małżeństwa w świetle przepisów prawa ojczystego. Prawo polskie nie może „wymuszać", w jaki sposób i w jakim zakresie właściwe organy obcego mają wydawać dokumenty niezbędne do zawarcia związku małżeńskiego na terytorium Polski. Brak danych nupturienta nie powinien być przesłanką

do odmowy przyjęcia przez kierownika USC oświadczeń wstąpieniu w związek małżeński na terytorium Polski, o ile kierownik po odebraniu właściwych oświadczeń od nupturientów, nie stwierdzi innej przeszkody. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się[459] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o poinformowanie o stanowisku w tej sprawie.

2. Zbyt niska wysokość świadczeń dla osób i rodzin wymagających osłony socjalnej

Do Rzecznika kierowane są skargi dotyczące zbyt niskiej wysokości świadczeń rodzinnych i opiekuńczych, z funduszu alimentacyjnego, z pomocy społecznej, a także ograniczonego do nich dostępu z uwagi na zbyt niskie kryteria dochodowe. W obecnych realiach społeczno-gospodarczych przy znacznym wzroście kosztów utrzymania, spadku wartości pieniądza i perspektywie wzrostu cen energii wysokość świadczeń kierowanych do osób i rodzin wymagających osłony socjalnej jest niewystarczająca. Określone na zbyt niskim poziomie kryteria dochodowe powodują natomiast, że wiele osób i rodzin potrzebujących pozostaje poza systemem wsparcia.

W związku z tym niepokój wzbudziły rządowe propozycje dla Rady Dialogu Społecznego dotyczące kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń z pomocy społecznej oraz kryteriów i świadczeń rodzinnych. Propozycja kwot kryteriów dochodowych w świadczeniach rodzinnych skupia się na „zamrożeniu" tych progów, tj. pozostawienia ich na obecnym poziomie. Bez zmian pozostawiono także świadczenia rodzinne, zasiłki i dodatki do zasiłków rodzinnych, a wśród argumentów za przyjęciem takiego rozwiązania przedstawiono m.in. funkcjonowanie programu 800+, świadczenie „Dobry Start" i program „Aktywny Rodzic".

W tym kontekście określone w przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów i ustawy o pomocy społecznej mechanizmy, tryby i terminy weryfikacji zarówno kryteriów dochodowych, jak i wysokości świadczeń wymagają przeglądu i odpowiedniej modyfikacji. Nie uwzględniają one bowiem czynników mających wpływ na kondycję finansową osób i rodzin, takich jak np. inflacja czy skokowy wzrost cen energii i ogrzewania. Powoduje to, że duża grupa osób w obliczu kryzysowej sytuacji pozostaje poza systemem wsparcia, a udzielana pomoc finansowa – ze względu na spadek jej wartości– nie spełnia zadań i nie zaspokaja elementarnych potrzeb pozwalających na zabezpieczenie godności człowieka. Rzecznik

[459] VII.511.25.2024 z 23 września 2024 r.

zwrócił się[460] do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przeanalizowanie przedstawionych uwag i podjęcie działań naprawczych zabezpieczających osłonę socjalną osób potrzebujących i zagrożonych ubóstwem oraz o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister wyjaśnił[461], że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej kryteria dochodowe uprawniające do świadczeń z pomocy społecznej podlegają weryfikacji co 3 lata, z uwzględnieniem wyniku badań progu interwencji socjalnej przeprowadzanego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Na rok 2024 przypadła kolejna weryfikacja kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. W związku z tym w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych przeprowadzono badanie progu interwencji socjalnej. Na podstawie wyników tego badania Rada Ministrów przedstawiła Radzie Dialogu Społecznego propozycje podwyższenia kwot kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń z pomocy. Rada Dialogu Społecznego nie uzgodniła wspólnego stanowiska wobec propozycji Rady Ministrów w ustawowym terminie. W związku z tym Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie dotyczące wzrostu kryteriów dochodowych w pomocy społecznej. Zmiana kwot kryteriów dochodowych wpłynie także na podwyższenie maksymalnej kwoty zasiłku stałego. Ponadto powołany został Zespół do spraw reformy systemu pomocy społecznej jako organ opiniodawczo-doradczy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W pracach Zespołu zostanie uwzględniona również kwestia reformy kryteriów dochodowych i systemu świadczeń.

Kontynuując korespondencję w sprawie niedostatków systemu świadczeń adresowanych do rodzin z dziećmi, osób z niepełnosprawnością oraz osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej, Rzecznik wystąpił[462] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o udzielenie odpowiedzi na pozostałe kwestie będące istotą wystąpienia.

Minister[463] poinformował, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zapewnia szeroką ofertę instrumentów wsparcia rodzin i instytucji je wspomagających, dedykowanych opiece i wychowaniu dzieci. W obecnie funkcjonującym systemie prawnym rodzice z dziećmi na utrzymaniu mogą korzystać z pomocy państwa w szczególności w postaci świadczeń umocowanych w powszechnych i stale rozszerzanych programach kierowanych do rodzin z dziećmi. Funkcjonujący program „Rodzina 800+”, a także inne instrumenty dotyczące wsparcia rodzin, jak świadczenie dobry start, rodzinny

[460] III.7065.165.2022 z 24 czerwca 2024 r.
[461] Pismo z 23 lipca 2024 r.
[462] Pismo z 28 sierpnia 2024 r.
[463] Pismo z 12 września 2024 r.

kapitał opiekuńczy, dofinansowanie opłaty do pobytu w żłobku, i w końcu nowe świadczenia wprowadzone w ramach programu „Aktywny rodzic", stwarzają warunki do godnego wychowywania dzieci i stanowią podstawowy system wsparcia rodzin z dziećmi. Potwierdzeniem tego kierunku jest to, że w roku 2024 realizowany jest radykalny wzrost wydatków na świadczenia związane ze wsparciem rodzin o 47% w stosunku do roku 2023. Na wzrost ten składają się przede wszystkim zwiększone wydatki na program „Rodzina 800+" (podwyżka świadczenia wychowawczego z kwoty 500 zł na 800 zł miesięcznie i zapewnienie środków na jej realizację) oraz na świadczenia związane z nowym programem „Aktywny Rodzic", jak też świadczenia dla opiekunów i osób z niepełnosprawnościami.

W Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podjęte zostały analizy dotyczące wprowadzenia systemowych zmian w obszarze świadczeń rodzinnych. Mając na uwadze sposób realizacji, charakter i grupę docelową beneficjentów świadczeń rodzinnych, zasadne jest przeprowadzenie gruntownej reformy systemu świadczeń rodzinnych, służącej m.in. uproszczeniu procesu ich obsługi, wprowadzając szerszą cyfryzację i automatyzację procesu wnioskowania i przyznawania niektórych świadczeń, konsolidację świadczeń, które są realizowane w ramach różnych systemów, obniżenie kosztów ich realizacji oraz skierowania pomocy do najbardziej potrzebujących. Takie rozwiązanie pozwoli na lepszą koordynację różnych form pomocy, co z kolei ułatwi dostęp do niezbędnych usług dla tych rodzin, które potrzebują tej pomocy.

Oprócz instrumentów kierowanych do rodzin z dziećmi, na pomoc państwa mogą liczyć również dzieci uprawnione do alimentów od rodzica, które ich nie otrzymują z uwagi na bezskuteczność egzekucji – w postaci świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń z funduszu alimentacyjnego było w ostatnich latach kilkukrotnie podnoszone (w 2019 r. i 2020 r.). Następnie na podstawie ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych ze świadczeniami na rzecz rodziny[464] wprowadzony został stały mechanizm wzrostu kwoty kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

W Ministerstwie został przygotowany projekt ustawy, który zakłada podwyższenie maksymalnej wysokości świadczeń z funduszu alimentacyjnego o 100% z 500 zł miesięcznie do kwoty 1000 zł miesięcznie.

Odnosząc się do kwestii wsparcia rodzin wychowujących niepełnosprawne dzieci, Minister wskazał, że system świadczeń dedykowanych opiekunom dzieci z

[464] Ustawa z 24 czerwca 2021 r. (Dz.U. poz. 1162).

niepełnosprawnościami opiera się na szczególnych i preferencyjnych rozwiązaniach odpowiadającym w jak największym stopniu ich potrzebom i oczekiwaniom. Od 2024 r. obowiązują nowe przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych regulujące warunki przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, które wprowadziła ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym. Nowe rozwiązania wpisują się w oczekiwania i potrzeby środowisk skupiających osoby z niepełnosprawnościami – ustawa o świadczeniu wspierającym realizuje bowiem główne postulaty zgłaszane w ostatnim czasie przez środowiska osób z niepełnosprawnościami w zakresie wsparcia osób z niepełnosprawnościami, jak również ich opiekunów.

3. Problem ze świadczeniem wychowawczym dzieci, dla których po śmierci rodzica do czasu umieszczenia w pieczy zastępczej nie powołano opiekuna

Zgodnie z art. 4 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci[465] (dalej jako: „ustawa o p.p.w.d.") celem świadczenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Przysługuje ono m.in. matce albo ojcu, jeżeli dziecko wspólnie zamieszkuje i pozostaje na utrzymaniu matki albo ojca albo opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli dziecko wspólnie zamieszkuje i pozostaje na utrzymaniu opiekuna faktycznego albo opiekunowi prawnemu dziecka, a ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego oraz jego wypłata następują odpowiednio na wniosek matki, ojca, opiekuna faktycznego dziecka albo opiekuna prawnego dziecka. Jeżeli w terminie 3 miesięcy, licząc od dnia śmierci m.in. rodzica, któremu zostało przyznane świadczenie wychowawcze, opiekun prawny dziecka, opiekun faktyczny dziecka czy rodzic zastępczy, złoży wniosek o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego na dane dziecko, prawo to ustala się, począwszy od dnia śmierci rodzica, nie wcześniej jednak niż od pierwszego dnia miesiąca następującego po ostatnim miesiącu, za który zmarłemu rodzicowi wypłacono ostatnie świadczenie wychowawcze.

W ocenie Rzecznika charakter i cel świadczenia wychowawczego winny mieć nadrzędne znaczenie przy ustalaniu prawa do niego. Świadczenie to służy bowiem zaspokojeniu potrzeb dziecka, dbałości o jego dobro i ochronę. Skierowane jest zaś do podmiotów, które sprawują faktyczną opiekę nad dzieckiem. Z tego względu trudna do zaakceptowania jest sytuacja, gdy z powodu śmierci osoby uprawnionej do otrzymania

[465] Ustawa z 11 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 421).

świadczenia wychowawczego w pewnym okresie dziecko może znaleźć się poza tym wsparciem z uwagi na brak ustalenia opieki prawnej.

Osoba odpowiedzialna za utrzymanie dziecka, która faktycznie sprawuje pieczę nad jego wychowaniem i rozwojem, ma prawo domagać się pomocy w sprawowaniu tej opieki, w tym również pomocy finansowej. Ograniczenie uprawnień w dostępności do świadczeń w tym czasie stanowi naruszenie praw dziecka.

Na gruncie przepisów ustawy o p.p.w.d. beneficjentem świadczenia wychowawczego jest nie samo dziecko, ale zasadniczo jeden z jego rodziców, opiekun faktyczny lub opiekun prawny. W przypadku śmierci osoby uprawnionej do świadczenia wychowawczego, świadczenie nie przechodzi automatycznie na kolejnego opiekuna dziecka, ale świadczenie takie wygasa z mocy prawa i konieczne jest złożenie wniosku przez osobę uprawnioną. Osierocone dzieci nie powinny ponosić negatywnych konsekwencji braku aktywności uprawnionych do działania instytucji. Konieczne więc wydaje się wprowadzenie do ustawy o p.p.w.d. stosownej regulacji umożliwiającej zachowanie ciągłości wypłaty świadczenia wychowawczego.

Sygnalizowany problem dostępu do świadczenia wychowawczego wynika także z nieadekwatnej do potrzeb i różnorodności sytuacji definicji opiekuna faktycznego stosowanej również przy ustalaniu uprawnienia do innych świadczeń o charakterze socjalnym – świadczeń rodzinnych i świadczenia „Dobry start". Normy prawne regulujące dostęp do tego typu świadczeń w sposób rygorystyczny ograniczają bowiem krąg opiekunów faktycznych tylko do osób, które wystąpiły z wnioskiem do sądu opiekuńczego o przysposobienie dziecka. Zasadne jest zatem wprowadzenie do unormowań określających dostęp do świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego i świadczenia „Dobry Start" stosownej regulacji umożliwiającej uzyskanie przez osoby faktycznie opiekujące się dzieckiem prawa do świadczeń socjalnych. Mając to na uwadze, Rzecznik zwrócił się[466] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska dotyczącego potrzeby podjęcia stosownych działań prawodawczych.

W opinii[467] Ministra sednem problemu nie jest ograniczona dostępność do świadczeń, a przede wszystkim niestosowanie przez sądy rozwiązań, jakie daje ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz Kodeks rodzinny i opiekuńczy w zakresie zabezpieczenia dzieci wymagających umieszczenia poza rodziną biologiczną. Wskazać również należy na znaczne opóźnienia sądów w rozpatrywaniu wniosków o ustanowienie

[466] III.7064.112.2024 z 25 czerwca 2024 r.
[467] Pismo z 3 września 2024 r.

rodziny zastępczej oraz wydłużone postępowania w tym zakresie. W sytuacjach wymagających umieszczenia dziecka poza rodziną biologiczną, właściwym rozwiązaniem jest umieszczenie małoletnich w pieczy zastępczej. Jest to rozwiązanie, które z jednej strony zapewnia bezpieczeństwo dzieciom, a z drugiej nie ogranicza ich opiekunów w prawie do świadczeń. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie prowadzi prac nad zmianą przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

4. Wykonywanie postanowień sądów o powrocie uprowadzonego dziecka do miejsca stałego pobytu za granicą

Konwencja haska dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, w tym wszelkie kwestie wynikające z uprowadzenia czy zatrzymania dziecka przez jednego z rodziców, od wielu lat pojawiają się w korespondencji kierowanej do Rzecznika. Na uwagę zasługuje problem dopuszczalności stosowania przepisów art. 388^1 – 388^3 k.p.c. wprowadzonych ustawą o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego w kontekście rozporządzenia Rady (UE) 2019/1111 z 25 czerwca 2019 r. w sprawie jurysdykcji, uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich i w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej oraz w sprawie uprowadzenia dziecka za granicę, a także wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE[468].

Sprawy rozpatrywane w trybie Konwencji haskiej są sprawami rodzinnymi, dotyczącymi życia prywatnego i rodzinnego, stąd często postępowania w tych sprawach stają się przedmiotem rozważań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kontekście zastosowania art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. TSUE stwierdził, że art. 11 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) Nr 2201/2003 Bruksela II bis, w świetle art. 47 Karty Praw Podstawowych, należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym przyznającym organom niemającym statusu sądu uprawnienie do uzyskania wstrzymania z mocy prawa, na okres co najmniej dwóch miesięcy, wykonania orzeczenia zarządzającego powrót wydanego na podstawie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę.

W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że rozporządzenie nakłada na państwa członkowskie precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który nie jest obwarowany żadnym warunkiem w odniesieniu do wymogu szybkości, któremu podlegają postępowania mające za przedmiot wydanie orzeczenia zarządzającego powrót w rozumieniu konwencji haskiej. Sąd odsyłający będzie zatem

[468] C-638/22 z 16 lutego 2023 r.

zobowiązany do zagwarantowania, w ramach swoich kompetencji, pełnej skuteczności tego przepisu prawa Unii poprzez odstąpienie w razie potrzeby od stosowania przepisów krajowych zagrażających osiągnięciu jego skuteczności. Zasada pierwszeństwa wymaga od sądu krajowego, do którego kompetencji należy stosowanie przepisów prawa Unii, by zapewnił pełną skuteczność wymogów tego prawa w zawisłym przed nim sporze, odstępując w razie potrzeby od stosowania, z mocy własnych uprawnień, wszelkich uregulowań lub praktyk krajowych, także późniejszych, które są sprzeczne z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii, bez konieczności żądania uprzedniego zniesienia tych uregulowań lub praktyk w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym.

Wprowadzenie ustawą z 7 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego w sprawach prowadzonych na podstawie Konwencji haskiej, następującego z mocy prawa zawieszenia wykonania prawomocnego postanowienia w przedmiocie odebrania osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką, w razie żądania podmiotu uprawnionego do złożenia w tych sprawach skargi kasacyjnej lub nadzwyczajnej może prowadzić do naruszenia dobra dziecka, jak również praw rodzica (w tym prawa do sądu). Stanowisko Rzecznika prezentowane w tym zakresie znajduje uzasadnienie zarówno w postanowieniach Konstytucji, jak również w prawie międzynarodowym i w prawie europejskim. Rzecznik zwrócił się[469] do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o stanowisku zajętym w związku z orzeczeniem Trybunału i o planowanych ewentualnych działaniach resortu, mających na celu zapewnienie zgodności przepisów prawa polskiego z prawem unijnym.

Minister poinformował[470], że w resorcie dostrzeżono potrzebę pilnej nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Podzielił stanowisko Rzecznika, że sprawy o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką – w świetle zagwarantowania prawidłowej realizacji zasady dobra dziecka oraz prawa do sądu – wymagają szybkiego rozpoznania oraz szybkiego i efektywnego wykonania orzeczenia sądowego, gdyż upływ czasu może mieć nieodwracalne konsekwencje dla relacji pomiędzy dzieckiem a rodzicem żyjącym w rozłączeniu. W Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone są prace legislacyjne, których celem jest takie ukształtowanie postępowania w tych sprawach, by zagwarantować ich szybkie rozstrzygnięcie i zapewnić szybki powrót

[469] IV.7021.75.2024 z 11 lipca 2024 r.
[470] Pismo z 6 sierpnia 2024 r.

dziecka pod pieczę rodzica, od którego zostało bezprawnie odseparowane. Sprawa będzie zatem nadal monitorowana w Biurze Rzecznika.

5. Zasady przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego

Rzecznik zgłosił[471] udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego i wniósł o stwierdzenie, że: art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych (dalej jako: „ustawa" lub „u.ś.r.") w brzmieniu obowiązującym do czasu jego uchylenia przez art. 43 pkt 4 lit. e ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. w zakresie, w jakim za jedyną przesłankę uprawniającą do świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4, inne niż współmałżonek, w sytuacji sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim, uznaje legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez współmałżonka osoby wymagającej opieki, jest niezgodny z art. 69, art. 18 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Przepisy u.ś.r., regulujące dostęp do świadczenia pielęgnacyjnego osób wskazanych w art. 17 ust. 1 pkt 4 z uwagi na uzależnienie tego prawa od spełnienia formalnego kryterium znacznego stopnia niepełnosprawności przez współmałżonka osoby wymagającej wsparcia, mogą w sposób istotny limitować dostęp faktycznych opiekunów do świadczenia, zaś osób z niepełnosprawnością do koniecznego wsparcia, a zatem przekraczać zakres proporcjonalności niezbędny dla ochrony praw osób z niepełnosprawnością i ich rodzin.

Z uwagi na charakter świadczenia pielęgnacyjnego przyznawanego nie za samą opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, ponieważ taka opieka wynika z prawnego oraz moralnego obowiązku, lecz z powodu braku możliwości podjęcia zatrudnienia z uwagi na konieczność sprawowania tej opieki lub za rezygnację z zatrudnienia w celu jej sprawowania, powiązanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego ze spełnieniem formalnego kryterium posiadania znacznego stopnia niepełnosprawności przez współmałżonka osoby wymagającej wsparcia prowadzi do naruszenia prawa rodziny do szczególnej pomocy, o której mowa w art. 71 ust. 1 zd. drugie Konstytucji.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Ponadto Rzecznik zgłosił[472] udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zbadania zgodności z

[471] III.7064.398.2024 z 24 września 2024 r., sygn. akt SK 66/24.
[472] III.7064.438.2024 z 10 października 2024 r., sygn. akt SK 73/24.

Konstytucją przepisu ustawy o świadczeniach rodzinnych i wniósł o stwierdzenie, że: art. 17 ust. 1a pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu obowiązującym do czasu jego uchylenia przez art. 43 pkt 4 lit. b ustawy o świadczeniu wspierającym w zakresie, w jakim za jedyną przesłankę uprawniającą do świadczenia pielęgnacyjnego osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4 uznaje legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, jest niezgodny z art. 69 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Rzecznik zasadniczo podzielił wskazywaną przez autorkę skargi konstytucyjnej ocenę, że przepisy u.ś.r. dotyczące dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego wnuczki osoby legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, która sprawuje nad tą osobą pełną opiekę i w związku z tym zrezygnowała z zatrudnienia, naruszają normy konstytucyjne.

Celem świadczenia pielęgnacyjnego jest udzielenie materialnego wsparcia osobom, które zmuszone są zrezygnować z aktywności zawodowej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Uzależnienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dla osób spokrewnionych w dalszym stopniu faktycznie świadczących opiekę od spełnienia formalnego kryterium znacznego stopnia niepełnosprawności przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu powoduje, że ze szczególnej pomocy, o jakiej mowa art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, wykluczone są rodziny, w których żyją osoby z niepełnosprawnością, a ich faktyczni opiekunowie, zmagając się z problemami i zwiększonymi kosztami utrzymania wynikającymi z niepełnosprawności członka rodziny, nie są w stanie przedstawić stosownego orzeczenia. Rodziny takie, z przyczyn od nich niezależnych, nie mogą skorzystać ze wsparcia ze strony państwa (władzy publicznej).

W opinii Rzecznika będące przedmiotem zaskarżenia kryterium różnicowania osób, którym przysługuje świadczenie pielęgnacyjne wynikające z konieczności sprawowania opieki nad osobą z niepełnoprawnością oraz którym to świadczenie nie przysługuje – to znaczy konieczność legitymowania się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą z

niepełnosprawnością, nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią art. 17 u.ś.r. oraz wartościami konstytucyjnymi, które uzasadniałyby odmienne traktowanie opiekunów.

Skarga konstytucyjna oczekuje na rozpoznanie.

6. Sytuacja podatkowa osób samotnie wychowujących dzieci

Omówienie: Art. 217 – Zasady nakładania podatków.

7. Opodatkowanie świadczeń na zaspokajanie potrzeb rodziny przy rozdzielności majątkowej małżonków

Omówienie: Art. 217 – Zasady nakładania podatków.

8. Potrzeba nowelizacji ustawy o pomocy społecznej w zakresie interwencji kryzysowej

Jednym z problemów sygnalizowanych Rzecznikowi były kwestie związane z funkcjonowaniem ośrodków interwencji kryzysowej i niedostatki legislacyjne w obszarze interwencji kryzysowej.

Zgodnie z treścią art. 47 ustawy o pomocy społecznej[473] (dalej jako: „u.p.s.") interwencja kryzysowa stanowi zespół interdyscyplinarnych działań podejmowanych na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu. Celem interwencji kryzysowej jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, a dzięki temu zapobieganie przejściu reakcji kryzysowej w stan chronicznej niewydolności psychospołecznej. W ramach interwencji kryzysowej udziela się natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej, a w zależności od potrzeb – poradnictwa socjalnego lub prawnego, w sytuacjach uzasadnionych – schronienia do 3 miesięcy.

Interwencja kryzysowa zaliczana jest do świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej. W ramach interwencji kryzysowej udziela się osobom potrzebującym wsparcia niezależnie od sytuacji dochodowej i bez wydawania decyzji. Istota tego świadczenia to udzielenie adekwatnej do potrzeb pomocy, która umożliwi osobie powrót do stanu sprzed kryzysu, ewentualnie do stanu umożliwiającego samodzielne funkcjonowanie. Jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej realizującymi działania interwencyjne są ośrodki interwencji kryzysowej.

Na gruncie obowiązującego prawa udzielanie pomocy w formie interwencji kryzysowej jako zadanie własne powinny wykonywać powiaty, gdyż to te jednostki

[473] Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1283 ze zm.).

samorządu zobowiązane są do prowadzenia ośrodków interwencji kryzysowej. Szczegółowy status i standard funkcjonowania ośrodków interwencji kryzysowej nie został jednak unormowany ustawowo ani też na poziomie aktów wykonawczych do u.p.s. Przepisy obowiązujące w zakresie interwencji kryzysowej są niedoprecyzowane i nie określają m.in. szczegółowych zasad i norm funkcjonowania jednostek realizujących to zadanie, minimalnego zakresu zapewnianych usług, kwalifikacji osób wykonujących usługi. Ośrodki interwencji kryzysowej często same określają reguły swojej działalności, jak m.in. zasady przyjmowania osób potrzebujących do placówek w aktach wewnętrznych – statuty i regulaminy, korzystając jedynie z rozwiązań przyjętych w innych jednostkach. Powoduje to po stronie ośrodków uzasadniony stan braku oparcia realizowanych zadań na wyraźnie określonej podstawie prawnej. Stąd też uregulowanie standardów i doprecyzowanie przepisów w zakresie interwencji kryzysowej jest konieczne.

Zasadne jest m.in. dokonanie zmiany w art. 47 ust. 3 u.p.s. poprzez wprowadzenie możliwości przedłużenia 3-miesięcznego okresu schronienia osoby lub rodziny w ośrodku interwencji kryzysowej. Ponadto przeglądu wymaga także obszar współdziałania instytucji szeroko rozumianego systemu wsparcia. Wobec licznych przypadków kryzysów zdrowia psychicznego, bezdomności, doświadczania przemocy, klęsk żywiołowych, problemów uchodźców wojennych, ośrodki interwencji kryzysowej stanowią ważne ogniwo w systemie oparcia społecznego. Rzecznik zwrócił się[474] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w tym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano[475] Rzecznika, że Ministerstwo występowało do starostów powiatów, zwracając uwagę na potrzebę zabezpieczenia w wystarczającym stopniu realizacji przedmiotowych zadań publicznych, przypominając o konieczności realizacji wsparcia w formie interwencji kryzysowej w takim wymiarze i zakresie, aby każda osoba dotknięta zdarzeniem losowym lub inną sytuacją kryzysową miała możliwość wsparcia w formie schronienia, świadczonego przez dedykowane do tych zadań specjalistyczne placówki, jakimi są ośrodki interwencji kryzysowej. Ministerstwo zwracało się również do wszystkich wojewodów, aby w planach kontroli jednostek pomocy społecznej szczebla powiatowego uwzględniano zagadnienia dotyczące sposobu zapewnienia usług dla osób w kryzysie. Obecne przepisy ustawy o pomocy społecznej nie delegują na Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej obowiązku wydania rozporządzenia w zakresie standardów funkcjonowania ośrodków interwencji kryzysowej.

[474] III.7065.375.2024 z 3 października 2024 r.
[475] Pismo z 16 października 2024 r.

Ministerstwo zdecydowało się na podjęcie prac nad opracowaniem standardów udzielania wsparcia w formie interwencji kryzysowej w ramach jednego z projektów niekonkurencyjnych realizowanych w perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027. Jednym z zadań będzie opracowanie standardu kształcenia kadr udzielających wsparcia w ramach interwencji kryzysowej, w tym: wypracowanie modelowych procedur wsparcia osób w kryzysie oraz wypracowanie procedur funkcjonowania ośrodków interwencji kryzysowej w zakresie standardu usług świadczonych przez te ośrodki. Wypracowane w ramach projektu standardy posłużą do dalszych analiz regulacji prawnych w tym obszarze. Odnosząc się do kwestii wynagrodzeń pracowników ośrodków interwencji kryzysowej, Ministerstwo wyjaśniło, że wprowadzono zmiany zakładające możliwość przyjmowania programów rządowych, które umożliwiają dofinansowanie samorządom wynagrodzeń pracowników zatrudnionych na umowę o pracę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej.

Powołany został Zespół do spraw reformy systemu pomocy społecznej jako organ opiniodawczo-doradczy Ministra Rodziny. Do zadań Zespołu, w skład którego weszli zarówno eksperci, jak i praktycy, będzie należało dokonanie analizy i oceny skuteczności i adekwatności istniejących rozwiązań w ramach systemu pomocy społecznej w Polsce, dostępności świadczeń, usług i innych form wsparcia w ramach systemu pomocy społecznej oraz sytuacji pracowników systemu pomocy społecznej i na tej podstawie opracowanie propozycji rozwiązań systemowych i prawnych reformujących system pomocy społecznej. Jednym z obszarów pracy Zespołu jest interwencja kryzysowa. Członkowie Zespołu wraz z departamentem merytorycznym analizują w ramach swojej pracy poruszone przez Rzecznika sprawy pod kątem możliwych do wdrożenia zmian legislacyjnych.

Art. 72 – Prawa dziecka

1. Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.
2. Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych.
3. W toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka.
4. Ustawa określa kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka.

1. Sytuacja dzieci – uchodźców wojennych z Ukrainy osiągających pełnoletność w pieczy zastępczej

Do Rzecznika wpłynęła skarga dotycząca trudnej sytuacji osób, które jako małoletnie dzieci przybyły z Ukrainy do Polski po 24 lutego 2022 r. i zostały umieszczone w pieczy zastępczej. Osoby te po uzyskaniu pełnoletności muszą opuścić placówki pieczy, tj. rodziny zastępcze i placówki opiekuńczo-wychowawcze nawet w sytuacji, gdy kontynuują naukę w Polsce.

Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa[476] (dalej jako: „specustawa") nie określa w sposób szczególny sposobu postępowania w stosunku do obywateli Ukrainy umieszczonych w placówkach pieczy zastępczej po osiągnięciu przez nich pełnoletności. Art. 27 specustawy dotyczący m.in. zapewnienia pieczy zastępczej pozbawionym opieki i wychowania rodziców dzieciom będącym obywatelami Ukrainy, swym zakresem podmiotowym obejmuje jedynie dzieci, a więc osoby niepełnoletnie. Zasadnicze znaczenie dla ustalenia sposobu postępowania wobec obywatela Ukrainy, który przebywając w rodzinnej lub instytucjonalnej pieczy zastępczej osiągnął pełnoletność, ma podstawa prawna pobytu na terytorium Polski. W zależności bowiem od tej podstawy następuje ustalenie, czy przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej mają zastosowanie do danego wychowanka pieczy zastępczej i w jakim zakresie m.in. czy wychowanek podlega regulacjom ustawowym również po osiągnięciu pełnoletności.

W obowiązującym stanie prawnym do obywateli Ukrainy – uchodźców wojennych uzyskujących pełnoletność w pieczy zastępczej – nie mają zastosowania przepisy działu III ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a w szczególności art. 37 ust. 2 stanowiący, że osoba, która osiągnęła pełnoletność, przebywając w pieczy zastępczej, może przebywać w dotychczasowej rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka,

[476] Ustawa z 12 marca 2022 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 167 ze zm.).

placówce opiekuńczo-wychowawczej albo regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej za zgodą odpowiednio rodziny zastępczej, prowadzącego rodzinny dom dziecka, dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej albo dyrektora regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25. roku życia, jeżeli uczy się: w szkole, na uczelni, u pracodawcy w celu przygotowania zawodowego, na kursach, jeżeli ich ukończenie jest zgodne z indywidualnym programem usamodzielnienia; legitymuje się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Bezpośredniego zastosowania wobec tej grupy wychowanków nie mają także przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej regulujące proces usamodzielnienia. Brak jest rozwiązań prawnych, które umożliwiłyby kompleksowe zabezpieczenie praw dzieci – uchodźców wojennych z Ukrainy, które osiągnęły pełnoletność w pieczy zastępczej i formalnie spełniają warunki do pozostania w dotychczasowych formach pieczy zastępczej.

Na władzy publicznej spoczywa obowiązek kreowania spójnej systemowo polityki socjalnej oraz wspierającej dzieci, a gwarancje szczególnej pomocy i opieki władz publicznych względem dzieci pozbawionych opieki rodziców, wynikające z art. 72 ust. 2 Konstytucji, nie mogą być respektowane wybiórczo. Dobro wszystkich wychowanków pieczy zastępczej powinno być traktowane jako cel nadrzędny z uwagi m.in. na wskazane wyżej gwarancje konstytucyjne i obowiązek zapewnienia dzieciom ochrony i opieki wynikający z art. 3 Konwencji o Prawach Dziecka. Realizacja przez państwo zadań w zakresie systemu pieczy zastępczej nie może odbywać się w sposób narażający na szwank dobro dzieci-wychowanków, gdyż podważa to nie tylko wiarygodność powołanych gwarancji co do zapewnienia dzieciom prawa do specjalnej ochrony i pomocy, ale narusza także prawa dziecka.

Rzecznik zwrócił się[477] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister wskazał[478], że ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa nie przewiduje szczególnych rozwiązań przeznaczonych dla obywateli Ukrainy opuszczających podmioty pieczy zastępczej po osiągnięciu przez nich pełnoletności. Oznacza to konieczność zastosowania wobec tej kategorii osób przepisów ogólnych regulujących kwestię udzielania wsparcia pełnoletnim wychowankom pieczy zastępczej (art. 5 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i

[477] III.554.7.2023 z 31 stycznia 2024 r.
[478] Pismo z 26 lutego 2024 r.

systemie pieczy zastępczej, dalej jako: „ustawa”). W przypadku cudzoziemców wskazanych w art. 5 ust. 1 ustawy zastosowanie znajduje cała ustawa, w tym jej regulacje dotyczące wsparcia dla osób usamodzielnianych, jak również regulacje pozwalające pozostać w dotychczasowej formie pieczy zastępczej po osiągnięciu pełnoletniości. W przypadku zaś pozostałych kategorii cudzoziemców zastosowanie ustawy ma podwójne ograniczenie: ograniczenie przedmiotowe – zastosowanie znajdują tylko przepisy Działu III ustawy - tj. piecza zastępcza, i ograniczenie podmiotowe – tj. wyłącznie te regulacje, które odnoszą się do małoletnich. W opinii resortu rodziny ustalenie sposobu postępowania wobec obywatela Ukrainy przebywającego w rodzinnej lub instytucjonalnej pieczy zastępczej, po osiągnięciu przez niego pełnoletności, zależy od podstawy jego pobytu w Polsce. Kwestia możliwości dalszego pobytu w polskiej pieczy zastępczej osób będących obywatelami Ukrainy, którzy przybyli do Polski po 24 lutego 2022 r., i które osiągnęły pełnoletność, przebywając w polskim systemie pieczy zastępczej, bez względu na ich podstawę pobytową, jest w dalszym ciągu poddawana analizom systemowym celem wypracowania optymalnych rozwiązań.

Ustawą z dnia 15 maja 2024 r.[479] zmieniającą z dniem 1 lipca 2024 r. ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa dodano art. 27a i nast., które realizują postulaty Rzecznika zawarte w wystąpieniu.

2. Małoletni cudzoziemcy bez opieki, którzy w sposób nieuregulowany przekraczają granicę Polski i Białorusi

Do Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka zgłaszane były liczne sprawy dotyczące małoletnich cudzoziemców bez opieki, którzy w sposób nieuregulowany przekraczali granicę Polski i Białorusi. Dzieci te, pochodzące m.in. z Somalii, Sudanu, Etiopii czy Jemenu, były zatrzymywane przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, którzy następnie podejmowali wobec nich szereg czynności służbowych, kształtujących sytuację prawną małoletnich.

Uregulowania przewidują szczególny tryb postępowania w sprawach dotyczących małoletniego bez opieki. Z uwagi na fakt, że dziecko cudzoziemskie znajdujące się w takiej sytuacji nie może samodzielnie złożyć wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, przewidziano, że – w jego imieniu – taki wniosek może złożyć kurator lub przedstawiciel organizacji międzynarodowej lub pozarządowej, która zajmuje się udzielaniem pomocy prawnej cudzoziemcom. Wcześniej jednak konieczne jest wyrażenie przez samo dziecko,

[479] Dz.U. z 2024 r., poz. 854.

wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej, chęci złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Następnie organ, który przyjął taką deklarację, obowiązany jest wystąpić niezwłocznie do sądu opiekuńczego z wnioskiem o ustanowienie kuratora do reprezentowania małoletniego w postępowaniu w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, przekazania dziecka do innego państwa członkowskiego, udzielenia pomocy socjalnej oraz udzielenia pomocy w dobrowolnym powrocie do kraju pochodzenia.

Zakres przedmiotowy umocowania kuratora został określony bardzo wąsko, poprzez odwołanie do zamkniętego katalogu enumeratywnie wymienionych postępowań. Powyższe może mieć bardzo poważne i niebezpieczne, z punktu widzenia dobra dziecka i jego bezpieczeństwa prawnego, konsekwencje. Obecnie obowiązek ustanowienia tego rodzaju reprezentacji prawnej nie aktualizuje się w przypadku małoletnich cudzoziemców bez opieki, którzy nie mogą lub nie chcą ubiegać się o udzielenie ochrony międzynarodowej, małoletnich, którym odmówiono udzielenia takiej ochrony oraz małoletnich, którzy nie uzyskali zezwolenia na przekroczenie granicy RP. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka wskazane rozróżnienie nie znajduje uzasadnienia i pogarsza sytuację małoletnich cudzoziemców bez opieki, którzy – z różnych przyczyn, w tym także z uwagi na brak zrozumienia obowiązujących w Polsce procedur – nie zadeklarowali woli ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Małoletni cudzoziemcy bez opieki, w tym obecnie zwłaszcza ci przekraczający granicę polsko-białoruską, należą do tej grupy dzieci, co do której istnieje duże prawdopodobieństwo, że mogą być pokrzywdzeni przestępstwem handlu ludźmi, że doświadczyli przemocy, wykorzystywania seksualnego, byli pozbawieni podczas swojej podróży migracyjnej lub bezpośrednio przed przybyciem do Polski dostępu do odpowiedniej opieki zdrowotnej i edukacji. Świadomość takiego stanu rzeczy, w konsekwencji – szczególnych potrzeb tych małoletnich, powinna wpływać na sposób regulacji i kształt form pieczy zastępczej zapewnianej tym dzieciom. Ustawa o udzielaniu ochrony przyznaje prymat pieczy rodzinnej spokrewnionej w sytuacji, gdy dziecku towarzyszy dorosły krewny w linii prostej drugiego stopnia lub w linii bocznej drugiego lub trzeciego stopnia. W pozostałych przypadkach przepisy ustawy o udzielaniu ochrony wskazują na obowiązek doprowadzenia małoletniego bez opieki, który ubiega się o udzielenie ochrony międzynarodowej, do rodziny zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego lub placówki opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego. Uregulowania te są niewystarczające. Konieczne jest wprowadzenie zmian legislacyjnych

do ustawy o wspieraniu rodziny, które umożliwiłyby utworzenie nowych form pieczy zastępczej.

Ustalenie wieku chronologicznego jest kluczowe w przypadku cudzoziemców nieposiadających dokumentu tożsamości, przybywających do Polski samotnie, którzy zgodnie z deklarowaną datą urodzenia nie ukończyli 18. roku życia. Ze zgłaszanych Rzecznikom indywidualnych skarg wynikało, że wielu cudzoziemców nie dysponuje, w momencie zatrzymania, dokumentami umożliwiającymi potwierdzenie ich tożsamości. Osoby posiadające inne niż paszport dokumenty lub fotokopie paszportów są kierowane na badania lekarskie w celu oceny wieku. Praktyka kierowania na badanie wieku, pomimo braku uzasadnionych wątpliwości co do małoletności danego cudzoziemca, a jedynie na podstawie tego, że cudzoziemiec nie posiada dokumentu podróży, jest wątpliwa przede wszystkim w świetle standardów wypracowanych przez międzynarodowe instytucje. Wszelkie pojawiające się wątpliwości należy w tym przypadku rozstrzygać na korzyść osoby twierdzącej, że jest dzieckiem. Kolejną kwestią związaną z ustaleniem wieku cudzoziemców deklarujących, że są małoletnimi bez opieki, jest zastosowana metoda badania służąca weryfikacji ich wieku. Zgodnie ze standardami międzynarodowymi ocenę wieku należy przeprowadzać z wykorzystaniem metod naukowych, w sposób bezpieczny, z uwzględnieniem potrzeb dziecka i specyfiki danej płci, właściwy dla danej kultury i sprawiedliwy, unikając ryzyka naruszenia integralności fizycznej dziecka, a także z należytym poszanowaniem godności ludzkiej. Określony przepisami ustawy o cudzoziemcach tryb ustalania wieku chronologicznego cudzoziemca polega wyłącznie na przeprowadzeniu badania lekarskiego.

Mimo wieloletnich działań podejmowanych na rzecz cudzoziemców, ustawodawca polski w dalszym ciągu dopuszcza możliwość umieszczania małoletnich cudzoziemców w strzeżonych ośrodkach prowadzonych przez Straż Graniczną. Ustawa o udzielaniu ochrony wyłącza spod stosowania powyższej zasady ogólnej jedynie małoletnich cudzoziemców przebywających na terytorium RP bez opieki, zaś ustawa o cudzoziemcach – jedynie tych spośród małoletnich bez opieki, którzy nie ukończyli 15. roku życia. Różnicowanie sytuacji prawnej dzieci przebywających w Polsce bez opieki w zależności od rodzaju postępowania administracyjnego, które toczy się w ich sprawie, stoi w sprzeczności z wyrażonym w Konwencji o prawach dziecka oraz Konstytucji obowiązkiem równego traktowania przez władze publiczne podmiotów podobnych. Poprawa infrastruktury ośrodków i nawet najlepsze starania funkcjonariuszy komórek edukacyjno-wychowawczych nigdy nie zastąpią dzieciom wolności, nieskrępowanego kontaktu z

rówieśnikami i codziennego uczęszczania do szkoły. W zgodnej opinii Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka ustawodawca polski powinien co najmniej wyłączyć prawnie możliwość stosowania detencji imigracyjnej wobec małoletnich cudzoziemców bez opieki, wobec których prowadzone jest postępowanie w sprawie zobowiązania ich do powrotu – niezależnie od ich wieku.

Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka zwrócili się[480] do Premiera z prośbą o zajęcie stanowiska oraz o podjęcie działań zmierzających do zainicjowania zmian legislacyjnych w celu zniwelowania opisanych problemów.

W odpowiedzi[481] Minister wskazał, że resort spraw wewnętrznych i administracji zauważa potrzebę profesjonalizacji kuratorów dla małoletnich bez opieki w postępowaniu o międzynarodową ochronę. Nie występuje sytuacja, aby dziecko pozostawało bez żadnej formy przedstawicielstwa, bowiem reprezentant dziecka może skutecznie złożyć stosowny środek zaskarżenia do sądu lub do sądu administracyjnego. W kontekście „braku zapewnienia małoletnim cudzoziemcom bez opieki należytej pieczy zastępczej" resort spraw wewnętrznych i administracji dostrzega potrzebę ulepszenia rozwiązań systemowych w zakresie dostępu do placówek instytucjonalnej pieczy zastępczej małoletnich cudzoziemców bez opieki, ubiegających się w Polsce o udzielenie ochrony międzynarodowej. W MSWiA rozpoczęły się prace analityczne nad powstaniem ośrodka dedykowanego małoletnim cudzoziemcom bez opieki, ubiegającym się w Polsce o ochronę międzynarodową. W kwestii „określenia wieku małoletnich cudzoziemców" w opinii MSWiA niezasadne są zmiany w regulacjach prawnych w tym obszarze, bowiem dotychczas stosowana metodologia badań lekarskich odpowiada przyjętym standardom, stosowanym w innych państwach europejskich. Odnosząc się zagadnienia „detencji małoletnich bez opieki", w opinii MSWiA, należy pozostawić obecny kształt uregulowań prawnych.

Zdaniem Ministerstwa Sprawiedliwości propozycja RPO i RPD w zakresie stworzenia nowej instytucji kuratora posiadającego rozszerzone kompetencje na wzór reprezentanta dziecka wydaje się warta rozważenia, przy jednoczesnym podjęciu prac analitycznych, mających na celu ocenę funkcjonowania obowiązujących regulacji, jak również prognozowanych skutków opracowania nowych rozwiązań, przy zachowaniu naczelnej zasady dobra dziecka. Różnicowanie sytuacji prawnej dzieci przebywających w Polsce bez opieki w zależności od rodzaju postępowania administracyjnego, które toczy

[480] XI.543.559.2024 z 28 października 2024 r.
[481] Pismo z 27 stycznia 2025 r.

się w ich sprawie, nie wydaje się uzasadnione. Natomiast MRPiPS pracuje nad rozwiązaniem pojawiających się trudności z umieszczaniem małoletnich cudzoziemców bez opieki w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego lub rodzinach zastępczych zawodowych, pełniących funkcję pogotowia rodzinnego. Zdaniem resortu utworzone placówki opiekuńczo-wychowawcze typu interwencyjnego, dedykowane małoletnim cudzoziemcom, powinny mieć charakter wyłącznie tymczasowy.

3. Ojcostwo dziecka urodzonego do 300 dni od rozwodu

Rzecznik przypomniał o konieczności uregulowania w przepisach na nowo kwestii domniemania pochodzenia dziecka z małżeństwa po ustaniu lub unieważnieniu tego małżeństwa (art. 62 ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, dalej jako: „KRO").

Obowiązujące uregulowanie przewiduje, że jeżeli dziecko urodziło się w czasie trwania małżeństwa albo przed upływem trzystu dni od jego ustania lub unieważnienia, domniemywa się, że pochodzi ono od męża matki. Domniemania tego nie stosuje się, jeżeli dziecko urodziło się po upływie trzystu dni od orzeczenia separacji. Jeżeli dziecko urodziło się przed upływem trzystu dni od ustania lub unieważnienia małżeństwa, lecz po zawarciu przez matkę drugiego małżeństwa, domniemywa się, że pochodzi ono od drugiego męża. Domniemanie to nie dotyczy przypadku, gdy dziecko urodziło się w następstwie procedury medycznie wspomaganej prokreacji, na którą wyraził zgodę pierwszy mąż matki. Domniemania powyższe mogą być obalone tylko na skutek powództwa o zaprzeczenie ojcostwa. Obowiązujący stan prawny stwarza zasadnicze komplikacje w ustaleniu pochodzenia dziecka w sposób zgodny z rzeczywistością i rzutuje na sytuację prawną wszystkich członków rodziny. Przyczynia się on także do większego obciążenia sądów rodzinnych, rozpoznających sprawy o zaprzeczenie ojcostwa; takie powództwo jest w obecnym stanie prawnym jedynym środkiem doprowadzenia do zgodności stanu cywilnego dziecka z prawdą biologiczną.

Istnieje także dodatkowy aspekt tego problemu, dotyczący dziecka pochodzącego od nowego partnera matki, ale martwo narodzonego w okresie 300 dni od uprawomocnienia się wyroku rozwodowego, na mocy którego małżeństwo zostało rozwiązane. W tej sytuacji matka dziecka nie tylko nie mogła skutecznie wystąpić o zaprzeczenie ojcostwa jej byłego męża (jej pozew został odrzucony przez sąd), ale nie mogła także uwidocznić na nagrobku dziecka swego nazwiska, do którego wróciła po rozwodzie, zaś prawa i stan cywilny ojca biologicznego nie były uwzględnione w żadnym stopniu. W udzielonej Rzecznikowi

odpowiedzi z 11 kwietnia 2022 r. wskazana została inicjatywa legislacyjna[482] resortu sprawiedliwości. Jednak opisana problematyka nadal była przedmiotem skarg wpływających do Rzecznika. Rzecznik ponownie więc zwrócił się[483] do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o dalszych losach wspomnianej inicjatywy legislacyjnej i aktualnych planach działań.

Minister przyznał[484], że obowiązujący stan prawny stwarza komplikacje w ustaleniu pochodzenia dziecka w sposób zgodny z rzeczywistością i rzutuje na sytuację prawną wszystkich członków rodziny. Przyczynia się on także do większego obciążenia sądów rodzinnych, rozpoznających sprawy o zaprzeczenie ojcostwa. Resort sprawiedliwości podjął inicjatywę legislacyjną zawartą w projekcie wpisanym do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, jednak z uwagi na zakończenie kadencji parlamentu projekt ten uległ dyskontynuacji. Opisane przez Rzecznika zagadnienia będą przedmiotem dalszych analiz i prac legislacyjnych mających na celu usprawnienie procedur związanych z ustaleniem pochodzenia dziecka. Sprawa wymaga zatem dalszego monitorowania przez Rzecznika.

4. Prawa i obowiązki kuratorów sądowych podczas ich udziału w spotkaniach rodzica z dzieckiem

W licznych wystąpieniach do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwracał uwagę na niedoskonałość przepisów w zakresie braku szczegółowego uregulowania postępowania wykonawczego w sprawach rodzinnych i opiekuńczych, przede wszystkim braku jednoznacznych reguł dotyczących praw i obowiązków kuratorów sądowych realizujących orzeczenia sądów, regulujące kontakty rodziców z dzieckiem w obecności kuratora.

W każdym z poprzednich wystąpień kierowanych do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik podkreślał, że jedynymi przepisami regulującymi uprawnienia i obowiązki kuratorów sądowych obecnych, na mocy orzeczenia sądu, przy kontaktach zwykle jednego z rodziców z dzieckiem, są przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych. Zastrzeżenia Rzecznika dotyczyły tego, że zarówno przepisy ustawy, jak i rozporządzenia jedynie w sposób szczątkowy regulują materię obecności kuratora sądowego w trakcie kontaktów. Jak

[482] Druk UD292.
[483] IV.7020.2.2020 z 8 lutego 2024 r.
[484] Pismo z 27 lutego 2024 r.

wskazują sami kuratorzy oraz liczne skargi wpływające do Rzecznika, takie rozwiązanie nie jest wystarczające i wymaga uzupełnienia.

W 2022 r. RPO został poinformowany, że w Ministerstwie procedowany jest projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw. Projekt ten przewidywał dodanie rozdziału pt. – Postępowanie wykonawcze w sprawach rodzinnych i opiekuńczych oraz z zakresu kurateli. W rozdziale tym miały znaleźć się prawa i obowiązki zarówno kuratorów, jak i uczestników postępowania wykonawczego. Na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów widnieje informacja o planowanym terminie przyjęcia projektu przez Radę Ministrów, wyznaczonym na III kwartał 2023 r. Rzecznik zwrócił się[485] do Ministra Sprawiedliwości o informacje dotyczące terminów procedowania tego projektu.

Minister poinformował [486], że Ministerstwo podjęło próbę uregulowania wskazanego zagadnienia już w roku 2018. Prace legislacyjne były prowadzone nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw. Projekt ten zawierał rozwiązania postulowane zarówno przez Rzecznika i kuratorów. Przewidywał on m.in. nowelizację Kodeksu postępowania cywilnego, mającą na celu wprowadzenie przepisów regulujących postępowanie wykonawcze w sprawach rodzinnych i opiekuńczych w jednym akcie prawnym o randze ustawy. Projektowana nowelizacja przewidywała też realizację postulatu ograniczenia czasu trwania kontaktów w obecności kuratora sądowego. Projekt przeszedł pomyślnie konsultacje społeczne, opiniowanie i stosowne uzgodnienia. Przyjęty został również przez Komitet Społeczny Rady Ministrów. Z uwagi na rozpoczęcie nowej kadencji Sejmu oraz powołanie nowego rządu prace uległy dyskontynuacji. Minister zapewnił, że zagadnienie uregulowania postępowania wykonawczego pozostaje nadal w zainteresowaniu resortu sprawiedliwości. Pierwotne założenia po ich uszczegółowieniu i uzupełnieniu zostaną uwzględnione w najbliższej propozycji nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i Kodeksu postępowania cywilnego.

5. Brak ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o Prawach Dziecka

Rzecznik od wielu lat sygnalizuje, że Polska wciąż nie ratyfikowała Protokołu fakultatywnego do Konwencji o Prawach Dziecka w sprawie procedury składania

[485] IV.7021.28.2019 z 11 marca 2024 r.
[486] Pismo z 15 marca 2024 r.

zawiadomień (dalej jako: „Protokół"). Stanowisko Rzecznika nie spotkało się jednak dotychczas z akceptacją ze strony administracji rządowej.

Brak międzynarodowego organu kontrolnego uprawnionego do reagowania na naruszenia Konwencji Praw Dziecka uniemożliwia korzystanie w pełni z praw gwarantowanych w tej umowie międzynarodowej. Rzecznik zwracał uwagę na potrzebę istnienia narzędzia, dzięki któremu litera Konwencji nie pozostanie martwa, lecz będzie realnie egzekwowana. Takim narzędziem jest Komitet Praw Dziecka oraz procedura składania zawiadomień zawarta w Protokole. Rzecznik poparł petycję organizacji pozarządowych w sprawie ratyfikacji Protokołu i brał udział w posiedzeniach Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w tej sprawie.

Ratyfikacja Protokołu nie spowoduje zagrożenia dla zasady nadrzędności Konstytucji. Dzięki ratyfikacji Protokołu dziecko stałoby się natomiast pełnoprawnym podmiotem praw przewidzianych w Konstytucji i Konwencji Praw Dziecka, a poddanie Komitetowi Praw Dziecka kontroli przestrzegania Konwencji przyczyniłoby się do urealnienia ochrony praw dzieci w Polsce.

Konieczność ratyfikacji Protokołu zgłaszali sami obywatele, a także organizacje pozarządowe w skargach i petycjach kierowanych do Rzecznika, zwracając uwagę na umożliwienie pełnowymiarowego korzystania z praw gwarantowanych przez Konwencję. Zalecenia w tej sprawie – będące efektem rozpatrzenia trzeciego i czwartego sprawozdania Polski – wydał w stosunku do Polski Komitet Praw Dziecka w 2015 r. Również aktualnie Komitet wskazuje na potrzebę zapewnienia dzieciom dostępu do wymiaru sprawiedliwości i skutecznych środków odwoławczych, który jest niezbędny dla ochrony, promocji i realizacji wszystkich praw dziecka i praw człowieka.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[487] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie aktualnego stanowiska w ratyfikacji Protokołu.

Minister poinformował[488], że MRPiPS podjęło, we współpracy z innymi właściwymi ministerstwami, prace analityczne zmierzające do ustalenia skutków ratyfikacji Protokołu skargowego do Konwencji o prawach dziecka.

6. Dostępność pieczy zastępczej

Każde dziecko ma prawo do wzrastania w stabilnym i bezpiecznym środowisku wychowawczym, a dziecko, które nie może się wychowywać w swojej biologicznej

[487] VII.7021.1.2016 z 20 maja 2024 r.
[488] Pismo z 9 stycznia 2025 r.

rodzinie, ma prawo uzyskać stałą opiekę w rodzinnopodobnych formach pieczy lub w nowej rodzinie poprzez adopcję. Wynika to z art. 20 i 21 Konwencji ONZ o prawach dziecka. Dziecko pozbawione czasowo lub na stałe swego środowiska rodzinnego lub gdy ze względu na swoje dobro nie może pozostawać w tym środowisku, ma prawo do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa. Tego rodzaju opieka może obejmować, między innymi, umieszczenie w rodzinie zastępczej, adopcję lub umieszczenie w odpowiedniej instytucji powołanej do opieki nad dziećmi.

Realizacja praw dziecka wymaga zatem od ustawodawcy oraz organów wykonujących prawo spójnych systemowo działań, tak aby interes najmłodszych nie był narażony na szwank. W przypadku dzieci, których dobro jest zagrożone, brak możliwości wykonania orzeczenia sądu opiekuńczego o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej z powodu braku wolnych miejsc, nie tylko podważa wiarygodność powołanych wyżej gwarancji, ale przede wszystkim narusza prawa dziecka. Analiza przedstawionych przez Urzędy Wojewódzkie informacji wskazuje, że na terenie całego kraju występuje niedobór miejsc zarówno w pieczy rodzinnej, jak i instytucjonalnej, a pomimo działań podejmowanych lokalnie przez organizatorów pieczy zastępczej, zjawisko to wydaje się wciąż pogłębiać.

W opinii Rzecznika sytuacja dotycząca pieczy zastępczej ma charakter kryzysowy i wymaga analizy i działań zaradczych, gdyż pomimo kierunkowo słusznych rozwiązań prawnych zwiększających ochronę dzieci przed pokrzywdzeniem, ze względu na brak miejsc w pieczy zastępczej dzieci pozostają w niebezpiecznym dla nich środowisku, a ich prawa nie są w pełni realizowane.

Rzecznik zwrócił się[489] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie rozwiązania tego problemu oraz podjęcie stosownych działań na rzecz poprawy systemu opieki nad dzieckiem.

Minister poinformował[490], że w wyniku spotkania z wojewodami ustalono, że w każdym województwie powstanie zespół reagowania kryzysowego w obszarze pieczy zastępczej. Ich zadaniem będzie m.in. ocena sytuacji w pieczy zastępczej na terenie danego województwa oraz przyjęcie planów działania mających na celu realizację postanowień sądów w zakresie zabezpieczenia dzieci. Działania zespołów będą na bieżąco monitorowane przez MRPiPS. Ponadto w siedzibie Ministerstwa odbyło się pierwsze spotkanie konsultacyjne w tej sprawie, w którym udział wzięli przedstawiciele środowiska

[489] III.502.12.2023 z 23 maja 2024 r.
[490] Pismo z 3 lipca 2024 r.

związanego z pieczą zastępczą w Polsce, w tym organizacje pozarządowe, samorządy lokalne i administracja rządowa. Z inicjatywy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powołano pięć zespołów roboczych: rodzinnej pieczy zastępczej, w tym rodzicielstwa zawodowego, wsparcia systemowego pieczy zastępczej oraz usamodzielniania pełnoletnich wychowanków, instytucjonalnej pieczy zastępczej, w tym zmian funkcji placówek opiekuńczo-wychowawczych, wsparcia dzieci ze specjalnymi potrzebami umieszczonych w pieczy zastępczej, promocji rodzicielstwa zastępczego. Zespoły te pracowały nad identyfikacją problemów oraz ewentualnymi możliwościami ich rozwiązań. Prace nad długofalowymi zmianami w systemie wspierania rodziny, pieczy zastępczej i adopcji, w tym kompleksowymi zmianami legislacyjnym, będą kontynuowane w ramach powoływanego w resorcie zespołu ds. reformy pieczy zastępczej.

7. Uwagi Rzecznika do tzw. ustawy Kamilka

Rzecznik wskazał, że ustawa o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw[491] (nazywana „ustawą Kamilka") wprowadziła regulacje, dzięki którym ochrona dzieci ma być systemowa, a przez to bardziej skuteczna.

Jednym z kluczowych elementów wzmocnienia systemu ochrony jest obowiązkowa weryfikacja osób, które w swojej pracy mają kontakt z dziećmi nie tylko w Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym, ale też obligatoryjny obowiązek przedłożenia zaświadczenia o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego. Ma ono obejmować informacje w zakresie przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, wolności seksualnej i obyczajności oraz przestępstw określonych przepisami o przeciwdziałaniu narkomanii.

Nowelizacja wprowadziła także przepisy nakładające obowiązek wdrożenia standardów ochrony małoletnich, w których określone zostaną m.in.: zasady zapewniające bezpieczne relacje między małoletnim a personelem placówki lub organizatora, a w szczególności zachowania niedozwolone wobec małoletnich; zasady i procedurę podejmowania interwencji w sytuacji podejrzenia krzywdzenia lub posiadania informacji o krzywdzeniu małoletniego czy procedury i osoby odpowiedzialne za składanie zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na szkodę małoletniego, zawiadamianie sądu opiekuńczego oraz w przypadku instytucji, które posiadają takie uprawnienia, osoby odpowiedzialne za wszczynanie procedury „Niebieskie Karty".

[491] Ustawa z 28 lipca 2023 r. (Dz.U. poz. 1606).

Zgodnie z treścią art. 22b ustawy obowiązek wprowadzenia standardów ma każdy organ zarządzający jednostką systemu oświaty oraz inną placówką oświatową, opiekuńczą, wychowawczą, resocjalizacyjną, religijną, artystyczną, medyczną, rekreacyjną, sportową lub związaną z rozwijaniem zainteresowań, do której uczęszczają albo w której przebywają lub mogą przebywać małoletni, a także każdy organizator działalności oświatowej, opiekuńczej, wychowawczej, resocjalizacyjnej, religijnej, artystycznej, medycznej, rekreacyjnej, sportowej lub związanej z rozwijaniem zainteresowań przez małoletnich. W powyższych placówkach standardy muszą określać również: wymogi dotyczące bezpiecznych relacji między małoletnimi, a w szczególności zachowania niedozwolone; zasady korzystania z urządzeń elektronicznych z dostępem do sieci Internet; procedury ochrony dzieci przed treściami szkodliwymi i zagrożeniami w sieci Internet oraz utrwalonymi w innej formie; zasady ustalania planu wsparcia małoletniego po ujawnieniu krzywdzenia.

Ponadto obowiązek wprowadzenia standardów mają także podmioty świadczące usługi hotelarskie oraz turystyczne, a także prowadzące inne miejsca zakwaterowania zbiorowego, w zakresie niezbędnym do zapewnienia ochrony małoletnich. W tych placówkach standardy określają w szczególności: zasady zapewniające bezpieczne relacje między personelem podmiotu a małoletnim, a w szczególności zachowania niedozwolone wobec małoletnich czy też zasady i procedury identyfikacji małoletniego przebywającego w obiekcie hotelarskim i jego relacji w stosunku do osoby dorosłej, z którą przebywa w tym obiekcie.

Na tle powyższych regulacji pojawiają się zasadnicze problemy z ich prawidłowym rozumieniem i stosowaniem, a także obawy, że nałożone obowiązki dotyczące ścisłej weryfikacji w rejestrach mogą odstraszać potencjalnych pracowników, współpracowników, wolontariuszy jednostek prowadzących działalność związaną m.in. z wychowaniem, edukacją lub realizacją innych zainteresowań przez małoletnich. Organizacje i jednostki wyrażają wątpliwości odnośnie zakresu podmiotowego obowiązujących regulacji i mają problemy z rozstrzygnięciem, czy są zobowiązane do dostosowania się do przepisów ustawy.

Istotne też pozostają głosy, że regulacje oznaczają blokadę jakiejkolwiek możliwości nawiązania relacji z dzieckiem, a bez wchodzenia w strefę prywatną nie da się mu pomóc. Pracownicy i wolontariusze od lat pracujący z dziećmi w bliskich relacjach wyrażają obawy, że wprowadzenie standardów ograniczy swobodę pracy z dzieckiem ze względu na ryzyko powstania sytuacji dwuznacznych czy problematycznych. Pojawiają się również

sygnały, niepozostające bez znaczenia dla efektywności systemu wsparcia małoletnich, iż wymóg weryfikacji w rejestrach pracowników, współpracowników, wolontariuszy przed rozpoczęciem pracy/współpracy spowoduje, że ci zdecydują się na wsparcie innych podmiotów, które nie będą od nich wymagały obowiązku poddania się procedurze weryfikacyjnej i ponoszenia dodatkowych kosztów wydania zaświadczenia.

W opinii Rzecznika, w świetle przedstawianych w przestrzeni publicznej istotnych wątpliwości, istnieją uzasadnione obawy co do prawidłowego stosowania rozwiązań prawnych wprowadzonych tzw. ustawą Kamilka. Dlatego też zasadne jest podjęcie działań informacyjnych, a także prac legislacyjnych zmierzających do nowelizacji tej ustawy, tak aby zawarte w niej przepisy nie budziły wątpliwości i nie doprowadziły do następstw niezamierzonych przez ustawodawcę. Rzecznik zwrócił się[492] do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska, a także rozważenie przeprowadzenia kampanii informacyjnej oraz podjęcia innych czynności służących zapewnieniu prawidłowości wdrażania rozwiązań wynikających z tzw. ustawy Kamilka.

W opinii[493] Ministerstwa Sprawiedliwości trudności występują przede wszystkim w rozumieniu pojęć „dopuszczenie do działalności" oraz „opieka, edukacja, wychowanie i wypoczynek". W oparciu o kierowane do Ministerstwa zapytania ustalono obszary wymagające interwencji legislacyjnej i wszczęto prace legislacyjne, których celem jest usunięcie niejasności i zwiększenie funkcjonalności przepisów. W zakresie standardów ochrony małoletnich, podniesiono, że jest to narzędzie oczekiwane i postulowane od dawna. Standardy stanowią bowiem zbiór zasad mających zapewnić bezpieczne środowisko dla dziecka i ustaloną a priori procedurę interwencji na wypadek ujawnienia krzywdzenia.

8. Zasady przeprowadzania kontroli osobistej dzieci udających się na widzenie z rodzicem odbywającym karę pozbawienia wolności

Omówienie: Art. 41 ust. 1 – Nietykalność osobista i wolność osobista.

9. Problem ze świadczeniem wychowawczym osieroconych dzieci, dla których do umieszczenia w pieczy zastępczej nie powołano opiekuna

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

---

[492] III.502.14.2024 z 1 sierpnia 2024 r.
[493] Pismo z 9 sierpnia 2024 r.

10. Wykonywanie postanowień sądów o powrocie uprowadzonego dziecka do miejsca stałego pobytu za granicą

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

Art. 73 – Wolność artystyczna, badań naukowych oraz korzystania z dóbr kultury

Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury.

1. Ograniczenie udostępniania materiałów archiwalnych

Do Rzecznika wpłynęło pismo Polskiego Towarzystwa Historii Prawa dotyczące ograniczenia wolności badań naukowych, będącego konsekwencją zmian w zakresie udostępniania materiałów archiwalnych w związku z wejściem w życie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego[494].

Zgodnie z art. 16b ust. 2 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach[495] (dalej jako: „ustawa archiwalna") materiały archiwalne wskazane w tym przepisie podlegają udostępnieniu co do zasady po upływie określonego czasu. W szczególności akty notarialne i dokumentacja ksiąg wieczystych wraz z urządzeniami ewidencyjnymi, jak również dokumentacja spraw sądowych i postępowań dochodzeniowych podlegają udostępnieniu po upływie 70 lat od – odpowiednio: sporządzenia aktu lub składnika dokumentacji bądź uprawomocnienia się orzeczenia lub zakończenia postępowania. Ograniczeń nie stosuje się do udostępnienia uprawnionym do dostępu do danych zawartych w tych materiałach. Jest to istotna zmiana względem stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

Jak informowali Rzecznika przedstawiciele środowiska naukowego, obowiązujące przepisy w zakresie, w jakim ustanawiają zakaz udostępniania materiałów archiwalnych przed upływem 70 lat i jednocześnie nie przewidują możliwości wcześniejszego ich udostępnienia, gdy uzasadnione jest to potrzebami nauki, znacznie utrudniają możliwość prowadzenia badań naukowych i w sposób nieproporcjonalny ograniczają chronione konstytucyjnie wolności i prawa, o których stanowi art. 54 ust. 1, art. 61 ust. 1 i 2 oraz art. 73 Konstytucji. Także w ocenie Rzecznika obecnie obowiązujące przepisy ustawy archiwalnej w sposób nadmierny ograniczają wolność badań naukowych, wolność korzystania z dóbr kultury, wolność pozyskiwania informacji, a także prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

---

[494] Ustawa z 25 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1641 ze zm.).
[495] Ustawa z 14 lipca 1983 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 164 ze zm.).

Sygnalizowany problem jest znany MKiDN, które w stanowisku z dnia 4 września 2017 r. pozytywnie odniosło się do postulatu konieczności zmiany przepisów ustawy archiwalnej i zapowiedziało podjęcie prac legislacyjnych. Stanowisko to zostało także podtrzymane w odpowiedzi na interpelację, w której wskazano, że obowiązujące przepisy określające karencję udostępniania niektórych materiałów archiwalnych na 70 lat, faktycznie uniemożliwiają prowadzenie badań naukowych. Jednak prace legislacyjne nie zostały podjęte. Rzecznik zwrócił się[496] w związku z tym do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do umożliwienia udostępnienia materiałów archiwalnych dla celów naukowych.

Rzecznik nie otrzymał dotychczas odpowiedzi w tej sprawie.

[496] VII.713.1.2023 z 12 lutego 2024 r.

Art. 74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska

1. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.

3. Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.

4. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

1. Konieczność dostosowania polskiego prawa do wymogów Konwencji z Aarhus

Rzecznik od wielu lat podejmuje działania związane z faktycznym wdrożeniem przepisów Konwencji z Aarhus dotyczących partycypacji społecznej w ochronie środowiska. Przedmiotem szczególnej troski pozostaje przy tym zagwarantowanie w krajowym ustawodawstwie rzeczywistej realizacji gwarancji do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska.

Jednym z najbardziej jaskrawych przykładów niedostosowania polskiego prawa do wymogów konwencji pozostaje kwestia dopuszczalności kwestionowania przed sądem administracyjnym planów urządzenia lasów. W aktualnym stanie prawnym, mimo – podejmowanych także przez Rzecznika – prób przekonania sądów administracyjnych do prokonwencyjnej wykładni przepisów procedury sądowo-administracyjnej, droga do zaskarżania tych aktów pozostaje zamknięta.

W minionej kadencji parlamentu do laski marszałkowskiej został skierowany senacki projekt ustawy, który zmierzał do dostosowania przepisów krajowych do wymogów Konwencji z Aarhus, jednakże poza skierowaniem go do opiniowania, mimo podjętej przez Rzecznika interwencji, nie doczekał się on dalszych prac w Sejmie. Jednym z motywów, jakie spowodował podjęcie przez Senatem inicjatywy ustawodawczej, było zawisłe przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej postępowanie przeciwnaruszeniowe (sprawa C-432/21 Komisja przeciwko Polsce). Trybunał Sprawiedliwości[497] orzekł, że Rzeczpospolita Polska uchybiła swoim zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w związku z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 216 ust. 2 TFUE, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 6 ust. 1 lit. b) i art. 9 ust. 2 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, ponieważ wykluczyła możliwość zaskarżenia przez organizacje ochrony środowiska przed sądem planów urządzenia lasu. Jednoznaczne potwierdzenie przez Trybunał

[497] Wyrok z 2 marca 2023 r.

Sprawiedliwości wadliwości prawa krajowego w zakresie dopuszczalności kwestionowania przed sądem planów urządzenia lasu bezsprzecznie wymaga reakcji ustawodawcy. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[498] do Ministra Klimatu i Środowiska o zainicjowanie prac legislacyjnych w celu zmiany tego stanu rzeczy.

Minister zapewnił[499], że w pełni podziela stanowisko Rzecznika i podjął kroki legislacyjne celem przyznania organizacjom ochrony środowiska środków umożliwiających poddanie kontroli sądowo-administracyjnej planów urządzenia lasu. Zapewnienie społecznego nadzoru nad lasami jest priorytetem Ministra Klimatu i Środowiska. W przygotowywanym w resorcie projekcie ustawy wykonującym wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie tylko przewiduje się możliwość zaskarżenia przez organizacje – ale też i inne podmioty posiadające interes prawny, jak też przez prokuratora czy Rzecznika – ekologicznego rozstrzygnięcia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu. Uwzględniono też możliwość zgłaszania przez te organizacje uwag i stanowisk na wcześniejszym etapie postępowania. Wskazane wzmocnienie kontroli społecznej i sądowej ma w założeniu dotyczyć nie tylko planów urządzenia lasu na obszarach Natura 2000, ale wszystkich planów urządzenia lasu. W przypadku przyjęcia projektu ustawy przez prawodawcę nastąpi pełne wdrożenie przepisów Konwencji z Aarhus dotyczących partycypacji społecznej w ochronie środowiska.

2. Problem niewspółmiernych opłat za odpady komunalne

Reforma systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przeprowadzona ustawą o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw[500], której istotą było przekazanie gminom zadania organizacji odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców w zamian za uiszczaną przez nich opłatę, jest przyczyną stałych skarg wpływających do Biura RPO. Obok kwestii, takich jak jakość usług zapewnianych przez gminy, procedury stosowane przy ustalaniu opłat czy prawa członków spółdzielni/wspólnot mieszkaniowych w ramach systemu, motywem przewodnim tych skarg była i pozostaje niewspółmierność opłat ponoszonych na rzecz gmin do faktycznie wytwarzanych odpadów.

[498] V.7202.5.2022 z 8 marca 2024 r.
[499] Pismo z 8 kwietnia 2024 r.
[500] Ustawa z 1 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 152, poz. 897 ze zm.).

Zdaniem Rzecznika wprowadzenie tego rodzaju daniny publicznej nie może prowadzić do sytuacji, w których niektórzy wytwórcy odpadów komunalnych będą ponosić finansowe odium zagospodarowania odpadów w stopniu „oczywiście nieproporcjonalnym" w stosunku do objętości lub rodzaju odpadów, które mogą wytwarzać. Tego rodzaju skutek byłby sprzeczny z naczelną zasadą gospodarki odpadami, jaką jest zasada „zanieczyszczający płaci".

Spośród metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[501] (dalej jako: „u.c.p.g."), biorąc pod uwagę samo pojęcie odpadów komunalnych (tj. pochodzących z gospodarstw domowych, odpadów „bytowych"), najlepiej pozwala na realizację zasady „zanieczyszczający płaci" metoda uzależniająca wysokość opłaty od liczby mieszkańców danej nieruchomości. Pozostałe metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi („od zużycia wody", „od powierzchni lokalu mieszkalnego", „od gospodarstwa domowego") w mniejszym lub większym stopniu generują przypadki oczywiście nieproporcjonalnego obciążenia opłatą niektórych uczestników systemu. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera jedynie szczątkowe uregulowania, zmierzające do ograniczenia występowania tego rodzaju przypadków. Wobec tego realizacja wymogów wynikających z prawa unijnego (realizacja zasady „zanieczyszczający płaci" w kontekście opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi) pozostawiona zostaje gminom.

Gminy, formalnie, zostały przez ustawodawcę wyposażone w narzędzia, które powinny umożliwić urzeczywistnienie zasady „zanieczyszczający płaci" przy określaniu wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stosowanie tych narzędzi przez gminy napotyka jednak na problemy natury praktycznej, przede wszystkim związane z określeniem odpowiedniej wysokości stawek opłat, wynikającej z konieczności zapewnienia zbilansowania systemu gospodarowania odpadami. Skargi wskazywały, że proste (bez kryteriów różnicujących wysokość opłat) stosowanie przez gminy metod „od zużycia wody", „od powierzchni lokalu" czy „od gospodarstwa domowego" nie należy do rzadkości. Znacząca może być więc skala przypadków oczywiście niesprawiedliwego obciążania opłatami niektórych uczestników systemu. Zasygnalizowane zastrzeżenia dotyczące ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wymagają stosownej reakcji władz publicznych.

[501] Ustawa z 13 września 1996 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1469 ze zm.).

Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się[502] do Ministra Klimatu i Środowiska o przedstawienie stanowiska.

Minister zapewnił[503], że kwestie sprawnego i sprawiedliwego naliczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są przedmiotem prac w Ministerstwie. Prace te toczą się przy współudziale przedstawicieli samorządów w ramach prac Zespołu doradczego do spraw systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami. Powołanie Zespołu wynikało z konieczności dostosowania krajowych rozwiązań do przepisów Unii Europejskiej, a także poprawy sytuacji na rynku gospodarki odpadami. Ostatnie prace Zespołu obejmowały wprowadzenie rozwiązań umożliwiających gminom sprawniejsze weryfikowanie informacji dotyczących liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość, tak aby stosowanie metody „od osoby" było łatwiejsze i w miarę możliwości szerzej stosowane. Ponadto odpowiadając na postulaty mieszkańców, samorządów i przedsiębiorców, wprowadzono zmiany do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach umożliwiające odejście od odpowiedzialności zbiorowej w przypadku niedopełnienia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych w budynkach wielolokalowych.

3. Obciążanie właścicieli gruntu kosztami utylizacji odpadów porzuconych na ich terenie przez osoby trzecie

Rzecznik prowadził korespondencję z poprzednim kierownictwem Ministerstwa Klimatu i Środowiska, dotyczącą problemu skutków nielegalnego podrzucania odpadów na prywatne nieruchomości. W aktualnym stanie prawnym, na zasadzie domniemania prawnego wynikającego z art. 3 ust. 1 pkt 19 in fine ustawy o odpadach[504], w razie nieustalenia „sprawcy" takiego czynu, odpowiedzialność administracyjną związaną ze składowaniem odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym ponosi w praktyce właściciel nieruchomości, na którą odpady podrzucono. Zgodnie bowiem z przywołanym uregulowaniem, domniemywa się, że posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości jest podmiot władający tą nieruchomością. Nieobalenie tego domniemania w toku procesu administracyjnego zmierzającego do nałożenia obowiązku usunięcia odpadów jest równoznaczne z obciążeniem tym obowiązkiem właściciela nieruchomości.

Nie kwestionując zasady subsydiarnej odpowiedzialności władającego powierzchnią ziemi, na której nielegalnie zdeponowano odpady, Rzecznik zwracał uwagę na przypadki,

[502] V.7204.35.2015 z 3 kwietnia 2024 r.
[503] Pismo z 26 kwietnia 2024 r.
[504] Ustawa z 14 grudnia 2012 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.).

w których staje się ono źródłem sytuacji trudnych do zaakceptowania z perspektywy zasady sprawiedliwości społecznej. W ten sposób bowiem dochodzi do obciążania właścicieli nieruchomości, często bardzo wysokimi kosztami usuwania odpadów, chociaż w żaden sposób nie przyczynili się oni do ich nielegalnego składowania. Właściciele ci zaś sami są ofiarami przestępczej działalności. Jako rozwiązanie tego problemu Rzecznik wskazywał na wprowadzenie mechanizmu uzyskania przez osoby, które znalazły się w takiej sytuacji, wsparcia finansowego ze środków publicznych. Istotnym argumentem na rzecz jego wprowadzenia jest to, że jednostki samorządu terytorialnego, znajdujące się w analogicznej sytuacji do wspomnianych osób, uzyskały możliwość wsparcia finansowego na usunięcie odpadów z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Rzecznik zwrócił się[505] do Ministra Klimatu i Środowiska o przedstawienie aktualnego stanowiska w omawianej materii, jednak dotychczas nie wpłynęła odpowiedź w tej sprawie.

4. Brak przepisów dotyczących uciążliwości zapachowych (immisji odorowych)

Problematyka dotycząca braku przepisów dotyczących uciążliwości zapachowych (immisji odorowych) od dłuższego czasu pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika. Korespondencja dotycząca tego zagadnienia prowadzona była od prawie dwóch dekad przez Rzeczników poprzednich kadencji z kolejnymi Ministrami Środowiska, a mimo to problem ten w dalszym ciągu jest przedmiotem licznych skarg od osób zamieszkujących w pobliżu zakładów przemysłowych, fabryk, ferm chowu trzody chlewnej, drobiu, zwierząt futerkowych, wysypisk, składowisk oraz spalarni odpadów, ubojni i innych obiektów, których funkcjonowanie prowadzi do powstawania uciążliwych zapachów.

W wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów znajdował się projekt „ustawy o minimalnej odległości dla planowanego przedsięwzięcia sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie może wiązać się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej”, w kontekście zapytań od mieszkańców i mieszkanek terenów wiejskich. Jednakże z kierowanych do Rzecznika skarg wyłania się szerszy zakres problemu niż tylko ten związany z odorami pochodzącymi z produkcji rolnej. Rzecznik zwrócił się[506] do Ministra Klimatu i Środowiska o wyjaśnienie, czy planowane prace legislacyjne dotyczyć

[505] V.7203.5.2023 z 3 czerwca 2024 r.
[506] V.7203.10.2024 z 22 sierpnia 2024 r.

będą wszelkich źródeł uciążliwości zapachowych czy jedynie źródła, jakim jest działalność rolnicza.

W odpowiedzi Minister wskazał[507], że w IX kadencji Sejmu prowadzono proces legislacyjny dotyczący projektu ustawy o minimalnej odległości dla planowanego przedsięwzięcia z sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie może wiązać się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej. Wyznaczał on minimalne odległości dla planowanych przedsięwzięć z sektora rolnictwa od zabudowań mieszkalnych, budynków usługowych, użyteczności publicznej czy parków i obszarów ochrony przyrody. Prace nad projektem ustawy nie zostały ukończone. Obecnie w Ministerstwie Klimatu i Środowiska ukierunkowano prace na przygotowanie bardziej kompleksowego rozwiązania. W założeniach regulacja ma dotyczyć nie tylko uciążliwości zapachowych pochodzenia rolniczego, ale również tych pochodzących z produkcji przemysłowej czy sektora komunalnego. W pierwszym etapie zlecone zostanie przygotowanie ekspertyzy, która będzie proponować rozwiązania techniczne w zakresie pomiarów uciążliwości zapachowej stosowanych na obszarze Unii Europejskiej.

5. Funkcjonowanie systemu kaucyjnego

Omówienie: Art. 22 – Wolność działalności gospodarczej.

6. Nadzór nad funkcjonowaniem spółek wodnych

Omówienie: Art. 58 – Wolność zrzeszania się.

[507] Pismo z 27 września 2024 r.

Art. 75 – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów

1. Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.
2. Ochronę praw lokatorów określa ustawa.

1. Nierozwiązany problem książeczek mieszkaniowych z PRL

Od wielu lat Rzecznik prowadzi korespondencję z podmiotami odpowiedzialnymi za politykę mieszkaniową państwa w sprawie nierozwiązanego problemu książeczek mieszkaniowych.

Z napływających skarg wynika, że nadal znacząca grupa posiadaczy książeczek mieszkaniowych nie może zrealizować posiadanych od kilkudziesięciu lat książeczek mieszkaniowych z wykorzystaniem premii gwarancyjnej. Nie jest bowiem w stanie spełnić żadnej z ustawowo określonej (w zamkniętym katalogu) czynności uprawniającej do otrzymania premii, pomimo tego, że pozyskane środki finansowe miałyby być przeznaczone na cele mieszkaniowe. W ocenie Rzecznika istniejący katalog zdarzeń uprawniających do uzyskania premii gwarancyjnej uległ wyczerpaniu, co skutkuje tym, że nadal ponad milion (według danych z lat 2018–2019) właścicieli książeczek mieszkaniowych nie może ich zrealizować, a roczna liczba likwidowanych książek mieszkaniowych była znikoma i systematycznie malała. Zdaniem Rzecznika niezbędne jest podjęcie ze strony państwa odpowiednich działań zmierzających do definitywnego rozwiązania przedstawionego problemu.

Z dniem 19 stycznia 2021 r. weszła w życie ustawa o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (dalej jako: „ustawa zmieniająca”). Ustawą tą m.in. poszerzono katalog czynności uprawniających do wypłaty premii oraz wprowadzono mechanizm rejestracji książeczki mieszkaniowej w banku prowadzącym obsługę rachunku. Zgodnie z tym przepisem książeczka mieszkaniowa podlega rejestracji. Rejestracji dokonuje, na wniosek jej właściciela, bank prowadzący obsługę rachunków wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych. W przypadku zarejestrowania książeczki do 31 grudnia 2022 r. – zasady jej likwidacji i wypłaty premii gwarancyjnej nie uległy zmianie. Jeśli natomiast książeczka zostanie zarejestrowana po tym terminie, jej właściciel uzyska uprawnienie do złożenia wniosku o jej likwidację i wypłatę premii gwarancyjnej dopiero w dniu 1 stycznia roku następującego po roku rejestracji tej książeczki.

Z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej wynika, że wprowadzony mechanizm rejestrowania w banku książeczki mieszkaniowej miał pozwolić na zweryfikowanie liczby rzeczywiście istniejących książeczek i oszacowanie kwoty łącznych zobowiązań budżetowych, które wynikać mogą z faktycznie „czynnych" rachunków. Według uzasadnienia projektu tej ustawy, uzyskane od banku informacje dotyczące liczby faktycznie istniejących książeczek wraz z oszacowaną kwotą potencjalnych łącznych zobowiązań budżetowych miały być podstawą dla przeprowadzenia w II połowie 2023 r. przez właściwego do spraw mieszkalnictwa ministra całościowej analizy programu, w tym dotyczącej możliwości podjęcia dalszych rozwiązań w celu przyspieszenia realizacji procesu likwidacji książeczek mieszkaniowych.

Biorąc pod uwagę powyższe, Rzecznik zwrócił się[508] do Ministra Rozwoju i Technologii o przekazanie informacji o uzyskanej z banku liczbie zarejestrowanych i niezlikwidowanych książeczek mieszkaniowych oraz czy dokonana została zapowiadana analiza dotycząca możliwości podjęcia dalszych działań zmierzających do przyspieszenia realizacji procesu likwidacji książeczek mieszkaniowych.

Minister wyjaśnił[509], że znikomy efekt przedsięwzięcia związanego z rejestracją książeczek uniemożliwił wykorzystanie tego narzędzia do przeprowadzenia miarodajnych ocen i wyciągnięcia wniosków co do przyszłości funkcjonowania programu książeczek mieszkaniowych. Dodatkowo, w związku z przesunięciem w czasie procedury likwidacji książeczek mieszkaniowych dla właścicieli, którzy nie dokonali rejestracji do 31 grudnia 2022 r., rok 2023 był przełomowy pod względem liczby zlikwidowanych książeczek, która była wyjątkowo niska i nie pozwalała na przeprowadzanie dogłębnych analiz czy też podejmowanie zdecydowanych działań w zakresie książeczek. Resort na bieżąco monitoruje tempo likwidacji książeczek mieszkaniowych i rozważa różne propozycje działań. Natomiast należy mieć na uwadze, że każda zmiana będzie wpływała zarówno na wysokość wydatków budżetu państwa, jak i na kwestie społeczne, zatem będzie wymagać pogłębionej analizy i starannego rozważenia decyzji o kierunku, w jakim ewentualna nowelizacja ustawy powinna zmierzać. Sprawa nadal wymaga zatem monitorowania przez Rzecznika.

[508] IV.7216.25.2023 z 9 lipca 2024 r.
[509] Pismo z 22 lipca 2024 r.

2. Potrzeba koordynacji działań państwa w przeciwdziałaniu bezdomności

W działalności Rzecznika od wielu lat szczególne znaczenie ma problematyka bezdomności i przeciwdziałania jej.

Brak wystarczającej świadomości prawnej, wiary w uzyskanie skutecznej pomocy, trudności ze wskazaniem miejsca zamieszkania powodują, że osoby bezdomne niechętnie piszą o swoich problemach do organów władzy publicznej. Bezdomność jest powszechnie uznawana za najcięższą formę wykluczenia społecznego. Wiąże się nie tylko z brakiem miejsca zamieszkania, ale prowadzi do niemożności prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie, jak również do społecznej i medialnej stygmatyzacji. Tym bardziej więc osoby doświadczające bezdomności potrzebują rzeczników swoich interesów, którzy będą wspierać ich także w realizacji przez państwo należnych im praw, zagwarantowanych w Konstytucji oraz aktach prawa międzynarodowego.

Z powyższych względów przy RPO powołano Komisję Ekspertów do Spraw Przeciwdziałania Bezdomności. W jej skład wchodzą przedstawiciele organizacji pozarządowych, naukowcy, eksperci i prawnicy, którzy w codziennej pracy pomagają osobom doświadczającym bezdomności bądź zagrożonym nią. Komisja wspiera Rzecznika w realizacji jego ustawowych zadań, zwłaszcza co do monitorowania problemów związanych z sytuacją osób w kryzysie bezdomności i promowania dobrych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania bezdomności, w tym sygnalizowania koniecznych działań administracji publicznej oraz zmian legislacyjnych.

Z inspiracji Komisji już w 2015 r., a następnie w 2019 r., Rzecznik zwracał uwagę ówczesnym Prezesom Rady Ministrów na problem z zapewnieniem rzeczywistej, efektywnej i merytorycznej realizacji obowiązków państwa w tym zakresie. Nie można oddzielać zjawiska bezdomności od kryzysu mieszkaniowego. Regulacje ustawowe dotyczące przeciwdziałania bezdomności są rozproszone w wielu aktach prawnych, zaś pomoc osobom bezdomnym świadczona jest głównie w ramach systemu pomocy społecznej. Dominują doraźne formy pomocy, jak np. tymczasowe schronienie w schroniskach dla osób bezdomnych. Zagadnienia te pozostają we właściwości wielu działów administracji rządowej. Specyfika zjawiska uzasadnia powołanie na poziomie rządu pełnomocnika, czy też zespołu, do spraw przeciwdziałania bezdomności i włączenia mieszkaniowego, który koordynowałby pracę różnych resortów w tym zakresie.

Dotychczasowe postulaty właściwej koordynacji działań państwa w tym obszarze – zarówno Rzecznika, jak i NIK oraz organizacji pozarządowych – nie zostały uwzględnione przez kolejne rządy. Monitorowanie działań państwa na rzecz przeciwdziałania

bezdomności, w tym niska skuteczność wystąpień Rzecznika, skłania do podtrzymania stanowiska, że powołanie podmiotu koordynującego działania poszczególnych resortów jest w pełni uzasadnione.

Rzecznik przedstawił Premierowi powyższe uwagi i zwrócił się[510] o poinformowanie o zajętym w tej sprawie stanowisku. Sprawa została przekazana przez Kancelarię PRM do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który w piśmie skierowanym do Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował[511], że zwrócił się w przedstawionej sprawie o stanowisko do wszystkich resortów sugerowanych we wskazanym wyżej piśmie z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W przeważającej większości zapytane resorty wyraziły pozytywną opinię o powołaniu podmiotu, który koordynowałby działania rządu w obszarze bezdomności i jej przeciwdziałania.

Podsumowując dokonane konsultacje, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazało, że „mając na względzie powyższe, w szczególności kwestie prawne i finansowe wspomniane odpowiednio przez Ministra Sprawiedliwości i Ministra Finansów, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej proponuje powołanie międzyresortowego zespołu ds. bezdomności, który współpracowałby z ww. resortami (również MRiT ze względu na duży wpływ tego resortu na przeciwdziałanie bezdomności) w ramach ich istniejących struktur i zasobów kadrowych. Jednocześnie zespół ds. bezdomności powinien zostać poinformowany przez ministerstwa i ministrów, z jakimi komórkami taka współpraca miałaby się odbywać". W związku z treścią tego pisma, Rzecznik ponownie zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów[512] o poinformowanie Rzecznika o stanowisku ostatecznie zajętym w tej sprawie i o podjętych ewentualnie działaniach.

3. Praktyka podejmowania uchwał w drodze zbierania głosów członków spółdzielni mieszkaniowych na piśmie

Do Rzecznika wpływały skargi, dotyczące organizowania przez niektóre spółdzielnie mieszkaniowe głosowania na piśmie nad uchwałami walnego zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowej. Przedmiotem uchwał, podejmowanych w takim trybie, są sprawy, które zgodnie z obowiązującymi przepisami powinny być przedmiotem obrad i decyzji tzw. dorocznego walnego zgromadzenia, takie jak: zatwierdzenie sprawozdania finansowego spółdzielni mieszkaniowej, sprawozdania z działalności spółdzielni, podział nadwyżki

[510] IV.7217.89.2019 z 12 lipca 2024 r.
[511] Pismo z 7 października 2024 r.
[512] IV.7217.89.2019 z 7 stycznia 2025 r.

bilansowej (dochodu ogólnego) lub sposób pokrycia strat oraz udzielenie absolutorium członkom zarządu. Sygnalizowana praktyka podejmowania uchwał w drodze zbierania głosów członków spółdzielni mieszkaniowych na piśmie, dotyczy spraw najistotniejszych dla prawidłowego funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowej i realizowania uprawnień jej członków.

Podstawę prawną głosowania na piśmie stanowi art. 15zzzr ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, a także potwierdzenie możliwości stosowania tego przepisu do spółdzielni mieszkaniowych w stanowisku Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP. Natomiast uzasadnieniem faktycznym ma być „potrzeba zapewnienia jak największej liczbie członków możliwości udziału przy podejmowaniu uchwał przez walne zgromadzenie oraz w celu umożliwienia członkom oddania głosu w dogodnych dla nich warunkach".

Opisana praktyka podejmowania uchwał, w sprawach zastrzeżonych do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowej, w tym w sprawach, będących przedmiotem tzw. dorocznego zgromadzenia, budzi wątpliwości co do zgodności z przepisami obowiązującego prawa, a ponadto z punktu widzenia właściwej realizacji zagwarantowanych członkom spółdzielni mieszkaniowej praw, wynikających z przynależności do tego zrzeszenia, a przyznanych im w przepisach tak ustawy – Prawo spółdzielcze, jak i ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Podejmowanie przez walne zgromadzenie spółdzielni mieszkaniowej uchwał w drodze pisemnego zbierania głosów pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 8^3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz nie gwarantuje członkom tych spółdzielni realizacji przyznanych im praw wynikających z przynależności do spółdzielni mieszkaniowej. Brak jest podstaw prawnych, które pozwalałyby na przyjęcie tezy, że wspomniany art. 15zzzr ustawy „covidowej" stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów art. 8^3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Zdaniem Rzecznika wykorzystywanie przez spółdzielnie mieszkaniowe art. 15zzzr tej ustawy do zarządzania podejmowania przez walne zgromadzenie uchwał w drodze pisemnego zbierania głosów nie służy demokracji spółdzielczej i nie leży w interesie członków spółdzielni.

Zachodzi potrzeba podjęcia prac legislacyjnych celem usunięcia z porządku prawnego art. 15zzzr ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjami kryzysowymi. Przepis ten nie powinien stanowić podstawy podejmowania

uchwał przez walne zgromadzenie spółdzielni mieszkaniowej w drodze zbierania głosów na piśmie. Rzecznik przekazał[513] powyższe uwagi Ministrowi Sprawiedliwości i Ministrowi Rozwoju i Technologii z prośbą o zainicjowanie prac legislacyjnych w omawianym zakresie.

Minister Rozwoju i Technologii poinformował[514], że do Ministerstwa napływają sygnały o pojawiającej się praktyce stosowania przez spółdzielnie mieszkaniowe art. 15zzzr specustawy jako podstawy podejmowania uchwał walnego zgromadzenia na piśmie przy jednoczesnym zaniechaniu zwołania walnego zgromadzenia w formie tradycyjnej. W ocenie resortu należy odwołać się do interpretacji przepisów zgodnej nie z ich literalnym brzmieniem, lecz z celem, w jakim te regulacje zostały wprowadzone. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że w związku z zagrożeniem rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS-CoV-2 istnieje konieczność wprowadzenia szczególnych rozwiązań, umożliwiających podejmowanie działań minimalizujących zagrożenie dla zdrowia publicznego stanowiące uzupełnienie podstawowych regulacji. Celowościowa wykładnia art. 15zzzr specustawy oraz jego epizodyczny w założeniu charakter wyłączają możliwość stosowania tego przepisu w okresie poza stanem zagrożenia epidemicznego. Mając na uwadze rozbieżności interpretacyjne dotyczące stosowania omawianego przepisu, MRiT wystąpił do Ministerstwa Sprawiedliwości w przedmiotowej sprawie. W korespondencji tej zwrócono uwagę na konieczność podjęcia prac legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego art. 15zzzr specustawy w odniesieniu do spółdzielni. Zakres prac legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie problemu związanego z obowiązywaniem art. 15zzzr specustawy uzależniony jest od stanowiska zaprezentowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Minister Sprawiedliwości przyznał[515], że w resorcie sprawiedliwości znana jest praktyka stosowana w spółdzielniach, w tym w spółdzielniach mieszkaniowych, polegająca na podejmowaniu uchwał w drodze pisemnego zbierania głosów z powołaniem jako podstawy prawnej przepisu art. 15zzzr ustawy COVID-19. Ministerstwo konsekwentnie prezentowało pogląd, zgodnie z którym przepis ten nie powinien być obecnie stosowany, tj. po uchyleniu stanów zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii związanego z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-Cov-2 i zachorowalnością na COVID-19, ponieważ powinien być on odczytywany w kontekście funkcjonowania wszystkich

[513] IV.7212.11.2024 z 16 lipca 2024 r.
[514] Pismo z 13 sierpnia 2024 r.
[515] Pismo z 16 sierpnia 2024 r.

przepisów ustawy COVID-19. Tytuł tej ustawy wprost odwołuje się do szczególnych rozwiązań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. W opinii Ministerstwa Sprawiedliwości przepis art. 15zzzr należy uznać za jedno ze szczególnych rozwiązań wprowadzonych do ustawy COVID-19, których celem było uproszczenie podejmowania decyzji i składania oświadczeń przez wieloosobowe organy osób prawnych w celu zapewnienia ciągłości ich działania oraz zapobieżenia konieczności kontaktu fizycznego pomiędzy osobami piastującymi funkcję w tych organach, którego skutkiem mogłoby być dalsze rozprzestrzenianie się wirusa. Biorąc pod uwagę negatywne skutki obowiązywania art. 15zzzr ustawy COVID-19, na które wskazał Rzecznik, oraz wątpliwości w zakresie wykładni i stosowania tego przepisu, wydaje się, że właściwym sposobem postępowania powinno być usunięcie art. 15zzzr z systemu prawnego.

Sprawa będzie więc nadal monitorowana przez Rzecznika.

5. Zapewnienie lokali socjalnych przez gminę w wypadku konieczności rozbiórki budynku prywatnego

Rzecznik zasygnalizował[516] Ministrowi Rozwoju i Technologii, że z dniem 31 grudnia 2024 r. wygaśnie spoczywający na gminach obowiązek zapewnienia lokali zamiennych lokatorom, którym właściciele po tej dacie wypowiedzą najem lokalu wymagającego opróżnienia w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu budynku.

Ustawodawca, mając na uwadze ochronę lokatora przed nagłą utratą mieszkania, zagwarantował lokatorowi prawo do lokalu zamiennego oraz postanowił, że obowiązek zapewnienia lokalu zamiennego oraz pokrycia kosztów przeprowadzki spoczywa na właścicielu budynku. Obowiązek gminy zapewnienia lokali zamiennych najemcom lokali, opłacającym w dniu 9 lipca 2001 r. czynsz regulowany, zajmującym lokale mieszkalne stanowiące własność podmiotów prywatnych, wygaśnie z końcem 2024 r. Jeżeli termin ten nie zostanie przedłużony, obowiązek zapewnienia lokali zamiennych przejmą właściciele niezależnie od tego, czy będą to podmioty zawodowo trudniące się wynajmem lokali czy osoby fizyczne, które nie dysponują ani środkami finansowymi, ani zasobem lokali umożliwiającym wywiązanie się z tego obowiązku.

Decyzja organu nadzoru budowlanego nakładająca zazwyczaj w trybie natychmiastowym obowiązek opróżnienia lokali i wyłączenia nieruchomości z użytkowania obejmuje najczęściej cały zagrożony katastrofą budowlaną budynek

[516] IV.7210.22.2024 z 15 listopada 2024 r.

mieszkalny, w którym znajduje się wiele lokali mieszkalnych zajmowanych przez najemców. W praktyce właściciele nie będą w stanie dostarczyć najemcom odpowiedniej liczby lokali zamiennych, co w konsekwencji może doprowadzić do zagrożenia zdrowia lub życia najemców.

Brak działań legislacyjnych przedłużających termin może doprowadzić do nadmiernego i niesprawiedliwego obciążenia właścicieli lokali. Obowiązek opróżnienia budynków znajdujących się w katastrofalnym stanie technicznym dotyczy w większości przypadków tych budynków, które znajdowały się przez kilkadziesiąt lat w zarządzie publicznym, następnie odzyskanych przez spadkobierców dawnych właścicieli. Skutki istotnych zaniedbań w stanie technicznym tych budynków, powstałych przez kilkadziesiąt lat publicznej gospodarki lokalami, przerzucone zostały na ich aktualnych właścicieli. Obowiązek zapewnienia lokalu zamiennego przez gminę został przez ustawodawcę ograniczony czasowo. Stan techniczny budynków stanowiących własność prywatną nie uległ w tym okresie znaczącej poprawie. Rynek mieszkaniowy zaś nie oferuje łatwo dostępnych i tanich mieszkań, które w krótkim czasie mogliby uzyskać najemcy, objęci obowiązkiem wykwaterowania, czy też, które mogłyby zostać pozyskane przez właścicieli i przeznaczone na lokale zamienne. Gminy dysponują największym zasobem mieszkaniowym i mają realną możliwość wskazania lokali zamiennych w krótkim czasie.

W ocenie Rzecznika zachodzi nie tylko konieczność przedłużenia wskazanego terminu zakreślonego dla obowiązku zapewnienia przez gminy lokali zamiennych, ale obecnie brak jest przesłanek, na których możliwe byłoby oparcie przekonania o słuszności utrzymania czasowego charakteru tego obowiązku. Zdaniem Rzecznika inicjatywa w tym zakresie jest niezbędna z uwagi na spoczywający na władzach publicznych obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz dążenia do przeciwdziałania bezdomności. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra Rozwoju i Technologii o zainicjowanie stosowych prac legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister poinformował[517], że *ratio legis* tego przepisu była potrzeba wsparcia w okresie przejściowym tych właścicieli budynków, którzy za wynajmowane lokale pobierali czynsz regulowany, i przeniesienia z tych właścicieli na gminę obowiązku zapewnienia lokali zastępczych najemcom w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu budynku wymagającego opróżnienia. Wysokość otrzymywanych przez właścicieli budynków w okresie do końca 2004 r. czynszów regulowanych była

[517] Pismo z 23 grudnia 2024 r.

nieadekwatna do rzeczywistych wydatków na utrzymanie budynku. Ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw oraz o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego złagodziły ochronę najemców lokali mieszkalnych, dopuszczając możliwość ustalenia stawek czynszu w wysokości przekraczającej 3% wartości odtworzeniowej lokalu, zachowując jednocześnie ograniczenia w obszarze częstotliwości oraz skali podwyżek czynszu. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepisy powyższych dwóch nowelizacji w części dotyczącej ograniczeń wysokości czynszu są niezgodne z Konstytucją. Doprowadziło to do faktycznego uwolnienia czynszów. Uregulowania prawne w zakresie uporządkowania kwestii podwyżek czynszu wprowadzone ustawą o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego uwzględniają wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Właściciele mogą pobierać czynsz w wysokości, która umożliwia tworzenie rezerw na fundusze remontowe, a w konsekwencji utrzymanie budynku w dobrym stanie, zatrzymującym proces jego dekapitalizacji. Warto również zaznaczyć, że godziwy zysk może być samodzielną przesłanką uzasadniającą podwyżkę czynszu. W takiej sytuacji trudno znaleźć uzasadnienie dla dalszego przedłużania sytuacji, gdy obowiązek zapewnienia najemcy lokalu zamiennego przeniesiony jest na gminę.

Art. 76 – Ochrona praw konsumentów

Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.

1. Problemy z *overbookingiem* w przewozach lotniczych i innych naruszeń praw pasażerów

W przekazach medialnych pojawiały się informacje o problemach pasażerów linii lotniczych, którzy nie mogli odbyć lotu na podstawie kupionych biletów, bowiem przewoźnik sprzedał więcej biletów na dany rejs niż liczba miejsc w samolocie (tzw. overbooking). Problematyka ta w prawodawstwie unijnym jest ujmowana szerzej, pod pojęciem odmowy przyjęcia na pokład, co nie dotyczy wyłącznie przypadków nadrezerwacji.

Zjawisko to jest znane pasażerom przewozów lotniczych od dawna. Doniesienia o takich sytuacjach są częstsze w okresie letnim, w czasie wzmożonego ruchu lotniczego związanego z wyjazdami wakacyjnymi. W skargach pasażerów w sytuacji poszkodowania overbookingiem przewija się także wątek ekonomiczny, bowiem pracownicy linii lotniczych wskazują, że zakup droższych biletów gwarantowałby odbycie lotu. Praktykę tę potwierdzają również branżowe publikacje internetowe, dodając, że znaczenie może również mieć moment odprawy na lotnisku.

Problem overbookingu lub innych odmów przyjęcia na pokład jest zagadnieniem ekonomicznym, uwarunkowanym skomplikowanym charakterem organizowania i wykonywania przewozów lotniczych. Stanowi on usankcjonowaną prawnie metodę minimalizacji strat ponoszonych przez linie lotnicze, gdyby potencjalnie miały wykonać rejs z pustym miejscem lub nie obsłużyć pasażerów ze względu na problemy eksploatacyjne. Być może ostatecznie stosowanie tej praktyki przekłada się również na możliwość oferowania tanich biletów na przeloty, jednak celem tego zabiegu jest przede wszystkim ochrona przed wzrostem kosztów po stronie linii lotniczych.

Prawodawca unijny potwierdza, że odmowa przyjęcia na pokład jest zjawiskiem negatywnym, a celem uchwalenia rozporządzenia nr 261/2004, ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, było zwiększenie ochrony praw pasażerów, którym odmówiono przyjęcia na pokład wbrew ich woli. Ochrona ta powinna obejmować nie tylko pasażerów lotów regularnych, ale również pasażerów lotów nieregularnych, w

tym także loty stanowiące część zorganizowanych wycieczek. W świetle rozporządzenia nr 261/2004 środkiem służącym temu celowi miało być: po pierwsze zobowiązanie przewoźników, by poszukiwali ochotników do rezygnacji z lotu w zamian za pewne korzyści, po drugie zaś przez pełną rekompensatę dla tych, którym ostatecznie odmówiono przyjęcia na pokład oraz przyznanie tzw. prawa do opieki.

W rezultacie celem prawodawcy unijnego jest zniechęcanie przewoźników lotniczych do stosowania odmów przyjęcia na pokład. Natomiast wydaje się, że przewoźnicy korzystają z możliwości odmowy przyjęcia na pokład jak ze zwykłego środka regulacji ruchu pasażerskiego. Można jednak wyrazić wątpliwość, czy z należytą starannością wykonują obowiązki wobec pasażerów, nałożone na nich w przypadku odmowy.

Z przepisów rozporządzenia powinien wynikać pewien automatyzm procedury związanej z rekompensowaniem pasażerowi odmowy przyjęcia na pokład. Po stronie przewoźnika leży odpowiedzialność dostarczenia pasażerowi wymaganych prawem rekompensat przy odmowie przyjęcia na pokład, a nie powinno być sprawą pasażera w tej sytuacji poszukiwanie dróg złożenia roszczenia o świadczenia przysługujące od przewoźnika. Przewoźnik, odmawiając przyjęcia na pokład pasażera w ruchu lotniczym, posiada szereg danych (przekazanych w związku z rezerwacją lotu) potrzebnych przynajmniej do podjęcia kontaktu z pasażerem w celu zapewnienia mu indywidualnie dostosowanych rekompensat wynikających z bezwzględnie obowiązujących przepisów rozporządzenia nr 261/2004. Nie chodzi przy tym o dalsze roszczenia odszkodowawcze, z którymi może wystąpić pasażer w przypadku odmowy przyjęcia na pokład, i których może dochodzić np. przed sądem cywilnym, a wyłącznie o te, nakazane przewoźnikom na mocy art. 7-9 w zw. z art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 261/2004. Nawet techniczne utrudnienia w dostępie do rekompensat pozbawiają pasażerów minimalnej ochrony gwarantowanej rozporządzeniem, a w wymiarze konstytucyjnym także ochrony praw konsumenta gwarantowanej w art. 76 Konstytucji.

Dlatego Rzecznik zwrócił się[518] do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o rozważenie zasadności podjęcia działań na rzecz ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

W odpowiedzi Prezes zaznaczył[519], że praktyka polegająca na sprzedawaniu większej liczby biletów niż liczba miejsc w samolocie jest powszechnie stosowana przez

[518] V.7108.90.2024 z 17 lipca 2024 r.
[519] Pismo z 6 listopada 2024 r.

przewoźników lotniczych i prawnie dozwolona. Stosowne uprawnienia dla pasażerów, którym przewoźnik lotniczy odmówił przyjęcia na pokład samolotu, zostały wprowadzone przepisami rozporządzenia (WE) nr 261/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. Jednak mając na uwadze przekazane w zawiadomieniu Rzecznika informacje (przede wszystkim dotyczące utrudniania konsumentom składania reklamacji oraz dochodzenia roszczeń związanych z uprawnieniami określonymi w przepisach rozporządzenia, dotyczącymi odmowy przyjęcia na pokład), Prezes UOKiK postanowił o wszczęciu postępowania wyjaśniającego mającego na celu wstępne ustalenie, czy w związku z praktykami przewoźnika lotniczego stosowanymi wobec pasażerów, którym odmówiono przyjęcia na pokład, nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

2. Sytuacja wierzycieli upadłego Getin Noble Bank S.A.

Do Rzecznika wpływały skargi wierzycieli Getin Noble Bank S.A. w upadłości, dotyczące problemów związanych z aktualną sytuacją tego podmiotu.

Jednym z nich, systemowym, jest sposób prowadzenia postępowania po ogłoszeniu upadłości tego banku, w tym kwestia niewłaściwego funkcjonowania Krajowego Rejestru Zadłużonych. W 2023 r. Rzecznik sygnalizował problemy wierzycieli przy zgłaszaniu wierzytelności, wynikające z niedostosowania systemu teleinformatycznego do specyfiki dochodzenia roszczeń wynikających z unieważnienia umowy kredytu indeksowanego albo denominowanego we franku szwajcarskim. Wskazywał też na problemy techniczne, tj. przeciążenie systemu wobec masowych zgłoszeń.

W związku z brakiem odpowiedzi, Rzecznik ponownie poprosił Ministra Sprawiedliwości[520] o analizę systemu i zauważonych nieprawidłowości. Zwrócił się też o informację, czy będą one podstawą działań naprawczych, zarówno w zakresie dodania lub zmiany funkcjonalności systemu teleinformatycznego, zmierzających do zwiększenia jego przystępności dla wierzycieli, jak i pod kątem zapewnienia technicznej wydolności systemu w przypadku jego zwiększonego obciążenia.

Wniosek o niefunkcjonalności KRZ w kontekście upadłości Getin Noble Bank S.A. nie jest jedynie oceną Rzecznika wynikającą z analizowanych skarg. W ramach postępowania wyjaśniającego Rzecznik spytał sąd upadłościowy, czy zidentyfikowano trudności po stronie wierzycieli, związane z procedurą zgłaszania wierzytelności w KRZ.

[520] V.510.119.2023 z 23 września 2024 r.

W ocenie sądu: „system elektroniczny z uwagi na jego niefunkcjonalność, nieczytelność i niewielką wydajność utrudnia sprawne prowadzenie postępowania, jak również utrudnia dokonywanie zgłoszeń wierzytelności i składanie pism głównie przez strony, które nie korzystają z profesjonalnej pomocy bądź mające ograniczony dostęp do Internetu (…)".

Postępowanie w sprawie Getin Noble Bank S.A. w upadłości jest zapewne największym postępowaniem w historii, co determinuje okres potrzebny do przeprowadzenia każdego z jego etapów. Dodatkowo specyficzne jest to, jakie wierzytelności podlegają zgłoszeniu. Są to roszczenia konsumentów wynikające z abuzywnego charakteru umowy kredytu frankowego. Ustawodawca nie zdecydował się na uregulowanie sytuacji kredytobiorców frankowych, a praktyka obrotu wskazuje, że mimo korzystnego dla kredytobiorców orzecznictwa, banki nadal oponują co do zasadności roszczeń konsumentów, zarówno na etapie przedsądowym, jak i na etapie sądowym.

Jedyną ścieżką zapewniającą konsumentom ochronę ich interesów naruszonych tymi umowami jest droga sądowa i uzyskanie prawomocnego orzeczenia. Ten stan rzeczy jest jednak niekorzystny, gdy chodzi o kredytobiorców pozbawionych możności prowadzenia sporu sądowego, ze względu na upadłość banku, taka była też dotychczas sytuacja kredytobiorców Getin Noble Bank S.A. w upadłości.

W ocenie syndyka masy upadłości, a także niektórych sądów rozpoznających wnioski o zawieszenie sporów frankowych, wszelkie roszczenia objęte pozwami kredytobiorców powinny były zostać rozpoznane w trybie zgłaszania wierzytelności, o którym mowa w art. 236 Prawa upadłościowego. Problem ten powinien zniknąć po uchwale Sądu Najwyższego[521].

Wciąż można mieć jednak obawę, czy wierzytelności zgłoszone do listy miały charakter sporny, jeśli nie zostały jeszcze objęte prawomocnym orzeczeniem. Wątpliwości związane z uznaniem zgłoszeń do listy wierzytelności wynikały ze sposobu działania banku w upadłości, opisanego w skargach obywateli i doniesieniach mediów. Mimo upadłości bank, w którego imieniu występuje syndyk, nadal prowadzi obsługę kredytów, prowadzi działania windykacyjne wobec kredytobiorców, którzy powołując się na abuzywny charakter umów zaprzestali spłaty kredytu lub uzyskali orzeczenie zabezpieczające, które nie jest wykonywane przez bank.

[521] Uchwała z 19 września 2024 r., sygn. akt III CZP 5/24.

Działania te polegają na kierowaniu wezwań do zapłaty zaległości, tj. poszczególnych rat, ale również kredytu postawionego w stan wymagalności, informowaniu o wpisie do jednego z biur informacji gospodarczej, uwidacznianie informacji o zadłużeniu w Biurze Informacji Kredytowej. Do Rzecznika dotarły również sygnały o sytuacjach niedopuszczalnych, takich jak nierespektowanie przez upadły bank, a więc *de facto* przez syndyka masy upadłości, prawomocnego orzeczenia sądowego stwierdzającego nieważność umowy kredytu frankowego i dalsze żądanie spłaty kredytu z unieważnionej prawomocnie umowy.

Być może sytuacja ta wynika z bardzo skomplikowanego procesu „obsługi" klientów upadłego banku, niewłaściwego przepływu informacji w ramach instytucji finansowej, jak i trudności komunikacyjnych z podmiotem, który pozostaje w faktycznym zarządzie syndyka. Wynika z tego po raz kolejny, że procedura upadłościowa nie przewiduje odpowiednich narzędzi prawnych i technicznych koniecznych w sytuacji upadłości banku, którego wierzycielami są co do zasady konsumenci, dochodzący ustalenia nieważności umów kredytowych ze względu na abuzywności ich postanowień.

Powstaje również pytanie, jaki jest obecnie status osób, które nie uzyskały prawomocnego ustalenia nieważności umowy kredytu przez sąd. Czy pozostają formalnie kontrahentami upadłego banku, dłużnikami z tytułu zaciągniętego kredytu, wymagającymi stałej obsługi swego długoterminowego zobowiązania? Czy też wobec charakteru tych zobowiązań, opartych na klauzulach abuzywnych, należy uznać, że faktycznie nie powinni spłacać kredytu, zwłaszcza jeśli ze względu na upadłość banku nie ma pewności prawnej co do możliwości dokonania rozliczenia z bankiem w przypadku ustalenia nieważności umowy.

Z informacji z sądu upadłościowego prowadzącego postępowanie wynika, że samo sporządzenie listy wierzytelności zajmie kilka lat. Mając zaś na uwadze skalę roszczeń wobec Getin Noble Bank S.A. w upadłości, trudno przyjąć, aby konsumenci-kredytobiorcy mogli oczekiwać na rozwiązanie ich spraw w przewidywalnym terminie.

RPO poprosił Ministra Sprawiedliwości o odniesienie się do tych kwestii, zwłaszcza o wskazanie, czy analizowano możliwość wprowadzenia normatywnych uregulowań usprawniających działanie KRZ, jako narzędzia zgłaszania wierzytelności przez kredytobiorców frankowych lub wobec pojawienia się masowych roszczeń o charakterze konsumenckim wobec upadłej instytucji finansowej. Ponadto Rzecznik zapytał, czy sytuacja kredytobiorców Getin Noble Bank S.A. w upadłości była przedmiotem analizy w resorcie i czy są możliwe kroki zmierzające do poprawy sytuacji tej grupy osób – zarówno

tych, które oczekują na możliwość ponownego uruchomienia procesu sądowego, jak i tych, które nie wszczęły postępowania w sądzie, ale zgłosiły wierzytelności syndykowi.

Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra Sprawiedliwości w tej sprawie.

5. Środki ochrony praw i wolności

Art. 77 ust. 1 – Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej

Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

1. Nadanie statusu osoby represjonowanej nieletnim opozycjonistom w PRL

Od kilku lat przedmiotem uwagi Rzecznika jest umożliwienie przyznania statusu osoby represjonowanej z powodów politycznych w rozumieniu ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (dalej jako: „ustawa") osobie, która prowadząc działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego zagrożoną odpowiedzialnością karną w okresie od dnia 1 stycznia 1956 r. do dnia 31 lipca 1990 r., była osobą niepełnoletnią, w związku z czym nie zostały na nią nałożone sankcje karne, ale w drodze postanowienia sądowego została objęta środkami wychowawczymi, które miały wpływ na jej życie osobiste.

Okoliczność, że powyższy problem dotyczy małej liczby osób, nie może stanowić uzasadnienia dla bierności państwa. Osoby, których dotyczy sprawa, mogą mieć poczucie niesprawiedliwości, nierównego traktowania i krzywdy ze strony władz publicznych, co powinno skłonić ustawodawcę do przyjęcia odpowiednich regulacji prawnych.

Uznając słuszność argumentów przedstawianych przez instytucje oraz obywateli zainteresowanych tematem, w 2022 r. posłowie IX kadencji Sejmu przedstawili projekt ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych. Miała ona umożliwić przyznanie statusu osoby represjonowanej osobom, wobec których wydano postanowienie sądu dla nieletnich o zastosowaniu środków wychowawczych.

Rzecznik wyraził poparcie dla tego projektu. Państwo powinno docenić wyjątkową postawę, jaką była działalność opozycyjna dzieci i młodzieży. Nie ulega wątpliwości, że środki wychowawcze nakładane na osoby nieletnie stanowiły dolegliwość, podobnie jak sankcje karne nakładane na osoby pełnoletnie. Nierzadko prowadziły one do pogorszenia sytuacji życiowej całej rodziny oraz ograniczenia możliwości nauki i rozwoju dziecka. Zasadne jest więc rozszerzenie ustawowych przesłanek nadawania statusu osoby represjonowanej, tak aby objęły wszystkie osoby – bez względu na ich wiek – które podlegały represjom ze strony państwa komunistycznego. Z punktu widzenia zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, osoby te charakteryzują się tą samą cechą

relewantną co osoby, na które nałożono sankcje karne za działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się[522] do Przewodniczącej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP oraz Przewodniczącej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia odpowiednich zmian w ustawie.

[522] VII.600.32.2021 z 10 października 2024 r.

Art. 77 ust. 2 – Prawo do drogi sądowej

Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

1. Problem dochodzenia praw obywateli wobec wadliwej decyzji podatkowej po upływie terminów przedawnienia

Do Rzecznika zgłaszali się obywatele chcący uzyskać informacje, w jakim trybie mogą dochodzić swoich praw w związku z decyzją podatkową dotkniętą kwalifikowaną wadą prawną, która nie może być weryfikowana w nadzwyczajnym trybie (stwierdzenie nieważności decyzji), z uwagi na upływ terminów przedawnienia, skoro warunkiem zainicjowania postępowania odszkodowawczego jest uzyskanie prejudykatu w stosownym postępowaniu, a uzyskanie go w stosunku do decyzji wydanych później niż 5 lat od dnia jej doręczenia jest w zasadzie niemożliwe. Rzecznik powziął wątpliwość, czy obowiązujące regulacje postępowania podatkowego są zgodne ze standardami konstytucyjnymi, a w szczególności z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji (prawo do sądu) oraz z art. 77 ust. 1 Konstytucji (prawo do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej).

Istota problemu nie dotyczy wyeliminowania wadliwej ostatecznej decyzji administracyjnej (podatkowej) z obrotu prawnego – w drodze stwierdzenia jej nieważności lub wznowienia postępowania – ale możliwości uzyskania potwierdzenia, że decyzja ta wydana została z naruszeniem prawa. Zachodzi to wówczas gdy – z uwagi na upływ terminów ustawowych pozwalających na zainicjowanie trybu nadzwyczajnego – nie jest możliwe wyeliminowanie wadliwej decyzji z obrotu prawnego w wyżej wskazanych trybach. Wydanie prejudykatu nie usuwa wadliwej decyzji z obrotu, a jedynie potwierdza wydanie decyzji z naruszeniem prawa. Nie są to zatem instytucje tożsame. Wystąpienie przesłanki negatywnej, jaką jest upływ terminu do zainicjowania postępowania nadzwyczajnego, pozbawia organ administracji publicznej kompetencji do ingerencji w relację materialnoprawną ukształtowaną decyzją administracyjną. Relacja ta pozostaje w mocy, a ochrona interesu prawnego jednostki oparta jest na prawie do odszkodowania. Rozstrzygnięcie przybiera w takim wypadku formę decyzji stwierdzającej wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazującej okoliczności, z powodu których organ nie stwierdził jej nieważności – czyli stanowi prejudykat otwierający stronie drogę do ubiegania się o ewentualne roszczenia odszkodowawcze w ramach odrębnego

postępowania na drodze cywilnej. Zgodnie bowiem z art. 260 Ordynacji podatkowej, do odpowiedzialności odszkodowawczej stosuje się przepisy prawa cywilnego.

Dla oceny przedstawionego problemu istotne jest odniesienie się do regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako: „Kpa"). Zgodnie z jej unormowaniami, jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 Kpa (upływ terminu do złożenia wniosku), to organ administracji publicznej ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji (art. 158 § 2 Kpa). W doktrynie uznaje się bowiem, że nie jest możliwe wydanie decyzji opartej na art. 158 § 2 Kpa bez konieczności wszczęcia i prowadzenia postępowania o stwierdzenie nieważności. Oznacza to, że przepisy wyłączające to postępowanie wykluczają również wydanie decyzji stwierdzającej naruszenie prawa.

Wskazane wyżej względy uzasadniają stwierdzenie, że regulacje Ordynacji podatkowej w takim kształcie utrudniają uzyskanie prejudykatu potwierdzającego, że ostateczna decyzja podatkowa wydana została z naruszeniem prawa, co jest niezbędne do uzyskania odszkodowania za szkodę wyrządzoną ostateczną decyzją podatkową. Bez tego prejudykatu wykluczona jest skuteczna ochrona praw majątkowych na drodze sądowej. Sąd orzekający o roszczeniu odszkodowawczym jest bowiem związany rozstrzygnięciem stwierdzającym wydanie ostatecznej decyzji z naruszeniem prawa. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[523] do Ministra Finansów o przedstawienie stanowiska i rozważenie zainicjowania stosownych zmian legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister wskazał[524], że obowiązująca konstrukcja przepisu art. 249 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej, zakreślająca czasową granicę możliwości uruchomienia procedury stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej, powyżej której prowadzenie takiego postępowania jest niedopuszczalne, nie narusza możliwości realizacji przez podatnika jego praw podmiotowych – tj. prawa do sądu oraz prawa uzyskania odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej i obecnie nie zachodzi potrzeba zmiany tego przepisu.

[523] V.511.462.2023 z 11 lipca 2024 r.
[524] Pismo z 12 sierpnia 2024 r.

2. Możliwość odwołania do sądu od odmowy ustanowienia pełnomocnika osoby, która nie jest stroną

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawała problematyka dotycząca wyłączenia sądowej kontroli orzeczeń prokuratora w przedmiocie odmowy dopuszczenia w postępowaniu przygotowawczym pełnomocnika osoby niebędącej stroną, także w aspekcie niezgodności tych uregulowań z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji jako zamykających drogę sądową w przypadku wydania przez prokuratora decyzji odmownej.

Analiza wskazanego zagadnienia została zainicjowana w 2014 r. i była podnoszona w kolejnych wystąpieniach[525] do Ministra Sprawiedliwości. W wystąpieniach tych wskazane zostało m.in., że odmowa dopuszczenia przez prokuratora do udziału w postępowaniu przygotowawczym pełnomocnika osoby niebędącej stroną mieści się w pojęciu sprawy na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także ingeruje w konstytucyjnie chronione prawa i w tym stanie rzeczy winien mieć zastosowanie, zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji, zakaz zamykania drogi sądowej w przypadku wydania przez prokuratora decyzji na podstawie art. 87 § 3 k.p.k., tym bardziej że decyzja ta wydawana jest w oparciu o cenne przesłanki. Nie nastąpiły jednak pożądane i zapowiadane zmiany stanu prawnego.

W odróżnieniu od prawa do obrony i związanego prawa do posiadania obrońcy, na gruncie ustawy zasadniczej nie znajdziemy ogólnej gwarancji korzystania z fachowej pomocy pełnomocnika w celu obrony interesów procesowych osób niebędących stroną postępowania. Przy ocenie danej sytuacji trzeba rozważyć, czy odmowa dopuszczenia pełnomocnika nie osłabia ochrony innych wartości objętych gwarancją konstytucyjną, takich jak prawo do ochrony własności, wolność osobista itp. Nawet zaś wielokrotne ponawianie kontroli dokonywanej przez prokuratora nadrzędnego nad prokuratorem prowadzącym postępowanie nie może równoważyć braku kontroli dokonywanej przez sąd.

W sytuacji opisanej w art. 87 § 2 k.p.k. nie mamy do czynienia ze stroną postępowania, a rozstrzygnięcie zapadające na koniec nie prowadzi do merytorycznego rozstrzygnięcia sporu dotyczącego tej osoby, w tym wymierzenia jej odpowiedzialności karnej. Z tych racji, aby ocenić kolizję opisywanej normy procesowej z art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy pamiętać, że prawo do sądu nie ogranicza się wyłącznie do sądowego wymiaru sprawiedliwości, ale również, co było jej pierwotną cechą, do sądowej kontroli aktów władzy publicznej rozstrzygających o sytuacji jednostki. W tym sensie należy postrzegać konieczność sądowej kontroli decyzji o odmowie dopuszczenia pełnomocnika do czynności postępowania przygotowawczego jako element ochrony przed arbitralnością

[525] Informacja RPO za 2018 r., s. 110.

organów władzy. Celem prawa do sądu jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy, stąd decydujące jest pojęcie „sprawy” na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji, którą w świetle decyzji, o jakiej mowa w art. 87 § 3 k.p.k., jest także ochrona osoby niebędącej stroną przed arbitralnym przesądzeniem przez organy prokuratorskie o braku interesu prawnego tej osoby, który byłby zagrożony w postępowaniu i wymagałby ochrony przez fachowego pełnomocnika.

Rzecznik zaproponował rozwiązanie, które zostało wyartykułowane w opinii Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego z 2014 r., będące odwzorowaniem zażalenia na odmowę wszczęcia i umorzenia postępowania przygotowawczego, polegające na skierowaniu zażalenia do prokuratora bezpośrednio przełożonego z obowiązkiem przekazania tego środka bezpośrednio do sądu w razie nieuwzględnienia zażalenia. Jest to rozwiązanie z pewnością przyśpieszające postępowanie wpadkowe, a jednocześnie nadal umożliwiające prokuratorowi konwalidowanie wadliwej decyzji, bez potrzeby uruchamiania instancji sądowej. Rzecznik po raz kolejny zwrócił się[526] do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie analizy poruszonych w wystąpieniu problemów i rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych w tym zakresie. Rzecznik oczekuje na odpowiedź w tej sprawie.

3. Brak możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję w sprawie powołania do obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej oraz odbycia ćwiczeń wojskowych

Omówienie: Rozdział – Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych.

[526] II.511.1613.2014 z 27 sierpnia 2024 r.

Art. 78 – Prawo do dwóch instancji

Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

1. Umożliwienie wznowienia postępowania mandatowego

Do Rzecznika kierowane były prośby o interwencję oraz postulaty odnoszące się do art. 101 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (dalej jako: „k.p.s.w.") w zakresie podstaw do wznowienia postępowania mandatowego. Zgodnie z art. 32 § 1 k.p.s.w., rozstrzygnięcia zapadają w postaci orzeczeń, zarządzeń albo mandatów karnych. Z kolei art. 32 § 2 k.p.s.w. stanowi, że orzeczenia wydaje się w formie wyroku lub postanowienia, a postanowieniem rozstrzyga się, gdy ustawa nie wymaga wydania wyroku. Tym samym ani środki odwoławcze (apelacja i zażalenie), ani nadzwyczajne środki zaskarżenia (kasacja i wznowienie postępowania) nie znajdują zastosowania w postępowaniu mandatowym. W aktualnym stanie prawnym wyłączną podstawą prawną wzruszenia prawomocnego mandatu karnego jest art. 101 § 1, 1a i 1b k.p.s.w.

Przyjęcie mandatu nie powinno wiązać się z pozbawieniem prawa do sądowej kontroli decyzji organu pozasądowego o mandacie. W art. 101 k.p.s.w. brakuje przesłanki wskazanej w art. 540 § 1 pkt 1 k.p.k., którą na potrzeby art. 101 k.p.s.w. należałoby ująć następująco: „w związku z nałożeniem grzywny dopuszczono się czynu zabronionego, a istnieje uzasadniona podstawa do przyjęcia, że mogło to mieć wpływ na treść prawomocnego mandatu karnego". Brakuje również przesłanki wskazanej w art. 540 § 2 pkt a *in principio* k.p.k., którą na potrzeby art. 101 k.p.s.w. należałoby ująć tak: „po uprawomocnieniu się mandatu karnego ujawnią się nowe fakty lub dowody wskazujące na to, że ukarany nie popełnił czynu".

Uzupełnienie art. 101 k.p.s.w. o takie przesłanki wznowieniowe zapewni realizację prawa do sądowej kontroli nałożenia mandatu. Na konstytucyjne prawo do sądu składają się bowiem m.in.: prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości oraz prawo do sądowej ochrony jednostki przed arbitralnością władzy. Z tak rozumianym prawem do sądu skorelowane są dwie funkcje sądów: funkcja wymiaru sprawiedliwości, w ramach której merytorycznie rozstrzygają sprawę oraz funkcja ochrony prawnej jednostki, w ramach której kontrolują akty organów władzy publicznej godzące w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności.

Obecne brzmienie art. 101 k.p.s.w. narusza standardy wynikające z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Uniemożliwia bowiem zaskarżenie decyzji organu

pozasądowego o mandacie do sądu sprawującego nadzór judykacyjny nad działalnością tego organu w zakresach: kontroli podstawy faktycznej; popełnienia czynu przez ukaranego oraz czy w związku z nałożeniem grzywny dopuszczono się czynu zabronionego, a istnieje uzasadniona podstawa do przyjęcia, że mogło to mieć wpływ na treść prawomocnego mandatu karnego. Rzecznik zwrócił się[527] do Ministra Sprawiedliwości o zainicjowanie prac legislacyjnych w celu rozszerzenia zakresu zastosowania art. 101 k.p.s.w. o sytuacje, gdy w związku z nałożeniem grzywny dopuszczono się czynu zabronionego, a istnieje uzasadniona podstawa do przyjęcia, że mogło to mieć wpływ na treść prawomocnego mandatu karnego oraz o sytuacje, gdy po uprawomocnieniu się mandatu karnego ujawnią się nowe fakty lub dowody wskazujące na to, że ukarany nie popełnił czynu.

W odpowiedzi Minister poinformował[528], że postulat zmiany art. 101 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, w zakresie rozszerzenia podstaw do wznowienia postępowania mandatowego, zostanie rozpatrzony w toku prowadzonych w resorcie sprawiedliwości prac zmierzających do nowelizacji Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

2. Brak możliwości zaskarżenia postanowienia sądu w przedmiocie wyłączenia jawności postępowania

W 2022 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości[529] z propozycją nowelizacji art. 153 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, która umożliwiłaby stronom zaskarżenie postanowienia o rozpatrzeniu sprawy bez udziału publiczności. Rzecznik zwrócił uwagę na niezgodność obecnego stanu prawnego z konstytucyjnym prawem do sądu i prawem do zaskarżenia decyzji w pierwszej instancji. Minister Sprawiedliwości odmówił uwzględnienia tej propozycji[530].

Rzecznik ponownie skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, podnosząc nowe argumenty. Po pierwsze, jawność postępowania jest nie tylko prawem stron, ale także każdego pełnoletniego obywatela, który co do zasady może wziąć udział w każdym interesującym go posiedzeniu sądu w określonej sprawie. Po drugie, jawność zewnętrzna jest nie tylko prawem obywatela jako takiego, ale także prawem strony postępowania w tym sensie, że może ona życzyć sobie udziału publiczności w posiedzeniu. Na związek

[527] II.510.873.2023 z 15 lutego 2024 r.
[528] Pismo z 22 marca 2024 r.
[529] Pismo z 20 kwietnia 2022 r.
[530] Pismo z 12 maja 2022 r.

między jawnością zewnętrzną a rzetelnością procesu wskazuje Europejski Trybunał Praw Człowieka: „czyniąc proces wymierzania sprawiedliwości widocznym, publiczność przyczynia się do osiągnięcia celu art. 6, jakim jest uczciwy proces, którego gwarancja jest jedną z fundamentalnych zasad każdego demokratycznego społeczeństwa".

Tymczasem w świetle art. 153 Kodeksu postępowania cywilnego sąd może odmówić obywatelowi jego konstytucyjnego prawa do jawności w drodze niezaskarżalnego postanowienia niewymagającego uzasadnienia, tym samym ograniczając także chronione konstytucyjnie i konwencyjnie prawo podmiotowe publiczności do udziału w posiedzeniach sądowych. Nie można zgodzić ze stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości wyrażonym w uprzednio kierowanej do Rzecznika korespondencji, że „to nie strony zostają ograniczone w swych uprawnieniach, tylko publiczność nie ma wstępu na salę sądową". Wyłączenie jawności posiedzenia uderza nie tylko w prawa publiczności, ale także w prawa stron postępowania, które mogą życzyć sobie udziału publiczności w posiedzeniu jako jednej z gwarancji rzetelności procesu.

Minister Sprawiedliwości jednak ponownie odmówił uwzględnienia postulatu RPO[531].

3. Kara dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości warunkowego przedterminowego zwolnienia

Omówienie: Art. 2 – Zasada praworządności.

4. Termin na wniesienie apelacji w obszernych sprawach karnych

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

5. Opłaty za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC

Omówienie: Art. 45 – Prawo do sądu.

6. Prawo do drogi sądowej przy kontroli operacyjnej

Omówienie: Art. 45 – Prawo do sądu.

[531] Pismo z 18 grudnia 2024 r.

Art. 79 ust. 1 – Prawo do skargi konstytucyjnej

Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

W 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do 7 postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanych wniesieniem skargi konstytucyjnej, wspierając argumentację przedstawianą przez skarżących. Jednak nawet gdyby było to uzasadnione, Rzecznik w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej nie może wskazać innych niż powołane przez skarżącego konstytucyjne wzorce kontroli aktu normatywnego. W przypadku nieprawidłowo sporządzonych skarg konstytucyjnych wyklucza to udział Rzecznika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Art. 80 – Prawo wystąpienia do RPO

Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

W 2024 r. w dalszym ciągu utrzymywał się wysoki poziom wpływu wniosków do Rzecznika Praw Obywatelskich, wpłynęło bowiem 77 925 wniosków (w rekordowym 2023 r. wpłynęło 79 698 wniosków). 2434 wnioski dotyczyły wniesienia skarg nadzwyczajnych od prawomocnego orzeczenia sądowego kończącego postępowanie w sprawie. Rozpatrywanie wniosków o wniesienie skargi nadzwyczajnej, tak jak i wniosków o skorzystanie z innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia w postaci kasacji i skargi kasacyjnej z reguły wymaga badania akt sądowych.

Oprócz rozpatrywania wskazanych powyżej wniosków, pracownicy Biura Rzecznika udzielili także w 2024 r. w formie rozmowy telefonicznej 31 268 porad i informacji oraz przyjęli na bezpośrednie rozmowy 2227 osób.

6. Inne standardy konstytucyjne

Art. 2 – Zasada praworządności

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

1. Rozliczenie nieważnej umowy kredytu

Rzecznik zgłosił[532] udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym dotyczącym rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego obejmującego skutki rozliczenia nieważnej umowy kredytu. Rzecznik wniósł o podjęcie uchwały o następującej treści: „W przypadku uznania za nieważną umowy kredytu udzielonego w walucie polskiej, indeksowanego do waluty obcej, spłaconego przez kredytobiorców, kwotę ewentualnego wzbogacenia kredytodawcy należy wyliczyć, uwzględniając wyłącznie nominalną wysokość rat kredytu".

Zgodnie z polskim prawem, w razie nieważności umowy każdej ze stron przysługują odrębne roszczenia o zwrot świadczeń pieniężnych w wykonaniu tej umowy. Proste zastosowanie tej reguły prowadzi do wniosku, że między bankiem a kredytobiorcą powstają wówczas różne zobowiązania restytucyjne: zobowiązanie kredytobiorcy do zwrotu wykorzystanych środków pieniężnych oraz zobowiązanie banku do zwrotu uiszczonych płatności. Przepisy art. 410 i n. k.c. nie zawierają odrębnej regulacji, która wskazywałaby na jakąkolwiek zależność tych zobowiązań. W konsekwencji zastosowania teorii dwóch kondykcji bank może dochodzić od konsumenta zwrotu kredytu w całości, mimo że pozostaje zobowiązany do zwrotu uiszczonych przez konsumenta spłat.

Zdaniem Rzecznika prawo polskie nie zawiera jakichkolwiek norm, które spełniałyby wytyczne sformułowane przez TSUE w odniesieniu do przepisów krajowych, jakie można wykorzystać do uzupełnienia umowy. Ponadto klauzula, która przewiduje przeliczenie franków po średnim kursie NBP i obciążenie konsumenta całym ryzykiem kursowym, w świetle praktyk stosowanych przy zawieraniu umów kredytu obciążonych ryzykiem walutowym w Polsce i orzecznictwa TSUE, powinna zostać uznana za abuzywną. Utrzymanie takiej klauzuli w umowie jest więc możliwe tylko, o ile konsument udzieli świadomej zgody na jej pozostawienie.

Zagadnienie oczekuje na rozpoznanie przez Sąd Najwyższy.

---

[532] V.510.211.2017 z 1 lutego 2024 r., sygn. akt III CZP 54/21.

2. Brak precyzyjnej definicji „budowli” dla celów podatkowych

Istotnym mankamentem legislacyjnym związanym z definicją „budowli” zawartą w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych[533] (dalej jako: „Upol”) jest konstrukcja, która odsyła do przepisów prawa budowlanego, a więc zasadniczo opiera się na regulacji Prawa budowlanego[534]. Poruszona kwestia jest przykładem tego, że negatywne skutki wadliwej legislacji pojawiają się zarówno po stronie podatników, jak i organów podatkowych (np. gmin górniczych). Mimo kolejnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, szeregu wystąpień generalnych kierowanych przez kolejnych Rzeczników Praw Obywatelskich, w których zawarte były apele o przeprowadzenie zmian legislacyjnych, nie podjęto skutecznych działań naprawczych.

Resort finansów w korespondencji z Rzecznikiem wskazywał, że zagadnienie opodatkowania „budowli” jest bardzo skomplikowane, a zmiana definicji wymaga pogodzenia istotnych, rozbieżnych interesów podatników, w tym małych i średnich przedsiębiorstw oraz jednostek samorządu terytorialnego będących beneficjentami podatku od nieruchomości. W 2023 r. zapadł kolejny wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdzono, że art. 1a ust. 1 pkt 2 Upol jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał orzekł, że przepis ten utraci moc obowiązującą po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. w dniu 11 stycznia 2025 r. W uzasadnieniu wskazano, że odroczenie wejścia w życie wyroku pozwoli ustawodawcy na przygotowanie i wprowadzenie nowej definicji legalnej „budowli” na potrzeby określenia przedmiotu podatku od nieruchomości, bez odwołań do ustaw spoza prawa podatkowego. Ponadto, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, prawodawca wprowadzając nową definicję „budowli” w Upol, która nie będzie odwoływała się do ustaw niepodatkowych, powinien również zmienić obowiązującą definicję legalną „budynku”, odsyłającą do przepisów Prawa budowlanego.

Także w orzeczeniu z 2023 r. dotyczącym niekonstytucyjności opodatkowania garaży znajdujących się w budynkach wielomieszkaniowych, w uzasadnieniu do wydanego rozstrzygnięcia Trybunał potwierdził, że system definicji zawartych w Upol jest w dotychczasowym orzecznictwie i literaturze przedmiotu krytykowany, a problemy definicyjne nie zostały w ciągu ostatnich lat przez ustawodawcę rozwiązane. Jednocześnie podkreślono, że ustawodawca dysponuje szeroką swobodą w określaniu katalogu

[533] Ustawa z 12 stycznia 1991 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 70 ze zm.).
[534] Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.).

podatników, przedmiotu opodatkowania i stawek podatkowych, które muszą odpowiadać standardom konstytucyjnym.

Brak właściwej definicji pojęcia „budowla” w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych jest rażącym przykładem nienależytej legislacji podatkowej. Jest to problem, który był przedmiotem wielu wyroków Trybunału Konstytucyjnego i orzeczeń sądów administracyjnych. Wadliwość i niejednoznaczność definicji tego pojęcia prowadzi do nierównego traktowania i braku przewidywalności w obszarze obowiązków podatkowych. Dlatego konieczne jest podjęcie prac legislacyjnych nad zmianą w tym zakresie. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się[535] do Ministra Finansów o przekazanie informacji na temat stanu prac legislacyjnych oraz harmonogramu prac nad dostosowaniem Upol do wytycznych wynikających z przywołanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz o przedstawienie koncepcji resortu finansów przeprowadzenia systemowych zmian w opodatkowaniu nieruchomości.

Minister poinformował[536], że uwzględniając problemy wynikające ze stosowania obowiązujących przepisów, w resorcie finansów prowadzone są prace, w celu zdefiniowania na potrzeby opodatkowania podatkiem od nieruchomości pojęcia „budowla”. Celem tych prac jest wprowadzenie do Upol autonomicznej definicji, która nie będzie odwoływała się do przepisów pozapodatkowych. Rozważane jest określenie zamkniętego katalogu obiektów podlegających opodatkowaniu w nowym załączniku do ustawy. Zakłada się zachowanie fiskalnego *status quo*, wyeliminowanie wątpliwości w zakresie opodatkowania niektórych obiektów oraz możliwość uwzględnienia dotychczasowego dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych dotyczącego stosowania obowiązujących przepisów. Ponadto w resorcie podjęto prace nad doprecyzowaniem zasad opodatkowania garaży, których celem jest ujednolicenie opodatkowania garaży wielostanowiskowych znajdujących się w budynkach wielomieszkaniowych. Z uwagi na roczny charakter wymiaru podatku od nieruchomości, a także mając na uwadze konieczność zapewnienia minimalnej *vacatio legis*, planuje się, że nowe regulacje powinny zostać opublikowane najpóźniej do końca listopada 2024 r. Z uwagi na skomplikowany charakter zagadnień wymagających pilnej interwencji legislacyjnej, zmiany, które zostaną zaproponowane, będą koncentrować się na ww. zagadnieniach. Oprócz tego możliwe jest objęcie projektem innych, niebudzących

[535] V.511.185.2014 z 5 lutego 2024 r.
[536] Pismo z 6 marca 2024 r.

wątpliwości zmian z zakresu opodatkowania podatkami lokalnymi. Nie przewiduje się natomiast przeprowadzenia systemowych zmian w opodatkowaniu nieruchomości.

3. Utrudniony dostęp Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur do materiałów audio-wideo będących w dyspozycji jednostek policji

Przedstawiciele KMPT realizują czynności zarówno w oparciu o przepisy ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, jak i Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (dalej jako: „OPCAT", „Protokół fakultatywny"). Działając bezpośrednio na podstawie przepisów OPCAT, przedstawiciele KMPT są uprawnieni i zobowiązani do sprawdzania sposobu traktowania osób pozbawionych wolności i wypracowanych w tym celu zabezpieczeń, mając na względzie standardy ONZ. W tym celu OPCAT przyznaje im dostęp do wszystkich niezbędnych informacji dotyczących liczby i lokalizacji miejsc pozbawienia wolności, liczby osadzonych oraz innych informacji dotyczących traktowania tych osób i warunków ich przetrzymywania.

Po wizytacji Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy jednej z Komend Powiatowych Policji przedstawiciele KMPT skierowali prośbę do jednostki o udostępnienie im kopii nagrań audio-wideo z użycia przez funkcjonariuszy Policji paralizatora Taser X-26. W odpowiedzi Komendant przekazał KMPT dwie płyty z nagraniami audio-wideo z użycia paralizatora, jednak obraz z kamery został poddany zanonimizowaniu. Komendant Wojewódzki Policji udostępnił KMPT oryginały nagrań, lecz jednocześnie wystąpił do Komendy Głównej Policji o wyrażenie opinii w przedmiocie uprawnień KMPT w dostępie do informacji. Zastępca Komendanta Głównego Policji potwierdził uprawnienia KMPT wynikające z OPCAT, ale ograniczył zakres uprawnień do okresu przebywania przedstawicieli KMPT w policyjnym pomieszczeniu dla osób zatrzymanych. Zdaniem Komendanta, po opuszczeniu placówki uprawnienia te nie mogą być realizowane, bowiem mandat KMPT obowiązuje jedynie w wizytowanej placówce.

Powyższa wykładnia przepisów, przyjęta przez Komendę Główną Policji, w znacznym stopniu ogranicza dostęp Krajowego Mechanizmu do dokumentacji i skuteczne wykonywanie przez niego zadań prewencyjnych, co narusza zobowiązania Polski wynikające z postanowień Protokołu fakultatywnego. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się[537] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie efektywnych

[537] KMP.570.1.2024 z 26 lutego 2024 r.

działań, które umożliwią przedstawicielom KMPT dostęp do wszelkich niezbędnych informacji podczas wizytacji jednostek organizacyjnych Policji.

Dalsza wymiana korespondencji doprowadziła do uznania przez Ministra argumentacji Rzecznika i przekazania Komendantowi Głównemu Policji polecenia dotyczącego wyeliminowania sygnalizowanych problemów.

4. Kara dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości warunkowego przedterminowego zwolnienia

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych mających na celu uchylenie zmian w Kodeksie karnym, które weszły w życie 1 października 2023 r. i obejmują m.in. art. 78 § 3 k.k., w ramach którego wprowadzone zostało wyłączenie korzystania przez skazanego z warunkowego przedterminowego zwolnienia w przypadku kary dożywotniego pozbawienia wolności.

Nałożenie na skazanego kary długoterminowej, na modyfikację której nie ma on żadnego wpływu z uwagi na wyłączenie instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia, jest działaniem sprzecznym z celami kary pozbawienia wolności wskazanymi w art. 67 § 1 k.k.w. i stanowi operowanie karą rozumianą jako odpłata za zło. Kara nastawiona jest zatem na realizację tylko jednej przesłanki w postaci prewencji generalnej w ujęciu negatywnym. Przykładne ukaranie skazanego służy tylko odstraszeniu innych od popełnienia przypisanego w wyroku czynu. Tymczasem stosowanie długoterminowej izolacji, w której skazany staje się przedmiotem oddziaływań, nie zaś podmiotem praw i obowiązków związanych z wykonywaną wobec niego karą, nie jest karaniem opartym o standardy wynikające z art. 30 i art. 40 Konstytucji oraz art. 3 EKPC.

Wykonanie kary pozbawienia wolności ustawodawca powierzył sądom. To sąd penitencjarny miejsca przebywania w zakładzie karnym skazanego po upływie wskazanych w art. 78 k.k. terminów ma kognicję do rozpoznania wniosku skazanego, wniosku obrońcy skazanego lub wniosku dyrektora zakładu karnego o zastosowanie wobec skazanego warunkowego przedterminowego zwolnienia z reszty kary pozbawienia wolności. Orzeczenie to oparte jest o przesłanki wskazane w art. 77 k.k., czyli o pozytywną prognozę kryminologiczno-społeczną. Wyłączenie możliwości weryfikacji przez sąd postępów resocjalizacji skazanego nie tylko uderza zatem w istotę samej kary, ale stanowi niespełniające testu proporcjonalności ograniczenie prawa do sądu z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

O ile dla spełnienia standardu z art. 3 EKPC nie jest konieczne, żeby decyzję w przedmiocie warunkowego przedterminowego zwolnienia podejmował sąd, to jest konieczne, aby czas wykonywania kary pozbawienia wolności uzależniony był od postępów resocjalizacyjnych skazanego, w tym od prezentowanej przez niego postawy i podjętej przez niego decyzji o poddaniu się oddziaływaniu resocjalizacyjnemu oraz aby decyzja taka podlegała sądowej kontroli. Wystarczy zatem, aby sądom została zagwarantowana kompetencja do ostatecznej weryfikacji rozstrzygnięcia organu niesądowego. Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które – dopuszczając możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym – zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną jednostki lub innego podmiotu podobnego.

Wprowadzenie mechanizmów kontroli i następnie ewentualnej redukcji wymierzonej kary powinno mieć charakter realny, co oznacza nie tylko zakaz wyłączania możliwości jego zastosowania wprost, ale także pośrednio, poprzez wprowadzenie na tyle wyraźnych ograniczeń czasowych, które w praktyce uniemożliwią skazanemu skorzystanie z niego. Tak orzeczona kara jest pozbawiona systemu redukcyjnego i tym samym prowadzi do uprzedmiotowienia skazanego.

Uchwalona nowelizacja Kodeksu karnego przewidująca wydłużenie okresu odbywania kary, po którym skazany na dożywotnie pozbawienie wolności może starać się o uzyskanie warunkowego zwolnienia z 25 do 30 lat (art. 78 § 3 k.k.) oraz całkowicie wyłączająca możliwość ubiegania się przez skazanego o uzyskanie warunkowego przedterminowego zwolnienia, pozostaje w kolizji z gwarancjami wynikającymi z art. 30 i art. 40 Konstytucji oraz art. 3 EKPC, a także stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa do sądu w zakresie sądowej weryfikacji postępów resocjalizacji.

Standard minimum wymaga funkcjonowania w ramach porządku prawnego mechanizmów umożliwiających skazanemu poddanie dolegliwości orzeczonej wobec niego kary pozbawienia wolności weryfikacji pod kątem realizacji jej celów, której to wynikiem będzie możliwość skrócenia okresu jej odbywania w warunkach penitencjarnych. Nie oznacza to, że skazany uzyskuje uprawnienie do wcześniejszego zakończenia odbywania kary, oznacza jedynie konieczność takiego ukształtowania proceduralnych elementów systemu wykonywania kary pozbawienia wolności, aby czas jej wykonywania uzależniony był od postępów resocjalizacyjnych skazanego, w tym od prezentowanej przez niego postawy i podjętej przez niego decyzji o poddaniu się

oddziaływaniu resocjalizacyjnemu. Ułaskawienie, którego konstytutywną przesłanką jest to, że może ono zostać zastosowane tylko wobec osoby prawomocnie skazanej, niezależnie od zastosowanej procedury, ma charakter w pełni arbitralny i z tego względu nie spełnia wymogu z art. 3 EKPC. Wsteczne zastosowanie art. 78 § 3 k.k. do skazanych, których wyroki w chwili wejścia tego przepisu w życie były prawomocne, narusza zasadę podziału władz wyrażoną w art. 10 ust. 1 w związku z art. 175 ust. 1 w związku z art. 173 Konstytucji oraz zasadę *nullum crimen sine lege*, w tym zasadę *lex severior retro non agit*, wyrażoną w art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 15 ust. 1 MPPOiP i art. 7 ust. 1 EKPC. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się[538] do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska wobec przedstawionych racji oraz o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych odnoszących się do całości problemu.

Minister, dostrzegając potrzebę dokonania przeglądu obecnych regulacji i ewentualnych zmian prawa karnego, zapowiedział[539] powołanie komisji kodyfikacyjnej. W ramach prac tej komisji nastąpi gruntowna ocena obecnie obowiązującego modelu prawa karnego materialnego i procesowego. Podnoszone przez Rzecznika postulaty będą wówczas przedmiotem analizy także pod kątem realizacji w prawie karnym standardów konstytucyjnych i konwencyjnych. Niezależnie od tego Minister Sprawiedliwości rozważa możliwość zainicjowania odrębnego procesu legislacyjnego, zmierzającego do wprowadzenia najpilniejszych zmian prawna karnego. Regulacje dotyczące kary dożywotniego pozbawienia wolności również zostaną, w ramach tych prac, wzięte pod uwagę.

Rzecznik przekazał[540] Ministrowi Sprawiedliwości wyżej opisane uwagi również w opinii do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (UD153).

5. Podstawa prawna zwrotu utraconego zarobku dla osoby prawomocnie uniewinnionej od zarzutu popełnienia czynu zabronionego w postaci wykroczenia albo przestępstwa

Przepisy art. 618b k.p.k.1 i 618c k.p.k dotyczące zwrotu zarobku lub dochodu utraconego z powodu stawiennictwa na wezwanie sądu lub organu prowadzącego postępowanie nie dotyczą ani obwinionego (w tym osoby wezwanej do złożenia wyjaśnień

[538] II.510.569.2023 z 5 lutego 2024 r.
[539] Pismo z 4 marca 2024 r.
[540] II.510.1260.2024 z 25 listopada 2024 r.

w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie), ani oskarżonego (w tym podejrzanego).

Art. 121 § 1 k.p.s.w. stanowi, że do kosztów postępowania w sprawach o wykroczenia stosuje się odpowiednio wymienione w nim przepisy Kodeksu postępowania karnego. Obwiniony i oskarżony są stronami odpowiednio w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz w postępowaniu karnym. W przypadku ubiegania się przez stronę o zwrot poniesionych wydatków, zastosowanie znajdą więc odnoszące się do stron postępowania karnego przepisy art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. Zgodnie bowiem z treścią art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. uzasadnione wydatki stron, w tym z tytułu ustanowienia w sprawie jednego obrońcy lub pełnomocnika, zalicza się do kosztów procesu. Powyższy przepis posługuje się w tym miejscu pojęciem wydatków, przez co obejmuje wyłącznie koszty rzeczywiście poniesione przez stronę, w granicach, o których mowa w art. 618j k.p.k.

Art. 618j k.p.k. stanowi, że należności przysługujące stronie w związku z jej udziałem w postępowaniu przyznaje się w wysokości przewidzianej dla świadków. Regulacja ta znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy w oparciu o inne przepisy powstaje obowiązek zwrotu stronie wydatków poniesionych przez nią w związku z udziałem w postępowaniu i w tym zakresie odnosi się do treści innych przepisów, m.in. art. 618a § 1 k.p.k. i art. 618b § 1 k.p.k., które dotyczą należności przysługujących świadkom, przy czym zwrot utraconego zarobku lub dochodu przysługuje stronie tylko w związku z jej udziałem w postępowaniu w charakterze świadka i nie zalicza się do wydatków stron. Stronie przysługuje natomiast zwrot kosztów stawiennictwa (podróży, utrzymania, noclegu) jako wydatków. Z przepisu art. 618j k.p.k. nie wynika więc uprawnienie do zwrotu zarobku lub dochodu utraconego związanego ze stawiennictwem na wezwanie organu celem złożenia wyjaśnień przez podejrzanego oraz na etapie sądowym przez oskarżonego, a także celem przesłuchania w charakterze osoby, co do której istnieje podstawa do sporządzenia wniosku o ukaranie lub odpowiednio na etapie postępowania sądowego w charakterze obwinionego. Osoby wymienione nie są bowiem świadkami oraz nie składają zeznań, tylko wyjaśnienia i nie mają do nich zastosowania przepisy przyznające wynagrodzenie (por. 618b § 2 k.p.k.) w związku ze stawiennictwem. Nie można także uznać utraconego zarobku lub dochodu za podlegające zwrotowi wydatki w rozumieniu art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. Brak zatem przepisów, które mogłyby stanowić podstawę zasądzenia utraconego zarobku lub dochodu na rzecz oskarżonego i obwinionego w sytuacji procesowej, w której osoby te zostały uniewinnione.

Rzecznik zauważył, że pomiędzy uniewinnionym oskarżonym i uniewinnionym obwinionym oraz świadkiem w sprawie o wykroczenie nie ma takiej różnicy, która uzasadniałaby zróżnicowanie ochrony mienia tych osób, w tym zróżnicowanie w prawie do zwrotu zarobku lub dochodu utraconego związanego ze stawiennictwem na wezwanie organu celem przesłuchania albo złożenia zeznań. Zachodzą zaś istotne cechy podobieństwa w postaci tego, że obwiniony, jak i świadek składają depozycje stanowiące dowód w postępowaniu w sprawie o wykroczenie, czynią to na żądanie organu oraz na skutek dokonania tej czynności tracą zarobek lub dochód. Zasadne jest zatem pytanie, czy brak lustrzanej regulacji art. 618b k.p.k. i art. 618c k.p.k. albo odesłania w art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. do art. 618b k.p.k. i art. 618c k.p.k. w stosunku do obwinionych oraz w stosunku do podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym lub karnym skarbowym, w tym ograniczenie art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. tylko do uzasadnionych wydatków stron z pominięciem zwrotu zarobku lub dochodu utraconego związanego ze stawiennictwem na wezwanie organu celem przesłuchania w charakterze osoby, co do której istnieje podstawa do sporządzenia wniosku o ukaranie lub odpowiednio na etapie postępowania sądowego w charakterze obwinionego, a także złożenia wyjaśnień w stosunku do podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym i karnym skarbowym, stanowi typowy przykład pominięcia ustawodawczego.

Mając powyższe na uwadze, przyjąć należy, że wprowadzenie zróżnicowania w możliwości dochodzenia zwrotu zarobku lub dochodu utraconego z powodu stawiennictwa na wezwanie sądu lub organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze przesądza o niezgodności art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. w związku z art. 632 pkt 2 k.p.k. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim przepisy te nie przyznają możliwości zwrotu zarobku lub dochodu stronie, która na wezwanie sądu lub organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze złożyła wyjaśnienia, a która została od zarzutu popełnienia czynu zabronionego uniewinniona albo wobec której umorzono postępowanie na podstawie art. 17 § 1 pkt 1-11 k.p.k. albo art. 5 § 1 pkt 1-10 k.p.s.w. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[541] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych w przedmiotowym zakresie.

Minister poinformował[542], że resort sprawiedliwości nie jest organem powołanym do rozstrzygania o zgodności z Konstytucją określonych regulacji prawnych w tym tzw. pominięć prawodawczych. Niezależnie jednak od zastrzeżeń konstytucyjnych postulat

[541] II.510.665.2023 z 15 lutego 2024 r.
[542] Pismo z 9 kwietnia 2024 r.

został poddany wstępnej analizie, wskazującej na celowość rozważenia dokonania zmian ustawowych. W toku konsultacji zgłoszono jednak zastrzeżenia co do przedstawionej przez Rzecznika propozycji brzmienia przepisu. Również zakres sytuacji skutkujących zwrotem oskarżonym i obwinionym utraconego dochodu lub zarobku wymaga pogłębionej analizy. W świetle uzyskanych stanowisk nie wszystkie wypadki umorzenia postępowania powinny stanowić ku temu podstawę. Mając to na uwadze, Ministerstwo Sprawiedliwości stoi na stanowisku, że zgłoszona propozycja legislacyjna wymaga dalszych, kompleksowych prac. Wobec powołania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego za celowe uznano przedstawienie opisanego postulatu wskazanej komisji, co powinno pozwolić na wypracowanie optymalnej propozycji legislacyjnej.

6. Prokuratorska blokada środków na rachunku bankowym

Analiza wniosków wpływających do Rzecznika ujawniła niespójność legislacyjną w zakresie poszczególnych ustaw regulujących problematykę blokady środków na rachunku. Rozwiązania przyjęte w ramach poszczególnych ustaw rodzą szereg wątpliwości. Brak spójności systemowej, nieprecyzyjność przesłanek jej zastosowania oraz fasadowość możliwych do złożenia środków zaskarżenia sprawiają, że w ramach instytucji blokady środków na rachunku dochodzi do naruszenia wymaganej przez art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC równowagi pomiędzy ochroną interesu publicznego oraz interesu prywatnego, zaś sam w sobie sposób opisania tego środka narusza zasady prawidłowej legislacji, a także przez brak precyzji przesłanek składających się na zakres jego zastosowania, uniemożliwia osobie, wobec której został zastosowany, skorzystanie z formalnie przyznanego jej prawa do skutecznego środka zaskarżenia. Postępowanie wywołane takim środkiem zaskarżenia wobec braku możliwości weryfikacji przez sąd zasady subsydiarności, konieczności i proporcjonalności ma charakter fasadowy.

Bezsporne jest, że pranie pieniędzy i powiązane z nim finansowanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej stanowią poważny problem na szczeblu państwowym i unijnym, szkodząc tym samym integralności, stabilności i reputacji sektora finansowego oraz zagrażając zarówno rynkowi wewnętrznemu, jak i bezpieczeństwu wewnętrznemu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej. Stąd Polska z dniem 1 maja 2008 r. stała się stroną Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, która zobowiązuje do przyjęcia środków ustawodawczych i innych, koniecznych dla zapewnienia, że środki zamrażania, zajęcia i konfiskaty dotyczą również: mienia, na które

dochody te zostały przekształcone lub zamienione; mienia uzyskanego z legalnych źródeł, jeżeli dochody zostały wymieszane, w całości bądź w części, z takim mieniem, do szacowanej wartości wymieszanych dochodów; dochodu lub innych zysków osiągniętych z dochodów, z mienia, na które dochody z przestępstwa zostały przekształcone lub zamienione, lub z mienia, z którym dochody z przestępstwa zostały wymieszane, do szacowanej wysokości wymieszanych dochodów, w taki sam sposób i w tym samym zakresie jak dochody.

Z punktu widzenia rozwiązań krajowych na instytucję blokady środków na rachunku należy spojrzeć w sposób całościowy. Regulacje odnoszące się do tej instytucji i nadające uprawnienie prokuratorowi do jej zastosowania znajdują się bowiem w art. 106a Prawa bankowego (dalej jako: „pr.bank.”), w art. 16 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (dalej jako „u.s.k.o.k.”), w art. 40 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (dalej jako: „u.n.r.k.”) oraz w art. 86 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (dalej jako: „u.p.p.p.f.t.”). Z kolei w art. 119zg pkt 2 i Rozdziału 3 Ordynacji podatkowej blokada środków na rachunku została uregulowana jako uprawnienie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

Podstawowym zarzutem, jaki należy sformułować, jest naruszenie przez te przepisy zasady określoności regulacji prawnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że z zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Dodatkowo wskazane unormowania mogą budzić wątpliwości w zakresie ich zgodności z zasadą lojalności państwa wobec obywatela, także leżącą u podstaw art. 2 Konstytucji, a to ze względu na zbyt szeroki luz decyzyjny pozostawiony organom je stosującym.

Wskazane unormowania art. 106a pr.bank., art. 16 u.s.k.o.k. oraz art. 86 u.p.p.p.f.t. cechuje również całkowity brak przesłanek uzasadniających przedłużenie stosowania blokady, brak wskazania celu i przesłanek zakresu blokady oraz brak podstawy prawnej dla wydania decyzji o zmianie zakresu blokady rachunku oraz o jej uchyleniu, jeżeli prokurator stwierdzi, że ustała przesłanka blokady rachunku. Brak wskazania celu stosowania blokady uniemożliwia ocenę adekwatności (w tym subsydiarności) zastosowanego środka, brak precyzji przesłanki jej zastosowania całkowicie wyklucza możliwość skutecznego kontestowania zasadności jej zastosowania, zaś brak przesłanek wskazujących na zakres blokady oraz brak podstaw prawnych do wydania decyzji o ograniczeniu jej zakresu, uniemożliwia argumentowanie na rzecz zastosowania zasady proporcjonalności. Nadto przepisy pr.bank., u.s.k.o.k. oraz u.p.p.p.f.t. dają podstawy do

potraktowania środków objętych blokadą jako dowodu rzeczowego oraz odsyłają do regulacji odnoszącej się do postanowienia o dowodach rzeczowych (art. 236b k.p.k.).

Kolejny zarzut, jaki można sformułować przeciwko regulacji odnoszącej się do blokady środków na rachunku bankowym dokonywanej przez prokuratora na podstawie art. 106a pr.bank., art. 16 u.s.k.o.k. oraz art. 86 u.p.p.p.f.t., a także wskazanego wyżej art. 40 u.n.r.k., to naruszenie art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż środek ten w sposób nieproporcjonalny ingeruje w prawo własności oraz w zakresie stosowania go jako zabezpieczenie dowodów rzeczowych jest środkiem nieprzydatnym do osiągnięcia zamierzonego celu.

Art. 106a pr.bank., art. 16 u.s.k.o.k., art. 86 u.p.p.p.f.t. oraz art. 40 u.n.r.k. w zakresie odesłania do regulacji odnoszącej się do postanowienia o dowodach rzeczowych (art. 236b k.p.k.) stanowią nieprawidłową implementację prawa pochodnego UE, w tym dyrektywy 2014/42/UE, poprzez stworzenie narzędzi o nieadekwatnych celach i niedookreślonych przesłankach. Wskazane regulacje naruszają tym samym również art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC.

Omawianym przepisom można postawić także zarzut naruszenia prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 13 EKPC i art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC, gdyż przesłanki zastosowania instytucji blokady środków na rachunku bankowym dokonywanej przez prokuratora nie poddają się weryfikacji, czyniąc postępowanie sądowe wywołane wniesionym środkiem zaskarżenia czysto fasadowym.

Rzecznik zwrócił się[543] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych w opisanym zakresie.

W odpowiedzi Minister poinformował[544], że w resorcie sprawiedliwości prowadzone są prace analityczne, dotyczące problematyki blokad rachunków bankowych oraz art. 236b Kodeksu postępowania karnego. Z uwagi na złożoność problematyki oraz jej wagę rozważane jest przedstawienie postulatów Rzecznika komisji kodyfikacyjnej prawa karnego, której powołanie zostało zapowiedziane przez Ministra Sprawiedliwości.

7. Konieczność nowelizacji ustawy o kierujących pojazdami w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył[545] wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego dotyczący podstaw wydawania przez starostów decyzji administracyjnych o

[543] II.510.170.2023 z 15 lutego 2024 r.
[544] Pismo z 21 lutego 2024 r.
[545] Wyrok z 13 grudnia 2022 r., sygn. akt K 4/21.

zatrzymaniu prawa jazdy kierowcom, którzy przekroczyli dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewozili pasażerów w liczbie większej niż liczba dopuszczalna. Trybunał orzekł, że art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, rozumiany w ten sposób, że podstawę wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o kierujących pojazdami[546] (dalej jako: „ustawa o kierujących"), stanowi wyłącznie informacja organu kontroli ruchu drogowego o ujawnieniu popełnienia czynu opisanego w art. 135 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym[547] (dalej jako: „p.r.d."), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Trybunał uwzględnił to, że w demokratycznym państwie prawnym jednostka może podlegać karze jedynie wówczas, gdy fakt naruszenia przez nią prawa został stwierdzony na podstawie ustaleń faktycznych odpowiadających rzeczywistemu przebiegowi zdarzenia. Kontrolowana procedura przerzucała na jednostkę negatywne skutki błędów lub pomyłek funkcjonariuszy publicznych popełnionych podczas stosowania prawa i zakładała automatycznie możliwość zastosowania sankcji polegającej na zatrzymaniu prawa jazdy bez uprzedniego rozstrzygnięcia zarzutów odnoszących się do prawidłowości pomiaru prędkości.

Formalnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego powoduje brak możliwości wydania przez starostę decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy wyłącznie na podstawie informacji organu kontroli ruchu drogowego.

Po wydaniu tego wyroku do Rzecznika napływają skargi wskazujące na negatywne skutki jego niewykonania. Wyrok doprowadził bowiem do sytuacji, w której zatrzymanie prawa jazdy przez Policję w warunkach art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d. nie prowadzi do wydania przez właściwego starostę decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy (na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących). W konsekwencji nie istnieje podstawa prawna do dokonania – po upływie trzech miesięcy – zwrotu tego dokumentu. Zarówno starostowie, jak i Policja uznają się za organy niewłaściwe w tym zakresie, ze względu na brak przepisów regulujących tryb zwrotu zatrzymanego prawa jazdy w przypadku, gdy nie doszło do wydania decyzji o jego zatrzymaniu. Biorąc to pod uwagę, Rzecznik zwrócił się[548] do Marszałka Senatu o rozważenie podjęcia działań w opisanym zakresie.

[546] Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 622 ze zm.).
[547] Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 988 ze zm.).
[548] V.511.98.2024 z 14 marca 2024 r.

8. Konstytucyjność przepisu zawieszającego bieg terminu przedawnienia karalności w sprawach dyscyplinarnych nauczycieli w trakcie epidemii COVID-19

Do Rzecznika wpływały prośby o uchylenie art. 96 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2[549] (dalej jako: „ustawa kwietniowa COVID-19") w zakresie jego niezgodności z art. 2 Konstytucji. Osoby, wobec których toczy się postępowanie dyscyplinarne na podstawie Karty Nauczyciela, podnoszą, że termin wstrzymania biegu przedawnienia karalności uzależniono jedynie od decyzji Ministra Zdrowia, w istocie niwelując jedyny sztywny wyznacznik, zakreślający granice, w których powinno się zamknąć postępowanie dyscyplinarne. Przesłanką tą jest obowiązywanie okresów stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, wprowadzonego w drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia, bez konkretnego terminu ani limitu czasowego, do którego miałoby obowiązywać, naruszając tym samym zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zawieszenie biegu przedawnienia postępowań dyscyplinarnych, prowadzonych na gruncie Karty Nauczyciela, ingeruje w pozycję prawną jednostki, która w tak zakreślonych okolicznościach, jest zależna od decyzji organu władzy wykonawczej, czyli ministra właściwego do spraw zdrowia, który decyduje o stanie zagrożenia epidemicznego oraz stanie epidemii na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi[550] (dalej jako: „ustawa sanitarna"). W demokratycznym państwie prawnym, szanującym trójpodział władzy, scedowanie przez ustawodawcę na organ egzekutywy decyzji o funkcjonowaniu instytucji prawnej, która kształtuje położenie prawne jednostki, jest konstytucyjnie niedopuszczalne.

O ile w początkowym okresie pandemii COVID-19 można uznać, że rzeczywiście występowały problemy z efektywnym funkcjonowaniem organów państwa, o tyle postępowania dyscyplinarne były zasadniczo kontynuowane przez cały czas jej trwania. Nie ma żadnych publicznych danych świadczących o tym, że występujące opóźnienia wynikłe z kwarantanny lub izolacji nauczycieli wpływałyby w tak istotnym stopniu na bieg postępowań dyscyplinarnych. Stąd też wejście w życie regulacji zawieszającej przedawnienie karalności w ramach postępowania dyscyplinarnego nauczycieli jest nieproporcjonalne i sprzeczne z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

---

[549] Ustawa z 16 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 201 ze zm.).
[550] Ustawa z 5 grudnia 2008 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1284).

Rzecznik zwrócił się[551] do Ministra Edukacji o podjęcie stosownych działań legislacyjnych i o poinformowanie o zajętym stanowisku w przedmiotowej materii.

Minister Edukacji nie podzielił[552] opinii Rzecznika o konieczności uchylenia art. 96 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Uchylenie normy prawnej zawartej w tym przepisie z mocą wsteczną usunęłoby z systemu prawnego skutek, jaki ta norma wywarła, co oznaczałoby, że: we wszystkich sprawach dyscyplinarnych, które zostały zakończone i w których zastosowano tę normę, otworzyłoby to zainteresowanym drogę do wznowienia postępowania, a następnie do jego umorzenia; w sprawach będących w toku spowodowałoby jego pominięcie przy orzekaniu i stosowanie przepisów ogólnych w zakresie biegu przedawnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli, co w konsekwencji spowodowałoby umorzenie tych postępowań bez ich merytorycznego rozstrzygnięcia. Ministerstwo nie planuje więc podjęcia działań legislacyjnych.

9. Brak możliwości zaskarżenia zmiany granic gmin do sądu administracyjnego

Rzecznik od wielu lat jest adresatem skarg jednostek samorządu terytorialnego i ich mieszkańców, dotyczących wprowadzanych przez Radę Ministrów zmian w podziale terytorialnym państwa. Zmiany granic gmin, dokonywane przez Radę Ministrów, są źródłem stałych konfliktów pomiędzy samorządami i ich mieszkańcami. Badane przez Rzecznika na przestrzeni lat sprawy wskazują, że korzystanie przez Radę Ministrów z kompetencji wynikającej z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym[553] często może być postrzegane jako arbitralne. Mimo że ustawa określa wytyczne do dokonywania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa, to jednak stopień ich ogólności zapewnia Radzie Ministrów swobodę graniczącą z dowolnością. Powoduje to, że decyzje o utworzeniu czy zmianie granic gmin uzależnione są nie od merytorycznych przesłanek, lecz od woli politycznej organu je podejmującego.

Rzecznik za zasadnicze źródło konfliktów występujących na tle tworzenia i zmian granic gmin uznaje brak sądowej kontroli nad rozstrzygnięciami Rady Ministrów w tym przedmiocie. Powodem braku kontroli jest przewidziana przez ustawodawcę forma, w jakiej Rada Ministrów realizuje swoją kompetencję, tj. rozporządzenie. Rozporządzenia wydawane przez Radę Ministrów w oparciu o art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym

[551] II.510.350.2024 z 24 maja 2024 r.
[552] Pismo z 19 lipca 2024 r.
[553] Ustawa z 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).

określane jednak bywają jako rozporządzenia o charakterze hybrydowym: mając formę aktu prawa powszechnie obowiązującego, nie zawierają norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a w sposób konkretny rozstrzygają indywidualną sprawę w sposób podobny z decyzjami administracyjnymi. Z tego powodu rozporządzenia „graniczne" kwestionowane dotychczas przed Trybunałem Konstytucyjnym, jeżeli były przez ten organ oceniane, to co najwyżej pod kątem zachowania przewidzianej prawem wyższego rzędu formy, ale nie co do treści (czy zostały spełnione merytoryczne warunki do dokonania zmian w podziale terytorialnym). Chociaż materialnie omawiane rozstrzygnięcia Rady Ministrów bliskie są decyzjom administracyjnym podlegającym kontroli sądów administracyjnych, te odmawiają jednak sprawowania takiej kontroli z uwagi na określoną przez ustawodawcę formę dokonywania zmian granic (rozporządzenie), wykluczając przy tym również kontrolę czynności podejmowanych przez Radę Ministrów na etapie poprzedzającym wydanie rozporządzenia.

Apele o modyfikację procedury tworzenia i zmiany granic gmin, ponawiane są od wielu lat przez zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego. Kilkukrotnie występował w tej sprawie także Rzecznik. Mimo trzykrotnego sygnalizowania przez Trybunał Konstytucyjny parlamentowi i rządowi konieczności zmian procedury tworzenia i zmiany granic gmin poprzez zapewnienie możliwości pełnej sądowej kontroli tych rozstrzygnięć, do zmian takich nie doszło. W końcu ubiegłej kadencji Sejmu RP do laski marszałkowskiej trafił projekt ustawy, który miał stanowić odpowiedź na omawiany problem. Zasadniczy kierunek proponowanych w nim zmian (możliwość zakwestionowania rozstrzygnięcia w przedmiocie zmiany granic przed sądem administracyjnym) czyniłby zadość artykułowanym przez lata postulatom. Projekt ten nie doczekał się jednak dalszych prac. Rzecznik zwrócił się[554] do Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP z prośbą o zainteresowanie się tym problemem i podjęcie w ramach Komisji prac zmierzających do opracowania projektu nowelizacji regulacji aktualnie normujących procedurę tworzenia i zmian granic gmin.

10. Zasady funkcjonowania instytucji uznania spadkobiercy za niegodnego

Na tle skarg wpływających do Rzecznika zwrócono uwagę na zbyt krótki termin wystąpienia z powództwem o uznanie spadkobiercy za niegodnego, co skutkuje sytuacjami

[554] V.604.3.2024 z 5 lutego 2024 r.

nie do pogodzenia z poczuciem społecznej sprawiedliwości, jak również godzi w ochronę konstytucyjnego prawa do dziedziczenia.

Ratio legis, na której opierają się przepisy o niegodności, ma charakter złożony. Z jednej strony uzasadnieniem funkcjonowania tej instytucji jest przekonanie, że w pewnych przypadkach dziedziczenie (lub uzyskanie innego rodzaju korzyści ze spadku) przez daną osobę byłoby sprzeczne z normami etycznymi, co powoduje potrzebę przewidzenia mechanizmu pozwalającego w takich sytuacjach wyłączyć niegodnego od dziedziczenia. W odniesieniu do innych czynów, które również uzasadniają niegodność, a które są wymierzone bądź przeciwko swobodzie wyrażenia przez spadkodawcę jego ostatniej woli, bądź przeciwko sporządzonemu przez niego testamentowi, jako *ratio legis* wymienia się zapobieganie działaniom spadkobierców, mającym na celu bezprawne naruszenie porządku dziedziczenia, a w szczególności unicestwienie wyrażonej w testamencie woli spadkodawcy. Instytucja uznania spadkobiercy za niegodnego spełnia więc ważne funkcje przede wszystkim z punktu widzenia ochrony konstytucyjnego prawa do dziedziczenia, ale również z punktu widzenia poczucia społecznej sprawiedliwości.

Możność wystąpienia z powództwem o uznanie za niegodnego dziedziczenia została jednak ograniczona terminem zawitym, a właściwie dwoma terminami – rocznym terminem *a tempore scientiae* i 3-letnim terminem *a tempore facti*, których upływ powoduje wygaśnięcie roszczenia o uznanie spadkobiercy za niegodnego (art. 929 k.c.). Pierwszy termin (*a tempore scientiae*) zależny jest od wiedzy uprawnionego, gdyż liczony jest od dnia, w którym dowiedział się on o przyczynie niegodności. Z kolei drugi termin (*a tempore facti*) biegnie od daty otwarcia spadku.

Długość wyżej wskazanych terminów, a zwłaszcza 3-letniego terminu *a tempore facti*, jest poddawana krytyce. Zauważa się, że niektóre z przyczyn uznania spadkobiercy za niegodnego mogą wystąpić już po otwarciu spadku (np. umyślne zniszczenie testamentu). Założenie, że termin 3-letni liczony od chwili otwarcia spadku spowoduje zwiększenie pewności obrotu, nie znajduje potwierdzenia w praktyce. Okres 3 lat od otwarcia spadku w polskich realiach funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości nie wystarcza bowiem często na dokonanie przed sądem działu spadku, a niejednokrotnie również stwierdzenia nabycia spadku. W takiej sytuacji brak jest uzasadnienia dla ograniczania możliwości uznania spadkobiercy za niegodnego w sytuacji, gdy wobec trwających postępowań sądowych nie przyczyni się to znacząco do zwiększenia pewności obrotu prawnego.

Podobnie nie można mówić o znaczącym zwiększeniu pewności obrotu, gdy po upływie 3 lat od otwarcia spadku w dalszym ciągu możliwe jest kwestionowanie tytułu do dziedziczenia, tyle że na innych podstawach. Do 10 lat od otwarcia spadku można bowiem kwestionować ważność testamentu z powodu wad oświadczenia woli testatora, a po upływie tego czasu w dalszym ciągu możliwe jest powoływanie się na nieważność testamentu z innych powodów np. braku zdolności testowania lub z powodu niezachowania rygorów co do formy testamentu. Nieograniczone terminem prawa materialnego jest również powoływanie się na ujawnienie ważnego testamentu.

W opinii Rzecznika wymaga przemyślenia, czy utrzymywanie krótkiego terminu kwestionowania podstawy dziedziczenia jedynie w stosunku do tej podstawy, jaką jest niegodność spadkobiercy, ma uzasadnienie systemowe. Rzecznik zwrócił się[555] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie przedstawionego problemu i przekazanie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował[556], że nowelizacja prawa spadkowego będzie przedmiotem wszechstronnej debaty w toku prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Tym samym zaprezentowane przez Rzecznika zagadnienie zostanie przedstawione przewodniczącemu Komisji, celem rozważenia zasadności wprowadzenia ewentualnych zmian w zakresie terminu zawitego na wytoczenie powództwa o uznanie spadkobiercy niegodnym dziedziczenia.

Sprawa będzie w dalszym ciągu monitorowana przez Rzecznika.

11. Konieczność zmiany przepisów prawnych w zakresie sposobów identyfikacji funkcjonariuszy Policji

Rzecznik już w 2020 r. sygnalizował potrzebę zmian legislacyjnych w obszarze sposobów identyfikacji funkcjonariuszy Policji. Problem dostrzeżony został podczas manifestacji, spontanicznie odbywających się w ubiegłych latach, podczas których dochodziło do stosowania rozwiązań siłowych przez nieidentyfikowalnych funkcjonariuszy Policji. Mimo że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji trzykrotnie dokonywało w 2022 r. zmiany przepisów rozporządzenia odnoszącego się do znaków identyfikacyjnych policjantów, postulaty Rzecznika nie zostały dotąd uwzględnione.

[555] IV.511.399.2022 z 12 czerwca 2024 r.
[556] Pismo z 11 lipca 2024 r.

Z problematyką braku indywidualnych znaków identyfikacyjnych wiąże się ściśle praktyka zasłaniania twarzy przez funkcjonariuszy za pomocą m.in. kominiarek i tzw. kominów. Funkcjonujący sposób identyfikacji funkcjonariuszy pododdziałów zwartych i operacyjnych, biorących udział w zabezpieczeniu manifestacji, jest też sprzeczny ze standardami i z zaleceniami organów międzynarodowych. Rzecznik postulował podjęcie działań, które: zapewnią, że wszyscy umundurowani funkcjonariusze Policji (w tym policjanci występujący w pododdziale zwartym) będą posiadali dobrze widoczne dla osób postronnych, indywidualne znaki identyfikacyjne, umożliwiające ustalenie tożsamości funkcjonariusza przez odpowiednie organy (np. w formie indywidualnego numeru służbowego noszonego w widocznym miejscu na mundurze i/lub hełmie); uregulują kwestie zasłaniania twarzy przez funkcjonariuszy Policji; doprecyzują zasady interwencji nieumundurowanych policjantów w celu zapewnienia możliwości ich indywidualnej identyfikacji przez odpowiednie organy, w szczególności podczas działań podejmowanych w czasie publicznych zgromadzeń. Powyższe praktyki powinny zostać określone w stosownych przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Takie rozwiązanie pozwoli na wyeliminowanie sygnalizowanych luk prawnych, ujednolicenie praktyki poszczególnych jednostek Policji i uniknięcie ewentualnych błędów oraz ich konsekwencji. Ponadto zwiększy ochronę obywateli i skuteczność czynności procesowych, z korzyścią dla Policji i wymiaru sprawiedliwości. Rzecznik ponownie więc zwrócił się[557] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o poinformowanie o stanowisku przyjętym w tej sprawie oraz o podjętych działaniach.

Minister zapewnił[558], że resort dostrzega potrzebę zwiększenia możliwości identyfikacji policjantów i dąży do określenia nowych zasad regulujących ten obszar. Jednocześnie Minister podkreślił, że działania służbowe nieumundurowanych funkcjonariuszy podczas zgromadzeń publicznych są elementem policyjnej taktyki. Każde zgromadzenie publiczne, a w szczególności protesty, demonstracje oraz zgromadzenia związane z przebiegiem imprez masowych, np. mecze piłki nożnej, niosą za sobą ryzyko eskalacji działań godzących w bezpieczeństwo i porządek publiczny. Dla zapewnienia bezpieczeństwa uczestników takich zgromadzeń udział nieumundurowanych policjantów jest niezbędny.

[557] KMP.570.12.2020 z 20 czerwca 2024 r.
[558] Pismo z 31 lipca 2024 r.

Rzecznik nadal monitorował opisane zagadnienie i wobec ogłoszenia projektu[559] rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniającego rozporządzenie w sprawie umundurowania policjantów zgłosił uwagi, opisane szerzej w Informacji w części poświęconej wykonywaniu mandatu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur.

12. Zmiana definicji przestępstwa zgwałcenia

W związku z posiedzeniem sejmowej Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka i Praworządności Rzecznik przedstawił[560] opinię w sprawie zmiany definicji przestępstw przeciw autonomii seksualnej człowieka (art. 197 k.k., art. 198 k.k., art. 199 k.k., art. 200 k.k.).

Uchwalona w trakcie prac legislacyjnych treść art. 197 § 1, 1a i 2 k.k. oraz art. 198 k.k. przedstawia się następująco: „Art. 197 § 1. Kto doprowadza inną osobę do obcowania płciowego przemocą, groźbą bezprawną, podstępem lub w inny sposób mimo braku jej zgody, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 15. § 1a. Tej samej karze podlega, kto doprowadza inną osobę do obcowania płciowego, wykorzystując brak możliwości rozpoznania przez nią znaczenia czynu lub pokierowania swoim postępowaniem. § 2. Jeżeli sprawca w sposób określony w § 1 lub 1a doprowadza inną osobę do poddania się innej czynności seksualnej albo wykonania takiej czynności, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”. „Art. 198. Kto, wykorzystując bezradność innej osoby lub wynikające z upośledzenia umysłowego, choroby psychicznej lub innego zakłócenia czynności psychicznych znaczne ograniczenie zdolności do rozpoznania znaczenia czynu lub pokierowania swoim postępowaniem, doprowadza ją do obcowania płciowego lub do poddania się innej czynności seksualnej albo do wykonania takiej czynności, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”.

W opinii prof. Włodzimierza Wróbla, która stanowi swoisty surogat uzasadnienia zmiany ustawy, wskazano że: „Wydaje się, że w przypadku nadużyć seksualnych można wyodrębnić trzy odrębne sytuacje: ofiara ma zachowaną wewnętrzną autonomię w zakresie wyrażenia swojego stosunku do udziału w kontakcie seksualnym, lecz mimo braku zgody lub zewnętrznie wyrażonego sprzeciwu, zostaje do takiego kontaktu doprowadzona; ofiara nie ma możliwości w sposób autonomiczny odnieść się do aktywności seksualnej z jej udziałem z uwagi na stan psychiczny wykluczający »dobrowolną« lub(i) »świadomą«

[559] Projekt z 19 września 2024 r.
[560] II.510.277.2024 z 8 lipca 2024 r.

zgodę; ofiara wyraża zgodę na kontakt seksualny (zgoda ta może być także uzewnętrzniona), jednak proces (warunki) wyrażania tej zgody zostaje zakłócony przez wpływ zewnętrznych czynników – może być to stan ofiary (np. upojenie alkoholowe, stres, pozostawanie pod wpływem używek, niepatologiczne zaburzenia czynności psychotycznych), może być to także oddziaływanie osób trzecich, w tym sprawcy, na sferę intelektualną (wprowadzanie w błąd) lub motywacyjną (szantaż, obietnice korzyści).

W związku z tą typologią nadużyć autonomii seksualnej różny jest poziom naganności warunkowany intensywnością naruszenia tej autonomii. Najbardziej karygodne są te zachowania, gdy ofiara doprowadzona jest do kontaktu seksualnego mimo jej sprzeciwu lub braku zgody, a także wówczas, gdy nie miała możliwości podjęcia autonomicznego stanowiska (np. z uwagi na stan nieprzytomności, wprowadzenie w błąd, którego nie mogła uniknąć). W tym ostatnim przypadku mogą jednak wystąpić sytuacje, w których domniemana ofiara, gdyby zachowała autonomię to, wyraziłaby dobrowolnie zgodę na kontakt seksualny".

W ustawodawstwach, gdzie znamię zgody jest wpisane w znamiona przedmiotowe typu czynu zabronionego opisującego zgwałcenie, problemem staje się dobór okoliczności świadczących o usprawiedliwionym przekonaniu sprawcy, że osoba pokrzywdzona wyraziła zgodę na takie, a nie inne zachowanie, w tym na zachowanie o charakterze seksualnym. Przenosi to problem ochrony osób dotkniętych niekonsensualnym aktem seksualnym z poziomu kształtu znamion na poziom praktyki stosowania przepisów.

Stan taki stanowi argument za tezą, że zmiana treści art. 197 § 1 k.k. nie stanowi właściwego remedium na zwiększenie poziomu ochrony ofiar przemocy seksualnej, a oznaczać będzie przeniesienie sporu z poziomu ustaleń co do treści przepisów i wyznaczonego przez nie zakresu kryminalizacji na poziom praktyki dowodzenia znamion, a tu łatwiej o nadużycia i naruszenie zasady *nullum crimen sine lege scripta.*

Prawidłowa interpretacja zawartych w art. 197 § 1 k.k., art. 198 k.k., art. 199 § 1 i 3 k.k. oraz art. 200 § 1 k.k. znamion przedmiotowych pozwala przyjąć, że wyczerpują one bez reszty pole kryminalizacji wyznaczone przez art. 36 konwencji stambulskiej. Na żadnym etapie procesu legislacyjnego nie podjęto próby ustalenia, jak znamię braku świadomej i dobrowolnej zgody jako znamię przestępstwa zagrożonego karą od 2 do 15 lat pozbawienia wolności (art. 197 § 1 k.k.) należy rozumieć względem znamion w postaci okoliczników sposobu, takich jak „nadużycie zaufania małoletniego" oraz „udzielenie małoletniemu w zamian korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy" (art. 199 § 3 k.k.) oraz w postaci okoliczników okoliczności towarzyszących, takich jak „bezradność

innej osoby", „wynikający z upośledzenia umysłowego lub choroby psychicznej brak zdolności tej osoby do rozpoznania znaczenia czynu lub pokierowania swoim postępowaniem" (art. 198 k.k.) czy „stosunek zależności" i „krytyczne położenie" (art. 199 § 1 k.k.).

Z uwagi na szczególny charakter krzywdy, jaki łączy się z przestępstwami przeciwko wolności seksualnej, tworząc przepisy karne, trzeba zwrócić baczną uwagę na możliwości dowodzenia okoliczności stanowiących realizację znamion projektowanych typów czynów zabronionych, tak by zminimalizować ryzyko arbitralności rozstrzygnięć, fałszywych oskarżeń czy błędnych uniewinnień".

W opinii Rzecznika zmiany definicji przestępstw, u których podstaw leży autonomia seksualna człowieka (art. 197 § 1, 1a, 2 k.k. oraz art. 198 k.k.), które wpłyną na interpretacje znamion przestępstw z art. 198 k.k. oraz art. 199 § 1 i 3 k.k., nie były niezbędne dla pełnej ochrony autonomii seksualnej przez polski porządek prawny oraz nie są wymagane z punktu widzenia zgodności polskich przepisów z aktami prawa międzynarodowego, w tym ze standardem wymaganym przez Konwencję stambulską.

Jednak parlament uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw[561], która weszła w życie w dniu 13 lutego 2025 r.

13. Stosowanie środków zapobiegawczych przez prokuraturę oraz sąd w postępowaniu karnym

W zakresie zainteresowania Rzecznika pozostaje kwestia prawidłowości stosowania w postępowaniu karnym środków zapobiegawczych przez prokuraturę oraz sąd. W jednej ze spraw sąd uchylił zastosowany przez prokuratora środek zapobiegawczy w postaci zakazu opuszczania kraju. Mimo to wnioskodawca został zatrzymany przez Straż Graniczną na lotnisku, gdy zamierzał wyjechać poza granicę kraju na urlop, ponieważ przez okres prawie 3 lat nie poinformowano Straży Granicznej o uchyleniu zakazu opuszczania kraju. W związku z powyższą sytuacją poniósł on szkodę będącą równowartością ceny wykupionej wycieczki. Szkoda powstała w wyniku niezrealizowania przez sąd i prokuraturę obowiązku powiadomienia Straży Granicznej o treści postanowienia uchylającego środek zapobiegawczy w postaci zakazu opuszczenia kraju.

Kwestia wykonania w postępowaniu przygotowawczym postanowienia sądu w postaci powiadomienia Straży Granicznej o uchyleniu zakazu opuszczania kraju nie jest precyzyjnie uregulowana w przepisach postępowania karnego. Przepisy nie określają,

[561] Ustawa z 28 czerwca 2024 r. (Dz.U. poz. 1228).

który organ w określonej sytuacji powinien wykonać postanowienie i przesłać jego kopię do Straży Granicznej. Sąd rozpoznawał zażalenie podejrzanego na zastosowany wobec niego przez prokuratora zakaz opuszczania kraju. Brak jest jednak przepisu, z którego wynikałoby, że obowiązek sądu dotyczący niezwłocznego informowania o uchyleniu tego środka również podejrzanego, tak jak ma to miejsce w przypadku tymczasowego aresztowania. Wnioskować można, że obowiązek nadzoru nad wykonywaniem środków zapobiegawczych, w tym zakazu opuszczania kraju, w postępowaniu przygotowawczym obciąża zarówno sąd i jednostkę prokuratury prowadzącą postępowanie. Dotyczy to również obowiązku informowania Straży Granicznej.

Opisana sytuacja może świadczyć o istniejącej w przepisach luce polegającej na braku jednoznacznego określenia, na którym z organów ciąży obowiązek poinformowania Straży Granicznej o uchyleniu środka zapobiegawczego w postaci zakazu opuszczania kraju. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[562] do Ministra Sprawiedliwości o odniesienie się do tej materii oraz o rozważenie zainicjowania odpowiednich działań legislacyjnych.

Minister poinformował[563], że w świetle tego, iż to organ wydający orzeczenie podejmuje kroki zapewniające jego wykonanie, w opisanej sytuacji procesowej organem tym będzie sąd. Sąd rozstrzygający zażalenie na zastosowanie środka zapobiegawczego w postępowaniu przygotowawczym może nie tylko uchylić to postanowienie, ale także je zmienić, stosując na przykład, zamiast zastosowanego przez prokuratora poręczenia majątkowego, zakaz opuszczania kraju. W takiej sytuacji to na sądzie będzie spoczywał obowiązek doręczenia odpisu takiego postanowienia Straży Granicznej. Uchylenie lub zmiana środka zapobiegawczego powinny być natychmiast wykonane przez organ, który dokonał tego uchylenia/zmiany, w tym również przez organ drugiej instancji. Z uwagi na to zmiany legislacyjne w obrębie poruszonej materii nie są konieczne.

14. Nieinformowanie skazanego o planowanym terminie rozpoczęcia wykonywania kary pozbawienia wolności

Do Rzecznika zwrócił się funkcjonariusz Policji, do którego zadań należy realizowanie doprowadzeń skazanych do jednostek penitencjarnych na polecenie sądów. Wnioskodawca wskazał na skutki nowelizacji art. 79 k.k.w. wprowadzonej ustawą o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

---

[562] II.519.433.2024 z 5 sierpnia 2024 r.
[563] Pismo z 17 grudnia 2024 r.

Art. 79 k.k.w. uprzednio regulował doprowadzenie skazanego do odbycia kary pozbawienia wolności w ten sposób, że sąd wyznaczał termin, w jakim skazany ma się stawić w areszcie śledczym położonym najbliżej jego stałego miejsca zamieszkania. Dopiero w przypadku niedotrzymania przez skazanego terminu stawiennictwa sąd polecał doprowadzenie go przez funkcjonariuszy Policji. Jako wyjątek art. 79 § 1 k.k.w. przyznawał sądowi możliwość polecenia doprowadzenia skazanego do aresztu śledczego bez wezwania.

W wyniku nowelizacji zasadą stało się polecanie przez sąd zatrzymania i doprowadzenia skazanego bez uprzedniego wyznaczenia terminu stawiennictwa. Jedynie w uzasadnionym wypadku, jeżeli dotychczasowa postawa i zachowanie skazanego uzasadniają przypuszczenie, że skazany stawi się na wezwanie, na jego wniosek sąd może odstąpić od domyślnego sposobu postępowania i wezwać go do samodzielnego stawienia się w wyznaczonym terminie w areszcie śledczym.

Występuje też niespójność systemowa w zakresie wykonywaniu innych kar, kary grzywny i ograniczenia wolności. Ponadto brak wiedzy po stronie skazanego o planowanym terminie rozpoczęcia wykonywania kary pozbawienia wolności w sposób znaczny utrudnia mu uprzednie uporządkowanie spraw rodzinnych i zawodowych, to zaś może mieć negatywny wpływ na jego sytuację po opuszczeniu jednostki penitencjarnej i utrudniać reintegrację społeczną. Stąd też Rzecznik zwrócił się[564] do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej, która przywracałaby brzmienie art. 79 k.k.w. sprzed nowelizacji.

Minister podzielił[565] zapatrywania Rzecznika dotyczące niespójności systemowej na tle zasad wykonywania kary grzywny i ograniczenia wolności, które spowodowała nowelizacja art. 79 k.k.w. Stwierdził też, że liczba skazanych, którzy nie stawili się do odbywania kary utrzymuje się na poziomie sprzed wejścia w życie nowelizacji, co potwierdza brak efektywności przyjętego rozwiązania. Dodatkowo brak wiedzy po stronie skazanego o planowanym terminie rozpoczęcia odbywania kary utrudnia mu uporządkowanie spraw zawodowych i rodzinnych, a także często uniemożliwia złożenie wniosku o odroczenie wykonania kary pozbawienia wolności bądź o odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego.

Prace legislacyjne dotyczące nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego są prowadzone przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego, a z danych uzyskanych od

[564] IX.517.1108.2024 z 3 września 2024 r.
[565] Pismo z 19 września 2024 r.

Centralnego Zarządu Służby Więziennej wynika, że ewentualne przywrócenie stanu prawnego obowiązującego przed 1 stycznia 2023 r. nie będzie miało znacznego wpływu na realizację zadań przez zakłady karne i areszty śledcze.

15. Problemy z instytucją tzw. małego świadka koronnego

W kręgu zainteresowań Rzecznika pozostaje instytucja tzw. małego świadka koronnego ujęta w art. 60 § 3 i 4 Kodeksu karnego.

Instytucję „małego świadka koronnego" zmodyfikowano od 1 października 2023 r. Obecnie jedynie na wniosek prokuratora sąd stosuje nadzwyczajne złagodzenie kary i może warunkowo zawiesić jej wykonanie w stosunku do sprawcy współdziałającego z innymi w przestępstwie, jeżeli ujawni informacje osób uczestniczących w przestępstwie oraz istotne okoliczności jego popełnienia. Przenosi to na prokuratora decyzję o możliwości zastosowania przez sąd tej instytucji, co budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady podziału władzy (art. 10 ust. 1 w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji). W tym przypadku swoboda sędziowska decydowania o wymiarze kary zostaje podporządkowana wnioskowi prokuratora.

Rzecznik zwrócił uwagę na następujące kwestie: systemowe ujednolicenie dobrodziejstw w zakresie odpowiedzialności karnej wobec „małego świadka koronnego"; obligatoryjne nagrywanie przesłuchań z udziałem „małego świadka koronnego"; egzekwowanie współpracy przez „małego świadka koronnego" na etapie sądowym pod rygorem utraty statusu tzw. małego świadka koronnego, czy też wznowienia postępowania na podstawie art. 540a k.p.k.; negatywne przesłanki statusu „małego świadka koronnego"; egzekwowanie instytucji przewidzianych w art. 434 § 4 k.p.k. oraz w art. 540a k.p.k., czy też gromadzenie przez sądy w celach statystycznych danych dotyczących udziału „małego świadka koronnego" w postępowaniu karnym. Wymienione nieścisłości – potęgowane lakonicznym opisaniem warunków skorzystania z instytucji z art. 60 § 3 k.k. – utwierdzają w przekonaniu, że nie wszystkie z nich mogą być usunięte w drodze wykładni. Trzeba dostrzegać też konsekwencje, które rodzi bezwiedne aprobowanie stanu *de lega lata* w kontekście procesów, gdy dowód pomawiający „małego świadka koronnego" jest jedynym dowodem obciążającym, prowadzącym niekiedy do skazań niesłusznych. Nie można oczywiście zadekretować legalnej oceny dowodów i w jej ramach zeznania te ocenić *a priori* jako mniej wartościowe ani w żaden sposób zapewnić, że każdorazowo sprawcy uwikłani w przestępczą działalność i poszukujący dla siebie rozwiązań optymalnych, będą

uczciwie współpracować z organami ścigania, kontynuując to również przed organami sądowymi.

Skala zaproponowanych zmian ma jednak zminimalizować obszary podatne do nadużyć, nie wkraczając w te zarezerwowane dla swobodnej oceny sędziowskiej. Dlatego Rzecznik zwrócił się[566] do Ministra Sprawiedliwości o analizę poruszonych problemów i rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych w tym zakresie. Dotychczas nie wpłynęła odpowiedź w tej sprawie.

16. Przepisy regulujące wyłączenia z dzierżaw ziemi rolnej należącej do Skarbu Państwa oraz wysokość wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z państwowych gruntów rolnych

Do Rzecznika od lat zwracają się przedsiębiorcy prowadzący działalność rolniczą na gruntach będących własnością Skarbu Państwa. Spośród wielu zgłaszanych kwestii jedną z istotniejszych pozostają złożone problemy wynikające z przepisów regulujących tzw. wyłączenia z dzierżaw. Były one – i są nadal – przedmiotem kilku postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, także z udziałem Rzecznika[567]. Protesty wywołuje też nadmierna surowość sankcji nakładanych na tzw. bezumownych użytkowników państwowych gruntów rolnych – co również oceniał Trybunał Konstytucyjny w postępowaniach z udziałem Rzecznika[568]. Istniejący stan prawny budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z konstytucyjnymi wartościami i zasadami oraz należytej ochrony prawa dzierżawców państwowych gruntów rolnych.

Genezy złożonego, wielopłaszczyznowego problemu wyłączeń z dzierżaw należy upatrywać w zmianie podejścia państwa do gospodarowania państwowymi nieruchomościami rolnymi, tj. w podjęciu w 2011 r. decyzji o dążeniu do trwałego ich rozdysponowywania. Realizacji nowego celu służyły zmiany w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[569], która odtąd jako preferowany sposób gospodarowania nimi wyraźnie wskazywała sprzedaż w pierwszej kolejności. Po to, żeby ją umożliwić, konieczne stało się odzyskanie przez ówczesną Agencję Nieruchomości

[566] II.510.981.2018 z 4 września 2024 r.
[567] IV.7005.10.2019, sygn. P 9/19, Informacja RPO za 2019 r., s. 252–253, Informacja RPO za 2020 r., s. 234; IV.7001.6.2024, sygn. SK 37/24 (Omówienie: Art. 64 – Prawo do własności).
[568] IV.7005.20.2015, sygn. P 123/15, Informacja RPO za 2015 r., s. 192–193, Informacja RPO za 2016 r., s. 315; IV.7005.7.2016, sygn. P 5/16, Informacja RPO za 2016 r., s. 313–314, Informacja RPO za 2017 r., s. 317.
[569] Ustawa z 19 października 1991 r.; ustawa nowelizująca z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 233, poz. 1382)

Rolnych pełnej swobody dysponowania nieruchomościami zgromadzonymi w jej zasobie, z których większość pozostawała wszak przedmiotami wieloletnich dzierżaw. Służył temu przede wszystkim mechanizm tzw. wyłączeń, tj. ograniczania powierzchni dzierżawionych gruntów i przekazywaniu tej części areału z powrotem do zasobu państwowego. Wyłączenia dotyczyły zatem tych gospodarstw, które z jednej strony dysponują największym areałem ziemi rolnej należącej do Zasobu, z drugiej stanowią duże, zorganizowane gospodarstwa, w których skala inwestycji podejmowanych przez właścicieli również wydaje się znacząca, a możliwości produkcyjne są zwiększone.

Trwałe rozdysponowanie gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa miało nastąpić głównie na rzecz dwóch kategorii podmiotów: rolników indywidualnych na powiększenie ich gospodarstw rodzinnych celem poprawienia zdolności produkcyjnych oraz dotychczasowych dzierżawców. Zgoda tych ostatnich na wyłączenie miała bowiem ułatwiać zakup pozostałej w dzierżawie powierzchni gruntów rolnych – i to na zasadach korzystniejszych w stosunku do stanu dotychczas istniejącego, wzmacniających stabilność stosunku dzierżawy. W świetle nowo projektowanych zasad zakup gruntów rolnych jeszcze w trakcie dzierżawy miał zostać zagwarantowany, a nie jedynie możliwy z zachowaniem pierwszeństwa przed innymi potencjalnie zainteresowanymi nabywcami.

Założenia przyjętego mechanizmu, niejasna treść przepisów go wprowadzających, jak również następujące później kolejne zmiany stanu prawnego doprowadziły do sytuacji, która budzi zastrzeżenia Rzecznika.

Po pierwsze, wbrew zapewnieniom projektodawcy przedstawianym jeszcze na etapie prac legislacyjnych, rozwiązanie to nie stanowiło jedynie korekty dotychczasowych regulacji, lecz w sposób istotny ingerowało w istniejące stosunki dzierżawne, budząc społeczne protesty. Przede wszystkim nakładało obowiązek wyłączenia gruntów na rzecz ANR, a nie – jak dotychczas – jedynie taką możliwość. Po drugie, dzierżawca mógł jedynie przyjąć bądź odrzucić tę propozycję, w całości, bez możliwości negocjowania stanowiska Agencji (chociażby w zakresie wyznaczonego areału czy konkretnych nieruchomości podlegających zwrotowi do państwowego zasobu). Odrzucenie zaproponowanych przez Agencję zmian skutkowało zaś utratą uprawnień, jakie wieloletnim dzierżawcom zawsze gwarantowały przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tj.: pierwszeństwa nabycia dzierżawionych nieruchomości oraz możliwości bezprzetargowego przedłużenia umowy dzierżawy.

Z biegiem czasu okazało się również, że niejasny jest prawny charakter przywileju, jaki mieli uzyskać dzierżawcy, tj. czy jest on uprawnieniem do żądania zawarcia umowy

nabycia nieruchomości od Agencji, czy też nie; wątpliwości te ostatecznie przesądziła, na niekorzyść dzierżawców, uchwała Sądu Najwyższego[570]. Sytuację dzierżawców diametralnie zaś zmienił kolejny zwrot w koncepcji gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, jaki nastąpił w roku 2016, tj. niemal całkowite wstrzymanie sprzedaży nieruchomości Zasobu. W rezultacie przywileje czy gwarancje przewidziane w art. 4 i art. 5 ustawy z 2011 r. straciły dla dzierżawców znaczenie i jakąkolwiek realną wartość. Mimo upływu znacznego czasu od wejścia w życie ustawy zmieniającej problem dotyczący wyłączeń z dzierżaw i ich skutków pozostaje nadal aktualny.

Zdaniem Rzecznika mechanizm zmian umów dzierżawy zawartych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, przez wyłączenie z przedmiotu dzierżawy wskazanych przez Agencję 30% powierzchni użytków rolnych, na podstawie zgody dzierżawcy wyrażonej pod rygorem utraty prawa pierwszeństwa oraz prawa do bezprzetargowego zawarcia kolejnej umowy na dalszą dzierżawę – i w kontekście następujących później zmian zarówno praktyki stosowania prawa, jak i zmian legislacyjnych – jest przejawem nielojalnego traktowania przez prawodawcę swoich obywateli.

Praktyczne skutki przepisów wprowadzonych w 2011 r. mogą budzić wątpliwości co do tego, czy nowelizacja ta była należycie uzasadniona ważnym interesem publicznym, w szczególności wynikającym z konieczności wspierania rodzinnych gospodarstw rolnych i czy cel ten w rzeczywistości osiągnięto. Wydaje się, że wprowadzając systemowe i tak istotne zmiany w stosunku do tej kategorii dzierżawców nie zachowano należytej proporcji pomiędzy koniecznością ochrony interesu publicznego a poszanowaniem interesu prywatnego. Dlatego też nie można uznać, aby ograniczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez ingerencję w treść trwających umów dzierżawy nie pozostawało w sprzeczności z gwarancjami przewidzianymi w art. 22 w zw. z art. 20 Konstytucji.

Odrębnym problemem, aczkolwiek powiązanym z kwestią wyłączeń z dzierżaw, stały się przepisy określające wysokość wynagrodzenia za korzystanie z państwowych gruntów rolnych bez tytułu prawnego, tj. wynagrodzenia należnego na podstawie art. 39b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Ustalone początkowo (w 2011 r.) na poziomie pięciokrotności stawki nałożonej na bezumownych posiadaczy „zwykłych" nieruchomości (a nie państwowych gruntów rolnych) miały stanowić sankcję wobec podmiotów uwikłanych w proceder tzw. dzikich dzierżaw

[570] Uchwała SN z dnia 19 października 2017 r., III CZP 45/17.

(patologicznych zjawisk mających na celu uzyskanie – nienależnych – płatności w ramach unijnego systemu wsparcia bezpośredniego). Regulacja ta stała się jednak przydatnym narzędziem dyscyplinującym już nie tzw. agropiratów, ale właśnie dzierżawców, którzy toczyli spory z Krajowym Ośrodkiem Rolnictwa na tle stosowania przepisów o wyłączeniach z dzierżaw. Obejmowała ona więc i tych dzierżawców, którzy nie mogli zrealizować uprawnienia z art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej i w konsekwencji odmówili wydania gruntów (nawet mimo pierwotnej zgody na wyłączenie), bądź też tych, którzy nie przyjęli propozycji wyłączenia 30% użytków rolnych dzierżawionych od ANR gruntów, w tym także i z tego powodu, że uznawali regulację ustawy w tym zakresie za niekonstytucyjną. Dodatkowo sześciokrotne podwyższenie mnożnika – do trzydziestokrotności stawki „zwykłej", i to, jak się wydaje, wbrew stanowisku Trybunału Konstytucyjnego – sprawiło, że mechanizm ten stał się dotkliwą i nieproporcjonalną karą finansową.

Rzecznik zwrócił się[571] do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przeanalizowanie powyższych uwag i przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował[572], że działania dawnej Agencji Nieruchomości Rolnych, a obecnie – Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, mają pełne uzasadnienie w obowiązujących przepisach prawa, a sytuacja gospodarstw, które nie wyłączyły 30% powierzchni dzierżawionych nieruchomości, jest wynikiem uchwalenia przez Sejm w 2011 r. ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, która przewiduje konsekwencje takiej sytuacji w postaci braku możliwości przedłużenia umowy dzierżawy ani ich „reaktywacji". Są to konsekwencje decyzji, które zainteresowani podjęli 12 lat temu. Obecnie zatem nie jest rozważana możliwość odejścia od koncepcji wyłączeń z dzierżaw. Minister zauważył ponadto, że skoro do tej pory, pomimo wniosków, które m.in. w tym zakresie do Trybunału Konstytucyjnego zostały już złożone przez różne podmioty, stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw. nie nastąpiło, to brak jest podstaw do uznania, że są one niezgodne z Konstytucją.

[571] IV.7005.2.2024 z 27 września 2024 r.
[572] Pismo z 24 października 2024 r.

17. Konieczność znowelizowania ustaw w sprawie nadzoru nad rynkiem finansowym

Do Rzecznika wpływały skargi, w których wnioskodawcy podnosili zarzut niezgodności z Konstytucją przepisu art. 43 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, który stanowi, że przepisy art. 12a i art. 12b ustawy zmienianej w art. 19, stosuje się również do kar administracyjnych nakładanych za naruszenia, do których doszło przed dniem wejścia w życie powyższej ustawy, o ile nie upłynął termin przedawnienia nałożenia kary.

Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym w art. 12a natomiast stanowi, że kara pieniężna może być nałożona przez Komisję Nadzoru Finansowego także na podmiot, któremu wygasło zezwolenie na prowadzenie działalności, z którą wiąże się naruszenie, albo któremu zostało cofnięte zezwolenie na prowadzenie takiej działalności, oraz na podmiot, który został wykreślony z rejestru uprawniającego do prowadzenia działalności, z którą wiąże się naruszenie. Z kolei art. 12b tej ustawy stanowi, że kara pieniężna może zostać nałożona odrębnie za każdy czyn objęty postępowaniem.

Wnioskodawcy wykazywali, że art. 43 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku wymaga konfrontacji z zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, w szczególności z zasadą niedziałania prawa wstecz, która stanowi podstawową zasadę porządku prawnego. Postanowienia tego przepisu w ich ocenie: mają retroaktywny skutek w postaci stosowania nowej przesłanki podmiotowej wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, powodując możliwość nałożenia kary na podmioty, które przed wejściem w życie odpowiedzialności nie podlegały; mają retroaktywny skutek w postaci zaostrzenia wymiaru kary wymierzanej podmiotom w stosunku do wymiaru, który obowiązywał przed wejściem w życie ustawy; prowadzą do nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego ograniczenia praw majątkowych i swobody działalności gospodarczej oraz są skonstruowane w sposób wadliwy, uniemożliwiający prawidłowe stosowanie.

Rzecznik podzielił stanowisko, że kwestionowane uregulowania wymagają zmiany i zwrócił się[573] do Ministra Finansów o podjęcie prac legislacyjnych, zmierzających do wyeliminowania z porządku prawnego regulacji, które budzą wątpliwości natury konstytucyjnej.

[573] V.7106.2.2024 z 3 lipca 2024 r.

W odpowiedzi Minister wskazał[574], że stanowisko przedstawione przez Rzecznika oznacza akceptację nieuzasadnionego ograniczenia odpowiedzialności podmiotu nadzorowanego za popełnione delikty administracyjne. Zmiana statusu, czy to będąca realizacją świadomej strategii podmiotu nadzorowanego zmierzającej do uniknięcia odpowiedzialności, czy też wynikająca z decyzji KNF podyktowanej ochroną bezpieczeństwa rynku i jego uczestników, zdaje się być w takim przypadku przesłanką uzasadniającą zwolnienie takiego podmiotu od odpowiedzialności za wcześniej popełnione delikty administracyjne. Podejmowanie działań w drodze interwencji legislacyjnej jest, w ocenie Ministra Finansów, niezasadne. Żaden z przepisów nie wprowadza retroaktywności karania ani też wstecznie nie zaostrza wymiaru kary, nie stanowi także samodzielnej podstawy karania.

18. Konieczność uregulowania materii stwierdzania, dokumentowania i rejestrowania zgonów

W 2024 r. Rzecznik ponownie wskazał na potrzebę uregulowania materii stwierdzania, dokumentowania i rejestrowania zgonów, aby wykluczyć sygnalizowane sytuacje, że zwłoki pozostawały w miejscu publicznym przez kilka godzin – do czasu przybycia prywatnego przedsiębiorstwa, któremu powiat powierzył obowiązki wynikające z ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych[575].

Rzecznik w ciągu ostatnich 13 lat wskazywał na ten problem, zwracając się do kolejnych ministrów właściwych do spraw zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych, gdyż przepisy dotyczące zasad stwierdzania zgonu i jego przyczyny, jak i inne materie objęte ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych, z uwagi na jej archaiczność, wymagają zasadniczej zmiany. Zagadnienia te nie zostały dotychczas uregulowane w sposób właściwy. Dlatego Rzecznik zwrócił się[576] do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych w celu definitywnego rozwiązania problemu przedstawianego w minionych latach.

Minister poinformował[577], że trwają prace legislacyjne, których celem jest opracowanie projektu ustawy wprowadzającej do ustawy o działalności leczniczej kompleksowe regulacje w zakresie spraw związanych ze stwierdzaniem zgonów i wystawianiem kart zgonu, w tym elektronicznej karty zgonu, oraz powołaniem instytucji

[574] Pismo z 2 sierpnia 2024 r.
[575] Ustawa z 31 stycznia 1959 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 576).
[576] BPK.519.89.2014 z 27 września 2024 r.
[577] Pismo z 8 października 2024 r.

koronera. Prace te zostały ujęte w zestawieniu projektów ustaw przekazanym do Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów, w których planowane jest uruchomienie rządowej procedury prawodawczej do końca II kwartału 2025 r.

19. Procedura wykluczenia posła lub senatora z obrad

W 2022 r. Rzecznik skierował wystąpienia do przewodniczących czterech komisji parlamentarnych: sejmowej komisji ustawodawczej i regulaminowej oraz odpowiednio senackiej komisji ustawodawczej i regulaminowej. W swoich wystąpieniach Rzecznik zwrócił uwagę, że zarówno przepisy Regulaminu Sejmu RP, jak i Senatu RP, regulujące wykluczanie parlamentarzystów z posiedzenia Sejmu, Senatu lub komisji parlamentarnych są niezgodne z art. 106 oraz art. 112 Konstytucji, ponieważ regulują sprawy zastrzeżone wyłącznie do materii ustawowej. Przez 2 lata wystąpienia pozostały bez odpowiedzi, dlatego też Rzecznik ponowił[578] je w 2024 r.

Udział senatora w pracach Senatu i komisji senackich bądź posła w pracach Sejmu jest jego prawem i obowiązkiem. Wykluczenie posła lub senatora z posiedzeń izb parlamentarnych na podstawie decyzji Marszałka Sejmu lub z posiedzenia komisji na podstawie decyzji przewodniczącego – niezależnie od jej merytorycznej zasadności – uniemożliwia takiemu posłowi lub senatorowi skuteczne wypełnianie jego obowiązku i prawa wynikającego ze sprawowania mandatu. Niezbędne warunki oraz ochronę tego prawa i obowiązku powinna zatem regulować ustawa, a nie regulamin. Dlatego też obecne unormowania regulaminowe w zakresie wykluczania posłów i senatorów z posiedzeń oraz komisji powinny zostać przeniesione do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Odrębnym problemem jest ścieżka odwoławcza od decyzji Marszałków Sejmu i Senatu lub przewodniczących komisji o wykluczeniu. Rzecznik stoi na stanowisku, że w przypadku decyzji organu Sejmu bądź Senatu uniemożliwiającej senatorowi skuteczne wypełnianie jego obowiązków (np. wykluczenie z posiedzenia), temu parlamentarzyście powinno zostać zagwarantowane prawo do skutecznego środka odwoławczego. W ocenie Rzecznika przepisy regulaminów Sejmu i Senatu, mające zastosowanie również do wykluczenia z posiedzenia komisji, nie spełniają tych wymagań. Prawo do skutecznego środka odwoławczego powinno być rozumiane w taki sposób, że środek ten jest rozpoznawany przez organ niezależny od organu, który wydał decyzję, od której przysługuje odwołanie. W konsekwencji ścieżka odwoławcza w analizowanym przypadku

[578] VII.600.10.2022 z 11 lipca 2024 r.

wymaga poprawy w sposób gwarantujący możliwość odwołania się do organu niezależnego od Sejmu i Senatu, który będzie w stanie bezstronnie ocenić, czy wykluczenie było w danym przypadku uzasadnione. Realizacja postulatów przedstawionych powyżej wymaga zmiany Regulaminu Senatu oraz Regulaminu Sejmu, a także ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

20. Ustawa o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawała problematyka dotycząca przepisów ustawy o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka[579] (dalej jako: „u.o.p.p.ś.”). Konieczność podjęcia inicjatywy w tym zakresie wyłoniła się na tle spraw, w których podnoszono zarówno niekonsekwencje ustawodawcy związane z brakiem ochrony poszczególnych kategorii pokrzywdzonych i świadków oraz osób im najbliższych oraz związaną z tym konieczność rozszerzenia zakresu stosowania środków ochrony i pomocy na dodatkowe postępowania i osoby uprawnione. Zauważono również niedopatrzenia procesowe, których modyfikacja mogłaby uczynić procedurę udzielenia ochrony i pomocy bardziej efektywną, przejrzystą i rzetelną.

Regulacja wprowadzona w u.o.p.p.ś. stanowi niewątpliwie krok w stronę podniesienia poziomu bezpieczeństwa ofiar przestępstw, poprzez eliminowanie przejawów dalszej wiktymizacji, w tym zastraszania i odwetu, a nadto stanowi pierwszy, jednolity akt normatywny określający środki i sposoby pomocy, które mogą być udzielone ofiarom przestępstw przez państwo. Jednak regulacja od początku rodziła wątpliwości odnoszące się zarówno do podmiotowego, jak i przedmiotowego zakresu jej zastosowania, a także do poszczególnych elementów dotyczących procedury rozpoznawania wniosku o udzielenie środków ochrony i pomocy pokrzywdzonym, świadkom i ich osobom najbliższym.

W opinii Rzecznika należy rozważyć poniższe zmiany: rozszerzenie zakresu regulacji u.o.p.p.ś. również na postępowanie uregulowane w ustawie o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich oraz w sprawach o wykroczenia; rozszerzenie zakresu udzielanych środków ochrony, zwłaszcza wobec nieletnich poprzez utajnienie miejsca nauki dla zapewnienia bezpieczeństwa pokrzywdzonym oraz świadkom i ich bliskim jeszcze uczącym się; rozszerzenie katalogu osób legitymowanych do objęcia ochrony i pomocy na gruncie art. 3 ust. 2 u.o.p.p.ś. poprzez uwzględnienie również osób pozostających na utrzymaniu pokrzywdzonego czy świadka, zwłaszcza wspólnie zamieszkujących;

[579] Ustawa z 28 listopada 2014 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 21).

przyznanie osobom najbliższym autonomii procesowej, zarówno na etapie inicjowania procedury, wyrażania zgody na złożenie wniosku przez organ procesowy, rozpoznawania wniosku (w tym ustalania właściwości organu) i utrzymania ochrony i pomocy po ustaniu tej, udzielonej świadkowi i pokrzywdzonemu; doprecyzowanie przesłanek oceny stopnia zagrożenia dla życia lub zdrowia poprzez rozbudowanie tego katalogu o postawę sprawcy wobec pokrzywdzonego, świadka i osób najbliższych, zarówno przed popełnieniem czynu oraz po jego popełnieniu; doprecyzowanie treści art. 5 u.o.p.p.ś. poprzez zdefiniowanie na gruncie ustawy pojęcia „długotrwałej ochrony", którego wykładnia determinuje ocenę, czy należy zastosować ochronę osobistą czy ochronę niższego rzędu w postaci ochrony na czas czynności procesowej; rozszerzenie katalogu przestępstw, których popełnienie przemawia za wdrożeniem środka w postaci ochrony osobistej o czyny określone w art. 190 § 1 k.k., art. 190a § 1 k.k. czy art. 193 § 1 k.k.; rozbudowanie art. 1 ust. 3 u.o.p.p.ś. o odesłanie do osób tymczasowo aresztowanych poprzez uwzględnienie podstawy z art. 212ba k.k.w.; związanie komendanta wojewódzkiego poleceniem wydanym przez sąd lub prokuratora w zakresie wniosku o udzielenie ochrony i pomocy na gruncie u.o.p.p.ś.; wprowadzenie w art. 12 ust. 1 u.o.p.p.ś. wymogu rozpoznania wniosku niezwłocznie oraz możliwości interwencyjnego trybu udzielania ochrony z możliwością zatwierdzenia tej decyzji przez właściwego komendanta Policji w późniejszym, wyznaczonym przez ustawę terminie; nałożenie na komendanta Policji obowiązku sporządzenia uzasadnienia zarządzenia w przedmiocie odmowy udzielenia środków ochrony lub pomocy, odmowy przedłużenia ochrony na czas oznaczony czy uchylenia środków ochrony i pomocy wprowadzenie kontroli zażaleniowej dla: decyzji o odmowie udzielenia środków ochrony lub pomocy, odmowy przedłużenia ochrony na czas oznaczony, czy uchylenia jej definitywnie, a także zobowiązania do zwrotu równowartości otrzymanej pomocy finansowej po uchyleniu ochrony realizowanej albo w drodze administracyjnej przez organ wyższego rzędu, albo przez powierzenie tej kontroli w trybie nadzorczym prokuratorowi; wprowadzenie obowiązku wysłuchania i wyrażenia zgody na zmianę rodzaju środka ochrony i pomocy, względnie jej zatwierdzenie przez objętego ochroną w wyznaczonym terminie; wprowadzenie końcowego odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w sprawach nieuregulowanych w u.o.p.p.ś.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się[580] do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie analizy przedstawionych problemów i rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych w tym zakresie. Rzecznik oczekuje na stanowisko w tej sprawie.

21. Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych RP, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa

Rzecznik przedstawił[581] senackim komisjom Praw Człowieka i Praworządności oraz Obrony Narodowej stanowisko dotyczące rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych RP, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa[582].

Projekt przyznaje policjantom uprawnienia do użycia i wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej także w razie konieczności przeciwdziałania zamachowi na nienaruszalność granicy państwowej, zaś broni palnej w sytuacji konieczności odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na nienaruszalność granicy państwowej przez osobę, która wymusza przekroczenie granicy państwowej przy użyciu pojazdu, broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu. Oznacza to także możliwość ich używania przez Straż Graniczną, udzielającą pomocy Policji.

Zmiany stanowią doprecyzowanie norm kompetencyjnych dla funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej. Treść zmienianych przepisów nie pozostaje bez wpływu na prawidłową interpretację znamion „z naruszeniem zasad użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej” oraz „z naruszeniem zasad stosowania środków przymusu bezpośredniego, użycia broni lub innego uzbrojenia”.

W jednej ustawie dochodzi bowiem do rozszerzenia kompetencji funkcjonariuszy państwa w zakresie zasad użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej oraz w zakresie zasad użycia lub wykorzystania innego uzbrojenia oraz do wprowadzenia okoliczności wyłączającej winę – skutkującej wyłączeniem odpowiedzialności za naruszenie tych zasad, co budzi wątpliwości.

Ponadto dodany art. 78a k.p.k. rozbudowuje dotychczasowy system pomocy prawnej z urzędu ujęty w art. 78 k.p.k., zarezerwowany dotychczas dla osób, które nie są w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny o nową kategorię uprawnionych. Chodzi o: żołnierza, funkcjonariusza Policji lub Straży

[580] II.510.101.2024 z 3 października 2024 r.
[581] II.510.716.2024 z 19 lipca 2024 r.
[582] Druk senacki nr 125.

Granicznej oskarżonego o przestępstwo w następstwie stosowania środków przymusu bezpośredniego, użycia broni lub innego uzbrojenia albo użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej w związku z wykonywaniem czynności lub zadań służbowych. Nowa kategoria osób objętych obroną z urzędu nie jest tożsama z prawem ubogich, gdyż przepis nie uzależnia wyznaczenia obrońcy od należytego wykazania, że oskarżony nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny. Niezależnie więc od charakteru i okoliczności interwencji, funkcjonariusze i żołnierze będą korzystać jako jedyni uprzywilejowani spośród pozostałych oskarżonych z przywileju najszerzej jak dotychczas ujętej gwarancji obrony z urzędu. Sądy będą zobligowane stosować art. 78a k.p.k. na żądanie oskarżonego, niezależnie od jego możliwości majątkowych i zarobkowych oraz okoliczności popełnionego czynu, stawiając tę grupę oskarżonych w sytuacji uprzywilejowanej względem pozostałych osób znajdujących się w zasięgu zainteresowania organów postępowania karnego.

Nowe przepisy stanowią podstawę do wyłączenia winy funkcjonariuszy Straży Granicznej, Policji oraz żołnierzy Sił Zbrojnych za naruszenie zasad użycia środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej. Zwrot, „jeżeli okoliczności wymagają natychmiastowego działania", ma przy tym charakter blankietowy. Przepisy te nie spełniają wymogu proporcjonalności w odniesieniu do ochrony życia, a tym samym pozostają w sprzeczności z art. 38 w zw. z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 2 EKPC w zakresie materialnego aspektu ochrony życia ludzkiego.

Wątpliwości budzi też wyposażenie żołnierzy w możliwość stosowania środków przymusu bezpośredniego, do czego, w przeciwieństwie do funkcjonariuszy Policji, nie są oni szkoleni, ani nawet nie mają takich środków na wyposażeniu, albowiem do tej pory nie były one używane przez wojsko. Żaden z postulatów zgłoszonych przez Rzecznika nie zyskał jednak aprobaty.

22. Tryb wypowiedzenia traktatów unijnych oraz zabezpieczenia członkostwa Polski w Unii Europejskiej

W 2021 r. Rzecznik wystąpił do Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta RP z postulatem nowelizacji przepisów o trybie wypowiedzenia traktatów unijnych, zwracając uwagę, że powinien on być analogiczny do ich ratyfikacji, tj. zgoda na ich wypowiedzenie powinna być wyrażona w drodze ustawy przyjętej większością 2/3 głosów w obu izbach parlamentu, względnie w drodze referendum

ogólnokrajowego. Wystąpienia pozostały bez odpowiedzi, dlatego też Rzecznik ponowił[583] je w 2024 r.

Po przeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego, na podstawie art. 90 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 125 Konstytucji, w którym Polacy zdecydowaną większością głosów opowiedzieli się za przystąpieniem do Unii Europejskiej, Polska ratyfikowała traktat akcesyjny. Ratyfikacja tego traktatu nastąpiła na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Opuszczenie Unii Europejskiej wiązałoby się m.in. z utratą przez polskich obywateli statusu obywateli UE, utratą możliwości swobodnego podróżowania bez kontroli paszportowych (wystąpienie ze strefy Schengen), utratą możliwości swobodnego wyboru miejsca zamieszkania, pracy czy studiowania w państwach członkowskich. Polscy obywatele utraciliby ochronę prawną wynikającą z możliwości powoływania się na Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz korzystania z podstawowych swobód jednolitego rynku europejskiego: przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Możliwość korzystania z tych swobód straciliby w pierwszym rzędzie przedsiębiorcy, eksporterzy i importerzy, którzy musieliby się liczyć z przywróceniem na polskich granicach ceł i innych przeszkód w handlu z państwami unijnymi. Po wystąpieniu z Unii ustałoby wiele korzyści finansowych uzyskiwanych z budżetu unijnego, np. płatności bezpośrednie dla rolników, środki z europejskich funduszy strukturalnych. Tak więc wystąpienie Polski z Unii Europejskiej wiązałoby się z ogromną skalą zmian w sytuacji polskich obywateli i całej Rzeczpospolitej Polskiej.

Dlatego istniejące braki regulacji prawnej w zakresie procedury występowania z Unii wymagają interwencji ustawodawczej. Procedurę wystąpienia z Unii Europejskiej reguluje obecnie art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych. W szczególności przepis art. 22a ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych stanowi, że przedłożenie Prezydentowi RP projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie. Ustawa o umowach międzynarodowych określa też tryb podejmowania decyzji o przedłużeniu okresu prowadzenia negocjacji.

W przeciwieństwie więc do wysokich wymagań proceduralnych wiążących się z przystąpieniem do UE, ustawodawca uznał, że zarówno dla przyjęcia ustawy wyrażającej

[583] VII.516.2.2021 z 10 października 2024 r.

zgodę na wystąpienie z Unii Europejskiej, jak i dla przedłożenia Prezydentowi RP wniosku dotyczącego przedłużenia okresu, o którym mowa w art. 50 ust. 3 TUE, wystarczająca będzie zwykła większość głosów. Rozwiązanie to, zważywszy na poważne konsekwencje dla praw i wolności człowieka i obywatela wiążące się z opuszczeniem Unii Europejskiej, jest co najmniej niewystarczające i wymaga podjęcia inicjatywy ustawodawczej. Ewentualna zgoda na podjęcie decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej powinna być wyrażona w trybie kwalifikowanym, analogicznym do tego, jaki został przewidziany w art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji dla przyjęcia traktatu akcesyjnego przy wstępowaniu do Unii. Konieczne jest więc dokonanie zmiany ustawy o umowach międzynarodowych w celu jej dostosowania do polskiej ustawy zasadniczej.

23. Wprowadzenie współczesnych form zawiadamiania stron postępowań administracyjnych

Rzecznik prowadził korespondencję z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczącą potencjalnych zmian w art. 49 i art. 49a Kodeksu postępowania administracyjnego (przepisy umożliwiające zastąpienie indywidualnych doręczeń w toku postępowania administracyjnego publicznymi ogłoszeniami).

Motywem podjęcia tej korespondencji była wątpliwość, czy w dobie skokowego rozwoju technologii informatycznych i postępującej informatyzacji działalności administracji publicznej zasadne jest utrzymywanie w obecnej formie instytucji, mającej swój rodowód jeszcze w latach 80. XX w. i nadal opierającej się w praktyce na „wywieszeniu" papierowego obwieszczenia na tablicy informacyjnej urzędu obsługującego organ administracji, uzupełnianego publikacjami na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej.

Z przedstawionego przez Departament Prawny MSWiA stanowiska wynika, że nie dostrzega on potrzeby zmian.

Instytucja doręczenia jest na gruncie przepisów regulujących proces administracyjny uznawana za urzeczywistniającą zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu, jako że umożliwia zapoznanie się z czynnościami organu i innych uczestników postępowania albo uczestniczenie w tych czynnościach. W tym kontekście, regulacji art. 49 i art. 49a k.p.a., pozwalające na odstąpienie przez organ do dokonywania doręczeń niektórym stronom postępowania i zastąpienie ich publicznymi ogłoszeniami, ograniczają uprawnienia procesowe niektórych stron postępowania. Ograniczenia te, uzasadnione koniecznością realizacji innych chronionych prawem wartości (szybkość i sprawność postępowania),

pozostawać muszą w odpowiedniej proporcji do celu. W dobie informatyzacji działalności administracji publicznej i powszechnego dostępu do technologii informatycznych, poza innymi stosowanymi formami ogłoszeń, minimalnym standardem powinno być obligatoryjne ogłaszanie na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (optymalnie – na wydzielonej podstronie) wraz z zapewnieniem wszystkim zainteresowanym dostępu narzędzia teleinformatycznego („newsletter") służącego powiadamianiu o nowej publikacji na stronach BIP. Mając to na względzie, Rzecznik zwrócił się[584] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie prac nad dostosowaniem treści art. 49 i art. 49a k.p.a. do aktualnych uwarunkowań społecznych i technologicznych.

Minister poinformował[585], że uwzględnienie wniosku Rzecznika nie znajduje uzasadnienia. Jednocześnie należy wskazać, że zakres spraw, którego dotyczą propozycje Rzecznika, tj. „(…) ogłaszanie na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (optymalnie – na wydzielonej podstronie) wraz z zapewnieniem wszystkim zainteresowanym dostępu narzędzia teleinformatycznego („newsletter") służącego powiadamianiu o nowej publikacji na stronach BIP", pozostaje we właściwości Ministerstwa Cyfryzacji. Wskazane ministerstwo prowadzi także prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

24. Procedura „Niebieskie karty"

Przemoc domowa stanowi naruszenie praw i wolności człowieka, a zapewnienie wszystkim osobom nią dotkniętym pomocy jest zobowiązaniem państwa wynikającym z szeregu aktów prawnych – prawa krajowego oraz europejskiego. W trakcie zorganizowanego przez Biuro Rzecznika spotkania dotyczącego doświadczeń i barier, na jakie natrafiają w codziennej pracy zespoły interdyscyplinarne realizujące procedurę „Niebieskie karty", sformułowano wnioski, dotyczące znowelizowanej procedury „Niebieskie karty". Pokrywają się one z treścią kierowanych do Rzecznika wniosków. Zmiany, które w intencji prawodawcy miały usprawnić działania pomocowe, nie służą realizacji tego celu z powodu nadmiernej biurokratyzacji oraz niejednoznaczności przepisów.

---

[584] V.564.1.2024 z 16 października 2024 r.
[585] Pismo z 6 grudnia 2024 r.

Osoby wypełniające formularz nie mają pewności, czy zawarte wyliczenie form przemocy domowej ma charakter enumeratywny czy jedynie przykładowy. Nie wiedzą, czy i jak wypełnić formularz w przypadku występowania innych niż wskazane w nim przejawy przemocy. Poza tym istnieje potrzeba przywrócenia do tego formularza pytań dotyczących nadużywania przez osobę stosującą przemoc alkoholu, środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych jako czynników ryzyka przemocy domowej. Między innymi te kryteria są brane pod uwagę przez funkcjonariusza Policji w celu oceny ryzyka bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego, uzasadniającego zatrzymanie.

Zauważone zostały również wątpliwości, jak dokonać wyboru osoby najbliższej, której przekazuje się formularz w przypadku, gdy istnieje podejrzenie, że osobami stosującymi przemoc domową wobec małoletniego są rodzice, opiekunowie prawni lub faktyczni. Jeśli chodzi o małoletniego jako osobę doznającą przemocy domowej, to pracownicy socjalni zwracali uwagę na brak pewności co do realizacji ciążącego na pracowniku socjalnym obowiązku zapewnienia dziecku, w razie zagrożenia jego życia lub zdrowia, ochrony przez umieszczenie go u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka lub instytucjonalnej pieczy zastępczej. Zwracano uwagę na to, że nie jest jasne, kto przewozi dziecko i kto pokrywa koszty jego transportu.

Przedstawiciele podmiotów realizujących przedmiotową procedurę wskazują także na skutki alokacji niewystarczających zasobów finansowych na ten cel, w szczególności na szkolenia dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej. Osoby realizujące procedurę „Niebieskie karty" wskazują także na brak pewności co do zgodności podejmowanych przez nie działań z obowiązkiem zachowania poufności wszelkich informacji i danych, w tym osobowych, które uzyskały przy realizacji zadań. Potrzeba przekazywania takich danych pojawia się w toku komunikacji między różnymi podmiotami, których przedstawiciele wchodzą w skład zespołów interdyscyplinarnych. Niezrozumiałe jest przekazywanie zawiadamiania o skierowaniu do uczestnictwa w programie korekcyjno-edukacyjnym dla osób stosujących przemoc domową lub programie psychologiczno-terapeutycznym dla osób stosujących przemoc domową przez zespół interdyscyplinarny do właściwego starosty, a nie bezpośrednio do podmiotu realizującego działania. Negatywnie oceniony został także brak socjologii wśród kierunku studiów, na których uzyskanie wykształcenia lub tytułu zawodowego magistra

umożliwia prowadzenie programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową.

Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się[586] do Ministra do spraw równości o analizę zgłoszonych problemów i podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania wątpliwości towarzyszących realizacji procedury „Niebieskie karty".

25. Projekt nowelizacji Kodeksu karnego w zakresie przestępstw motywowanych przesłankami dyskryminacyjnymi

Rzecznik przekazał Ministrowi Sprawiedliwości[587], Przewodniczącej Komisji do Spraw Dzieci i Młodzieży Sejmu[588], a następnie Przewodniczącej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach Sejmu[589], uwagi do projektu zmiany Kodeksu karnego, który zakłada karalność stosowania przemocy oraz znieważania osób ze względu na niepełnosprawność, wiek, płeć, orientację seksualną i tożsamość płciową.

Cele projektu to m.in. wzmocnienie ochrony prawnokarnej przed przestępstwami motywowanymi przesłankami dyskryminacyjnymi ze względu na niepełnosprawność, wiek, płeć, orientację seksualną i tożsamość płciową oraz zapewnienie pełniejszej realizacji konstytucyjnego zakazu dyskryminacji ze względu na jakąkolwiek przyczynę.

Projekt nie budzi zasadniczych zastrzeżeń, jeśli chodzi o dodanie do przesłanek art. 53 § 2a pkt 6 k.k. oraz do znamion przestępstw art. 119 § 1 k.k., art. 256 § 1 k.k. i art. 257 k.k. cech w postaci niepełnosprawności, wieku, płci i orientacji seksualnej. Rzecznik wskazał jednak, że projekt poszedł zdecydowanie dalej. W miejsce znamienia „z powodu jej przynależności" na gruncie art. 119 § 1 k.k. i na gruncie art. 257 k.k. wprowadza znamię „w związku z przynależnością" – nie wskazując, o czyją przynależność chodzi.

Skutkiem będzie to, że osoba, w którą godzi zachowanie z art. 119 § 1 k.k. oraz z art. 257 k.k., nie będzie musiała na gruncie znowelizowanych przepisów mieć cechy przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej; nie musi jej też cechować bezwyznaniowość, niepełnosprawność, wiek, płeć lub orientacja seksualna. Znamię „w związku z przynależnością" nie determinuje również strony podmiotowej czynów zabronionych z tych przepisów. Możliwe będzie wypełnienie znamion zarówno z zamiarem bezpośrednim, jak i wynikowym.

---

[586] XI.518.4.2024 z 28 października 2024 r.
[587] II.510.345.2024 z 10 kwietnia 2024 r.
[588] II.510.345.2024 z 9 stycznia 2025 r.
[589] Tamże.

Zmiana znamienia „z powodu jej przynależności” na „w związku z przynależnością” ma dla czynów z art. 119 § 1 k.k. i art. 257 k.k. dalej idący skutek niż opisany w uzasadnieniu. Znamię „w związku z przynależnością” – występujące bez dookreślenia przez zaimek dzierżawczy „jej” – oznacza bowiem powiązanie funkcjonalne między zachowaniem wypełniającym znamię czynności sprawczej typów tych czynów zabronionych a cechą w postaci przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej, bezwyznaniowością, niepełnosprawnością, wiekiem, płcią lub orientacją seksualną. Z żadnego z tych przepisów nie wynika jednakże, do kogo ma należeć ta cecha. Znamię „w związku z przynależnością” rozszerza zakres kryminalizacji tych przestępstw na każde zachowanie, którego kontekst sytuacyjny powiązany jest przynależnością narodową, etniczną, rasową, polityczną, wyznaniową, bezwyznaniowością, niepełnosprawnością, wiekiem, płcią lub orientacją seksualną, a którego uczestnicy nie muszą mieć żadnej ze wskazanych cech.

Konsekwencją znamienia „w związku z przynależnością” – bez dodania „jej” – będzie też objęcie zakresem kryminalizacji również zachowań umyślnych przeciw każdej osobie, która prezentuje stanowisko związane z zakazem dyskryminacji związanym z przynależnością narodową, etniczną, rasową, polityczną, wyznaniową, bezwyznaniowością, niepełnosprawnością, wiekiem, płcią lub orientacją seksualną. Pokrzywdzonym przestępstwem z art. 119 § 1 k.k. i art. 257 k.k. w zaproponowanym kształcie będzie mógł być zatem każdy, kto stanął w obronie osoby lub grupy osób, którą cechuje określona przynależność narodowa, etniczna, rasowa, polityczna, wyznaniowa, bezwyznaniowość, niepełnosprawność, wiek, płeć lub orientacja seksualna. Należy to rozumieć szeroko jako stanięcie w obronie koniecznej, jak i obronie w postaci udziału w proteście na rzecz praw osób lub grup z przynajmniej jedną z tych cech albo w postaci udzielania się w Internecie lub mediach na rzecz osób lub grup osób z przynajmniej jedną z tych cech.

Objęcie zakresem kryminalizacji przestępstwa z art. 119 § 1 k.k. czynów popełnionych względem osób niemających opisanych cech oznacza rozszerzenie kryminalizacji na czyny polegające na stosowaniu przemocy dotychczas nieobjęte tym przepisem, a więc podjęte wobec osób, które nie mają jednej z tych cech. Oznacza to też przesunięcie kryminalizacji z art. 190 § 1 k.k. w zakresie groźby bezprawnej na grunt art. 119 § 1 k.k., gdy czyn popełniono wobec osoby, która nie ma jednej z cech z art. 119 § 1 k.k., ale zachowanie jest podejmowane w kontekście sytuacyjnym powiązanym z cechami z tego przepisu.

Objęcie zakresem kryminalizacji przestępstwa ściganego z urzędu z art. 257 k.k. czynów popełnionych względem osób niemających tych cech, oznacza przesunięcie kryminalizacji z art. 216 § 1 k.k. w zakresie czynów popełnionych publicznie, z art. 216 § 2 k.k. oraz z art. 217 § 1 k.k. na grunt art. 257 k.k., gdy czyn został popełniony wobec osoby, która nie ma jednej z cech wyszczególnionych w art. 257 k.k., ale w kontekście sytuacyjnym funkcjonalnie powiązanym z cechami wyszczególnionymi w art. 257 k.k.

W zakresie art. 216 § 1 i 2 k.k. oznacza to kryminalizację jako przestępstwa publicznego z art. 257 k.k. posługiwania się wobec innej osoby wszystkimi tymi inwektywami, które mają konotacje powiązane z przynależnością narodową, etniczną, rasową, polityczną, wyznaniową, bezwyznaniowością, niepełnosprawnością, wiekiem, płcią lub orientacją seksualną – niezależnie od tego, czy pokrzywdzonego charakteryzuje jedna ze wskazanych cech.

Z uzasadnienia projektu nie wynika w żaden sposób, czy tak szeroki zakres kryminalizacji art. 119 § 1 k.k. i art. 257 k.k. jest zabiegiem zamierzonym. Może to także budzić wątpliwości z punktu widzenia dyrektywy[590] Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed oczywiście bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi.

26. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw

Rzecznik przekazał[591] Ministrowi Sprawiedliwości uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (UD153). Ogólną cechą i motywem inicjatywy w zakresie ustaw penalnych jest przywrócenie zasad praworządności, a także dostosowanie warstwy normatywnej do zachodzących przemian technologicznych, kulturowych i aksjologicznych, nowych zjawisk w obszarze przestępczości i negatywnych ocen wobec praktyki stosowania prawa. Szczególnie należy docenić szeroki wymiar implementacji dyrektyw dotyczących prawa do pomocy tłumacza, prawa do informacji, prawa do pomocy obrońcy, w tym dostrzeżenie standardów, jakie powinny dotyczyć oskarżonych poniżej 18. roku życia, które dotychczas były realizowane tylko deklaratywnie.

Słusznie uznano za pilne zmiany dotyczące przywrócenia właściwej roli prokuratora w świetle gwarancji konstytucyjnych: prawa do sądu, nietykalności i wolności osobistej,

[590] Dyrektywa (UE) 2024/1069 z 11 kwietnia 2024 r.
[591] II.510.1260.2024 z 25 listopada 2024 r.

prawa do obrony, zasad równości, podziału i równowagi władz oraz demokratycznego państwa prawnego, a także wymogów, jakie niesie obowiązywanie poszczególnych zasad procesowych: „równości broni", bezpośredniości, kontradyktoryjności czy samodzielności jurysdykcyjnej.

W projekcie pominięto natomiast uchylenie art. 10a k.k., u którego podstaw leży założenie, że osoba czternastoletnia może być sprawcą, wobec którego tylko trwała izolacja w zakładzie karnym jest w stanie wpłynąć na jej postawę, bez wykorzystania wcześniej środków adekwatnych dla nieletnich. Brak tej zmiany należy ocenić negatywnie.

Rzecznik pozytywnie ocenił wykluczenie możliwości podnoszenia ponad 25 lat okresu wymaganego dla warunkowego zwolnienia dla kary dożywocia, co jest konsekwencją projektowanej zmiany w art. 77 § 2 k.k. Należałoby jednak dopuścić, aby art. 77 § 2 k.k. umożliwiał sądowi orzeczenie zarówno łagodniejszych, jak i surowszych ograniczeń do skorzystania przez skazanego z warunkowego zwolnienia niż te przewidziane w art. 78 k.k. oraz aby skorzystanie z tej możliwości stało się regułą.

Często sądy wykonujące karę pozbawienia wolności nie uwzględniają wniosków o warunkowe przedterminowe zwolnienie z reszty kary pozbawienia wolności tylko z tej przyczyny, że kara dotychczas wykonana jest w ich ocenie zbyt krótka. Takie sytuacje nie sprzyjają kształtowaniu u skazanych prawidłowych postaw i prowadzą często do załamania procesu resocjalizacji. Możliwość elastycznego kształtowania przesłanki wymaganego terminu do złożenia wniosku o przedterminowe warunkowe zwolnienie, w tym odejścia od reguły połowy kary jako zasady, na rzecz albo możliwości skrócenia tego okresu albo jego wydłużenia, pozwoli sądom tak kształtować wymiar kary, aby odpowiadał wymaganiom związanym z zastosowaniem dyrektyw prewencji szczególnej i ogólnej.

Pozytywnie należy ocenić też zarówno skrócenie okresu odbywania kary, po którym skazany na dożywotnie pozbawienie wolności może starać się o uzyskanie warunkowego zwolnienia z 30 do 25 lat, jak i uchylenie możliwości wyłączenia ubiegania się przez skazanego o uzyskanie warunkowego przedterminowego zwolnienia. Projektowane rozwiązania pozostają w zgodzie z gwarancjami wynikającymi z art. 3 EKPC, który stanowi, że nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

Zdaniem Rzecznika należy ponownie rozważyć rozszerzenie zakresu obowiązku nagrywania toku czynności protokołowanych w postępowaniu karnym poprzez wprowadzenie obligatoryjności nagrywania dźwięku podczas czynności protokołowanych, umożliwiając odtworzenie wypowiedzi świadków i toku przeprowadzenia innych

dowodów na dalszym etapie postępowania karnego, gdyby zaistniała taka potrzeba. Pozwoliłoby to w szczególności na ograniczenie ryzyka naruszania praw procesowych osób przesłuchiwanych, w tym poprzez znaczne ograniczenie możliwości wywierania niedozwolonego wpływu na ich treść. Stanowiłoby też wyższy poziom ochrony funkcjonariuszy publicznych, zwłaszcza policjantów i prokuratorów, przed pomówieniami o nadużycie uprawnień lub niedochowanie obowiązków.

Rzecznik z aprobatą odniósł się również do projektowanego art. 259 § 3 k.p.k., który dokonuje zmiany, aby areszt tymczasowy nie mógł być stosowany w przypadkach przestępstw zagrożonych karą nieprzekraczającą 2 lat pozbawienia wolności. Aktualnie bowiem tymczasowe aresztowanie nie może być stosowane, jeżeli dane przestępstwo zagrożone jest karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą roku.

27. Odpowiedzialność dyscyplinarna nauczycieli

W 2023 r. tematem wystąpienia do Ministra Edukacji i Nauki była kwestia powierzania kuratorom oświaty, na mocy porozumienia zawartego z wojewodą, zadań związanych z prowadzeniem postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych wobec nauczycieli, w tym uprawnień do powołania rzeczników dyscyplinarnych, ich zastępców oraz członków komisji dyscyplinarnych. Powierzanie zadań następowało w oparciu o art. 20 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Rozwiązanie to budziło wątpliwości, ponieważ dochodziło do sytuacji, gdy rzecznicy dyscyplinarni, ich zastępcy i członkowie komisji dyscyplinarnych byli powoływani przez kuratora oświaty spośród osób zatrudnionych w kuratoriach oświaty i podlegających mu służbowo. Do Rzecznika wpływały w związku z tym sygnały od dyrektorów szkół i nauczycieli, którzy obawiali się, że postępowania dyscyplinarne będą wszczynane w szczególności wobec osób, których światopogląd i związane z nim metody pracy nie były akceptowane przez danego kuratora oświaty, w celu ich zastraszenia lub zdyskredytowania. Obawy te były wzmacniane przez fakt ścisłej współpracy między kuratorem oświaty a powołanym przez niego rzecznikiem dyscyplinarnym lub członkiem komisji dyscyplinarnej.

Zamierzeniem ustawodawcy było oddzielenie funkcji nadzoru pedagogicznego, obejmującego udzielanie pomocy szkołom i nauczycielom, od funkcji represyjnej. Zgodnie z dosłownym brzmieniem przepisów, komisje dyscyplinarne pierwszej instancji powinny być usytuowane przy wojewodzie oraz ministrze właściwym do spraw oświaty i wychowania. Istniały zatem podstawy dla uznania, że przekazanie całości kompetencji na mocy porozumienia między wojewodą a kuratorem oświaty mogło stanowić przekroczenie

ram zawartych w art. 20 ust. 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz niezgodne z prawem przyznanie dodatkowych kompetencji kuratorom oświaty.

Rzecznik zwrócił się[592] do Ministra Edukacji o wskazanie, jaka jest obecna praktyka powoływania rzeczników dyscyplinarnych i ich zastępców oraz członków komisji dyscyplinarnych.

[592] VII.7037.30.2023 z 3 października 2024 r.

Art. 22 – Wolność działalności gospodarczej

Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

1. Zasady rozliczania składki zdrowotnej przez przedsiębiorców

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problematyka dotycząca nowych zasad rozliczania składki zdrowotnej wprowadzonych tzw. Polskim Ładem. Jeszcze na etapie prac legislacyjnych Rzecznik zwracał uwagę na wątpliwości, jakie wzbudza wyłączenie możliwości odliczenia składki zdrowotnej od podatku.

We wnioskach kierowanych do Rzecznika osoby prowadzące działalność gospodarczą najczęściej skarżyły się na skomplikowane ustalenie podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne (dochód z działalności gospodarczej na cele składki zdrowotnej jest inaczej określany niż dla celów podatkowych). Problemem był także brak możliwości uwzględnienia poniesionej straty w przypadku osób, które z przyczyn losowych nie osiągały dochodów. Przedsiębiorcy, którzy mieli większe możliwości zarobkowania, zwracali uwagę na brak górnego limitu podstawy wymiaru składki zdrowotnej. Ponadto wskazywano, że składka zdrowotna w istocie zwiększa podstawę opodatkowania, od której liczona jest wysokość podatku i jednocześnie staje się quasi podatkiem. W konsekwencji nowe zasady obliczania składki zdrowotnej w wielu przypadkach powodowały zapłatę przez przedsiębiorców składki w nienależnej, zawyżonej wysokości.

W toku wymiany korespondencji z resortem zdrowia jeszcze w 2023 r. Rzecznik otrzymał zapewnienie o konieczności uproszczenia nowych rozwiązań w zakresie składki zdrowotnej. Wobec powyższego Rzecznik ponownie zwrócił się[593] do Ministra Zdrowia oraz Ministra Finansów o przedstawienie propozycji reformy zasad rozliczenia składki zdrowotnej oraz wskazanie, kiedy planowane jest wdrożenie oczekiwanych zmian wraz z harmonogramem prac legislacyjnych.

Minister Zdrowia przyznał[594], że obowiązujące przepisy ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, regulujące instytucję składki zdrowotnej osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, z perspektywy tej grupy ubezpieczonych tworzą nieefektywny i zwiększający koszty prowadzenia działalności gospodarczej mechanizm, w którym przedsiębiorca, opodatkowujący dochody z działalności gospodarczej na zasadach

[593] V.511.767.2022 z 8 marca 2024 r.
[594] Pismo z 12 kwietnia 2024 r.

ogólnych – tj. w oparciu o skalę podatkową lub w formie podatku liniowego, zmuszony jest do prowadzenia odrębnej ewidencji księgowej dla celów prawidłowego ustalenia podstawy składki zdrowotnej. Z perspektywy przedsiębiorców problemem jest znaczne obciążenie składką zdrowotną, wpływające na rentowność prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej. Przeprowadzone analizy doprowadziły do wniosku, że wyeliminowanie tych problemów wymaga wdrożenia zmiany na poziomie ustawowym. Ministerstwo Zdrowia przygotowuje projekt ustawy zmieniającej ten stan rzeczy. Na mocy ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[595] wprowadzono nowe zasady ustalania składki zdrowotnej poprzez obniżenie minimalnej podstawy wymiaru składki oraz wyłączono z podstawy wymiaru składki przychody ze sprzedaży środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych.

2. Konieczność stworzenia regulacji prawnej dedykowanej działalności e-kantorów

Od wielu lat nie przeprowadzono prac legislacyjnych mających na celu stworzenie adekwatnej podstawy prawnej regulującej działalność kantorów internetowych. Otrzymywane z resortu finansów zapewnienia wskazują na potrzebę i zasadność uregulowania działalności kantorów internetowych. W odpowiedziach wskazywano, że nie podlega dyskusji to, iż rynek wymiany walut ma być obsługiwany przez podmioty regulowane. W konsekwencji nie powinny na nim działać podmioty świadczące usługę wymiany walut bez nadzoru.

Jednak prowadzone od dłuższego czasu prace nad opracowaniem projektu ustawy zmieniającego Prawo dewizowe[596], mające na celu uregulowanie działalności kantorów internetowych i zapewnienie ochrony klientów, nie przyniosły jak dotąd oczekiwanego rezultatu. Zdaniem resortu finansów aktualnie główną przyczyną braku finalizacji analiz w tym obszarze pozostają zasadnicze rozbieżności co do kluczowych rozwiązań, w szczególności w odniesieniu do organu, który miałby sprawować nadzór nad kantorami internetowymi. Przedłużający się stan braku regulacji prawnej odnoszącej się do kantorów internetowych należy uznać za niepożądany. Wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa może urzeczywistniać się jedynie wówczas, gdy obywatel będzie czuł się bezpiecznie w relacjach prawnych. Skutkiem braku regulacji jest naruszenie bezpieczeństwa prawnego jednostki.

[595] Ustawa z 6 grudnia 2024 r. (Dz.U. poz. 1915).
[596] Ustawa z 27 lipca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 309).

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się[597] do Ministra Finansów z apelem o stworzenie ram prawnych dla działalności kantorów internetowych, w tym o przekazanie informacji na temat aktualnego stanu prac legislacyjnych w tej materii wraz z przedstawieniem harmonogramu podejmowanych i zaplanowanych działań w sprawie.

Minister poinformował[598], że w 2023 i 2024 roku kontynuowane były prace mające na celu uregulowanie działalności kantorów internetowych. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo dewizowe oraz niektórych innych ustaw, zgłoszony jeszcze w grudniu 2022 r. do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, ostatecznie nie uzyskał wpisu. Równolegle do trwającego procesu uzgodnień wewnętrznych, w okresie lipiec–wrzesień 2023 r. trwały konsultacje MF z Narodowym Bankiem Polskim w przedmiocie zmian legislacyjnych w ustawie – Prawo dewizowe, zaproponowanych MF przez NBP. Następnie, w grudniu 2023 r., projekt został przekazany do konsultacji roboczych w MF oraz NBP. W marcu 2024 r. projekt uzyskał zgodę na jego dalsze procedowanie, w wyniku czego został skierowany do uzgodnień wewnętrznych w MF z terminem zgłaszania uwag do dnia 18 kwietnia 2024 r., jak również został wpisany do prowadzonego przez MF Rejestru Legislacji.

W tym czasie do Rzecznika napływały kolejne sygnały o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu kantorów internetowych. Obywatele skarżyli się na kantor cinkciarz.pl, wskazując, że nie mogą uzyskać dostępu do środków pieniężnych, które zostały przesłane do przewalutowania. Transakcje miały status w realizacji, a środki zostały zablokowane. Pomimo podejmowanych prób kontaktu, klienci nie otrzymali konkretnych informacji, w jakim terminie mogą spodziewać się wypłaty środków. Sytuacja ta spotęgowała obawy o bezpieczeństwo dokonywania transakcji za pośrednictwem kantorów internetowych. W związku z powyższym Rzecznik po raz kolejny wystąpił[599] do Ministra Finansów o przekazanie informacji na temat kształtu proponowanych rozwiązań oraz aktualnego stanu prac legislacyjnych, zmierzających do stworzenia regulacji dotyczących kantorów internetowych.

Z nadesłanej odpowiedzi[600] wynika, że w Ministerstwie Finansów w trakcie przeprowadzonych uzgodnień wewnętrznych projektu nowelizacji Prawa dewizowego pojawiło się kilka rozbieżnych stanowisk, które są analizowane i uzgadniane. Ministerstwo jest świadome występowania problemu braku odpowiedniej regulacji prawnej

[597] V.7106.178.2014 z 11 marca 2024 r.
[598] Pismo z 15 kwietnia 2024 r.
[599] V.7106.178.2014 z 24 października 2024 r.
[600] Pismo z 8 listopada 2024 r.

przewidzianej dla działalności kantorów internetowych. Przewiduje się m.in. zdefiniowanie następujących pojęć: bezgotówkowych krajowych środków płatniczych, bezgotówkowych zagranicznych środków płatniczych oraz bezgotówkowej wymiany walut. Ponadto projektowane są także odpowiednie wymogi, w myśl których bezgotówkowa wymiana walut będzie mogła być dokonywana wyłącznie za pośrednictwem rachunków płatniczych w rozumieniu art. 2 pkt 25 ustawy o usługach płatniczych[601] (dalej jako: „u.u.p.”). W efekcie proponowanych rozwiązań działalność gospodarcza w zakresie usług takiej wymiany będzie mogła być wykonywana wyłącznie przez dostawcę usług płatniczych w rozumieniu u.u.p., prowadzącego dla usługobiorcy bezgotówkowej wymiany walut taki rachunek płatniczy.

3. Funkcjonowanie systemu kaucyjnego

Rzecznik z uznaniem przyjął decyzję o zainicjowaniu prac legislacyjnych w celu zmiany przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi w zakresie funkcjonowania systemu kaucyjnego.

Rzecznik zgłaszał wątpliwości dotyczące tej ustawy, formułowane m.in. przez przedsiębiorców z sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Podstawowym zarzutem jest nierównomierne oddziaływanie uchwalonej regulacji na podmioty podlegające systemowi kaucyjnemu – chodzi o dysproporcję pozycji na rynku pomiędzy małymi sklepami lokalnymi a sklepami wielkopowierzchniowymi i należącymi do zagranicznych sieci handlowych. Przystąpienie do systemu kaucyjnego w przypadku przedsiębiorcy prowadzącego jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży nie większej niż 200 m^2 jest częściowo dobrowolne – obowiązkowe jedynie w zakresie pobierania kaucji, natomiast w zakresie zwrotu kaucji oraz zbierania pustych opakowań i odpadów opakowaniowych pozostawione do decyzji przedsiębiorcy. W efekcie nieprzystąpienie do systemu w tym ostatnim zakresie będzie powodować stopniowe wyparcie małych lokalnych sklepów z rynku. Natomiast pełne uczestnictwo może oznaczać obciążenie kosztami niewspółmiernymi do kosztów, które staną się udziałem większych obiektów handlowych. Koszt jednostkowy pełnego udziału w systemie w przeliczeniu na opakowanie ma być wyższy dla małych lokalnych sklepów niż dla sklepów wielkopowierzchniowych i sieciowych.

[601] Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 30 ze zm.).

Do zaburzenia konkurencji dla poszczególnych uczestników systemu kaucyjnego może się dodatkowo przyczynić dopuszczenie przez ustawodawcę funkcjonowania kilku podmiotów reprezentujących, a więc i różnych standardów prowadzenia działalności.

Rzecznik zwrócił się[602] do Ministra Klimatu i Środowiska o rozważenie tych w trakcie prac nad nowelizacją ustawy.

4. Skargi rolników na działanie aplikacji suszowej

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące funkcjonowania rządowej aplikacji suszowej uruchomionej w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Termin na składanie wniosków o pomoc suszową za rok 2023 upłynął dnia 15 marca 2024 r.

Sygnalizowane Rzecznikowi problemy dotyczyły m.in. błędów w szacowaniu strat, trudności z pozyskaniem protokołu suszowego w aplikacji czy krótkiego czasu na dostarczenie dokumentów do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Często pojawiały się błędne protokoły i kalkulacje wygenerowane dla gospodarstw dotkniętych suszą, które nie odzwierciedlały stanu faktycznego. Problemy dotyczyły również braku możliwości pobrania dokumentu końcowego, czyli protokołu lub kalkulacji oszacowania szkód, ze względu na pojawiający się komunikat, że zgłoszenie pozostaje „w edycji". Błąd w funkcjonowaniu aplikacji powodował, że rolnicy często nie byli w stanie pobrać dokumentów wymaganych jako załączniki do wniosku o pomoc finansową, w związku z czym ich wnioski mogły zostać nierozpatrzone lub odrzucone z powodu przekroczenia czasu na ich dostarczenie do Biura Powiatowego ARiMR.

Wobec powyższego Krajowa Rada Izb Rolniczych wystąpiła do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z szeregiem postulatów mających usprawnić funkcjonowanie aplikacji suszowej. Propozycje dotyczyły dopuszczenia jako potwierdzenia wystąpienia suszy w gospodarstwie rolnym raportu strat sporządzonego przez komisję gminną powołaną przez wojewodę w kampanii 2023 i dopuszczenia również do szacowania suszy w gospodarstwie u rolnika. Rolnicy zwrócili się również o podjęcie działań, aby w przyszłości możliwe było sumowanie procentów strat w produkcji roślinnej z dwóch protokołów – suszowego i protokołu oszacowania szkody spowodowanych przez inne zjawiska atmosferyczne.

[602] V.711.2.2024 z 2 czerwca 2024 r.

Rzecznik zwrócił się[603] do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zajęcie stanowiska w tej sprawie. Minister wyjaśnił[604], że na wysokość szkód średniej rocznej produkcji roślinnej ma wpływ nie tylko procentowa wysokość szkód w poszczególnych uprawach, ale również wysokości przychodów z poszczególnych upraw, w tym przychodów z upraw, w których nie jest szacowana susza. Zgodnie z obowiązującymi przepisami zarówno oszacowanie szkód, jak i powyższa pomoc są realizowane dla suszy w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. Szkody spowodowane przez suszę zgodnie z przepisami o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oznaczają szkody spowodowane wystąpieniem, w dowolnym sześciodekadowym okresie od dnia 21 marca do dnia 30 września, spadku klimatycznego bilansu wodnego poniżej wartości określonej dla poszczególnych gatunków roślin uprawnych i gleb. System Monitoringu Suszy Rolniczej podlega ciągłej rozbudowie i doskonaleniu, co pozwala na dokładniejsze szacowanie suszy i może powodować, że blisko siebie położone uprawy tych samych roślin z uwagi na zróżnicowanie glebowe i coraz częściej występujące deszcze punktowe mogą mieć oszacowaną inną wysokość szkód. System Monitoringu Suszy Rolniczej nie uwzględnia szkód powstałych w wyniku innych niekorzystnych zjawisk atmosferycznych czy błędów w agrotechnice, co oznacza, że stan faktyczny upraw może być inny niż wskazania w aplikacji. Nie oznacza to jednak błędów lub nieprawidłowości w protokołach lub kalkulacjach.

5. Konieczność uregulowania sytuacji prawnej obywateli w postępowaniu upadłościowym w sprawach konsumentów

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Departamentu Prawa Gospodarczego w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie możliwości składania pism w postępowaniu upadłościowym przez osoby nieprowadzące działalności gospodarczej (tzw. upadłość konsumencka) z pominięciem systemu teleinformatycznego – Krajowy Rejestr Zadłużonych (KRZ). W ocenie resortu sprawiedliwości konsument powinien móc skorzystać z wyłączenia przewidzianego w art. 491^2 ust. 3 p.u. tak przed, jak i po ogłoszeniu upadłości. W opinii resortu prezentowane odmienne stanowiska nie powinny prowadzić do ograniczenia praw dłużnika w postępowaniu upadłościowym. Zapewniono również, że przy najbliższej nowelizacji prawa upadłościowego ministerstwo dostosuje

[603] VII.7202.9.2024 z 18 czerwca 2024 r.
[604] Pismo z 2 sierpnia 2024 r.

regulacje prawne w taki sposób, aby umożliwić dłużnikom (upadłym) składanie pism w formie papierowej na etapie przed ogłoszeniem upadłości i po nim.

Tymczasem wskazany problem w 2024 r. pozostawał aktualny. Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące niemożności wnoszenia pism do sądu upadłościowego z wyłączeniem systemu KRZ. Wynikało z nich, że wytyczne Ministerstwa Sprawiedliwości nie stanowią źródła prawa i wykładnia prezentowana przez resort sprawiedliwości nie obliguje sądów do jej podzielenia. Dlatego Rzecznik zwrócił się[605] do Ministra Sprawiedliwości o wskazanie, czy problem został dostrzeżony w ramach prac resortu sprawiedliwości oraz czy rozważane było uregulowanie tej kwestii poprzez nowelizację prawa upadłościowego.

W odpowiedzi Minister poinformował[606], że stanowisko dotyczące składania pism w postępowaniu upadłościowym przez osoby nieprowadzące działalności gospodarczej (tzw. upadłość konsumencka) z pominięciem systemu teleinformatycznego – Krajowy Rejestr Zadłużonych (KRZ), pozostaje niezmienione. Konsument powinien móc skorzystać z wyłączenia przewidzianego w art. 491^2 ust. 3 p.u., zarówno przed ogłoszeniem upadłości, jak i po nim. Procedura powinna czynić zadość konstytucyjnemu prawu ochrony własności i innych praw majątkowych oraz prawu dostępu do sądu, w tym również eliminować ograniczenia związane z wykluczeniem cyfrowym. Do resortu wpłynęło kilka spraw związanych z tym problemem. Mimo ich jednostkowego charakteru, przedstawione zagadnienie jest przedmiotem rozważań nad wprowadzeniem właściwych zapisów prawa regulujących działania sądów i uprawnienia konsumentów. Zmiana w tym zakresie jest na etapie prac koncepcyjnych.

[605] V.510.175.2022 z 28 października 2024 r.
[606] Pismo z 14 stycznia 2025 r.

Art. 24 – Ochrona pracy

Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.

Przed sądami wciąż prowadzone są z udziałem Rzecznika postępowania w sprawach wygaśnięcia z mocy ustawy stosunków pracy pracowników służby zagranicznej[607]. W części tych spraw sądy, kierując się uchwałą Sądu Najwyższego[608], uwzględniły powództwa, uznając tym samym ustawę wygaszającą stosunki pracy za niezgodną z konstytucyjną zasadą ochrony pracy.

W licznych sprawach indywidualnych z zakresu prawa pracy, dotyczących naruszenia praw pracowniczych przez pracodawców sektora prywatnego, Rzecznik korzysta natomiast z ustawowego uprawnienia i zwraca się o ich badanie do Państwowej Inspekcji Pracy.

[607] Informacja RPO za 2022 r., s. 317–318.
[608] Uchwała z 17 listopada 2022 r., sygn. akt III PZP 2/21.

Art. 217 Konstytucji – Zasady nakładania podatków

Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

1. Zmiany w Ordynacji podatkowej

Rzecznik zwrócił uwagę na szereg nierozwiązanych problemów, które wymagają zmiany w Ordynacji podatkowej.

Pierwszy z nich dotyczy instrumentalnego wszczynania postępowań karnych skarbowych w celu przerwania biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Wielokrotne apele kierowane przez Rzecznika do Ministra Finansów nie odniosły skutku.

Podobny problem dotyczy art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, który stanowi, że nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym, jednakże po upływie terminu przedawnienia zobowiązania te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu. Regulacja ta jest niekonstytucyjna. W konsekwencji obywatele zmuszeni są do kierowania spraw do sądów administracyjnych, które w oparciu o koncepcję tzw. oczywistej niekonstytucyjności odmawiają stosowania art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej.

Kolejną sprawą wymagającą interwencji ustawodawcy jest ograniczony dostęp Rzecznika Praw Obywatelskich do akt stanowiących tajemnicę skarbową. Rzecznik sygnalizował, że art. 297 § 1 pkt 4 Ordynacji podatkowej jest wadliwie skonstruowany. Regulacja ta umożliwia organom skarbowym udostępnienie akt Rzecznikowi wyłącznie w związku z jego udziałem w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Utrudnia to realizację zadań Rzecznika w zakresie prawa podatkowego.

Istotnym problemem, z którym zmagają się obywatele, jest też ograniczona możliwość weryfikowania decyzji ostatecznych z uwagi na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Przepis art. 245 § 1 pkt 3b Ordynacji podatkowej przewiduje, że organ podatkowy zasadniczo odmawia uchylenia dotychczasowej decyzji w całości lub w części, nawet jeżeli stwierdzi ustawowe podstawy wznowienia, ale wydanie nowej decyzji orzekającej co do istoty sprawy nie mogłoby nastąpić z uwagi na upływ terminów przedawnienia prawa do wydania decyzji ustalającej, zobowiązania podatkowego lub prawa do wydania decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej. Oznacza to, że jeżeli dojdzie do wznowienia postępowania z uwagi na wyrok Trybunału Konstytucyjnego lub

orzeczenie TSUE, organ może wydać decyzję odmawiającą uchylenia dotychczasowego rozstrzygnięcia właśnie z uwagi na przedawnienie.

Rzecznik zwrócił się[609] do Ministra Finansów o przedstawienie stanowiska wobec poruszonych kwestii oraz o przekazanie informacji, czy resort finansów dostrzega potrzebę rozpoczęcia kompleksowych prac nad zmianą ustawy – Ordynacja podatkowa.

Minister przychylił się[610] do postulatów Rzecznika dotyczących: wyeliminowania nieprzedawnialności zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym, rozszerzenia zakresu dostępu Rzecznika do akt podatkowych. Zasadność tych postulatów nie budzi wątpliwości i zostaną one wzięte pod uwagę przy najbliższej nowelizacji Ordynacji podatkowej. Ponownie rozważona zostanie kwestia likwidacji przesłanki zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe.

W ramach działań monitorujących Rzecznik zwrócił się[611] ponownie do Ministra Finansów o przekazanie szczegółowych informacji na temat postępu prac legislacyjnych (wraz z harmonogramem) w każdym z przywołanych obszarów.

2. Podatek od zysków kapitałowych

Rzecznik zwrócił uwagę na problem opodatkowania zysków kapitałowych (tzw. „podatek Belki"). Zdaniem podatników ów podatek negatywnie wpływa na możliwości oszczędzania i gromadzenia kapitału w gospodarstwach domowych, zwłaszcza w czasach istotnego wzrostu cen. Danina ta postrzegana jest przez skarżących jako swoista „kara" za oszczędzanie. Na przestrzeni ostatnich lat Rzecznik systematycznie sygnalizował konieczność przeprowadzenia gruntownych zmian, kierując kolejne wystąpienia do Ministra Finansów. W odpowiedzi otrzymywał zapewnienia oraz deklaracje gotowości podjęcia kroków, mających na celu reformę „podatku Belki". Prowadzone były analizy dotyczące wprowadzenia kwoty wolnej od podatku w opodatkowaniu dochodów z kapitałów pieniężnych. Jednak prace legislacyjne w tym zakresie ostatecznie nie zostały sfinalizowane. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się[612] do Ministra Finansów z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie zasadności, a także kierunku ewentualnych zmian dotyczących „podatku Belki".

---

[609] V.511.128.2020 z 29 stycznia 2024 r.
[610] Pismo z 28 lutego 2024 r.
[611] V.511.128.2020 z 9 grudnia 2024 r.
[612] V.511.719.2022 z 4 stycznia 2024 r.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił[613], że w Ministerstwie Finansów prowadzone są prace nad różnymi koncepcjami preferencji podatkowych mających na celu zwiększenie skłonności obywateli do oszczędzania i inwestowania poprzez ograniczenie opodatkowania osiąganych przez nich zysków kapitałowych, przy czym założeniem rozważanych rozwiązań jest ograniczenie ich do oszczędności lub inwestycji kapitałowych do 100 tys. zł. Przy opracowywaniu zakresu preferencji podatkowych uwzględnione muszą zostać wszystkie możliwe aspekty gospodarcze wprowadzenia takich rozwiązań, w tym w szczególności ich wpływ na sektor finansów publicznych oraz na rynek kapitałowy. Przygotowanie koncepcji, a następnie projektu zmian legislacyjnych, wymaga odpowiedniego czasu niezbędnego do ich rzetelnego wykonania. Działania są prowadzone w kierunku wypracowania takich rozwiązań, które z jednej strony będą zapewniały korzyść podatnikom (z zachowaniem zasady równości podmiotów w prawie), a z drugiej nie będą powodowały nadmiernej komplikacji rozliczeń podatkowych. Pod uwagę muszą być brane również czynniki związane z wdrożeniem i stosowaniem rozliczenia podatkowego wynikającego z przygotowanych koncepcji, takie jak np. konieczność zapewnienia odpowiednich narzędzi informatycznych, a także dostosowania organizacyjnego i kadrowego organów podatkowych.

3. Listy behawioralne wysyłane przez Urzędy Skarbowe podatnikom

Na podstawie doniesień medialnych Rzecznik powziął informację o akcji wysyłania podatnikom tzw. listów behawioralnych. Są to nieformalne pisma o charakterze informacyjnym, w których organy podatkowe przedstawiają ewentualne zastrzeżenia dotyczące prawidłowego wywiązywania się przez obywateli z obowiązków podatkowych. W treści listu znajduje się ogólna wzmianka o tym, że urząd zauważył zdarzenie, które wywołuje skutki podatkowe. Dodatkowo może pojawić się zapis sugerujący, że reakcja obywatela na otrzymany list będzie monitorowana przez organy.

Praktyka wysyłania listów behawioralnych wzbudza nie tylko dużo emocji wśród podatników, którzy już odebrali taką korespondencję, ale także wywołuje szereg wątpliwości i pytań. Przepisy obowiązującej Ordynacji podatkowej nie przewidują bowiem regulacji odnoszącej się do kierowania przez organy podatkowe listów behawioralnych. Wystosowanie takiego listu do podatnika oparte jest zasadniczo na podejrzeniu organu, że adresat narusza przepisy podatkowe. Natomiast zakres przedmiotowy listu może w istocie

[613] Pismo z 6 lutego 2024 r.

dotyczyć nieograniczonego katalogu spraw podatkowych, np. prowadzenia niezarejestrowanej działalności gospodarczej, zbyt niskiej rentowności prowadzonej działalności, braku przeglądu kasy rejestrującej, nierozliczania przychodów z najmu, nabycia rzeczy i praw majątkowych w drodze dziedziczenia, w tym uzyskania zwolnienia od podatku od spadków i darowizn, nieprawidłowego wypełniania obowiązków płatnika, utraty zwolnienia z podatku VAT. Tak szeroki zakres niesformalizowanej procedury ostrzegawczej w formie listu behawioralnego może w niektórych przypadkach stanowić pole do nadużyć w kontaktach organów z podatnikami.

Otrzymanie przez podatnika pisma behawioralnego może wywołać stan niepewności i dezorientacji. Pojawiają się wątpliwości co do podstawy prawnej kierowania tego rodzaju korespondencji, o to, jakie będą konsekwencje ewentualnego braku odpowiedzi, a także o to, w jakim terminie i w jaki sposób najlepiej skontaktować się z organem. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[614] do Ministra Finansów o przedstawienie kompleksowych wyjaśnień.

Minister wyjaśnił[615], że zgodnie z obowiązującymi przepisami Krajowa Administracja Skarbowa jest obowiązana podejmować wszelkie działania dozwolone przepisami prawa, ukierunkowane na sprawny pobór należności budżetowych, wspieranie podatników w wypełnianiu obowiązków podatkowych oraz eliminowanie zachowań niezgodnych z prawem. Pisma behawioralne miały być w założeniu formą wsparcia podatników w prawidłowym wywiązywaniu się z obowiązków podatkowych, czyli działaniem, do którego również ustawowo zobligowana jest KAS. Pisma te mają charakter niezobowiązujący, zawierają informację, że organ podatkowy zidentyfikował zdarzenie, które może rodzić określone skutki na gruncie prawa podatkowego. Dzięki temu podatnik może zweryfikować, czy przedstawione zdarzenie może dotyczyć jego sytuacji faktycznej i skonfrontować swoje działania z wyjaśnieniami przedstawionymi przez organ podatkowy. Wiele naruszeń przepisów prawa podatkowego wynika z braku świadomości podatników, że dane zdarzenie faktyczne rodzi obowiązki wynikające z prawa podatkowego. Istota korespondencji behawioralnej polega na wsparciu i ukierunkowaniu podatników w prawidłowym wypełnianiu obowiązków podatkowych, co ogranicza konieczność podjęcia sformalizowanych procedur kontrolnych w tym zakresie.

[614] V.511.107.2024 z 26 lutego 2024 r.
[615] Pismo z 20 marca 2024 r.

4. Doliczanie przez notariuszy podatku od towarów i usług do taksy notarialnej

Problematyka doliczania przez notariuszy podatku od towarów i usług do taksy notarialnej była przedmiotem licznych wystąpień Rzecznika VII i VIII kadencji – do Ministra Finansów, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Krajowej Rady Notarialnej (dalej jako: „KRN") oraz komisji sejmowych i senackich. Problem pozostał nierozwiązany, żaden z organów nie uznał się za właściwy do podjęcia prac legislacyjnych w celu doprecyzowania sposobu obliczania wynagrodzenia przez notariuszy. W udzielonych przez resort sprawiedliwości wyjaśnieniach nie wskazano podstawy prawnej doliczania podatku VAT do taksy, informując, że wynika ona z obowiązku wyinterpretowanego w oparciu o poglądy zaprezentowane przez Sąd Najwyższy. Pogląd ten budzi wątpliwości z uwagi na konstytucyjne standardy dotyczące władztwa podatkowego i nakładania danin, gdyż ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych wymaga wyraźnej podstawy ustawowej (art. 84 w zw. art. 217 Konstytucji). Na gruncie prawa podatkowego brak jest reguły dopuszczającej stosowanie analogii.

Z przepisów regulujących maksymalne stawki taksy notarialnej oraz podatek od towarów i usług nie wynika, czy przy umownym ustaleniu wynagrodzenia uwzględnia się należny od tego wynagrodzenia podatek od towarów i usług (VAT), czy też ustalone wynagrodzenie podlega podwyższeniu o ten podatek. Doniosłość skutków prawnych związanych z czynnościami notarialnymi sprawiła, że ustawodawca zdecydował się na ograniczenie swobody kształtowania wysokości wynagrodzenia notariusza w umowie ze stronami czynności poprzez wprowadzenie tzw. maksymalnych stawek taksy notarialnej właściwych dla danej czynności. Można zatem uznać, że przyjęte przez prawodawcę maksymalne stawki taksy miały charakter gwarancyjny – tzn. nie powinny przekraczać ustalonej kwoty. Dlatego obciążenie osoby korzystającej z usług notariusza dodatkowym świadczeniem publicznoprawnym wymaga ustawowej podstawy obowiązku spełnienia tego świadczenia.

Ponadto podwyższenie wynagrodzenia notariuszy za wykonane czynności notarialne o należny podatek VAT oznacza podwyższenie kosztów czynności notarialnych, zwłaszcza dla podmiotów niebędących podatnikami VAT lub podatników VAT, którym nie przysługiwałoby prawo do odliczenia VAT w związku z prowadzoną działalnością. Uczestnicy obrotu prawnego nie mogą w sytuacjach, w których niezbędny jest udział notariusza (np. poświadczenia notarialne, sporządzanie wypisów, odpisów i wyciągów dokumentów etc.), podjąć decyzji o wyborze innych alternatywnych sposobów osiągnięcia zamierzonych skutków prawnych. Taka możliwość istnieje w przypadku konieczności

skorzystania z pomocy prawnej i wyboru radcy prawnego lub adwokata. Opłaty za czynności adwokatów czy radów prawnych określane są w ramach umowy zawartej z klientem. Osoba, która chce skorzystać z pomocy prawnej, ma zatem możliwość wyboru tańszych usług lub negocjowania ceny, w odróżnieniu do sytuacji, w której zobligowana jest do skorzystania z usług notariusza – wówczas takie możliwości nie istnieją. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się[616] do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska.

Minister, mając na uwadze dotychczasową utrwaloną wykładnię oraz wieloletnią praktykę, niekwestionowaną przez Ministerstwo Finansów do 2021 r., poinformował[617], że nie dostrzega obecnie konieczności podjęcia działań legislacyjnych w zakresie zasad naliczania podatku VAT od taksy notarialnej.

5. Sytuacja podatkowa osób samotnie wychowujących dzieci

Sytuacja podatkowa osób samotnie wychowujących dzieci od dłuższego czasu stanowi przedmiot badań Rzecznika. W obecnym brzmieniu przepisy prawa stanowią, że od dochodów jednego rodzica lub opiekuna prawnego, podlegającego obowiązkowi podatkowemu, będącego panną, kawalerem, wdową, wdowcem, rozwódką, rozwodnikiem, osobą, w stosunku do której orzeczono separację w rozumieniu odrębnych przepisów, lub osobą, której małżonek został pozbawiony praw rodzicielskich lub odbywa karę pozbawienia wolności, jeżeli ten rodzic lub opiekun w roku podatkowym samotnie wychowuje dzieci: małoletnie; pełnoletnie, które zgodnie z odrębnymi przepisami otrzymywały zasiłek (dodatek) pielęgnacyjny lub rentę socjalną; pełnoletnie do ukończenia 25. roku życia, uczące się w szkołach, o których mowa w przepisach regulujących system oświatowy lub szkolnictwo wyższe, obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innym państwie; podatek może być określany w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy dochodów osoby samotnie wychowującej dzieci na wniosek wyrażony w rocznym zeznaniu podatkowym. Pomimo zgłaszanych zastrzeżeń, ustawodawca postanowił wprowadzić istotne ograniczenie w zasadach wspólnego rozliczenia się dla rodziców samotnie wychowujących dzieci. Wprowadzono bowiem do porządku prawnego regulację, zgodnie z którą opisany sposób opodatkowania nie ma zastosowania do osoby, która wychowuje wspólnie z drugim rodzicem albo opiekunem prawnym co najmniej jedno dziecko, w tym również gdy dziecko

[616] V.511.612.2020 z 29 lutego 2024 r.
[617] Pismo z 28 listopada 2024 r.

jest pod opieką naprzemienną, w związku z którą obydwojgu rodzicom zostało ustalone świadczenie wychowawcze.

W stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2021 r. sądy administracyjne stały na korzystnym dla podatników stanowisku, zgodnie z którym skoro samotnie wychowującą dziecko jest osoba, która w oznaczonym czasie sama zajmuje się dzieckiem i faktycznie wychowuje dziecko bez udziału drugiego z rodziców, to w sytuacji, gdy oboje rodzice sprawują opiekę nad dzieckiem oddzielnie, w innym miejscu, naprzemiennie, a więc nie wspólnie, to prawo do skorzystania z preferencyjnego opodatkowania może mieć każdy z rodziców. Aktualnie można zaobserwować praktyki organów podatkowych polegające na odmawianiu możliwości preferencyjnego rozliczenia się osobom rozwiedzionym, faktycznie samotnie wychowującym dziecko, w sytuacji gdy nie jest ono objęte systemem opieki naprzemiennej, ale utrzymuje kontakt z drugim rodzicem. Organy podatkowe stoją na stanowisku, zgodnie z którym jakikolwiek udział rodzica w wychowywaniu dziecka (nawet sprowadzający się do utrzymywania kontaktów) automatycznie przekreśla możliwość skorzystania z preferencyjnego opodatkowania przez rodzica faktycznie ponoszącego ciężar samotnego wychowania dziecka. Za osobę samotnie wychowującą dziecko organy uznają wyłącznie osobę, która zupełnie sama (bez udziału drugiej osoby) zajmuje się wychowywaniem dziecka, stale troszczy się o jego byt materialny i rozwój emocjonalny.

W ocenie Rzecznika nie można zgodzić się z powyższą wykładnią prezentowaną przez organy podatkowe. Takie działania zdają się przeczyć polityce prorodzinnej państwa, której celem jest zapewnienie systemowego wsparcia dla rodziców, zwłaszcza w przypadku samotnego wychowywania dzieci. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się[618] do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska wobec zasygnalizowanego problemu.

Minister wyraził[619] przekonanie, że obecnie funkcjonujące rozwiązania podatkowe zawarte w ustawie o PIT realizują wytyczną, aby dobro rodziny było priorytetem w zakresie kreowania polityki społecznej i gospodarczej państwa. Świadczy o tym rozmaitość ulg podatkowych, które są adresowane, między innymi, do opiekunów i rodziców, małżonków, osób z niepełnosprawnościami lub członków ich rodzin, a także do osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Minister nie znajduje obecnie

[618] V.511.646.2021 z 3 kwietnia 2024 r.
[619] Pismo z 2 maja 2024 r.

uzasadnienia do zmiany aktualnych przepisów lub wydawania objaśnień podatkowych ich dotyczących.

6. Opodatkowanie świadczeń na zaspokajanie potrzeb rodziny przy rozdzielności majątkowej małżonków

Na tle skarg wpływających do Rzecznika wyłonił się problem opodatkowania świadczeń na zaspokojenie potrzeb rodziny, jaki dotyka małżonków decydujących się na rozdzielność majątkową.

W Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym obowiązek małżonków do wzajemnej pomocy i współdziałania dla dobra rodziny skonkretyzowany został m.in. poprzez zobowiązanie ich do przyczynienia się do zaspokojenia potrzeb rodziny, według ich sił i możliwości zarobkowych. Obowiązek ten jest niezależny od stosunku majątkowego, w jakim żyją małżonkowie, a jego niespełnienie może być przyczyną wystąpienia przez jednego z małżonków do sądu z wnioskiem o zasądzenie świadczenia w celu zaspokojenia potrzeb rodziny.

Okoliczności łączące małżonków pod względem ustroju majątkowego w tym przypadku mają fundamentalne znaczenie w aspekcie podatkowym. Ustawodawca postanowił, że w przypadku zobligowania jednego z małżonków do przekazywania środków na utrzymanie rodziny przez sąd, wyłączone z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych są kwoty, które jeden z małżonków przekazuje drugiemu, w celu wypełnienia obowiązków wynikających z art. 27 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Wyłączenie z opodatkowania znajduje jednak zastosowanie tylko w sytuacji, w której małżonkowie funkcjonowali bez rozdzielności majątkowej. Skutkiem tego jest sytuacja, w której organy podatkowe oraz sądy administracyjne zajmują stanowisko, według którego po ustanowieniu rozdzielności majątkowej, świadczenie na zaspokajanie kosztów utrzymania rodziny stanowi przychód z innych źródeł, a tym samym podlega opodatkowaniu.

Wobec powyższego powstaje pytanie, czy nie byłoby zasadne wyłączenie spod opodatkowania świadczeń na zaspokajanie potrzeb rodziny także w ramach ustroju rozdzielności majątkowej. Sama zmiana ustroju majątkowego między małżonkami nie ma przecież znaczenia w świetle przepisów o potrzebie wzajemnej pomocy i przyczyniania się do zapewnienia potrzeb utrzymania rodziny. Zróżnicowanie sytuacji podatkowej osób otrzymujących świadczenie wypłacane na zaspokojenie potrzeb rodziny ze względu na istniejący między małżonkami ustrój majątkowy może budzić zastrzeżenia. Cel

przekazywanego świadczenia jest taki sam, niezależnie od ustroju majątkowego małżonków, natomiast sytuacja, w której małżonkowie pozostają w rozdzielności majątkowej, niekorzystnie kształtuje sytuację podatkową osoby uprawnionej do otrzymania świadczenia na zaspokajanie potrzeb rodziny.

Mając na uwadze, że dobro rodziny jest wartością chronioną konstytucyjnie, a beneficjentami prawa do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych są rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, Rzecznik uznał za bezzasadne różnicowanie sytuacji podatkowej obywateli otrzymujących świadczenia na zaspokajanie potrzeb rodziny w zależności od istniejącego małżeńskiego ustroju majątkowego. Rzecznik zwrócił się[620] do Ministra Finansów z prośbą o zajęcie stanowiska, także pod kątem ewentualnych zmian legislacyjnych.

W ocenie[621] Ministra obowiązujące obecnie regulacje nie naruszają konstytucyjnej zasady równości. Ustawodawca wyłączył spod działania ustawy PIT przychody, które nie powinny być rozpatrywane w prawnopodatkowym ujęciu. Natomiast te przychody na zaspokojenie potrzeb rodziny, które nie podlegają wyłączeniu spod działania ustawy PIT, objęte zostały zwolnieniem przedmiotowym. Pozwala to osiągnąć porównywalny, jeżeli nie taki sam efekt w postaci braku opodatkowania. Jednocześnie wskazano, że poruszony w wystąpieniu problem zostanie poddany gruntownej analizie. Zdaniem resortu finansów świadczenia na zaspokojenie potrzeb rodziny są na tyle istotnym elementem bytu codziennego każdego ogniska domowego, że ich podatkowy aspekt nie powinien powodować wątpliwości. Ministerstwo wskazało, że nie wyklucza zmian legislacyjnych podczas najbliższej rządowej inicjatywy ustawodawczej dotyczącej ustawy o PIT.

W związku z otrzymaniem tego zapewnienia Rzecznik zwrócił się[622] do Ministra Finansów o przekazanie informacji na temat rozważanego kierunku zmian oraz ewentualnego harmonogramu prac legislacyjnych w tym obszarze.

Ministerstwo poinformowało[623], że postulat Rzecznika dotyczący zrównania sytuacji podatkowej świadczeń na zaspokojenie potrzeb rodziny, o których mowa w art. 27 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, niezależnie od ustroju majątkowego istniejącego pomiędzy małżonkami, zostanie uwzględniony w najbliższym rządowym projekcie nowelizacji ustawy o PIT. Zmianę w tym zakresie zawiera projekt nowelizacji, wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD116. Z

[620] V.511.521.2023 z 3 kwietnia 2024 r.
[621] Pismo z 6 maja 2024 r.
[622] V.511.521.2023 z 9 grudnia 2024 r.
[623] Pismo z 17 grudnia 2024 r.

chwilą przekazania projektu do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, zostanie on podany do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie go na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny.

7. Problemy opodatkowania nieruchomości

Resort finansów przygotował nową wersję projektu nowelizacji przepisów dotyczących podatków od nieruchomości (nr UD72). Projekt jest odpowiedzią na wieloletnią bezczynność ustawodawcy co do stworzenia autonomicznych definicji budynku i budowli na cele podatkowe oraz wynika z konieczności wykonania wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2003 r. (sygn. akt SK 14/21) w sprawie niekonstytucyjności definicji legalnej budowli i z dnia 18 października 2023 r. (sygn. akt SK 23/19) w przedmiocie opodatkowania wyższą stawką podatku od nieruchomości garaży wielostanowiskowych stanowiących przedmiot odrębnej własności, znajdujących się w budynkach mieszkalnych.

Rzecznik zwrócił uwagę, że projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o podatku leśnym oraz ustawy o opłacie skarbowej stanowi tylko częściową odpowiedź na bieżące, wielopłaszczyznowe problemy opodatkowania nieruchomości. Rzecznik ponownie zaapelował[624] o głębszą reformę danin samorządowych. Aktualny stan przepisów podatkowych w zakresie opodatkowania nieruchomości, zwłaszcza nieprecyzyjna treść regulacji, brak jednolitej terminologii, częste zmiany czy liczne odesłania niezmiennie stanowią główne źródło wielu problemów interpretacyjnych i w konsekwencji przyczynę prowadzenia wieloletnich sporów między podatnikami a organami. Długotrwała bierność ustawodawcy, który mimo wyroków i postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego, a także wielu wystąpień kolejnych Rzeczników, nie podejmował działań naprawczych, powodowała konieczność występowania podatników na drogę sądową. W rezultacie wymusiło to wzmożoną aktywność orzecznicza sądów administracyjnych. Wnioski z analiz statystycznych wskazują na rosnącą tendencję napływu nowych spraw związanych z podatkiem od nieruchomości. Z perspektywy podatników sytuację skomplikował fakt, że orzecznictwo wykreowało kazuistyczne trendy, które wzmocniły przekonanie o tym, że trudno o sformułowanie uniwersalnych wniosków. Decydującego znaczenia w kwestii

[624] V.511.364.2024 z 8 lipca 2024 r.

opodatkowania podatkiem od nieruchomości nabrały ustalenia stanu faktycznego konkretnej sprawy, wymagające niejednokrotnie wiadomości specjalnych.

Za ten stan rzeczy odpowiada przede wszystkim archaiczna konstrukcja ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zawierająca liczne mankamenty konstrukcyjne dotyczące przepisów regulujących podmiot, przedmiot podatku, podstawę opodatkowania, stawki podatkowe, katalog zwolnień, a także tryb i warunki płatności podatku. Dodatkowym istotnym utrudnieniem w tym przypadku jest zdecentralizowanie organów podatkowych. W praktyce można zaobserwować brak jednolitości w interpretacji niejasnych przepisów podatkowych przez organy (uzależniony od stanowiska danej gminy), co istotnie pogłębia stan niepewności podatników. Ponadto ustawa o podatkach i opłatach lokalnych jest jednym z najstarszych aktów podatkowych w systemie, niedostosowanym do współczesnych realiów.

Ustosunkowując się zaś do projektu, Rzecznik podkreślił, że zasadniczym punktem odniesienia powinny być wytyczne wynikające z wyroków[625] Trybunału Konstytucyjnego. Tymczasem w uzasadnieniu zmian w ogóle się do nich nie odwołano. Idea prostego przeniesienia do ustawy podatkowej ogólnego katalogu obiektów uznanych za budowle i wymienionych w projektowanym załączniku nr 4 może budzić wątpliwości pod kątem jednoznaczności i precyzyjności przedmiotu opodatkowania. Istotnym zagadnieniem jest również wzajemne rozgraniczenie pojęć, takich jak budynek lub budowla. W praktyce mogą powstać wątpliwości co do obiektów, które w ocenie podatników będą spełniały cechy budynku, ale jednocześnie będą klasyfikowane jako budowle poprzez wskazanie w treści załącznika nr 4 do projektowanej ustawy. Wśród podatników zastrzeżenia może budzić to, że zaproponowane w projekcie zmiany zwiększą obciążenia fiskalne z uwagi na uwzględnienie w definicji budowli także instalacji i urządzeń, jeżeli stanowią wraz z obiektem całość techniczno-użytkową. Kolejne wątpliwości dotyczą sformułowania zamieszczonego w nowej definicji budowli, a mianowicie pojęcia „wykonania z użyciem wyrobów budowlanych”. Ponadto proponowana treść definicji budynku odwołuje się do zdefiniowanego w projekcie pojęcia „trwałego związania z gruntem”. O ile samą ideę doprecyzowania w tym zakresie należy ocenić pozytywnie, to wątpliwości może jednak budzić przyjęcie szerokiej koncepcji związania obiektu z gruntem, jako decydującej o opodatkowaniu obiektu. Natomiast w kontekście zmian dotyczących opodatkowania garaży, Rzecznik wskazał, że propozycje zawarte w opiniowanym projekcie są korzystne

[625] Wyrok TK z 4 lipca 2023 r. (sygn. akt SK 14/21) oraz z 18 października 2023 r. (sygn. akt SK 23/19).

dla podatników, ale jednocześnie niewystarczające. Po pierwsze, regulacja jest ograniczona, gdyż dotyczy wyłącznie garaży wielostanowiskowych. Stąd też mogą pojawić się dalsze wątpliwości np. co do garaży wolno stojących. Po drugie, projekt pomija konieczność stworzenia autonomicznej definicji garażu na cele podatkowe.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Finansów Rzecznik odniósł się[626] do nowej wersji projektu (nr UD72). Rzecznik wyraził zadowolenie z dostrzeżenia sygnalizowanych obszarów problemowych, tj. konieczności uporządkowania wzajemnych relacji między pojęciami budynku i budowli, z utrzymania zasady pierwszeństwa kwalifikacji danego obiektu jako budynku, z rezygnacji z odwołania się do pojęcia „wykonania z użyciem wyrobów budowalnych", odejścia od koncepcji „całości techniczno-użytkowej", uszczegółowienia załącznika do ustawy oraz z wprowadzenia zmian w zakresie dotychczasowych ograniczeń co do tego, że wyłącznie garaż wielostanowiskowy w budynku mieszkalnym został uznany za część mieszkalną. Jednocześnie Rzecznik zwrócił uwagę, że odejście od koncepcji odwołania się wyłącznie do garaży wielostanowiskowych jest właściwe, niemniej jednak niewystarczające. Nadal nie obejmuje ono garaży wolno stojących. Dlatego też należałoby uznać, że w sytuacji, gdy garaż wolno stojący pełni tzw. funkcję mieszkalną, to powinien również korzystać z preferencyjnej stawki w podatku od nieruchomości. Ponadto Rzecznik ponownie zwrócił uwagę na konieczność uporządkowania siatki pojęciowej poprzez stworzenie autonomicznej definicji garażu na cele podatkowe.

Ostatecznie na mocy ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o opłacie skarbowej[627] wprowadzono nowe przepisy w zakresie definicji budowli oraz budynku na cele podatkowe oraz wskazano, że za część mieszkalną budynku mieszkalnego uznaje się także pomieszczenie przeznaczone do przechowywania pojazdów w tym budynku.

8. Trudności obywateli w skorzystaniu ze zwolnienia w podatku od spadków i darowizn po stracie osoby najbliższej

Do Rzecznika wpływały skargi wskazujące na trudności obywateli w skorzystaniu ze zwolnienia w podatku od spadków i darowizn po stracie osoby najbliższej. Zdaniem skarżących niejednokrotnie przyczyną niedotrzymania ustawowego 6-miesięcznego terminu na zgłoszenie w urzędzie skarbowym nabycia spadku na formularzu SD-Z2 jest

[626] V.511.364.2024 z 9 września 2024 r.
[627] Ustawa z 19 listopada 2024 r. (Dz.U. poz. 1757).

brak wiedzy/niedoinformowanie podatnika o warunkach formalnych koniecznych do uzyskania zwolnienia podatkowego. Skarżący wskazywali na istotność przekazu informacyjnego na temat przysługujących podatnikowi preferencji podatkowych po stracie osoby najbliższej oraz warunków koniecznych do ich spełnienia. Gdyby otrzymywali jasny komunikat – zarówno ze strony sądu, jak i notariuszy – o możliwości skorzystania ze zwolnienia pod warunkiem zgłoszenia do urzędu skarbowego nabycia spadku w ciągu 6 miesięcy, z pewnością zmniejszyłaby się liczba osób opodatkowanych podatkiem od spadków i darowizn po stracie osoby najbliższej.

Sądy administracyjne stoją na stanowisku, zgodnie z którym niedotrzymanie terminu określonego w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn (dalej jako: „upsid") wywiera skutek prawny w postaci definitywnej utraty prawa do zwolnienia, bez względu na przyczynę uchybienia. Regulacja dotycząca terminu ma charakter materialnoprawny, termin ten nie podlega więc przywróceniu.

Rzecznik zwrócił się[628] do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w sprawie zasadności zainicjowania zmian legislacyjnych polegających na wprowadzeniu ustawowego obowiązku pouczenia obywatela o warunkach koniecznych do uzyskania zwolnienia dla osób najbliższych lub podjęcia innych działań, mających na celu wzmocnienie sytuacji podatników, którzy z niezawinionych przyczyn lub z powodu niedoinformowania nie dopełnili warunków niezbędnych do skorzystania ze zwolnienia w podatku od spadków i darowizn.

Minister zauważył[629], że ustawodawca uwzględnił w sposób wyważony wskazany w ustawie zasadniczej zarówno interes podatników (ochronę własności majątku), jak i interes beneficjentów wpływów z podatku od spadków i darowizn (gmin). Potwierdził także, że termin określony w art. 4a upsd jest terminem prawa materialnego, który kształtuje prawo do możliwości skorzystania ze zwolnienia podatkowego, a jego upływ skutkuje wygaśnięciem tego uprawnienia. Termin do dokonania zgłoszenia jest wystarczająco długi, aby podatnik dochował należytej staranności także w wykonywaniu obowiązków wynikających z ustaw podatkowych. W ocenie resortu na szczególną uwagę zasługują osoby, które z niezawinionych przyczyn nie dopełniły warunków niezbędnych do skorzystania ze zwolnienia. Z tego względu w toku planowanej w 2025 r. nowelizacji upsd zostaną rozważone zmiany legislacyjne, które w szczególnie uzasadnionych przypadkach pozwolą wyeliminować negatywne konsekwencje niedotrzymania terminu zgłoszenia

[628] V.511.526.2024 z 12 listopada 2024 r.
[629] Pismo z 4 grudnia 2024 r.

nabytych rzeczy lub praw majątkowych przez osoby uprawnione do zwolnienia od podatku od spadków i darowizn.

9. Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości wynajmu przez przedsiębiorców lokali przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych najemców

Rzecznik przystąpił[630] do postępowania w sprawie z wniosku Prokuratora Generalnego o podjęcie uchwały w składzie siedmiu sędziów NSA z uwagi na istniejące w orzecznictwie rozbieżności. Istota sporu sprowadzała się do ustalenia właściwej stawki w podatku od nieruchomości. W sytuacji wynajmu budynków mieszkalnych lub ich części, które służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców w ramach prowadzenia działalności gospodarczej, nie było jasne, czy znajdzie zastosowanie stawka niższa przeznaczona dla budynków mieszkalnych (1,15 zł od 1 m^2 powierzchni użytkowej), czy też stawka maksymalna właściwa dla budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej (33,10 zł od 1 m^2 powierzchni użytkowej). W ocenie Prokuratora istniejące rozbieżności w orzecznictwie powinny być rozstrzygnięte w ten sposób, że zastosowanie wyższej stawki podatku od nieruchomości nie jest uzależnione od rzeczywistego (fizycznego) zajęcia lokalu na bezpośrednie wykonywanie w nim działalności gospodarczej. Prokurator opowiedział się za poglądem, który za kluczowe uznawał kryterium wykorzystywania budynków mieszkalnych lub ich części do osiągnięcia gospodarczych celów przedsiębiorcy.

Rzecznik nie zgodził się z tym kierunkiem wykładni przepisów. Zdaniem Rzecznika przesłanka „zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej" ma autonomiczny i zakresowo węższy charakter w stosunku do pojęcia „związany z prowadzeniem działalności gospodarczej". W przepisach podatkowych ustawodawca nie wprowadził definicji legalnej terminu „zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej". Dlatego też należałoby odnieść się przede wszystkim do językowego znaczenia tego pojęcia. Czasownik „zająć", od którego pochodzi imiesłów przymiotnikowy „zajętych", oznacza „zapełnić sobą lub czymś jakąś przestrzeń lub powierzchnię". W sytuacji zatem, gdy mamy do czynienia z niebudzącym wątpliwości zajęciem budynku lub jego części na cel mieszkalny, nie można automatycznie wywodzić, że prowadzi to do zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej (tylko z racji pośredniego związku z tym, że podmiotem wynajmującym budynki mieszkalne lub ich części, służące w istocie do

[630] V.511.575.2024 z 14 października 2024 r.

zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najemców, jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą).

Ponadto Rzecznik zwrócił uwagę na konieczność dokonywania prokonstytucyjnej wykładni spornego zwrotu „zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej". Nie powinno budzić wątpliwości, że *ratio legis* wprowadzenia preferencyjnej stawki podatku dla budynków mieszkalnych lub ich części ma na celu realizację konstytucyjnego obowiązku państwa wspierania polityki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Zastrzeżenia budzi więc wykładnia zmierzająca do zwiększenia obciążenia podatkowego, w sytuacji gdy mamy do czynienia z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych obywateli.

NSA w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę[631], w której rozstrzygnął dotychczasowe wątpliwości, wskazując, że budynki sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako mieszkalne, przeznaczone do najmu w ramach prowadzonej przez podatnika podatku od nieruchomości (wynajmującego) działalności gospodarczej, w takiej części, w jakiej służą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych najemców, należy traktować jako budynki mieszkalne lub ich części, podlegające opodatkowaniu niższą stawką podatku od nieruchomości. W ocenie NSA z zajęciem budynku lub jego części na prowadzenie działalności gospodarczej wynajmującego będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy w obrębie (wewnątrz) jego powierzchni wykonywane są faktycznie działania wypełniające definicję działalności gospodarczej lub nie jest realizowany cel mieszkaniowy, a budynek mieszkalny pozostaje w dyspozycji przedsiębiorcy (podatnika podatku od nieruchomości), stanowiąc element jego strategii gospodarczej. Tym samym, za „zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej" nie będą mogły być uznane te części budynku mieszkalnego, które są wykorzystywane (zajęte) na cele mieszkalne, przez co należy rozumieć „trwałe zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkaniowych" posiadacza lokalu, nawet wówczas, gdy ich oddanie przez podatnika do korzystania osobom trzecim dla realizacji tej funkcji (zajęcie na cele mieszkalne) nastąpiło w ramach prowadzenia działalności gospodarczej podatnika.

NSA wskazał, że przychyla się do stanowiska Rzecznika, że wykładnia spornego zwrotu „zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej" ma swoje uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych, m.in. w nakazie wspierania polityki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP).

---

[631] Uchwała z 21 października 2024 r. (sygn. akt III FPS 2/24).

10. Opłata abonamentowa za odbiornik radiofoniczny i telewizyjny

Problemy systemowe związane z obowiązującą regulacją dotyczącą opłat abonamentowych za odbiornik radiofoniczny i telewizyjny pozostawały przedmiotem zainteresowania kolejnych Rzeczników. Pomimo wielokrotnych zapowiedzi reformy systemu abonamentowego, prezentowania na przestrzeni ostatnich lat różnych koncepcji prawnych w tym zakresie, problem pozostaje aktualny. System opłat abonamentowych został wadliwie skonstruowany i wymaga przeprowadzenia gruntownej reformy.

Analiza skarg, które regularnie napływają do Rzecznika, wskazuje na nieprawidłowości związane także z procedurą egzekwowania opłat abonamentowych. W wielu przypadkach problem dotyczy osób starszych, schorowanych, z niepełnosprawnościami, znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej, które często nie wiedzą, w jaki sposób i gdzie mogą szukać pomocy prawnej. Z ostatnich wyjaśnień otrzymanych od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego wynikało, że zasygnalizowana kwestia poprawy obowiązujących w tym zakresie mechanizmów prawnych wymaga debaty publicznej, której efektem mogłaby być zmiana regulacji prawnej dotyczącej sposobu finansowania działalności misyjnej mediów publicznych. Zapowiedzi te nie zostały, jak dotąd, zrealizowane. Dlatego Rzecznik zwrócił się[632] do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o wyjaśnienie, w jaki sposób Minister zamierza rozwiązać problem oraz o przekazanie informacji na temat ewentualnie planowanego harmonogramu prac legislacyjnych w przedmiotowym zakresie.

W odpowiedzi Minister wskazał[633], że w styczniu 2024 r. zakończyły się formalne prace nad projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne ramy dla usług medialnych na rynku wewnętrznym czyli tzw. Akt o Wolności Mediów (dalej jako: „MFA"). Wśród najważniejszych zmian, które wprowadza MFA, są te dotyczące mediów publicznych zawarte w art. 5 rozporządzenia. Przepis ten określa m.in. zasady powoływania i odwoływania członków władz mediów publicznych oraz nakłada na państwa członkowskie EU obowiązek zapewnienia stabilnego i odpowiedniego finansowania mediów publicznych w celu realizacji misji publicznej przy jednoczesnym zagwarantowaniu niezależności redakcyjnej od wpływów politycznych. Mając to na uwadze, w Ministerstwie rozpoczęto prace mające na celu zmianę obecnego systemu finansowania mediów publicznych w Polsce. Obowiązujący system finansowania mediów

[632] V.7220.243.2022 z 5 lutego 2024 r.
[633] Pismo z 18 marca 2024 r.

publicznych, oparty o opłatę abonamentową, nie spełnia bowiem kryteriów określonych w przepisach MFA.

11. Problem niewspółmiernych opłat za odpady komunalne

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

CZĘŚĆ II

Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich

1. RPO jako niezależny organ ds. równości

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni w Polsce funkcję niezależnego organu do spraw równego traktowania na podstawie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania[634]. Rzecznik podejmuje działania dotyczące dyskryminacji ze względu na wskazane w tej ustawie przesłanki, tj.: płeć[635], rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientacja seksualna. Ponadto art. 32 ust. 2 Konstytucji zakazuje dyskryminacji z jakiejkolwiek przyczyny. Rzecznik może zatem podjąć działania w przypadkach nierównego traktowania także z innych przyczyn niż te wymienione wyżej, jak np. stan zdrowia, status społeczno-ekonomiczny czy doświadczenie migracyjne.

Do zadań Rzecznika, poza rozpatrywaniem kierowanych do niego wniosków, należy promowanie, analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, a także opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją[636].

Ustawa o równym traktowaniu nie zapewnia wszystkim jednakowej i skutecznej ochrony przed dyskryminacją, czyniąc ją fragmentaryczną, a tym samym osłabiając jej skuteczność. Niezbędne jest otwarcie katalogu cech prawnie chronionych oraz dziedzin objętych zakazem dyskryminacji na gruncie tej ustawy. Kompetencje Rzecznika aktualizują się wyłącznie w sprawach, w których zarzut nierównego traktowania jest stawiany podmiotom wykonującym władztwo publiczne, co odpowiada mandatowi Rzecznika określonemu w art. 80 oraz 208 ust. 1 Konstytucji[637].

---

[634] Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1175, t.j.); dalej także jako: „ustawa o równym traktowaniu".

[635] W tym tożsamość płciowa, zgodnie z orzecznictwem TSUE; zob. także wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 29 września 2020 r., sygn. akt V Ca 2686/19 i Sądu Najwyższego, sygn. akt I NSNc 5/21.

[636] Art. 17b ustawy o RPO; zob. także raporty RPO dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/informacja-o-dzia%C5%82alno%C5%9Bci-rpo-w-obszarze-r%C3%B3wnego-traktowania [dostęp: 9 stycznia 2025 r.].

[637] Ograniczone kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie reagowania na dyskryminację w kontekście relacji horyzontalnych podkreśla art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy o RPO.

W 2024 r. na poziomie Unii Europejskiej zakończyły się prace dotyczące wspólnych dla wszystkich państw członkowskich standardów dla organów ds. równości. Ich wynikiem było przyjęcie dwóch dyrektyw[638], których wdrożenie powinno nastąpić do 19 czerwca 2026 r. Dyrektywy wyznaczają minimalne wymogi dla funkcjonowania organów równościowych w celu lepszego stosowania i egzekwowania prawa Unii Europejskiej dotyczącego przeciwdziałania dyskryminacji w państwach członkowskich, poprzez zwiększenie skuteczności działania tych organów i zagwarantowanie ich niezależności, co należy ocenić jako działanie oczekiwane i mogące przynieść pozytywne zmiany. Dyrektywy zakładają również powierzenie organowi do spraw równości takich kompetencji i zadań, jak polubowne rozstrzyganie sporów, wszczynanie postępowań sądowych w imieniu ofiar dyskryminacji czy konsultowanie ustawodawstwa, polityk, procedur i programów w zakresach objętych dyrektywami antydyskryminacyjnymi. Rzecznik, w związku ze wskazanym wyżej konstytucyjnym ograniczeniem jego mandatu, sugeruje rozważenie powołania odrębnego, niezależnego organu do spraw równości lub przyznania kompetencji dotyczących naruszeń zasady równego traktowania w stosunkach horyzontalnych innym organom.

Rzecznik, w związku z prowadzonymi na poziomie UE pracami nad ww. dyrektywami, kontynuował dialog[639] w tym zakresie najpierw z Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Równego Traktowania, a następnie z Ministrą do spraw Równości. Za kluczową kwestię gwarantującą skuteczność działania organu ds. równości Rzecznik niezmiennie uznaje przymiot niezależności, który nie może przysługiwać podmiotowi usytuowanemu w strukturze instytucjonalnej organów państwa w ramach rządu. Niezależność powinna przejawiać się zarówno w sposobie działania takiego organu, jak i w jego organizacji wewnętrznej, obejmując również zapewnienie odpowiednich zasobów (kadrowych, technicznych i finansowych) oddanych do dyspozycji takiego organu. Konieczność wdrożenia do polskiego systemu prawnego dyrektyw określających standardy dla organów

[638] Zob. Dyrektywa Rady (UE) 2024/1499 z dnia 7 maja 2024 r. w sprawie norm dotyczących funkcjonowania organów ds. równości w obszarze równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, równego traktowania osób w dziedzinie zatrudnienia i pracy bez względu na wyznawaną religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, równego traktowania kobiet i mężczyzn w sprawach zabezpieczenia społecznego oraz w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, oraz w sprawie zmiany dyrektyw 2000/43/WE i 2004/113/WE (Dz.U.UE.L. z 2024 r. Nr 1499) i dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1500 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości w obszarze równego traktowania i równości szans kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia i pracy oraz zmiany dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE (Dz.U.UE.L. z 2024 r. Nr 1500).

[639] XI.070.1.2023 z 17 stycznia 2024 r., z 2 lutego 2024 r.

ds. równości aktualizuje postulat dotyczący przeglądu krajowych uregulowań prawnych pod kątem kompletności i efektywności środków ochrony przed dyskryminacją, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji organu ds. równości.

Zmieniona została ustawa o równym traktowaniu, czyniąc odpowiedzialnym za wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania Ministra do spraw Równości w miejsce Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania[640]. Wzmocnienie pozycji organu odpowiedzialnego za realizowanie polityki rządu we wskazanym zakresie należy ocenić pozytywnie, traktując je jako zapowiedź wzmożonych działań legislacyjnych i organizacyjnych zmierzających do zapewnienia równego traktowania, a także do ochrony przed dyskryminacją.

Rzecznik współpracuje z organami traktatowymi monitorującymi wdrażanie konwencji dotyczących ochrony praw człowieka, przedstawiając własne raporty oraz uczestnicząc w cyklicznych sesjach komitetów lub spotkaniach z innymi wyspecjalizowanymi agendami[641]. Podejmuje także działania z innymi niezależnymi organami do spraw równego traktowania w ramach sieci EQUINET – europejskiego stowarzyszenia organów do spraw równego traktowania[642]. Rzecznik pozostaje zaangażowany w debatę i działania na rzecz opracowania konwencji o prawach osób starszych – współpracował m.in. z Grupą roboczą ONZ do spraw starzenia się (OEWGA) oraz kontynuuje współpracę w ramach tematycznych grup roboczych utworzonych w organizacjach skupiających krajowe instytucje praw człowieka, tj. European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI) i Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI)[643].

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

Stan równości płci w Polsce sukcesywnie poprawia się, na co wskazuje m.in. stosowany przez Europejski Instytut Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) wskaźnik równości płci, tzw. Gender Equality Index (GEI). Na 100-punktowej skali, na której 100

---

[640] Zob. Art. 18 ustawy o równym traktowaniu zmieniony przez art. 33 pkt 1 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 834) zmieniającej ustawę z dniem 1 lipca 2024 r.

[641] W szczególności: Komitetem do spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD), Komitetem Praw Osób Niepełnosprawnych (CRPD), Komitetem do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW), Europejską Komisją Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), Grupą ekspertów do spraw przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (GREVIO), Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. praw człowieka, Niezależnym Ekspertem ONZ ds. ochrony przed przemocą i dyskryminacją ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

[642] Zob. https://equineteurope.org/ [dostęp: 9 stycznia 2024 r.].

[643] Więcej zob. w rozdziale: Działalność międzynarodowa RPO w obszarze zasady równości.

punktów oznacza stan pełnej równości płci, każda kolejna edycja wskazuje coraz wyższe rezultaty dla Polski. W roku 2024 odnotowano dalszy postęp – wynik dla UE 71 pkt i dla Polski 63.4 pkt. Najwyższe wyniki osiągane są w dziedzinach, w których od dawna obowiązuje prawny zakaz dyskryminacji, tj. „praca" i „pieniądze", najniższe – w dziedzinach, w których takiego zakazu brak w unijnym lub krajowym ustawodawstwie, w szczególności w dziedzinie „władza".

W świetle art. 33 Konstytucji, uszczegóławiającego klauzulę antydyskryminacyjną z art. 32 ust. 2 w odniesieniu do przesłanki płci, kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym, w szczególności – równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń. Zgodnie z utrwalonym poglądem, treścią zasady równości jest równe traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji lub należących do tej samej kategorii (klasy). Podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny być traktowane w sposób podobny, według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących. Oznacza to tym samym akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów[644].

Kobiety i mężczyźni mogą znajdować się w różnej sytuacji faktycznej, która uzasadnia stosowanie środków mających za cel wyeliminowanie tych nierówności faktycznych lub społecznych (m.in. tzw. uprzywilejowań wyrównawczych). Będące konsekwencją stosowania tymczasowych środków wyrównawczych różnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn nie musi być przejawem dyskryminacji, lecz jego celem może być wyrównanie obiektywnie istniejących nierówności – o ile zastosowane do jego realizacji rozwiązanie jest zgodne z zasadą proporcjonalności i temporalne, co wymaga odrębnej oceny każdego przypadku.

Pozytywny wpływ na stan równości płci powinna przynieść implementacja w Polsce dyrektyw przyjętych przez UE zgodnie z założeniami unijnej strategii na rzecz równości

[644] Zob. m.in. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95, OTK 1995, nr 3, poz. 18.

płci[645]: dyrektywy 2022/2381w sprawie równowagi płci w zarządach spółek[646], dyrektywy 2023/970 w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet oraz mechanizmów egzekwowania[647] i dyrektywy 2024/1385 w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej[648]. Rzecznik monitoruje prace legislacyjne w tym zakresie.

Dyrektywa 2022/2381 wymaga, by państwa członkowskie zapewniły nałożenie na spółki giełdowe obowiązku osiągnięcia do 30 czerwca 2026 r. jednego z dwóch celów: co najmniej 40% stanowisk dyrektorów niewykonawczych lub co najmniej 33% wszystkich stanowisk dyrektorskich, w tym zarówno dyrektorów wykonawczych, jak i niewykonawczych, zajmowanych przez osoby należące do płci niedostatecznie reprezentowanej.

Dyrektywa 2023/970, której okres implementacji mija 7 czerwca 2026 r., nakłada na pracodawców sektora prywatnego i publicznego szereg obowiązków w odniesieniu do przejrzystości wynagrodzeń w celu wzmocnienia realizacji zasady niedyskryminacji ze względu na płeć w zakresie wynagrodzenia. W Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich, w tym w Polsce, nadal utrzymuje się bowiem zjawisko luki płacowej[649], czyli różnica w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn na niekorzyść tych pierwszych. W związku z tym Rzecznik przeprowadził badanie pn. „Przeciwdziałanie luce płacowej przez pracodawców”[650]. Jego celem było zweryfikowanie stosowania przez pracodawców rozwiązań ukierunkowanych na ograniczenie zjawiska luki płacowej, które mogą zostać uznane za realizację nałożonego na nich obowiązku przestrzegania zakazu dyskryminacji

---

[645] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego I Komitetu Regionów „Strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025” COM(2020)152 final.

[646] Dyrektywa 2022/2381 w sprawie równowagi płci w zarządach spółek, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/970 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania (Dz.U.UE.L z 2023 r. Nr 1321).

[647] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/970 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń (Dz.U.UE.L z 2003 r. Nr 132).

[648] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1385 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Dz.U.UE.L z 2024 r. Nr 1385).

[649] Nieskorygowana na poziomie ok. 8% (dane za: Eurostat za rok 2022, zob. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender_pay_gap_statistics [dostęp: 3 stycznia 2025 r.], a skorygowana na poziomie 17,5% (dane za: Raport ZUS i Fundacji Share the Care, „Tata na rodzicielskim. Co liczby mówią o ojcostwie w Polsce”, zob. https://sharethecare.pl/tata-na-rodzicielskim/ [dostęp: 3 stycznia 2025 r.].

[650] XI.420.3.2024.

płacowej oraz gotowości wdrożenia nowych rozwiązań, związanych z koniecznością implementacji wskazanej dyrektywy do prawa polskiego. Przeprowadzone badanie wykazało m.in., że najczęściej stosowanymi przez pracodawców kryteriami determinującymi wysokość wynagrodzenia są umiejętności (70%), kwalifikacje zawodowe (58%) i odpowiedzialność (53%). System zaszeregowania – jeśli występuje (dotyczy głównie pracodawców zatrudniających 100 i więcej pracowników) – opiera się na podobnych elementach jak system wynagradzania. Opracowanie zasad wzrostu (progresji) wynagrodzeń jest zaś ściśle powiązane z wielkością pracodawcy. Jeśli chodzi zaś na przykład o stosowane formy nazw stanowisk[651], to w przeważającej części stosowano formy męskie (79% badanych ogółem); formę żeńską wymieniło zdecydowanie mniej badanych (12%). Unikatową praktyką jest również analiza struktury wynagrodzeń pod kątem płci – 98% badanych pracodawców nie przeprowadziło takiej analizy w ogóle. Pracodawcy wykazują także spolaryzowane nastawienie do zmiany tego stanu rzeczy zarówno przez wdrożenie narzędzia do samooceny różnic w wynagrodzeniach pracowników (31% ogółu badanych ocenia negatywnie takie rozwiązanie, 21% z nich – pozytywnie), jak i regularnego składania sprawozdań do organów władzy publicznej (negatywne nastawienie do takiego obowiązku wykazało 38% ogółu badanych pracodawców, zaś pozytywne – 19%)[652].

Dyrektywa 2024/1385 (tzw. antyprzemocowa), na której wdrożenie jest czas do 14 czerwca 2027 r., zakłada, że przemoc wobec kobiet jest utrzymującym się przejawem ich strukturalnej dyskryminacji, która wynika z nierównych stosunków władzy między kobietami a mężczyznami. Dyrektywa ustanawia przepisy mające na celu zapobieganie i zwalczanie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. W tym celu wprowadza normy minimalne odnoszące się do określenia przestępstw i kar w obszarach seksualnego wykorzystywania kobiet i dzieci oraz przestępczości komputerowej; praw ofiar wszelkich form przemocy wobec kobiet lub przemocy domowej przysługujących im przed rozpoczęciem postępowania karnego, w jego trakcie lub przez stosowny okres po jego zakończeniu; ochrony i wsparcia ofiar, zapobiegania i wczesnej interwencji.

[651] Stosowanie neutralnych nazwisk stanowisk jest uznawane za jeden ze środków zapewniania efektywności zasady równości kobiet i mężczyzn. Zob. Wyrok TS z dnia 21 maja 1985 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, C-248/83, EU:C:1985:214, pkt 43–44. Dyrektywa 2023/970 nakłada na pracodawców obowiązek formułowania ogłoszeń o wakatach i nazw stanowisk pracy w sposób neutralny pod względem płci.

[652] Raport RPO z badania zostanie opublikowany w 2025 r.

Rzecznik uznaje przeciwdziałanie przemocy domowej za priorytetowe zagadnienie, domagając się, aby instytucje państwowe właściwie wypełniały zobowiązania wynikające z relewantnych uregulowań prawnych i oferowały osobom pokrzywdzonym przemocą domową kompleksową pomoc. W tym celu Rzecznik formułuje rekomendacje zmierzające do zapewnienia, by wszystkie osoby, które doświadczają przemocy domowej, miały pewność, że w razie potrzeby uzyskają niezbędne wsparcie, a sprawcy przemocy domowej – w jakiejkolwiek jej formie: psychicznej, fizycznej, seksualnej czy ekonomicznej – nie uniknęli kary za zachowania wobec osób najbliższych. Z tych względów, kierując się informacjami, jakie docierały do niego ze strony osób zaangażowanych w procedurę „Niebieskie Karty", Rzecznik przedstawił swoje wątpliwości[653] dotyczące funkcjonowania procedury pod rządami znowelizowanej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej[654]. Rzecznik wyraża oczekiwania, że Ministra do spraw Równości podejmie działania w celu korekty budzących wątpliwości uregulowań prawnych.

W 2024 r. Rzecznik przeprowadził także badanie dotyczące występowania dyskryminacji w sporcie, w formie molestowania i molestowania seksualnego[655]. Informacje wskazujące na występowanie tych negatywnych zjawisk docierały do RPO od lat. Celem badania była ocena skali występowania i sposobu manifestowania molestowania i molestowania seksualnego wśród zawodniczek i zawodników sportu wyczynowego, uczestniczących we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez polskie związki sportowe. Prawie połowa badanych osób (48%) stwierdziła, że doświadczyła przynajmniej jednej sytuacji dotyczącej molestowania lub molestowania seksualnego w ramach wyczynowego uprawiania sportu, przy czym kobiety częściej zgłaszały doświadczenie negatywnych sytuacji, należących do większej liczby typów/rodzajów sytuacji w porównaniu do mężczyzn (60% vs 39%). Mając na względzie jedynie sytuacje z obszaru znęcania się psychicznego, widoczne jest, że takie doświadczenia ma 45% badanych osób, kobiety częściej niż mężczyźni (57% vs 36%). Co najmniej jednej sytuacji z obszaru przemocy fizycznej doświadczyło 18% badanych osób – wyniki w podziale na płeć są dość zbliżone (19% kobiet i 17% mężczyzn). Co najmniej jednej sytuacji z zakresu molestowania seksualnego doświadczyło 10% badanych osób, kobiety częściej niż mężczyźni (19% vs 3%). Połowa badanych osób zadeklarowała, że w ich klubie lub związku sportowym nie zostały wprowadzone wewnętrzne regulacje określające sposób

[653] XI.518.4.2024 z 28 października 2024 r.
[654] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1673).
[655] XI.036.1.2024.

działania w przypadku wystąpienia molestowania i molestowania seksualnego. Osoby z doświadczeniem molestowania częściej odpowiadały, że regulacje w klubie lub związku zdecydowanie nie zostały wprowadzone (26% vs 19%), co może wskazywać na to, że osobiście przekonały się, że takich regulacji nie ma. Podobnie ocenić należy fakt, że przeważająca część respondentek i respondentów (63%) odpowiedziała, że w ich klubie lub związku nigdy nie były przeprowadzane szkolenia dotyczące równego traktowania, właściwego kształtowania relacji z zawodniczkami i zawodnikami, tak by nie dochodziło do molestowania i molestowania seksualnego. Należy podkreślić, że rozumiejąc specyfikę aktywności sportowej, konieczność wyzwolenia w zawodniku i zawodniczce odpowiedniego poziomu motywacji do rywalizacji, Rzecznik jednoznacznie negatywnie ocenia wszelkie przypadki naruszania godności zawodniczki i zawodnika w relacjach z trenerami, współzawodnikami czy jakimikolwiek innymi osobami zaangażowanymi w proces szkolenia sportowego, uznając, że w zależności od ich przyczyny i formy, mogą stanowić skrajną formę naruszenia konstytucyjnego zakazu dyskryminacji ze względu na płeć[656].

W obszarze równości płci, Rzecznik podjął także postępowanie wyjaśniające w sprawie zróżnicowanego traktowania członków drużyn konduktorskich ze względu na płeć w dostępie do profilaktycznych posiłków i napojów[657]. Rzecznik zwracał także uwagę na problem ubóstwa menstruacyjnego kobiet, kierując swoje wystąpienia do Minister Edukacji Narodowej i Minister Zdrowia[658]. Zdrowie menstruacyjne wymaga, by osoby miesiączkujące miały dostęp do informacji i edukacji na ten temat oraz do potrzebnych im produktów menstruacyjnych oraz bezpiecznych i godnych miejsc do zmiany i utylizacji środków higienicznych, w razie potrzeby zaś – do kompetentnej i empatycznej pomocy medycznej i opieki zdrowotnej.

Warto przypomnieć, że zasada równości jest ujmowana w kategoriach względnych i nie wyklucza określonych ulg czy preferencji (przywilejów) różnicujących traktowanie podmiotów znajdujących się w podobnym położeniu[659]. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał również związek zasady równości z zasadą sprawiedliwości, dopuszczając zróżnicowanie w prawie, o ile jest ono usprawiedliwione[660]. W konsekwencji pozostaje bezsporne, że konkretne regulacje ustanawiające takie zróżnicowania nie mogą

[656] Raport RPO z badania zostanie opublikowany w 2025 r.
[657] XI.816.3.2024 z 1 lutego 2024 r. i 27 września 2024 r.
[658] XI.813.23.2022 z 8 marca 2024 r.
[659] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 1995 r., K 17/95, OTK 1995, nr 3, poz. 18.
[660] Tamże.

być traktowane jako sprzeczne z Konstytucją, o ile są racjonalnie uzasadnione, proporcjonalne i związane z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi[661]. W związku z tym Rzecznik w ramach podejmowanych postępowań wyjaśniających dotyczących przypadków zróżnicowanego traktowania kobiet i mężczyzn każdorazowo ocenia spełnienie przez owo zróżnicowanie wymienionych wyżej kryteriów. Tytułem przykładu, za zgodne z nimi uznał kryteria naboru do projektu realizowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, prowadzące do zróżnicowania sytuacji określonych podmiotów prawa, ze względu na takie przesłanki, jak płeć i wiek. Ideą wsparcia publicznego realizowanego przez EFS Plus jest bowiem dofinansowywanie tych osób czy obszarów, które w diagnozie prowadzonej na etapie przygotowania programu są wskazane jako szczególnie wymagające pomocy, w interesującym przypadku w szczególności osoby z niepełnosprawnościami, osoby z grupy 50+, kobiety z niskim poziomem wykształcenia[662].

Z perspektywy zasady równości, kwestią budzącą wątpliwości Rzecznika było gorsze traktowanie kobiet w porównaniu do mężczyzn w sytuacji, w której ta sama ilość krwi, przekraczająca 1800 ml, jest stosowana jako kryterium upoważniające osoby oddające krew do skorzystania z określonych uprawnień albo nadania im określonych przywilejów. Jest to wynik zróżnicowanego traktowania w zakresie częstotliwości pobrań krwi od kobiet i mężczyzn w skali roku, które może być uzasadnione różnicami fizjologicznymi między płciami. Prowadzi ono jednak do sytuacji, w której na oddanie tej samej co mężczyźni ilości krwi kobiety potrzebują więcej czasu przy założeniu oddawania krwi w maksymalnej ilości i rocznej częstotliwości. Powoduje to gorsze traktowanie kobiet, skoro ta sama ilość krwi jest stosowana jako kryterium ulg, uprawnień i odznaczeń, w tym odznaki „Honorowy Dawca Krwi – Zasłużony dla Zdrowia Narodu”[663]. Minister Zdrowia zadeklarowała, że kwestie wyrównania sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn oddających krew, szczególnie w zakresie nabywania uprawnień do ulg, przywilejów i odznaczeń, zostaną poddane dalszej analizie i uwzględnione w toku podejmowanych prac legislacyjnych[664]. Sprawa będzie monitorowana przez Rzecznika.

[661] Zob. Wyrok TK z 22 lutego2005 r., sygn. akt K 10/04, OTK-A 2005, nr 2, poz. 17.
[662] XI.810.2.2024.
[663] XI.815.43.2021.
[664] Pismo z 30 kwietnia 2024 r.

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni w Polsce funkcję niezależnego mechanizmu monitorującego wdrażanie postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami[665]. Przestrzeganie Konwencji przez państwa-strony jest oceniane przez Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych (CRPD). W 2024 r. upłynęło 6 lat od wydania przez Komitet rekomendacji dla Polski[666], po zbadaniu pierwszego sprawozdania z postępów we wdrażaniu postanowień Konwencji. Odpowiedzialnością państwa jest właściwe ich uwzględnienie w podejmowanych decyzjach i działaniach, realizowanych z udziałem osób z niepełnosprawnościami oraz ich organizacji lub organizacji działających na ich rzecz. Rekomendacje Komitetu nadal nie zostały jednak przetłumaczone na język polski i opublikowane w formach dostępnych, aby każdy zainteresowany mógł się z nimi zapoznać, o co wielokrotnie zabiegał Rzecznik[667]. Wciąż do podstawowych wyzwań należą takie kwestie, jak przeprowadzenie procesu deinstytucjonalizacji systemu wsparcia, również w kontekście zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami systemowej asystencji osobistej, zniesienie instytucji ubezwłasnowolnienia i zastąpienie jej systemem wspieranego podejmowania decyzji oraz zapewnienie dostępnej i wysokiej jakości edukacji włączającej.

Rzecznik kontynuował działania na rzecz wzmocnienia przestrzegania praw osób z niepełnosprawnościami wskazanych w KPON i po raz kolejny zaapelował o ratyfikację Protokołu fakultatywnego do Konwencji[668]. Ratyfikacja protokołu umożliwiłaby osobom przebywającym na terytorium RP kierowanie do Komitetu ONZ indywidualnych zawiadomień w sprawie naruszenia przez Polskę przepisów Konwencji. Ponadto zagwarantowałaby osobom z niepełnosprawnościami pełne korzystanie z praw wskazanych w Konwencji.

Rzecznik w 2024 r. powołał Radę osób z niepełnosprawnościami, którą tworzą 33 osoby, w tym 31 osób-samorzeczników z różnymi niepełnosprawnościami z całej Polski.

---

[665] Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami przyjęta została przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r., ratyfikowana przez Polskę w 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169), dalej także jako: KPON lub Konwencja.

[666] Zob. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rekomendacje-dla-polski-komitetu-onz-komitetu-ds-praw-osob-z-niepe%C5%82nosprawnosciami [dostęp: 27 grudnia 2024 r.].

[667] XI.811.2.2018 z 9 lipca 2024 r.

[668] XI.516.1.2015 z 2 grudnia 2024 r.

Zadaniem Rady, oprócz funkcji doradczo-konsultacyjnej, jest wspieranie Rzecznika w monitorowaniu wdrażania Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami[669].

W 2024 r. przedstawiono i rozpoczęto konsultacje społeczne dotyczące dwóch kluczowych dla właściwego zabezpieczenia praw osób z niepełnosprawnościami, zwłaszcza prawa do niezależnego życia, projektów ustaw – ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami[670] oraz projektu ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji[671]. Prace legislacyjne nad wspomnianymi projektami mają być kontynuowane w 2025 r. – Rzecznik będzie je monitorował i przekazywał uwagi.

Rzecznik kontynuował działania na rzecz zwiększenia dostępności komunikacyjno-informacyjnej procesu wyborczego w kontekście wyborów samorządowych, ze szczególnym uwzględnieniem wyborców z niepełnosprawnościami[672]. Występował również w sprawie zapewnienia dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami biur poselskich i senatorskich[673], wskazując, że realizacja konstytucyjnego prawa do wyboru przedstawicieli do Sejmu i Senatu nie kończy się z chwilą oddania głosu na karcie do głosowania, zaś kolejnym krokiem jest umożliwienie obywatelom, w tym osobom ze szczególnymi potrzebami, realnego dostępu do wybranych przedstawicieli.

Rzecznik wraz z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych realizował cykl warsztatów edukacyjnych pn. „Prawo do dostępności”[674], skierowanych do osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Każde spotkanie składało się z dwóch części – teoretycznej, obejmującej uwarunkowania prawne związane z dostępnością architektoniczną, informacyjno-komunikacyjną i cyfrową oraz praktycznej, w której nacisk kładziony był na nabycie umiejętności złożenia wniosku o zapewnienie dostępności oraz skargi na brak zapewnienia dostępności. W trakcie spotkań zwracano uwagę m.in. na

---

669 Komunikaty z posiedzeń Rady dostępne są na stronie rpo.gov.pl, zob. informację dotyczącą pierwszego posiedzenia https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-powolanie-rada-osob-z-niepelnosprawnosciami [dostęp: 16 stycznia 2025 r.].

670 Prowadzone są prace nad prezydenckim projektem ustawy o asystencji osób z niepełnosprawnościami (druk sejmowy 316; dostępny w wersji elektronicznej pod adresem: https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/proces.xsp?page=7 [dostęp: 9 stycznia 2025 r.]) oraz rządowy projekt ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami (numer projektu UD 168, dostępny w wersji elektronicznej pod adresem: https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12392400 [dostęp: 9 stycznia 2025 r.]).

671 Projekt ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji dostępny w wersji elektronicznym pod adresem: https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12392502 [dostęp: 9 stycznia 2025 r.].

672 XI.602.1.2023 z 28 marca 2024 r.

673 XI.815.52.2023 z 4 stycznia 2024 r.

674 Zob. m.in. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/warsztaty-prawo-do-dostepnosci-brpo-pfron [dostęp: 16 stycznia 2024 r.].

art. 33 ust. 3 Konwencji, zgodnie z którym społeczeństwo obywatelskie, w szczególności osoby niepełnosprawne i reprezentujące je organizacje, mają być włączone w proces monitorowania wdrażania Konwencji oraz w pełni w nim uczestniczyć, czego jednym z przejawów jest możliwość skierowania informacji o braku dostępności, wniosku o zapewnienie dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej lub skargi na brak zapewnienia dostępności (art. 32 ustawy o zapewnianiu dostępności). Działania te będą kontynuowane.

Rzecznik podjął też temat opracowania i uwzględnienia w przepisach dotyczących sytuacji kryzysowych szczegółowych procedur i norm dotyczących ewakuacji osób z niepełnosprawnościami[675]. Zgodnie z art. 11 KPON, władze publiczne zobowiązane są do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa osób z niepełnosprawnościami w sytuacjach zagrożenia, w tym w trakcie konfliktu zbrojnego, w sytuacjach wymagających pomocy humanitarnej i w przypadku klęsk żywiołowych. Aktualnie obowiązujące uregulowania prawne nie zwierają odniesień do szczególnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami, jakie występują również w przypadku ewakuacji. Przepisy, plany, normy i wytyczne dotyczące ewakuacji powinny być zatem precyzyjne i uwzględniać potrzeby osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności z podziałem na te niepełnosprawności w kontekście rozwiązań architektonicznych, sprzętowych i organizacyjnych.

Rzecznik podjął również działania na rzecz zapewnienia równego traktowania młodym sportowcom z niepełnosprawnościami w zakresie dostępu do stypendiów sportowych[676]. Skierował wystąpienie do Ministra Sportu i Turystyki w związku z niewskazaniem w Systemie Sportu Młodzieżowego osób z niepełnosprawnościami, a także zarysowaną we wniosku sytuacją, w której w przypadku zdobycia medalowego miejsca na poziomie krajowym (mistrzostwa Polski) osoba bez niepełnosprawności miała możliwość otrzymania stypendium od samorządu terytorialnego, na obszarze właściwości którego zamieszkiwała, zaś osoba z niepełnosprawnością – nie.

Rzecznik kontynuował działania na rzecz zapewnienia dostępności świadczeń ochrony zdrowia (ze szczególnym uwzględnieniem świadczeń z zakresu ginekologii i położnictwa)[677]. W obszarze zainteresowania pozostaje postulat edukacji pracowników ochrony zdrowia z zakresu komunikacji z osobami z niepełnosprawnością, a także aspekt

[675] XI.7050.1.2022 z 26 września 2024 r.
[676] XI.816.9.2024 z 18 grudnia 2024 r.
[677] XI.815.64.2022 z 6 grudnia 2024 r.

dostępności architektonicznej gabinetów i wyposażenia ich m.in. w dostępne fotele ginekologiczne oraz wagi łóżkowe, nasiadowe i najazdowe, czy też zapewnienie dostępności informacyjno-komunikacyjnej dla pacjentów z niepełnosprawnością słuchu.

Kontynuowane były również działania w sprawie wypożyczalni sprzętu rehabilitacyjnego, wyrobów medycznych i technologii asystujących[678].

W toku prac Sejmu RP nad ustawą o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze[679], mającego stanowić transpozycję Europejskiego Aktu o Dostępności[680], Rzecznik przedstawił swoją opinię[681], w której zwrócił uwagę na tzw. cyfrowe odzwierciedlenia podręcznika papierowego, które są zamieszczane na informatycznym nośniku danych lub w Internecie, przedstawiając postulat objęcia również tej formy pliku elektronicznego obowiązkiem spełniania wymogów dotyczących dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami.

Jednym z podstawowych problemów dotyczących dostępności edukacji dla dzieci i uczniów z niepełnosprawnościami jest zapewnienie im bezpłatnego transportu i opieki w drodze do i z placówki edukacyjnej. W 2024 r. na pierwszy plan wysuwała się kwestia dostosowania tego dowozu do szczególnych potrzeb użytkowników, wątpliwości co do terminu „szkoła najbliższa" i charakteru obowiązku zapewnienia bezpłatnego dowozu i opieki oraz zakresu zwrotu kosztów ponoszonych przez rodziców realizujących dowóz we własnym zakresie. Zgłaszane są również problemy dotyczące braku możliwości wyboru środka transportu, którym samorząd miałby realizować transport, a także sposobu jego wykonywania. Występujące problemy wynikają z braku wystarczającej wiedzy po stronie organów gminy co do treści i zakresu obowiązków wynikających z art. 32 ust. 6 i 39 ust. 4 Prawa oświatowego[682], a niekiedy także braku dobrej woli decydentów, którzy przyjmując określony sposób działania w danej sprawie, nie zapewniają odpowiedniej ochrony praw ucznia z niepełnosprawnością.

Rzecznik, mając to na względzie oraz wpływające wnioski, przeprowadził badanie pn. „Realizacja przez samorządy dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych"[683], składające się z komponentu ilościowego, skierowanego do

[678] XI.6060.2.2023 z 11 września 2024 r. i 21 października 2024 r.
[679] Ustawa z 24 kwietnia 2024 r. o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze (Dz.U. z 2024 r., poz. 731).
[680] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług (Dz.U.UE.L. z 2019 r. Nr 151).
[681] XI.815.4.2019 z 3 kwietnia 2024 r.
[682] Ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r., poz. 900 ze zm.).
[683] XI.420.2.2024. Raport RPO z badania zostanie opublikowany w 2025 r.

samorządów gmin oraz jakościowego, w którym o opinię poproszono rodziców dzieci, przedstawicieli gmin, przedstawicieli organizacji społecznych oraz opiekuna uczniów i przedstawiciela firmy transportowej, biorącej udział w transporcie uczniów. Celem badania było znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim zakresie gminy realizują obowiązki w zakresie dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych, jakie są ewentualne czynniki, które sprawiają, że cel ten nie jest realizowany lub jest realizowany w ograniczonym zakresie (rozumianym jako zapewnienie transportu uczniom w sposób niespełniający wszystkich postulatów rodzica zawartych w złożonym wniosku), jak rozumiane i stosowane są obecne przepisy oraz jakie są konsekwencje wykładni przepisów dotyczących dowozu uczniów dla różnych grup interesariuszy. Dane zebrane w części ilościowej wskazują m.in., że koszty, jakie ponoszą gminy w związku z obowiązkiem zorganizowania transportu lub zwrotu kosztów dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych, stanowią nierzadko znaczną część budżetu danej jednostki. Z kolei dane z komponentu jakościowego zwracają uwagę na problemy związane m.in. ze zbyt długim czasem przewozu (niejednokrotnie wynoszącym nawet kilka godzin), zawieraniem umów z rodzicami uczniów z niepełnosprawnościami na rok, co utrudnia zarówno przygotowanie się przedsiębiorców do udziału w przetargu, jak i dochodzenie roszczeń na drodze sądowej przez rodziców czy brakiem precyzyjnych przepisów, czego konsekwencją są różnice zdań pomiędzy rodzicami a przedstawicielami urzędów gmin, niejednokrotnie przeradzające się w konflikty.

Rzecznik opublikował raport z badania RPO pt. „Wsparcie uczniów z niepełnosprawnościami przez nauczycieli współorganizujących proces edukacyjny, pomoc nauczyciela oraz asystenta osobistego ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi”[684]. Celem badania było ustalenie zakresu wsparcia, jakiego potrzebują uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz identyfikacja trudności i barier, przy których wsparcie udzielane tej grupie uczniów jest niewystarczające. Przedstawione wyniki badań pokazują także, jak w praktyce realizowane są przepisy regulujące wsparcie udzielane za pośrednictwem nauczyciela współorganizującego proces kształcenia oraz pomocy nauczyciela.

[684] Publikacja w wersji elektronicznej dostępna pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/publikacja-brpo-wsparcie-uczniow-niepelnosprawnosc-nauczyciele.

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

Rzecznik od 2015 r. angażuje się w prace na rzecz opracowania i przyjęcia konwencji o prawach osób starszych[685]. Dzięki przyjętej metodyce pracy Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się (OEWGA), od 2017 r. ujawniane są luki w realizacji praw osób starszych w kolejnych obszarach świadczące o tym, że korzystanie z praw człowieka jest dla osób starszych trudno dostępne. Przyczynia się do tego brak systemowych rozwiązań skierowanych do seniorek i seniorów.

W maju 2024 r. podczas 14. Sesji OEWGA została przyjęta decyzja 1/14, w której ONZ po raz pierwszy oficjalnie uznała istnienie luk w ochronie praw osób starszych w prawie międzynarodowym, jak również wskazała, że jednym ze sposobów zaradzenia tym lukom może być opracowanie wiążącego instrumentu prawa międzynarodowego. Zgromadzenie Ogólne ONZ w rezolucji 78/324 przyjęło rekomendacje OEWGA i zakończyło jej pracę oraz wskazało na potrzebę podjęcia dalszych działań w tym zakresie odpowiednich organów ONZ. Rzecznik wraz z innymi krajowymi instytucjami praw człowieka oraz organizacjami pozarządowymi podziela przekonanie, że właściwą instytucją byłaby Rada Praw Człowieka ONZ z siedzibą w Genewie[686].

Konwencja ONZ o prawach osób starszych wprowadziłaby międzynarodowe standardy, stanowiące punkt odniesienia dla tworzenia polityki senioralnej w Polsce i w innych państwach. Podobnie jak w przypadku zmian wprowadzanych na podstawie Konwencji o prawach dziecka lub Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, konwencja o prawach osób starszych mogłaby przyczynić się do poprawy przestrzegania praw tej grupy osób[687].

Przeciwdziałanie systemowej dyskryminacji ze względu na wiek wymaga także podjęcia szeregu konkretnych kroków na poziomie krajowym, w tym wyeliminowania ageizmu z dokumentów rządowych, ustaw, struktur urzędów publicznych, a także z języka debaty publicznej. Rzecznik zakreślił potrzebę tego typu działań w piśmie do Minister ds.

---

[685] Debata w tym zakresie prowadzona jest od 2010 r. na forum Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się (https://social.un.org/ageing-working-group/), która obraduje raz do roku podczas kolejnych sesji w siedzibie ONZ w Nowym Jorku. Przyjęta w 2017 r. formuła współpracy przewiduje, że państwa członkowskie oraz krajowe instytucje praw człowieka przygotowują odpowiedzi na pytania przewodniczącego odnoszące się do dwóch nowych obszarów tematycznych oraz dwóch obszarów tematycznych, które zostały wcześniej omówione, w których przewodniczący prosi o propozycje elementów normatywnych nowej konwencji. Prace Grupy ONZ ds. Starzenia się zostały zakończone na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 78/324 w sierpniu 2024 r.

[686] XI.503.1.2023 z 27 września 2024 r.

[687] Więcej o działaniach RPO w sprawie Konwencji o prawach osób starszych w podrozdziale dot. współpracy międzynarodowej.

Polityki Senioralnej[688]. Wśród potrzebnych zadań wymienił wyodrębnienie działu w budżecie państwa i przeznaczenie osobnych środków na realizację polityki senioralnej, np. w postaci subwencji senioralnej, nowelizację ustawy o osobach starszych[689], tak aby umożliwiała sprawną ewaluację i koordynację działań, przegląd dotychczasowych polityk publicznych pod kątem ageizmu instytucjonalnego, rozpoczęcie prac nad kolejną edycją polityki senioralnej po dokonaniu ewaluacji działań związanych z realizacją Polityki wobec osób starszych do 2030 r. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność[690]. Działania te powinny wspomóc przejście od polityki wobec osób starszych opartej o działania z zakresu pomocy społecznej w kierunku działań opartych o prawa człowieka i uznanie starości jako naturalnego okresu życia, w którym każda osoba ma prawo do równego dostępu do uczestnictwa w życiu społecznym, kulturalnym i gospodarczym.

Rzecznik uznaje za pożądane wyodrębnienie działań na rzecz włączenia społecznego seniorów w ramach polityki społecznej, której celem jest postęp społeczny, równowaga, porządek społeczny, harmonizacja celów osobistych ze społecznymi i oddzielenie jej od pomocy społecznej jako narzędzia realizacji polityki socjalnej, która koncentruje się na materialnych warunkach bytu, poziomie życia, dochodach, konsumpcji. Z tego względu ponownie rekomendował wyłączenie działań skierowanych do ogółu osób starszych, w szczególności kwestii uczestnictwa w Klubach „Senior+", z dziedziny pomocy społecznej[691]. Kwalifikacja oferty Klubów „Senior+" jako narzędzi prewencji czy przezwyciężania trudnej sytuacji życiowej, spełniającej warunki udzielania pomocy społecznej w ramach realizacji przez państwo obowiązku zapewnienia ochrony socjalnej utrwala negatywne stereotypy odnoszące się do starości i starszych osób, jako jedynie odbiorców pomocy społecznej, bez uwzględnienia różnorodności osób należących do tej grupy wiekowej.

Rzecznik kontynuował także działania odnoszące się do eliminowania ograniczeń dla osób starszych w dostępie do usług publicznych. W dalszym ciągu wpływają wnioski wskazujące na różne przejawy wykluczenia cyfrowego osób starszych. Mając na celu wspieranie osób starszych w świecie zdominowanym przez cyfryzację, Rzecznik stoi na stanowisku, że przyjmowane przez różne podmioty rozwiązania, w sytuacji ograniczonych możliwości nabycia i rozwijania kompetencji cyfrowych przez seniorów, nie mogą doprowadzać do wykluczenia osób starszych. Rzecznik interweniował m.in. w kwestii

[688] XI.503.1.2024 z 25 marca 2024 r.
[689] Ustawa z 11 września 2015 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 834).
[690] Uchwała nr 161 Rady Ministrów z 26 października 2018 r. (M.P. z 2018 r. poz. 1169).
[691] XI.811.1.2023 z 11 lipca 2024 r.

sprawozdawczości cyfrowej z działalności fundacji dokonywanej przez seniorów[692]. Wskazywał, że automatyczne przekształcanie dotychczasowych obowiązków papierowych w obowiązki cyfrowe, bez zapewniania odpowiednich przepisów przejściowych, a także możliwych wyłączeń uzasadnionych okolicznościami, budzi zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnego zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP) oraz poszanowania praw osób w wieku podeszłym do godnego i niezależnego życia (art. 25 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej).

W zakresie dostępności usług społecznych dla osób starszych mieszkających w gminach wiejskich, Rzecznik przygotował raport z badania jakościowego[693], które objęło wywiady pogłębione i grupowe z przedstawicielami 12 gmin wiejskich, wyselekcjonowanych na podstawie określonych charakterystyk przez pracowników Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. Raport z badania ujawnia wyzwania, z którymi mierzą się osoby starsze na wsi – seniorzy i seniorki doświadczają nie tylko barier w dostępie do usług opieki zdrowotnej, co jest doświadczeniem wspólnym dla osób starszym w całym kraju niezależnie od miejsca zamieszkania, ale również dodatkowych utrudnień, jak chociażby brak transportu publicznego, co jest szczególnie dotkliwe dla starszych kobiet, nieposiadających prawa jazdy, co stanowi przykład dyskryminacji intersekcjonalnej.

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową

Zapewnienie osobom LGBT+ ochrony przed przemocą i dyskryminacją jest jednym z zadań władz publicznych. Dyskryminacji ze względu orientację seksualną i tożsamość płciową doświadcza co trzecia osoba LGBT+ w Europie (36%), przy czym nierówne traktowanie dotyczy obszarów zatrudnienia (19%), edukacji (15%), opieki zdrowotnej (14%) lub życia społecznego (17%)[694]. Ponad połowa osób LGBT+ w Europie doświadczyła przemocy motywowanej uprzedzeniami (54%) – badania wskazują, że osoby LGBT+ są na nią narażone w pracy, na ulicy, podczas zakupów w sklepie czy korzystania z transportu publicznego czy w Internecie[695]. Jednocześnie tylko co dwunasty przypadek

[692] VII.801.2.2022 z 8 kwietnia 2024 r.
[693] Więcej o badaniu i raporcie można przeczytać w części poświęconej działalności Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych działających przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.
[694] Zob. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, LGBTIQ equality at a crossroads – Progress and challenges, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-lgbtiq-equality_en.pdf [dostęp: 10 stycznia 2025 r.].
[695] Tamże.

jest zgłaszany organom równego traktowania lub policji (odpowiednio 11% i 8%)[696], jak wskazuje sondaż Agencji Praw Podstawowych UE (FRA).

Istotnym zagadnieniem było wspieranie osób nieheteronormatywnych w postępowaniach o ustalenie płci. Rzecznik kontynuował monitoring tego rodzaju spraw, zwracając uwagę na brak kompleksowych uregulowań prawnych, które pozwoliłyby osobom transpłciowym uzyskać oczekiwane rozstrzygnięcie niezwłocznie po przeprowadzeniu transparentnej i nieskomplikowanej procedury. Analiza wniosków od osób transpłciowych wskazuje, że jedyny możliwy obecnie sposób uzgodnienia płci metrykalnej z faktycznie odczuwaną, tj. w drodze wytoczenia powództwa o ustalenie płci z art. 189 k.p.c. jest – z wielu względów – problematyczny dla osób transpłciowych i ich rodziców. Budzi on też wątpliwości co do zgodności z międzynarodowymi standardami wytyczonymi przez m.in. Organizację Narodów Zjednoczonych i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Prowadzenie postępowania dowodowego w sposób długotrwały często wynika z długiego czasu oczekiwania na wyznaczenie posiedzenia sądu lub braku jednoznacznych zasad i przepisów regulujących ten specyficzny typ postępowania. Wnioskodawcy wskazują również, że sprawy tego typu odbywają się niejednokrotnie w antagonizującej atmosferze, zwłaszcza gdy pozwani rodzice sprzeciwiają się woli osoby transpłciowej i zgłaszają liczne wnioski dowodowe na okoliczności prawnie irrelewantne, by opóźnić wydanie rozstrzygnięcia.

Rzecznik przedstawił ten problem Ministrowi Sprawiedliwości[697], wskazując, że z doświadczenia pełnomocników reprezentujących osoby transpłciowe i wniosków do Rzecznika wynika, iż brak przepisów o uzgodnieniu płci powoduje podejmowanie przez sędziów działań niecelowych lub nadmiarowych z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy. Priorytetem sędziego powinno być zatem zapewnienie ochrony godności osoby transpłciowej i zakończenie postępowania w możliwie krótkim terminie. W wyniku tego działania podjęto prace[698] nad projektem rozporządzenia i ostatecznie zaliczono sprawy o ustalenie płci metrykalnej do katalogu spraw pilnych[699].

Ponadto w celu upowszechnienia międzynarodowych standardów i ułatwienia sędziom prowadzenia postępowań o ustalenie płci metrykalnej, Rzecznik opracował

---

[696] Tamże.
[697] XI.501.8.2024 z 8 marca 2024 r.
[698] DKO-IV.071.4.2024 z 17 kwietnia 2024 r.
[699] Zob. § 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 26 września 2024 r. zmieniającego rozporządzenie Regulamin urzędowania Sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1444).

publikację pt. „Postępowania w sprawach o uzgodnienie płci. Przewodnik”[700], w której przedstawione zostały wnioski z orzecznictwa oraz praktyczne wskazówki opierające się na obecnie obowiązujących przepisach prawa stosowanych w ramach sądowej procedury uzgodnienia płci. Publikacja powstała we współpracy z pełnomocnikami, osobami transpłciowymi i ich sojusznikami. Umożliwienie osobom transpłciowym prawnego uzgodnienia płci – czyli dostosowania oznaczenia płci w akcie urodzenia i dokumentach tożsamości do płci odczuwanej – jest pozytywnym obowiązkiem państwa, wynikającym z konieczności ochrony prawnej życia prywatnego, które obejmuje także życie w zgodzie z własną tożsamością płciową. Obowiązek ten wynika zarówno z art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak i art. 47 Konstytucji RP. Niezbędne jest wprowadzenie przepisów ustawowych, które w odpowiedni sposób regulowałyby tryb postępowania w takich sprawach.

Kolejnym zagadnieniem prawnym, które – podobnie jak kwestia uzgodnienia płci – ma zasadnicze znaczenie dla poszanowania praw osób nieheteronormatywnych, jest prawne uznanie przez Polskę związków osób tej samej płci. Stało się ono przedmiotem rozważań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach ze skarg przeciwko Polsce. W orzeczeniach Przybyszewska i inni przeciwko Polsce[701] oraz Formela i inni przeciwko Polsce[702] Trybunał stwierdził naruszenie art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, tj. prawa do życia prywatnego i rodzinnego. Zdaniem Trybunału, na mocy art. 8 Konwencji państwa członkowskie Rady Europy mają pozytywny obowiązek ustanowienia ram prawnych dla związków osób tej samej płci. Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie planowanych działań i terminu wykonania ww. wyroków ETPC[703].

Po opublikowaniu projektów ustaw o rejestrowanych związkach partnerskich i Przepisów wprowadzających ustawę o rejestrowanych związkach partnerskich[704], Rzecznik co do zasady pozytywnie ocenił proponowane rozwiązania ustawowe mające na celu instytucjonalizację związków osób tej samej płci[705]. Wskazał, że wprowadzenie w drodze ustawy związku partnerskiego osób tej samej płci w zaproponowanym kształcie nie

[700] Publikacja pt. „Postępowania w sprawach o uzgodnienie płci. Przewodnik” dostępna pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/postepowania-w-sprawach-o-uzgodnienie-plci-przewodnik [dostęp: 10 stycznia 2025 r.].
[701] Wyrok ETPC z dnia 12 grudnia 2023 r., skarga nr 11454/17 i 9 innych.
[702] Wyrok ETPC z dnia 19 września 2024 r., skarga nr 58828/12 i 4 inne.
[703] XI.504.1.2024 z 10 października 2024 r.
[704] W wersji z 18 października 2024 r.
[705] XI.022.1.2024 z 13 listopada 2024 r.

narusza przepisów Konstytucji, w tym jej art. 18, z którego wynika, że małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny znajduje się pod opieką i ochroną Rzeczypospolitej.

Konieczne jednak jest, aby projektowane ustawy, zwłaszcza przepisy wprowadzające, pozostawały w aksjologicznej i terminologicznej spójności z obowiązującymi już przepisami. W tym zakresie wątpliwości wzbudziło automatyczne rozszerzenie zakresu podmiotowego uprawnień i obowiązków, które aktualnie są adresowane do małżonków, na osoby pozostające w związkach partnerskich, podczas gdy rozwiązanie tego związku ma być istotnie uproszczone w porównaniu do rozwiązania małżeństwa i nie podlegać – jak w przypadku związku małżeńskiego – kontroli sądu. W sytuacji jednostronnego rozwiązania związku partnerskiego nie jest uwzględniona nie tylko wola, ale też sytuacja drugiego partnera. Tymczasem rozwiązanie związku może prowadzić do istotnego naruszenia praw drugiego z partnerów lub wspólnie wychowywanych dzieci. Przyjęta w projekcie ustawy procedura jednostronnego rozwiązania związku partnerskiego uniemożliwia również zbadanie oraz uwzględnienie sytuacji i dobrostanu dzieci pozostających pod pieczą partnerów. Może to budzić wątpliwości z punktu widzenia obowiązku państwa zapewnienia odpowiedniej ochrony praw dziecka (art. 72 ust. 1 Konstytucji). Rzecznik zarekomendował również, aby prawo do wstąpienia w związek partnerski przysługiwało także osobom ubezwłasnowolnionym całkowicie.

Rzecznik przedstawił również opinię do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie m.in. ustawy – Prawo o zgromadzeniach[706]. Celem projektu było ograniczenie organizacji zgromadzeń społeczności LGBT, w tym tzw. parad równości. Rzecznik ocenił tę propozycję legislacyjną jako niekonstytucyjną i naruszającą międzynarodowe zobowiązania Polski. Korzystanie z wolności publicznego wyrażania poglądów, w tym przez uczestnictwo w zgromadzeniach publicznych, nie może być uzależnione od akceptacji głoszonych poglądów przez większość społeczeństwa czy od przekonań aktualnej władzy politycznej.

Kolejny problem to nierówne traktowanie ze względu na tożsamość płciową w dostępie do służby wojskowej. Rzecznik wskazał, że przepisy rozporządzenia w sprawie orzekania o zdolności do służby wojskowej i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach[707], które dyskwalifikują osoby transpłciowe z zawodowej

[706] XI.613.3.2021 z 3 lutego 2024 r.
[707] Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 25 marca 2024 r. w sprawie orzekania o zdolności do służby wojskowej i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach (Dz.U. z 2024 r., poz. 466).

służby wojskowej, stoją w sprzeczności z aktualnym stanem wiedzy medycznej oraz z Zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie praw człowieka członków sił zbrojnych z 2010 r.[708] Ministerstwo zdecydowało o wyeliminowaniu z treści rozporządzenia przestarzałej terminologii i zastosowaniu terminów zgodnych z Międzynarodową Klasyfikacją Chorób ICD-11 Światowej Organizacji Zdrowia[709].

W 2024 r. wyeliminowane z obrotu prawnego zostały ostatnie uchwały przeciw „ideologii LGBT". W latach 2019–2023 Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł do wojewódzkich sądów administracyjnych skargi na 15 tego rodzaju uchwał[710].

W 2019 r. i 2020 r. zaskarżone zostały tzw. uchwały anty-LGBT: powiatu tarnowskiego[711], gminy Lipinki[712], gminy Niebylec[713], gminy Serniki[714], gminy Istebna[715], powiatu ryckiego[716], sejmiku województwa lubelskiego[717], gminy Osiek[718], gminy Klwów[719]. W 2023 r. Rzecznik wniósł skargi dotyczące uchwał: powiatu świdnickiego[720], gminy Zakrzówek[721], gminy Mordy[722], gminy Kock[723], gminy Potworów[724] i gminy Tuszów Narodowy[725]. W 2024 r. zapadły wyroki w ostatnich sprawach zainicjowanych skargami Rzecznika i tym samym wszystkie tego rodzaju uchwały zostały wyeliminowane z obrotu prawnego.

---

[708] XI.801.12.2021 z 19 kwietnia 2024 r.
[709] Pismo z 27 maja 2024 r.
[710] XI.505.30.2019, XI.505.31.2019, XI.505.32.2019, XI.505.33.2019, XI.505.34.2019, XI.505.1.2020, XI.505.2.2020, XI.505.4.2020, XI.505.5.2020, XI.505.2.2023, XI.505.5.2023, XI.505.6.2023, XI.505.7.2023, XI.505.8.2023, XI.505.9.2023.
[711] Zob. Wyrok NSA z dnia 11 października 2023 r. (sygn. akt III OSK 2078/22).
[712] Zob. Wyrok NSA z dnia 11 października 2023 r. (sygn. akt III OSK 1527/22).
[713] Zob. Wyrok NSA z dnia 12 października 2023 r. (sygn. akt III OSK 2177/22).
[714] Zob. Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2022 r. (sygn. akt III OSK 4028/21).
[715] Zob. Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2022 r. (sygn. akt III OSK 3746/21).
[716] Zob. Wyrok NSA z dnia 12 października 2023 r. (sygn. akt III OSK 2204/22).
[717] Zob. Wyrok NSA z dnia 12 października 2023 r. (sygn. akt III OSK 1932/22).
[718] Zob. Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2022 r. (sygn. akt III OSK 4041/21).
[719] Zob. Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2022 r. (sygn. akt III OSK 4240/21).
[720] Zob. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 stycznia 2024 r. (sygn. akt III SA/Lu 550/23; wyrok prawomocny).
[721] Zob. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 stycznia 2024 r. (sygn. akt III SA/Lu 553/23; wyrok prawomocny).
[722] Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2024 r. (sygn. akt I SA/Wa 1951/23; wyrok prawomocny).
[723] Zob. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 stycznia 2024 r. (sygn. akt III SA/Lu 531/23; wyrok prawomocny).
[724] Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2024 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 812/23; wyrok prawomocny).
[725] Zob. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 marca 2024 r. (sygn. akt II SA/Rz 1221/23; wyrok prawomocny).

Rzecznik przeprowadził też analizy dotyczące utrzymanych przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego uchwał innego rodzaju – tzw. Samorządowych Kart Praw Rodzin (SKPR). Uchwały te nie odnoszą się bezpośrednio do osób nieheteronormatywnych i nie budzą takich zastrzeżeń, jak uchwały w sprawie „ideologii LGBT". Wywołują jednak wątpliwości pod względem legalności niektórych zawartych w nich postanowień. Rzecznik zwrócił się do organów stanowiących czterech jednostek samorządowych o rozważenie wyeliminowania uchwał z obrotu prawnego lub ich odpowiedniego zmodyfikowania[726]. Wątpliwości wzbudziły postanowienia, które mogłyby prowadzić do wykluczenia z ochrony samotnych rodziców oraz niedopuszczalnego różnicowania dostępu organizacji pozarządowych do finansowania ich działalności. W odpowiedziach zadeklarowano podjęcie ponownej analizy treści uchwał w zakresie wypracowania rozwiązań pozwalających na uwzględnienie uwag Rzecznika, przy czym jeden z samorządów zdecydował się na uchylenie swojej uchwały[727].

Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych

Na system ochrony praw mniejszości składa się nie tylko zakaz dyskryminacji, dający gwarancję równego traktowania mniejszości i poszczególnych jej członków w życiu społecznym, ekonomicznym i politycznym, lecz także katalog pozytywnych obowiązków państwa w zakresie utrzymania i rozwoju kultury, języka i tożsamości grup mniejszościowych.

W tym kontekście należy wskazać na sprawę badaną przez Rzecznika od 2021 r., dotyczącą zmiany w finansowaniu i realizacji prawa mniejszości niemieckiej do nauczania własnego języka i nauki w tym języku. Po wielokrotnych wystąpieniach wzywających do zmiany dyskryminujących uregulowań prawnych, Minister Edukacji przedstawił do zaopiniowania projekt rozporządzenia[728], w którym przewidziano ujednolicenie od 1 września 2024 r. w stosunku do wszystkich uczniów należących do mniejszości narodowych tygodniowego wymiaru godzin nauki języka mniejszości narodowej w formie dodatkowej nauki tego języka wynoszącego 3 godziny w każdej klasie szkoły podstawowej, liceum ogólnokształcącego, technikum, branżowej szkoły I stopnia i branżowej szkoły II stopnia. Rzecznik nie zgłosił uwag do rozwiązań zawartych w projekcie, jednak podkreślił, że wraz z upływem czasu negatywne skutki wywołane

[726] XI.505.18.2023 z 21 listopada 2024 r.
[727] Zob. https://www.bip.odrzywol.akcessnet.net/upload/plik,20241125111349,2024_viii_42.pdf
[728] Rozporządzenie Ministra Edukacji z 2 lutego 2024 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 144).

ograniczeniem prawa mniejszości niemieckiej do nauki własnego języka, będą coraz trudniejsze do odwrócenia, dlatego też przywrócenie nauki języka niemieckiego na zasadzie równości powinno nastąpić już od drugiego semestru roku szkolnego 2023/2024[729]. Ostatecznie pełny wymiar nauczania języka niemieckiego jako języka mniejszości w formie dodatkowej został przywrócony od 1 września 2024 r.

Innym badanym zagadnieniem jest kwestia dotycząca organizacji nauki języka mniejszości w szkołach publicznych, w których wszyscy uczniowie i uczennice objęci są obowiązkową nauką tego języka. Rzecznik, w ramach prowadzonego postępowania, przedstawił Minister Edukacji uwagi do aktualnych uregulowań prawnych dotyczących organizacji szkolnictwa mniejszości[730]. Konieczne jest doprecyzowanie procedury składania wniosku o objęcie nauką języka mniejszości, o której mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o systemie oświaty[731] zwłaszcza w kontekście szkół, w których – zgodnie ze statutem – każdy uczeń i uczennica są objęci nauką języka mniejszości. Rozporządzenie[732] przewiduje możliwość rezygnacji z nauki języka mniejszości lub języka regionalnego, przy jednoczesnym braku określenia skutków wywoływanych złożeniem takiego oświadczenia, co rodzi wątpliwości po stronie szkół publicznych, w których nauka języka mniejszości prowadzona jest we wszystkich oddziałach i objęty jest nią każdy uczeń i każda uczennica. Ponadto wątpliwości budzi zgodność treści upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia zawartego w art. 13 ust. 3 ustawy o systemie oświaty z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Upoważnienie to bowiem nie zawiera wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.

Możliwe kierunki zmian obecnych uregulowań prawnych w zakresie edukacji mniejszości były omawiane podczas spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich z Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji w dniu 11 grudnia 2024 r.[733]

Rzecznik kontynuował monitorowanie sytuacji mniejszości romskiej w Małopolsce, w szczególności podejmowanych przez władze lokalne działań ukierunkowanych na trwałą poprawę warunków socjalno-bytowych na osiedlu w Koszarach oraz na osiedlu w Maszkowicach. Pomimo zaangażowania Wojewody Małopolskiego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rzecznika Praw Obywatelskich sytuacja ta od wielu lat nie uległa poprawie.

---

[729] XI.813.18.2021 z 15 stycznia 2024 r.
[730] XI.816.7.2023 z 2 września 2024 r.
[731] Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 750 ze zm.).
[732] Rozporządzenie z dnia 18 sierpnia 2017 r. (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2737 ze zm.).
[733] Zob. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-spotkanie-katarzyna-lubnauer-men

W związku z niepokojącymi informacjami dotyczącymi planowanych rozbiórek budynków mieszkalnych posadowionych na terenie osiedla w Koszarach, Rzecznik skierował pismo do Wójta Gminy Limanowa[734]. W wystąpieniu Rzecznik zwrócił uwagę, że każda ingerencja w chronione art. 8 EKPC[735] prawo do poszanowania domu, która rodzi ryzyko jego utraty, musi zostać poprzedzona szczegółowym zbadaniem jej proporcjonalności i zasadności. Problem planowanych rozbiórek budynków mieszkalnych na osiedlu w Koszarach został również podniesiony w piśmie skierowanym do Wojewody Małopolskiego[736]. Zwrócono w nim uwagę również na budzący wątpliwości brak reprezentacji mieszkańców osiedla w Koszarach oraz osiedla w Maszkowicach w składzie powołanych przez Wojewodę zespołów, których celem jest rozwiązywanie problemów mieszkaniowych i sytuacji społeczno-bytowej społeczności romskiej w Maszkowicach[737] oraz w Koszarach[738].

Ponieważ działania władz gminnych oraz Wojewody Małopolskiego nie spowodowały poprawy warunków socjalno-bytowych na osiedlach w Koszarach i w Maszkowicach, Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zajęcie się tym problemem[739]. Rzecznik zauważył m.in., że w Programie Integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce na lata 2021–2030[740] przewidziano możliwość przeznaczenia środków pochodzących z rezerwy celowej na zlecanie badań dotyczących różnych aspektów sytuacji społeczności romskiej w Polsce. W związku z tym zwrócił się do Ministra o rozważenie skorzystania z tych uprawnień przez przeznaczenie środków na zlecenie przygotowania diagnozy społecznej dotyczącej społeczności romskiej mieszkającej na osiedlu w Koszarach, opracowanie aktualizacji istniejącej diagnozy społecznej dotyczącej mieszkańców osiedla w Maszkowicach, a w następnym kroku zlecenie przygotowania planów kompleksowej rewitalizacji ww. osiedli.

---

[734] XI.816.27.2023 z 9 lipca 2024 r.
[735] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).
[736] XI.816.27.2023 z 21 października 2024 r.
[737] Zarządzenie Wojewody Małopolskiego z 11 lipca 2017 r. w sprawie powołania Zespołu do Spraw rozwiązywania problemów mieszkaniowych i sytuacji społeczno-bytowej mniejszości romskiej w Maszkowicach (nr poz. rej. 284/17 ze zm.).
[738] Zarządzenie Wojewody Małopolskiego z 16 maja 2024 r. w sprawie powołanie Zespołu do Spraw rozwiązywania problemów społeczności romskiej w Koszarach (nr poz. rej. 151/24).
[739] XI.816.27.2023 z 17 grudnia 2024 r.
[740] Załącznik do uchwały nr 190/2020 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. (znak: RM-111-195-20).

Zagadnienia dotyczące sytuacji mniejszości romskiej w Polsce, a także problem trudnego położenia uchodźców z Ukrainy pochodzenia romskiego, zostały poruszone podczas spotkania przedstawicieli Biura RPO z przedstawicielami Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)[741].

Przeciwdziałanie przestępstwom motywowanym uprzedzeniami

W poprzednich latach Rzecznik kilkukrotnie postulował nowelizację Kodeksu karnego w celu wzmocnienia ochrony prawnokarnej przed zachowaniami motywowanymi przesłankami dyskryminacyjnymi ze względu na niepełnosprawność, wiek, płeć i orientację seksualną. Państwo powinno mieć odpowiednie instrumenty, aby we właściwy sposób reagować na każde przestępstwo, które zostało popełnione z motywów odwołujących się do nienawiści. W związku z planowaną w tym zakresie nowelizacją Kodeksu karnego[742], Rzecznik, przekazując swoje uwagi[743], podkreślił, że projekt nie budzi zasadniczych zastrzeżeń merytorycznych, jeśli chodzi o dodanie do przesłanek art. 53 § 2a pkt 6 k.k. oraz do znamion przestępstw art. 119 § 1 k.k., art. 256 § 1 k.k. i art. 257 k.k. cech w postaci niepełnosprawności, wieku, płci i orientacji seksualnej.

Duże znaczenie, biorąc pod uwagę niską zgłaszalność przestępstw motywowanych nienawiścią, ma odbudowanie zaufania do organów ścigania, które powinny prezentować zdecydowaną postawę wobec przestępstw z nienawiści. Istotne jest wielopłaszczyznowe działanie organów państwa i świadomość społeczna, że wszelkiego rodzaju przejawy nienawistnych postaw spotkają się z odpowiednią reakcją.

Rzecznik dostrzega dużą rolę organizacji pozarządowych w budowaniu świadomości społecznej na temat przestępstw z nienawiści i ich wpływu na społeczeństwo i porządek publiczny. Odpowiednio przygotowane i profesjonalnie przeprowadzone kampanie informacyjne, szkolenia i warsztaty mogą odwrócić zjawisko zmniejszania się wrażliwości społecznej na negatywne treści obecne w przestrzeni publicznej. Szczególnie ważne są kampanie edukacyjne przeciwdziałające dezinformacji, stereotypizacji i stygmatyzacji grup narażonych na przestępstwa z nienawiści. Na podkreślenie zasługuje również znaczenie szkoleń adresowanych do policjantów, prokuratorów i sędziów oraz adwokatów i radców prawnych.

---

[741] Zob. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brpo-spotkanie-odihr-romowie [dostęp: 19 grudnia 2024 r.].
[742] Zob. https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12383506 [dostęp: 19 grudnia 2024 r.].
[743] II.510.345.2024 z 31 października 2024 r. i z 10 kwietnia 2024 r.

Dla oceny rozpowszechniania się zachowań i postaw motywowanych uprzedzeniami oraz skutecznego przeciwdziałania temu zjawisku zasadnicze znaczenie mają wiarygodne dane dotyczące przestępstw z nienawiści. W związku z tym Rzecznik wystąpił do Komendanta Głównego Policji[744] z prośbą o udostępnienie informacji na temat podjętych działań związanych ze zwalczaniem przestępstw z nienawiści w latach 2022, 2023 i 2024, wraz ze wskazaniem m.in. liczby przestępstw stwierdzonych z art. 119 § 1 k.k., art. 256 k.k. oraz art. 257 k.k. i liczby wszczętych oraz zakończonych postępowań dotyczących tych czynów. Rzecznik poprosił ponadto o wyjaśnienie, czy w danych o przestępstwach z nienawiści gromadzonych przez Policję uwzględniany jest motyw działania sprawców, a także o udzielenie informacji na temat przeprowadzanych szkoleń dotyczących identyfikowania i zwalczania przestępczości motywowanej uprzedzeniami adresowanych do funkcjonariuszy Policji oraz wykorzystywanych podczas szkoleń i codziennej pracy Policji podręczników lub opracowań dotyczących tematyki antydyskryminacyjnej.

W 2024 r. Rzecznik z urzędu podejmował postępowania wyjaśniające w sprawie wydarzeń, podczas których publicznie prezentowano hasła lub symbole nawołujące do nienawiści. Rzecznik wystąpił do Prezydenta Miasta Poznania[745] w sprawie zgromadzeń, do których doszło w sierpniu 2024 r. w Poznaniu, w czasie których propagowano nienawistne treści, a także wizyty w Urzędzie Miasta Poznania mężczyzn, którzy prezentowali m.in. symbole kojarzone z nazizmem. Rzecznik poprosił o wyjaśnienia dotyczące działań podejmowanych w celu przeciwdziałania rozpowszechnianiu zakazanych treści i zachowań w przestrzeni publicznej oraz przeprowadzanych szkoleń z zakresu równego traktowania. Z prośbą o udzielenie wyjaśnień na temat czynności podjętych w powyższych sprawach Rzecznik zwrócił się także do Komendanta Miejskiego Policji w Poznaniu oraz Prokuratora Okręgowego w Poznaniu. W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany o dochodzeniach wszczętych w związku z ww. wydarzeniami, a także o aktualnych działaniach mających wspierać równość, różnorodność i postawy tolerancyjne oraz planowanych dodatkowych szkoleniach dla strażników Straży Miejskiej Miasta Poznania.

Po doniesieniach medialnych o organizowaniu w różnych miejscowościach na terenie Polski tzw. patroli obywatelskich, podczas których uczestnicy podnosili ksenofobiczne hasła lub udawali się w miejsca, gdzie mieszkają lub pracują cudzoziemcy, Rzecznik

[744] XI.518.50.2017 z 4 grudnia 2024 r.
[745] XI.518.20.2024.

wystąpił do Komendanta Głównego Policji[746]. Opisywane bowiem w mediach zachowania uczestników „patroli" mogą wywoływać w społeczeństwie poczucie zagrożenia, a retoryka towarzysząca przemarszom, wyrażająca niechęć i wrogość wobec cudzoziemców, może potęgować uprzedzenia i doprowadzić do aktów przemocy wobec konkretnych grup i osób. Rzecznik prowadził także postępowanie wyjaśniające w sprawie tzw. patroli obywatelskich w Żyrardowie[747], Zaniemyślu[748] i Jarocinie[749].

Rzecznik podjął również postępowania w sprawie obecności małoletnich na wydarzeniu, które odbyło się na Polach Grunwaldu, gdzie nawoływano do przemocy i nienawiści na tle narodowościowym[750], a także prezentowania utworów o charakterze rasistowskim, antysemickim i homofobicznym podczas koncertu w Lublinie[751]. Prezentowanie w sferze publicznej postaw motywowanych uprzedzeniami jest niedopuszczalne i powinno spotkać się ze stanowczą reakcją organów ścigania.

Przeciwdziałanie dyskryminacji uchodźców wojennych z Ukrainy

Od początku agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę monitorowana jest sytuacja uchodźców z Ukrainy, szczególnie grup wrażliwych, takie jak osoby z niepełnosprawnościami, osoby pochodzenia romskiego, osoby z problemami zdrowotnymi, osoby starsze oraz te, które doświadczyły tortur, przemocy seksualnej lub innych naruszeń prawa międzynarodowego.

Rzecznik podjął sprawę likwidacji punktu recepcyjnego dla uchodźców wojennych z Ukrainy na dworcu kolejowym Warszawa-Wschodnia[752] oraz związanych z tym konsekwencji[753]. Do tego punktu trafiały osoby z grup szczególnie wrażliwych, często wymagające pilnej opieki medycznej, takie jak osoby chore, ranne, z niepełnosprawnościami, w podeszłym wieku oraz kobiety z małoletnimi dziećmi. Po zamknięciu punktu wolontariusze mieli przyjmować transporty ewakuacyjne na ulicy, gdzie nie było możliwości sprawdzenia stanu zdrowia podróżujących. W Warszawie pojawiły się również trudności w zakwaterowaniu ewakuowanych obywateli Ukrainy, w tym osób z niepełnosprawnościami lub z przewlekłymi chorobami. Sytuacja uchodźców z

[746] XI.518.27.2024.
[747] XI.518.28.2024.
[748] XI.518.29.2024.
[749] XI.518.27.2024.
[750] XI.518.22.2024.
[751] XI.518.39.2024.
[752] XI.543.235.2023 z 21 lutego 2024 r.
[753] XI.543.52.2024 z 18 kwietnia 2024 r.

grup wrażliwych ewakuowanych z Ukrainy do Polski była tematem spotkania Zastępcy RPO z organizacjami społecznymi wspierającymi osoby ewakuowane[754].

Rzecznik skierował także wystąpienia do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych[755] oraz Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych[756], domagając się systemowych rozwiązań dotyczących pomocy głuchym uchodźcom z Ukrainy. Ta grupa osób z niepełnosprawnościami jest szczególnie narażona na dyskryminację – zarówno z powodu samego faktu niepełnosprawności, jak i jej charakteru, co często wiąże się z niemożnością posługiwania się językami fonicznymi (polskim, ukraińskim czy angielskim). W związku z tym potrzeba zapewnienia wsparcia tej grupie powinna być zaspokajana w sposób kompleksowy. Tymczasem, zdaniem Rzecznika, istnieje luka w możliwościach żądania przez osoby z niepełnosprawnością słuchu zapewnienia tłumaczenia na ukraiński język migowy w kontaktach z organami administracji publicznej i innymi podmiotami publicznymi, takimi jak placówki ochrony zdrowia. Dodatkowo, organizacje społeczne, które udzielają wsparcia uchodźcom, w tym osobom z niepełnosprawnościami, napotykają trudności nie tylko w zapewnieniu dostępności komunikacyjno-informacyjnej dla uchodźców z niepełnosprawnością słuchu, ale także w znalezieniu dostępnych miejsc pobytu.

Kwestia konieczności zapewnienia wsparcia grupom narażonym na wykluczenie i marginalizację społeczną została wskazana w uwagach[757] do projektu nowelizacji specustawy[758], które nie zostały jednak w pełni uwzględnione. Rozwiązania przewidziane w nowelizacji polegające na likwidacji świadczenia pieniężnego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywateli Ukrainy, a także konieczność partycypowania w kosztach z tytułu zakwaterowania, budziły wśród uchodźców z Ukrainy obawę utraty dotychczasowego miejsca schronienia, co Rzecznik sygnalizował także w swoim wystąpieniu do Wojewody Małopolskiego[759]. Rzecznik postanowił przedstawić problem braku systemowego wsparcia uchodźców wojennych z Ukrainy, należących do grup wrażliwych, w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów[760]. Zwrócił uwagę na szczególnie trudną sytuację uchodźców z Ukrainy, którzy z obiektywnych przyczyn nie są w stanie

[754] Zob. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/zrpo-spotkanie-ngo-uchodzcy-ozn [dostęp: 3 stycznia 2025 r.].
[755] XI.815.9.202 z 18 kwietnia 2024 r.
[756] XI.815.9.2024 z 28 lutego 2024 r.
[757] XI.540.107.2024 z 15 kwietnia 2024 r.
[758] Projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (UD39).
[759] III.7065.340.2024 z 8 lipca 2024 r.
[760] XI.543.445.2024 z 11 lipca 2024 r.

osiągnąć samodzielności i w pełni polegają na formach pomocy zapewnianych przez administrację publiczną oraz organizacje pozarządowe.

Od wybuchu wojny w Ukrainie duża liczba skarg kierowanych do Rzecznika dotyczy problemów z uzyskaniem, przywróceniem lub ponownym nadaniem statusu UKR oraz utratą związanych z tym uprawnień[761]. Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zwrócił uwagę m.in. na problemy wynikające z braku scalenia rekordów w rejestrze obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Polski w związku z działaniami wojennymi na Ukrainie i złożyli wniosek o nadanie numeru PESEL[762]. Zwrócono także uwagę na trudności związane z brakiem możliwości jednoczesnego korzystania z ochrony czasowej na terenie więcej niż jednego państwa członkowskiego UE. Ponadto po uzyskaniu zezwolenia na pobyt przez obywatela Ukrainy, którego pobyt na terytorium RP był wcześniej legalny na podstawie specustawy, traci on możliwość posługiwania się dokumentem elektronicznym Diia.pl, nawet jeśli beneficjentem tej ustawy wciąż jest jego dziecko. Rodzic traci wówczas dostęp do dokumentu cyfrowego swojego dziecka. Wydawanie jedynie w formie elektronicznej dokumentu potwierdzającego legalność pobytu w Polsce i uprawniającego do przekraczania granicy może sprawiać trudności nie tylko dla małoletnich cudzoziemców, ale także dla osób z niepełnosprawnościami czy osób starszych. Wśród uchodźców z Ukrainy są bowiem osoby o różnym poziomie kompetencji cyfrowych, w tym osoby wykluczone cyfrowo, bez dostępu do telefonu z Internetem, umożliwiającego korzystanie z aplikacji mObywatel.

Rzecznik interweniował u Wojewody Podkarpackiego oraz Prezydenta Miasta Przemyśla w sprawie uchodźców wojennych z Ukrainy pochodzenia romskiego, którzy przebywali na dworcu kolejowym w Przemyślu[763]. Z ustaleń wynikało bowiem, że od 12 maja 2024 r. w budynku dworca kolejowego w Przemyślu przebywali uchodźcy i uchodźczynie, wśród których były dzieci, kobiety w ciąży oraz osoba z chorobą nowotworową. Jednocześnie do Rzecznika dotarły informacje o zmianie przeznaczenia znajdującego się na dworcu pokoju dla matki z dzieckiem, który został przekształcony w pomieszczenie ogólnodostępne[764].

---

[761] RPO występował w tej sprawie do Pełnomocnika Rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy w dniach 8 marca i 4 czerwca 2023 r. (XI.541.139.2022.KM) i do Prezesa ZUS w dniach 20 lipca i 13 października 2023 r. (III.7064.741.2023.DS).
[762] XI.541.139.2022 z 20 czerwca 2024 r.
[763] XI.540.77.2022 z 20 maja 2024 r. i 30 czerwca 2024 r.
[764] XI.540.79.2024 z 29 marca 2024 r.

Rzecznik podjął również sprawę braku rozwiązań prawnych umożliwiających kompleksowe zabezpieczenie praw dzieci-uchodźców wojennych z Ukrainy, które osiągnęły pełnoletność w pieczy zastępczej i formalnie spełniają, w równym stopniu co inni wychowankowie, warunki do pozostania w dotychczasowych formach pieczy zastępczej. Dzieci te bowiem muszą po uzyskaniu pełnoletności opuścić rodziny zastępcze czy placówki opiekuńczo-wychowawcze – nawet jeśli kontynuują naukę w Polsce[765].

Działalność międzynarodowa RPO w obszarze zasady równości

W 2024 r. Rzecznik kontynuował współpracę z innymi niezależnymi organami ds. równego traktowania w ramach sieci EQUINET – organizacji zrzeszającej organy równościowe z państw europejskich. W ramach tej współpracy przedstawiciele Rzecznika uczestniczyli w szkoleniach, seminariach i spotkaniach dotyczących nowych aktów prawnych z zakresu ochrony przed dyskryminacją na poziomie Unii Europejskiej, a także w spotkaniach odnoszących się do sytuacji poszczególnych grup narażonych na dyskryminację np. z powodu wieku lub niepełnosprawności.

Na zaproszenie Niezależnego Eksperta Narodów Zjednoczonych ds. ochrony przed przemocą i dyskryminacją na tle orientacji seksualnej i tożsamości płciowej, przedstawiona została informacja[766] na temat zależności między dyskryminacją na tle tożsamości płciowej lub orientacji seksualnej a wolnością wypowiedzi, zgromadzeń i zrzeszeń.

W dokumencie przygotowanym na prośbę Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka[767], Rzecznik poruszył kwestie dotyczące braku ochrony prawnej osób interpłciowych na gruncie polskiego ustawodawstwa, w tym w szczególności brak zakazu tzw. operacji normalizujących płeć przeprowadzanych na dzieciach oraz trudności, z jakimi mierzą się rodzice, jak również dorosłe osoby interpłciowe dotyczące procedury rejestracji urodzenia dziecka oraz zmian w aktach stanu cywilnego spowodowanych błędną diagnozą. Wskazał również na dotychczasowe działania na rzecz poszanowania praw osób interpłciowych obejmujące zarówno wystąpienia do Ministra Zdrowia, Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia i Rzecznika Praw Pacjenta, jak i działania edukacyjne oraz współpracę z organizacjami pozarządowymi.

---

[765] III.554.7.2023 z 31 stycznia 2024 r.
[766] XI.037.2.2024 i XI.037.12.2024.
[767] XI.037.10.2024.

Przedstawicielka RPO została ponownie wybrana na moderatorkę grupy roboczej EQUINET ds. równości płci. Ponadto przedstawiciele RPO uczestniczą lub współprowadzą grupy robocze w Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka ENNHRI, w tym grupę ds. praw osób starszych, w której podejmowane są także tematy równościowe. Brali także udział w wydarzeniach organizowanych przez Akademię Prawa Europejskiego, które dotyczyły m.in. równości kobiet i mężczyzn oraz rozwoju orzecznictwa międzynarodowego w kontekście zakazu dyskryminacji.

W ramach działań na rzecz nowej Konwencji o Prawach Osób Starszych przedstawicielka Rzecznika wzięła udział w debacie prowadzonej na forum Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się w zakresie obszarów tematycznych obejmujących prawo do zdrowia i do usług zdrowotnych oraz włączenia społecznego, a także elementy normatywne dla nowego instrumentu prawa międzynarodowego w zakresie wkładu osób starszych w zrównoważony rozwój oraz bezpieczeństwo ekonomiczne osób starszych podczas 14. Sesji Grupy Roboczej ONZ w Nowym Jorku, przedstawiając stanowisko Rzecznika oraz 34 innych krajowych instytucji praw człowieka wyrażających poparcie dla rozpoczęcia procesu redagowania nowej Konwencji o Prawach Osób Starszych.

Przedstawicielki RPO spotkały się także z delegacją Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) oraz Specjalną Wysłanniczką Wielkiej Brytanii ds. Równości Płci. Uczestnicy spotkania omówili kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich jako krajowego niezależnego organu ds. równości oraz priorytetowe działania podejmowane na rzecz równości płci. Przedstawiciele Instytutu zaprezentowali najważniejsze informacje dotyczące działalność EIGE w obszarach, takich jak np. przeciwdziałanie przemocy ze względu na płeć oraz wprowadzenie równości szans dla kobiet i mężczyzn w instytucjach, organizacjach i polityce (gender mainstreaming). Rozmowa koncentrowała się w szczególności na danych statystycznych przygotowywanych przez EIGE i możliwości ich wykorzystania w działaniach na rzecz równości płci podejmowanych przez Rzecznika. Z kolei spotkanie ze Specjalną Wysłanniczką Wielkiej Brytanii ds. Równości Płci dotyczyło ochrony praw kobiet i osób ze społeczności LGBT+ oraz możliwych pól współpracy między reprezentowanymi w jego trakcie stronami.

Wybrane dane statystyczne

W 2024 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły 703 sprawy dotyczące problematyki równego traktowania (w 2023 r. – 728 spraw, w 2022 r. – 511 spraw, w 2021 r. – 436 spraw, w 2020 r. – 752 sprawy).

Tabela. Dane ilościowe dotyczące spraw skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich w 2024 r. według przesłanki dyskryminacji

Problematyka	Liczba spraw	%
zasada równości wobec prawa	62	8,8
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji	8	1,1
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na płeć	89	12,7
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie	15	2,1
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na orientację seksualną	46	6,5
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wiek	61	8,7
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na narodowość	94	13,4
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	125	17,8
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji grup społeczno-zawodowych	5	0,6
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji podatkowej	2	0,3
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji osób bez stałego zameldowania	2	0,3

zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne	24	3,4
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na światopogląd (w tym bezwyznaniowość)	2	0,3
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na poglądy polityczne	2	0,3
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową	47	6,7
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na status społeczno-ekonomiczny	14	2,0
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wykształcenie, zawód	6	0,9
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na pochodzenie społeczne	2	0,3
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na inne przyczyny	97	13,8
Razem	**703**	**100**

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

Zgromadzenie Ogólne ONZ 18 grudnia 2002 r. przyjęło Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (dalej jako: „OPCAT")[768]. Polska przystąpiła do OPCAT na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie i stanowi on część krajowego porządku prawnego (art. 87 i 91 Konstytucji). Podpisując OPCAT, Polska zobowiązała się do utworzenia krajowego mechanizmu prewencji, którego funkcję wykonuje RPO za pomocą działającego w Biurze RPO Zespołu – Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (dalej jako: „KMPT", „Krajowy Mechanizm")[769].

Bezpośredni nadzór merytoryczny nad działalnością KMPT w 2024 r. sprawował Zastępca RPO prof. UW dr hab. Wojciech Brzozowski.

Skład Zespołu KMPT[770] ulegał zmianom. Łącznie w różnych okresach 2024 r. zadania KMPT realizowało 23 pracowników merytorycznych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. Zespół KMPT liczył 18 pracowników merytorycznych. W Zespole występowały też 2 wakaty.

W Zespole KMPT pracowały osoby posiadające wykształcenie m.in. prawnicze, psychologiczne, pedagogiczne, kryminologiczne, socjologiczne i politologiczne.

Wizytacje prewencyjne KMPT

W 2024 r. przedstawiciele KMPT przeprowadzili łącznie 113 wizytacji[771], w tym:

- 31 wizytacji pomieszczeń dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji,
- 5 wizytacji policyjnych izb dziecka,
- 1 wizytację komisariatu Policji,
- 10 wizytacji izb zatrzymań Żandarmerii Wojskowej,
- 9 wizytacji pomieszczeń dla osób zatrzymanych Straży Granicznej,

---

[768] Zob. Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192). Nazwa w języku angielskim: Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT).

[769] Zob. Art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r., poz. 1264).

[770] Zob. https://bip.brpo.gov.pl/pl/kmp/sklad-zespolu

[771] Raporty z wizytacji publikowane są na stronie internetowej RPO, zob. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wizytacje-krajowego-mechanizmu-prewencji

- 9 wizytacji aresztów śledczych,
- 8 wizytacji zakładów karnych,
- 2 wizytacje oddziałów zewnętrznych zakładu karnego,
- 8 wizytacji okręgowych ośrodków wychowawczych,
- 4 wizytacje młodzieżowych ośrodków wychowawczych,
- 2 wizytacje zakładów poprawczych,
- 1 wizytację schroniska dla nieletnich,
- 7 wizytacji domów pomocy społecznej,
- 7 wizytacji placówek całodobowej opieki,
- 2 wizytacje zakładów opiekuńczo-leczniczych,
- 4 wizytacje izb wytrzeźwień,
- 3 wizytacje szpitali psychiatrycznych.

Wystąpienia generalne

W 2024 r. Rzecznik, działając jako Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, wystąpił do władz m.in. w sprawach: wprowadzenia do Kodeksu karnego przestępstwa tortur, monitorowania deportacji cudzoziemców, osadzania osób pozbawionych wolności w jednostkach penitencjarnych znacznie oddalonych od miejsca ich zamieszkania, sposobu dokumentowania obrażeń osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych, przetłumaczenia i upowszechnienia międzynarodowych standardów istotnych z punktu widzenia prewencji tortur (zaktualizowanej wersji Protokołu stambulskiego, Reguł z Bangkoku i Zasad Mendeza), reformy więziennej służby zdrowia, stanowisk prysznicowych w jednostkach penitencjarnych, potrzeby wsparcia osób niesamodzielnych po zatrzymaniu w jednostkach Policji.

Wszystkie wystąpienia generalne zostały opisane we wcześniejszych rozdziałach niniejszej Informacji, są również publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej RPO[772].

Opiniowanie aktów prawnych

Opiniowanie obowiązujących i projektowanych aktów prawnych[773] jest jedną z form prewencji tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania.

---

[772] Zob. https://bip.brpo.gov.pl/pl/sprawy-wazne-dla-obywateli?term_node_tid_depth=All&term_node_tid_depth_1=1022&term_node_tid_depth_2=1326
[773] Zob. https://bip.brpo.gov.pl/opiniowanie-aktow-prawnych-przez-kmpt

W 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniającego rozporządzenie w sprawie umundurowania policjantów (projekt z dnia 19 września 2024 r.), kontynuując tym samym prowadzone od 2020 r.[774] starania o wprowadzenie regulacji prawnych, które zapewnią, że wszyscy funkcjonariusze Policji będą posiadali indywidualne znaki identyfikacyjne, umożliwiające ustalenie tożsamości funkcjonariuszy przez odpowiednie organy i pociągnięcie ich do odpowiedzialności w razie przekroczenia uprawnień.

Rzecznik zgłosił wątpliwości co do projektowanej formy znaków identyfikacyjnych Policji i miejsca ich wyeksponowania na umundurowaniu. Wskazał także, że rozporządzenie nie reguluje zasad noszenia przez funkcjonariuszy kominiarek i szalokominiarek podczas wykonywania zadań służbowych, ani w żaden sposób nie określa sposobu identyfikacji nieumundurowanych funkcjonariuszy[775].

Oświadczenia KMPT

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur zajmuje publiczne stanowiska w kwestiach istotnych z punktu widzenia zapobiegania torturom i innym formom złego traktowania osób pozbawionych wolności. Wydane w 2024 r. przez KMPT oświadczenia dotyczyły[776]:

1) Publikacji raportu Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom (CPT) i przystąpienia Polski do procedury automatycznej publikacji raportów wraz z odpowiedzią władz RP;
2) Sytuacji kobiet w izolacji penitencjarnej;
3) Śmierci mężczyzny, wobec którego w dniu 22 maja 2024 r. interwencję prowadzili funkcjonariusze Policji z Inowrocławia;
4) Wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu dotyczącego tortur i śmierci we wrocławskiej izbie wytrzeźwień;
5) Międzynarodowego Dnia Pomocy Ofiarom Tortur;
6) 40. rocznicy Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania.

---

[774] Zob. Wystąpienia do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji: z dnia 11 grudnia 2020 r. (KMP.570.12.2020.RK); z dnia 20 czerwca 2024 r. (KMP.570.12.2020.DK).
[775] Szczegółowa argumentacja zawarta została w treści opinii, zob. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-policja-znaki_identyfikacyjne-projekt-opinia-mswia
[776] Z treścią oświadczeń zapoznać można się na stronie internetowej RPO, zob. https://bip.brpo.gov.pl/pl/tagi/oświadczenia-krajowego-mechanizmu-prewencji-tortur

Działania edukacyjne

Jednym z działań prewencyjnych realizowanych przez Zespół KMPT są szkolenia funkcjonariuszy i pracowników odpowiedzialnych za zatrzymanie, nadzór i opiekę nad osobami pozbawionymi wolności oraz uczniów szkół ponadpodstawowych i studentów.

Szkolenia pozwalają przybliżyć uczestnikom wnioski z wizytacji i rekomendacje KMPT, międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka i prewencji tortur. Służą uwrażliwieniu uczestników i budowie braku społecznej akceptacji dla tortur. W 2024 r. przedstawiciele KMPT przeprowadzili łącznie 10 szkoleń.

W 2024 r. KMPT kontynuował współpracę z fundacją TZMO Razem Zmieniamy Świat, organizując szkolenie online dla pracowników domów pomocy społecznej oraz placówek całodobowej opieki, w którym wzięli udział przedstawiciele ponad 250 instytucji.

Istotnymi odbiorcami oferty szkoleniowej KMPT w 2024 r. byli przedstawiciele Straży Granicznej (funkcjonariusze pełniący służbę w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Lesznowoli i pełnomocnicy ds. Ochrony Praw Człowieka Komendantów Oddziałów SG) oraz Służby Więziennej (funkcjonariusze z Zakładów Karnych w Tarnowie i Nowym Wiśniczu oraz Aresztu Śledczego w Krakowie).

Przybliżenie misji KMPT dotyczyło w 2024 r. także uczniów i studentów – młodzieży z klasy mundurowej w IV LO z Oddziałami Mistrzostwa Sportowego w Gdańsku oraz odbywających praktyki wakacyjne w Biurze RPO studentów, którzy w przyszłości mogą w swojej pracy zawodowej zetknąć się z osobami pozbawionymi wolności, jako m.in. prawnicy i psychologowie.

Konferencje i debaty

Spotkania na szczeblu międzynarodowym

Działania KMPT w obszarze prewencji tortur i złego traktowania są stałym przedmiotem rozmów o charakterze dyplomatycznym prowadzonych przez Zastępcę RPO Wojciecha Brzozowskiego z przedstawicielami innych państw i organizacji międzynarodowych, zwłaszcza Rady Europy.

Przedstawiciele KMPT dwukrotnie brali udział w międzynarodowych konferencjach krajowych mechanizmów prewencji w Strasburgu, organizowanych przez Radę Europy. W 2024 r. Zespół reprezentowali: Zastępczyni Dyrektora KMPT Katarzyna Kopystyńska oraz Tomasz Żółtek, a tematami przewodnimi spotkań było wykonywanie tymczasowego

aresztowania oraz poprawa i ochrona warunków zdrowotnych dla osób pozbawionych wolności z zaburzeniami związanymi z używaniem substancji psychoaktywnych.

Członkini KMPT Aleksandra Nowicka uczestniczyła natomiast, obok przedstawicieli Krajowych Mechanizmów z Francji, Irlandii, ze Słowenii oraz z Włoch, w pracach grupy roboczej Rady Europy odpowiedzialnej za opracowanie praktycznego podręcznika dla krajowych mechanizmów prewencji w zakresie monitorowania wdrażania przez państwa rekomendacji Komisji Europejskiej w sprawie warunków materialnych pozbawienia wolności oraz praw procesowych osób tymczasowo aresztowanych.

Zastępczyni Dyrektora KMPT Katarzyna Kopystyńska reprezentowała KMPT podczas sesji Warszawskiej Konferencji Wymiaru Ludzkiego (Warsaw Human Dimension Conference) poświęconej prewencji tortur oraz spotkaniu zorganizowanym we współpracy z ODIHR na temat wdrożenia do programów szkoleniowych Służby Więziennej i Policji kwestii przemocy ze względu na płeć.

Magdalena Laskowska reprezentowała Krajowy Mechanizm podczas spotkania zorganizowanego przez ODIHR w Warszawie, dotyczącego ochrony praw człowieka w kontekście przeciwdziałania radykalizmowi i terroryzmowi.

Kolejnymi działaniami w obszarze współpracy międzynarodowej KMPT w 2024 r. były:

- Wizyta studyjna w Danii, podczas której przedstawicielki polskiego KMPT Katarzyna Kopystyńska i Magdalena Laskowska odbyły spotkania z przedstawicielami duńskiego Ombudsmana, wykonującymi również mandat krajowego mechanizmu prewencji oraz odwiedziły miejsca detencji wspólnie ze stroną duńską;

- Przyjęcie w Biurze RPO delegacji Etiopskiej Komisji ds. Praw Człowieka. Z uwagi na fakt, iż Etiopia ratyfikowała Konwencję ONZ w sprawie zakazu tortur i przygotowuje się do utworzenia krajowego mechanizmu prewencji, rozmowy skupione były wokół metodologii pracy KMPT;

- Z wizytą studyjną w Biurze RPO przebywała też delegacja przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Policji i społeczeństwa obywatelskiego z Armenii. Dyskusja dotyczyła m.in. roli KMPT w kontekście monitorowania pracy Policji, działalności szkoleniowej KMPT, użytkowania kamer nasobnych i mechanizmów nadzoru;

- Zespół KMPT włączył się także w prace nad tworzeniem i przetłumaczeniem na język polski publikacji OSCE/ODIHR pt. „Krótki przewodnik – Przemoc seksualna i przemoc związana z płcią w miejscach pozbawienia wolności – zapobieganie i reagowanie”.

Forum wymiany doświadczeń był także udział w webinarach organizowanych przez instytucje międzynarodowe:

- Aleksandra Tokarska uczestniczyła w webinarze GANHRI i ATP nt. współpracy między krajowymi mechanizmami a NHRI celem skuteczniejszego zapobiegania torturom;

- Klaudia Kamińska obecna była podczas spotkania online dotyczącego zwalczania handlu towarami wykorzystywanymi do tortur i wykonywania kary śmierci zorganizowanego przez Komitet Sterujący ds. Praw Człowieka (CDDH);

- Karolina Sobocińska oraz Anna Grabowska wzięły udział w webinarze APT z okazji publikacji globalnego raportu APT na temat sytuacji kobiet w izolacji penitencjarnej;

- Mikołaj Kidoń uczestniczył w seminarium ERA, podczas którego omawiano orzecznictwo ETPC w zakresie praw osób pozbawionych wolności;

- Karina Balicka wzięła udział w webinarze Komitetu ONZ przeciwko torturom (CAT) na temat roli, jaką NHRI mogą przyjąć, uczestnicząc w procesie raportowania i dostarczania odpowiednich informacji organom monitorującym Traktaty.

Spotkania na szczeblu krajowym

W 2024 r. przedstawiciele KMPT uczestniczyli w następujących spotkaniach:

- Zastępca RPO Wojciech Brzozowski wraz z Dyrektorem KMPT Rafałem Kulasem wzięli udział w posiedzeniu Komisji Praw Człowieka i Praworządności Senatu RP dotyczącego raportu CPT z wizyty w Polsce w 2022 r.;

- Podczas obrad w czasie dorocznej odprawy kierownictwa Służby Więziennej w Ośrodku Szkolenia SW w Popowie ZRPO Wojciech Brzozowski wygłosił wykład gościnny dotyczący bieżących problemów identyfikowanych w zakładach karnych i aresztach śledczych w toku wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur oraz Zespołu ds. Wykonywania Kar;

- Dyrektor KMPT wraz z przedstawicielką KMPT Justyną Jóźwiak uczestniczyli w posiedzeniu Komisji Ekspertów ds. Zdrowia przy RPO, poświęconego opiece zdrowotnej osób przebywających z jednostkach penitencjarnych i funkcjonowaniu więziennej służby zdrowia;

- Przedstawiciel KMPT Paweł Borkowski wziął udział w debacie „Wolność zgromadzeń: równowaga między prawem do protestu a bezpieczeństwem publicznym” i prowadził panel „Twoje prawa a uprawnienia różnych służb”. Obydwa wydarzenia miały

miejsce w ramach corocznego udziału przedstawicieli Biura RPO w festiwalu Pol'and'Rock;

- Aleksandra Nowicka uczestniczyła w IV Kongresie Zdrowia Psychicznego. W panelu „Prawa i wolność osób w kryzysach psychicznych" skupiono się m.in. na kwestiach: leczenia bez zgody, sytuacji pacjentów ubezwłasnowolnionych, stosowania unieruchomienia, prawach dziecka/młodzieży do leczenia;

- Reprezentanci KMPT wzięli także udział w seminarium w Pszczynie z okazji 20-lecia działalności Systemu Ochrony Praw Człowieka w Policji. Podczas spotkania prowadzonego pod nazwą „Cechy podmiotowe interwencji ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczenia przez Policję zgromadzeń publicznych", którego współorganizatorem było Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach, prelekcję na temat działalności KMPT wygłosiła członkini Zespołu KMPT Oliwia Rybczyńska-Gryguc;

- Dyrektor KMPT brał również udział w uroczystościach związanych z Centralnymi Obchodami Święta Policji na placu Zamkowym w Warszawie.

3. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań określonych w ustawie o ochronie sygnalistów

Nowe wyzwania dla RPO w świetle ustawy z dnia 14 czerwca 2024 roku

Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów ma na celu implementację do polskiego porządku prawnego Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r., która ustanowiła wspólne dla krajów członkowskich zasady ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Dzięki nowym przepisom sygnalista, który ma wiedzę dotyczącą naruszenia prawa w kontekście profesjonalnym (czyli związanym z pracą – pracuje lub jest powiązany innego rodzaju relacją związaną z wykonywaniem pracy lub realizacją umów z organizacją), może dokonać zgłoszenia wewnętrznego, zgłoszenia zewnętrznego do RPO lub innego organu publicznego. Ma również możliwość dokonać ujawnienia publicznego poprzez inne kanały publiczne. Rzecznik Praw Obywatelskich był zaangażowany w opiniowanie projektu ustawy na etapie rządowym.

Ustawa nakłada na RPO zadania związane z przyjmowaniem zgłoszeń zewnętrznych, ich wstępną weryfikacją i przekazywaniem do organu właściwego celem ich rozpoznania oraz podjęcia działań następczych. Rzecznik samodzielnie rozpoznaje zgłoszenia dotyczące konstytucyjnych praw i wolności, jeżeli żaden inny organ nie jest właściwy w danej sprawie. Decyzją ustawodawcy przepisy dotyczące zgłoszeń zewnętrznych, w tym te, które określiły kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich, weszły w życie 25 grudnia 2024 roku. Oprócz obsługi zgłoszeń zewnętrznych, do nowych zadań Rzecznika należy udzielanie sygnalistom oraz podmiotom, których dotyczą zgłoszenia naruszenia praw, porad na temat przysługującej im ochrony prawnej. Ponadto Rzecznik współpracuje z organami publicznymi w celu opracowywania sprawozdań zawierających dane statystyczne dotyczące zgłoszeń sygnalistów. Zgodnie z ustawą o ochronie sygnalistów, Rzecznik na podstawie sprawozdań organów publicznych sporządza sprawozdanie za dany rok kalendarzowy i przekazuje je Sejmowi, Senatowi i Komisji Europejskiej, nie później niż do 31 grudnia roku następującego po roku, za jaki sprawozdanie zostało sporządzane. Sprawozdanie będzie opublikowane na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich w Biuletynie Informacji Publicznej.

Rzecznik realizuje także zadania skupiające się na popularyzacji wiedzy na temat sygnalistów i ich roli w społeczeństwie oraz prowadzi działania informacyjne i edukacyjne.

Powołanie Zespołu do spraw Sygnalistów

W celu realizacji zadań Rzecznika wynikających z ustawy o ochronie sygnalistów, w maju 2024 r. powołano Głównego koordynatora ds. wdrożenia w Biurze RPO ustawy o sygnalistach, a następnie w trzecim kwartale 2024 r. stworzono Zespół do spraw Sygnalistów, któremu powierzono realizację zadań RPO wynikających z nowej ustawy. W lipcu i sierpniu 2024 roku przeprowadzona została rekrutacja do nowo utworzonego zespołu na stanowiska asystencko-sekretarskie, prawnicze oraz specjalistów ds. sprawozdawczości i komunikacji. Proces rekrutacyjny prowadzony był w trzech etapach. Obecnie Zespół do spraw Sygnalistów liczy 18 osób. Strukturę organizacyjną zespołu tworzą dyrektor, naczelnicy wydziałów: wydział I do spraw obsługi zgłoszeń zewnętrznych, wydział II do spraw wsparcia sygnalistów i sprawozdawczości oraz stanowiska ds. obsługi sekretariatu zespołu. Członkowie Zespołu do spraw Sygnalistów posiadają wykształcenie wyższe prawnicze, socjologiczne, filologiczne i interdyscyplinarne. Zespół ma swoją siedzibę w Warszawie przy ul. Puławskiej 99a.

Od 1 stycznia 2025 roku nadzór merytoryczny nad działalnością zespołu sprawuje Zastępca RPO dr hab. Adam Krzywoń. Dyrektorem Zespołu do spraw Sygnalistów jest Marcin Malecko.

Przygotowanie kanałów do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i procedury przyjmowania zgłoszenia zewnętrznych

W ramach przygotowań do pełnienia obowiązków Rzecznika wynikających z ustawy, Zespół do spraw Sygnalistów opracował akty prawa wewnętrznego dotyczące pracy zespołu, opiniował przekazywane do uzgodnień projekty wewnętrznych aktów normatywnych oraz innych dokumentów, a także inicjował zmiany mające na celu sprawne działania Biura w zakresie realizacji obowiązków wynikających z ustawy.

W Biurze RPO zgodnie z wymogiem ustawowym została przyjęta procedura zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów, która została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej.

RPO w celu zapewnienia powszechnego dostępu do informacji na temat praw, ochrony i środków ochrony prawnej sygnalistów oraz osób, o których mowa w art. 21 ustawy o ochronie sygnalistów, przygotował stronę sygnalisci.gov.pl. Uruchomienie tej witryny ma na celu zwiększenie świadomości społecznej na temat ochrony sygnalistów oraz ułatwienie dostępu do niezbędnych informacji zawartych w ustawie.

Przygotowano również kanały umożliwiające dokonanie zgłoszenia naruszenia prawa:

- formularz internetowy, który pozwala zgłaszającemu zachowanie anonimowości oraz dołączenie dodatkowych plików,
- nagrywaną infolinię telefoniczną obsługiwaną przez pracowników Zespołu,
- zgłoszenia zewnętrze przyjmowane są również pocztą tradycyjną na adres do korespondencji Zespołu,
- sygnalista ma także możliwość dokonania zgłoszenia osobiście po uprzednim umówieniu się na spotkanie.

Kanały te są odrębne od tych przewidzianych dla składania wniosków w trybie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Rolą RPO jest również wsparcie dla sygnalistów dokonujących zgłoszenia. Na stronie internetowej można złożyć wniosek o udzielenie porady na temat praw i środków ochrony prawnej.

Dane dotyczące zgłoszeń zewnętrznych i wpływów w 2024 roku

Od 25 września 2024 roku, czyli od daty wejścia w życie ustawy o ochronie sygnalistów w zakresie zgłoszeń wewnętrznych, do 27 grudnia 2024 roku, gdy ustawa zaczęła obowiązywać w całości wraz z przepisami dotyczącymi zgłoszeń zewnętrznych, Zespół na bieżąco udzielał odpowiedzi na wpływające zapytania obywateli i organów publicznych, które dotyczyły treści nowych przepisów. Rzecznik podejmował działania na podstawie ustawy o RPO w sprawach dotyczących niewłaściwego stosowania ustawy o ochronie sygnalistów przez podmioty publiczne oraz udzielał odpowiedzi na przedwcześnie dokonane zgłoszenia zewnętrzne.

Od 27 grudnia 2024 roku Zespół do spraw Sygnalistów odnotował 130 wpływów:

- 2 sygnalizacje zostały przyjęte przez ePUAP,
- wpłynęło 11 formularzy internetowych ze strony https://www.gov.pl/web/sygnalisci,
- 1 wniosek został złożony osobiście,
- 115 zgłoszeń o naruszeniu prawa zostało wysłanych pocztowo. Znaczna część tych zgłoszeń została przekazana według właściwości przez Kancelarię Sejmu.

Po wstępnej weryfikacji Zespół do spraw Sygnalistów **przyjął 4 zgłoszenia dotyczące naruszenia prawa**. Jedno zweryfikowane zgłoszenie dotyczyło ochrony prywatności i danych osobowych, czyli art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy o ochronie sygnalistów, które zostało przekazane zgodnie z właściwością do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Trzy zgłoszenia dotyczyły interesów finansowych Skarbu Państwa

Rzeczypospolitej Polskiej, jednostki samorządu terytorialnego oraz Unii Europejskiej i przekazano je wraz z załącznikami do Ministra Infrastruktury. Zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy organ publiczny po otrzymaniu zgłoszenia zewnętrznego dokonuje jego wstępnej weryfikacji polegającej na ustaleniu, czy zgłoszenie dotyczy informacji o naruszeniu prawa, oraz na ustaleniu, czy zgłoszenie dotyczy naruszeń prawa w dziedzinie należącej do zakresu działania tego organu, a jeżeli nie należy – na ustaleniu organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych.

Pozostałe wpływy, które nie zostały zweryfikowane jako zgłoszenia zewnętrzne w myśl ustawy, to: zgłoszenia niepochodzące od sygnalisty, wnioski niemieszczące się w zakresie przedmiotowym ustawy o ochronie sygnalistów oraz pisma niedotyczące kompetencji Zespołu do spraw Sygnalistów.

Od 25 do 31 grudnia 2024 roku Zespół do spraw Sygnalistów udzielił 1 porady na temat praw i środków ochrony prawnej na wniosek złożony poprzez formularz internetowy.

Działania popularyzacyjne i współpraca w zakresie ochrony sygnalistów

11 grudnia 2024 r. w Biurze RPO odbył się webinar „Przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych – nowe wyzwanie dla organów publicznych”. Celem wydarzenia było omówienie koniecznych działań w związku z wdrożeniem nowych procedur prawnych dotyczących zgłoszeń zewnętrznych, podkreślenie społecznych korzyści wynikających z ochrony osób zgłaszających nieprawidłowości oraz przybliżenie zadań Biura RPO w związku z przyjmowaniem i przekazywaniem zgłoszeń do organów właściwych.

Wydarzenie było skierowane do przedstawicieli administracji publicznej, prawników, pracowników instytucji kontrolnych oraz wszystkich osób zainteresowanych tematyką ochrony sygnalistów i zarządzania zgłoszeniami zewnętrznymi. Webinar był transmitowany w internecie i tłumaczony na Polski Język Migowy.

Zespół do spraw Sygnalistów regularnie publikuje komunikaty dotyczące realizacji zadań przez RPO, które wynikają z ustawy, informuje o planowanych działaniach w zakresie ochrony sygnalistów i szczegółach dotyczących przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych.

Koordynowanie działań w ramach współpracy międzynarodowej

Zespół do spraw Sygnalistów współpracuje z organami właściwymi w sprawach ochrony sygnalistów w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz Komisją

Europejską. Jesienią 2024 r. Zespół złożył wniosek o członkostwo do NEIWA. NEIWA (Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities) to sieć europejskich organów ds. integralności i ochrony sygnalistów, utworzona w maju 2019 r. z inicjatywy niderlandzkiego Urzędu ds. Sygnalistów. Jej głównym celem jest wymiana wiedzy, doświadczeń i pomysłów między członkami w zakresie wdrażania Dyrektywy UE 2019/1937 dotyczącej ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. NEIWA dąży do promowania współpracy między członkami oraz z innymi organizacjami na poziomie krajowym i międzynarodowym, a także angażuje się w dialog z interesariuszami, w tym ze społeczeństwem obywatelskim i ustawodawcami.

4. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych

1. Ochrona praw żołnierzy

a) Zasady postępowania kwalifikacyjnego do Żandarmerii Wojskowej

Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej w związku z wątpliwościami dotyczącymi treści § 5 oraz § 16 ust. 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego do Żandarmerii Wojskowej[777]. Zgodnie z tymi przepisami organ właściwy do przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego odmawia przeprowadzenia dalszych czynności postępowania kwalifikacyjnego wobec kandydata lub je przerywa w każdym czasie, bez podania przyczyny, w przypadku: braku wolnych stanowisk służby albo pracy, odpowiadających kwalifikacjom posiadanym przez kandydata, niezłożenia kompletu dokumentów, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1, 2 i 4, zatajenia bądź podania nieprawdziwych danych w ankiecie kwalifikacyjnej, przystąpienia kandydata do ponownego postępowania kwalifikacyjnego mimo uzyskania przez niego negatywnego wyniku w poprzednim postępowaniu kwalifikacyjnym, negatywnego wyniku którejkolwiek z czynności lub któregokolwiek z badań, o których mowa w art. 8a ust. 8 ustawy. Wprowadzenie do wyliczenia tego przepisu stanowi powtórzenie wprowadzenia z § 4 rozporządzenia – z tą jednak różnicą, że kandydat nie jest powiadamiany o przyczynie zakończenia postępowania. Pozostaje tym samym nieświadomy, jaka okoliczność stoi za jego negatywnym zakończeniem. Zgodnie z brzmieniem § 16 ust. 2 rozporządzenia w przypadku stwierdzenia, że kandydat nie posiada predyspozycji lub nie spełnia warunków do służby albo pracy w Żandarmerii Wojskowej, zawiadamia się go o tym na piśmie, bez podawania uzasadnienia.

Art. 60 Konstytucji zapewnia obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach. Wypełnienie normy wynikającej z art. 60 Konstytucji wymaga zapewnienia odpowiednich gwarancji proceduralnych, po spełnieniu których kandydat nie powinien wątpić w zastosowanie wobec niego jasnych, przejrzystych i obiektywnych kryteriów, możliwych do zweryfikowania na drodze sądowej.

Wątpliwość budzi też § 5 pkt 4 rozporządzenia, który odczytywać można jako nakaz przerwania kwalifikacji kandydatów, którzy uzyskali negatywny wynik we wcześniejszym

[777] Rozporządzenie z 31 sierpnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1605).

postępowaniu. Nakaz ten nie został określony żadnym terminem, można więc domniemywać, że obowiązuje dożywotnio. Takie rozumienie przepisu ingeruje w istotę prawa dostępu do służby publicznej, uniemożliwiając kandydatowi ponowne staranie o przyjęcie. O ile za uzasadnione należy uznać odmówienie dostępu do służby ze względu na wcześniejszą karalność, o tyle dożywotnie piętnowanie kandydatów o odpowiednich kompetencjach za czyny z punktu widzenia prawa karnego obojętne – należałoby uznać za rodzaj pozasądowej quasi-kary, polegającej na pozbawieniu dostępu do służby publicznej. Kandydat może zawsze ponownie starać się o przyjęcie do służby, jednak w chwili gdy okaże się, że wynik wcześniejszego postępowania był negatywny, postępowanie zostanie przerwane.

Nieco inaczej zagadnienie ma się w przypadku rezultatów badań psychologicznych. Ich niestałość wynika z naturalnej i podatnej na wpływ wielu czynników zmienności stanów psychicznych u człowieka. Ustawodawca w licznych przypadkach ustala ich ograniczony termin ważności – jest tak chociażby w przepisach dotyczących zezwoleń na posiadanie broni. Kandydatom do służby w Żandarmerii Wojskowej przysługuje, co prawda, możliwość odstąpienia od badania psychologicznego w dniu zgłoszenia złej kondycji psychofizycznej, jednak ich pozycja nie jest chroniona przed ewentualnymi błędami orzeczenia, inaczej niż w przypadku kandydatów na żołnierzy. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się[778] do Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej z prośbą o odniesienie się do przedstawionych ocen.

Komendant wyjaśnił[779], że mając na uwadze specyfikę Żandarmerii Wojskowej jako wyodrębnionej i wyspecjalizowanej służby wchodzącej w skład Sił Zbrojnych, ustawodawca wskazuje, że postępowanie kwalifikacyjne ma na celu ustalenie, czy kandydat posiada predyspozycje i spełnia warunki do pełnienia służby albo pracy w Żandarmerii Wojskowej, a co za tym idzie – może być poddany badaniom psychologicznym lub psychofizjologicznym, dlatego wypełnia ankiety kwalifikacyjne i wniosek o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego. Ponadto ustawodawca określa, że w ramach postępowania kwalifikacyjnego przeprowadza się: wobec kandydata do pracy: rozmowy kwalifikacyjne, sprawdzenie w Krajowym Rejestrze Karnym, Krajowym Systemie Informacyjnym Policji i Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych oraz ewidencjach i kartotekach niedostępnych powszechnie, wywiad o kandydacie w miejscu zamieszkania i pracy, badania psychologiczne oraz badania

[778] WZF.7043.50.2021 z 3 czerwca 2024 r.
[779] Pismo z 16 lipca 2024 r.

psychofizjologiczne, w przypadku stanowisk wymagających szczególnych predyspozycji. Natomiast wobec kandydata do służby, czynności wymienione powyżej oraz: egzamin ze sprawności fizycznej, egzamin z poziomu znajomości języków obcych, badania psychologiczne, badania psychofizjologiczne w przypadku stanowisk wymagających szczególnych predyspozycji. Komendant wskazał, że Żandarmeria Wojskowa zainicjowała proces legislacyjny, w którym procedowane jest rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej zmieniające rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 sierpnia 2020 r. w sprawie prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego do ŻW.

b) Brak możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję w sprawie: powołania do obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej oraz odbycia ćwiczeń wojskowych

Do Rzecznika wpływały wnioski dotyczące wyłączenia drogi sądowej (art. 122 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o obronie Ojczyzny[780]), poprzez brak możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję w sprawie: powołania do obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej (OZSW) oraz powołania do odbycia ćwiczeń wojskowych.

Może zdarzyć się, że powołanie do odbycia służby wojskowej (np. na ćwiczenia wojskowe) otrzymają kobiety w ciąży, osoby opiekujące się obłożnie chorymi, względnie zaliczonymi do znacznego stopnia niepełnosprawności. W takim przypadku przysługuje im wyłącznie odwołanie do Szefa Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji. Zgodnie bowiem z art. 122 ust. 3 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje.

Wskazana regulacja wyłączająca prawo do sądu wywołuje wątpliwości z punktu widzenia treści zgodności z konstytucyjnym prawem do sądu. Prawo to ma szczególny charakter, bowiem na ustawodawcę został nałożony konstytucyjny zakaz zamykania drogi sądowej w przypadku dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji). W kontekście decyzji o powołaniu do obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej i powołania do odbycia ćwiczeń wojskowych, które nie podlegają zaskarżeniu do sądów administracyjnych aktualizuje się również możliwość naruszenia wolności sumienia i religii określonej w art. 53 Konstytucji, a także innych konstytucyjnych praw i wolności, np. ochrony rodziny (art. 71 ust. 1 Konstytucji), ochrony kobiet w ciąży (art. 71 ust. 2 Konstytucji), ochrony praw dziecka (art. 72 ust. 1 Konstytucji)

[780] Ustawa z 11 marca 2022 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 248).

czy też pomocy w zabezpieczeniu egzystencji osobom niepełnosprawnym (art. 69 Konstytucji).

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[781] do Ministra Obrony Narodowej o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy w celu zmiany treści art. 122 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o obronie Ojczyzny w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają wniesienie skargi do sądu administracyjnego.

Rzecznik otrzymał stanowisko, że wyłączenie prawa do sądu w tych sprawach nie narusza standardu konstytucyjnego. Jednak w ocenie Rzecznika w tym przypadku mamy do czynienia „sprawę" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo do sądu obejmuje bowiem wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygania o prawach podmiotu w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygania o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku. Ponadto ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, muszą uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi do sądu zawarty w art. 77 ust. 2 Konstytucji w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw; ergo wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw może być ustanowione jedynie wprost w przepisie konstytucyjnym. Ponieważ powołania, o których mowa w art. 122 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o obronie Ojczyzny, ingerują bezpośrednio w konstytucyjne prawa, w tym zakresie zastosowanie znajduje także kategoryczny zakaz zamykania drogi sądowej wynikający z art. 77 ust. 2 Konstytucji. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się[782] do Ministra Obrony Narodowej o analizę opisanego problemu i rozważenie potrzeby podjęcia prac legislacyjnych w celu dostosowania obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego do standardu wynikającego z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W odpowiedzi Minister podtrzymał[783] dotychczasowe stanowisko o zasadności utrzymania regulacji art. 122 ustawy o obronie Ojczyzny w obecnym kształcie. W ocenie MON podjęcie prac legislacyjnych, które miałyby na celu wykreślenie tej regulacji, byłoby nieuzasadnione i stałoby w sprzeczności z interesem Sił Zbrojnych, w szczególności w zakresie właściwego zaspokajania ich potrzeb uzupełnieniowo-mobilizacyjnych.

---

[781] WZF.511.1.2024 z 29 sierpnia 2024 r.
[782] WZF.511.1.2024 z 31 października 2024 r.
[783] Pismo z 27 listopada 2024 r.

c) Ustawa o obronie Ojczyzny w kontekście naruszenia konstytucyjnej wolności wyznania

Do Rzecznika zwrócił się żołnierz pasywnej rezerwy, który po ukończeniu studiów na uczelni morskiej został Świadkiem Jehowy. W ramach programu nauczania uczestniczył w studium wojskowym, spełniając w ten sposób obowiązek zasadniczej służby wojskowej. Po latach otrzymał powołanie na ćwiczenia wojskowe, jednak aktualnie przekonania religijne nie pozwalają mu na odbywanie służby wojskowej, której rodzajem są ćwiczenia wojskowe (rezerwy). Wnioskodawca może należeć do grona tzw. obdżektorów (ang. conscientious objectors).

Przedstawiony problem może mieć charakter systemowy. Doktryna Świadków Jehowy jest znana z dużego rygoryzmu w wielu kwestiach teologicznych oraz społecznych, zakłada m.in. neutralność polityczną, co dodatkowo wzmacnia zasadę odmowy pełnienia służby wojskowej i współpracy z władzami wojskowymi. Nie musi to jednak oznaczać odmowy współpracy ze wszystkimi władzami państwowymi, a służba zastępcza daje perspektywę realizacji obowiązku obrony Ojczyzny bez konieczności odbywania służby wojskowej, w zgodzie z własnym sumieniem.

W sprawie Świadka Jehowy, który przed przyjęciem chrztu pozostawał żołnierzem rezerwy, konstytucyjny problem dotyczy nie tylko wolności od przymusu postępowania wbrew własnemu sumieniu, ale także wolności wyboru religii (art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji) i skutków takiego wyboru, w dalszej kolejności zaś proporcjonalności (art. 31 ust. 3 w zw. z art. 233 ust. 1 Konstytucji) ograniczenia prawa do służby zastępczej (art. 85 ust. 3 Konstytucji) do wniosku złożonego w czasie kwalifikacji wojskowej.

W ocenie Rzecznika wyłączenie prawa wyboru sposobu wywiązania się z obowiązku obrony Ojczyzny w przypadku zmiany wyznania stanowi nieproporcjonalną ingerencję w wolność sumienia i religii (art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji). Wobec zawieszenia obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej w 2010 roku, ćwiczenia rezerwy, co do zasady, pozostają podstawowym sposobem spełniania obowiązku obrony Ojczyzny, odnoszącym się do służby wojskowej i obarczonym przymusem państwowym (art. 682 ustawy o obronie Ojczyzny). Pozostałe rodzaje służby wojskowej, w większym lub mniejszym stopniu, charakteryzują się jednak pewną swobodą decyzji zainteresowanych żołnierzy. Jeżeli państwo wymaga od obywateli służby wojskowej w formie udziału w ćwiczeniach wojskowych, to powinny istnieć również mechanizmy pozwalające na odbywanie takich ćwiczeń w ramach służby zastępczej, w zgodzie z własnym sumieniem.

Rzecznik zwrócił się[784] w związku z tym do Ministra Obrony Narodowej o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zagwarantowania wolności sumienia i wyznania żołnierzy pasywnej rezerwy.

Minister stwierdził[785], że obowiązujące przepisy dają możliwość wywiązania się z obowiązku służby wojskowej także osobom, którym wyznawane przekonania religijne lub prezentowany światopogląd uniemożliwiają odbywanie czynnej służby wojskowej. Jednak wychodząc naprzeciw oczekiwaniom Rzecznika, resort dostrzega potrzebę zmiany przepisów w zakresie rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do składania wniosków o przeznaczenie do służby zastępczej i przeznaczanie do niej również żołnierzy rezerwy, którym przekonania religijne oraz prezentowany światopogląd nie pozwalają na odbywanie czynnej służby wojskowej, niezależnie od faktu, czy osoby te pełniły już służbę wojskową czy nie. Złożenie wniosku i przeznaczenie do służby zastępczej oznaczałoby zarazem wyłączenie z obowiązku pełnienia służby wojskowej. Jednocześnie w zamian rozszerzony zostałby katalog przypadków odbywania służby zastępczej w określonych sytuacjach, to jest w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. W związku z tym w resorcie obrony narodowej zostaną przygotowane propozycje zmian prawnych w przedmiotowym obszarze.

2. Ochrona praw funkcjonariuszy

a) Konieczność dostosowania obowiązujących w służbie ABW, AW, CBA, SKW oraz SWW zasad postępowania kwalifikacyjnego do standardów konstytucyjnych

Zgodnie z treścią § 3 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wzoru kwestionariusza osobowego oraz szczegółowego trybu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego wobec kandydatów do służby w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym[786] (dalej jako: „rozporządzenie CBA"), jednostka organizacyjna może odmówić poddania kandydata postępowaniu kwalifikacyjnemu albo postępowanie takie przerwać w każdym czasie bez podania przyczyn, w sytuacji niespełnienia przez kandydata wymogów określonych w ustawie lub niniejszym rozporządzeniu, a także w przypadku uznania kwalifikacji lub predyspozycji kandydata za niewystarczające do pełnienia służby w CBA. Podobne przepisy zawierają akty wykonawcze dotyczące pozostałych służb specjalnych.

[784] WZF.5601.1.2024 z 31 października 2024 r.
[785] Pismo z 28 listopada 2024 r.
[786] Rozporządzenie z 20 lipca 2006 r. (Dz.U. Nr 133, poz. 936).

W myśl art. 60 Konstytucji obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Służba pełniona w formacjach CBA, ABW, SKW, SWW i AW stanowi służbę publiczną w rozumieniu art. 60 Konstytucji, stąd też dostęp do pełnienia służby w tych formacjach musi odbywać się na jednakowych zasadach. Art. 60 Konstytucji wymaga, aby zasady dostępu do służby publicznej były takie same dla wszystkich obywateli posiadających pełnię praw publicznych, ustawa musi zatem ustanowić obiektywne kryteria doboru kandydatów do tej służby oraz uregulować zasady i procedurę rekrutacji w taki sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiejkolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Przy czym nie odbiera to władzy publicznej możliwości ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby, ze względu na jej rodzaj i istotę.

Z art. 60 Konstytucji wynikają w szczególności: wymóg precyzyjnego określenia obiektywnych kryteriów naboru do służby dla poszczególnych stanowisk; wymóg, aby kryteria materialne ograniczające dostęp do służby publicznej były racjonalnie uzasadnione i zgodne z zasadami proporcjonalności i równości; wymóg stworzenia gwarancji formalnych dla prawidłowości rekrutacji; wymóg stworzenia procedury weryfikacji podejmowanych decyzji o naborze do służby. Obiektywny charakter kryteriów naboru przejawia się w tym, że szczegółowe kryteria i warunki naboru do konkretnej służby publicznej nie mogą być ustalane w sposób dowolny i arbitralny, lecz powinny uwzględniać rodzaj tej służby, jej specyfikę i istotę. Powinny być one przejrzyste i weryfikowalne, tak by nie stwarzać organom przeprowadzającym postępowanie rekrutacyjne możliwości podejmowania arbitralnych decyzji.

Gwarancją realnego charakteru prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach jest to, by zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji, decyzje o odmowie przyjęcia do tej służby oraz zwolnienia z niej były poddane kontroli sądowej (procedura weryfikacji). Brak odpowiednich procedur kontrolnych może stanowić istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł, a tym samym naruszać konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach.

Wątpliwości dotyczą tego, czy przepisy rozporządzeń umożliwiające arbitralne przerwanie postępowania kwalifikacyjnego bez podania przyczyny nie stanowią materii zastrzeżonej dla ustawy (zasada wyłączności ustawowej). W dalszej zaś kolejności, czy zachowane zostały odpowiednie proporcje pomiędzy obiema wartościami konstytucyjnymi tzn. dostępem do służby publicznej, a bezpieczeństwem państwa, a w konsekwencji czy

możliwe jest uregulowanie konfliktu obu tych wartości w bardziej harmonijny (komplementarny) sposób. Jeśli żadna z przyczyn mogących powodować przerwanie procedury naboru nie podlega ujawnieniu (przepisy przewidują, że następuje to „bez poddania przyczyn"), to nie można mówić o spełnieniu konstytucyjnych reguł gwarantujących jednakowy dostęp do służby publicznej. Możliwość przerwania postępowania „w każdym czasie bez podania przyczyn", nie pozwala bowiem na ustalenie przesłanek, jakimi kierował się organ, ograniczając dostęp do służby publicznej i jest rozstrzygnięciem arbitralnym. To zaś jest nie do pogodzenia z zasadami dostępu do służby publicznej, gdyż nie wypełnia koniecznych reguł proceduralnych (jasność, obiektywizm kryteriów, przejrzystość, weryfikowalność podjętej decyzji), a w konsekwencji nie gwarantuje spełnienia równości szans kandydatów w postępowaniu rekrutacyjnym.

Przedstawione regulacje, w zakresie, w jakim pozwalają na odmowę poddania kandydata postępowaniu kwalifikacyjnemu lub postępowanie takie pozwalają przerwać w każdym czasie, bez podania przyczyny, w przypadku uznania warunków, kwalifikacji lub predyspozycji kandydata za niewystarczające do pełnienia służby – nie gwarantują prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, a co za tym idzie – są niezgodne z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik zwrócił się[787] do Premiera o podjęcie inicjatywy prawodawczej w celu dostosowania obowiązujących w służbie ABW, AW, CBA, SKW, SWW oraz Żandarmerii Wojskowej zasad postępowania kwalifikacyjnego do standardów konstytucyjnych. W udzielonej odpowiedzi[788] Koordynator Służb Specjalnych oświadczył, że stwierdzenie spełnienia przez kandydata warunków przyjęcia do służby może być oparte na kryteriach jawnych, możliwych do zweryfikowania i kontroli. Może też jednak być oparte na informacjach niejawnych, co nie pozwala na ich ujawnienie osobie ubiegającej się o przyjęcie do służby.

b) Nierówności w przyznawaniu nagród jubileuszowych za 40 lat służby

Do Rzecznika zwrócił się funkcjonariusz Służby Ochrony Państwa, wskazując na istniejące nierówności w przyznawaniu nagród jubileuszowych za 40 lat służby w formacjach podległych MSWiA. Zainteresowany skierował wniosek do Komendanta SOP w sprawie przyznania nagrody jubileuszowej za 40 lat służby. W udzielonej odpowiedzi

[787] WZF.7043.160.2023 z 2 stycznia 2024 r.
[788] Pismo z 17 stycznia 2025 r.

wskazano, że taka nagroda funkcjonariuszowi się nie należy, ponieważ nie przewiduje tego ustawa o SOP.

Nagroda jubileuszowa jest szczególnym rodzajem dodatkowego wynagrodzenia funkcjonariuszy. Jest to świadczenie obowiązkowe należące się funkcjonariuszowi po spełnieniu określonych w ustawach pragmatycznych warunków dotyczących stażu służby. SOP jest jedyną formacją, której funkcjonariusze nie otrzymują nagrody jubileuszowej za 40-letni staż służby. Pozostałe pragmatyki służbowe taką możliwość przewidują, choć jest to maksymalna granica premiowanego stażu służby. Wyjątkiem jest Służba Celno-Skarbowa, której funkcjonariusze otrzymują nagrody jubileuszowe także po 45 latach służby. W świetle powyższego Rzecznik zwrócił się[789] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o ustosunkowanie się do tego problemu.

Minister wyjaśnił[790], że regulacje dotyczące nagród jubileuszowych dla funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa stanowią powtórzenie rozwiązania zawartego w ustawie o Biurze Ochrony Rządu, która nie przewidywała nagrody jubileuszowej po 40 latach służby. Minister poinformował także, że nie są prowadzone prace legislacyjne w tym zakresie, jednak poruszona w wystąpieniu Rzecznika kwestia zostanie poddana pod rozwagę w przypadku ewentualnej nowelizacji ustawy o Służbie Ochrony Państwa.

c) Ujednolicenie przepisów dotyczących zasiłków pogrzebowych i pokrywania kosztów pogrzebu zmarłych żołnierzy i funkcjonariuszy

Od kilku lat Rzecznik prowadzi sprawę dotyczącą wprowadzenia do ustawy o Państwowej Straży Pożarnej przepisu umożliwiającego pokrycie ze środków jednostki organizacyjnej PSP kosztów pogrzebu strażaka zmarłego w wyniku wypadku w czasie pełnienia służby.

Rzecznik występował do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw reformy regulacji administracyjnych związanych z ruchem naturalnym ludności i ochrony miejsc pamięci oraz do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zmiana nie została jednak uwzględniona w ustawie o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw.

[789] WZF.7043.30.2024 z 26 lutego 2024 r.
[790] Pismo z 7 marca 2024 r.

W wyniku kolejnego wystąpienia Komendant Główny PSP poinformował, że prace dotyczące ujednolicenia przepisów dotyczących zasiłków pogrzebowych i pokrywania kosztów pogrzebu zmarłych żołnierzy i funkcjonariuszy prowadzone są pod kierunkiem Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw reformy regulacji administracyjnych związanych z ruchem naturalnym ludności i ochrony miejsc pamięci. Powołany Zespół Doradczy Pełnomocnika zaproponował w zakresie pokrywania kosztów pogrzebu w służbach mundurowych ujednolicenie przesłanki śmierci jako „mającej związek ze służbą lub na skutek wypadku pozostającego w związku ze służbą", a także możliwość pokrywania kosztów w przypadku zgonu „wskutek choroby pozostającej w związku ze służbą".

W tym czasie ustawą o zmianie ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz niektórych innych ustaw został zmieniony art. 13 ust. 9 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. Po zmianie stanowi on, że w razie śmierci strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w zaewidencjonowanym w Systemie Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, koszty pogrzebu pokrywa się ze środków pozostających w dyspozycji właściwego komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej na zasadach i w trybie określonych dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej. Oznacza to, że strażacy ratownicy ochotniczych straży pożarnych zostali potraktowali lepiej niż funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej. Sytuacja ta wskazuje, że pomimo wieloletnich starań Rzecznika mających na celu wprowadzenie regulacji respektujących prawa funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, zmiany nie zostały wprowadzone, wprowadzono je natomiast w innych ustawach i w odniesieniu do innych podmiotów. Dlatego Rzecznik po raz kolejny zwrócił się[791] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie prac legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił[792], że ostatnich latach były podejmowane próby wprowadzenia zmian, mające na celu umożliwienie pokrycia kosztów pogrzebu strażaka, zmarłego wskutek wypadku w czasie pełnienia służby, ze środków jednostki organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej. Jednak zmiana przepisów nie została wprowadzona w życie. Obecnie w Komendzie Głównej PSP trwają prace nad nowelizacją ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, których celem jest m.in. wprowadzenie pożądanych zmian.

[791] WZF.7044.1.2019 z 24 października 2024 r.
[792] Pismo z 13 grudnia 2024 r.

d) Urlop powodziowy funkcjonariuszy służb mundurowych

Omówienie: Art. 66 – Prawo do BHP oraz prawo do urlopu.

e) Nierówne traktowanie funkcjonariuszy SW przy przenoszeniu do innych służb mundurowych

Do Rzecznika zwracali się funkcjonariusze Służby Więziennej w sprawie nierównego traktowania w zakresie możliwości przenoszenia się do innych służb mundurowych. Nie mogą oni być przenoszeni do innych służb mundurowych na takich samych lub podobnych zasadach. Sytuację tę odczytują jako niesprawiedliwą i niezgodną z zasadą równości. Mogą oni zostać przyjęci do innych służb na zasadach ogólnych, tj. tak jak inni niemundurowi kandydaci w postępowaniu kwalifikacyjnym.

Na mocy art. 1 pkt 24 ustawy o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw[793] został dodany do ustawy o Służbie Więziennej[794] art. 38a, który rozszerzył katalog i uprawnienia funkcjonariuszy innych służb mundurowych, umożliwiając im przeniesienie do służby w Służbie Więziennej.

Z punktu widzenia polityki kadrowej, w szczególności doboru kadr do poszczególnych rodzajów służb, zasadne byłoby umożliwienie funkcjonariuszom Służby Więziennej przenoszenie się do służby w Policji.

Rzecznik zwrócił się[795] do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o rozważenie możliwości wprowadzenia w ustawach pragmatycznych poszczególnych służb mundurowych przepisów prawnych umożliwiających przenoszenie się funkcjonariuszom Służby Więziennej do innych służb mundurowych.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej poinformował[796], że umożliwienie funkcjonariuszom Służby Więziennej przenoszenia się do służby w Służbie Celno-Skarbowej byłoby akceptowalne w sytuacji, kiedy rozwiązanie takie miałoby charakter systemowy, powszechny i obejmowałoby wszystkie pozostałe służby mundurowe. Wymagałoby to tego, aby każda z formacji obecnie objętych systemem bezpośredniego przejścia ze służby do służby poza systemem naboru zaakceptowała wprowadzenie w pragmatyce służbowej tego typu zmiany. W innym przypadku obowiązujące przepisy są wystarczające i w pełni zaspokajają potrzeby Służby Celno-Skarbowej w zakresie pozyskania kadr.

---

[793] Ustawa z 22 lipca 2022 r. (Dz.U. poz. 1933).
[794] Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1064, 1728 i 2448 oraz z 2022 r., poz. 655, 1115 i 1855).
[795] WZF.7040.2.2023 z 1 lutego 2024 r.
[796] Pismo z 26 lutego 2024 r.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił[797], że Komenda Główna Policji i Komenda Główna Straży Granicznej przychyliły się do propozycji wprowadzenia rozwiązań w przepisach umożliwiających przenoszenie funkcjonariuszy Służby Więziennej do służby w Policji i Straży Granicznej. Wymogi stawiane kandydatom ubiegającym się o przyjęcie do formacji, jak również sama procedura postępowania kwalifikacyjnego stosowana wobec kandydatów, są porównywalne. W ocenie Ministerstwa zmiany legislacyjne w zakresie odpowiednio art. 25a i art. 56 ust. 4 ustawy o Policji oraz art. 31a ustawy o Straży Granicznej, mogłyby zostać uwzględnione przy najbliższej, zakresowo zbieżnej nowelizacji pragmatyk służbowych. Odmiennie przedstawia się ocena ewentualnych zmian pragmatyki służbowej w odniesieniu do Państwowej Straży Pożarnej (PSP). W opinii Komendanta Głównego PSP zmiana przepisów ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, umożliwiająca przenoszenie się funkcjonariuszy Służby Więziennej do służby w Państwowej Straży Pożarnej, wydaje się niezasadna. Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej nie przewiduje instytucji przeniesienia funkcjonariusza innej służby mundurowej do PSP. Funkcjonariusz Służby Więziennej bez odpowiedniego przeszkolenia w PSP w zawodzie strażak, jak też przeszkolenia zawodowego przygotowującego do zajmowania stanowisk oficerskich w PSP nie może wykonywać zadań przewidzianych dla omawianej formacji.

Minister Sprawiedliwości odniósł się[798] przychylnie do postulowanej przez Rzecznika możliwości wprowadzenia w ustawach pragmatycznych poszczególnych służb mundurowych przepisów umożliwiających przenoszenie się funkcjonariuszy Służby Więziennej do dalszego pełnienia służby w tych formacjach.

f) Procedura naboru do formacji mundurowych

Rzecznik nie mógł zapoznać się z całością akt prowadzonego względem kandydata do służby w Straży Granicznej postępowania kwalifikacyjnego, bowiem zniszczono dokumentację. Niszczenia akt dokonano w okresie ponad pół roku od terminu powiadomienia o odstąpieniu od postępowania kwalifikacyjnego, gdyż przepisy regulujące to zagadnienie nie zakreślają granic temporalnych dokonania takiej czynności. Dokumentację taką można brakować w każdym czasie. Powoduje to, że sądy administracyjne oraz kontroli i ochrony prawa (np. NIK czy RPO) w przypadku zakwestionowania wyników postępowań kwalifikacyjnych nie mogą zapoznać się z

[797] Pismo z 8 marca 2024 r.
[798] Pismo z 16 kwietnia 2024 r.

dokumentacją i dokonać oceny zgodności z prawem przeprowadzonych procedur i wydanych rozstrzygnięć.

Dokonując oceny zgodności z prawem takiego aktu, sąd administracyjny winien dysponować aktami dokumentującymi wszystkie etapy postępowania kwalifikacyjnego, z zachowaniem rygorów wynikających z ustawy o ochronie informacji niejawnych. Przedwczesne brakowanie dokumentacji z postępowania kwalifikacyjnego może spowodować, że prawo dostępu do służby publicznej zostanie pozbawione materialnej treści. Możliwość natychmiastowego brakowania dokumentacji po zakończeniu bądź przerwaniu postępowania kwalifikacyjnego uniemożliwia zapoznanie się np. z notatką służbową dotyczącą przyczyn: odmowy poddania kandydata postępowaniu albo odstąpienia od jego prowadzenia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[799] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zbadanie tego zagadnienia oraz dostosowanie przepisów postępowania kwalifikacyjnego do standardów konstytucyjnych.

W odpowiedzi Minister wskazał[800], że w ocenie Ministerstwa uregulowania dotyczące postępowania kwalifikacyjnego do służby w formacjach podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych zapewniają równość szans dostępu do służby publicznej. Wymagania stawiane kandydatom do służby są jasno określone i jednakowe dla wszystkich zainteresowanych, a tym samym wypełniają dyspozycję art. 60 Konstytucji. Została zapewniona droga odwoławcza w sprawie decyzji o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa oraz orzeczenia komisji lekarskiej. Mając na względzie wystąpienia pokontrolne NIK, wydaje się, że nie zachodzi potrzeba dokonania zmian w odniesieniu do sposobu postępowania z aktami kandydatów, którzy nie zostali przyjęci do właściwej służby.

g) Nierówne traktowanie funkcjonariuszy Morskiego Oddziału Straży Granicznej

Strażnicy graniczni pełniący służbę w załogach jednostek pływających pozbawieni są prawa do dodatku granicznego określonego w § 11b rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej. Rozporządzenie przyznaje dodatki graniczne wyłącznie funkcjonariuszom pełniącym służbę na wschodniej granicy lądowej, w określonych komórkach lotniczych i morskich przejściach granicznych oraz w dywizjonach, ale wyłącznie w komórce wewnętrznej właściwej do służby dyżurnej

[799] WZF.711.1.2023 z 6 lutego 2024 r.
[800] Pismo z 7 marca 2024 r.

(w praktyce jest to kierownik zmiany i pomocnik kierownika zmiany służby dyżurnej, a w ostatnim czasie także funkcjonariusz nadzorujący służbę dyżurną) oraz na stanowisku szefa służb morskich. Rozporządzenie pomija załogi jednostek pływających ochraniających morski odcinek granicy państwowej z Federacją Rosyjską (ok. 100 funkcjonariuszy).

Dodatek finansowy służy wynagrodzeniu pracy funkcjonariuszy w stanie szczególnie zintensyfikowanego napięcia w regionie wschodniej granicy RP. Jak podaje Komenda Główna Straży Granicznej, odcinek rozgraniczający morze terytorialne Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej wynosi 22,21 km. Wątpliwe pod względem systemowym i celowościowym wydaje się być wyłączenie funkcjonariuszy załóg jednostek pływających Kaszubskiego Dywizjonu Straży Granicznej z możliwości korzystania z dodatku granicznego. Rzecznik zwrócił się[801] więc do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zbadanie problemu i poinformowanie o zajętym stanowisku.

Minister stwierdził[802], że mając na uwadze obowiązujące regulacje oraz orzecznictwo, nie można mówić o nierównym traktowaniu funkcjonariuszy wykonujących zadania na etatowych stanowiskach załóg jednostek pływających SG w stosunku do innych funkcjonariuszy w ramach tej samej grupy, czyli posiadającej wspólną cechę istotną. W analizowanym przypadku funkcjonariusze posiadający wspólną cechę istotną to funkcjonariusze pełniący służbę w dywizjonach SG, którzy wykonują zadania na etatowych stanowiskach załóg jednostek pływających SG. Aby można było mówić o nierównym traktowaniu, należy porównać grupy funkcjonariuszy znajdujących się w analogicznej sytuacji. Z kolei w świetle przywołanych powyżej przepisów prawa funkcjonariusze pełniący służbę na „zielonej granicy" nie pozostają w analogicznej sytuacji z funkcjonariuszami wykonującymi zadania na etatowych stanowiskach załóg jednostek pływających SG. Funkcjonariusze wykonujący zadania na etatowych stanowiskach załóg jednostek pływających SG otrzymują dodatek morski. Pragmatyka służbowa przewidziała inną rekompensatę finansową za pełnienie służby na jednostkach pływających. Natomiast funkcjonariusze pełniący służbę w dywizjonach SG, w komórce wewnętrznej właściwej do służby dyżurnej oraz na stanowisku szefa służb, nie otrzymują dodatku morskiego.

[801] WZF.816.1.2024 z 9 maja 2024 r.
[802] Pismo z 25 czerwca 2024 r.

h) Umożliwienie funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej wliczania okresów służby do okresu zatrudnienia nawiązywanego po zwolnieniu ze służby

Do Rzecznika zwrócił się obywatel, który przeszedł na zaopatrzenie emerytalne ze Służby Celno-Skarbowej i starał się o przyjęcie do pracy w charakterze pracownika cywilnego w Straży Granicznej. W ogłoszeniu dotyczącym naboru istnieje wymóg posiadania 2 lat stażu pracy. Z jednostki rekrutującej uzyskał on jednak informację, że są trudności z przyjęciem go do pracy ze względu na brak zamieszczenia Służby Celno-Skarbowej w art. 302 Kodeksu pracy.

Problem był już przedmiotem działań Rzecznika, który wystąpił do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu umożliwienia wliczania funkcjonariuszom służb mundurowych okresów służby do okresów pracy w razie nawiązania stosunku pracy po zwolnieniu ze służby. W wyniku wystąpienia Rzecznika uregulowania takie zostały wprowadzone w przepisach ustawy o Służbie Więziennej. Z kolei z odpowiedzi Ministra Finansów wynikało, że dostrzegł on brak umieszczenia Służby Celno-Skarbowej w art. 302 Kodeksu pracy. W związku z tym Minister w opracowywanym wówczas projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej zobowiązał się do uwzględnić zmiany umożliwiające wliczanie funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej okresów służby do okresów zatrudnienia nawiązywanego po zwolnieniu ich ze służby.

Jednak wbrew obietnicom, nie dokonano zmian przepisów prawa umożliwiających funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej wliczanie okresów służby do okresu zatrudnienia. W związku z tym Rzecznik ponownie wystąpił[803] do Ministra Finansów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

Minister przychylił się[804] do poglądu o konieczności zmiany art. 302 Kodeksu pracy poprzez uzupełnienie o funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Funkcjonariuszom innych służb mundurowych, którzy po zwolnieniu ze służby podjęli pracę, okres tej służby wlicza się do okresu zatrudnienia w zakresie wszelkich uprawnień wynikających z prawa pracy. W związku z powyższym nie ma uzasadnienia dla odmiennego traktowania funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Jednakże inicjatywa ustawodawcza w tym zakresie należy do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

---

[803] WZF.7040.19.2024 z 24 czerwca 2024 r.
[804] Pismo z 18 lipca 2024 r.

3. System emerytalny służb mundurowych

a) Różnice w waloryzacji świadczenia emerytalnego ze względu na okres odejścia ze służby

Zgodnie z art. 41 ust. 1 i 2 ustawy okołobudżetowej, z ustawy budżetowej na 2023 r., w zakresie uposażeń, zostały wyłączone określone grupy zawodowe (tj. żołnierze zawodowi i funkcjonariusze), którym określono waloryzację płac zgodnie z kwotą bazową w wysokości 1740,64 zł wskazaną w ustawie budżetowej na 2023 r. w okresie od 1 marca 2023 r. do 3 grudnia 2023 r., pozostawiając uposażenia w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 28 lutego 2023 r. na dotychczasowym poziomie, tj. z kwotą bazową wskazaną w ustawie budżetowej na 2022 r. Rekompensatą za zaniżone uposażenie w okresie 1 stycznia 2023 r.–28 lutego 2023 r. był mechanizm określony w art. 41 ust. 3 ustawy okołobudżetowej. Zgodnie z tym przepisem uposażenie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy wypłacane w okresie od 1 marca 2023 r. do 3 grudnia 2023 r. podlegało każdorazowemu zwiększeniu o 1/5 kwoty różnicy pomiędzy uposażeniem w dotychczasowej oraz w nowej wysokości.

W grupie osób odchodzących w tym czasie ze służby byli także funkcjonariusze/żołnierze, którzy w ogóle nie mieli możliwości wycofania raportu o zwolnienie ze służby, gdyż obiektywne przyczyny dotyczące stanu ich zdrowia np. w postaci wydanych orzeczeń lekarskich – stanowiły okoliczność, której musieli się podporządkować. W kierowanej do Rzecznika korespondencji wskazywali, że pozbawienie ich podwyżki uposażeń w tym czasie wpłynęło bezpośrednio na wymiar emerytur, obniżając go o 7,8%. Podnosili oni, że przepisy są sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, z poczuciem sprawiedliwości oraz zasadą legalizmu. W poprzednich latach, jak i w 2024 r. takie rozwiązanie nie zostało zastosowane i funkcjonariusze/żołnierze odchodzący na emeryturę w styczniu oraz lutym byli (poza wspomnianym 2023 r.) – tak jak inne grupy zawodowe – włączani w system podwyżek, jeżeli w danym roku takie podwyżki im przysługiwały.

W związku z tymi skargami Rzecznik zwrócił się[805] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zbadanie problemu i poinformowanie o zajętym stanowisku.

W odpowiedzi Minister wskazał[806], że Kierownictwo MSWiA podziela pogląd, że zapis art. 41 ustawy okołobudżetowej był niekorzystny wobec funkcjonariuszy, którzy odchodzili na zaopatrzenie emerytalne w okresie od 1 stycznia do 28 lutego 2023 r.

[805] WZF.7060.8.2024 z 19 lutego 2024 r.
[806] Pismo z 4 kwietnia 2024 r.

Niezależnie od niekorzystnego charakteru przepisów dla funkcjonariuszy odchodzących na zaopatrzenie emerytalne we wskazanym okresie, warto nadmienić, że ustawa okołobudżetowa była ściśle związana z ustawą budżetową na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. Omawiana regulacja miała charakter komplementarny w stosunku do ww. ustawy budżetowej na rok 2023, a przedłożone rozwiązania znajdowały odzwierciedlenie w kwotach ujętych we wspomnianej ustawie. Ustawa okołobudżetowa przestała obowiązywać 31 grudnia 2023 r. i obecnie, w opinii Ministerstwa, nie ma możliwości wprowadzenia zmian. Jednocześnie wymaga podkreślenia, że w ustawie z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 nie zawarto zapisu powielającego rozwiązanie z analogicznej ustawy dotyczącej roku 2023.

b) Problem z ustaleniem wysługi emerytalnej funkcjonariuszy ABW oraz Agencji Wywiadu

Do Rzecznika zwrócił się oficer Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, który wskazał na problem ustalania wysługi emerytalnej funkcjonariuszy ABW oraz Agencji Wywiadu, którzy rozpoczęli pracę w zlikwidowanym w 2002 r. Urzędzie Ochrony Państwa.

W świetle przepisu przejściowego, szef służby, każdy w zakresie swojego działania, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy informował dotychczasowych funkcjonariuszy UOP o proponowanych warunkach służby albo o wypowiedzeniu stosunku służbowego. Na mocy tego przepisu w połowie 2002 r. wielu funkcjonariuszy znalazło się poza służbą, bez możliwości podjęcia pracy w nowo powołanych agencjach.

Wątpliwe konstytucyjnie regulacje stały się przedmiotem wniosku grupy posłów do Trybunału Konstytucyjnego, który wyrokiem z 20 kwietnia 2004 r. orzekł o niezgodności art. 230 ust. 1 ustawy o ABW w zakresie, w jakim przewiduje na podstawie pkt 2 tego przepisu, możliwość wypowiedzenia funkcjonariuszowi stosunku służbowego z art. 7 i 60 Konstytucji. Trybunał wskazał, że niekonstytucyjny przepis dawał przełożonym nadmierną swobodę w doborze pracowników, bowiem selekcja funkcjonariuszy jako element reorganizacji urzędu państwowego mogła być przeprowadzana w sposób arbitralny, w oparciu o nieweryfikowalne kryteria. Takie rozwiązania doprowadziły do naruszenia konstytucyjnej zasady praworządności oraz zasady równego dostępu do służby publicznej.

Konsekwencją orzeczenia było przywrócenie byłych funkcjonariuszy UOP do służby w ABW i AW, które nastąpiło latem 2004 r. Przywrócenie do służby nie wiązało się jednak

z uznaniem okresu między zwolnieniem a podjęciem służby, tj. czasem pozostawania przez funkcjonariusza poza służbą na mocy niekonstytucyjnych przepisów, jako równorzędnego ze służbą w ABW albo AW. Oznacza to, że byli funkcjonariusze UOP, których zwolniono ze służby z UOP (i nie podjęli oni służby w innych formacjach), znaleźli się, nie z własnej winy, w niekorzystnej sytuacji pod względem ustalania wysługi emerytalnej. W zmianach ustawy o ABW zaproponowano zawarcie, że okres od momentu zwolnienia ze służby w UOP do dnia 12 sierpnia 2004 r., czyli do zakreślonego terminu składania podań o ponowne przyjęcie do służby – należy uznać za równorzędny ze służbą w ABW lub AW. Komisja Ustawodawcza w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazywała na konieczność dostosowania regulacji do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r. Do zmian ustawodawczych w tym zakresie jednak nie doszło.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[807] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zbadanie tego problemu. Dotychczas nie wpłynęło stanowisko Ministra w tej sprawie.

c) Problemy związane z zastosowaniem ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej

Do Rzecznika wpływały wnioski od funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. W swoich pismach wskazywali oni na szereg problemów związanych ze stosowaniem ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin[808] (dalej jako: „ustawa zaopatrzeniowa”).

Pierwszy ze zgłaszanych przez funkcjonariuszy problemów dotyczył odmów uwzględniania przy wyliczaniu podstawy wymiaru emerytury policyjnej wynagrodzeń uzyskiwanych w okresach równorzędnych ze służbą wyliczonych na podstawie art. 5 ust. 1a ustawy zaopatrzeniowej. Przechodzącym na emeryturę funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA (ZER MSWiA), wyliczając podstawę emerytalną na podstawie art. 5 ust. 1a ustawy zaopatrzeniowej, uwzględniał jedynie okresy, w których funkcjonariusze otrzymywali uposażenie, co częstokroć sprowadzało się do tego, że pod uwagę brany był okres służby jedynie od 2017 roku, tj. od

[807] WZF.0134.4.2024 z 21 października 2024 r.
[808] Ustawa z 1 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1121).

momentu powstania Krajowej Administracji Skarbowej. Prowadzi to do sytuacji, w której funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej pozostający przed 2017 r. w stosunku zatrudnienia, nabywający prawa emerytalne, stają przed wyborem otrzymywania niższego uposażenia emerytalnego bądź dalszej służby celem wliczenia w historię zawodową okresu dziesięcioletniej służby.

Kolejnym problemem sygnalizowanym przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej była interpretacja art. 15d ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej. Zgodnie z dyspozycją przytoczonego przepisu wobec funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, których stosunek pracy przekształcił się w stosunek służby na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej[809] albo na podstawie art. 150 ust. 7 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej stosuje się zasady naliczania emerytury jak wobec funkcjonariuszy mianowanych do Służby Celnej po 14 września 1999 r. Jak wskazywali wnioskodawcy, funkcjonariusze KAS, którzy powołani zostali do służby po 2017 r., spotykają się z interpretacją Ministerstwa Finansów, ale także i ZER MSWiA, zgodnie z którą przepis art. 15d ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej ma zastosowanie wyłącznie wobec funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, których stosunek pracy przekształcił się w stosunek służby, jeżeli posiadali status funkcjonariusza lub żołnierza zawodowego lub pełnili służbę kandydacką przed 1 stycznia 2013 r. W przypadku zaś funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, których stosunek pracy przekształcił się w stosunek służby na mocy odpowiednich przepisów w 2017 r., jeżeli nie posiadali statusu funkcjonariusza w formacjach mundurowych lub żołnierza zawodowego lub nie pełnili służby kandydackiej przed 1 stycznia 2013 r., do uzyskania uprawnień emerytalnych przez funkcjonariusza będzie wymagane co najmniej 25 lat służby w dniu zwolnienia.

Ostatni z problemów dotyczył odmawiania zaliczenia do okresów równorzędnych ze służbą byłym pracownikom wywiadu skarbowego okresu pracy przed dniem 1 września 2003 r. Jak wskazywali wnioskodawcy, organy emerytalne w odniesieniu do dawnych pracowników wywiadu skarbowego przyjmują interpretację, zgodnie z którą wywiad skarbowy został utworzony dopiero 1 września 2003 r. na mocy art. 8 ustawy o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Dokonywanie wykładni przepisów w sposób zaprezentowany powyżej, w oderwaniu od wykładni systemowej i

[809] Ustawa z 16 listopada 2016 r. (Dz.U. poz. 1948 ze zm.).

struktury danego aktu prawnego budzi zastrzeżenia co do rzetelności zaliczania okresów równorzędnych ze służbą wobec byłych pracowników wywiadu skarbowego.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[810] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zbadanie i rozwiązanie przedstawionych problemów.

W odpowiedzi[811] Minister wskazał, że kluczowym czynnikiem decydującym o tym, które zasady mają zastosowanie w przypadku konkretnej osoby, jest data pierwszego przyjęcia do służby. Przyjęcie do służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, będących wcześniej pracownikami określonych komórek urzędów kontroli skarbowej lub Inspekcji Celnej, po raz pierwszy nastąpiło w czerwcu 2017 r., a zatem przy ustaleniu ich emerytury muszą być zastosowane zasady określone w art. 18a-18g ustawy. Zgodnie z tymi przepisami m.in. emerytura przysługuje funkcjonariuszowi przyjętemu do służby po raz pierwszy po 31 grudnia 2012 r., który w dniu zwolnienia ze służby posiada co najmniej 25 lat służby. Wyjątek od zastosowania powyższej reguły określa art. 18a ust. 2 – przepisu ust. 1 nie stosuje się do funkcjonariusza, przyjętego do służby po 31 grudnia 2012 r., jeżeli przed tym przyjęciem pełnił służbę w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Służbie Celnej, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Więziennej, zawodową służbę wojskową lub służbę kandydacką, do której został przyjęty lub powołany przed 1 stycznia 2013 r. Przedmiotowy przepis wskazuje na pełnienie wcześniej określonego rodzaju służby, nie uwzględnia jednakże w tym zakresie okresów równorzędnych ze służbą.

Brak odesłania w art. 18f ust. 2a ustawy do art. 13 ust. 1 pkt 6 i 7 lub art. 18b ust. 2 pkt 4 ustawy (okresy równorzędne ze służbą dotyczące kontroli skarbowej i Inspekcji Celnej) uniemożliwia uwzględnienie w podstawie wymiaru emerytury kwoty wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia w określonych komórkach organizacyjnych kontroli skarbowej lub Inspekcji Celnej, brak jest bowiem podstawy prawnej w ww. zakresie, tj. regulacji pozwalających na przeliczenie wynagrodzenia pobieranego z tytułu pracy w kontroli skarbowej lub Inspekcji Celnej. Podstawę wymiaru emerytury funkcjonariuszy zwolnionych ze służby w Służbie Celno-Skarbowej stanowi zatem średnie uposażenie należne przez okres kolejnych 10 lat kalendarzowych wybranych przez funkcjonariusza. Podstawa wymiaru świadczenia, ustalana w oparciu o średnie uposażenie funkcjonariusza

[810] WZF.7060.16.2023 z 28 listopada 2024 r.
[811] Pismo z 17 stycznia 2025 r.

w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych, może obejmować lata, w których jego wartość będzie równa 0 zł z uwagi na pobieranie w tym okresie wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia, a nie uposażenia. Okresy zatrudnienia, traktowane jako okresy równorzędne ze służbą, za które pobierane było wynagrodzenie, w istocie zwiększają wysokość procentową wysługi emerytalnej.

CZĘŚĆ III

Mechanizmy i metody działań Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Biura Terenowe RPO oraz sieć punktów przyjęć interesantów

Zgodnie z art. 22 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich[812], Rzecznik za zgodą Sejmu może ustanowić swoich Pełnomocników Terenowych. Obecnie Rzecznik ma trzech Pełnomocników: we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach[813].

Specyfiką działalności Biur Pełnomocników Terenowych RPO jest to, że zajmują się one wszystkimi problemami, które wchodzą w zakres działania Rzecznika, z wyłączeniem spraw wymagających osobistego zaangażowania Rzecznika lub jego Zastępców. Pełnomocnicy działają z upoważnienia Rzecznika i w jego imieniu, zgodnie z zasadami, którymi kieruje się Rzecznik przy sprawowaniu swojego urzędu. Pełnomocnicy Terenowi, jako przedstawiciele Rzecznika, biorą udział w licznych wydarzeniach, spotkaniach, nie tylko z przedstawicielami organizacji pozarządowych i społecznych, ale także władz samorządowych, uczelni wyższych oraz z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Mają one charakter zarówno reprezentacyjny (konferencje, seminaria i inne uroczystości), jak i merytoryczny. Powołanie jednostek terenowych okazało się skutecznym i istotnym narzędziem dla obywateli w dochodzeniu ich praw. Świadczy o tym duża liczba przyjmowanych interesantów, rozmów telefonicznych oraz spraw wpływających do Biur. Współpraca z regionalnymi i lokalnymi mediami oraz organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie, jak i formy ich ochrony.

W 2024 r. działały również punkty przyjęć interesantów w: Krakowie, Koszalinie, Bydgoszczy, Lublinie, Szczecinie, Wałbrzychu i Białymstoku. Udzielaniem informacji i przyjmowaniem wniosków w poszczególnych punktach zajmowali się prawnicy z Biur PT RPO oraz z Biura RPO w Warszawie.

---

[812] Ustawa z 15 lipca 1987 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1058 ze zm.).

[813] Pełnomocnicy Terenowi Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibami we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach zostali ustanowieni za zgodą Sejmu wyrażoną odpowiednio w uchwałach: z 27 sierpnia 2004 r. (M.P. Nr 37, poz. 649), z 3 czerwca 2005 r. (M.P. Nr 34, poz. 467) oraz z 15 czerwca 2007 r. (M.P. Nr 38, poz. 430). Ich zakresy i tryb działania Rzecznik określił w zarządzeniach: Nr 8/2004 RPO z 14 września 2004 r., Nr 2/2005 RPO z 14 czerwca 2005 r. oraz Nr 4/2007 RPO z 23 lipca 2007 r. W tych aktach Pełnomocnicy zostali zobowiązani przez Rzecznika do przyjmowania spraw wnoszonych przez obywateli lub ich organizacje spoza swego terytorialnego zakresu działania. Na potrzeby tego opracowania będą oni zwani dalej: BPT we Wrocławiu, BPT w Gdańsku i BPT w Katowicach.

Biura Pełnomocników Terenowych RPO w trzech miastach oddalonych od Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie oraz działające punkty przyjęć interesantów przyczyniają się do lepszej komunikacji Rzecznika z obywatelami, stanowiąc terenowe ośrodki oddziaływania RPO na miejscowe organy władzy publicznej oraz współpracując z lokalnymi organizacjami pozarządowymi.

1. Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego Rzecznika we Wrocławiu obejmuje obszar województw: dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego. Od 22 kwietnia 2015 r. obowiązki PT RPO we Wrocławiu pełni Katarzyna Sobańska-Laskowska.

Aktywność Biura PT RPO we Wrocławiu w 2024 r. koncentrowała się na dwóch podstawowych płaszczyznach. Pierwsza z nich to bieżące rozpatrywanie wniosków obywateli, badanie oraz ocena zgodności z prawem działalności organów władzy publicznej. Druga to reprezentowanie Rzecznika w terenie, w tym przede wszystkim budowanie relacji z podmiotami zewnętrznymi działającymi na rzecz osób wykluczonych, zaangażowanymi w budowę społeczeństwa obywatelskiego opartego na równych prawach.

Działalność ta oparta jest przede wszystkim na propagowaniu wiedzy na temat praw obywatelskich, równego traktowania, dyskryminacji itp. poprzez udział w szeregu wydarzeń, takich jak spotkania, konferencje, seminaria, debaty, szkolenia, mających miejsce w regionie. W roku sprawozdawczym Katarzyna Sobańska-Laskowska i pracownicy Biura Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu uczestniczyli w ponad 80 takich wydarzeniach, reprezentując Rzecznika.

Ponadto Pełnomocnik Terenowa, wypełniając misję edukacyjną Rzecznika, uczestniczyła na zaproszenie różnych podmiotów w spotkaniach z młodzieżą, przedstawicielami różnych grup zawodowych i społecznych, podczas których wyjaśniała, jaką rolę w polskim systemie prawnym odgrywa Rzecznik. Pełnomocnik Terenowa brała udział w kampanii informacyjnej w ramach 16 dni przeciw przemocy, uczestnicząc w dyżurach radcowskiego telefonu zaufania zorganizowanego przez Komisję Praw Człowieka ORIP.

W 2024 r. przedstawiciele wrocławskiego Biura Pełnomocnika brali także dwukrotnie udział w badaniach, wybranych losowo, lokali obwodowych komisji wyborczych oznaczonych jako przystosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Celem tych działań było wyeliminowanie uchybień w lokalach OKW i spowodowanie, aby

ich jak największa liczba spełniała standardy nie tylko ze względu na potrzeby osób z niepełnosprawnościami, ale także osób starszych, rodziców z małymi dziećmi w wózkach.

Pełnomocnik Terenowa RPO angażuje się w monitorowanie procesu wdrażania postanowień Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych na obszarze swojej właściwości. Bierze udział w pracach wrocławskiej grupy branżowej ds. osób z niepełnosprawnościami, we wrocławskiej radzie ds. równego traktowania, uczestniczy jako ekspertka w konferencjach branżowych, prowadzi stałą współpracę z Dyrektorką Departamentu Różnorodności w Urzędzie Miejskim Wrocławia, Pełnomocnikiem Wojewody Dolnośląskiego do Spraw Osób Niepełnosprawnych oraz Pełnomocnikiem Marszałka Województwa Dolnośląskiego ds. Osób Niepełnosprawnych.

Pełnomocnik Terenowa została także powołana do Rady Interesariuszy przy Dolnośląskim Kuratorze Oświaty, będącej grupą opiniodawczo-doradczo-konsultacyjną.

Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu w 2024 r. obchodziło jubileusz dwudziestolecia istnienia. Z tej okazji zorganizowano konferencję podsumowującą pracę jednostki, na którą zaproszono przedstawicieli lokalnych władz rządowych, samorządowych, administracji publicznej, związków wyznaniowych, a także przedstawicieli świata nauki i organizacji pozarządowych.

W 2024 r. w Biurze PT RPO we Wrocławiu przyjęto 432 osoby, przeprowadzono 1010 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. Wpływ do Biura PT RPO wyniósł 5290 spraw, z czego 2031 stanowiły sprawy nowe.

2. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku obejmuje obszar województw: pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego. Biuro PT RPO w Gdańsku w 2024 r. obsługiwało dwa stałe punkty przyjęć interesantów, w Bydgoszczy oraz w Koszalinie.

Od 15 czerwca 2005 r. Pełnomocnikiem Terenowym Rzecznika Praw Obywatelskich w Gdańsku jest Krzysztof Szerkus.

Działalność Biura PT RPO w Gdańsku polega na rozpatrywaniu spraw indywidualnych podjętych na wniosek obywatela albo z własnej inicjatywy Rzecznika. Pracownicy Biura, działając z upoważnienia Rzecznika, podejmują interwencje wobec organów administracji publicznej, badają sprawy na miejscu, w tym w jednostkach penitencjarnych oraz występują przed sądami.

Pełnomocnik Terenowy RPO reprezentował Rzecznika Praw Obywatelskich wobec obywateli, organizacji pozarządowych oraz organów władzy i administracji publicznej, samorządów i innych instytucji. Od początku działalności gdańskiego Biura PT RPO Pełnomocnik Terenowy współpracuje z organizacjami pozarządowymi w regionie.

W 2024 r. podejmowane były wspólne inicjatywy, w tym m.in. działania z zakresu poradnictwa prawnego. W roku sprawozdawczym współpracowano m.in. z:

- Fundacją RC Regionalnym Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych w Gdańsku,
- Stowarzyszeniem Centrum Wsparcia Imigrantów i Imigrantek w Gdańsku,
- Polskim Stowarzyszeniem Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną (PSONI) – Koło w Gdańsku,
- Obywatelskim Biurem Interwencji w Sopocie,
- Gdańską Fundacją Innowacji Społecznej w Gdańsku,
- Pomorską Fundacją na Rzecz Rodzinnej Pieczy Zastępczej,
- Obywatelskim Parlamentem Seniorów (Pomorska Delegatura).

W 2024 r. Przedstawiciele Biura PT w Gdańsku uczestniczyli także w konferencjach i uroczystościach organizowanych przez instytucje publiczne oraz organizacje pozarządowe, m.in. w:

- XXX Kwidzyńskim Forum Teatralnym Placówek Kształcenia Specjalnego w Kwidzynie, gdzie jedną z nagród przyznawanych uczestnikom festiwalu jest Statuetka Rzecznika Praw Obywatelskich,
- warsztatach o znaczeniu kręgów wsparcia w procesie usamodzielniania dzieci i młodzieży w pieczy zastępczej,
- Kongresie Rodzicielstwa Zastępczego,
- Targach Pracy i Aktywności Seniorów w Gdańsku,
- XXX Gali Nagrody Bursztynowego Mieczyka im. Macieja Płażyńskiego w Europejskim Centrum Solidarności w Gdańsku. Nagrodę Specjalną Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach XXX edycji Nagrody Bursztynowego Mieczyka im. Macieja Płażyńskiego otrzymała w tym roku Fundacja POKOLENIA z siedzibą w Subkowach i Tczewie.

W związku z wyborami samorządowymi oraz wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. przeprowadzone zostały kontrole w wybranych losowo lokalach obwodowych komisji wyborczych, oznaczonych jako przystosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Celem tych działań było zbadanie braków i uchybień w lokalach

wyborczych i ich otoczeniu, i doprowadzenie do tego, aby stały się dostępne dla osób z niepełnosprawnością, osób starszych czy rodzin z małymi dziećmi.

W 2024 r. w Biurze PT RPO w Gdańsku oraz w punktach przyjęć w Koszalinie i Bydgoszczy przyjęto 352 osoby, przeprowadzono 989 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. Wpływ do Biura PT RPO wyniósł 3283 spraw, z czego 1202 stanowiły sprawy nowe.

3. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach obejmuje obszar trzech województw: śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego.

W ramach działalności prowadzony jest również Punkt Przyjęć Interesantów w Krakowie. Pełnomocnikiem Terenowym Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach jest Aleksandra Wentkowska.

Poza badaniem spraw podjętych na wniosek, jak również z inicjatywy RPO, BPK zajmuje się także reprezentacją Rzecznika w terenie. Działalność ta, skupiająca się na udziale w licznych spotkaniach, konferencjach, seminariach itp., ma na celu propagowanie wiedzy na temat praw obywatelskich oraz instytucji Rzecznika. W okresie sprawozdawczym Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach i pracownicy Biura PT uczestniczyli w licznych wydarzeniach, reprezentując Rzecznika Praw Obywatelskich m.in. podczas uroczystości wojewódzkich, takich jak: obchody Europejskiego Dnia Numeru Alarmowego 112, Święta 3 Maja, Święta Niepodległości, Międzynarodowego Dnia Romów, Święta Policji, Wojewódzkie Obchody Święta Służby Więziennej, Wojewódzkie Obchody Święta Policji czy Obchody 43. rocznicy pacyfikacji Kopalni „Wujek”.

Ponadto przedstawiciele Biura PT w Katowicach, wypełniając misję edukacyjną, uczestniczyli w wielu konferencjach naukowych m.in. w: IV Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pn. „PoPrawna farmacja”, Konferencji „MOC KOBIET” zorganizowanej przez fundację SAMA MAMA, Europejskim Kongresie Ekonomicznym, sesji naukowej poświęconej mowie nienawiści zorganizowanej przez Akademię Ekumeniczną w Katowicach, Archidiecezjalną Komisję ds. Ekumenizmu i Dialogu Międzyreligijnego, Bibliotekę Śląską i II Liceum Ogólnokształcącym im. Marii Konopnickiej w Katowicach, ForumCooperante Horyzonty prawa pracy, Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Bioetyka i Prawa Pacjenta w Praktyce Klinicznej”, Konferencji „30 lat wspierania społeczeństwa obywatelskiego w województwie śląskim”, w warsztatach dotyczących

masowej migracji cudzoziemców spoza UE zorganizowanych przez Wojewodę Śląskiego, X Kongresie Osób z Niepełnosprawnościami „Kto potrzebuje konwencji? Bilans na 10-lecie Kongresu", w Konferencji „Razem przeciw przemocy" zorganizowanej przez Śląski Uniwersytet Medyczny, XXII Ogólnopolskiej Konferencji Podatkowej zorganizowanej przez Śląski Oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych, Konferencji pn. „Barierom na przekór: Policja i osoby z niepełnosprawnościami w walce o dostępność", Konferencji pt. „Pomoc osobom w kryzysach psychicznych i ich bliskim" zorganizowanej przez Fundację ITAKA. Podczas spotkań, które odbyły się na zaproszenie różnych instytucji wojewódzkich, krajowych oraz organizacji pozarządowych, wygłoszono wystąpienia dotyczące działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz jego roli w polskim systemie prawnym.

W ramach działalności w roku 2024 Pełnomocnik Terenowy RPO wraz z pracownikami dwukrotnie dokonali kontroli, losowo wybranych w województwie śląskim, lokali wyborczych oznaczonych jako dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami pod kątem ich przystosowania do wymogów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. 6 kwietnia oraz 8 czerwca 2024 roku odwiedzono w sumie 57 siedzib obwodowych komisji wyborczych.

W okresie sprawozdawczym zorganizowano:

- 26 czerwca 2024 r. Seminarium naukowe pt. „Tortury Śledcze w Polsce Ludowej i współcześnie – przejawy i przeciwdziałania" wraz z Oddziałem Instytutu Pamięci Narodowej w Katowicach. Spotkanie, które odbyło się podczas Światowego Dnia Pomocy Ofiarom Tortur, poświęcone było problematyce stosowania tortur śledczych w Polsce, zarówno w okresie tzw. Polski Ludowej, jak i współcześnie. W trakcie seminarium Aleksandra Wentkowska przedstawiła wystąpienie na temat „Przeciwdziałanie torturom w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur przy Rzeczniku Praw Obywatelskich".
- 1 i 2 października 2024 roku wraz z Komendantem Wojewódzkim Policji w Katowicach oraz Komendantem Szkoły Policji w Katowicach, w Muzeum Zamkowym w Pszczynie zorganizowano dwudniowe seminarium zatytułowane „Cechy podmiotowe interwencji ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczenia przez Policję zgromadzeń publicznych". W spotkaniu wziął udział zastępca RPO Wojciech Brzozowski, który w wystąpieniu otwierającym drugi dzień obrad podkreślił konieczność wymiany doświadczeń Policji i Biura RPO dotyczących przebiegu zgromadzeń publicznych. Wolność pokojowych

zgromadzeń pozostaje w kręgu szczególnego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich. Seminarium było okazją do wymiany doświadczeń oraz do zwiększenia świadomości w kwestiach związanych z ochroną praw człowieka w kontekście pracy Policji, w tym szczególnie w zakresie zabezpieczania zgromadzeń publicznych. Jego głównym celem było zwiększenie i uaktualnienie wiedzy pełnomocników komendantów policji, a także wymiana doświadczeń z przedstawicielami instytucji w temacie respektowania godności ludzkiej i przestrzegania praw człowieka.

- 19 grudnia 2024 r. Aleksandra Wentkowska poprowadziła szkolenie dla policjantów wchodzących w skład Zespołu Antykonfliktowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach. Podczas spotkania poruszono kwestie szeroko rozumianej ochrony praw człowieka. Uczestnicy dyskutowali o różnych sytuacjach, z którymi spotkali się podczas służby w czasie zgromadzeń i zastosowanych procedurach, omówiono również kluczowe zagadnienia związane z prawami obywatelskimi oraz sposoby ich ochrony w codziennej pracy funkcjonariuszy.

W 2024 r. w Biurze PT RPO w Katowicach oraz w punktach przyjęć w Koszalinie i Bydgoszczy przyjęto 335 osób, przeprowadzono 1208 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. Wpływ do Biura PT RPO wyniósł 3225 spraw, z czego 1216 stanowiły sprawy nowe.

2. Działalność RPO w zakresie komunikacji społecznej

Realizując ustawowe zadania, Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje działania informacyjne i edukacyjne, których celem jest upowszechnianie wiedzy na temat stanu praw i wolności człowieka i obywatela. Do zadań tych zalicza się również udzielanie informacji o stanie przestrzegania zasady równego traktowania oraz przestrzegania praw osób pozbawionych wolności.

Strona internetowa RPO

Podstawowym źródłem informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jest Biuletyn Informacji Publicznej (bip.brpo.gov.pl). W 2024 r. na stronie internetowej RPO opublikowano 1353 wpisy dotyczące aktualnej działalności Rzecznika. W tym czasie serwis odwiedziło prawie 2 miliony użytkowników.

W 2024 r. w serwisie internetowym kontynuowano publikację krótkich nagrań wideo przy niektórych komunikatach, zawierających wypowiedzi Rzecznika, jego zastępców i pracowników BRPO.

W roku sprawozdawczym odbyły się wybory samorządowe i wybory do Parlamentu Europejskiego, dlatego w Biuletynie Informacji Publicznej RPO zachęcano do włączenia się w ocenę dostępności lokali wyborczych oznaczonych jako dostosowane do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Na podstawie kontroli, która objęła 487 lokali wyborczych na terenie całego kraju we wszystkich województwach, Rzecznik opublikował raport opisujący stwierdzone naruszenia przepisów.

Strona internetowa Zespołu ds. Sygnalistów

W 2024 r. zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 14 czerwca 2024 roku o ochronie sygnalistów[814], którą Rzecznikowi Praw Obywatelskich powierzono zadania obejmujące w szczególności przyjmowanie i weryfikowanie zgłoszeń zewnętrznych od sygnalistów oraz przekazywanie ich do właściwych organów.

W celu zapewnienia powszechnego dostępu do informacji na temat praw, ochrony i środków ochrony prawnej sygnalistów pod adresem sygnaliści.gov.pl, uruchomiona została strona Zespołu ds. Sygnalistów Biura RPO działająca w ramach Portalu RP. Strona ta działa niezależnie od wskazanego powyżej BIP RPO i znajdują się na niej najważniejsze informacje związane z zakresem obowiązywania ustawy, w szczególności w obszarze

[814] Dz.U. poz. 928.

zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów. W serwisie zamieszczane są również komunikaty związane z realizowaniem przez RPO zadań wynikających z ustawy o ochronie sygnalistów oraz na temat prowadzonych spraw i wystąpień o charakterze generalnym.

Poza wskazanymi powyżej informacjami, na stronie Zespołu ds. Sygnalistów udostępniony został formularz do dokonania zgłoszenia zewnętrznego oraz formularz wniosku o udzielenie porady na temat praw i środków ochrony prawnej.

Komunikacja w mediach społecznościowych

W 2024 r. Biuro RPO kontynuowało komunikację również w mediach społecznościowych poprzez profil na Facebooku, X, Instagramie i LinkedIn, a także YouTube, z którego korzystano przede wszystkim do transmisji wydarzeń organizowanych przez BRPO.

Media społecznościowe umożliwiają dotarcie z informacją do szerokiego grona odbiorców, a co za tym idzie – realizację zadania wynikającego z ustawy o RPO – rozwijanie relacji z obywatelami za pośrednictwem nowoczesnych kanałów komunikacji.

Na profilach BRPO publikowane są treści o bieżących działaniach podejmowanych przez pracowników Biura, w tym: komunikaty dotyczące wystąpień Rzecznika do władz, informacje o kasacjach złożonych przez Rzecznika do Sądu Najwyższego, relacje z konferencji organizowanych przez BRPO oraz fragmenty wystąpień medialnych Rzecznika. W 2024 r. łączny zasięg, czyli liczba osób, które zobaczyły dowolne materiały z profili BRPO, wyniósł prawie 3 miliony, a liczba obserwujących konta BRPO w mediach społecznościowych stale rośnie – w ciągu ostatniego roku grono to powiększyło się o ponad 10 tysięcy osób.

Patronaty RPO

W 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przyznał ok. 130 patronatów honorowych dla projektów i wydarzeń. RPO nie obejmuje patronatem statutowej działalności stowarzyszeń, fundacji, związków, organizacji, nie udziela również patronatów o charakterze stałym. Lista wydarzeń i projektów objętych honorowym patronatem znajduje się na stronie internetowej RPO w zakładce „Patronaty RPO”.

Wystąpienia RPO w mediach i udział w debacie publicznej

Podobnie jak w latach poprzednich, duże znaczenie miało przygotowywanie komunikacji odpowiadającej potrzebom różnych typów mediów, czyli gazet, portali

internetowych, rozgłośni radiowych, stacji telewizyjnych. Biuro wysłało do mediów około 180 komunikatów dotyczących działalności RPO. Odpowiadało też na liczne zapytania dziennikarzy. Większość z nich dotyczyła ochrony sygnalistów, problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości, związków partnerskich, demokratycznych wyborów, sytuacji na granicy z Białorusią, skarg na działania Policji, problemów przedsiębiorców, praw osób zatrzymanych, patostreamingu, ochrony zdrowia oraz problemów osób z niepełnosprawnością. Wywiady z Rzecznikiem i jego zastępcami ukazały się m.in. w TVN, Polsacie, Polskim Radiu, TOK FM, RMF FM, „Rzeczpospolitej", „Dzienniku Gazecie Prawnej", „Gościu Niedzielnym", „Fakcie", Onet.pl, Gazeta.pl, Money.pl, Parkiet.com, Bankier.pl.

Ponadto zorganizowano briefing dla dziennikarzy w związku z otwarciem Punktu Przyjęć Interesantów w Białymstoku.

Działalność wydawnicza

W 2024 r. w Biurze RPO ukazało się drukiem 9 publikacji. Łączny ich nakład to 10 900 egzemplarzy.

Zgodnie z tym, że Biuro RPO wdraża na stronie bip.brpo.gov.pl standardy dostępności, zamieszczane publikacje były dostosowane pod względem dostępności do standardów WCAG 2.1 (Web Content Accessibility Guidelines). Poszczególne tytuły były promowane na stronie internetowej i w mediach społecznościowych oraz zostały zaprezentowane podczas konferencji i spotkań w BRPO.

W 2024 r. wydawnictwem BRPO ukazały się następujące tytuły:

- Postępowania w sprawach o uzgodnienie płci. Przewodnik – nakład 1000 egz.;
- Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2023 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela – nakład 150 egz.;
- Synteza – Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2023 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela – nakład 500 egz.;
- Synteza – Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2023 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela – tłumaczenie na j. angielski (Summary. Report on the Activities of the Commissioner for Human Rights in 2023) – nakład 200 egz.;

- Dostępność usług społecznych dla osób starszych mieszkających w gminach wiejskich. Raport – nakład 250 egz.;
- Broszura „Świat dostępny dla wszystkich” – dodruk, nakład 2000 egz.;
- Broszura informacyjna RPO – dodruk, nakład 2800 egz.;
- Ulotka informacyjna KMPT – dodruk, nakład 2000 egz.;
- Ulotka „Zaginięcia osoby z zaburzeniami pamięci lub orientacji” – 2000 egz.

Nagrody i odznaczenia RPO

Nagroda im. Pawła Włodkowica

Przyznawana od 2006 r. nagroda Rzecznika Praw Obywatelskich im. Pawła Włodkowica ma charakter honorowy i przyznawana jest corocznie jako wyraz uznania RPO dla występowania w obronie podstawowych wartości i prawd, nawet wbrew zdaniu i poglądom większości. W 2024 r. Kapituła Nagrody wyróżniła **Urszulę Jaworską** – założycielkę Fundacji Urszuli Jaworskiej działającej od 1997 r. na rzecz pacjentów z chorobami rzadkimi, przewlekłymi, nowotworowymi, a także w opiece długoterminowej, geriatrycznej, paliatywnej i hospicyjnej. Fundacja zorganizowała również jeden z pierwszych w Polsce banków dawców szpiku, który obecnie gromadzi dane ponad 11 tys. dawców. Wspiera także osoby z niepełnosprawnościami oraz pacjentów osadzonych w zakładach karnych.

Nagroda im. Macieja Lisa

Przyznawana od 2016 r. Nagroda im. doktora Macieja Lisa została ustanowiona w celu uhonorowania pamięci Macieja Lisa (1950–2015) – Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu, który aktywnie działał w stowarzyszeniach i organizacjach społecznych, powołanych z myślą o osobach z niepełnosprawnościami i ubogich. Jest przyznawana za szczególne osiągnięcia w dziedzinie obrony praw i interesów osób z niepełnosprawnościami. W 2024 r. nagrodą tą uhonorowany został **Marek Kalbarczyk** – niewidomy matematyk i informatyk, menadżer, działacz społeczny, publicysta oraz współzałożyciel Fundacji Szansa dla Niewidomych, obecnie znanej jako Fundacja Szansa – Jesteśmy Razem. Stworzył również pierwszą w Polsce firmę tyfloinformatyczną, której misją jest zastosowanie informatyki w rehabilitacji osób niewidomych i niedowidzących oraz poszukiwanie możliwości aktywizowania i zatrudniania niewidomych.

Odznaki honorowe

Odznaka honorowa „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” może zostać nadana obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej, obywatelom państw obcych, a także organizacjom i instytucjom. W 2024 r. odznaki otrzymali:

- **Doktor Izabela Ciuńczyk** – psychiatra, psychoterapeutka, specjalistka terapii środowiskowej, zaangażowana w działalność społeczną na rzecz osób w kryzysie psychicznym, pomysłodawczyni i prezeska Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Centrów Zdrowia Psychicznego.
- **Mecenas Katarzyna Heba** – adwokatka i społeczniczka na rzecz likwidacji barier i zwiększania szans dla osób z niepełnosprawnościami, ambasadorka Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami i przewodnicząca Wojewódzkiej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych woj. pomorskiego.
- **Profesor Aleksander Lichorowicz** – nestor polskiej nauki, jeden z najwybitniejszych współtwórców i znawców prawa rolnego, zasłużony nauczyciel akademicki i działacz państwowy.

3. Działalność RPO w zakresie edukacji o prawach człowieka

Celem projektów edukacyjnych Rzecznika Praw Obywatelskich jest upowszechnianie wiedzy o prawach i wolnościach człowieka i obywatela, zapisanych w Konstytucji, o znaczeniu zasady równego traktowania i antydyskryminacji oraz kształtowanie postaw społecznych wobec środowisk zagrożonych dyskryminacją i wykluczeniem, w szczególności osób starszych, z niepełnosprawnościami, z doświadczeniem kryzysów psychicznych, cudzoziemców oraz mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych.

Warsztaty dla młodzieży, studentów, osób starszych

W 2024 r. przeprowadzono warsztaty, które miały na celu przybliżyć kompetencje, jakie posiada Rzecznik Praw Obywatelskich. Razem z uczestnikami próbowano zdefiniować takie zjawiska, jak: stereotyp, uprzedzenie, dyskryminacja, hejt, mowa nienawiści. Dyskutowano też nad tym, w jaki sposób można byłoby przeciwdziałać tym niepokojącym zjawiskom. Poruszono również kwestie dotyczące praw cudzoziemców, uchodźców i osób z niepełnosprawnościami.

Pol'and'Rock Festival

Już po raz piętnasty na Pol'and'Rock Festival funkcjonował Namiot Praw Człowieka Rzecznika Praw Obywatelskich, gdzie odbywały się warsztaty, debaty i spotkania edukacyjne. Tematami wiodącymi działań podejmowanych w ramach Namiotu Praw człowieka były – prawa osób z niepełnosprawnościami, prawa i wolności osobiste, luka płacowa, niebezpieczeństwa zanieczyszczenia światłem, wolność zgromadzeń, dzieci z doświadczeniem uchodźstwa, uprawnienia różnych służb i ich wpływ na obywatela, dostępność życia społecznego, w tym też kampanii wyborczej i wyborów dostępnych dla wszystkich obywateli, prawa człowieka w mediach społecznościowych oraz zasady i wpływ na obywateli mobilizacji i służby wojskowej.

Działalność Biura Rzecznika Praw Obywatelskich

Na spotkaniach z pracownikami BRPO uczestnicy Festiwalu mogli dowiedzieć się, czym zajmuje się Rzecznik Praw Obywatelskich oraz w jakich sprawach i w jaki sposób może pomóc obywatelom. Działał także punkt przyjęć, w którym każdy mógł uzyskać informację prawną i skonsultować problemy osobiste.

Cykl warsztatów „Twoje prawa, nasza sprawa” – prawa człowieka

Zajęcia prowadzone na bazie wydanej przez Biuro RPO publikacji i na podstawie spraw, jakie są zgłaszane do Rzecznika Praw Obywatelskich. Zajęcia dotyczyły praw i wolności człowieka i obywatela zawartych w Konstytucji, w tym w szczególności praw i wolności osobistych, praw osób z niepełnosprawnościami, praw obywatelskich.

Debata „17,6% mniej, czyli o równości płac w rzeczywistości”

Mimo prawnych gwarancji równego traktowania, również w odniesieniu do wynagradzania, dane wskazują, że kobiety nadal zarabiają kilkanaście procent mniej niż mężczyźni. W debacie poruszono po raz kolejny temat luki płacowej, zastanawiając się nad jej przyczynami i skutkami oraz możliwościami rozwiązania tego problemu.

Debata „Zanieczyszczenie światłem”

LP (ang. light pollution) jest coraz większym problemem, negatywnie wpływa na zdrowie człowieka (zaburzenie rytmu dobowego, bezsenność, obniżenie odporności, depresja, zwiększenie ryzyka nowotworów, dłuższe sezony na alergie na skutek zmian pór kwitnienia roślin) i degradująco na przyrodę (zaburzony biorytm zwierząt i roślin, wymieranie gatunków fotowrażliwych). W Polsce brakuje regulacji prawnych dotyczących emisji światła. Niezwykle istotne jest więc szerzenie w społeczeństwie wiedzy na temat zanieczyszczenia świetlnego i sposobów ograniczania szkodliwości sztucznego światła, które mamy w swoim zasięgu. W ramach debaty odbyły się krótkie prezentacje ekspertów oraz prezentacja „pakietów edukacyjnych”.

Debata „Wolność zgromadzeń: równowaga między prawem do protestu a bezpieczeństwem publicznym”

Wolność zgromadzeń oznacza możliwość swobodnego i pokojowego manifestowania sprzeciwu lub poparcia wobec działań władzy lub pewnej kwestii społecznej. Wolność organizowania i brania udziału w protestach i manifestacjach ma jednak ograniczenia – dotyczy to sytuacji, gdy zgromadzenie utraciło swój pokojowy charakter i zagraża bezpieczeństwu publicznemu. W trakcie debaty omówiono zasady organizowania zgromadzeń, kwestię wolności uczestniczenia w zgromadzeniach oraz podstawy interwencji ze strony służb.

Debata „Dzieci z doświadczeniem uchodźstwa”

Traktowanie przez Polskę uchodźców oraz osób poszukujących ochrony międzynarodowej w wielu obszarach wciąż odbiega od międzynarodowych standardów.

Jak pokazuje praktyka, sposób traktowania uchodźców może zależeć od ich narodowości oraz tego, w którym miejscu chcą przekroczyć granicę. W debacie postawiono pytanie, w jakim stopniu oraz w których obszarach problemy te dotykają także dzieci z doświadczeniem uchodźstwa oraz jakie działania należy wdrożyć w celu dostosowania polskiego prawa i praktyki traktowania przekraczających granicę do wiążących Polskę standardów praw człowieka.

Twoje prawa a uprawnienia różnych służb

Mamy wiele różnych służb, które mogą ingerować w swobodę obywatela – legitymowanie, zatrzymanie, kontrola osobista i kontrola bagażu, przeszukanie, stosowanie środków przymusu, kontrola operacyjna, inwigilacja, dostęp do danych telekomunikacyjnych, internetowych i pocztowych. Rozmawiano o tym, jakie uprawnienia wobec obywatela mają: Policja, Straż Miejska, Straż Graniczna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służba Ochrony Państwa, Agencja Wywiadu (AW), Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW), Służba Wywiadu Wojskowego (SWW), Inspektorat Wewnętrzny Służby Więziennej (IWSW), Służba Celno-Skarbowa, Żandarmeria Wojskowa czy też nadane postanowieniem Prezydenta RP uprawnienia żołnierzy NATO.

Debata „Media społecznościowe a wolność wypowiedzi”

Środowisko mediów społecznościowych daje złudzenie anonimowości, co sprzyja szerzeniu się na tego typu portalach dezinformacji i mowy nienawiści. W debacie poruszono skomplikowany problem zależności między wolnością słowa a innymi prawami człowieka, w specyficznym kontekście debaty publicznej toczonej w mediach społecznościowych. Rozmawiano także o problemach związanych z moderacją treści w tych mediach i odpowiedzialnością za posty i komentarze.

Debata „Służba wojskowa w razie zarządzenia mobilizacji”

To była debata o przesłankach zarządzenia mobilizacji, kto jej podlega i na jakich zasadach, jakie są skutki mobilizacji dla zwykłego obywatela, o ochotniczej służbie wojskowej i służbie wojskowej kobiet – żyjemy w niespokojnych czasach i to są tematy, o których warto rozmawiać i zadawać pytania specjalnym gościom debaty.

Wybory dostępne dla wszystkich

W 2024 r. odbyły się wybory do samorządu lokalnego oraz wybory do parlamentu Unii Europejskiej, kontynuowano zatem rozpoczęty konferencją w marcu 2023 r. projekt Wybory dostępne dla wszystkich.

W Polsce 10% społeczeństwa to osoby posiadające orzeczenie o niepełnosprawności. Realnie grupa ta jest jednak liczniejsza, ponieważ orzeczenie nie jest obowiązkiem, a wyłącznie prawem. Ratyfikowanie przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami było ogromnym sukcesem i nadzieją dla osób z niepełnosprawnościami. Mimo upływu ponad 10 lat, sytuacja osób z niepełnosprawnościami nadal jest trudna, wymaga ciągłej aktywności ze strony państwa i społeczeństwa, w celu walki z krzywdzącymi uprzedzeniami i stereotypami.

Osoby z niepełnosprawnościami chcą być wspierane w podejmowaniu samodzielnych decyzji w sposób adekwatny do ich potrzeb. Do takich decyzji należy między innymi decyzja o udziale w wyborach, oddanie głosu zgodnie ze swoimi przekonaniami oraz skorzystanie z biernego prawa wyborczego. Zadaniem państwa i samorządów jest usuwanie barier w tym zakresie i uczynienie procesu wyborczego dostępnym dla wszystkich.

Pracownicy BRPO odbyli wiele wizytacji lokali wyborczych, sprawdzając poziom dostosowania lokali wyborczych do nakazanych przepisami warunków, umożliwiających poruszanie się po nich osobom z niepełnosprawnościami. Zaproszono do współpracy wolontariuszy organizacji pozarządowych.

Kampania miała dwa główne założenia:

- Zwiększenie społecznej świadomości o potrzebach osób z niepełnosprawnościami i działaniach, jakie można i trzeba podjąć, aby umożliwić im pełny udział w życiu społecznym na równych prawach oraz zachęcić jak najwięcej osób do wspierania potrzeb osób z niepełnosprawnościami i innych osób ze specjalnymi potrzebami,
- Zwrócenie uwagi komitetom wyborczym i organizatorom procesu wyborczego na konieczność zapewnienia dostępności dla osób z niepełnosprawnościami wszystkich jego elementów – kampanii wyborczych, spotkań z kandydatami, tłumaczenia materiałów wyborczych i spotów promocyjnych.

Większa liczba osób i organizacji zaangażowanych w projekt zwiększyła świadomość społeczną. Ich działanie podwoiło ilość lokali, jakie zostały sprawdzone oraz pozwoliło odwiedzić lokale w małych miejscowościach i uwrażliwić na te problemy przedstawicieli lokalnego samorządu. Zdarzały się przypadki usuwania nieprawidłowości

po wizycie naszych przedstawicieli jeszcze przed otwarciem lokalu wyborczego. Niestety, nie udało się zwiększyć dostępności samej kampanii wyborczej, komitety wyborcze i kandydaci w niewielkim stopniu dostrzegają potrzebę aktywnego udziału w procesie wyborczym osób z niepełnosprawnościami.

W większości lokali zostały wykryte nieprawidłowości. Kontrola objęła 487 lokali wyborczych na terenie całego kraju. Pomimo 13 lat obowiązywania szczegółowych przepisów w zakresie dostępności lokali dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, problemy z dostosowaniem przy organizacji głosowań nadal występują powszechnie. Jedynie w przypadku 14% kontrolowanych lokali (67/487) nie wykryto żadnego naruszenia przepisów Rozporządzenia.

Kontrolujący pytali członków obwodowych komisji wyborczych, czy podczas szkoleń zostali poinformowani o treści Rozporządzenia regulującego dostępność lokali. 24% członków obwodowych komisji wyborczych stwierdziło, że podczas szkoleń w ogóle nie było mowy o Rozporządzeniu, a 27% członków obwodowych komisji wyborczych przyznało, że nie zna lub nie rozumie wymogów dostępności.

Mimo tego, że Rozporządzenie odnosi się wyłącznie do warunków technicznych, jakim powinien odpowiadać lokal obwodowej komisji wyborczej dostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, kontrolujący sprawdzali także, czy w okolicy budynku, w którym mieścił się lokal wyborczy, nie znalazły się bariery utrudniające dostęp do głosowania. W otoczeniu 121 (25%) lokali wyborczych zidentyfikowano istnienie barier utrudniających dotarcie do budynku, w którym znajdował się lokal. Ponadto kontrolujący wskazywali na wiele innych problemów w zakresie dostępności, które również nie mają odzwierciedlenia w tekście Rozporządzenia.

Stąd we wnioskach z kontroli lokali wyborczych znalazły się postulaty m.in. intensyfikacji szkoleń dla komisji wyborczych oraz urzędników odpowiedzialnych za organizację wyborów oraz zmianę Rozporządzenia i uwzględnienia w nim także terenu wokół lokalu wyborczego i rozwiązań wspierających nieujętych w rozporządzeniu.

Przeciwdziałanie przemocy wobec osób z niepełnosprawnościami

Od stycznia do maja 2024 r. Centrum Projektów Społecznych Biura RPO zrealizowało pięć spotkań lokalnych wokół tematu przeciwdziałania przemocy wobec osób z niepełnosprawnościami. Spotkania zostały przygotowane we współpracy z partnerami społecznymi w Łodzi, Białymstoku, Pruszkowie, Przemyślu i Gdańsku.

Spotkania lokalne towarzyszyły kampanii społecznej „Powiedz NIE przemocy”, prowadzonej przez Biuro RPO.

Celem spotkań było nawiązanie bliższej współpracy pomiędzy Biurem RPO a organizacjami i instytucjami wspierającymi lokalnie osoby z niepełnosprawnościami. Spotkania wzmocniły wizerunek Biura RPO jako instytucji przyjaznej, do której obywatele mogą zwrócić się o pomoc także w sprawach dotyczących przemocy.

W spotkaniach uczestniczyli m.in. przedstawiciele lokalnych organizacji, pełnomocnicy ds. osób z niepełnosprawnościami, przedstawiciele policji, ośrodków pomocy społecznej, gminnych zespołów interdyscyplinarnych ds. przeciwdziałania przemocy domowej, kuratorzy sądowi, a także samorzecznicy i samorzeczniczki z niepełnosprawnościami. Łącznie w spotkaniach wzięło udział około 200 osób.

Spotkania umożliwiły zebranie informacji o dobrych praktykach, ale też o trudnościach w zakresie profilaktyk i przeciwdziałania przemocy.

Platforma e-learningowa

W 2024 r. platforma e-learningowa stworzona przez Biuro RPO w ramach grantu z ENNHRI została udostępniona uczniom oraz nauczycielom. Mają oni do dyspozycji 16 lekcji dotyczących praw człowieka i obywatela oraz działalności biura, nad którymi pracowali eksperci z BRPO.

Celem BRPO było stworzenie przejrzystego i wygodnego narzędzia, które umożliwi edukację w zakresie praw człowieka. Platforma stanowi bazę wiedzy i składa się z części teoretycznej, praktycznych przykładów oraz testu sprawdzającego. Ukończenie całego kursu daje możliwość wygenerowania certyfikatu. Co ważne, narzędzie to może być wykorzystywane zarówno na lekcjach, jak i prywatnie, na komputerach i urządzeniach mobilnych.

Platforma e-learningowa BRPO jest dostępna cyfrowo, co oznacza, że została przygotowana w sposób umożliwiający korzystanie z niej także osobom z dysfunkcjami (np. wzroku czy słuchu). Zamieszczone filmy zawierają tłumaczenie na Polski Język Migowy oraz napisy, a strona internetowa, na której znajduje się platforma, uwzględnia odpowiedni kontrast, czcionkę i możliwość poruszania się za pomocą tabulatora.

Platforma działa pod adresem: https://e-learning.brpo.gov.pl/ i dostępna jest dla wszystkich zainteresowanych, przy czym dedykowana jest przede wszystkim uczniom i nauczycielom.

4. Komisje ekspertów

Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności

Posiedzenia Komisji Ekspertów

W 2024 r. Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności odbyła trzy posiedzenia.

Na pierwszym odbyła się dyskusja nad listą spraw, które RPO z inspiracji Komisji poruszał w wystąpieniach do poszczególnych ministrów w latach ubiegłych, a które dotychczas nie doczekały się pozytywnej reakcji. Komisja była zgodna, że należy powrócić do tematu powołania pełnomocnika rządu – koordynatora międzyresortowego, który zajmowałby się tematyką przeciwdziałania bezdomności w sposób przekrojowy, wykraczający poza właściwość poszczególnych resortów. Wywiązała się dyskusja, jak szeroki powinien być zakres obowiązków takiej osoby – eksperci są raczej zgodni, że pełnomocnik powinien zajmować się także kwestiami z zakresu mieszkalnictwa i profilaktyki bezdomności. Zasadniczym jej zadaniem powinna być praca nad przygotowaniem strategii/programu rządu zakończenia bezdomności w Polsce.

Drugim wątkiem, do którego należy ponownie wrócić w wystąpieniach Rzecznika, jest sprawa ogólnopolskiego liczenia osób bezdomnych. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej zapowiedziało akcję liczenia na luty 2024 r. Niepokojące jest jednak to, że nie odbywają się aktualnie szkolenia dla osób, które miałyby przeprowadzać takie liczenie. Nie wiadomo też, czy i na ile Ministerstwo uwzględniło w metodologii badania dotychczasowe rekomendacje zgłaszane zarówno przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i przez Ogólnopolską Federację na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności oraz inne podmioty. Za niezwykle istotne uznano, aby ogólnopolskie liczenie osób bezdomnych uwzględniło także kwestię bezdomnych uchodźców z Ukrainy oraz innych obcokrajowców przebywających w Polsce i borykających się z doświadczeniem bezdomności.

Trzecim tematem do ponownego poruszenia jest ratyfikacja przez Polskę Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej oraz protokołu skargowego do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

Z przychylnością Komisji spotkał się także postulat zgłoszenia potrzeby kontynuowania dialogu społecznego dotyczącego zmian w przepisach, dotyczących ochrony praw lokatorów i spółdzielczości mieszkaniowej, który mógłby toczyć się z inicjatywy i z organizacyjnym oraz merytorycznym wsparciem Ministerstwa Rozwoju i Technologii. Niewątpliwie bowiem w obu obszarach pożądane są zmiany legislacyjne.

Na drugim posiedzeniu Komisji Przedstawiciele Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) zaprezentowali działania OECD w obszarze bezdomności i mieszkań dla grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, w szczególności najnowsze dane porównawcze między krajami, informacje o istniejących strategiach przeciwdziałania bezdomności, rozwoju inicjatyw 'Housing First!' oraz innych rozwiązaniach w oparciu o mieszkanie. Szczególny akcent w prezentacji dotyczył przygotowanego do wdrożenia przez zespół OECD badania ankietowego wśród interesariuszy rynku mieszkań społecznych, w tym także wśród beneficjentów usług mieszkaniowych ze wsparciem. Wiązało się to z przedstawieniem projektu konsultingowo-badawczego realizowanego aktualnie w KPRM w ramach projektu pomocy technicznej TSI 2023 pt. „Wdrożenie reformy mieszkalnictwa" – dotyczącego zwiększania zasobu i dostępu do mieszkań dla grup zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz na potrzeby procesu deinstytucjonalizacji.

Drugim wątkiem poruszonym na posiedzeniu była sytuacja Polaków doświadczających bezdomności na ulicach Berlina. Z problemami tych osób Komisja została zapoznana przez Pana Roberta Kępkę – Konsula RP w Berlinie oraz lekarza – neurochirurga, który pracuje w szpitalu w Berlinie i na co dzień próbuje pomagać i wspierać osoby bezdomne w różnego rodzaju problemach związanych z ich sytuacją zdrowotną i potrzebą korzystania ze świadczeń medycznych.

Uzgodniono, że problematyka ta wymaga dłuższej dyskusji i refleksji celem wypracowania postulatów dotyczących zmian w prawie, które RPO mógłby przedstawić właściwym ministrom.

Komisja Ekspertów zgodnie uznała również, że należy kontynuować rozmowy z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na temat agregacji danych uzyskanych z ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych, jak również należy powrócić do kwestii przedstawienia rządowi propozycji powołania koordynatora (pełnomocnika) ds. osób doświadczających bezdomności, który mógłby współorganizować i koordynować prace w poszczególnych resortach dotyczące tej problematyki.

Ostatnie posiedzenie było poświęcone sytuacji obywateli polskich w kryzysie bezdomności za granicami kraju, zwłaszcza w kontekście dostępu do świadczeń leczniczych finansowanych ze środków publicznych oraz komunikacji z właściwymi polskimi służbami w wypadkach nagłych zagrożenia życia czy niemożności podjęcia przez

nie świadomych decyzji, jak również finansowania rehabilitacji i leczenia psychiatrycznego.

W posiedzeniu Komisji, oprócz jej członków, uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych, minister Adam Bodnar z Senackiej Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą, oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych: Caritas Berlin z Fundacji Barka UK, a także konsul Robert Kępka wraz z osobami zaangażowanymi w sprawę występował na rzecz pomocy obywatelom RP w kryzysie bezdomności w Berlinie. Według nich ani ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ani tym bardziej Konstytucja RP nie pozbawiają obywatelek i obywateli polskich prawa do uzyskania potwierdzenia prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w chwili przekroczenia granicy państwowej. Państwo polskie nie wykazuje jednak zaangażowania w udzielaniu pomocy tej grupie. W samym Berlinie każdego miesiąca co najmniej kilkoro obywateli Polski w kryzysie bezdomności, bądź takich, z którymi z uwagi na stan zdrowia nie można nawiązać kontaktu, potrzebuje pilnej pomocy lekarskiej, w tym operacji neurochirurgicznych. Uzyskanie potwierdzenia prawa do świadczeń leczniczych finansowanych przez polskie państwo jest zaś bardzo trudne i długotrwałe.

Posiedzenie otworzył zastępca RPO Stanisław Trociuk. Zwrócił uwagę na przepisy Konstytucji, z których jednoznacznie można wywieść prawo do pomocy władz publicznych w uzyskaniu świadczeń opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych dla wszystkich obywateli, niezależnie od ich miejsca zamieszkania. Przepisy prawa powinny realizować ten obowiązek państwa wynikający wprost z Konstytucji. Przedstawiciele organizacji pozarządowych przedstawili sytuację obywateli polskich doświadczających bezdomności za granicą, szczególnie w Niemczech, Holandii i Wielkiej Brytanii. Omówili ich możliwości dostępu do świadczeń leczniczych, w tym do pomocy szpitalnej. Zwrócili uwagę, że większość osób w kryzysie bezdomności to osoby z zaburzeniami psychicznymi bądź uzależnieniami, które wymagają terapii psychologicznych i leczenia psychiatrycznego. Jest to dla nich za granicą nieosiągalne tak z uwagi na koszty, ale przede wszystkim z uwagi na barierę językową.

Przedstawicielka BRPO omówiła sprawę indywidualną, w której RPO przystąpił do postępowania administracyjnego dotyczącego potwierdzenia prawa do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych – dla osoby w kryzysie bezdomności, hospitalizowanej w stanie zagrażającym życiu za granicą, na zasadzie art.

54 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. W tej sprawie Samorządowe Kolegium Odwoławcze podzieliło w pełni argumentację Rzecznika, w szczególności w zakresie zastosowania prokonstytucyjnej wykładni przepisów. W efekcie osoba ta uzyskała pozytywne rozstrzygnięcie. W omawianym zakresie można dostrzec następujące problemy systemowe: brak definicji miejsca zamieszkania w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, brak odesłania przy wykładni pojęcia miejsce zamieszkania do przepisów Kodeksu cywilnego, brak odesłania do art. 21 k.p.a. określającego zasady wyznaczania organu właściwego miejscowo w sytuacji, gdy występuje brak możliwości ustalenia miejsca zamieszkania świadczeniobiorcy, zbyt szeroka wykładnia art. 54 ustawy o świadczeniach, jak również ustawy o pomocy społecznej – na niekorzyść wnioskodawcy oraz potrzeba odformalizowania procedury w sytuacjach pilnych, gdy bezpośrednio zagrożone jest ludzkie życie.

Podczas dyskusji zgłoszono postulaty, aby decyzje o potwierdzeniu prawa do świadczeń leczniczych finansowanych przez Polskę były wydawane przez konsulów, którzy szybciej i precyzyjniej są w stanie ocenić sytuację osoby doświadczającej bezdomności poza Polską, odstąpienia od konieczności zawiadamiania osoby, której ma dotyczyć decyzja o wszczęciu postępowania administracyjnego i zastąpienie wywiadu środowiskowego oświadczeniem osoby godnej zaufania (np. lekarza ze szpitala czy przedstawiciela miejscowej organizacji pozarządowej). Materiał z posiedzenia zostanie przeanalizowany w BRPO pod kątem możliwości postulowania sygnalizowanych zmian w przepisach.

Działania Komisji Ekspertów

Rezultatem działalności KE były wystąpienia RPO przygotowane z inspiracji oraz we współpracy z Komisją w następujących sprawach:

1. Zarządzeniem Nr 1836/2023 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 21 grudnia 2023 r. została przyjęta Warszawska Karta Praw Osób Doświadczających Bezdomności. Rzecznik z zadowoleniem przyjął podjęcie decyzji w tym zakresie przez władze Warszawy, o co zabiegał od wielu lat. Niestety, sposób przyjęcia i treść dokumentu wzbudziły istotne obawy i zastrzeżenia, które RPO przedstawił Prezydentowi m.st. Warszawy[815]. Najistotniejsze zastrzeżenie Rzecznika dotyczyło tego, że w treść uchwalonego dokumentu nie zostały włączone rekomendacje wypracowane podczas prac

[815] IV.402.1.2019 z 1 lutego 2024 r.

siedmiu zespołów roboczych powołanych przez Urząd. Rzecznik wyraził także ubolewanie, że Karta nie została przyjęta przez organ stanowiący m.st. Warszawy. Rekomendowanym przez inicjatorów idei Karty sposobem jej przyjęcia jest uchwała organu stanowiącego. Byłoby to istotnym elementem dyskusji nad prawami osób doświadczających bezdomności i pozwoliłby dotrzeć z treściami Karty do wspólnoty samorządowej, w tym osób w kryzysie bezdomności. Karta pozwoliłaby na dochodzenie ich praw w przestrzeni publicznej. Rzecznik zasygnalizował również, że skomplikowany, urzędowy język, jakim napisana jest Karta, może powodować niemożność zrozumienia jej postanowień przez same osoby doświadczające bezdomności, a w efekcie utrudniać egzekwowanie przez nie jej zapisów.

2. W związku z ogólnopolskim badaniem liczby osób bezdomnych, które Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziło w nocy z 28 na 29 lutego 2024 r., RPO prowadził korespondencję z Ministerstwem, w której przedstawił swoje uwagi dotyczące najpierw metodologii samego badania, a następnie agregacji danych zebranych podczas tej akcji[816].

3. Ponownie podjęta została korespondencja z Prezesem Rady Ministrów w sprawie konieczności powołania pełnomocnika/zespołu koordynującego działania rządu w obszarze przeciwdziałania bezdomności[817]. RPO przedstawił szeroką argumentację uzasadniającą powołanie podmiotu koordynującego w szerszym zakresie, który zajmowałby się działaniami rządu nie tylko ściśle w obszarze bezdomności, ale i jej zapobiegania, także poprzez włączenie mieszkaniowe, rozumiane jako stworzenie obszaru mieszkalnictwa dostępnego cenowo i wspomaganego.

4. RPO apelował do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przyspieszenie ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (ZEKS)[818]. Rzecznik podnosił w piśmie kwestię braku szerszej debaty społecznej w zakresie dostosowania polityki społecznej w Polsce do wymagań stawianych przez Radę Europy, w tym także bezdomności w perspektywie praw człowieka. Wskazywał, że Europejska Karta Społeczna (EKS), przyjęta w 1961 r. i zrewidowana w 1966 r., gwarantuje szeroki zakres praw człowieka związanych z zatrudnieniem, mieszkalnictwem, zdrowiem, edukacją, ochroną socjalną i opieką społeczną.

---

[816] VI.7217.1.2024 pismo z 7 lutego 2024 r. i następne.
[817] IV.7217.89.2019 pismo z 12 lipca 2024 r.
[818] III.7040.39.2022 pismo z 20 marca 2024 r.

5. RPO kontynuował działania w sprawie sygnalizowanych podczas posiedzeń Komisji Ekspertów przypadków tzw. „dzikich eksmisji", czyli prób usunięcia osób zajmujących mieszkanie, bez orzeczenia sądowego orzekającego eksmisję i z pominięciem przewidzianego w przepisach trybu. W szczególności niepokojąca dla Rzecznika jest działalność prywatnych firm, które podejmują czynności przymuszające do opuszczenia mieszkania, także z wykorzystywaniem pozaprawnych metod nacisku. W piśmie do Komendy Głównej Policji[819] RPO wskazał, że w jego Biurze została przeanalizowana udostępniona mu wcześniej „Informacja dotycząca wybranych podstaw prawnych przeprowadzania interwencji przez funkcjonariuszy Policji w przypadku wystąpienia sporu pomiędzy właścicielem nieruchomości a osobą będącą w jej posiadaniu". W ocenie Rzecznika informacja ta jest sformułowana w sposób prawidłowy, należycie wyjaśniając otoczenie prawne, w jakim dochodzi do tego typu zdarzeń. Pozytywnie ocenić również należy fakt, iż w Informacji podkreślono, że policjanci w toku wykonywania czynności służbowych mają obowiązek respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka. RPO zasygnalizował jednak, że wpływające wciąż do jego Biura skargi dotyczące prób usunięcia z lokalu mieszkalnego metodami pozaprawnymi, uzasadniają przeprowadzenie przez Komendę Główna Policji analizy, czy funkcjonariusze Policji stosują się do wytycznych zawartych w omawianej „Informacji" i czy nie zachodzi potrzeba ponownego jej omówienia z funkcjonariuszami bądź przeprowadzenia dodatkowych szkoleń.

Komisja Ekspertów ds. Zdrowia Psychicznego

W 2024 roku Komisja Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego przy Rzeczniku Praw Obywatelskich kontynuowała swoje działania, koncentrując się na kluczowych obszarach związanych z ochroną zdrowia psychicznego w Polsce.

Działania Komisji

Pierwsze posiedzenie Komisji Ekspertów, które odbyło się 6 marca 2024 r., poświęcone było sytuacji w psychiatrii dzieci i młodzieży[820]. W spotkaniu uczestniczyli m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek, Zastępca RPO dr Valeri Vachev, członkowie Komisji oraz zaproszeni goście, w tym prof. dr hab. Małgorzata Janas-Kozik,

[819] IV.7217.27.2023 pismo z 26 września 2024 r.
[820] https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/ke-ochrona-zdrowia-psychicznego-psychiatria-dzieci-mlodziez

Pełnomocnik Ministra Zdrowia ds. reformy w psychiatrii dzieci i młodzieży oraz dr Aleksandra Lewandowska, Konsultant krajowa ds. psychiatrii dzieci i młodzieży.

Podczas posiedzenia omówiono założenia reformy psychiatrii dzieci i młodzieży, obejmujące deinstytucjonalizację, zwiększenie dostępności usług ambulatoryjnych i środowiskowych na poziomie powiatów oraz rozwój świadczeń środowiskowych z niezbędną współpracą ze środowiskiem rodzinnym i szkolnym. Podkreślono również wagę wprowadzenia nowych zawodów i specjalizacji, takich jak terapeuta środowiskowy dzieci i młodzieży oraz specjalista psychoterapii dzieci i młodzieży.

W trakcie posiedzenia zwrócono uwagę na potrzebę zwiększenia liczby specjalistów w dziedzinie psychiatrii dzieci i młodzieży oraz poprawę koordynacji pomiędzy poziomami referencyjnymi systemu opieki. Podkreślono konieczność nowej wyceny świadczeń oraz uproszczenia procedur sprawozdawczych dla podmiotów leczniczych.

Dyskutowano również o konieczności poprawy dostępności psychologów w szkołach oraz wyposażenia nauczycieli w kompetencje pozwalające na przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym wśród uczniów. Zgłoszono postulaty dotyczące stworzenia Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego dla dzieci i młodzieży oraz wprowadzenia programów prozdrowotnych i profilaktycznych dla zdrowia psychicznego.

W dniu 5 czerwca 2024 r. odbyło się kolejne posiedzenie Komisji Ekspertów poświęcone aktualnej sytuacji w zakresie leczenia uzależnień, ze szczególnym uwzględnieniem praw pacjentów[821]. W spotkaniu uczestniczył Rzecznik Praw Pacjenta.

W czasie spotkania omówiono przypadki zgonów po interwencjach Policji wobec osób uzależnionych, w których stosowano środki przymusu bezpośredniego, takie jak paralizatory. Podkreślono potrzebę analizy skuteczności stosowanych metod terapii oraz procedur przymusowego leczenia osób stanowiących zagrożenie dla otoczenia.

Eksperci zwrócili uwagę na brak kompleksowego aktu prawnego regulującego leczenie uzależnień, co prowadzi do problemów interpretacyjnych i praktycznych. Wskazano na sytuacje, w których placówki zajmujące się terapią uzależnień nie są zarejestrowane jako podmioty lecznicze, co ogranicza możliwości interwencji Rzecznika Praw Pacjenta. Podkreślono również konieczność zapewnienia odpowiednich standardów terapii, w tym psychoterapii grupowej i indywidualnej, oraz poszanowania godności pacjentów.

---

[821] https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/ke-ochrona-zdrowia-psychicznego-leczenie-uzaleznien-prawa-pacjenta

W dyskusji poruszono także kwestie związane z funkcjonowaniem izb wytrzeźwień oraz potrzebę lepszej koordynacji działań pomiędzy różnymi podmiotami zaangażowanymi w leczenie uzależnień. Nadto zwrócono uwagę na konieczność opracowania spójnych standardów postępowania oraz zwiększenia dostępności do profesjonalnej pomocy dla osób uzależnionych.

W dniu 23 października 2024 r. odbyło się posiedzenie Komisji poświęcone podsumowaniu programu pilotażowego centrów zdrowia psychicznego oraz przyszłości psychiatrii w Polsce[822].

W czasie dyskusji omówiono plany Ministerstwa Zdrowia dotyczące przyszłości modelu psychiatrii w Polsce, zaznaczając, że ostateczne decyzje w tym zakresie jeszcze nie zapadły. Podkreślono, że wnioski z Komisji Ekspertów zostaną wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o przyszłym modelu funkcjonowania psychiatrii.

Zwrócono uwagę na funkcjonujący dualizm struktur opieki psychiatrycznej, gdzie połowa populacji korzysta z centrów zdrowia psychicznego, a pozostała część ze starego systemu opieki. Podkreślono potrzebę ujednolicenia systemu oraz zapewnienia spójności i ciągłości opieki nad pacjentami.

W dyskusji poruszono również kwestie finansowania opieki psychiatrycznej, wskazując na konieczność zwiększenia nakładów na ten sektor oraz zapewnienia stabilności finansowej dla placówek świadczących usługi w zakresie zdrowia psychicznego. Zwrócono uwagę na potrzebę dalszego rozwoju kadr medycznych.

Nadto omawiano również kwestie związane z potrzebą zwiększenia dostępności nowoczesnych metod leczenia, szczególnie w zakresie psychoterapii oraz wsparcia środowiskowego. Uczestnicy zgodzili się, że przyszłość psychiatrii w Polsce wymaga dalszego wdrażania modelu środowiskowego, który umożliwi pacjentom skuteczne wsparcie w ich naturalnym środowisku życia.

Eksperci podkreślali konieczność ścisłej współpracy pomiędzy różnymi instytucjami zaangażowanymi w ochronę zdrowia psychicznego, w tym samorządami, placówkami medycznymi i organizacjami pozarządowymi.

Wnioski i rekomendacje

Komisja Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego w 2024 roku skupiła się na trzech głównych obszarach: psychiatrii dzieci i młodzieży, leczeniu uzależnień oraz przyszłości modelu opieki psychiatrycznej. We wszystkich omawianych kwestiach

[822] https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-komisja-zdrowie-psychiczne-pilotaz-podsumowanie

zwrócono uwagę na potrzebę zwiększenia dostępności do usług zdrowotnych, poprawy ich jakości oraz lepszej koordynacji działań pomiędzy różnymi podmiotami. Zaproponowano m.in.:

- wprowadzenie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego dla dzieci i młodzieży;
- ujednolicenie systemu opieki psychiatrycznej w Polsce;
- zwiększenie nakładów finansowych na ochronę zdrowia psychicznego;
- lepsze wsparcie dla osób uzależnionych oraz podniesienie standardów ich leczenia;
- konieczność wzmocnienia współpracy międzyresortowej niezbędnej dla zapewnienia optymalnego wsparcia osobom w kryzysie psychicznym.

Efektem prac Komisji Ekspertów ds. Ochrony zdrowia Psychicznego było skierowanie pism i wystąpień generalnych Rzecznika do centralnych organów państwa, w tym w szczególności do Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Zdrowia. W efekcie podjętych działań udało się m.in. skutecznie zwrócić uwagę Ministerstwa Zdrowia na potrzebę zmiany regulacji dotyczących wystawiania recept na bezpłatne leki dla osób uprawnionych (poniżej 18. roku życia oraz 65+), czy doprowadzić do zmiany decyzji dotyczącej likwidacji mokotowskiego oddziału dziennego Mokotowskiego Centrum Zdrowia Psychicznego.

Komisja Ekspertów ds. Zdrowia

W 2024 r. kontynuowano prace Komisji Ekspertów ds. Zdrowia, której immamentnym celem jest wspieranie Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji jego ustawowych zadań. W szczególności dotyczy to wypracowania stanowisk na temat praktycznego znaczenia konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia oraz zidentyfikowania najistotniejszych problemów, jak i wytyczenie kierunków zmian, w jakich powinna zmierzać opieka zdrowotna w Polsce.

Działania Komisji

Działania Komisji w 2024 r. skupiły się na opiece okołoporodowej, problemie alkoholizmu i polityce zdrowotnej w kontekście polityki państwa, problemach praw więźniów jako pacjentów oraz prawa do godnej śmierci.

W dniu 21 lutego 2024 r. odbyło się w trybie hybrydowym posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Zdrowia przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Podstawę dyskusji podczas spotkania stanowiły zagadnienia dotyczące problematyki opieki okołoporodowej[823].

Eksperci omówili konieczność zapewnienia kompleksowej opieki dla matek i noworodków oraz zwrócili uwagę na wyzwania związane z dostępem do świadczeń zdrowotnych dla kobiet w okresie ciąży i połogu.

Główne kwestie i trudności związane z realizacją opieki okołoporodowej dotyczą: interwencji medycznych bez zgody, pozycji wertykalnych – braku swobody, przerywanego kontaktu skóra do skóry, naruszenia godności – przemocy położniczej i ginekologicznej oraz wsparcia laktacyjnego.

Przybliżono problem traumy porodowej – definicji, występowania oraz implikacje praktyczne. Jednocześnie został podniesiony aspekt znieczulenia w kontekście zmniejszania bólu porodowego, finansowania zatrudnienia anestezjologa, motywacji jednostek przyjaznych czy szkolenia personelu medycznego w zakresie podtrzymania znieczulenia.

Podniesiono również kwestię cięć cesarskich – braku zależności pomiędzy dostępnością do znieczulenia a liczbą cięć cesarskich oraz problematykę zgonów porodowych. Odniesiono się do założeń standardu organizacyjnego opieki okołoporodowej.

Podczas dyskusji eksperci jednogłośnie ocenili, że konieczne są szkolenia personelu medycznego, zapewnienie realnego dostępu do znieczulenia podczas porodu, wprowadzenie zadowalającej opieki laktacyjnej, wraz ze specjalnym finansowaniem NFZ oraz niezbędne jest zwiększenie intensywności i jakości opieki nad położnicą i nad noworodkiem.

Komisja zaleciła większe wsparcie dla matek oraz poprawę standardów opieki okołoporodowej, co mogłoby przyczynić się do lepszych wyników zdrowotnych kobiet, jak i ich dzieci.

W dniu 18 czerwca 2024 r. odbyło się w trybie hybrydowym kolejne posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Zdrowia przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Podstawę dyskusji podczas spotkania stanowiły zagadnienia dotyczące konsekwencji zdrowotnych, społecznych oraz rodzinnych problemu alkoholowego w kontekście polityki państwa[824].

---

[823] https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-posiedzenie-ke-zdrowia-21-lutego-2024-opieka-okoloporodowa

[824] https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-posiedzenie-ke-zdrowia-18-czerwca-2024-problem-alkoholowy

Nadużywanie alkoholu jest bardzo pilnym społecznym problemem – w świetle statystyk w czasie trwania posiedzenia Komisji zmarło aż 8 osób w związku ze spożywaniem alkoholu.

Podkreślono, że niejednokrotnie osobom w szczególności młodym sięgającym po alkohol towarzyszy samotność, niepewność, brak doświadczenia, ograniczona zdolność do postrzegania skutków przyjmowania środków psychoaktywnych. Jednocześnie temat wpływu alkoholu na organizm jest „zmiękczany" poprzez traktowanie go jako produktu spożywczego, a nie substancji psychoaktywnej, która jest trucizną szkodzącą zdrowiu.

Zwrócono uwagę, że występuje również pięć czynników ryzyka, w których obok palenia papierosów oraz niezdrowego jedzenia wiodące jest szkodliwe picie alkoholu. Zauważono, że w trakcie 36 miesięcy pandemii COVID-19 z powodu SARS-CoV-2 zmarło ok. 7 mln osób, a z powodu wskazanych 5 grup chorobowych ok. 120 mln osób.

Zostały przedstawione działania systemowe ze strony państwa, które są niezbędne w profilaktyce chorób nieinfekcyjnych (NCD), tj. w zakresie: prewencji pierwotnej – edukacja prowadzona w szczególności przez absolwentów zdrowia publicznego, w prewencji I rzędowej – niezbędna jest dostępność: geograficzna – występują dziesiątki tysięcy miejsc, gdzie alkohol jest dostępny, oraz ekonomiczna. Prewencja II rzędowa to szybkie wykrycie choroby (screening), co *de facto* nie ma nic wspólnego z prewencją pierwotną, bowiem skupia się na szybkim szukaniu skutków, a III rzędowa prewencja skupia się nad ochroną przed rozwojem powikłań.

Eksperci zwrócili uwagę na niezwykłą istotność kampanii uświadamiającej m.in. fakt, że alkohol zawarty w napojach działa tak samo, nie jest ważny rodzaj napoju, w którym się znajduje, istnieją liczne konsekwencje nieodpowiedzialnego spożycia alkoholu – natychmiastowe np. prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwym, przemoc domowa, jak i odległe w czasie np. choroby przewlekłe, zmiany intelektualne i psychiczne. W tym kontekście należy ograniczyć dostępność – terytorialną (stacje benzynowe, sklepy spożywcze), jak i ekonomiczną (akcyza) napojów alkoholowych.

Jednocześnie zwrócono uwagę na konieczność podjęcia niezbędnych działań, które nie wymagają nadmiernego finansowania m.in. w ustawie o zdrowiu publicznym powinno być określone minimum wydatków na profilaktykę do 2030 r. W drodze dojścia do tego poziomu, należy pilnie wesprzeć pracodawców w tworzeniu pakietów profilaktyki chorób i promocji zdrowia dla pracowników oraz wzmocnić koordynację programów profilaktyki chorób i promocji zdrowia na wszystkich szczeblach ich realizacji – rządowy, samorządowy, edukacyjny, pracowniczy.

Podniesiono także problemy napotykane przez instytucje zajmujące się profilaktyką uzależnień, które mogą utrudnić skuteczne prowadzenie działań prewencyjnych. Najważniejsze z nich to: niedostateczne finansowanie, brak świadomości i edukacji społecznej, łatwa dostępność substancji uzależniających, bariery prawne i administracyjne, w tym skomplikowane procedury administracyjne oraz nieodpowiednie przepisy prawne, mogące utrudniać efektywne działania profilaktyczne oraz złożoność problemów społecznych.

Rozwiązanie tych problemów wymaga zintegrowanego podejścia, obejmującego zwiększenie finansowania, edukację, przeciwdziałanie stygmatyzacji, współpracę międzyinstytucjonalną, dostosowywanie strategii do zmieniających się wzorców.

Dla ekspertów bezsporne było, że podejmowane działania w zakresie prewencji uniwersalnej mogą przynieść znaczne korzyści i większy skutek aniżeli w innych obszarach przez interwencje państwa, w szczególności skierowane na: podaż i popyt, czyli na ograniczenie punktów sprzedaży, czasu sprzedaży, ograniczenie dostępności ekonomicznej oraz ograniczenie reklamy alkoholu.

Jednocześnie eksperci podkreślili, że należy prawnie dookreślić regulację reklamy alkoholu w mediach społecznościowych, bowiem przepisy zakazujące reklamy alkoholów albo ograniczajcie reklamy alkoholu – piwa, były projektowane głównie z myślą o tradycyjnych mediach, takich jak telewizja czy radio. Tymczasem osoby młode większość czasu spędzają w Internecie. W tym zakresie dochodzi do sytuacji, w których reklamy z mocnym alkoholem pojawiają się również w przekazie internetowym. Wobec czego zauważono, że praktyka reklamy alkoholu w mediach społecznościowych może być wadliwa, a przepisy nie są skutecznie egzekwowane.

Zwrócono również uwagę na występowanie silnej korelacji nadmiarowych zgonów z powodu chorób związanych bezpośrednio z alkoholem w zależności od statusu społeczno-ekonomicznego i w drugim przekroju w zależności od tego, gdzie występuje miejsce zamieszkania – im mniejsza miejscowość, tym większe prawdopodobieństwo konsumpcji alkoholu w sposób szkodliwy. Podkreślono, że konsumpcja alkoholu w sposób szkodliwy i ryzykowny może powodować nie tylko szkody na zdrowiu osoby spożywającej alkohol, ale również szkody zewnętrzne – mogące powodować uszczerbki na prawach i wolnościach innych osób. Powyższe może mieć istotne znaczenie z uwagi na podejmowanie skutecznej polityki przez państwo mającej na celu ograniczenie szkód zdrowotnych związanych z alkoholem.

W dniu 26 września 2024 r. odbyło się w trybie hybrydowym kolejne posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Zdrowia przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Wiodącym tematem podczas posiedzenia było zagadnienie praw więźniów jako pacjentów[825].

Eksperci zwrócili szczególną uwagę na tożsamość medycznych placówek więziennych z wolnościowymi podmiotami leczniczymi w zakresie personelu medycznego, wyposażenia, udzielanych świadczeń zdrowotnych, z jednoczesnymi wątpliwościami co do jednakowego dostępu w tych podmiotach do świadczeń zdrowotnych oraz praw pacjentów do respektowania sposobu realizacji tych świadczeń.

Przedstawili najważniejsze problemy dotyczące praw więźniów jako pacjentów, a odnoszące się m.in. do kwestii: szpitala więziennego jako miejsca stosowania aresztu śledczego, odbywania kary pozbawienia wolności bez wskazań do hospitalizacji – nadużywanie art. 260 k.p.k., problemów kadrowych w szpitalach więziennych – większych niż poza więzieniem, dostępności, finansowania i kontynuacji programu lekowego rozpoczętego, gdy pacjent nie był osobą osadzoną, brak możliwości wolnościowego dostępu oraz trudności pacjentów zwolnionych z zakładu karnego czy aresztu śledczego, tj. problemów opieki paliatywnej, wielochorobowości, niepełnosprawności (nie tylko w sferze zdrowia), bezdomności społecznej.

W dyskusji eksperci byli zgodni, że problematykę praw więźniów jako pacjentów należy rozwiązać w sposób systemowy. Wskazali, że obecne wyłączenie opieki zdrowotnej więziennej z powszechnej opieki zdrowotnej powoduje odcięcie od całościowej aparatury dotyczącej jakości, bezpieczeństwa, wprowadzania nowego systemu zasobów kadrowych czy sprzętowych. Podkreślano, że osoba osadzona z problemami zdrowotnymi jest traktowana jako osoba gorszej kategorii. Zwrócono uwagę, że Polska powinna dołączyć do państw, które mają w standardzie wykonywanie badań w kierunku chorób WZW każdemu więźniowi, który jest przyjmowany do jednostki.

Eksperci podkreślali, że każda osoba – niezależnie od tego, gdzie się znajduje – powinna mieć takie same prawa pacjenta, jeżeli chodzi o opiekę zdrowotną.

Prawo do godnej śmierci było w dniu 2 grudnia 2024 r. tematem posiedzenia Komisji Ekspertów ds. Zdrowia przy Rzeczniku Praw Obywatelskich[826].

Podkreślono, że zajmując się pacjentem u kresu życia, lekarz rozstrzyga pomiędzy obowiązkiem ratowania a prawem chorego do godnej śmierci. Brak regulacji prawnych, jak w takich sytuacjach postępować, naraża pacjenta na dodatkowe cierpienie, a lekarza –

[825] https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-komisja-zdrowia-wiezniowie-pacjenci-prawa
[826] https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/godna-smierc-komisja-ekspertow-rpo-zdrowie

na ryzyko odpowiedzialności, także karnej. Powoduje to, że lekarz wielokrotnie odwleka moment, w którym postanawia nie podejmować dalszych działań. Art. 38 Konstytucji RP – gwarantujący prawo do życia oraz art. 30 Konstytucji RP – statuujący prawo do godności, można by interpretować w ten sposób, że gwarantuje każdemu prawo do godnego życia bez bólu i bez cierpienia.

Obecne ustawodawstwo nie obejmuje istotnych kwestii dotyczących zasad postępowania wobec pacjenta u kresu życia (np. w zakresie postępowania z pacjentem niezdolnym do podjęcia decyzji). Bardziej akcentowane jest prawo do życia niż do godnej śmierci.

Jednocześnie eksperci podkreśli czynniki, które muszą być spełnione, aby pacjent do końca mógł żyć godnie, a także godnie odchodzić, do których należą w szczególności: uważność personelu na często szybko zmieniający się stan pacjenta – co daje poczucie bezpieczeństwa, profesjonalizm i multidyscyplinarność zespołu medycznego w procesie terapeutycznym/towarzyszeniu pacjentowi, dostęp do informacji o chorobie, rokowaniu i zmieniającym się stanie pacjenta – rozłożony w czasie, dostosowany do możliwości intelektualnych i psychicznych pacjenta i rodziny.

Eksperci przedstawili najważniejsze problemy w opiece hospicyjnej i paliatywnej, do których należy m.in. brak odpowiednio wyszkolonej kadry medycznej (w części podmiotów), brak odpowiedniego finansowania opieki paliatywnej – pomimo nowej wyceny świadczeń (od 1 lipca 2024 r.) oraz zniesienia limitowania świadczeń (od 1 kwietnia 2024 r.) finansowanie nadal pokrywa tylko bieżące wydatki, nie daje możliwości modernizacji, remontów, wymiany sprzętu medycznego, a także zaproponowania personelowi konkurencyjnych stawek. Obecne są również liczne problemy personelu medycznego: mierzenie się z problemem określenia, kiedy terapia jest daremna oraz brak uregulowań dotyczących konieczności zapewnienia lekarzom wsparcia psychologicznego.

Eksperci zgodnie stwierdzili, że o objęciu opieką paliatywno-hospicyjną pacjenta nie powinna decydować choroba, lecz stan człowieka. Dlatego wszystkie choroby powinny być zakwalifikowane do opieki hospicyjnej. Decydenci powinni zaś wskazać obszary opieki nad pacjentem hospicyjnym, gdyż lekarze opieki paliatywnej mogą nie być w stanie zaopiekować się wszystkimi pacjentami terminalnymi. Kompetencje w tym zakresie powinny być podzielone przez wszystkie podmioty. Zarazem należy zwiększyć współpracę opieki zdrowotnej i społecznej. Obecnie opieka wyręczająca jest niewystarczająca.

Eksperci wyrazili zaniepokojenie, że wielu specjalistów z medycyny paliatywnej nie pracuje w zawodzie z uwagi na zbyt niskie stawki w medycynie paliatywnej, które należy zwiększyć. Obecnie specjalistów jest znacznie mniej niż ośrodków.

Wskazano również na potrzebę zaopatrzenia rodziny osoby paliatywnej w uprawnienie do preskrypcji leków, np. uspokajających. Niezbędne jest także prawo do zwolnienia dla rodziny zmęczonej opieką nad pacjentem. Opieką powinny być też objęte osoby w żałobie. Standardem powinny być cykliczne szkolenia prowadzone przez dyrektorów szpitali z opieki paliatywnej i hospicyjnej. Za konieczne uznano zsieciowanie opieki paliatywnej z opieką podstawową i społeczną.

Eksperci zwrócili uwagę na jasność przepisów prawa. Prawo do godnej śmierci powinno być uregulowane jako osobne prawo pacjenta. Podkreślili potrzebę ustawowego zdefiniowania pojęcia daremności oraz uporczywości.

W podsumowaniu problematyki opieki paliatywnej i hospicyjnej wyodrębnione zostały trzy główne grupy problemowe: finansowe, medyczne oraz prawne. Eksperci nie mieli przy tym wątpliwości, że powinien zostać wprowadzony pełny standard opieki paliatywnej i hospicyjnej w formie rozporządzenia wydanego przez Ministra Zdrowia, tak aby postępowanie było spójne. Podmiotem działań opieki paliatywnej jest nie tylko sam pacjent, ale również jego rodzina.

Efekty podjętych działań

- Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie przestrzegania praw kobiet ciężarnych i rodzących oraz funkcjonowania standardu opieki okołoporodowej.
- Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie petycji organizacji pozarządowych dotyczącej opieki laktacyjnej.

Co wymaga dalszej pracy?

Przedmiotem dalszej uwagi i monitoringu są konsekwencje zdrowotne, społeczne oraz rodzinne problemu alkoholowego w kontekście polityki państwa. Ponadto Komisja będzie zajmować się problemem prawa do godnej śmierci. Jednocześnie z uwagi na złożoność i interdyscyplinarność problematyki praw więźniów jako pacjentów temat ten będzie znajdować się w dalszym zainteresowaniu Komisji.

Nie ulega wątpliwości, że z uwagi na dynamikę zmian w systemie ochrony zdrowia, katalog planowanych przez Komisję działań ulegnie rozszerzeniu. Skutkiem tego Rzecznik będzie miał możliwość bieżącego monitorowania problemów systemowych, formułowania

adekwatnych rekomendacji oraz przedstawiania organom publicznym wniosków o wprowadzenie zmian w prawie lub w organizacji systemu opieki zdrowotnej.

Komisja Ekspertów ds. Klimatu i Przestrzeni

W 2024 r. Komisja Ekspertów ds. Klimatu i Przestrzeni przygotowała ostateczny kształt założeń ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wraz z uzasadnieniami. W tych pracach uwzględniono zasadę, zgodnie z którą wymogi ochrony klimatu będą nadrzędne nad rozstrzygnięciami przestrzennymi. Tym zagadnieniom poświęcono w roku 2023 najwięcej czasu. Odbyły się trzy spotkania plenarne Komisji i kilka spotkań zespołu redakcyjnego, który przygotował ostateczną wersję uwzględniającą uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich. Znajdują się w nim zapisy dotyczące przyrodniczych uwarunkowań, ograniczeń i możliwości przekształcania sposobu użytkowania terenu wraz z zasadami („standardami środowiskowymi"), na jakich przekształcenie jest dopuszczalne (jako aktu prawa miejscowego), oraz Indeks organów (wedle obowiązujących obecnie przepisów) uczestniczących w procedurze planistycznej. Na ostateczną wersję składają się:

- Projekt założeń do „Ustawy o przestrzeni";
- Załącznik nr 1 – Jakościowy współczynnik powierzchni biologicznie czynnej;
- Załącznik nr 2 – Organy (wedle obowiązujących obecnie przepisów) uczestniczące w procedurze planistycznej.

W listopadzie 2024 r. materiał został przekazany do Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

W skład 36-osobowej Komisji wchodzą pracownicy naukowi z dziedziny prawa, ekonomii, administracji publicznej, socjologii, architektury, architektury krajobrazu i urbanizacji, polityki gospodarczej, gospodarki przestrzennej, ochrony środowiska, klimatologii, politologii, a także przedstawiciele samorządów miejskich i gminnych, aktywiści Strajku Klimatycznego i ochrony środowiska.

Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych

W 2024 r. w ramach prac Komisji omówiono następujące tematy:

Przeciwdziałanie przemocy wobec osób starszych

W 2024 r. kontynuowane były działania Komisji dotyczące przemocy wobec osób starszych. 15 marca 2024 r. odbyła się konferencja pt. „Przemoc wobec osób starszych".

Uczestnicy konferencji rozmawiali o tym, jak rozpoznać zachowania przemocowe oraz jak się przed nimi bronić i im zapobiegać. Wyjaśnili m.in. czym jest przemoc, jakie są jej typy, co to jest język przemocowy, w jaki sposób przeciwdziałać przemocy. Zaprezentowano dobre praktyki przeciwdziałania przemocy. Fundacja Projekt Starsi wraz z ekspertami opracowała formularz dla lekarzy, pozwalający ocenić ryzyko przemocy wobec seniora. Tylko 1% „Niebieskich kart" jest zakładany przez ochronę zdrowia. Lekarze nie czują się kompetentni, żeby poruszać z pacjentami temat przemocy. Dlatego formularz zawiera siedem pytań, jakie lekarz powinien zadać w swobodnej rozmowie z seniorem. Ponadto Fundacja przeprowadziła szkolenia księży i parafii z przeciwdziałania przemocy, tak aby wspierali osoby starsze, które są krzywdzone. Ich rolą miałoby być wsparcie osób starszych doświadczających przemocy do skorzystania z profesjonalnej pomocy.

Dziadurzenie – temat wciąż aktualny

W 2020 roku Rzecznik ogłosił konkurs na polski odpowiednik słowa elderspeak i tak do powszechnego użytku weszły nowe wyrażenia: gerontomowa i dziadurzenie.

Dziadurzenie to specyficzny sposób porozumiewania się z osobami starszymi, poprzez używanie protekcjonalnego tonu oraz mówienia do seniorów jak do małego dziecka.

Z dziadurzeniem osobiście najczęściej stykają się osoby starsze w wieku powyżej 73. roku życia, z niższym wykształceniem, przy czym nie ma znaczenia, czy są mieszkańcami wsi czy miasta.

Badani postrzegają dziadurzenie jako:

- przejaw braku kultury i wychowania ze strony rozmówcy;
- traktowania osób starszych jako gorzej myślących i mniej sprawnych niż rozmówca;
- przejaw lekceważenia osób starszych.

Prawie 83% badanych uważa dziadurzenie jako znaczące zjawisko w komunikacji społecznej w Polsce, obejmujące interakcje osób starszych praktycznie we wszystkich obszarach życia: w rodzinie, ze znajomymi, w instytucjach, przestrzeni publicznej.

Widać potrzebę dalszego badania zjawiska dziadurzenia, w tym skoncentrowanie się na grupie osób bardziej zaawansowanych wiekowo (75+, 85+), rozszerzenie zasięgu i liczebności badanej grupy oraz poszerzenie badania o nowe kwestie.

Dostępność usług społecznych dla osób starszych w gminach wiejskich

Na zlecenie RPO przeprowadzone zostały badania dotyczące usług społecznych dla osób starszych w 12 gminach wiejskich o różnej strukturze gospodarczo-społeczno-demograficznej, znajdujących się w 4 województwach: małopolskim, mazowieckim, podlaskim i zachodniopomorskim.

Komisja omówiła wstępne wyniki badań i uzgodniła kształt raportu oraz sposób jego upowszechniania. Raport „Dostępność usług społecznych dla osób starszych w gminach wiejskich" został zaprezentowany podczas konferencji zorganizowanej 24 lutego 2025 r.

Kongres Praca 2023. Praca dla seniorów? – kluczowe wnioski i rekomendacje

21 czerwca 2023 r. w Biurze RPO odbył się Kongres „Praca dla seniorów? Sytuacja osób starszych na rynku pracy w Polsce, jej uwarunkowania i skutki". W 2024 r. przedstawiono kluczowe wnioski i rekomendacje.

Kluczowe wnioski:

- sytuacja osób starszych na rynku pracy w Polsce powoli poprawia się, ale nieproporcjonalnie do wyzwań wynikających z tempa starzenia się społeczeństwa i zmian w innych krajach Unii Europejskiej,
- w ostatnich 10 latach powoli, ale konsekwentnie rósł wskaźnik zatrudnienia osób 50+, tego wzrostu nie zahamowała nawet pandemia; nadal jednak wskaźnik zatrudnienia osób 50+ w Polsce jest niższy niż średnia unijna i wyraźnie niższy niż np. w krajach skandynawskich czy w Czechach, szczególnie osób w wieku 65–74 lata,
- od lat utrzymuje się duża dysproporcja w zatrudnieniu mężczyzn i kobiet w wieku 50+, na niekorzyść kobiet,
- w Polsce pracownicy 50+ częściej niż w innych krajach Europy są niezadowoleni z pensji, możliwości awansu, możliwości rozwoju i z wykonywania ciężkiej pracy fizycznej, a także ze swojego stanu zdrowia,
- na rynku pracy, szczególnie w procesie rekrutacji, wciąż powszechna jest dyskryminacja osób 50+,
- polscy pracodawcy nadal marginalnie wykorzystują zarządzanie wiekiem,
- większość osób przechodzi na emeryturę w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego lub w ciągu roku po jego osiągnięciu,
- obowiązujące prawo nie zachęca osób starszych do pracy, a pracodawców do ich zatrudniania, nie chroni przed dyskryminacją osób starszych na rynku pracy,

- nie ma także konsekwentnej, dostosowanej do obecnych wzywań polityki senioralnej państwa służącej m.in. zwiększaniu zatrudnienia osób starszych i zwalczaniu ich dyskryminacji na rynku pracy,
- wciąż powszechny jest negatywny obraz osoby starszej, zarówno wśród pracodawców, jak w całym społeczeństwie.

Najważniejsze rekomendacje:

- powszechna edukacja dotycząca, zarówno dzieci i młodzieży, dorosłych, seniorów, pracodawców i decydentów dotycząca znaczenia pracy w ogóle, a pracy osób starszych w szczególności,
- zwalczanie negatywnych stereotypów dotyczących osób starszych,
- wprowadzenie zmian legislacyjnych zachęcających do pracy osoby starsze i do zatrudniania ich przez pracodawców,
- większe zaangażowanie władz centralnych w wypracowywanie międzynarodowych standardów dotyczących zatrudniania osób starszych i włączanie ich do polskiego porządku prawnego, np. Konwencji ONZ o prawach osób starszych,
- skuteczniejsze niż dotychczas egzekwowanie przez państwo praw seniorów na rynku pracy,
- kompleksowa polityka senioralna władz centralnych, wspierana przez działania samorządów terytorialnych, pracodawców, związki zawodowe, organizacje społeczne, uwzględniająca zróżnicowane instrumenty, dostosowane do uwarunkowań branżowych i terytorialnych oraz wykorzystanie nowych technologii do zwiększania zatrudnienia osób starszych,
- realizacja przez administrację państwową i samorządową wymagań wynikających z ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami,
- realizacja konkretnych propozycji działań,
- wydłużenie wieku emerytalnego i zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn,
- skrócenie lub rezygnacja z okresu ochronnego przed emeryturą,
- wprowadzenie ulg podatkowych dla pracujących seniorów i dla pracodawców ich zatrudniających,
- wprowadzenie programów przygotowania do emerytury,
- przygotowanie publicznych służb zatrudnienia do pracy z osobami starszymi,
- wprowadzenie dodatkowych instrumentów zachęcających osoby starsze do pozostawania w zatrudnieniu lub podejmowania pracy w sektorze publicznym, w szczególności sektorze usług społecznych,

– wykorzystanie dostępnych funduszy unijnych do upowszechniania wśród pracodawców zarządzania wiekiem, różnorodnością i tak zwanego wellbeingu.

Powyższe rekomendacje podsumowują słowa Rzecznika Praw Obywatelskich: „Każdy człowiek, każdy obywatel bez względu na wiek, ma prawo do pracy, przysługuje mu wolność zatrudnienia, wolność poszukiwania, wyboru zawodu i miejsca pracy. To jest oczywisty standard konstytucyjny, wynikający również z ustaw, z Kodeksu pracy".

„Praca dla seniorów. Czy to możliwe?" – debata w Biurze RPO

4 grudnia 2024 r. przedstawiciele i przedstawicielki instytucji pośredniczących w zatrudnieniu rozmawiali o dobrych praktykach w zatrudnianiu osób starszych. Podkreślono, że praca jest wartością dającą satysfakcję, poczucie bycia potrzebnym, pozwala na nawiązywanie relacji, a także niesie ze sobą korzyści ekonomiczne. Pracodawcy zyskują osoby doświadczone, nieoczekujące zmian i awansów, dysponujące często unikalnymi kwalifikacjami. Zyskuje też gospodarka.

Zdaniem ekspertów najważniejsze dla zwiększenia zatrudnienia osób starszych jest:

- wdrożenie w firmach/instytucjach zarządzania wiekiem, czyli zmiany kultury organizacji na taką, która odpowiada wymogom dzisiejszego rynku pracy;
- stworzenie banku dobrych praktyk i upowszechnienie ich wśród pracodawców.

W obecnej sytuacji na rynku pracy wiele sektorów gospodarki odczuwa braki kadrowe. Sytuacja ta powinna skłaniać do poszukiwania rozwiązań prawnych, które ułatwiają powrót bądź pozostanie na rynku pracy osobom starszym.

Osoby starsze to bardzo zróżnicowana grupa, która obejmuje osoby w przedziale od 50+ do 70+. Innej oferty potrzebują osoby przed osiągnięciem wieku emerytalnego, innej osoby, które wiek ten już osiągnęły.

Instytucje czy organizacje powinny zadbać o osoby 50+, zapewnić im równe prawa w wynagradzaniu, awansowaniu, szkoleniu, wspierać godzenie ról rodzinnych i zawodowych, proponować różne formy zatrudnienia, wdrażać odpowiednie zarządzanie wiekiem. Tego potrzebuje rynek pracy i gospodarka.

Rolą Państwa pozostaje prowadzenie aktywnej polityki rynku pracy, również wobec osób starszych, tworzenie zachęt do zatrudnienia, tworzenie warunków do godzenia różnych ról oraz zapewnienie dostępu do odpowiedniej jakości usług zdrowotnych i rehabilitacyjnych.

Działania RPO na rzecz osób żyjących z zespołem otępiennym

20 września 2024 r. w Biurze RPO odbyła się konferencja „Opiekun osoby żyjącej z zespołem otępiennym – możliwości wsparcia". To coroczne wydarzenie poświęcone osobom żyjącym z zespołem otępiennym, współorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Stowarzyszenie Alzheimer Polska we wrześniu – Światowym Miesiącu Choroby Alzheimera. Podobnie jak w poprzednich latach konferencja miała formułę „gwiaździstą", a debacie przyglądali się uczestnicy ponad 60 spotkań lokalnych.

Spotkanie zostało poświęcone opiekunom osób z zaburzeniami pamięci i orientacji, ich potrzebom i potrzebnemu wsparciu. Dyskutowano również o tym, jak powinna wyglądać diagnoza i jakie są korzyści wczesnej diagnozy – zarówno dla opiekuna, jak i osoby z zaburzeniami pamięci.

Ważne jest wczesne diagnozowanie i opieka w fazie łagodnej, umiarkowanej czy średnio ciężkiej, ale trzeba zdawać sobie sprawę, że faza trzecia – pielęgniarsko-opiekuńcza, jest nieuchronna. Dlatego ważne jest, aby zakłady opiekuńcze były dostępne dla każdego pacjenta – niezależnie od jego możliwości finansowych. Kwestią wręcz skandaliczną jest brak możliwości objęcia pacjentów z demencją opieką hospicjów domowych.

Od lat organizacje alzheimerowskie i Rzecznik postulują stworzenie w Polsce Narodowego Planu Alzheimerowskiego. Aktualnie w Ministerstwie Zdrowia opracowano wstępne założenia Krajowego Programu Działań Wobec Otępień. Plan ten opiera się na zasadzie pomocniczości. W jego ramach mają zostać przygotowane wytyczne dla samorządów, a także zebrane dobre praktyki i doświadczenia podmiotów zajmujących się problemem chorób otępiennych.

Ministerstwo chce wprowadzić program w 2025 r., a jego funkcjonowanie przewidziane jest na lata 2025–2030. Po trzech latach ma dojść do weryfikacji i ewentualnej korekty jego założeń.

JestemTuCZEKAM – kampania społeczna dotycząca zaginięć seniorów

Biuro RPO wsparło merytorycznie kampanię społeczną #JestemTuCZEKAM, mającą na celu zwrócenie uwagi na problem zaginięć seniorów. Projekt realizowany przez polską Policję został zainicjowany 21 września 2024 r., w Światowym Dniu Choroby Alzheimera.

Kampania skierowana jest do całego społeczeństwa, a w szczególności do opiekunów osób żyjących z zespołem otępiennym. W ramach tego projektu zostały nagrane trzy

filmiki wideo: „Zapobiegaj”, „Działaj”, „Reaguj”, z których można się dowiedzieć między innymi, jak zapobiec zaginięciu podopiecznego, a także co zrobić w przypadku konieczności zmierzenia się z dramatem związanym z jego zaginięciem.

Obok Biura RPO partnerami kampanii są również Fundacja „ITAKA” – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych oraz Stowarzyszenie Alzheimer Polska.

Komisja Ekspertów ds. Osób Głuchych

Komisja Ekspertów spotkała się w 2024 r. trzykrotnie: w kwietniu, czerwcu i we wrześniu. W październiku chętne osoby z Komisji uczestniczyły w warsztatach „Prawo do dostępności” kierowanych do osób głuchych.

Działania Komisji

Dostępność wyborów i kampanii wyborczej

Dyskusje ekspertów dotyczyły: potrzeby zmian w Kodeksie wyborczym w kwestii dostępności kampanii wyborczych, potrzeby działań uświadamiających członków komisji wyborczych w aspekcie dostępności oraz wsparcia Biura RPO we włączeniu osób głuchych do akcji kontroli lokali wyborczych i dostępnego kwestionariusza z kontroli.

Edukacja szkolna

W obszarze edukacji szkolnej Komisja dyskutowała na temat potrzeby wprowadzenia edukacji dwujęzycznej dla dzieci i młodzieży głuchej i słabosłyszącej oraz potrzeby wprowadzenia do szkół powszechnych lekcji dotyczących kultury Głuchych.

Dostępność cyfrowa

Komisja podjęła temat zwiększenia dostępu dla osób głuchych, Deklaracji dostępności, które są obowiązkowe do zamieszczenia na stronach internetowych podmiotów publicznych, różnych instytucji i organizacji.

Kolejnym tematem związanym z obszarem dostępności cyfrowej była dyskusja nad poprawą dostępności informacji zamieszczanych na stronie internetowej Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB). Dostępność w tym przypadku jest rozumiana jako uzupełnienie informacji o tłumaczenie ich na Polski Język Migowy i napisy dla osób głuchych i niedosłyszących.

Ochrona dzieci CODA

Komisja zwróciła uwagę na potrzebę przeciwdziałania zmuszania dzieci CODA przez pracowników opieki społecznej do uczestniczenia w trudnych rozmowach między pracownikiem a rodzicami w roli tłumacza PJM. Zdarza się, że sposób funkcjonowania i

zachowania pracownika w kontakcie z rodzicami głuchymi łamią Ustawę o zapewnianiu dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami, oraz prawa rodzicielskie i prawa dziecka.

Rada Osób z Niepełnosprawnościami

Rada Osób z Niepełnosprawnościami przy Rzeczniku Praw Obywatelskich została utworzona w pierwszej połowie 2024 r. Celem Rady jest włączenie osób z różnymi niepełnosprawnościami do monitorowania przez RPO wdrażania Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami.

Jest to pierwszy przykład organu opiniodawczo-doradczego w zakresie praw OzN, który prawie w całości tworzą osoby z niepełnosprawnościami, reprezentujący głos danej społeczności z określoną niepełnosprawnością. Rada zapewnia Rzecznikowi wsparcie w realizacji zadań w zakresie monitorowania wdrażania postanowień Konwencji.

Rada Osób z Niepełnosprawnościami spotkała się dwa razy w 2024 r.: w czerwcu i we wrześniu. Oprócz tego odbyły się dwa spotkania robocze.

Pierwsze spotkanie Rady było poświęcone wspólnemu zapoznaniu się i określeniu najważniejszych obszarów działań dla indywidualnych przedstawicieli i przedstawicielek Rady. Na drugim spotkaniu członkowie Rady dyskutowali nad spornymi tematami dotyczącymi asystencji osobistej OzN w środowisku osób z niepełnosprawnościami i ich rodziców, opiekunów. Poruszono m.in. tematy sposobów i zakresu wyboru asystenta osobistego, tego, kto mógłby być asystentem, kto i w jakim zakresie powinien nadzorować całość usługi asystenckiej i jakość usług świadczonych przez asystenta.

5. Działalność międzynarodowa

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich na forum międzynarodowym przybiera zróżnicowany charakter. Można wyróżnić sześć zasadniczych filarów, na których się ona opiera.

Pierwszy z nich dotyczy kontaktów z instytucjami organizacji międzynarodowych i ponadnarodowych, do których należy Polska. Rzecznik najczęściej współpracuje z Unią Europejską, Radą Europy, Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Organizacją Narodów Zjednoczonych.

Drugi filar działalności międzynarodowej Rzecznika wiąże się z przynależnością do organizacji, które zrzeszają na szczeblu międzynarodowym krajowe instytucje ochrony praw człowieka i ombudsmanów. Najważniejszymi zrzeszeniami tego rodzaju są Globalny Związek Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (*Global Alliance of National Human Rights Institutions*, GANHRI), Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (*European Network of National Human Rights Institutions*, ENNHRI), Europejska Sieć Ombudsmanów (*European Network of Ombudsmen*) i Międzynarodowy Instytut Ombudsmana (*International Ombudsman Institute*).

Trzeci filar działalności RPO na forum międzynarodowym dotyczy relacji dwustronnych i wielostronnych z instytucjami pełniącymi analogiczne lub zbliżone funkcje w innych państwach. W tym zakresie warto wyszczególnić współpracę na szczeblu regionalnym Europy Środkowo-Wschodniej. Rzecznik uczestniczy także w cyklicznych lub jednorazowych wydarzeniach tematycznych organizowanych przez inne podmioty międzynarodowe, kontaktuje się z przedstawicielstwami dyplomatycznymi państw obcych na terenie RP, a także bierze udział w spotkaniach z organami krajowymi państw zagranicznych.

Czwarty filar stanowią relacje z przedstawicielstwami dyplomatycznymi i innymi organami państw zagranicznych. Rzecznik utrzymuje regularne kontakty z przedstawicielami misji dyplomatycznych akredytowanymi w Polsce, którzy są zainteresowani różnymi aspektami działalności RPO.

Piąty filar wiąże się ze szczególnymi kompetencjami, które Rzecznik uzyskał na podstawie szczególnych norm prawa międzynarodowego bądź europejskiego. Chodzi tutaj o kompetencje związane z wykonywaniem zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji na podstawie Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, a także

pełnienie funkcji organu ds. równego traktowania w rozumieniu tzw. dyrektyw równościowych UE, oraz o wykonywaniu zadań niezależnego organu monitorującego wdrażanie postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami.

Szósty filar dotyczy projektów międzynarodowych, które realizuje Rzecznik Praw Obywatelskich. Źródłem finansowym w takich przypadkach są środki zewnętrzne, a efekty tych działań podejmowanych we współpracy z podmiotami zagranicznymi są kierowane na grunt krajowy.

Instytucje organizacji międzynarodowych i ponadnarodowych

Unia Europejska

Rzecznik Praw Obywatelskich w ramach współpracy z Agencją Praw Podstawowych (FRA) zakończył wspólny projekt dotyczący Karty Praw Podstawowych UE. W ciągu niecałych dwóch lat jego trwania przedstawiciele Biura RPO wzięli udział w szeregu aktywności, mających na celu zarówno wymianę wiedzy i doświadczeń na szczeblu międzynarodowym, jak i rozpowszechnienie wiedzy na gruncie krajowym. Więcej informacji o rezultatach projektu znajduje się w pkt 6 niniejszego rozdziału.

W zakresie bieżących kontaktów z FRA 10 września 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek spotkał się w Biurze RPO z dyrektorką Agencji Sirpą Rautio. Głównym tematem spotkania były bieżące kwestie związane z przestrzeganiem praw podstawowych w Polsce. Uczestnicy rozmawiali o działaniach związanych z przywracaniem praworządności i porządku konstytucyjnego w Polsce. Poruszono też tematy związane z sytuacją cudzoziemców przebywających lub próbujących się przedostać na terytorium Polski, w szczególności uchodźców wojennych z Ukrainy oraz sytuacji na granicy polsko-białoruskiej.

Ponadto RPO przyjął 22 października 2024 r. delegację Biura Praw Podstawowych Europejskiej Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex). Biuro Praw Podstawowych (*Fundamental Rights Office*) ocenia i monitoruje zgodność działań Frontexu z prawem UE i prawem międzynarodowym w zakresie przestrzegania praw podstawowych. Rozmowa dotyczyła wymiany doświadczeń z uwzględnieniem specyficznych mandatów obu instytucji. W szczególności poruszono temat funkcjonowania przejścia granicznego w Terespolu i postępowania funkcjonariuszy tego przejścia względem osób deklarujących wolę ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Z wizytą w Biurze RPO przebywała również Carlien Scheele, dyrektorka Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE), unijnej agencji działającej na rzecz równouprawnienia płci w UE i poza jej granicami. Podczas spotkania, które odbyło się 21 maja 2024 r., omówiono kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich jako krajowego niezależnego organu ds. równości oraz priorytetowe działania podejmowane na rzecz równości płci oraz rozmawiano o możliwościach współpracy międzyinstytucjonalnej.

Rada Europy

Rzecznik regularnie podejmuje działania związane z ochroną praw człowieka w systemie Rady Europy opartym na Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

5 marca 2024 r. Biuro RPO przyjęło wizytę Anny Bayr, sprawozdawczyni Komisji Równości i Niedyskryminacji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Spotkanie odbyło się w związku z przygotowywanym raportem na temat kobiet-obrończyń praw człowieka oraz osób, które działają na rzecz promowania praw kobiet i praw związanych z równością płci.

W 2024 r. Biuro RPO trzykrotnie przyjęło delegację Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej). 25 kwietnia 2024 r. ZRPO Wojciech Brzozowski rozmawiał z przedstawicielami Komisji Weneckiej na temat stanowiska RPO wobec nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. 13 września 2024 r. odbyło się ponowne spotkanie z delegacją przedstawicieli Komisji Weneckiej na zaproszenie Ministerstwa Sprawiedliwości. Celem wizyty była analiza projektu zmian Prawa o prokuraturze, który zakłada m.in. rozdzielenie stanowiska Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. 14 października 2024 r. ZRPO Wojciech Brzozowski po raz trzeci przyjął delegację Komisji Weneckiej. Spotkanie dotyczyło nowych ustaw regulujących funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego.

Przedstawiciele innego organu Rady Europy, Komisji Prawnej i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (PACE) zostali przyjęci w Biurze RPO przez ZRPO Valeriego Vacheva 18 września 2024 r. Delegacja Komisji podczas spotkania skupiła się na kwestii wykonywania przez Polskę wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w związku z przygotowywanym przez Komisję raportem w tym zakresie, jak również na standardach wynikających z orzeczeń Trybunału w sprawach Polskich, które do tej pory nie zostały przez Polskę wdrożone. Szczególnie dużo uwagi w tym zakresie

poświęcono zagadnieniom związanym z nadmiernym stosowaniem oraz długością tymczasowego aresztowania, statusem sędziów sądów powszechnych oraz Trybunału Konstytucyjnego, a także kryzysowi na granicy polsko-białoruskiej.

Z uwagi na procedury monitoringu wszczęte wobec Polski w 2020 r., w reakcji na zmiany w polskim prawie dotyczące wymiaru sprawiedliwości, 19 listopada 2024 r. ZRPO Wojciech Brzozowski spotkał się z przebywającą w Polsce delegacją Komitetu ds. wypełniania obowiązków i zobowiązań przez państwa członkowskie Rady Europy (Komitetu Monitorującego) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (ZPRE/PACE)[827]. Rozmowa dotyczyła przestrzegania standardów praworządności, jak również planowanych reform wymiaru sprawiedliwości.

Na zaproszenie Sekretariatu ZPRE Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek wziął udział w wysłuchaniu na temat procesu reformy sądownictwa w Polsce, które Komitet Monitorujący zorganizował podczas spotkania w Tiranie 2 grudnia 2024 r. RPO w swoim wystąpieniu przedstawił aktualną sytuację w zakresie niezależności sądownictwa, stanu praworządności oraz reform wymiaru sprawiedliwości.

W 2024 r. przypadała 75. rocznica utworzenia Rady Europy oraz 65. rocznica działalności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W związku z tą okazją 9 grudnia RPO Marcin Wiącek przyjął w Biurze RPO prezesa ETPC Marko Bošnjaka. W trakcie spotkania zwrócono uwagę na istotną rolę Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. w systemie ochrony praw człowieka. Przedstawiono również najważniejsze statystyki pracy Trybunału, ocenę jego obecnych działań oraz podkreślono konieczność odpowiedniego interpretowania i wykonywania przez władze państwowe wyroków ETPC.

Platforma współpracy CoE-FRA-ENNHRI-EQUINET

Platforma współpracy CoE-FRA-ENNHRI-EQUINET w zakresie praw społecznych i ekonomicznych została utworzona w październiku 2015 r. przez uczestniczące w niej organizacje: Radę Europy (CoE), Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI) oraz Europejską Sieć Organów Równości (EQUINET). Głównym celem Platformy jest wspieranie krajowych instytucji praw człowieka i krajowych organów ds. równości w celu wzmocnienia wdrażania międzynarodowych instrumentów dotyczących praw społecznych i

[827] https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/zrpo-spotkanie-delegacja-komisja-monitoringowa-rada-europy

ekonomicznych, a jednocześnie znalezienia odpowiedzi na wyzwania związane z prawami podstawowymi w Europie.

Przedstawiciel Zespołu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego BRPO wziął udział w 14. spotkaniu Platformy współpracy w zakresie praw społecznych i ekonomicznych COE-FRA-ENNHRI-EQUINET pt. „Dostęp młodych ludzi do praw społecznych i ekonomicznych: Przeciwdziałanie skutkom kryzysu kosztów utrzymania" zorganizowanym 1 lipca 2024 r. w Wilnie. Dyskusja dotyczyła wpływu kryzysu kosztów utrzymania na młodych ludzi oraz sposobu, w jaki krajowe instytucje praw człowieka i organy ds. równości mogą wspierać młodych ludzi w dostępie do ich praw społecznych i ekonomicznych. Szczególną uwagę poświęcono ochronie młodych ludzi przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym, mieszkalnictwu, dostępowi do zatrudnienia oraz udziałowi młodzieży w polityce i podejmowaniu decyzji związanych z prawami społecznymi i ekonomicznymi.

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (ODIHR OBWE) odgrywa ważną rolę doradczą dla krajowych instytucji praw człowieka, zapewniając wsparcie merytoryczne m.in. w opiniowaniu projektów krajowych aktów prawnych i ocenie ich zgodności z międzynarodowymi standardami praw człowieka.

4 marca 2024 r. ZRPO Wojciech Brzozowski wziął udział w spotkaniu konsultacyjnym w siedzibie ODIHR OBWE poświęconemu problemom równości płci w Polsce. Wystąpienie ZRPO dotyczyło sytuacji kobiet z grup niedoreprezentowanych i marginalizowanych. Poruszono w nim zwłaszcza zagadnienia praw kobiet odbywających karę pozbawienia wolności, migrantek i uchodźczyń, kobiet ze społeczności romskiej, a także kobiet z niepełnosprawnościami.

Przedstawiciele ODIHR zajmujący się kwestiami związanymi ze społecznościami romskimi 19 czerwca 2024 r. odwiedzili Biuro RPO w ramach wizyty terenowej w Polsce. Podczas spotkania skoncentrowano się na omówieniu trudnych warunków socjalno-bytowych panujących na osiedlach romskich w Małopolsce oraz na problemach uchodźców z Ukrainy pochodzenia romskiego, którzy są szczególnie narażeni na dyskryminację i marginalizację społeczną.

Ponadto w Biurze RPO gościły dwukrotnie delegacje misji obserwacji wyborów Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR). Po raz pierwszy 5

czerwca 2024 r. misja spotkała się z przedstawicielami Biura RPO w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się 8 czerwca 2024 r. Poruszone kwestie dotyczyły m.in. dostosowania lokali wyborczych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, problemu czynnego prawa wyborczego osób ubezwłasnowolnionych, zasady finansowania kampanii wyborczej oraz kwestii głosowania za granicą. 12 września 2024 r. natomiast ZRPO Wojciech Brzozowski spotkał się z delegacją misji obserwacji wyborów ODIHR w celu omówienia raportu końcowego ODIHR dotyczącego wyborów parlamentarnych w Polsce w 2023 r.

Organizacja Narodów Zjednoczonych

Rzecznik Praw Obywatelskich pozostaje w ciągłym kontakcie z organami ONZ. Regularnie wspiera je merytorycznie poprzez przedstawianie wkładów do raportów przygotowywanych przez ciała znajdujące się w strukturze ONZ. Ponadto RPO ma kontakt z organami ONZ poprzez działania podejmowane w ramach GANHRI, które ściśle współpracuje z ONZ.

15 lutego 2024 r. przedstawiciel RPO wziął udział w inauguracji Regionalnego Planu Działań na Rzecz Uchodźców w 2024 roku Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR). Spotkanie poświęcone było omówieniu potrzeb uchodźców najbardziej narażonych na wykluczenie oraz sposobów inwestowania w potencjał uchodźców i kapitał ludzki w perspektywie długoterminowej, z korzyścią zarówno dla Polski, jak i Ukrainy.

Natomiast 19 listopada 2024 r. RPO Marcin Wiącek spotkał się z niezależnym ekspertem ONZ ds. orientacji seksualnej i tożsamości płciowej, Graeme'm Reid'em. Tematem dyskusji było wdrożenie standardów praw człowieka w zakresie zwalczania przemocy i dyskryminacji osób LGBT. Rzecznik przedstawił problemy osób biseksualnych, transseksualnych i innych osób nienormatywnych płciowo w Polsce, w szczególności przez pryzmat działań podejmowanych przez RPO.

Zrzeszenia organów ochrony praw człowieka i ombudsmanów

Globalny Związek Krajowych Instytucji Praw Człowieka (GANHRI)

Globalny Związek Krajowych Instytucji Praw Człowieka jest organizacją partnerską ONZ zrzeszającą krajowe instytucje ochrony i promocji praw człowieka. Jako najważniejsze ciało grupujące instytucje tego rodzaju na świecie stanowi platformę wymiany wiedzy i doświadczeń dla swoich członków.

W dniach 5–7 maja 2024 r. w Genewie odbyło się zgromadzenie ogólne GANHRI, w którym uczestniczył ZRPO Wojciech Brzozowski. Na zgromadzeniach ogólnych GANHRI podejmowane są najważniejsze decyzje dotyczące funkcjonowania tych organizacji. Ponadto w ramach wspólnych działań z GANHRI przedstawicielka RPO wzięła udział w 14. dorocznej sesji Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się (Open Ended Working Group on Ageing) w Nowym Jorku oraz spotkaniach towarzyszących sesji.

Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI)

Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (European Network of National Human Rights Institutions) zrzesza 49 krajowych instytucji praw człowieka w całej Europie. Sieć ma na celu promocję i zwiększanie ochrony praw człowieka w regionie. Działania te realizowane są m.in. poprzez pomoc w tworzeniu i akredytacji krajowych instytucji praw człowieka, a także wspieranie ich pracy za pomocą działań doradczych. ENNHRI monitoruje także proces wdrażania i realizowania przez państwa członkowskie dyrektyw Unii Europejskiej.

W czerwcu 2024 r. przedstawiciel RPO wziął udział w zorganizowanej w Bratysławie Akademii Praw Człowieka – cyklicznym wydarzeniu współorganizowanym przez ENNHRI i ODIHR. Tematem przewodnim tej edycji Akademii była sekurytyzacja, czyli proces, w którym państwo stosuje środki nadzwyczajne, uzasadniając to koniecznością ochrony kraju i jego obywateli. Uczestnictwo dostarczyło uczestnikom Akademii wiedzę, która ma im pomóc, jako przedstawicielom organów ochrony praw człowieka, w identyfikacji i podejmowaniu działań związanych z wpływem sekurytyzacji na prawa człowieka.

Rzecznik wziął udział w zgromadzeniu ogólnym ENNHRI, które odbyło się 28 i 29 października 2024 r. w Brukseli. Podczas konferencji zaprezentowano oraz przyjęto coroczne sprawozdanie z działań organizacji oraz bilans finansowy. Uczestnicy konferencji przeprowadzili również dyskusję odnoszącą się do planu strategicznego ENNHRI na najbliższe lata. Odbyła się także debata na temat wpływu środków prawnych wprowadzanych z uwagi na szczególnego rodzaju zagrożenia (jak np. konflikt zbrojny czy epidemia) na prawa człowieka.

W ramach działalności ENNHRI powstało wiele grup roboczych zadedykowanych współpracy w celu lepszego promowania i ochrony poszczególnych praw człowieka. Reprezentantka Zespołu ds. Równego Traktowania BRPO pełni funkcję współprzewodniczącej Grupy Roboczej ENNHRI ds. Praw Osób Starszych zrzeszającej

krajowe instytucje, których przedmiotem zainteresowania jest ochrona praw człowieka osób starszych objętych opieką długoterminową, ze szczególnym uwzględnieniem opieki stacjonarnej.

Międzynarodowy Instytut Ombudsmana (IOI)

Międzynarodowy Instytut Ombudsmana (*International Ombudsman Institute*) zrzesza ponad dwieście instytucji ombudsmanów z ponad stu państw, co czyni go największą organizacją tego typu na świecie. Służy on jako platforma wymiany doświadczeń dla instytucji praw człowieka o różnym statusie i zakresie uprawnień, których fundamentalną zasadą jest niezależność od władzy wykonawczej i ochrona obywateli przed naruszeniami ich praw lub nadużyciem władzy ze strony administracji publicznej.

W dniach 15–16 maja 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek uczestniczył w IOI World Conference w Hadze – 13. Światowej Konferencji organizowanej przez International Ombudsman Institute (IOI), gdzie moderował panel poświęcony roli wartości w pracy ombudsmanów. Dyskusja prowadzona była na tle powstających w ramach IOI rekomendacji w sprawie kodeksu etyki ombudsmanów. Wydarzenie to, pod przewodnim hasłem „Wartość przyszłości", skupiało się na roli instytucji Ombudsmana w tworzeniu zrównoważonego i inkluzywnego społeczeństwa w 2030 r.

W październiku przedstawicielka BRPO wzięła udział w seminarium organizowanym przez IOI wspólnie z Urzędem Kanclerza Sprawiedliwości Estonii i Akademią e-Governance w Tallinnie. Seminarium zatytułowane „Sztuczna inteligencja i procesy decyzyjne w zgodzie z prawami osób fizycznych" miało pomóc w zapewnieniu skutecznego nadzoru nad przestrzeganiem praw człowieka w zakresie rozwoju, wdrażania i wykorzystywania systemów sztucznej inteligencji.

Independent Police Complaints Authorities' Network (IPCAN)

Sieć niezależnych organów ds. skarg policyjnych (*Independent Police Complaints Authorities' Network*) jest nieformalną platformą wymiany i współpracy między niezależnymi organami, głównie z państw UE, które przyjmują i rozpatrują skargi na publiczne siły bezpieczeństwa, a czasami także na prywatne. Aktualnie organizacja zrzesza 25 członków, w tym RPO.

Przedstawiciel Wydziału do spraw Postępowań Organów Ścigania BRPO w dniach 7–9 listopada 2024 r. wziął udział w corocznym spotkaniu dla członków IPCAN

poświęconym tematyce nieuprawnionego użycia siły przez policję oraz omówieniu projektu deklaracji dotyczącej interakcji między organami ścigania a osobami z niepełnosprawnością.

Międzynarodowa Konferencja Ombudsmanów ds. Sił Zbrojnych (ICOAF)

Rzecznik bierze także udział w wydarzeniach Międzynarodowej Konferencji Ombudsmanów ds. Sił Zbrojnych (*International Conference of Ombuds Institutions For the Armed Forces, ICOAF*). Inicjatywa ta powstała w 2009 r. w celu stworzenia okazji do wymiany najlepszych praktyk i doświadczeń związanych z uprawnieniami i funkcjonowaniem instytucji ombudsmańskich w sferze sił zbrojnych, które istnieją pod różnymi nazwami i w różnych modelach. Udział w ICOAF wpisuje się w zakres mandatu RPO, w ramach którego bieżące zadania z tego obszaru realizuje Wydział ds. Żołnierzy i Funkcjonariuszy Biura RPO.

Przedstawiciel Rzecznika uczestniczył w 16. dorocznej konferencji ICOAF, która odbyła się 18–20 czerwca 2024 r. w Berlinie. Wydarzenie poświęcone było problematyce Sił Zbrojnych pod presją i roli instytucji Ombudsmana w zakresie obowiązku opieki nad członkami służby.

Kontakty bezpośrednie z zagranicznymi instytucjami ochrony praw człowieka i ombudsmanami oraz innymi organizacjami

Współpraca z regionalnymi instytucjami ochrony praw człowieka

Spotkania ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej V4 organizowane są regularnie od 2004 r. Stanowią praktyczną formę pogłębiania wzajemnej współpracy i okazję do wypracowania rozwiązań najważniejszych problemów z bieżącej działalności urzędów ombudsmana z naszego regionu. 17–18 października 2024 r. w Smolenicach na Słowacji odbyło się doroczne spotkanie Ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej, w którym uczestniczył RPO Marcin Wiącek. Było to już 20. spotkanie przedstawicieli instytucji ombudsmańskich z Czech, Polski, ze Słowacji i z Węgier w tej formule. Podczas paneli dyskusyjnych omówiono kluczowe wyzwania związane z ochroną praw człowieka w poszczególnych krajach V4 i na szczeblu regionalnym.

W grudniowej konferencji połączonej z warsztatami pt. „Zbudujmy zrównoważoną przyszłość: Ochrona praw człowieka i środowiska”, zorganizowanej przez Ombudsmana Węgier, wzięła udział przedstawicielka Wydziału Prawa Administracyjnego i Ochrony Zdrowia BRPO. Celem wydarzenia była wymiana doświadczeń i poglądów na temat

przyszłości ochrony środowiska. Dyskusje obejmowały takie tematy, jak Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 oraz zwalczanie różnych rodzajów zanieczyszczeń: wody, gleby, powietrza i hałasu.

Współpraca z innymi instytucjami ochrony praw człowieka

29 marca 2024 r. RPO przyjął Şeref Malkoça, Głównego Ombudsmana Turcji. Podczas spotkania omówiono kompetencje obu instytucji ombudsmańskich i działań podejmowanych na rzecz ochrony praw i wolności człowieka. Ponadto 5 lipca 2024 r. Rzecznik spotkał się w Biurze RPO z ombudsmanem Holandii Reinierem van Zutphenem. Rozmowa dotyczyła stanu przestrzegania praw człowieka w Polsce, w szczególności w kontekście kryzysu migracyjnego na granicy Polski i Białorusi.

Reprezentant RPO wziął udział w międzynarodowej konferencji ombudsmanów, która odbyła się w dniach 11–13 września 2024 r. w Cassino. Wydarzenie zorganizowane zostało przez ombudsmana regionu Lacjum, który jest zarazem przewodniczącym krajowej sieci włoskich rzeczników praw obywatelskich regionów i prowincji autonomicznych Włoch. Na konferencję składały się trzy panele dyskusyjne, podczas których wystąpiło kilkadziesiąt osób reprezentujących instytucje ombudsmańskie z całego świata.

Kontakty z innymi organizacjami

W 2024 r. na szczeblu międzynarodowym dużo uwagi poświęcono ochronie praw cudzoziemców, szczególnie sytuacji na granicy polsko-białoruskiej. Wiele zainteresowania wzbudzała również kwestia praw osób LGBT+.

22 marca 2024 r. Przedstawicielki Rzecznika spotkały się ze specjalną wysłanniczką Wielkiej Brytanii ds. równości płci Alicią Herbert. Tematem rozmowy były zagadnienia związane z prawami kobiet i prawami osób LGBT+ w Polsce, w szczególności kwestie uchwał anty-LGBT i przestępstwa z nienawiści.

5 kwietnia 2024 r. ZRPO Wojciech Brzozowski przyjął w Biurze RPO ambasadora ds. praw osób LGBT+ Francji Jeana-Marca Berthona. Głównym tematem spotkania była ochrona praw osób LGBT+, w szczególności w kontekście działań podejmowanych przez Rzecznika, m.in. w odniesieniu do postępowań w sprawie o uzgodnienie płci.

Także w kwietniu przedstawiciele RPO spotkali się z młodzieżą białoruską przebywającą w Polsce na zaproszenie Centrum Obrony Praw Człowieka „Wiosna”, białoruskiej organizacji zajmującej się prawami człowieka. Spotkanie odbyło się w Białoruskim Hubie w Warszawie. Pracownicy BRPO zaprezentowali konstytucyjne

umocowanie instytucji Rzecznika Prawa Obywatelskich, omówili mandaty RPO wynikające z międzynarodowych źródeł prawa oraz poinformowali zebranych o zasadach składania wniosków do RPO. Spotkanie to było następstwem spotkania z przedstawicielami „Wiosny", które odbyło się 29 lutego 2024 r. w siedzibie BRPO.

5 września 2024 r. RPO Marcin Wiącek spotkał się w Biurze RPO z szefową misji Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji (IOM) w Polsce Livią Styp-Rekowską. Szczególną uwagę podczas rozmowy poświęcono sytuacji cudzoziemców przebywających lub próbujących przedostać się na terytorium Polski. Poruszono również bieżące problemy z zakresu praw człowieka związane z granicą polsko-białoruską, detencją cudzoziemców oraz sytuacją uchodźców wojennych z Ukrainy, w tym pochodzenia romskiego.

Przedstawicielstwa dyplomatyczne i inne organy państw zagranicznych

Rzecznik Praw Obywatelskich utrzymuje kontakty z przedstawicielami misji dyplomatycznych akredytowanymi w Polsce, którzy są zainteresowani różnymi aspektami działalności RPO. W 2024 r. RPO Marcin Wiącek i ZRPO Wojciech Brzozowski gościli w siedzibie BRPO lub skorzystali z zaproszenia na wydarzenia organizowane przez misje dyplomatycznych następujących państw: Armenia, Australia, Belgia, Czarnogóra, Dania, Francja, Norwegia, Kanada, Stany Zjednoczone, Szwecja, Węgry i Wielka Brytania. RPO Marcin Wiącek był także gościem spotkania Klubu Ambasadorów Mówiących Po Polsku, które odbyło się 20 lutego 2024 r. w ambasadzie brytyjskiej.

Natomiast 25 marca 2024 r. ZRPO Wojciech Brzozowski wziął udział w wizycie studyjnej delegacji z Macedonii Północnej w siedzibie ODIHR OBWE. Spotkanie było poświęcone sposobom przeciwdziałania zagrożeniom dla równości płci i niedyskryminacji. W skład delegacji wchodzili przedstawiciele i przedstawicielki władz oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Macedonii Północnej. Obecny był także Jovan Andonovski, Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich tego kraju.

Szczególne kompetencje RPO wynikające ze zobowiązań międzynarodowych

Krajowy Mechanizm Prewencji

Aktywność Polskiego Krajowego Mechanizmu Prewencji na forum międzynarodowym przejawia się przede wszystkim w postaci wymiany wiedzy i dobrych praktyk pomiędzy KMP w poszczególnych krajach. Polski KMP zarówno korzysta z doświadczeń swoich odpowiedników, jak i dzieli się własnymi. Ma to miejsce w ramach

wymian dwustronnych oraz wydarzeń gromadzących przedstawicieli wielu krajowych mechanizmów prewencji.

W 2024 r. przedstawicielka zespołu Krajowego Mechanizmu Prewencji uczestniczyła w pracach grupy roboczej Rady Europy odpowiedzialnej za opracowanie praktycznego podręcznika dla krajowych mechanizmów prewencji. Podręcznik dotyczy monitorowania wdrażania przez państwa rekomendacji Komisji Europejskiej w sprawie warunków materialnych pozbawienia wolności oraz praw procesowych osób tymczasowo aresztowanych. Do prac nad podręcznikiem zaproszeni zostali eksperci Rady Europy oraz przedstawiciele wybranych krajowych mechanizmów prewencji: francuskiego, irlandzkiego, polskiego, słoweńskiego oraz włoskiego. Spotkanie odbyło się 14 maja w siedzibie Rady Europy w Strasburgu.

Także w Strasburgu w dniach 4–5 czerwca 2024 r. zorganizowano spotkanie skupiające przedstawicieli krajowych mechanizmów prewencji z kilkudziesięciu krajów oraz ekspertów instytucji międzynarodowych, m.in. Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom (CPT), Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), EuroPris czy Instytutu Praw Człowieka im. Ludwiga Boltzmanna. Rzecznika Praw Obywatelskich reprezentowała zastępczyni dyrektora Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. Obrady skupiły się wokół problematyki tymczasowego aresztowania, jednak poruszano także inne tematy, jak traktowanie w jednostkach penitencjarnych osób z grup wrażliwych, detencji migrantów, procesu radykalizacji wśród więźniów czy wysiłków na rzecz powszechnego zniesienia kary śmierci.

Przedstawiciele KMP byli również obecni 24–25 września 2024 r. na międzynarodowej konferencji Europejskiego Forum NPM i Międzynarodowej Grupy Współpracy Rady Europy ds. Narkotyków i Uzależnień (Grupy Pompidou) w Strasburgu, poświęconej problematyce poprawy i ochrony warunków zdrowotnych osób pozbawionych wolności, z zaburzeniami związanymi z używaniem substancji psychoaktywnych (SUD). W konferencji wzięli udział przedstawiciele krajowych mechanizmów prewencji tortur z kilkudziesięciu krajów, eksperci Rady Europy, Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom (CPT), Grupy Pompidou, Agencji Unii Europejskiej ds. Leków (EUDA), Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC).

Działalność KMP była także głównym przedmiotem zainteresowania wizyty studyjnej przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Policji i społeczeństwa obywatelskiego z Armenii, która odbyła się 12 czerwca 2024 r. w siedzibie BRPO.

Spotkanie pozwoliło na wspólną wymianę doświadczeń i poglądów, w szczególności w kontekście wyzwań, jakie stoją przed władzami Armenii w związku z reformą Policji.

28 czerwca 2024 r. odbyła się wizyta delegacji Etiopskiej Komisji ds. Praw Człowieka poświęcona funkcjonowaniu KMP w Polsce na przestrzeni lat, dobrych praktyk oraz wyzwań, z jakimi wiąże się monitorowanie sytuacji w miejscach pozbawienia wolności. W Etiopii trwają prace zmierzające do stworzenia Krajowego Mechanizmu Prewencji, dlatego spotkanie miało na celu wymianę doświadczeń oraz pozyskanie przez delegację praktycznych informacji, które pozwolą na wdrożenie efektywnego systemu monitorowania przestrzegania zakazu stosowania tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania.

Organ ds. równego traktowania

Europejska Sieć Niezależnych Organów ds. Równości (*European Network of Equal Treatment Bodies*, Equinet) jest specjalistyczną organizacją międzynarodową zajmującą się tematyką równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji. Pracownicy BRPO stale współpracują z organami Equinet poprzez udział w tematycznych grupach roboczych, seminariach, szkoleniach oraz konferencjach, m.in. poświęconych równości płci, nietolerancji na tle religijnym czy dyskryminacji w sporcie. Są oni także zaangażowani w przygotowywanie opracowań oraz raportów dotyczących uregulowań prawnych w dziedzinie równego traktowania.

Zgromadzenie Ogólne Equinetu odbyło się w dniach 15–16 października 2024 r. w Brukseli. Dyrektorka Zespołu ds. Równego Traktowania wzięła udział w spotkaniu oraz w obradach okrągłego stołu wysokiego szczebla dot. przyjętych w maju 2024 r. dyrektyw ustanawiających standardy dla organów ds. równości pt. „Razem na rzecz różności, silniejsi dla wszystkich". Spotkanie miało na celu podniesienie świadomości na temat znaczenia dyrektyw i stworzenia okazji do wspólnej refleksji nad priorytetami i wyzwaniami na kolejne dwa lata transpozycji.

Przedstawicielka Zespołu ds. Równego Traktowania wzięła również udział w warsztatach z zakresu sporządzania pism na potrzeby postępowań przed sądami krajowymi i europejskimi organizowanych przez Equinet w dniach 17–19 kwietnia 2024 r. Eksperci organów ds. równości oprócz poszerzenia wiedzy nt. składania ekspertyz i opinii *amicus curiae*, wzięli także udział w spotkaniu grupy roboczej Equinet ds. prawa równościowego.

Przedstawiciele RPO uczestniczyli też w innych wydarzeniach Equinetu, m.in. w konferencji *„Game Changer: Sport's role in fighting discrimination"* poświęconej

dyskryminacji rasowej i etnicznej w sporcie oraz w konferencji *„Tackling Anti-Muslim Hatred”* organizowanej wspólnie z Komisją Europejską, dotyczącej zwalczania nienawiści wobec muzułmanów i promowania wartości równości.

Dyrektorka Zespołu do spraw Równego Traktowania BRPO wzięła udział w czerwcowej konferencji Komisji Europejskiej dotyczącej nowo przyjętych dyrektyw ustanawiających standardy dla organów ds. równości. Spotkanie miało na celu omówienie wyzwań związanych z wdrożeniem standardów do prawa krajowego. Uczestnikami konferencji byli przedstawiciele rządów i organów ds. równości, które funkcjonują aktualnie w państwach członkowskich UE.

Organ monitorujący wdrażanie postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje bieżące aktywności polegające na wymianie wiedzy i doświadczeń z zagranicznymi instytucjami pełniącymi funkcję niezależnych organów ds. monitorowania wdrażania postanowień Konwencji. Regularnie odbywa się to w ramach odpowiedniej grupy roboczej Equinetu, jak również w grupie roboczej dotyczącej dobrych praktyk w procesie deinstytucjonalizacji koordynowanej przez Biuro Wysokiego komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw praw człowieka (*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*).

Pełnomocniczka RPO ds. wdrażania postanowień Konwencji o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami w dniach 27–29 listopada wzięła dział w konferencji organizowanej przez Komisję Europejską z okazji Europejskiego Dnia Osób Niepełnosprawnych (EDPD). Konferencja miała na celu określenie nowych priorytetów politycznych, w tym w dziedzinie niepełnosprawności, co zbiegło się w czasie z wdrażaniem drugiego etapu Europejskiej Strategii na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami. Z uwagi na to, że polskie rozwiązania w obszarze dostępności stanowią dobrą praktykę, przedstawicielka RPO podzieliła się doświadczeniami w zakresie zapewniania dostępności oraz prowadzonych działań szkoleniowych wraz z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Projekty międzynarodowe

Projekt we współpracy z Agencją Praw Podstawowych UE

W lutym 2024 r. zakończono projekt pt. „Wspieranie krajowych instytucji praw człowieka w monitorowaniu praw podstawowych i ich aspektów związanych z

praworządnością" (*Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law*), finansowany ze środków Funduszu dotacji EOG i dotacji norweskich na rzecz współpracy regionalnej. Projektowi przewodziła Agencja Praw Podstawowych UE (FRA), a oprócz RPO brały w nim udział krajowe instytucje praw człowieka z Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Portugalii, Słowacji i Słowenii. W charakterze eksperckim w projekcie uczestniczyło także ENNHRI.

Zasadniczym celem projektu było wzmocnienie roli krajowych organów ds. praw człowieka w promowaniu i ochronie praw podstawowych i praworządności poprzez zapewnienie im doradztwa i wsparcia instytucjonalnego oraz zwiększenie ich zdolności w zakresie prawa UE, ze szczególnym uwzględnieniem Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Główny efekt projektu na szczeblu krajowym stanowiło opracowanie listy kontrolnej zgodności z KPP UE do wykorzystania przez organy administracji biorące udział we wdrażaniu projektów finansowanych przez UE.

W ramach projektu Biuro RPO zorganizowało w styczniu spotkanie szkoleniowe z zakresu stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla koordynatorów ds. Karty Praw Podstawowych wyznaczonych przez instytucje zarządzające. Szkolenie służyło jako wstęp do przygotowania materiałów informacyjnych oraz projektu opracowania wspomagającego wdrażanie Karty Praw Podstawowych UE. Podczas spotkania goście mogli podzielić się swoimi oczekiwaniami, potrzebami oraz wątpliwościami związanymi ze stosowaniem Karty w zarządzaniu środkami z funduszy europejskich. Wymiana doświadczeń oraz dialog posłużył wypracowaniu projektu tzw. listy kontrolnej zgodności działań organu z Kartą Praw Podstawowych UE (wdrażanie funduszy UE).

10 stycznia 2024 r. odbyła się konferencja „Wzmacnianie ochrony praw i wolności – Karta Praw Podstawowych UE i jej stosowanie w toku zarządzania funduszami europejskimi". W wydarzeniu wzięli udział eksperci naukowi, przedstawiciele Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, samorządowcy oraz praktycy – przedstawiciele środowisk społecznych, organizacji pozarządowych czy przyszłych beneficjantów projektów. Podczas konferencji poruszone zostały zagadnienia związane ze stosowaniem Karty praw podstawowych UE w toku zarządzania funduszami UE przez organy krajowe.

Efektem niniejszego projektu było m.in. wypracowanie sprawozdania bazowego na temat możliwości poprawy sytuacji w dziedzinie ochrony praw podstawowych poprzez szersze stosowanie Karty Praw Podstawowych UE w Polsce, stanowiące przegląd stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej przez różne organy krajowe.

Opublikowany został również przewodnik (*handbook*) „Stosowanie Karty Praw Podstawowych w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE". Celem publikacji jest wsparcie pracowników organów krajowych zajmujących się wdrażaniem programów i projektów finansowanych z funduszy UE w toku stosowania KPP oraz przy dokonywaniu oceny przestrzegania KPP przez inne podmioty. Przewodnik ma ułatwiać ustalanie, czy KPP jest skutecznie stosowana i przestrzegana przez organy krajowe w toku realizacji projektów unijnych, a także też czy w badanych sprawach doszło do ograniczenia zawartych w niej praw podstawowych.

Platforma e-learningowa w ramach grantu ENNHRI

Drugim projektem, w zakresie którego Rzecznik skorzystał ze wsparcia podmiotu zagranicznego, był minigrant ENNHRI uzyskany jeszcze w 2023 r. Pierwotnym źródłem finansowania projektu był program CERV (*Citizens, Equality, Rights and Values*) Unii Europejskiej. Platforma została opublikowana i oddana do użytku w 2024 r. Więcej informacji na jej temat znajduje się w rozdziale odnoszącym się do działalności RPO w zakresie komunikacji społecznej.

6. Sprawy polskich obywateli przed Europejskim Trybunałem w Strasburgu

W.W. przeciwko Polsce, skarga nr 31842/20

Sprawa dotycząca sytuacji osób transpłciowych w polskich jednostkach penitencjarnych

Wyrok ETPC w sprawie W.W. przeciwko Polsce, wydany w dniu 11 lipca 2024 r., był pierwszą sprawą dotyczącą sytuacji osób transpłciowych w polskich jednostkach penitencjarnych. Rzecznik przedstawił *amicus curiae* w tej sprawie, prezentując problemy systemowe w zakresie pobytu osób w procesie tranzycji płci w zakładach karnych i aresztach śledczych. Trybunał orzekł naruszenie art. 8 EKPC, a zatem prawa do poszanowania życia prywatnego, w związku z tym, iż skarżącej odmówiono kontynuowania terapii hormonalnej po przetransportowaniu do innego zakładu karnego, mimo że w poprzednich jednostkach penitencjarnych przyjmowała hormony przez okres 1,5 roku. Trybunał stwierdził, że władze nie zdołały zachować właściwej równowagi między konkurującymi interesami, w tym ochroną zdrowia skarżącej, a jej interesem w kontynuowaniu terapii hormonalnej, związanej z procesem zmiany płci. Dochodząc do tego wniosku, ETPC uwzględnił, że skarżąca zalicza się do grupy osób szczególnie wrażliwych (ang. vulnerable group), jako osoba transpłciowa, odbywająca karę pozbawienia wolności i przechodząca procedurę zmiany płci, co wymagało zwiększonej ochrony ze strony władz[828].

W rezultacie tej sprawy i zapadłego rozstrzygnięcia, Rzecznik skierował wystąpienie generalne do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 23 sierpnia 2024 r.[829], w którym nawiązał do stanowiska Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), wyrażonego w 33 raporcie rocznym Komitetu[830] w odniesieniu do osób transseksualnych w jednostkach penitencjarnych.

---

[828] Wyrok ETPC z dnia 11 lipca 2024 r. w sprawie W.W. przeciwko Polsce, skarga nr 31842/20, pkt 96.

[829] https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-osob-transplciowe-wiezienia-areszty-traktowanie-sw-odpowiedz

[830] CPT, Transgender persons in prison. Prison standard. Extract from the 33rd General Report, CPT/Inf (2024) 16-part, Strasbourg 2024.

P.W. przeciwko Polsce, skarga nr 78366/17

Sprawa dotycząca opieki zdrowotnej zapewnianej osobom pozbawionym wolności w KOZZD

W dniu 11 stycznia 2024 r. Rzecznik skierował do ETPC *amicus curiae* w kolejnej sprawie skierowanej przez pacjenta Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym (KOZZD). Jest to sprawa P.W. przeciwko Polsce[831]. Rzecznik odniósł się do zagadnień systemowych, których nie prezentował w poprzednich *amicus curiae* dotyczących KOZZD (W przeciwko Polsce, skarga nr 43562/17; J.R. przeciwko Polsce, skarga nr 49560/17; A.W. przeciwko Polsce W. przeciwko Polsce, skargi nr 43691/18 and 9173/21). Mianowicie przedstawił stanowisko w zakresie opieki zdrowotnej zapewnianej osobom pozbawionym wolności w Ośrodku. Jest to istotne zagadnienie, zwłaszcza że w KOZZD z upływem czasu przybywa osób w ciężkim stanie zdrowia, z chorobami nowotworowymi, po udarach, poruszających się na wózkach inwalidzkich. Z jednej strony należy im zapewnić godne warunki pobytu, z drugiej trudne bądź niekiedy niemożliwe staje się realizowanie celu pobytu w KOZZD, jakim jest terapia. W swoim stanowisku RPO odniósł się również do środków przymusu bezpośredniego oraz realizacji prawa do informacji (art. 10 EKPC).

Wobec śmierci skarżącego, jego siostra zadeklarowała kontynuowanie sprawy. W 2024 r. Trybunał zawiadomił Rzecznika o stanowisku rządu w tej sprawie.

A.W. przeciwko Polsce, skarga nr 43691/18

Sprawa dotycząca nieuzyskania zgody na udział w pogrzebie ojca

W 2024 r. Rzecznik otrzymał z ETPC informację, że sprawa A.W. przeciwko Polsce[832], do której Rzecznik przystąpił, przedkładając *amicus curiae*, została skreślona przez Trybunał z listy spraw do rozpoznania. Skarżący zarzucał w niej naruszenie art. 8 EKPC, wobec nieuzyskania zgody na udział w pogrzebie ojca, w związku z jego pozbawieniem wolności w KOZZD. Ponieważ skarżący nie odpowiadał na pisma ETPC, Trybunał postanowił, jak wskazano.

Formela i inni przeciwko Polsce, skarga nr 58828/12 i 4 inne

Sprawa dotycząca instytucjonalizacji związków jednopłciowych

[831] Skarga nr 78366/17.
[832] Skarga nr 43691/18.

Europejski Trybunał Praw Człowieka dnia 19 września 2024 r. rozstrzygnął sprawę wniesioną przez pary jednopłciowe domagające się prawnego uznania ich związków w Polsce. W sprawie tej Rzecznik Praw Obywatelskich w 2020 r. przedstawił swoje stanowisko jako „przyjaciel sądu" (*amicus curiae*). Skargi dotyczyły zarzutu naruszenia art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ze względu na naruszenie prawa do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego. Jest to kolejny wyrok dotyczący braku instytucjonalizacji związków osób tej samej płci wydany w sprawie polskiej, po wyroku w sprawie Przybyszewska i inni przeciwko Polsce (skarga nr 11454/17 i 9 innych).

W tej sprawie skarżącym uniemożliwiono skorzystanie z urlopu w celu opieki nad chorym partnerem oraz podniesiono brak możliwości rozszerzenia ubezpieczenia zdrowotnego na partnera. Skarżące zostały potraktowane jako osoby bez powiązań rodzinnych z punktu widzenia opodatkowania i nie mogły skorzystać ze zwolnienia z podatku od darowizn przysługującego najbliższej rodzinie, ani z prawa do złożenia wspólnej deklaracji podatkowej. Skarżące podkreślały, że partnerzy tej samej płci nie mogą dziedziczyć po sobie nawzajem, chyba że zostało to wyraźnie wskazane w testamencie, ani otrzymywać alimentów w przypadku separacji lub świadczeń w przypadku śmierci.

Trybunał stwierdził, że odmawiając rejestracji w jakiejkolwiek formie zawartych za granicą małżeństw skarżących i nie zapewniając ram prawnych dla uznania i ochrony zawartych związków, polskie władze pozostawiły skarżące w próżni prawnej i nie zaspokoiły podstawowych potrzeb uznania i ochrony par osób tej samej płci pozostających w stabilnych i długotrwałych relacjach. W tym względzie z postanowień art. 8 Konwencji wynika bowiem pozytywny obowiązek państwa w zakresie instytucjonalizacji związków jednopłciowych, a brak stosownej regulacji skutkuje naruszeniem prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

Pietrzak i Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce, skargi nr 72038/17 i 25237/18

Sprawa dotycząca przepisów regulujących system kontroli operacyjnej

ETPC wydał wyrok w sprawie, w której RPO w 2020 r. przedstawił opinię przyjaciela sądu (*amicus curiae*),

W wyroku z 28 maja 2024 r. Trybunał orzekł, że w sprawie doszło do trzech naruszeń art. 8 EKPC w odniesieniu do skarg dotyczących (1) systemu kontroli operacyjnej, (2)

zatrzymywania danych komunikacyjnych w celu potencjalnego wykorzystania przez odpowiednie organy krajowe oraz (3) systemu tajnej inwigilacji na mocy ustawy antyterrorystycznej.

Oceniając przepisy regulujące polski system kontroli operacyjnej, Trybunał zauważył w szczególności, że system kontroli operacyjnej w Polsce nie zapewniał odpowiednich i skutecznych gwarancji przed arbitralnością i ryzykiem nadużyć. Wskazał, że choć na pierwszy rzut oka istnieje mechanizm kontroli, to jednak procedura wydawania zezwoleń na inwigilację, stosowana w praktyce, nie jest w stanie zapewnić, aby kontrola operacyjna była stosowana tylko wtedy, gdy środek ten jest „konieczny w demokratycznym społeczeństwie".

Trybunał stwierdził, że wszystkie zidentyfikowane przez niego uchybienia w polskim systemie kontroli operacyjnej prowadzą do wniosku, że ustawodawstwo krajowe nie gwarantuje wystarczającej ochrony przed nadmiernym stosowaniem inwigilacji i nadmierną ingerencją w życie prywatne jednostek. Brak takich gwarancji nie został wystarczająco zrównoważony przez obowiązujący mechanizm kontroli sądowej.

Grzegorczyk przeciwko Polsce, skarga nr 2203/23

Sprawa dotycząca wyznaczenia przez Prezydenta RP do orzekania, wbrew woli zainteresowanego

10 czerwca 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił w charakterze przyjaciela sądu do postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w sprawie Grzegorczyk przeciwko Polsce. Sprawa dotyczy skargi Pawła Grzegorczyka, sędziego Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, który wbrew swojej woli został wyznaczony przez Prezydenta RP do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej.

Sędzia Grzegorczyk zarzuca Polsce naruszenie jego prawa dostępu do sądu (art. 6 EKPC) oraz prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 EKPC). Jak wskazuje skarżący, wyznaczenie do orzekania w izbie zajmującej się zupełnie innymi sprawami niż jego macierzysta Izba Cywilna wymaga od niego uzupełnienia wiedzy z dziedzin prawa, którymi się dotychczas nie zajmował. Konieczność poświęcenia dodatkowego czasu na przygotowanie do orzekania w sprawach spoza jego specjalizacji rzutuje negatywnie na jego życie prywatne.

Oprócz tego skarżący podnosi, że w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej orzekają sędziowie o wątpliwym statusie prawnym – powołani po 6 marca 2018 r. na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa zdominowanej przez władzę ustawodawczą i wykonawczą,

co w orzecznictwie krajowym i europejskim zostało uznane za niezgodne ze standardami niezależności sądownictwa. W konsekwencji skarżący, będąc samemu sędzią o niekwestionowanym statusie, może być zmuszony do orzekania wspólnie z sędziami powołanymi z naruszeniem prawa.

Zdaniem skarżącego prawo polskie powinno mu gwarantować możliwość zaskarżenia do sądu postanowienia Prezydenta o wyznaczeniu go do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej. Sędzia Grzegorczyk co prawda wniósł skargę na postanowienie Prezydenta RP do sądu administracyjnego, ale nie została ona jeszcze rozpatrzona.

W swojej opinii RPO przedstawił stanowisko, wedle którego:

1) Art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i art. 45 Konstytucji RP przyznają sędziemu prawo i obowiązek do orzekania w składzie spełniającym wymagania niezależnego i bezstronnego trybunału (sądu) ustanowionego ustawą. W konsekwencji sędzia nie może zostać zmuszony do orzekania w składzie wspólnie z sędziami wyznaczonymi z naruszeniem prawa, które zostało potwierdzone w prawomocnych orzeczeniach sądów krajowych, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Chodzi tu o sędziów powołanych po 6 marca 2018 r. na wniosek wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa.

2) Ani Konstytucja, ani Europejska Konwencja Praw Człowieka, nie przyznaje jednak sędziemu „prawa do specjalizacji", czyli uprawnienia do dożywotniego orzekania w sprawach z zakresu preferowanej przez niego dziedziny prawa, w tej samej izbie czy tym samym wydziale sądu. Polski system sądownictwa opiera się na prawnej fikcji wszechstronnej wiedzy prawniczej sędziego – przykładowo od sędziego Sądu Najwyższego wymaga się „wyróżniania wysokim poziomem wiedzy prawniczej" (art. 30 §1 pkt 6 ustawy o SN) bez ograniczenia jej do konkretnej dziedziny prawa. Oczywiście w praktyce sędziowie specjalizują się w konkretnych dziedzinach prawa, ale nie istnieje przepis prawa, który przyznawałby im prawo do orzekania wyłącznie w sprawach, które odpowiadają ich specjalizacji. Wręcz przeciwnie, od sędziów oczekuje się nieustannej aktualizacji wiedzy, która jest konieczna ze względu na częste zmiany prawa, które mogą przecież też wpłynąć na poszerzenie właściwości izby czy wydziału, w której sędzia orzeka, o sprawy, którymi dotychczas się nie zajmował.

3) Należy więc rozróżnić między postanowieniem o przeniesieniu sędziego z jednej izby do drugiej a decyzją o wyznaczeniu sędziego do składu orzekającego rozpatrującego konkretną sprawę. W przypadku Izby Odpowiedzialności Zawodowej możliwe jest

orzekanie w składach spełniających wymagania w zakresie niezależnego i bezstronnego trybunału ustanowionego ustawą, ale §80 ust. 2 Regulaminu Sądu Najwyższego pozwala i zarazem nakazuje Prezesowi Izby Odpowiedzialności Zawodowej wyznaczanie składów mieszanych, tj. składających się zarówno z sędziów o niekwestionowanym statusie, jak i sędziów o statusie kwestionowanym, o ile to wynika z alfabetycznego porządku przyjętego jako jedyne kryterium wyznaczania składów.

4) Art. 6 EKPC i art. 45 Konstytucji wymagają ustanowienia procedury umożliwiającej sędziemu podważenie decyzji wyznaczającej go do składu, w którym zasiada sędzia powołany po 6 marca 2018 r. na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS. Aktualnie polskie prawo nie ustanawia żadnej procedury odwoławczej względem decyzji Prezesa Izby Odpowiedzialności Zawodowej w przedmiocie wyznaczenia sędziego do składu, nawet jeśli jest on sprzeczny z przepisami prawa.

5) Status Izby Odpowiedzialności Zawodowej jest bardziej złożony niż status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz dawnej Izby Dyscyplinarnej, które w orzecznictwie ETPC i TSUE zostały uznane za sądy nieustanowione ustawą i niespełniające minimalnych wymagań niezależności i bezstronności. Izba Odpowiedzialności Zawodowej – w przeciwieństwie do IKNiSP i dawnej ID – składa się też z sędziów o niekwestionowanym statusie. Dlatego też nie należy oceniać statusu IOZ generalnie, lecz każdy skład orzekający w ramach tej Izby należy oceniać indywidualnie. W szczególności należy wziąć pod uwagę, czy w składzie orzeka sędzia powołany z naruszeniem prawa oraz czy uchwała Krajowej Rady Sądownictwa, na podstawie której został powołany, została zawieszona lub uznana za nieważną przez sąd administracyjny.

6) Charakter prawny postanowień Prezydenta RP w przedmiocie przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego z jednej izby do drugiej pozostaje nierozstrzygnięty. W świetle aktualnego orzecznictwa postanowienia Prezydenta RP podlegają kontroli sądów administracyjnych wyłącznie wtedy, gdy stanowią one realizację kompetencji przyznanych mu przez prawo administracyjne (jak nadawanie tytułu profesora czy stwierdzanie przejścia sędziego w stan spoczynku), ale nie wtedy, gdy realizuje kompetencje konstytucyjne (jak powoływanie sędziów). Postanowienia Prezydenta RP o wyznaczeniu sędziego SN do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej mogą stanowić akty o nietypowej naturze, które nie wiążą się ani z stosowaniem prawa administracyjnego, ani prawa konstytucyjnego. Zważywszy, że wywołują one skutek podobny do powołań sędziowskich, których sądy administracyjne nie chcą kontrolować, istnieje poważna

wątpliwość, czy polskie prawo gwarantuje efektywny środek odwoławczy względem tego rodzaju rozstrzygnięć.

CZĘŚĆ IV

Załączniki

Dane informacyjno-statystyczne

Tabela 1. Wpływ do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w 2024 r.

Wpływ do Biura RPO	**2024 1.01–31.12**
Wpływ ogółem	77 925
Sprawy nowe	26 975
Odpowiedzi w sprawach podjętych przez RPO	18 731

W 2024 roku w Biurze RPO przyjęto **2227** interesantów oraz przeprowadzono **31 268** rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

Wykres 1. Wpływ do Biura RPO w latach 1988–2024

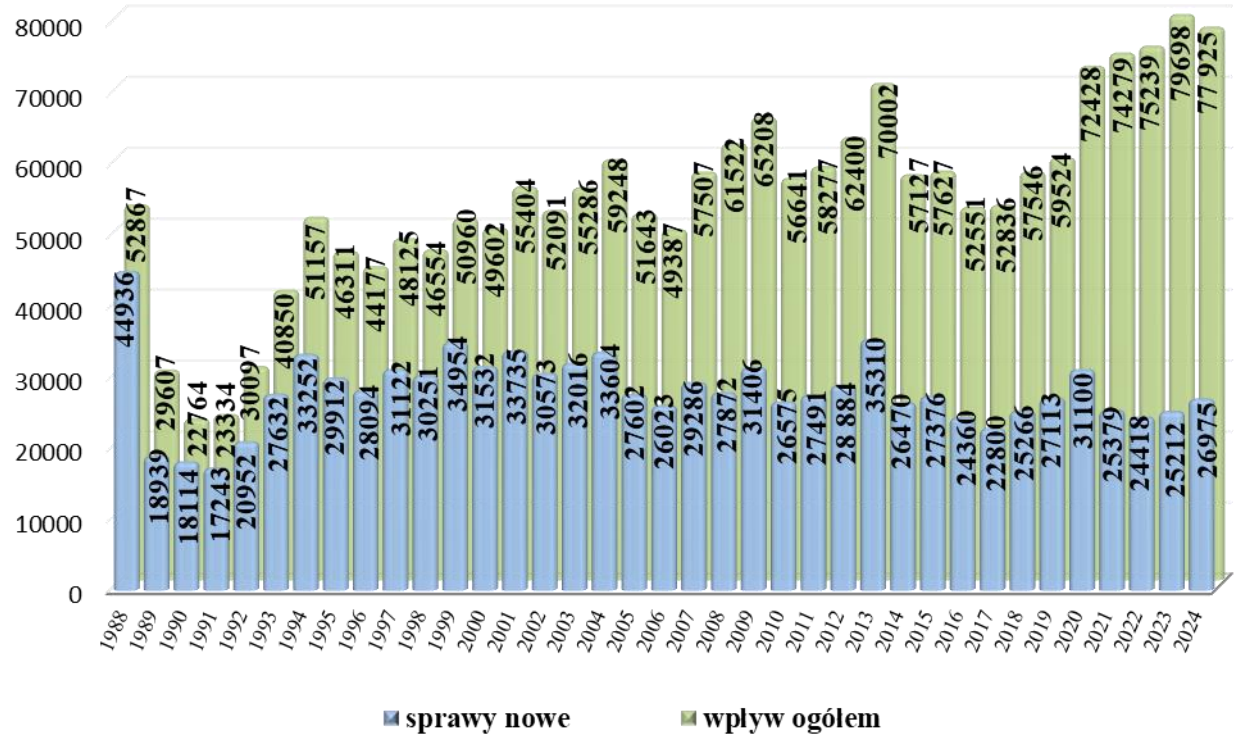


Tabela 2. Wystąpienia generalne RPO w 2024 r.

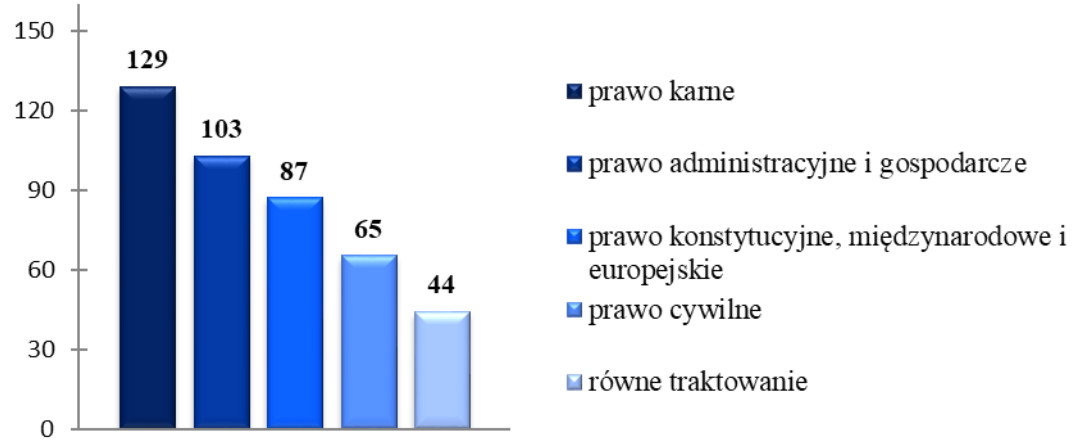
Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:	**2024**
wystąpień problemowych - w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	269 144
zawiadomień do TK o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	7
zawiadomień do TK o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	4
zawiadomień do TK o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku	4
zawiadomień do SN o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	1
skarg nadzwyczajnych do SN	77
kasacji w sprawach karnych	92
skarg kasacyjnych do NSA	2
zawiadomień do NSA o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	1
wniosków do NSA o wykładnię przepisów	1
skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	8
przystąpień do postępowania sądowego	20
przystąpień do postępowania administracyjnego	2
żądań wszczęcia postępowania administracyjnego	5
żądań wszczęcia postępowania cywilnego	5
przystąpień do postępowań przed sądami międzynarodowymi	2
Razem	**500**

Tabela 3. Problematyka 500 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia w 2024 r.

Problematyka wystąpień generalnych	**Liczba**	**Udział procentowy**
prawo karne	129	25,9

prawo administracyjne i gospodarcze	103	20,6
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	87	17,4
prawo cywilne	65	13,0
równe traktowanie	44	8,8
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	26	5,2
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	23	4,6
inne	23	4,4

Wykres 2. Wiodące problematyki w wystąpieniach generalnych



Wykres 3. Główni adresaci wystąpień Rzecznika

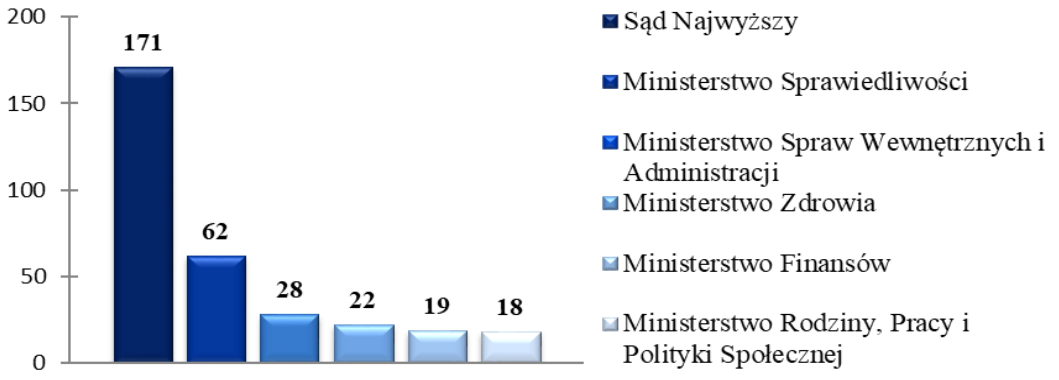
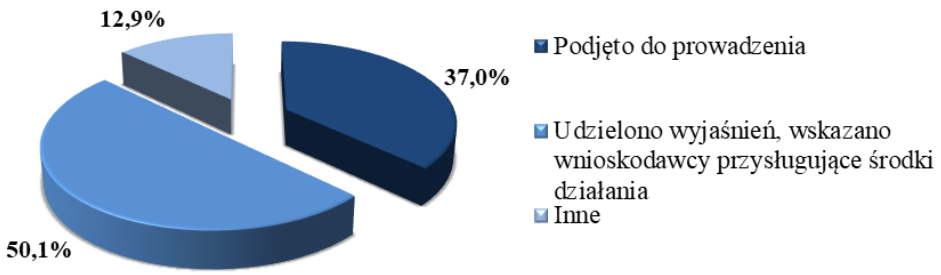


Tabela 4. Sprawy rozpatrzone w 2024 r.

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	**Razem**	**12 159**	**37,0**
	2	Podjęto do prowadzenia w tym: z inicjatywy RPO	10 847 395	33,0
	3	W ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1312	4,0
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	**Razem**	**16 505**	**50,1**
	5	Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	16 505	50,1
Inne	6	**Razem**	**4233**	**12,9**
	7	Przekazano wniosek wg właściwości	613	1,9
	8	Zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	1230	3,7
	9	Nie podjęto[833]	2390	7,3
Razem			**32 897**	**100,0**

Wykres 4. Sposób rozpatrzenia spraw w 2024 r.



[833] Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

Tabela 5. Problematyka 32 897 spraw rozpatrzonych

Problematyka spraw rozpatrzonych	Liczba	Udział procentowy
prawo karne	8118	24,7
prawo administracyjne i gospodarcze	5583	17,0
prawo cywilne	5301	16,1
równe traktowanie	4004	12,2
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	3845	11,7
prawo karne wykonawcze	2712	8,2
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	2273	6,9
pozostałe	1061	3,2

Tabela 6. Problematyka 12 159 spraw podjętych do prowadzenia

Problematyka spraw podjętych	Liczba	Udział procentowy
prawo karne	2638	21,7
równe traktowanie	2098	17,3
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	2086	17,2
prawo cywilne	1633	13,4
prawo administracyjne i gospodarcze	1450	11,9
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	961	7,9
prawo karne wykonawcze	932	7,7
pozostałe	361	2,9

Wykres 5. Przedmiotowy rozkład spraw podjętych

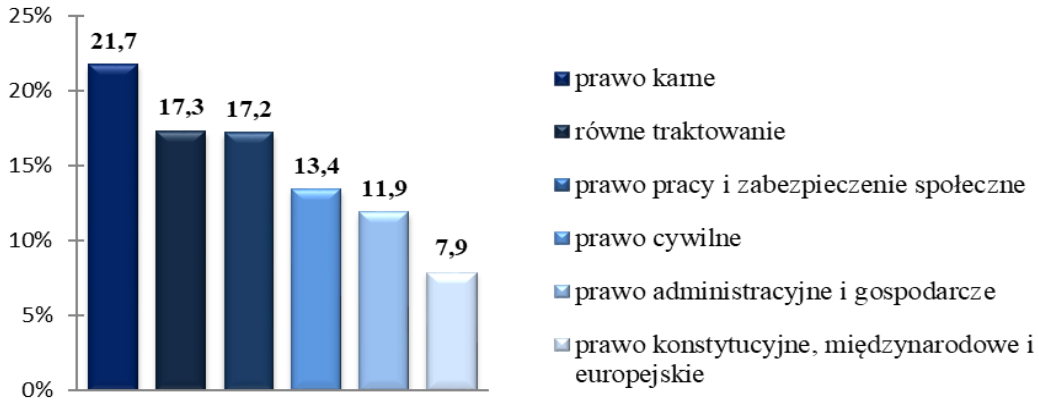


Tabela 7. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych do prowadzenia

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich	1	**Razem**	**3527**	**33,0**
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	2457	23,0
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1070	10,0
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	**Razem**	**1467**	**13,7**
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	786	7,3
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	681	6,4
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	**Razem**	**5700**	**53,3**
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	5005	46,8
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	554	5,2
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	141	1,3
Razem			**10 694**	**100,0**

Wykres 6. Zakończenie spraw podjętych

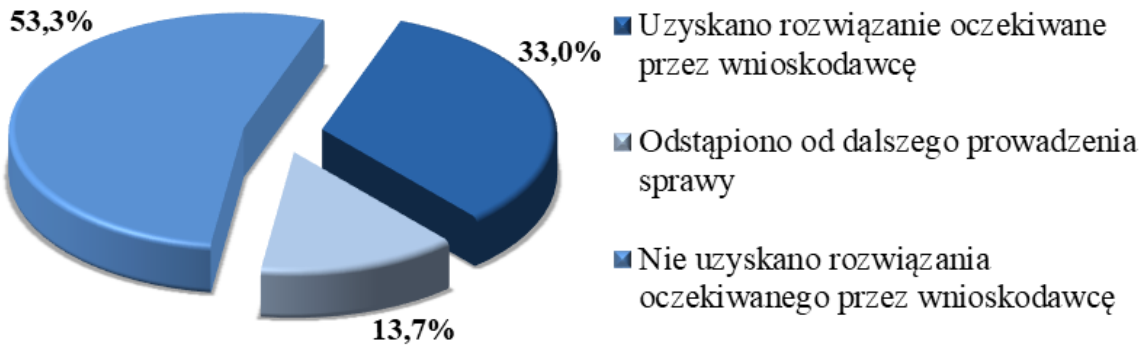


Tabela 8. Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2024 r.

Problematyka spraw nowych	Liczba	Udział procentowy
prawo karne	5670	21,0
prawo karne wykonawcze	2379	8,8
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	3222	11,9
prawo cywilne	3881	14,4
prawo administracyjne i gospodarcze	4726	17,5
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	2265	8,4
równe traktowanie	3624	13,4
Krajowy Mechanizm Prewencji	104	0,5
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	439	1,6
zespół do spraw sygnalistów	9	0,1
inne	656	2,4
Razem	**26 975**	**100,0**

Wykres 7. Główne problematyki spraw nowych w 2024 r.

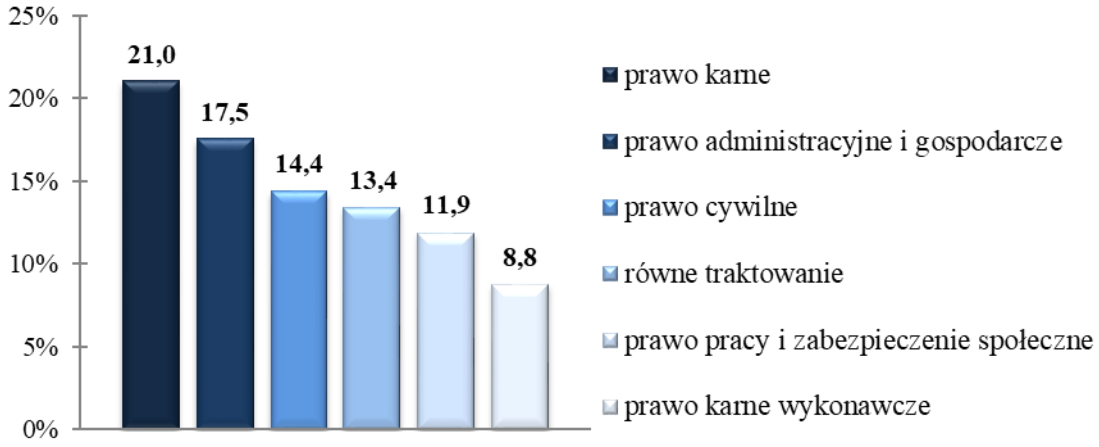
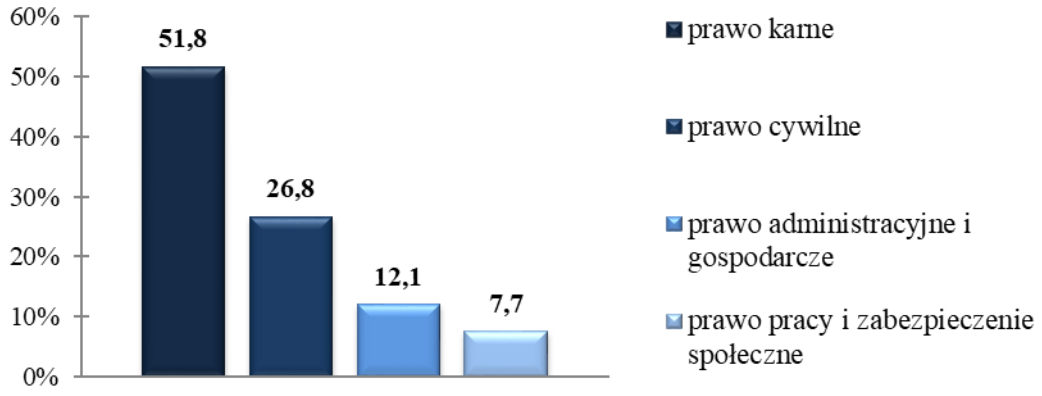


Tabela 9. Przedmiot wniosków dot. skarg nadzwyczajnych skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich

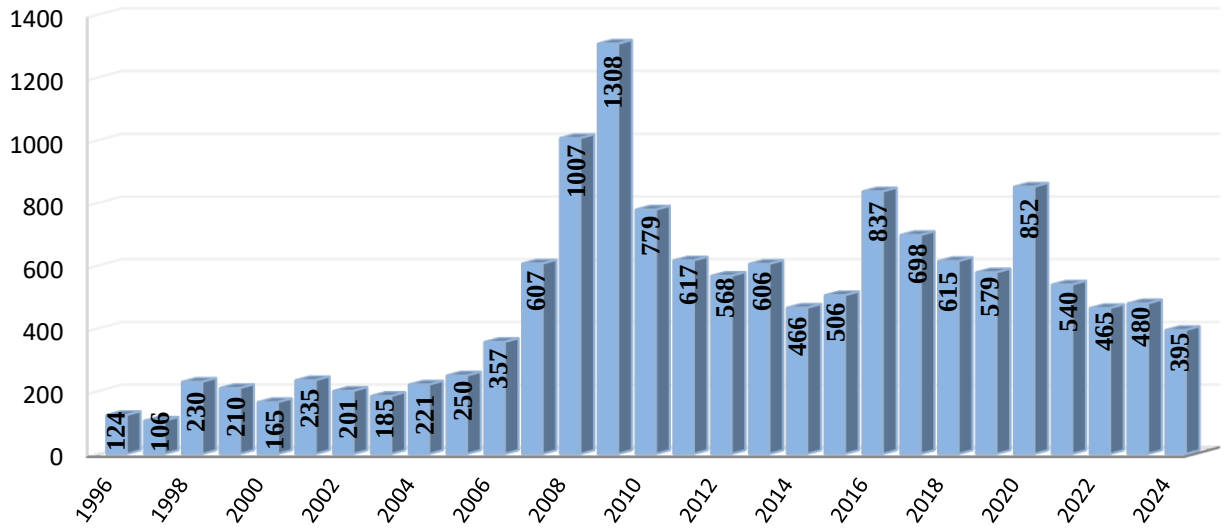
(według właściwości zespołów merytorycznych)

Problematyka	**2024**
prawo karne	1260
prawo cywilne	653
prawo administracyjne i gospodarcze	294
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	187
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	22
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	14
równe traktowanie	2
inne	2
Razem	**2434**

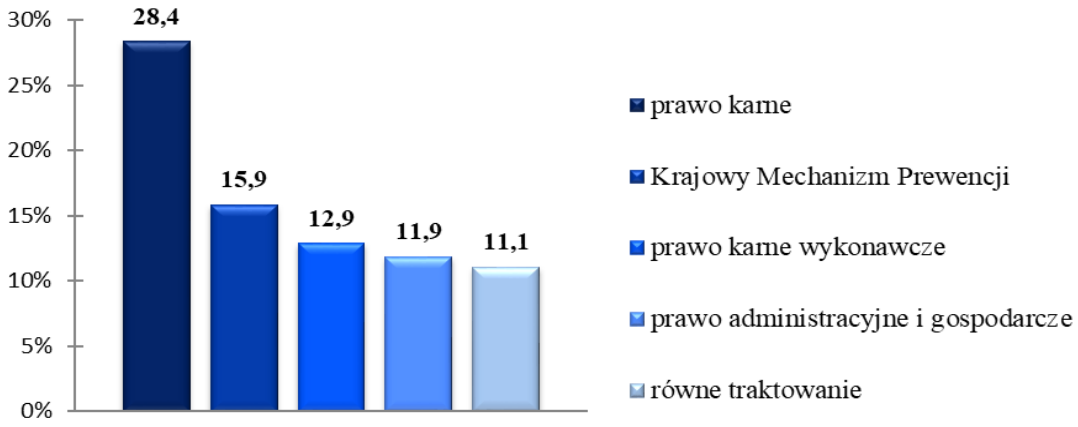
Wykres 8. Wiodące problematyki wniosków dotyczących skarg nadzwyczajnych



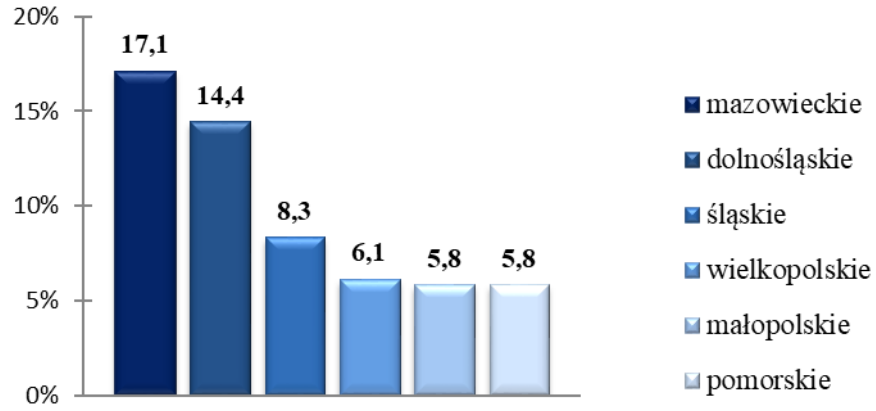
Wykres 9. Liczba spraw rozpatrzonych z inicjatywy Rzecznika



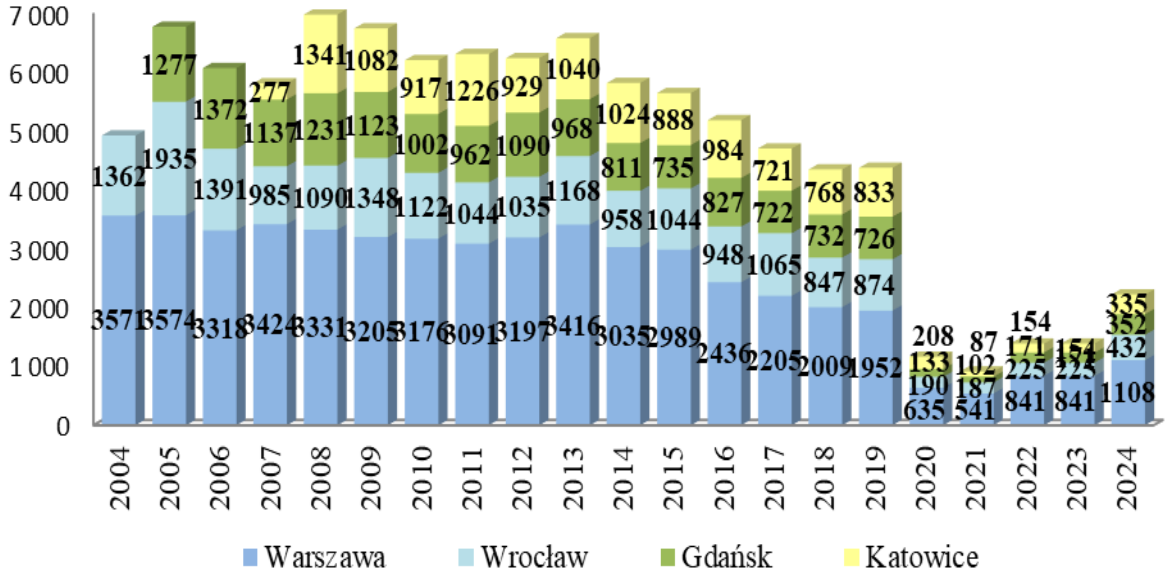
Wykres 10. Rozkład problemowy spraw z inicjatywy Rzecznika



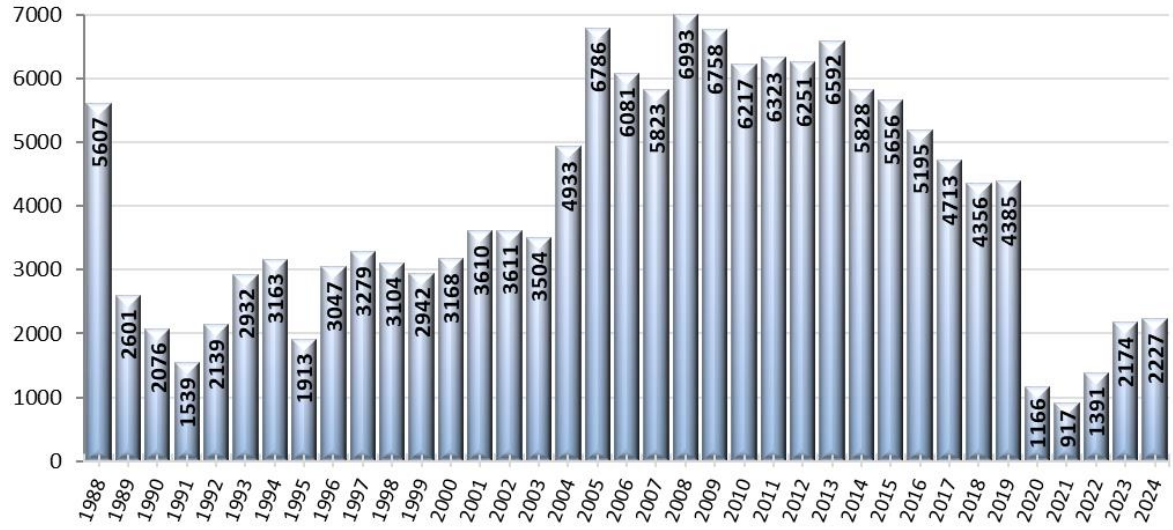
Wykres 11. Wpływy spraw nowych z poszczególnych województw



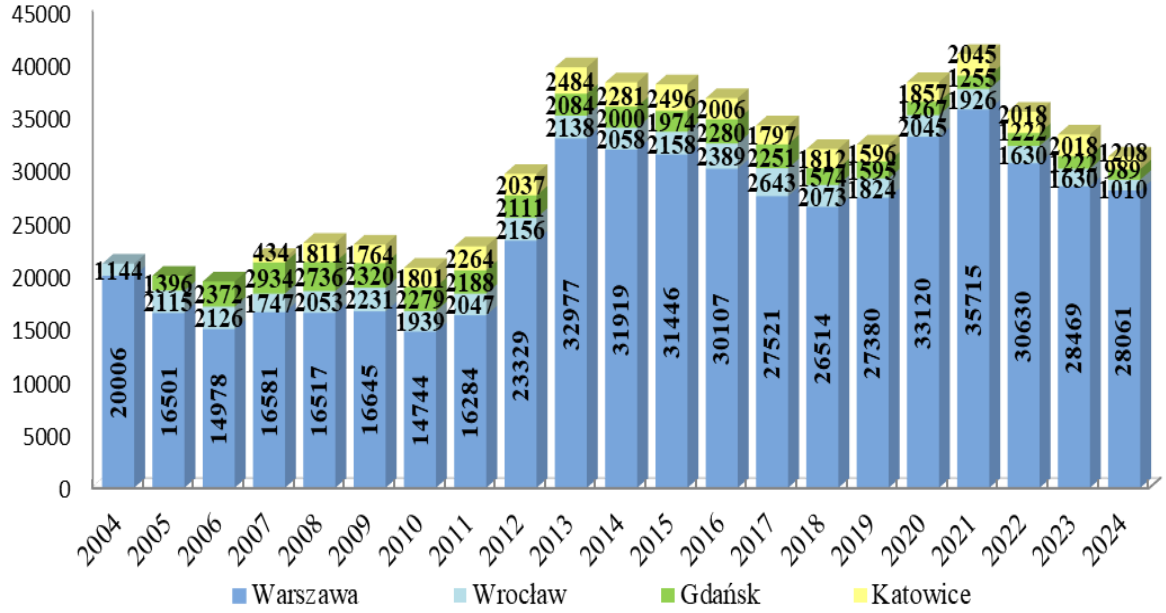
Wykres 12. Przyjęcia interesantów 2004–2024



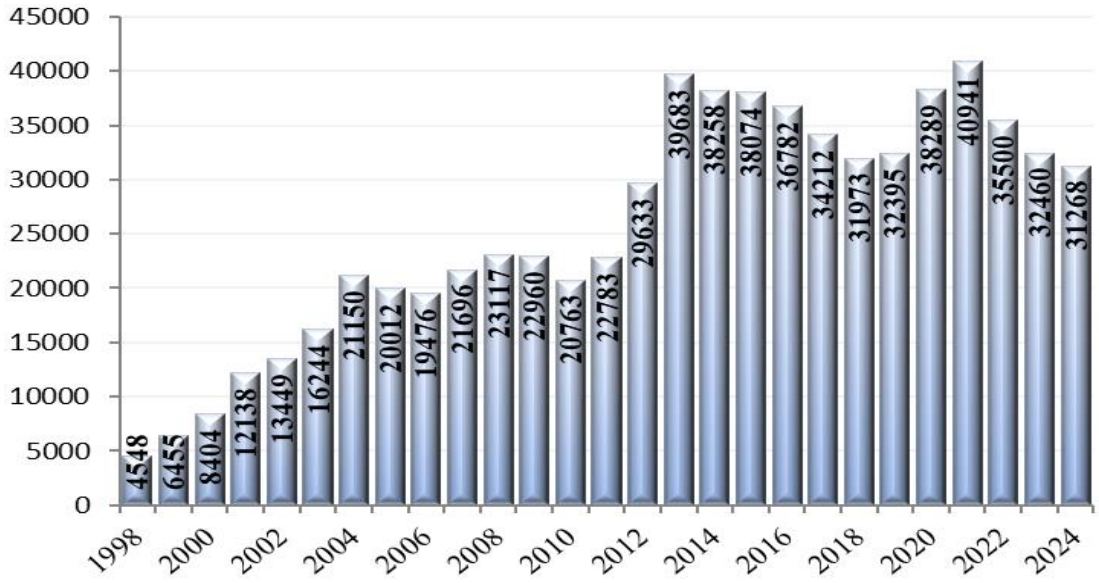
Wykres 13. Przyjęcia interesantów w latach 1988–2024



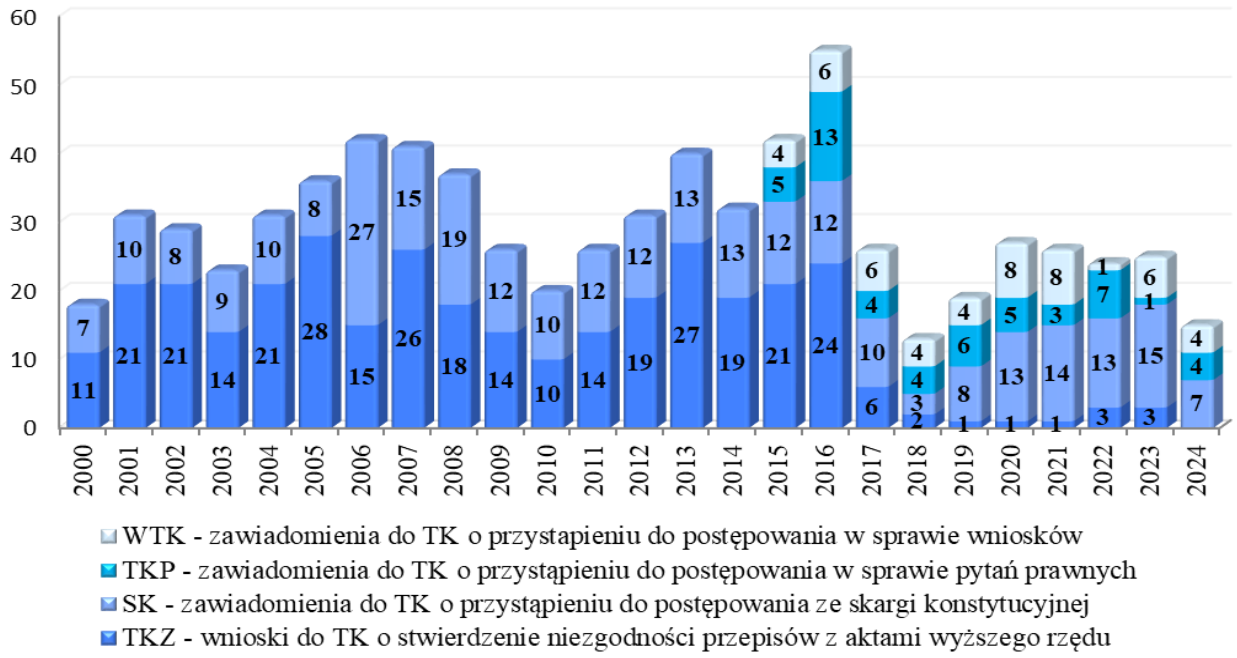
Wykres 14. Porady udzielane telefonicznie 2004–2024



Wykres 15. Porady udzielane telefonicznie w latach 1998–2024

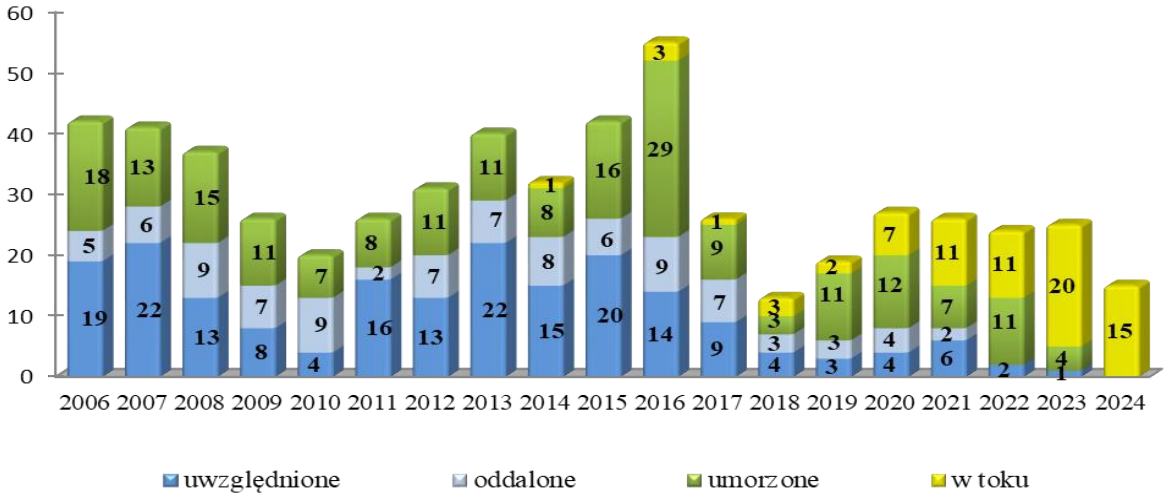


Wykres 16. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, a także skargi konstytucyjne, wnioski oraz pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik



Wykres 17. Rozpatrzone przez Trybunał Konstytucyjny wnioski: o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, skargi konstytucyjne oraz wnioski i pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik[834]

[834] Wykres pokazuje, jaki jest stan na dzień 31 grudnia 2024 r. wszystkich spraw skierowanych przez RPO do TK. Dane przedstawione są w podziale na lata, w których wnioski te były zgłaszane przez Rzecznika.
W 2017 r. w dwóch sprawach nie dopuszczono Rzecznika do udziału w postępowaniu.



Rysunek 1. Obszary działania trzech Biur Pełnomocników Terenowych

Wykres 18. Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

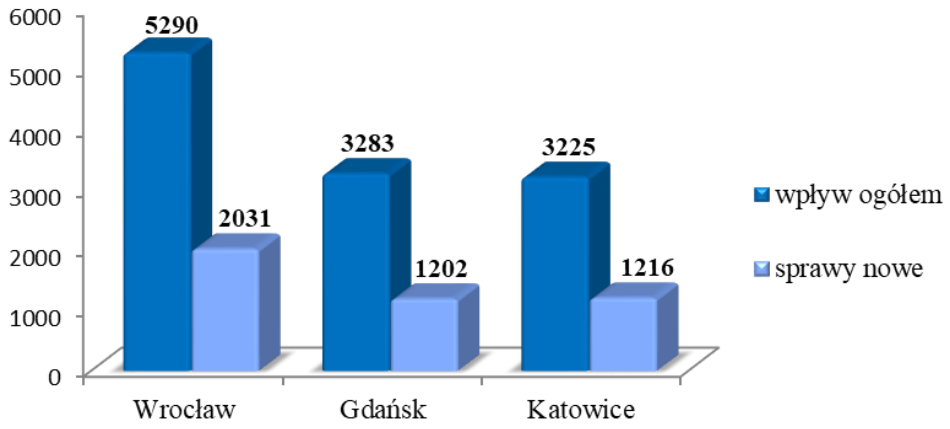


Tabela 10. Przedmiot nowych spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

Problematyka spraw nowych	Liczba	Udział procentowy
prawo karne	571	12,8
prawo karne wykonawcze	282	6,3
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	326	7,3
prawo cywilne	1286	28,9
prawo administracyjne i gospodarcze	544	12,2
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	128	2,9
równe traktowanie	1271	28,6
Krajowy Mechanizm Prewencji	1	0,0
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	7	0,2
inne	33	0,8
Razem	**4449**	**100,0**

Wykres 19. Problematyki wiodące w Biurach Pełnomocników Terenowych

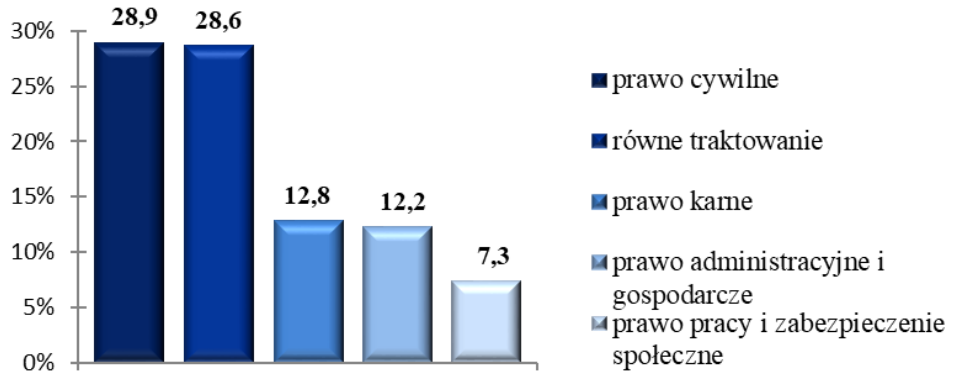


Tabela 11. Sposób rozpatrzenia 5091 spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych

Sposób rozpatrzenia	Liczba	Udział procentowy
podjęto do prowadzenia	1836	36,1
udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	2687	52,7
przekazano wniosek wg właściwości	57	1,1
zwrócono się o uzupełnienie wniosku	156	3,1
nie podjęto	355	7,0

Wykres 20. Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

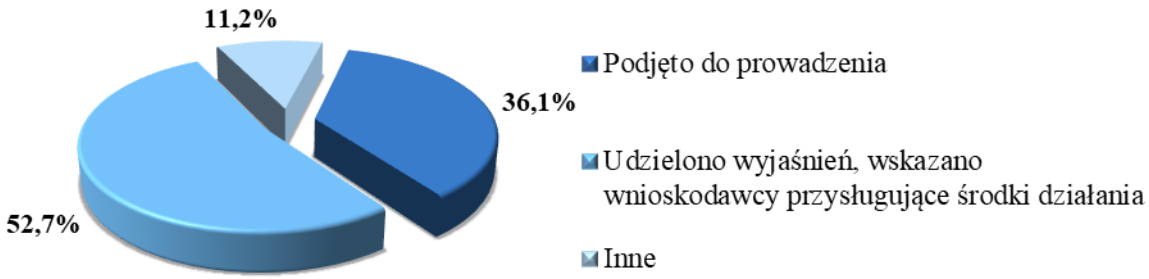
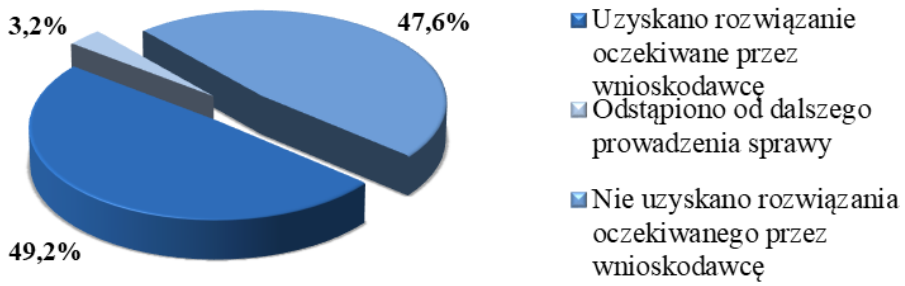


Tabela 12. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych do prowadzenia w Biurach Pełnomocników Terenowych

Efekty		Sposób zakończenia postępowania	Liczba	%
1		2	3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	**Razem (2+3)**	**924**	**49,2**
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	882	47,0
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	42	2,2
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	**Razem (5+6)**	**59**	**3,2**
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	22	1,2
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	37	2,0
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	**Razem (8+9+10)**	**895**	**47,6**
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	879	46,8
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	4	0,2
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	12	0,6
Razem			**1878**	**100,0**

Wykres 21. Sposób zakończenia spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych



Indeks najważniejszych postulatów zmian w prawie wynikających z wystąpień RPO

- Postulat zmiany przepisów regulujących działalność pomocy społecznej w zakresie zasad kwalifikacji i członkostwa w zajęciach oferowanych przez Kluby „Senior+" jako świadczeń z pomocy społecznej. (str. 17)
- Propozycja wprowadzenia penalizacji prezentowania treści przemocowych małoletnim w ramach przeciwdziałaniu zjawisku patostreamingu. (str. 19)
- Postulat podjęcia działań legislacyjnych na rzecz zapewnienia systemowej asystencji osobistej, z uwzględnieniem aktywnego udziału osób z różnymi niepełnosprawnościami i działających na ich rzecz osób lub organizacji społecznych. (str. 21)
- Postulat zmiany przepisów w celu ujednolicenia i zrównania momentu rozpoczęcia biegu terminu „wygaszania" punktów karnych tych osób, które ze względu na gorszą sytuację majątkową dobrowolnie podjęły się spłaty rozłożonej ratalnie, jak i osób, które ze względu na lepszą sytuację majątkową mogły uiścić zobowiązanie na miejscu lub w terminie wskazanym w mandacie karnym kredytowanym. (str. 24)
- Rozważenie nowelizacji przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej ze środków publicznych w celu zniesienia różnicy w ustalaniu podstawy wymiaru składki zdrowotnej, zachodząca pomiędzy pracownikami administracji skarbowej a funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej. (str. 26)
- Zmiana przepisów likwidująca różnicowanie sytuacji prawnej nauczycieli ze względu na tryb ich zatrudnienia (umowa o pracę lub mianowanie) w zakresie ochrony przedemerytalnej i prawa do wynagrodzenia za cały okres pozostawania bez pracy w przypadku przywrócenia do pracy przez sąd pracy. (str. 27)
- Nowelizacja ustawy o notariacie w celu zrównania sytuacji osób przystępujących do egzaminu notarialnego po aplikacji notarialnej i bez takiej aplikacji przez wprowadzenie dla wszystkich możliwości zdawania egzaminu w siedzibie dowolnie wybranej izby notarialnej. (str. 29)
- Nowelizacja rozporządzenia Ministra Cyfryzacji w sprawie określenia grup nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych uprawnionych do otrzymania wsparcia sfinansowanego ze środków publicznych w celu objęcia tym wsparciem nauczycieli i wychowawców szkół podstawowych w klasach I-III oraz nauczycieli i wychowawców w szkołach ponadpodstawowych (str. 30)
- Zmiana przepisów rozporządzenia MS określających wysokość opłaty za egzamin do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury poprzez zróżnicowanie jej wysokości w zależności od tego, czy kandydat bierze udział tylko w jednym etapie egzaminu, czy w obydwu. (str. 32)

- Postulat nowelizacji ustawy o komornikach sądowych w zakresie procedury zawieszania komorników w czynnościach i likwidacja obligatoryjnego charakteru zawieszenia. (str. 33)
- Postulat włączenia się Polski w prace nad konwencją o prawach osób starszych. (str. 36)
- Podjęcie działań legislacyjnych w celu ograniczenia zjawiska wykluczenia cyfrowego osób starszych, w tym ograniczenie automatycznego przekształcania dotychczasowych obowiązków papierowych w obowiązki cyfrowe, bez zapewniania odpowiednich przepisów przejściowych. (str. 39)
- Wykonanie wyroków ETPC w sprawie Przybyszewska i inni przeciwko Polsce oraz w sprawie Formela i inni przeciwko Polsce dotyczące obowiązku zapewnienia szczególnych ram prawnych przewidujących uznanie i ochronę związków osób tej samej płci. (str. 40, 458)
- Uwagi RPO do rządowego projektu ustaw o rejestrowanych związkach partnerskich i przepisów wprowadzających ww. ustawę. (str. 41, 458)
- Postulat zrównania sytuacji kobiet i mężczyzn w zakresie nabywania tytułu Zasłużonego Honorowego Dawcy Krwi i związanych z nim przywilejów. (str. 46, 450)
- Zmiana przepisów kształtujących przesłanki przyznania rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego dla ojców, które obecnie uzależniają prawo ojca do uzyskania świadczenia od określonych przesłanek związanych z osobą matki przez co w sposób arbitralny dzielą obowiązki rodziców związanych z wychowywaniem dzieci. (str. 47)
- Opinia RPO do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Sił Zbrojnych RP, Policji oraz Straży Granicznej na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa (str. 60, 405)
- Podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie kryminalizacji tortur oraz pełnego wdrożenia Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. (str. 62)
- Postulat wzmocnienia mechanizmu monitorowania deportacji na poziomie krajowym przez dodanie RPO do kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w charakterze obserwatora w działaniach związanych z realizacją przymusowych powrotów. (str. 66)
- Postulat dotyczący stosowania oraz przedłużania przez sądy najbardziej dolegliwego środka zapobiegawczego, jakim jest tymczasowe aresztowanie. (str. 69)
- Zmiana przepisów w celu pełnej implementacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2017 r. (sygn. akt K 17/14), w którym TK uznał przepisy ustaw regulujących działania służb mundurowych dotyczące kontroli osobistej (przeszukania) są niezgodne z Konstytucją w zakresie, w jakim nie określają granic tej kontroli oraz nie przewidują możliwości zaskarżenia jej przebiegu do sądu. (str. 74)

- Postulaty zmian w aktach wykonawczych wydanych przez Ministra Sprawiedliwości dotyczące działań na rzecz poszanowania praw osób pozbawionych wolności w jednostkach penitencjarnych. (str. 100)
- Potrzeba zmiany art. 83a ust. 1 Prawa lotniczego w związku z wątpliwościami co do zgodności tego przepisu z zasadą określoności przepisów karnych oraz zasadą wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego z uwagi na zakres odesłania do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku. (str. 103)
- Wprowadzenie podstawy prawnej, umożliwiającą zatrzymanemu, niezależnie od dalszych losów postępowania przygotowawczego, dostęp do akt sprawy w odpowiednim dla przesłanek zatrzymania zakresie w celu umożliwienia korzystania z pełni jego praw w toku weryfikacji zasadności i legalności zatrzymania. (str. 106)
- Postulat wprowadzenia do przepisów postępowania karnego możliwości przedłużenia terminu do wniesienia apelacji w sprawach zawiłych. (str. 110)
- Implementacja do polskiego porządku prawnego dyrektywy nr 2013/48/UE z 22 października 2013 r. Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumienia się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności, a także uzupełniającej dyrektywy nr 2016/19192 z 26 października 2016 r. Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wniosek w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania. (str. 111)
- Postulat zmiany przepisów w zakresie wyłączenia odpowiedzialności karnej osoby, która nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzyła pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, gdy udzielona w ten sposób informacja, mogłaby stanowić dowód w postępowaniu w sprawie o wykroczenie przeciwko niej samej. (str. 114)
- Uwagi RPO do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, przywracającego zasady praworządności i dostosowującego przepisy do przemian technologicznych, kulturowych i aksjologicznych, nowych zjawisk w obszarze przestępczości i negatywnych ocen wobec praktyki stosowania prawa. (str. 114, 375, 413)
- Potrzeba nowelizacji przepisów dotyczących zasad przenoszenia sędziów i asesorów sądowych na inne miejsce służbowe w zakresie 3-letniego ograniczenia czasowego możliwości składania wniosku do Ministra Sprawiedliwości o przeniesienie na inne miejsce służbowe w sytuacji, gdy wcześniejszy wniosek nie został uwzględniony. (str. 118)

- Postulat uwzględnienia zaleceń Komisji Weneckiej w pracach nad reformą porządkującą status sędziów powołanych w latach 2018–2024 oraz wydanych przez nich orzeczeń. (str. 120)
- Potrzeba niezwłocznego podjęcia prac legislacyjnych w celu zmiany przepisów dotyczących skargi nadzwyczajnej zgodnie z wyrokiem ETPC w sprawie Wałęsa p-ko Polsce z 23 listopada 2023 r. (skarga nr 50849/21). (str. 122)
- Postulat nowelizacji przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych, Prawa o ustroju sądów wojskowych oraz Prawa o ustroju sądów administracyjnych wprowadzającej obligatoryjny udział środowiska sędziowskiego w procedurze powoływania prezesów i wiceprezesów sadów. (str. 126)
- Rozważenie zmiany przepisów zmierzającej do systemowej regulacji wynagrodzeń biegłych sądowych na poziomie odniesienia do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. (Str. 127)
- Postulat zainicjowania zmian w przepisach zmierzających do uregulowania kwestii kwalifikacji biegłych sądowych w sprawach przestępstw seksualnych. (str. 128)
- Rozważenie zmiany przepisów procesowych w celu stworzenia dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności uprawnienia do otrzymania – na ich wniosek lub innego organu – pomocy adwokata lub radcy prawnego z urzędu we wszelkiego rodzaju sprawach. (str. 129)
- Rozważenie wdrożenia instrumentów prawnych rozwiązujących problem pozostawaniem w obrocie prawnym dwóch prawomocnych postanowień spadkowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie. (str. 130)
- Rozważenie wprowadzenia rozwiązań systemowych pozwalających w sposób automatyczny i jednolity weryfikować autentyczność, integralność i rozliczalność nagrań cyfrowych przekazywanych przez strony jako kopie wraz z dopuszczeniem przyjmowania jako dowodów w sprawie plików cyfrowych na nośnikach innych niż płyty CD/DVD, mailem czy przez transfer bezpośrednio na serwer sądu. (str. 133)
- Rozważenie zmian legislacyjnych w celu wyeliminowania problemów związanych z opłatami karnymi za brak obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, którym Zarząd Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego odmówił umorzenia tych opłat lub udzielenia ulgi w ich spłacie. (str. 135)
- Wprowadzenie przepisów umożliwiających pokrzywdzonym w sprawach zakończonych w trybie postępowania mandatowego uzyskania niezbędnych informacji o sprawcy wykroczenia, które mogłyby posłużyć do uruchomienia drogi sądowej w celu kompensacji szkód powstałych w wyniku popełnienia wykroczenia. (str. 137)
- Rozważenie nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich w zakresie trybu, w jakim następuje umieszczenie danych o konkretnym sprawcy w Rejestrze. (str. 143)

- Wprowadzenie podstawy prawnej do zaskarżenia czynności zatrzymania prawa jazdy przez policjanta. (str. 145)
- Rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej wprowadzającej rejestrowanie obrazu oraz dźwięku czynności procesowych podejmowanych w postępowaniu karnym. (str. 146)
- Uwagi RPO do nowelizacji kodeksu karnego w zakresie m.in. progów uzasadniających przepadek auta w odniesieniu do innych środków psychoaktywnych, działających jak alkohol, obligatoryjności orzekania przepadku pojazdu mechanicznego, czy przepadku równowartości pojazdu. (str. 147)
- Wprowadzenie przepisów zawierających środki prawne, za pomocą których osoby bliskie mogą uzyskać sądowe określenie kontaktów z ubezwłasnowolnionym całkowicie, w sytuacji, gdy opiekun prawny utrudnia bądź uniemożliwia takie kontakty. (str. 148)
- Zaliczenie spraw o ustalenie płci metrykalnej do katalogu spraw pilnych. (str. 151, 459)
- Rozważenie zmian przepisów w zakresie informowania rodziców uczniów pełnoletnich o postępach w nauce oraz uzyskanych przez nich ocenach w celu lepszej ochrony danych pełnoletnich uczniów i uczennic szkół ponadpodstawowych. (str. 155)
- Nowelizacja przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych, ustawy o KRS, Prawa o prokuraturze, Prawa o adwokaturze, Prawa o notariacie, ustawy o radcach prawnych i ustawy o Prokuratorii Generalnej RP w celu uregulowania zasad udostępniania akt spraw prowadzonych przez kandydatów na stanowisko sędziego Krajowej Radzie Sądownictwa z uwzględnieniem należytych gwarancji ochrony tajemnicy zawodowej. (str. 158)
- Przeprowadzenie zmian legislacyjnych w celu należytej ochrony prywatności i danych osobowych w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych wrażliwych w Centralnym Rejestrze Osób Uprawnionych do Wykonywania Zawodu Medycznego. (str. 161)
- Wprowadzenie zmian w przepisach, które uniemożliwiłyby rodzicom z ograniczoną lub odebraną władzą rodzicielską występowanie z wnioskami o dowód osobisty dla dziecka oraz odbieranie tych dokumentów przez takich rodziców. (str. 166)
- Podjęcie prac legislacyjnych w zakresie przetwarzania danych przez schroniska dla zwierząt w przypadku powierzania zwierząt osobom, które nie są zatrudnione w schronisku ani nie są związane ze schroniskiem umową wolontariatu. (str. 173)
- Podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu zmiany katalogu danych zbieranych przez przewoźników w celu wydania biletu okresowego. (str. 175)
- Potrzeba nowelizacji ustawy o obronie Ojczyzny w zakresie zakazu fotografowania. (str. 183)

- Postulat uregulowania zasad prowadzenia profili organów i urzędów administracji publicznej, a także innych instytucji i organizacji publicznych w portalach społecznościowych. (str. 185)
- Podjęcie działań legislacyjnych w celu dostosowania systemu wsparcia uchodźców z Ukrainy do potrzeb osób należących do grup wrażliwych, w tym osób z niepełnosprawnościami, osób pochodzenia romskiego, osób z problemami zdrowotnymi, w starszym wieku, a także tych, które doświadczyły tortur, przemocy seksualnej lub innych naruszeń prawa międzynarodowego. (str. 189, 469)
- Uwagi RPO do projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw w zakresie zmian w procedurze legalizacji pobytu cudzoziemców. (str. 197)
- Postulat zmian legislacyjnych w zakresie działalności i nadzoru nad funkcjonowaniem spółek wodnych. (str. 201)
- Podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony prawa do strajku, przy poszanowaniu ochrony danych osobowych. (str. 203)
- Potrzeba zmian w ustawie o służbie cywilnej w zakresie zasad naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej w celu zapewnienia wolnego od jakichkolwiek nacisków i wpływów politycznych wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej. (str. 206)
- Podjęcie działań legislacyjnych w celu usunięcia rozbieżności pomiędzy zasadami egzaminu wstępnego na aplikację prokuratorską uzupełniającą, a zasadami innych egzaminów wstępnych na aplikację sędziowską lub prokuratorską. (str. 208)
- Rozważenie zmian w przepisach służących umożliwieniu pełnienia zawodowej służby wojskowej osobom z niepełnosprawnościami poprzez umożliwienie podjęcia im studiów wojskowych na wybranych kierunkach w zakresie obowiązkowych testów sprawności fizycznej. (str. 209)
- Rozważenie nowelizacji przepisów prawa wyborczego, która zakładałaby wprowadzenie obowiązku poinformowania obywateli polskich o wykreśleniu ich ze spisu wyborców w związku z otrzymaniem informacji o ujęciu ich na liście wyborców innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. (str. 217)
- Zmiany w ustawie o petycjach uwzględniające postulaty zgłaszane przez organizacje pozarządowe. (str. 220)
- Rozważenie nowelizacji przepisów w zakresie zabezpieczenia majątkowego w postaci zakazu obciążania i zbywania nieruchomości nałożonego w postępowaniu karnym. (str. 222)
- Nowelizacja przepisów Prawa łowieckiego w taki sposób, aby zapewnić właścicielom nieruchomości w obrębie obwodów łowieckich, na których odbywają się polowania, adekwatną ochronę ich praw majątkowych. (str. 233)

- Postulat nowelizacji przepisów ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa zmierzającej do przedłużenia prawa do świadczenia usług psychologicznych dla psychologów z Ukrainy bez konieczności nostryfikacji dyplomu. (str. 236)
- Wprowadzenie regulacji ustawowej dla określenia wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. (str. 238)
- Postulat zmian w ustawie o zawodzie lekarza i ustawie o zawodach pielęgniarki i położnej w zakresie procedury otrzymywania przez lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarki i położne uprawnień do wykonywania tych zawodów. (str. 239)
- Rozważenie podjęcia prac legislacyjnych nad projektem ustawy usuwającej niespójności i niekonstytucyjne rozwiązania zawarte w przepisach regulujących zasady dostępu do zawodu sędziego, w tym zniesienie zakazu podwójnego obywatelstwa dla sędziów, prokuratorów i asesorów. (str. 240)
- Opinia RPO do projektu ustawy o zawodzie psychologa oraz samorządzie zawodowym psychologów. (str. 242)
- Rozważenie zmiany Karty nauczyciela w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli w kontekście zwrotu potrącanych w okresie zawieszenia nauczyciela kwot wynagrodzenia po jego uniewinnieniu. (str. 244)
- Nowelizacja ustawy powodziowej polegająca na przyznaniu prawa do zwolnienia od pracy w celu usuwania skutków powodzi, poza osobom zatrudnionym na podstawie stosunku pracy, również funkcjonariuszom i żołnierzy pozostających w stosunku służbowym. (str. 247)
- Rozważenie podjęcia prac legislacyjnych dotyczących zawieszania części uzupełniającej renty rolniczej w przypadku, gdy małżonek rencisty przejdzie na emeryturę. (str. 249)
- Nowelizacja ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w celu przywrócenia emerytom urodzonym także w innym roku niż 1953 pełnej podstawy obliczenia emerytury pomniejszonej o kwoty pobranych tzw. emerytur wcześniejszych. (str. 251)
- Postulat przyjęcia Planu dla Chorób Rzadkich na lata 2024-2025. (str. 259)
- Potrzeba wydania przez Ministra Zdrowia rozporządzenia określającego wymagania obowiązujące przy prowadzeniu żywienia zbiorowego w szpitalach. (str. 261)
- Zmiana przepisów w celu rozszerzenia grona osób uprawnionych do wystawiania recept na bezpłatne legi dla osób do ukończenia 18. albo po ukończeniu 65. roku życia o lekarzy psychiatrów. (str. 267)

- Rozważenie podjęcia prac legislacyjnych w celu ograniczenie zjawiska zanieczyszczenia świetlnego. (str. 278)
- Opinia RPO do projektu ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami. (str. 282)
- Postulat opracowania i wdrożenia rozwiązań prawnych uwzględniających potrzeby osób z niepełnosprawnościami w kontekście ewakuacji w sytuacji zagrożeń. (str. 293, 453)
- Postulat zainicjowania procesu ratyfikacji protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. (str. 297, 451)
- Postulat doprecyzowania przepisów ustawy o systemie oświaty w zakresie zasad przyznawania stypendiów w ramach programów stypendialnych tworzonych przez samorządy. (str. 305)
- Postulat weryfikacji kryteriów dochodowych i wysokości świadczeń dla osób i rodzin wymagających osłony socjalnej. (str. 311)
- Wprowadzenie do unormowań określających dostęp do świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego i świadczenia „Dobry Start" regulacji umożliwiającej uzyskanie prawa do świadczeń socjalnych przez osoby faktycznie opiekujące się dzieckiem. (str. 314)
- Podjęcie prac legislacyjnych w celu dostosowania przepisów krajowych do prawa unijnego w zakresie sprawności postepowań i wykonywania postanowień sądów o powrocie uprowadzonego dziecka do miejsca stałego pobytu za granicą. (str. 316)
- Potrzeba nowelizacji ustawy o pomocy społecznej w zakresie interwencji kryzysowej. (str. 320)
- Postulat określenia w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa sposobu postępowania w stosunku do obywateli Ukrainy umieszczonych w placówkach pieczy zastępczej po osiągnięciu przez nich pełnoletności. (str. 322, 468)
- Wyłączenie możliwości stosowania detencji imigracyjnej wobec małoletnich cudzoziemców bez opieki, wobec których prowadzone jest postępowanie w sprawie zobowiązania ich do powrotu – niezależnie od ich wieku oraz rozważenie stworzenia instytucji kuratora dla takich osób posiadającego rozszerzone kompetencje na wzór reprezentanta dziecka. (str. 324)
- Konieczność uregulowania w przepisach na nowo kwestii domniemania pochodzenia dziecka z małżeństwa po ustaniu lub unieważnieniu tego małżeństwa. (str. 328)
- Potrzeba uregulowania postępowania wykonawczego w sprawach rodzinnych i opiekuńczych, w szczególności reguł dotyczących praw i obowiązków kuratorów

sądowych realizujących orzeczenia sądów, regulujące kontakty rodziców z dzieckiem w obecności kuratora. (str. 329)

- Ratyfikacja Protokołu fakultatywnego do Konwencji o Prawach Dziecka w sprawie procedury składania zawiadomień. (str. 330)
- Potrzeba podjęcia działań systemowych w celu zwiększenia dostępności pieczy zastępczej. (str. 331)
- Uwagi RPO do ustawy z 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (tzw. „ustawa Kamilka"). (str. 333)
- Podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do umożliwienia udostępnienia materiałów archiwalnych dla celów naukowych. (str. 337)
- Podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do faktycznego wdrożenia przepisów Konwencji z Aarhus dotyczących partycypacji społecznej w ochronie środowiska, w tym m.in. dopuszczenie kwestionowania przed sądem administracyjnym planów urządzenia lasów. (str. 339)
- Uchwalenie przepisów dotyczących uciążliwości zapachowych (immisji odorowych). (str. 343)
- Potrzeba podjęcia prac legislacyjnych w celu usunięcia z porządku prawnego art. 15 zzzr ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjami kryzysowymi, wykorzystywanego przez spółdzielnie mieszkaniowe jako podstawa podejmowania uchwał przez walne zgromadzenie spółdzielni w drodze zbierania głosów na piśmie. (str. 348)
- Konieczność przedłużenia spoczywającego na gminach obowiązku zapewnienia lokali zamiennych lokatorom, którym właściciele po tej dacie wypowiedzą najem lokalu wymagającego opróżnienia w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu budynku. (str. 351)
- Rozważenie wprowadzenia normatywnych uregulowań usprawniających działanie Krajowego Rejestru Zadłużonych, jako narzędzia zgłaszania wierzytelności przez kredytobiorców frankowych lub wobec pojawienia się masowych roszczeń o charakterze konsumenckim wobec upadłej instytucji finansowej. (str. 356)
- Postulat zmian w prawie, które umożliwiłyby przyznanie statusu osoby represjonowanej z powodów politycznych w rozumieniu ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych osobom, wobec których wydano postanowienie sądu dla nieletnich o zastosowaniu środków wychowawczych. (str. 360)
- Rozważenie zmian w ordynacji podatkowej w zakresie procedury uzyskania prejudykatu potwierdzającego, że ostateczna decyzja podatkowa wydana została z

naruszeniem prawa, co jest niezbędne do uzyskania odszkodowania za szkodę wyrządzoną ostateczną decyzją podatkową. (str. 362)

- Postulat wprowadzenia możliwości odwołania się do sądu od postanowienia prokuratora o odmowie dopuszczenia do postępowania karnego pełnomocnika osoby nie będącej stroną. (str. 364)
- Zainicjowanie prac legislacyjnych w celu rozszerzenia podstaw do wznowienia postępowania mandatowego o sytuacje, gdy w związku z nałożeniem grzywny dopuszczono się czynu zabronionego, a istnieje uzasadniona podstawa do przyjęcia, że mogło to mieć wpływ na treść prawomocnego mandatu karnego oraz o sytuacje, gdy po uprawomocnieniu się mandatu karnego ujawnią się nowe fakty lub dowody wskazujące na to, że ukarany nie popełnił czynu. (str. 366)
- Postulat nowelizacji kodeksu postepowania cywilnego w zakresie umożliwienia stronom zaskarżenie postanowienia sądu o rozpatrzeniu sprawy bez udziału publiczności. (str. 367)
- Potrzeba dostosowania przepisów o podatkach i opłatach lokalnych do wytycznych wynikających z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wprowadzenia nowej definicji legalnej „budowli" na potrzeby określenia przedmiotu podatku od nieruchomości. (str. 372)
- Postulat uchylenie zmian w Kodeksie karnym, które weszły w życie 1 października 2023 r. i obejmują m.in. art. 78 § 3 k.k., w ramach którego wprowadzone zostało wyłączenie korzystania przez skazanego z warunkowego przedterminowego zwolnienia w przypadku kary dożywotniego pozbawienia wolności. (str. 375)
- Rozważenie zmian przepisów procedury karnej w zakresie zwrotu zarobku lub dochodu utraconego z powodu stawiennictwa na wezwanie sądu lub organu prowadzącego postępowanie ze względu na różnicowanie sytuacji pomiędzy uniewinnionym oskarżonym i uniewinnionym obwinionym oraz świadkiem w sprawie o wykroczenie. (str. 377)
- Likwidacja niespójności legislacyjnej w zakresie poszczególnych ustaw regulujących problematykę prokuratorskiej blokady środków na rachunku. (str. 380)
- Konieczność nowelizacji ustawy o kierujących pojazdami w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2022 r. (sygn. K 4/21) dotyczącego podstaw wydawania przez starostów decyzji administracyjnych o zatrzymaniu prawa jazdy kierowcom. (str. 382)
- Postulat uchylenia art. 96 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 zawieszającego bieg terminu przedawnienia karalności w sprawach dyscyplinarnych nauczycieli. (str. 384)

- Postulat opracowania projektu nowelizacji regulacji normujących procedurę tworzenia i zmian granic gmin, w tym wprowadzenie możliwości zaskarżenia zmiany granic gmin do sądu administracyjnego. (str. 385)
- Rozważenie wprowadzenia zmian w przepisach w zakresie terminu zawitego na wytoczenie powództwa o uznanie spadkobiercy niegodnym dziedziczenia. (str. 386)
- Opinia RPO w sprawie zmiany definicji przestępstw przeciw autonomii seksualnej człowieka. (str. 390)
- Likwidacja luki w przepisach polegającej na braku jednoznacznego określenia, na którym z organów ciąży obowiązek poinformowania Straży Granicznej o uchyleniu przez sąd środka zapobiegawczego w postaci zakazu opuszczania kraju. (str. 392)
- Rozważenie przywrócenia brzmienia art. 79 kodeksu karnego wykonawczego, regulującego doprowadzenie skazanego do odbycia kary pozbawienia wolności, sprzed nowelizacji, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. (str. 393)
- Postulat zmian legislacyjnych w zakresie funkcjonowania instytucji tzw. „małego świadka koronnego". (str. 395)
- Podjęcie prac legislacyjnych, zmierzających do wyeliminowania z porządku prawnego budzących wątpliwości natury konstytucyjnej regulacji w zakresie wymierzania kar pieniężnych nakładanych w ramach nadzoru nad rynkiem finansowym. (str. 400)
- Konieczność podjęcia działań legislacyjnych w zakresie stwierdzania, dokumentowania i rejestrowania zgonów. (str. 401)
- Postulat zmiany Regulaminu Sejmu, Regulaminu Senatu i ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w zakresie wykluczania parlamentarzystów z posiedzenia Sejmu, Senatu lub komisji parlamentarnych. (str. 402)
- Postulat zmian w ustawie o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka w związku z konieczność rozszerzenia zakresu stosowania środków ochrony i pomocy na dodatkowe postępowania i osoby uprawnione. (str. 403)
- Postulat nowelizacji przepisów o trybie wypowiedzenia traktatów unijnych w sposób analogiczny do ich ratyfikacji. (str. 406)
- Postulat dostosowania treści przepisów umożliwiających zastąpienie indywidualnych doręczeń w toku postępowania administracyjnego publicznymi ogłoszeniami do aktualnych uwarunkowań społecznych i technologicznych. (str. 408)
- Uwagi RPO do projektu zmiany Kodeksu karnego, który zakłada karalność stosowania przemocy oraz znieważania osób ze względu na niepełnosprawność, wiek, płeć, orientację seksualną i tożsamość płciową. (str. 411, 466)
- Postulat reformy zasad rozliczania składki zdrowotnej przez przedsiębiorców. (str. 417)
- Potrzeba stworzenia ram prawnych dla działalności kantorów internetowych. (str. 418)

- Postulaty zmian przepisów w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi w zakresie funkcjonowania systemu kaucyjnego. (str. 420)
- Postulat uregulowania sytuacji prawnej obywateli w postępowaniu upadłościowym w sprawach konsumentów. (str. 422)
- Postulat kompleksowej nowelizacji ordynacji podatkowej w zakresie m.in. wyeliminowania nieprzedawnialności zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym, likwidacji przesłanki zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, czy rozszerzenia zakresu dostępu Rzecznika do akt podatkowych. (str. 425)
- Konieczność reformy podatku od zysków kapitałowych (tzw. podatku Belki). (str. 426)
- Doprecyzowanie przepisów regulujących działalność notariuszy i ich wynagradzania w zakresie problematyki podatku od towarów i usług w kontekście taksy notarialnej. (str. 429)
- Rozważenie zmian przepisów w zakresie opodatkowanie świadczeń na zaspokajanie potrzeb rodziny przy rozdzielności majątkowej małżonków. (str. 432)
- Uwagi RPO do projektu nowelizacji przepisów dotyczących podatków od nieruchomości. (str. 434)
- Postulat wprowadzenia ustawowego obowiązku pouczenia obywatela o warunkach koniecznych do uzyskania zwolnienia w podatku od spadków i darowizn dla osób najbliższych. (str. 436)
- Postulat gruntownej reformy systemu opłat abonamentowych RTV. (str. 440)

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu