

Informacja  
o działalności  
Rzecznika  
Praw  
Obywatelskich  
w roku 2019



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

**Informacja  
o działalności  
Rzecznika Praw  
Obywatelskich  
oraz o stanie  
przestrzegania  
wolności i praw  
człowieka  
i obywatela  
w roku 2019**

---



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

**BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2020, nr 1**  
**ŹRÓDŁA**

**Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich  
w roku 2019 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela**

**Redaktor Naczelny:**  
Stanisław Trociuk

**Opracowanie redakcyjne:**  
Irena Kumidor

**Wydawca:**  
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa  
[www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl)  
Infolinia Obywatelska 800 676 676

Warszawa 2020

ISSN 0860-7958

Oddano do składu w lipcu 2020 r.  
Podpisano do druku w sierpniu 2020 r.

Nakład: 100 egz.

**Projekt, opracowanie DTP, druk i oprawa:**  
Pracownia C&C Sp. z o.o.  
[www.ccp.com.pl](http://www.ccp.com.pl)

---

*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 2018 r., poz. 2179) ustanawiającego obowiązek podania Informacji Rzecznika do wiadomości publicznej.*

---

# spis treści

<b>CZĘŚĆ WSTĘPNA – Wprowadzenie</b> .....	<b>7</b>
<b>CZĘŚĆ I – Stan przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela</b> .....	<b>11</b>
<b>1. ZASADY OGÓLNE</b> .....	<b>12</b>
Art. 30 – Godność osobista .....	12
Art. 31 – Wolność i dopuszczalne ograniczenia. Zasada proporcjonalności .....	16
Art. 32 ust. 1 – Równość wobec prawa oraz równe traktowanie .....	19
Art. 32. ust. 2 – Zasada niedyskryminacji .....	22
Art. 33. – Równe traktowanie kobiet i mężczyzn .....	35
Art. 34 – Prawo do obywatelstwa polskiego .....	45
Art. 35 – Prawa mniejszości narodowych i etnicznych .....	49
Art. 36. – Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej .....	54
Art. 37. – Jurysdykcja państwa polskiego .....	56
<b>2. WOLNOŚCI I PRAWA OSOBISTE</b> .....	<b>58</b>
Art. 38 – Prawo do życia .....	58
Art. 39 – Zakaz eksperymentów naukowych .....	60
Art. 40 – Zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania .....	61
Art. 41 ust. 1 – Nietykliwość osobista i wolność osobista .....	64
Art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 – Prawa osób zatrzymanych .....	68
Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania .....	71
Art. 41 ust. 5 – Prawo do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności .....	96
Art. 42 ust. 1 – Nullum crimen sine lege .....	97
Art. 42 ust. 2 – Prawo do obrony w sprawie karnej .....	99
Art. 42 ust. 3 – Zasada domniemania niewinności .....	108
Art. 43 – Zakaz przedawnienia .....	109
Art. 44. – Wstrzymanie biegu terminu przedawnienia .....	110
Art. 45 – Prawo do sądu .....	111
Art. 46 – Przepadek rzeczy .....	134
Art. 47 – Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia .....	135
Art. 48 – Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami .....	143
Art. 49 – Wolność komunikowania się .....	145
Art. 50 – Prawo do nienaruszalności mieszkania .....	146
Art. 51 – Prawo do autonomii informacyjnej .....	147
Art. 52 – Wolność poruszania się po terytorium RP .....	151

Art. 53 – Wolność sumienia i wyznania.....	153
Art. 54 – Wolność słowa.....	156
Art. 55 – Zakaz ekstradycji obywatela polskiego.....	162
Art. 56 – Prawo do azylu oraz status uchodźcy .....	164
<b>3. WOLNOŚCI I PRAWA POLITYCZNE .....</b>	<b>171</b>
Art. 57 – Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń.....	171
Art. 58 – Wolność zrzeszania się .....	174
Art. 59 – Wolności związkowe.....	177
Art. 60 – Prawo równego dostępu do służby publicznej .....	178
Art. 61 ust. 1 – Prawo dostępu do informacji publicznej .....	181
Art. 61 ust. 2 – Prawo dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy .....	184
Art. 62 – Prawa wyborcze .....	186
Art. 63 – Prawo do petycji, wniosków i skarg.....	191
<b>4. WOLNOŚCI I PRAWA EKONOMICZNE, SOCJALNE I KULTURALNE.....</b>	<b>192</b>
Art. 64 – Prawo do własności.....	192
Art. 65 ust. 1 – Wolność wyboru i wykonywania zawodu.....	207
Art. 65 ust. 2-5 – Prawa pracownicze.....	214
Art. 66 – Prawo do BHP oraz prawo do urlopu.....	218
Art. 67 – Prawo do zabezpieczenia społecznego.....	219
Art. 68 ust. 1 – Prawo do ochrony zdrowia.....	230
Art. 68 ust. 2 – Prawo równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej .....	237
Art. 68 ust. 3 Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych .....	246
Art. 68 ust. 4 – Zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie degradacji środowiska .....	251
Art. 68 ust. 5 – Rozwój kultury fizycznej .....	253
Art. 69 – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami.....	254
Art. 70 ust. 1 – Prawo do nauki .....	267
Art. 70 ust. 2 – Bezpłatność nauki.....	273
Art. 70 ust. 3 – Prawo do szkół prywatnych.....	274
Art. 70 ust. 4 – Równy dostęp do wykształcenia .....	275
Art. 70 ust. 5 – Autonomia szkół wyższych.....	283
Art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin .....	287
Art. 71 ust. 2 – Pomoc dla matek przed i po urodzeniu dziecka .....	295
Art. 72 – Prawa dziecka.....	298
Art. 73 – Wolność artystyczna, badań naukowych oraz korzystania z dóbr kultury .....	307
Art. 74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska .....	309
Art. 75 – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów .....	314
Art. 76 – Ochrona praw konsumentów .....	321
<b>5. ŚRODKI OCHRONY PRAW I WOLNOŚCI.....</b>	<b>324</b>
Art. 77 ust. 1 – Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej .....	324
Art. 77 ust. 2 – Prawo do drogi sądowej .....	327

Art. 78 – Prawo do dwóch instancji .....	328
Art. 79 ust. 1 – Prawo do skargi konstytucyjnej .....	330
Art. 80 – Prawo wystąpienia do RPO .....	331
<b>6. INNE STANDARDY NORMATYWNE .....</b>	<b>332</b>
Art. 2 – Zasada praworządności .....	332
Art. 11 – Wolność tworzenia i działania partii politycznych .....	337
Art. 22 – Wolność działalności gospodarczej .....	338
Art. 24 – Ochrona pracy .....	339
Art. 217 Konstytucji – Zasady nakładania podatków .....	340
<b>CZĘŚĆ II – Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich .....</b>	<b>347</b>
1. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur .....	348
2. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych .....	355
<b>CZĘŚĆ III – Mechanizmy i metody działań Rzecznika Praw Obywatelskich .....</b>	<b>371</b>
1. Biura Terenowe RPO oraz sieć punktów przyjęć interesantów .....	372
2. Działalność RPO w zakresie edukacji o prawach człowieka oraz komunikacji społecznej .....	378
3. Komisje ekspertów .....	392
4. Działalność międzynarodowa .....	419
5. Sprawy polskich obywateli przed Europejskim Trybunałem w Strasburgu .....	427
<b>CZĘŚĆ IV – Załączniki .....</b>	<b>435</b>
Załącznik nr 1 .....	436
Dane informacyjno–statystyczne .....	436
Załącznik nr 2 .....	452
Wizyty i spotkania w kraju .....	452
Działania RPO na forum międzynarodowym .....	459
Honorowe patronaty RPO w 2019 r. ....	505

# Wprowadzenie

W 2019 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 59 524 spraw, w tym 27 113 spraw nowych. Ponadto 4 385 osób zgłosiło się osobiście do Biura Rzecznika, zaś z 32 395 osobami przeprowadzono rozmowy telefoniczne udzielając im w trakcie tych rozmów porad oraz wyjaśnień.

Skargi kierowane do Rzecznika pochodzą od osób, które, często subiektywnie, uważają, że ich sprawy zostały załatwione przez organy władzy publicznej z naruszeniem prawa. Zadowoleni, a więc ci, których sprawy zostały załatwione w ich ocenie w sposób prawidłowy, nie zwracają się do Rzecznika. Informacja roczna Rzecznika stanowi więc swoiste spojrzenie na funkcjonowanie organów władzy publicznej oczami tych, którzy czują się skrzywdzeni i uważają, że ich sprawy zostały załatwione z naruszeniem standardów ochrony praw człowieka. Zarzuty zawarte w skargach, zweryfikowane przez Rzecznika z perspektywy przestrzegania tych standardów, stanowią podstawę informacji rocznej o działalności Rzecznika oraz oceny stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

W dalszym ciągu parlamentarny proces stanowienia prawa odbiega od modelu opisanego w Konstytucji, zakładającego kierowanie się zasadą dialogu społecznego i współdziałania władz. Praktyka uchwalania ustaw, w tym tych dotyczących newralgicznych z punktu widzenia ochrony praw jednostki obszarów (sądownictwo, prawo karne) wskazuje, że wciąż utrzymuje się praktyka polegająca na kierowaniu do Sejmu projektów ustaw podpisanych przez posłów, a w rzeczywistości przygotowanych przez administrację rządową. Celem tej praktyki jest uniknięcie konsultacji i opiniowania projektów ustaw przed ich skierowaniem do Sejmu, a więc uniknięcie dialogu społecznego, do którego odwołuje się Konstytucja w preambule.

W coraz większym stopniu poprzez zmiany wprowadzane w zakresie funkcjonowania sądownictwa powszechnego, administracyjnego, a także zmiany w funkcjonowaniu Sądu Najwyższego oraz Krajowej Rady Sądownictwa podważana jest ustrojowa pozycja władzy sądowniczej. Polega to na konsekwentnym zwiększaniu wpływu czynników politycznych na działanie wymiaru sprawiedliwości oraz wywieraniu presji na poszczególnych sędziów poprzez wszczynanie wobec nich postępowań wyjaśniających, a następnie postępowań dyscyplinarnych. Prowadzi to do osłabienia rządów prawa, których podstawową gwarancją są niezależne sądy i niezawisli sędziowie.

Faktyczna delegitymizacja Trybunału Konstytucyjnego spowodowała, że sądy (w tym Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny) kierują liczne pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w celu ustalenia, czy sędziowie powoływani przez ukształtowaną z dominującym udziałem czynnika politycznego Krajową Radę Sądownictwa spełniają wymogi niezależności i niezawisłości, a następnie orzekają w tym zakresie w oparciu o dokonaną przez ten Trybunał wykładnię prawa europejskiego. Sytuacja ta stawia też na porządku dziennym zagadnienie uznawania poza granicami Polski orzeczeń sądów polskich. Wzajemne uznawanie w przestrzeni europejskiej orzeczeń w obrocie transgranicznym zakłada bowiem, że sąd je wydający jest sądem niezależnym i bezstronnym w rozumieniu prawa europejskiego.



Aktualne pozostają też sygnalizowane w poprzednich latach zagrożenia dla wolności zgromadzeń wynikające z wprowadzenia do polskiego systemu prawnego zgromadzeń cyklicznych. Bezpośrednim efektem ich uprzywilejowania przez ustawodawcę jest bowiem zakaz organizacji w tym samym miejscu i czasie innych zgromadzeń. Dodatkowo w niektórych miastach władze samorządowe podejmowały nieskutecznie (bo uchylane przez sądy) próby zakazania „marszów równości” odwołując się do zagrożeń dla życia i zdrowia mieszkańców, chociaż zagrożenia te nie pochodziły ze strony uczestników zgromadzenia, lecz ich źródłem byli oponenti uczestników pokojowego zgromadzenia. W ten sposób wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, w oczach władz lokalnych stawała się zakładnikiem potencjalnych kontrmanifestantów, nie zawsze wyrażających swój sprzeciw w sposób pokojowy.

Nie zdezaktualizowały się też zagrożenia dla ochrony prawa do prywatności i wolności komunikowania się, których bezpośrednim źródłem jest obowiązywanie szeregu przepisów, dających Policji oraz innym służbom szerokie uprawnienia dotyczące stosowania kontroli operacyjnej oraz pobierania danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych. Zastrzeżenia w tym zakresie wywołuje zarówno zakres zbieranych przez te służby danych o jednostce jak też brak efektywnej kontroli sądowej (bądź innego niezależnego organu) procesu pozyskiwania tych danych.

Z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji wolności osobistej wiele zastrzeżeń nasuwa funkcjonowanie Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym, a zwłaszcza umieszczanie tymczasowo w tym Ośrodku osób na podstawie stosowanych na zasadzie analogii przepisów procedury cywilnej dotyczących zabezpieczenia roszczenia. Przepisy te, stosowane w drodze analogii nie spełniają konstytucyjnego wymogu pozbawienia wolności osobistej na zasadach określonych w ustawie.

Odnotować także należy zagrożenia dla sfery wolności osobistej związane z niepokojącym wzrostem stosowania tymczasowego aresztowania (z 4162 przypadków na koniec roku 2015 do 8 520 na koniec 2019 roku) przy równoczesnym spadku przestępczości. Tymczasowe aresztowanie stosowane jest zbyt często, zaś uzasadnienia postanowień sądowych o zastosowaniu tego najgłębiej ingerującego w wolność jednostki środka w wielu wypadkach sprowadzają się do schematycznego odwołania się do treści przepisu pozwalającego na jego zastosowanie.

Podejmowane wielokrotnie na przestrzeni ostatnich lat interwencje Rzecznika Praw Obywatelskich nie doprowadziły też do wyeliminowania z polskiego systemu prawnego instytucji ubezwłasnowolnienia i zastąpienia jej systemem wspierania podejmowania decyzji. Stan ten godzi w przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka, osoba całkowicie ubezwłasnowolniona staje się bowiem wyłącznie przedmiotem decyzji podejmowanych wobec niej przez osoby trzecie, a jej akty woli, nawet jeśli jest zdolna je wyrazić, nie mają żadnego znaczenia.

Zmiany wprowadzone w zakresie funkcjonowania publicznej radiofonii i telewizji poddały tę sferę kontroli politycznej. Organ konstytucyjny jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, stojący na straży wolności słowa i prawa do informacji, został ograniczony w swoich kompetencjach przez pozakonstytucyjne ciało w postaci Rady Mediów Narodowych, co narusza ustrojowe gwarancje wolności środków społecznego przekazu oraz wolności wyrażania poglądów i pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2016 r. uznający ten stan rzeczy za niezgodny z Konstytucją nie został natomiast dotychczas wykonany.

Nie nastąpiła też poprawa sytuacji opiekunów osób dorosłych z niepełnosprawnością w zakresie otrzymywania świadczeń opiekuńczych. Choć korzystny dla nich wyrok Trybunału Konstytucyjnego został wydany w 2014 r., nie został on wykonany. Zmusza to opiekunów tych osób do inicjowania długotrwałych postępowań przed organami administracji publicznej, a następnie sądami administracyjnymi w celu wyegzekwowania przysługujących im praw.

W 2019 r. w świetle skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich pogłębiły się też problemy związane z realizacją konstytucyjnego prawa równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Brak personelu medycznego, zbiurokratyzowanie systemu i jego niedofinansowanie powoduje, że dostęp do opieki zdrowotnej odbiega od standardu wyznaczonego przez normy konstytucyjne.

Istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnego obowiązku władz publicznych ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi ma wydany w 2019 r. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie możliwości unieważnienia kredytu konsumenckiego indeksowanego do franka szwajcarskiego. Daje on bowiem nie tylko możliwość przywrócenia równowagi między stronami umowy poprzez usunięcie nieuczciwych postanowień umowy, lecz przypomina także, że sąd krajowy w świetle prawa unijnego jest zobowiązany zapewnić konsumentowi odpowiednio skuteczną ochronę, co w niektórych przypadkach może oznaczać obowiązek działania sądu z urzędu.

Także, co jest źródłem wielu problemów po stronie lokatorów i zakłóceń w obrocie nieruchomościami, nie została uregulowana kwestia skutków powojennych wywłaszczeń i nacjonalizacji. Nie zostały uchwalone żadne przepisy, które ujmowałyby w ramy prawne ciągle żywo toczące się postępowania administracyjne i sądowe dotyczące odzyskiwania przez byłych właścicieli (a raczej obecnie ich spadkobierców) utraconych w przeszłości nieruchomości.

Są to tylko niektóre problemy systemowe, które zostały ujawnione w związku ze skargami rozpoznawanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2019 r. Ich rozwinięcie zawiera szczegółowe omówienie spraw rozpatrywanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2019 r.



# CZĘŚĆ I

Stan  
przestrzegania  
wolności  
i praw  
człowieka  
i obywatela

# 1. zasady ogólne konstytucji

## 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. Niekonstytucyjność instytucji ubezwłasnowolnienia całkowitego

Podjęmowane działania<sup>1</sup>, mające na celu likwidację w polskim systemie prawnym ubezwłasnowolnienia, nie zakończyły się powodzeniem, dlatego Rzecznik przystąpił<sup>2</sup> do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zainicjowanego skargą konstytucyjną i dotyczącego niezgodności art. 13 § 1 Kodeksu cywilnego (ubezwłasnowolnienie całkowite) z Konstytucją. Rzecznik przedstawił<sup>3</sup> stanowisko, że instytucja ubezwłasnowolnienia całkowitego narusza godność człowieka (art. 30 Konstytucji), ponieważ pozbawia go możliwości decydowania nawet w najmniejszym stopniu o samym sobie, czyniąc przedmiotem arbitralnych decyzji ze strony innych podmiotów oraz art. 47 Konstytucji, ponieważ nadmiernie i nieproporcjonalnie ogranicza życie prywatne i rodzinne osoby ubezwłasnowolnionej oraz ingeruje w sposób nieuzasadniony w wolność człowieka.

Sprawa ta nadal oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

### 2. Zagwarantowanie praw osobom starszym

Przyjęta w dniu 26 października 2018 r. przez Radę Ministrów *Polityka Społeczna wobec osób starszych do 2030 r. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność* stanowi ważny punkt odniesienia dla rozwoju dalszych działań na poziomie krajowym. Rzecznik docenia, że wskazuje ona obszary i cele oraz wiąże je z określonymi podmiotami, ale nie można przyjąć, że w obecnym kształcie jest to instrument wystarczający w obliczu czekających wyzwania. Rzecznik wskazał działania, które można

<sup>1</sup> Informacja RPO za 2018 r., str. 28.

<sup>2</sup> IV.7024.23.2018 z 25 września 2018 r., sygn. akt SK 23/18.

<sup>3</sup> Pismo z 11 stycznia 2019 r.

przeprowadzić w krótszym terminie niż opracowanie nowej strategii senioralnej. Wśród tych działań kluczowa wydaje się kompleksowa nowelizacja ustawy o osobach starszych<sup>4</sup>.

W pierwszej kolejności Rzecznik ponowił apel o zwiększenie zaangażowania rządu w przygotowanie nowego instrumentu ochrony praw osób starszych. Przy prognozowanych zmianach demograficznych, obejmujących zmianę w proporcjach między pokoleniami, a także przyśpieszenie przyrostu liczby osób w wieku 80+ w 2025 r., związanych z wchodzeniem osób urodzonych podczas powojennego wyżu w ten wiek, polskie społeczeństwo potrzebuje dodatkowych działań, które pozwolą skutecznie przygotować się na zmiany. Opracowanie i przyjęcie Konwencji o prawach osób starszych byłoby milowym krokiem w pracy nad niezbędnymi zmianami oraz instrumentem, który wspierałby rządzących zarówno na poziomie lokalnym, jak i centralnym we wprowadzaniu niezbędnych rozwiązań, a dla obywateli stanowiłby istotny dokument, do którego mogliby się odwoływać w swoich kontaktach z administracją publiczną. Dyskusja o Konwencji o prawach osób starszych na forum ONZ wskazuje również, że należy zweryfikować paternalistyczne podejście do osób, które ze względu na wiek, a także na związane z nim choroby demencyjne, potrzebują większego wsparcia. Pomijanie zdania osób starszych w zakresie spraw, które ich dotyczą, a w których chcą i mogą się wypowiedzieć oraz zdecydować, stanowi również naruszenie ich autonomii oraz godności. Jednym z możliwych środków zaradczych byłby efektywny mechanizm zgłaszania nadużyć i przemocy dostępny na poziomie konkretnych instytucji opiekuńczych, takich jak domy pomocy społecznej, ale również na poziomie lokalnym dla mieszkańców w starszym wieku. Szczegółowe procedury działania powinny zapewnić dotarcie z informacją o możliwości zgłaszania nadużyć i zaniedbań do osób osamotnionych lub pozostających w izolacji społecznej.

W wyniku analizy *Polityki społecznej wobec osób starszych do 2030 r.* Rzecznik zauważył także, że często jako sposób monitorowania w tym dokumencie podaje się liczbę podmiotów, którym zostało udzielone wsparcie finansowe, lub które wzięły udział w określonym działaniu. Są to jednak uproszczone wskaźniki ilościowe, skonstruowane tak, że trudno na ich podstawie wnioskować, czy dane działanie zostało wykonane w sposób satysfakcjonujący, oraz czy w sposób rzeczywisty wpłynęło na poprawę sytuacji osób starszych. Ponadto cele określone w poszczególnych obszarach powinny mieć charakter mierzalny. Brak możliwości oceny skuteczności działań przekłada się na brak możliwości pełnoprawnego stwierdzenia, że prawa osób starszych są w Polsce skutecznie chronione. W opinii Rzecznika stosownym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie dla poszczególnych zadań przemyślanych mierników odnoszących się także do jakościowych aspektów działań. W pierwszej kolejności wydaje się właściwe wprowadzenie ankiet mierzących zadowolenie samych zainteresowanych odnośnie jakości działań podejmowanych na ich rzecz. Zasadne wydaje się również wprowadzenie wskaźników, które zestawiałyby liczbowo wyniki działań w kontekście zapotrzebowania na konkretne usługi (np. liczba osób, które potrzebują wsparcia w czynnościach życia codziennego w danym regionie/powiecie/gminie z liczbą usług świadczonych w miejscu zamieszkania). Biorąc pod uwagę, że „Polityka społeczna wobec osób starszych do 2030 r.” jest dokumentem ramowym, Rzecznik zarekomendował wprowadzenie adekwatnych wskaźników realizacji zadań poprzez nowelizację ustawy o osobach starszych oraz rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy, obejmującej dotychczas jedynie monitoring sytuacji osób starszych i realizacji polityki

<sup>4</sup> Ustawa z 11 września 2015 r. (Dz.U. poz.1705).

senioralnej, o ewaluację prowadzonych działań. Konieczne wydaje się również wprowadzenie instytucji koordynującej działania związane z polityką senioralną. Rzecznik powtórzył postulat dodania w ustawie o osobach starszych obszaru przeciwdziałania przemocy wobec osób starszych, którego zabrakło wśród obecnie obowiązujących 13 obszarów. Pełniąc funkcję niezależnego organu ds. równego traktowania Rzecznik jest też zobowiązany zwrócić uwagę na szczątkowe informacje przedstawiane dotychczas przez organy władzy publicznej w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek. Z tego względu rozporządzenie do omawianej ustawy powinno dookreślić sposób gromadzenia danych do Informacji o sytuacji osób starszych w Polsce, w szczególności w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek. Rzecznik zwrócił się<sup>5</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie o stanowisku w przedstawionych wyżej kwestiach.

W opinii<sup>6</sup> Ministra przyjęcie dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność nie spowoduje dodatkowych kosztów dla sektora finansów publicznych, a jego finansowanie będzie realizowane poprzez odpowiednią alokację dostępnych środków finansowych będących w dyspozycji jednostek sektora finansów publicznych, z uwzględnieniem celów ustanowionych w dokumencie, a także przeorganizowanie dostępnych zasobów ludzkich oraz zadań stosownie do wyzwań związanych z postępującym procesem starzenia się społeczeństwa polskiego. Minister podkreślił, że dokument jest nowym instrumentem służącym do interdyscyplinarnego i skoordynowanego realizowania polityki wobec osób starszych. Dlatego dopiero ocena działań prowadzonych w ramach kolejnych edycji Informacji Rady Ministrów o sytuacji osób starszych pozwoli na przygotowanie mechanizmów ewaluacji polityki senioralnej, a tym samym odpowie na pytanie, czy konieczna jest nowelizacja ustawy o osobach starszych i jaka powinna być jej ewentualna forma.

Minister poinformował<sup>7</sup> również, że resort opracowuje założenia do projektu pn. „Przeciwdziałanie przemocy wobec osób starszych i niepełnosprawnych”, planowanego do ewentualnej realizacji w ramach Programu „Sprawiedliwość” finansowanego z Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021, którego operatorem jest Ministerstwo Sprawiedliwości. Ewentualna możliwość realizacji projektu zależna będzie od akceptacji wniosku przez stronę norweską. Ponadto, resort popiera stanowisko Rzecznika związane z koniecznością kontynuowania przedsięwzięć mających na celu kompleksowy rozwój polityki senioralnej w Polsce. W związku z tym w Ministerstwie regularnie podejmowane są działania mające na celu podniesienie poziomu jakości życia osób starszych.

Rzecznik przyjął wyjaśnienia Ministerstwa i odnotował przychylne nastawienie resortu względem niektórych przedstawionych postulatów<sup>8</sup>. Ponownie zapytał jednak o zaangażowanie Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej w prace nad nową konwencją o prawach osób starszych, wskazując termin przekazania odpowiedzi na pytania przewodniczącego Grupy roboczej ONZ ds. Starzenia się dotyczące kolejnych obszarów tematycznych, tzn. dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz dostępu do rynku pracy, a także propozycji elementów normatywnych nowej

<sup>5</sup> XI.503.2.2016 z 10 maja 2019 r. i 24 czerwca 2019 r.

<sup>6</sup> Pismo z 31 maja 2019 r.

<sup>7</sup> Pismo z 31 lipca 2019 r.

<sup>8</sup> Pismo z 11 października 2019 r.

konwencji w zakresie dostępu do edukacji osób starszych oraz do zabezpieczenia społecznego. W odpowiedzi Minister przesłał przygotowany materiał w języku angielskim, zawierający informacje dotyczące pierwszych dwóch wymienionych tematów<sup>9</sup>.



### Przypadki naruszenia godności osób zatrzymanych przez funkcjonariuszy

Rzecznik podjął działania w dwóch sprawach dotyczących m.in. naruszenia godności osób zatrzymanych w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych w jednostkach Policji. Jedną ze spraw dotyczyła funkcjonariuszy z Wydziału Prewencji z Komendy Powiatowej w B.-Z.<sup>10</sup>, którzy robili zdjęcia pijanym bezdomnym na podłodze komisariatu i w toalecie, poniżali ich i wyśmiewali. Zrobione zdjęcia przekazywali sobie z komentarzami uwłaczającymi godności osób zatrzymanych. Drugą ze spraw dotyczyła opublikowania w internecie filmów nagranych podczas zatrzymania kobiety w Komendzie Miejskiej Policji we W.<sup>11</sup>. W obu przypadkach w stosunku do funkcjonariuszy prowadzone są postępowania karne, monitorowane przez Rzecznika.

<sup>9</sup> Pismo z 4 grudnia 2019 r.

<sup>10</sup> II.519.1183.2019

<sup>11</sup> II.519.1389.2019



# 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. Prawo osoby najbliższej do kontaktu telefonicznego z tymczasowo aresztowanym

Rzecznik zgłosił<sup>12</sup> udział w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej i przedstawił<sup>13</sup> stanowisko, że art. 217c § 4 Kodeksu karnego wykonawczego<sup>14</sup>, w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości złożenia przez osobę, z którą osoba tymczasowo aresztowana chce utrzymywać kontakt telefoniczny, będącą osobą najbliższą dla podejrzanego, zażalenia na zarządzenie o odmowie korzystania z aparatu telefonicznego i takie uprawnienie przyznaje jedynie osobie tymczasowo aresztowanej, jest niezgodny z konstytucyjną zasadą proporcjonalności oraz dwuinstancyjności postępowania.

Zgodnie z przepisami Kodeksu karnego wykonawczego tymczasowo aresztowany może korzystać z aparatu telefonicznego, z zastrzeżeniem, na zasadach określonych w regulaminie organizacyjno-porządkowym wykonywania tymczasowego aresztowania, za zgodą organu, do którego dyspozycji pozostaje. Organ, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje, wydaje zarządzenie o zgodzie na korzystanie z aparatu telefonicznego, chyba że zachodzi uzasadniona obawa, że zostanie ona wykorzystana w celu bezprawnego utrudniania postępowania karnego bądź do popełnienia przestępstwa, w szczególności podżegania do przestępstwa. W wypadku, gdy tymczasowo aresztowany pozostaje do dyspozycji kilku organów, wymagana jest zgoda każdego z nich, chyba że organy te zarządzają inaczej. Z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania wynika, że organ dysponujący bezzwłocznie wydaje zarządzenie o zgodzie na korzystanie z aparatu telefonicznego przez tymczasowo aresztowanego w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w celu po-

<sup>12</sup> IX.517.1357.219 z 8 lipca 2019 r., sygn. akt SK 32/19.

<sup>13</sup> Pismo z 24 września 2019 r.

<sup>14</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 676, ze zm.).

rozumiewania się z osobą najbliższą. Z kolei w świetle objętego skargą konstytucyjną art. 217c § 4 k.k.w. na zarządzenie o odmowie wyrażenia zgody na korzystanie z aparatu telefonicznego tymczasowo aresztowanemu przysługuje zażalenie do sądu, do którego dyspozycji pozostaje. Zażalenie na zarządzenie prokuratora rozpoznaje prokurator nadrzędny. Z tego przepisu wynika w związku z tym, że zażalenie na zarządzenie prokuratora o odmowie wyrażenia zgody na korzystanie z aparatu telefonicznego może złożyć wyłącznie osoba tymczasowo aresztowana. Uprawnienie takie nie przysługuje natomiast osobie najbliższej tymczasowo aresztowanego, chociaż nie budzi wątpliwości to, że taka odmowa dotyka w sposób bezpośredni praw podmiotowych owej osoby najbliższej. Rzecznik zauważył, że zarówno tymczasowo aresztowany ma prawo utrzymywania więzi z rodziną i innymi osobami bliskimi, jak też takie prawo przysługuje osobom najbliższym, a w szczególności żonie tymczasowo aresztowanego. Ponadto, stosownie do obowiązującego prawa małżonkowie są obowiązani do wzajemnej pomocy, do współdziałania dla dobra rodziny, którą założyli oraz rozstrzygają wspólnie o istotnych sprawach rodziny. Tego stanu rzeczy w zakresie wzajemnych praw i obowiązków nie zmienia to, że jeden ze współmałżonków został tymczasowo aresztowany. Realizacja tych praw i obowiązków może wymagać, choćby w życiowych sprawach nagłych, telefonicznego kontaktu z osobą tymczasowo aresztowaną. W ocenie Rzecznika, w świetle powyższego, nie powinno budzić wątpliwości to, że odmowa wyrażenia przez prokuratora zgody na rozmowę telefoniczną osoby tymczasowo aresztowanej ze współmałżonkiem pozostającym na wolności, ingeruje w prawa podmiotowe tego współmałżonka.

## **2. Premiowanie przez niektóre samorządy dzieci zaszczepionych podczas rekrutacji do żłobków i przedszkoli publicznych**

Na podstawie doniesień medialnych<sup>15</sup> Rzecznik powziął informację o premiowaniu przez niektóre samorządy dzieci zaszczepionych podczas rekrutacji do żłobków i przedszkoli publicznych. Część organów prowadzących wskazuje poddanie dziecka obowiązkowym szczepieniom jako dodatkowe kryterium rekrutacyjne w oparciu o przepisy Prawa oświatowego<sup>16</sup> (dalej jako: „u.p.o.”). Do Biura RPO również wpłynęły wnioski, w których obywatele zwracali uwagę, że samorządy wprowadzające sporne kryterium nie uwzględniają sytuacji, w których niepoddanie dziecka obowiązkowemu szczepieniu jest spowodowane zaniedbaniem lekarza. Wnioskodawcy podnosili, że w praktyce zdarzają się przypadki, w których lekarze nie wykluczają przeciwwskazań do szczepienia i nie wystawiają zaświadczenia o przeprowadzonym lekarskim badaniu kwalifikacyjnym. W tego typu przypadkach cel wprowadzania wskazanego kryterium rekrutacyjnego, jakim jest mobilizowanie rodziców do poddawania dzieci szczepieniom, nie jest realizowany. Rzecznik podkreślił, że obowiązek poddania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej obowiązkowym szczepieniom ochronnym w ramach Programu Szczepień Ochronnych wynika wprost z przepisów prawa. Obowiązek ten może być zniesiony lub ograniczony tylko przez ustawodawcę oraz Ministra Zdrowia (w zakresie ustalenia wykazu chorób zakaźnych objętych obowiązkiem

<sup>15</sup> Zob. T. Zółciak, Nabór do przedszkoli i żłobków: Szczepione dzieci specjalnie premiowane? MEN ma wątpliwości, artykuł dostępny: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/zdrowie/artykuly/1411208.szczepione-dzieci-a-nabor-do-przedszkolii-zlobkow.html>, [dostęp: 24.07.2019 r.].

<sup>16</sup> Ustawa z 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1148).

szczepień ochronnych oraz osób lub grup osób obowiązanych do poddawania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym). W ocenie Rzecznika rozwiązania prawne przyczyniające się do mobilizowania rodziców do poddawania dzieci obowiązkowym szczepieniom zasługują na aprobatę. Rozwiązania takie muszą być jednak zgodne z konstytucyjnymi standardami ochrony praw i wolności. Niewątpliwie, zgodnie z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji, zasadne byłoby więc uregulowanie wskazanych kwestii na poziomie ustawowym. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>17</sup> do Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska i rozważenie zasadności podjęcia odpowiednich zmian legislacyjnych.

### **3. Brak środka zaskarżenia w przypadku stosowania środków przymusu bezpośredniego**

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>18</sup> Rzecznika dotyczący przepisów, które nie przewidują możliwości złożenia zażalenia na zastosowanie środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej.

Postanowieniem<sup>19</sup> Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie z uwagi na cofnięcie wniosku przez Rzecznika. Decyzja Rzecznika uzasadniona była dokonаныmi zmianami w składzie orzekającym Trybunału, które nie miały podstawy prawnej w obowiązujących przepisach, a także wprowadzeniem do składu orzekającego osób, które zostały wybrane z naruszeniem Konstytucji.

---

<sup>17</sup> VII.7037.126.2019 z 19 grudnia 2019 r.

<sup>18</sup> Informacja o działalności RPO za 2016 r., str. 92.

<sup>19</sup> Postanowienie TK z 5 czerwca 2019 r., sygn. akt K 7/16.

# 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. Sposób obliczania wymiaru kary łącznej

Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek<sup>20</sup> Rzecznika o stwierdzenie niezgodności z konstytucyjną zasadą równości art. 86 § 4 Kodeksu karnego w zakresie, w jakim różnicuje sytuacje osób, wobec których zastosowanie miała już wcześniej instytucja kary łącznej, od osób, co do których ta instytucja zastosowania nie miała, w ten sposób, że umożliwia w stosunku do tej pierwszej kategorii osób podwyższenie dolnej granicy kary łącznej, a także orzeczenie kary rodzajowo surowszej, tj. kary 25 lat pozbawienia wolności.

Trybunał Konstytucyjny podzielił<sup>21</sup> zastrzeżenia Rzecznika i stwierdził, że art. 86 § 4 k.k. jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równości. Trybunał podkreślił, że konsekwencją obowiązywania kwestionowanego przepisu jest zróżnicowanie sytuacji osób posiadających taką samą cechę relewantną, tj. skazanych za kilka czynów zabronionych na kary jednostkowe w tym samym wymiarze. Okolicznością mającą wpływ na zróżnicowanie tej sytuacji jest jedynie fakt, czy przed wydaniem ostatecznego wyroku łącznego, wcześniej były im wymierzone kary łączne. W ocenie TK, kryterium takie jest arbitralne i pozostaje bez związku z celem wprowadzenia tego przepisu do porządku prawnego. Trybunał stwierdził ponadto, że art. 86 § 4 k.k. nie spełnia warunku relewantności i proporcjonalności. Przepis ten wywołuje także wątpliwości co do jego zgodności z zasadą określoności sankcji karnej wypływającą z art. 42 ust. 1 Konstytucji, bowiem sprawca nie jest w stanie apriorycznie przewidzieć, w jakim okresie mieścić będzie się wymiar ostatecznie grożącej mu kary łącznej.

### 2. Implementacja Europejskiego Aktu o Dostępności

W dniu 7 czerwca 2019 r. została opublikowana dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów dostępności produktów i usług<sup>22</sup> (EAA). Dyrektywa stanowi długo oczekiwaną przez środowisko osób z niepełnosprawnościami regulację, która stawia przed państwami członkowskimi cele w zakresie zwiększenia dostępności powszechnie używanych produktów i usług dla wszystkich obywateli Unii Europejskiej, niezależnie od ich sprawności. Zadaniem Europejskiego Aktu o Dostępności jest także ułatwianie wdrażania w życie postanowień Konwencji

<sup>20</sup> Informacja RPO za 2017 r., str. 61.

<sup>21</sup> Wyrok TK z 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt K 14/17.

<sup>22</sup> Dyrektywa 2019/882 z 17 kwietnia 2019 r.

o prawach osób niepełnosprawnych, w tym przede wszystkim jej art. 9, stanowiącego o obowiązku państw-stron do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępności na zasadzie równości z innymi osobami.

Mając na uwadze jak istotne jest to zagadnienie, Rzecznik z zadowoleniem przyjął informację o toczących się pracach legislacyjnych nad rządowym projektem ustawy o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. W ocenie Rzecznika wskazana ustawa stanowi ważny i potrzebny krok we wdrażaniu postanowień Konwencji w Polsce. Istotnym jest zwłaszcza przyjęcie w projekcie ustawy szerokiej definicji osoby ze szczególnymi potrzebami, która nawiązuje do definicji osoby z niepełnosprawnością zawartą w Konwencji, ale uwzględnia także seniorów i inne osoby z trudnościami funkcjonalnymi, a także uznanie zasad uniwersalnego projektowania oraz obowiązku zapewnienia racjonalnych usprawnień, rozumianych zgodnie z duchem tejże Konwencji, za instrumenty służące zapewnieniu dostępności. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>23</sup> do Ministra Inwestycji i Rozwoju z prośbą o poinformowanie, jakie są zamierzenia Ministra odnośnie implementacji ww. dyrektywy, w szczególności o przedstawienie harmonogramu prac związanych z tym procesem oraz o wyjaśnienie, czy i w jaki sposób przepisy wskazanego projektu ustawy o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami będą wdrażać postanowienia Europejskiego Aktu o Dostępności.

Minister poinformował<sup>24</sup>, że planowane jest zorganizowanie dla właściwych instytucji, resortów i partnerów społecznych spotkania informacyjnego nt. EAA, które będzie formalnym otwarciem konsultacji w tym zakresie. Ponadto, Minister zwrócił się z prośbą o analizę właściwych dla ich zakresów kompetencji aktów prawnych pod kątem konieczności nowelizacji w związku z implementacją EAA, a także o wskazanie osób do kontaktu ws. wdrożenia dyrektywy. Wypracowane rozwiązania będą wymagały konsultacji z Ministerstwem Finansów pod względem ich skutków finansowych, w tym w szczególności dla budżetu państwa. Termin przygotowania wskazanej analizy zakładany jest na koniec 2019 r. W zależności od jej wyników, ustalony zostanie szczegółowy harmonogram wdrożenia EAA, przy czym obecne założenia MliR przewidują przekazanie projektu ustawy do uzgodnień międzyresortowych w połowie 2021 r.

Ustawa o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>25</sup> weszła w życie w dniu 20 września 2019 r. wprowadzając regulację w zakresie certyfikowania dostępności i koordynacji działań w celu jej zapewnienia.



### Oświadczenie RPO w sprawie akcji „Nie świruj idź na wybory”

Rzecznik wyraził poparcie<sup>26</sup> dla inicjatyw, których celem jest zachęcenie obywaterek i obywateli do udziału w zbliżających się wyborach parlamentarnych. Rzecznik stanowczo sprzeciwił się natomiast konstruowaniu kampanii profrekwencyjnych w oparciu o stereotypy dotyczące grup narażonych na dyskryminację, w tym osób chorujących psychicznie. RPO zwrócił uwagę, że osoby z nie-

<sup>23</sup> XI.815.4.2019 z 18 lipca 2019 r.

<sup>24</sup> Pismo z 5 sierpnia 2019 r.

<sup>25</sup> Ustawa z 19 lipca 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1696).

<sup>26</sup> Treść oświadczenia RPO dostępna pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/oswiadczenie-rzecznika-praw-obywatelskich-w-sprawie-akcji-nie-swiruj-idz-na-wybory>

pełnosprawnościami są jedną z grup w sposób szczególny narażonych na wykluczenie społeczne. Wśród nich w stosunkowo najgorszej sytuacji znajdują się osoby chorujące psychicznie. Powielanie krzywdzących stereotypów narosłych wokół osób z niepełnosprawnością psychiczną ma widoczny wpływ choćby na ich sytuację na rynku pracy, co skutkuje spychaniem ich na margines życia społecznego.

W ocenie Rzecznika język używany w stosunku do przedstawicieli grup narażonych na dyskryminację niezmiennie obrazuje poziom debaty publicznej w demokratycznym państwie, a nadużycia dotyczące osób z zaburzeniami psychicznymi stanowią szczególny rodzaj radykalizacji języka publicznego.

# Art. 32. ust. 2

## – Zasada niedyskryminacji

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

### 1. Ograniczona ochrona prawna przed dyskryminacją w dostępie do usług

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Prokuratora Generalnego, do którego Rzecznik zgłosił<sup>27</sup> udział w postępowaniu, o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 138 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto zajmując się zawodowo świadczeniem usług umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany, podlega karze grzywny.

W wyroku<sup>28</sup> Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił stanowiska Rzecznika. W ocenie Trybunału trudno uznać, by penalizacja odmowy świadczenia usługi bez uzasadnionej przyczyny zaspokajała społeczne poczucie sprawiedliwości. Rozwiązanie to nie spełnia też celu ogólnoprewencyjnego. Ma to związek przede wszystkim z niską świadomością społeczną co do charakteru kwestionowanej regulacji, jaki był jej przypisywany. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sankcja wynikająca z art. 138 k.w. i praktyka jej stosowania nie potwierdzają tezy, że rozwiązanie to oddziałuje na sprawcę wykroczenia w taki sposób, że nie popełni on w przyszłości danego czynu. Analiza praktyki stosowania skarżonej normy potwierdza, że w sprawach dotyczących art. 138 k.w. albo wymierzone kary są niskie, albo sąd odstępuje od ich wymierzenia. Trudno zatem uznać, że skarżona norma ma walor prewencyjny czy wychowawczy. Nie realizuje ona także funkcji represyjnej. Zdaniem Trybunału kwestionowana norma nie kompensuje również w dostateczny sposób naruszenia związanego z dyskryminacją. By naprawić uszczerbek w dobrach osobistych osoby, która doznała dyskryminacji, konieczne jest bowiem uruchomienie innych środków prawnych. Art. 138 k.w. nie jest przydatny ani do ochrony interesów ekonomicznych konsumentów, ani do ochrony niematerialnych interesów konsumentów, ani wreszcie do ochrony przed działaniami antydyskryminacyjnymi. Ponadto, jeśli jednym z podstawowych interesów konsumenta jest to, by usługa, o którą się zwraca była zrealizowana, a z art. 138 k.w. nie wynika obowiązek określonego działania dla zobowiązanego do świadczenia, to ukaranie za odmowę świadczenia usług umyślnie bez uzasadnionej przyczyny nie ochroni interesów konsumenta. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że penalizacja odmowy świadczenia usług, o której mowa w art. 138 k.w., nie jest konieczna dla ochrony interesów konsumentów, ani ochrony przed aktami dyskryminacji.

W ocenie Rzecznika wydanie opisanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest niezwykle istotne dla systemu prawa antydyskryminacyjnego w Polsce. Rzecznik prezentuje pogląd, że usu-

<sup>27</sup> Informacja RPO za 2018 r., str. 46-47.

<sup>28</sup> Wyrok TK z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 16/17.

nięcie z obowiązującego porządku prawnego normy z art. 138 k.w. niesie za sobą szereg negatywnych konsekwencji dla realizacji zasady równego traktowania – zarówno pod względem znacznego ograniczenia prawnej ochrony przed dyskryminacją, jak i społecznego znaczenia tej zmiany.

W wystąpieniu do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania Rzecznik podkreślił<sup>29</sup>, że z dniem 4 lipca 2019 r., kiedy to omawiany przepis z art. 138 k.w. utracił moc, powstało realne zagrożenie występowania zjawiska segregacji na rynku usług. Pojawiły się bowiem w przestrzeni publicznej komentarze, jakoby przedmiotowy wyrok TK potwierdzał istnienie tzw. powszechnej klauzuli sumienia, tj. poglądu, zgodnie z którym usługodawca może dowolnie dobierać sobie klientów, których obsługuje. Powyższa błędna interpretacja nie tylko doprowadziła do chaosu informacyjnego w debacie publicznej, ale może przynosić w przyszłości realny skutek w postaci dyskryminacji w obszarze świadczenia usług i przeświadczenia o bezkarności, a nawet legalności takich działań.

W aktualnym stanie prawnym osobie, która doświadczyła dyskryminacji w dostępie do usług pozostaje jedynie droga cywilna dochodzenia swoich praw. Staje ona więc przed koniecznością poradzenia sobie ze sprawą bez pomocy państwa.

Ułomności powództwa cywilnego jako mechanizmu ochrony przed dyskryminacją, dostępnego przede wszystkim w formie pozwu o ochronę dóbr osobistych w trybie Kodeksu cywilnego, ustawodawca próbował wyeliminować w szczególnej regulacji powództwa z ustawy o równym traktowaniu<sup>30</sup>. Interpretacja zakresu stosowania tej ustawy może jednak budzić wątpliwości, co przekłada się na niską efektywność tych rozwiązań. W przekonaniu Rzecznika odszkodowanie, o którym mowa w art. 13 ust. 1 tej ustawy należy rozumieć nie tylko jako środek ochrony prawnej zmierzający do naprawienia szkody majątkowej, ale także – jako zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową. Nie ulega wobec tego wątpliwości, że nawet gdyby przyjąć, że art. 13 ust. 1 ustawy o równym traktowaniu nie przyznaje wprost prawa do zadośćuczynienia, to odszkodowanie, o którym mowa w tym przepisie, powinno oczywiście obejmować także naprawienie szkody niemajątkowej. Jeśli jednak w praktyce orzeczniczej przepis rodzi wątpliwości interpretacyjne, należy rozważyć zasadność odpowiedniej zmiany jego brzmienia lub też zintensyfikowania szkoleń z zakresu prawa antydyskryminacyjnego oferowanych w ramach szkolenia zawodowego dla sędziów.

Już w trakcie prac legislacyjnych ustawa o równym traktowaniu budziła istotne zastrzeżenia. Podstawowym zarzutem było zróżnicowanie sytuacji prawnej ofiar nierównego traktowania ze względu na ich cechę osobistą, będącą jednocześnie przesłanką dyskryminacji. Ustawa najszerszą ochronę przyznaje bowiem osobom traktowanym nierówno ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość, najściślej chroni zaś ofiary dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie, światopogląd, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną. Ponadto, zakres zastosowania ustawy jest ograniczony do sytuacji naruszenia zasady równego traktowania ze względu na zamknięty katalog przesłanek dyskryminacyjnych, wymienionych w art. 1 ustawy o równym traktowaniu. W konsekwencji, gwarancje jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony przed dyskryminacją nie są zapewnione w stopniu wystarczającym. Za konieczne Rzecznik uznał zatem

<sup>29</sup> XI.816.17.2016 z 31 lipca 2019 r.

<sup>30</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219), dalej także jako: ustawa o równym traktowaniu.



zastąpienie fragmentarycznej regulacji z ustawy o równym traktowaniu rozwiązaniem prawnym zapewniającym ochronę przed dyskryminacją z jakiegokolwiek przyczyny.

W następstwie wskazanych mankamentów ustawy o równym traktowaniu praktyczne zastosowanie jej przepisów w sprawach o ochronę przed dyskryminacją jest znikome. W ciągu ostatnich lat zidentyfikowano jedynie kilka postępowań sądowych toczących się na podstawie tej ustawy. Nie tylko świadczy to o jej nieskuteczności, ale też podważa efektywność implementacji dyrektyw unijnych w zakresie realizacji zasady równego traktowania w Polsce.

Rzecznik zwrócił także uwagę, że dodatkowym problemem pozostaje niewiarygodny system gromadzenia danych na temat spraw dotyczących naruszenia zasady równego traktowania toczących się przed sądami powszechnymi. Dane, którymi dysponuje Ministerstwo Sprawiedliwości obarczone są licznymi błędami, a informacje o rzeczywistej liczbie takich spraw zbierane są wyrywkowo przez Rzecznika oraz organizacje pozarządowe. Utrudnia to prowadzenie rzetelnego monitoringu praktyki stosowania przepisów ustawy o równym traktowaniu. Rzecznik zauważył, że w praktyce funkcjonowania swojego urzędu spotyka się ze znaczącą liczbą spraw kierowanych przez obywateli doświadczających dyskryminacji ze strony podmiotów prywatnych – w szczególności w obszarze dostępu do usług. Wydaje się zatem, że dla pełnej realizacji europejskich standardów działania organów ds. równego traktowania, konieczne jest umożliwienie organowi ds. równego traktowania podejmowania bezpośredniej interwencji również w takich sprawach, jak przypadki naruszeń zakazu dyskryminacji przez podmioty inne niż organy państwa. Niektóre państwa zdecydowały o powołaniu niezależnych organów ds. równego traktowania wprost wyposażonych w kompetencje rozstrzygania spraw o charakterze dyskryminacyjnym. Być może również taki model powinien być w Polsce rozważony do wprowadzenia.

Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania w odpowiedzi<sup>31</sup> wskazał, że brak jest prawnej możliwości oceny orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez inne organy państwa. W związku z tym Pełnomocnik nie kwestionuje zasadności usunięcia z systemu prawnego niezgodnej z Konstytucją normy wyrażonej w art. 138 k.w. w kształcie ustalonym ponad 35 lat temu. Ponadto poinformował, że za prace legislacyjne związane z wykonaniem wyroku TK odpowiada Ministerstwo Sprawiedliwości. W toku tych prac zostanie ustalona ewentualna konieczność uzupełnienia już wprowadzonych do systemu prawa norm, które będą spełniały zarówno unijne, jak i konstytucyjne standardy, których nie spełniały dotychczasowe przepisy.

## 2. Ewaluacja Krajowego Programu na rzecz równego traktowania na lata 2013-2016 i nowy plan

Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania poinformował<sup>32</sup> Rzecznika o podjęciu prac nad ewaluacją Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016 oraz zamiarze kontynuowania go w nowej perspektywie czasowej, tj. po 2016 r. Niestety, odpowiednie raporty nie były przekazywane do wiadomości publicznej. Tymczasem przedstawicielka Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, podczas sesji Komitetu ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Ra-

<sup>31</sup> Odpowiedź z dnia 13 grudnia 2019 r.

<sup>32</sup> Pismo z 14 listopada 2016 r.

sowej (CERD), która miała miejsce dnia 7 sierpnia 2019 r. w Genewie, poinformowała o dwukrotnej ewaluacji Krajowego Programu (w 2016 r. i w 2018 r.) oraz o przygotowywanych założeniach do nowego Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2021-2030. Rzecznik zwrócił się<sup>33</sup> do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania o udostępnienie wyników ewaluacji Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania dokonanego w latach 2016 i 2018 oraz przekazanie założeń do zapowiadanego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2021-2030, a także poinformowanie o przyjętym harmonogramie prac nad tym dokumentem, w szczególności zaś wskazanie jednostki odpowiedzialnej za opracowanie nowej edycji Krajowego Programu wobec rozwiązania Zespołu Monitorującego Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania w 2018 r.

W odpowiedzi<sup>34</sup> Pełnomocnik wskazał, że ewaluację Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016 wykonał zewnętrzny wykonawca w ramach projektu „Opracowanie i wdrożenie spójnego systemu monitorowania równości szans płci oraz modelu współpracy międzysektorowej na rzecz równości szans płci”. Opóźnienie w przygotowaniu ewaluacji wynikało z przesunięcia terminu rozpoczęcia realizacji projektu, co również wpłynęło na opóźnienie w przygotowaniu nowej edycji Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania. Generalne wnioski dotyczące efektywności i kontynuacji Programu w przedstawionej ewaluacji są zbieżne z wcześniejszymi ustaleniami Zespołu Monitorującego Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania, który uznał Program za istotny i warty kontynuacji instrument realizacji w Polsce polityki równego traktowania.

Pełnomocnik poinformował, że harmonogram opracowania nowej edycji Programu związany jest z realizacją niektórych etapów w ramach ww. projektu, w szczególności z opracowaniem raportów z badań otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego urzędów wojewódzkich, ministerstw oraz KPRM i GUS. W grudniu 2019 r. upływał termin realizacji umowy z wykonawcą odpowiedzialnym za przygotowanie raportów z badania otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego wspomnianych instytucji, jednak z uwagi na jakość oraz zakres przedstawionych raportów i diagnoz wymagają one dalszych prac, co może wpłynąć na dalsze przesunięcie się terminu przedstawienia pierwszej wersji Krajowego Programu. Opracowanie nowej edycji Programu związane jest również z koniecznością przygotowania strategicznych ram w zakresie równego traktowania (w tym w zakresie równości płci) na lata 2021-2030, wynikającą z negocjowanego obecnie projektu rozporządzenia PE i Rady UE ustanawiającego wspólne przepisy dla funduszy UE w latach 2021-2030.

Rzecznik będzie monitorował działania w tej sprawie, jako kluczowe dla realizowanej przez rząd polityki w zakresie zasady równego traktowania, w tym przeciwdziałania dyskryminacji.

### 3. Edukacja antydyskryminacyjna w szkołach

Zgodnie z Prawem oświatowym<sup>35</sup> do wychowawczych zadań szkoły należy zaliczyć rozwijanie wśród uczniów postaw tolerancji i otwartości światopoglądowej, a także zapewnienie każdemu

<sup>33</sup> XI.815.6.2018 z 22 sierpnia 2019 r.

<sup>34</sup> Pismo z 3 grudnia 2019 r.

<sup>35</sup> Ustawa z 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1148, ze zm.).

uczniowi bezpieczeństwa i warunków do prawidłowego rozwoju. W obliczu szczególnego zagrożenia, jakie stanowią dyskryminacja, uprzedzenia i motywowana nimi przemoc w środowisku szkolnym, o których świadczą wyniki badań oraz kierowane do Biura RPO skargi, wyeliminowanie tych zjawisk powinno stanowić oś współpracy wszystkich właściwych w sprawach dzieci i młodzieży organów państwa. Bezpieczeństwo i równe traktowanie wszystkich uczniów, niezależnie od ich pochodzenia etnicznego, koloru skóry, płci, wyznania, orientacji seksualnej, niepełnosprawności lub jakiegokolwiek innej cechy szczególnej, powinny być bowiem wartościami nadrzędnymi, niezależnymi od różnic światopoglądowych lub jakichkolwiek innych podziałów.

W ocenie Rzecznika za jedną z najbardziej skutecznych form zwalczania uprzedzeń i kształtowania akceptacji dla różnorodności można uznać edukację antydyskryminacyjną. Z tego względu Rzecznik kilkakrotnie kierował do Ministra Edukacji Narodowej postulat rozwinięcia obowiązującej obecnie podstawy programowej w zakresie treści związanych z prawami człowieka i równym traktowaniem<sup>36</sup>. W swoich wystąpieniach Rzecznik zwracał uwagę, że w obliczu braku satysfakcjonujących zajęć z edukacji antydyskryminacyjnej, Ministerstwo Edukacji Narodowej powinno zachęcać dyrektorów szkół i placówek do częstszego korzystania ze współpracy z organizacjami społecznymi, w szczególności w zakresie realizacji obowiązku przeciwdziałania dyskryminacji w środowisku szkolnym. Dlatego Rzecznik z niepokojem przyjął informacje o próbach zniechęcania uczniów przez władze szkolne, lub władz szkolnych przez organy nadzoru pedagogicznego, do podejmowania takich działań związanych z edukacją o prawach człowieka i równym traktowaniu, np. w ramach ogólnopolskiej akcji „Tęczowy Piątek”, mającej na celu okazanie solidarności z uczniami nieheteronormatywnymi i transpłciowymi.

Minister Edukacji Narodowej nie udzielił Rzecznikowi satysfakcjonujących wyjaśnień na temat kontroli przeprowadzonych przez organy nadzoru pedagogicznego w szkołach, w których zorganizowano wydarzenia w ramach akcji „Tęczowy Piątek” w październiku 2018 r.<sup>37</sup> Rzecznik zwrócił się więc o wyjaśnienia bezpośrednio do wszystkich kuratorów oświaty. Odpowiedzi wzbudziły wątpliwości Rzecznika, które przedstawił w ponownym wystąpieniu do MEN na ten temat<sup>38</sup>. W ocenie Rzecznika prawo rodziców do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniami, jak większość praw i wolności człowieka, nie ma charakteru absolutnego i może ulegać ograniczeniom związanym z koniecznością realizacji innych praw mających w danej sytuacji charakter nadrzędny, w tym prawa dziecka do nauki. Przy pełnym poszanowaniu prawa rodziców do wychowania dziecka w zgodzie z własnymi przekonaniami, należy zauważyć, że przyznanie w prawie oświatowym szerokich kompetencji radom rodziców, jako organom przedstawicielskim, umożliwiają jego odpowiednie wyważenie z edukacyjnymi i wychowawczymi obowiązkami szkoły. Procedurą opartą na warunku uzyskania pozytywnej opinii rady rodziców jest m.in. tryb nawiązywania przez szkołę współpracy z organizacją społeczną. Z tego względu wydawane przez niektórych kuratorów oświaty zalecenia dla dyrektorów szkół, zobowiązujące ich do konsultowania współpracy szkoły z organizacjami społecznymi z każdym indywidualnym rodzicem, wydają się nie mieć wystarczającego oparcia w przepisach. Stosowanie się do tych zaleceń skutkuje ograniczeniem uprawnień

<sup>36</sup> XI.800.3.2017 z: 17 stycznia 2019 r., 28 lutego 2019 r. i 21 października 2019 r.

<sup>37</sup> Pisma z dnia 7 stycznia 2019 r., 12 lutego 2019 r., 7 marca 2019 r.

<sup>38</sup> XI.800.3.2017 z 21 października 2019 r.

szkoły w zakresie prowadzenia działań wychowawczych, w tym edukacji antydyskryminacyjnej, przy współpracy z organizacjami społecznymi.

Zdaniem<sup>39</sup> Ministra nie można oczekiwać, że w podstawie programowej zostaną ujęte zagadnienia zaspokajające wszystkie oczekiwania. W ocenie resortu prawidłowa realizacja podstaw programowych w połączeniu z działaniami w programie wychowawczo-profilaktycznym zaplanowanymi po przeprowadzonej diagnozie potrzeb i problemów występujących w danej społeczności szkolnej, zapewniają we właściwym stopniu treści związane z tzw. edukacją antydyskryminacyjną. Minister zapewnił, że przepisy prawa umożliwiają szkołom zagwarantowanie bezpieczeństwa uczniom w szkołach i właściwą realizację zadań wychowawczo-profilaktycznych. W odpowiedzi na przedstawione przez Rzecznika uwagi na temat kontroli przeprowadzonych przez kuratorów oświaty w szkołach, które wzięły udział w akcji „Tęczowy Piątek”, Minister ustosunkował się tylko do kwestii podstaw przeprowadzenia wskazanych kontroli, wskazując że były one wynikiem skarg i interwencji wpływających do kuratorów oświaty od rodziców uczniów. Rzecznik kontynuuje postępowanie wyjaśniające w tej sprawie.

#### 4. Przeciwdziałanie mowie nienawiści

Rzecznik, jako uczestnik i obserwator debaty publicznej, odnotowuje niepokojące zmiany, jakim w ostatnich latach ulegał używany w tej debacie język. Zauważalna jest jego postępująca brutalizacja oraz niebezpieczna tendencja porzucenia dialogu na rzecz radykalnych opinii, które bazują na negatywnych emocjach i dążą do wywołania u odbiorców uczucia wrogości czy nienawiści wobec osób lub poglądów określanych jako inne bądź obce. Godność człowieka nie stanowi już rzeczywistej granicy swobody wypowiedzi. Zdaniem Rzecznika jedyną adekwatną odpowiedzią na język nienawiści i związane z nim zagrożenia dla demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa jest stworzenie kompleksowej strategii przeciwdziałania mowie nienawiści w przestrzeni publicznej. Rzecznik podkreślił, że mowa nienawiści powinna być postrzegana jako jedno z najpoważniejszych współczesnych zagrożeń związanych z poszanowaniem praw człowieka. Obowiązkiem władz publicznych jest natomiast zażegnanie tego zagrożenia i dążenie do rzeczywistej realizacji koncepcji demokratycznego społeczeństwa, wolnego od nienawiści i dyskryminacji.

Rzecznik duże nadzieje wiązał z powołaniem przez Prezesa Rady Ministrów w 2018 r. Międzyresortowego Zespołu ds. przeciwdziałania propagowaniu faszyzmu i innych ustrojów totalitarnych oraz przestępstwom nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość. Efekty pracy Zespołu okazały się jednak rozczarowujące. Głównym postulatem Zespołu było bowiem wprowadzenie do Kodeksu karnego przepisu penalizującego czynność oddawania czci lub upamiętniania postaci odpowiedzialnych za zbrodnie nazistowskie i komunistyczne, co w ocenie Rzecznika może być karane również w oparciu o istniejące już przepisy, jako publiczne propagowanie ustroju faszystowskiego, o którym mowa w art. 256 § 1 k.k. Zespół nie przedstawił natomiast żadnych nowych rozwiązań ani w zakresie przeciwdziałania mowie nienawiści w Internecie, ani zwalczania organizacji, o których

<sup>39</sup> Pismo z 21 listopada 2019 r.

mowa w art. 13 Konstytucji. Zespół nie wykorzystał zatem szansy na wypracowanie choćby zarysu strategii walki z przestępczością motywowaną nienawiścią.

W związku z powyższym, Rzecznik przedstawił<sup>40</sup> Prezesowi Rady Ministrów 20 rekomendacji w zakresie zwalczania mowy nienawiści, opartych na bieżącej działalności Rzecznika, analiz prowadzonych w Biurze RPO oraz wyników prac Okrągłego Stołu RPO ds. Walki z Mową Nienawiści, który zbierał się w latach 2015–2017. Propozycje te powinny stanowić przyczynek do poważnej debaty publicznej nad strategią przeciwdziałania mowie nienawiści.

W zakresie zmian na gruncie prawa, zdaniem Rzecznika, niezbędne jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej prowadzącej do zmiany przepisów Kodeksu karnego, tak aby za przestępstwa motywowane nienawiścią, podlegające ściganiu z urzędu, uznawane były również czyny popełniane ze względu na takie przesłanki dyskryminacyjne, jak niepełnosprawność, wiek, orientacja seksualna i tożsamość płciowa. W Kodeksie karnym powinien także znaleźć się przepis penalizujący członkostwo w organizacjach propagujących ustroje totalitarne lub podlegających do nienawiści rasowej, których istnienie jest zakazane w świetle art. 13 Konstytucji. Rzecznik zaproponował również stworzenie ustawowej definicji mowy nienawiści, za którą powinna zostać uznana każda forma wypowiedzi, która rozpowszechnia, podżega, propaguje lub usprawiedliwia nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm lub inne formy nienawiści oparte na nietolerancji, włączając w to nietolerancję wyrażaną w formie agresywnego nacjonalizmu lub etnocentryzmu, dyskryminacji lub wrogości wobec mniejszości lub osób wywodzących się ze społeczności imigrantów<sup>41</sup>.

Rekomendacje dotyczące walki z mową nienawiści w internecie to przede wszystkim opracowanie kodeksów dobrych praktyk przez dostawców usług internetowych i organizacje pozarządowe, powołanie niezależnych punktów kontaktowych i organów doradczych, czuwających nad egzekwowaniem obowiązków dostawców usług internetowych w zakresie przeciwdziałania mowie nienawiści oraz uświadomienie administratorów internetowych portali informacyjnych o obowiązku moderowania, filtrowania i usuwania komentarzy, które mogą stanowić mowę nienawiści. W opinii Rzecznika, celowe jest wprowadzenie po stronie usługodawców internetowych prawnego obowiązku zawiadomiania organów ścigania o stwierdzonych przypadkach mowy nienawiści. Pomocne byłoby przy tym stworzenie przez dostawców usług internetowych jednolitego formularza umożliwiającego użytkownikom zgłaszanie bezprawnych treści on line. Do skuteczniejszego zwalczania mowy nienawiści w internecie mogłoby też przyczynić się wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji tzw. ślepego pozwu. Zasadne wydaje się również utworzenie publicznie dostępnej listy zaufanych podmiotów zgłaszających, czyli organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które mają największe doświadczenie w przeciwdziałaniu mowie nienawiści i dysponują wiedzą ekspercką, pozwalającą na szybkie identyfikowanie bezprawnych treści.

Rzecznik podkreślił, że pożądane zmiany dotyczące świadomości społecznej i prawnej mogłyby nastąpić poprzez prowadzenie kampanii społecznych, szkoleń, warsztatów i treningów na temat szkodliwości mowy nienawiści, adresowanych m.in. do nauczycieli, policjantów, prokuratorów, sędziów, czy adwokatów i radców prawnych.

<sup>40</sup> XI.518.50.2017 z 19 lutego 2019 r.

<sup>41</sup> Zgodnie z Rekomendacją Komitetu Rady Ministrów Rady Europy nr R 97 (20) z dnia 30 października 1997 r.

Natomiast w odniesieniu do zmian związanych z działalnością organów władzy publicznej Rzecznik postuluje m.in. wydanie przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji rekomendacji na temat mowy nienawiści oraz kompleksową, zewnętrzną analizę działalności Komisji Etyki Poselskiej co do reakcji na zgłaszane przypadki mowy nienawiści. Konieczna jest także analiza postępowań prowadzonych przez prokuratury w całym kraju w sprawach o przestępstwa z nienawiści, w tym np. przegląd wszystkich spraw umorzonych przez prokuraturę w ostatnich 3 latach, w których możliwe było postawienie zarzutów stosowania mowy nienawiści. Obecna sytuacja wymaga również od partii politycznych stanowczych i jednoznacznych działań odrzucających mowę nienawiści jako formy prowadzenia debaty publicznej. Dlatego też, zdaniem Rzecznika, ważne jest zachęcanie ugrupowań politycznych do podpisywania Karty Europejskich Partii Politycznych na rzecz społeczeństwa nierasistowskiego<sup>42</sup>.

W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie odniósł się<sup>43</sup> do zgłoszonych przez Rzecznika postulatów. Ograniczył się jedynie do przedłożenia informacji o działaniach podejmowanych w resorcie lub podległych mu instytucjach w sprawach związanych z przeciwdziałaniem mowie nienawiści.

## 5. Dostęp studentów Lotniczej Akademii Wojskowej do oferty edukacyjnej



Omówienie: art. 70 ust. 4

– Równy dostęp do wykształcenia.



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

W Biurze RPO przeprowadzona została analiza postępowań prowadzonych przez prokuratury w latach 2015–2019 w sprawach o przestępstwa motywowane nienawiścią, które na różnych etapach objęte były monitoringiem Rzecznika. Po tej analizie RPO powziął wątpliwość, czy wszystkie grupy, realnie zagrożone tego typu przestępczością, są w sposób należyty przed nią chronione, i czy zachowaniom wymierzonym w niektóre z tych grup nie towarzyszy pewna pobłażliwość ze strony organów ścigania. Obawy Rzecznika co do skuteczności ochrony przed przestępstwami motywowanymi nienawiścią dotyczyły przede wszystkim migrantów, w tym uchodźców, wyznawców islamu, niektórych mniejszości narodowych lub etnicznych, a także osób LGBT, polityków oraz działaczy organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

W piśmie do Prokuratora Generalnego Rzecznik przedstawił<sup>44</sup> listę 30 spraw, w których działania prokuratur, a zwłaszcza wydawane przez nie postanowienia o umorzeniu postępowania lub odmno-

<sup>42</sup> Sygnatariusze Karty deklarują, że nie będą eksponować, publikować, rozpowszechniać ani popierać poglądów i stanowisk, które wzbudzają lub mogą wzbudzać uprzedzenia, wrogość i podziały między ludźmi różnego pochodzenia etnicznego lub narodowego i różnych przekonań religijnych. Równie istotne jest zaangażowanie w walkę z mową nienawiści władz miast i jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>43</sup> Pismo z 7 maja 2019 r.

<sup>44</sup> Pismo z 23 stycznia 2019 r.

wie wszczęcia śledztwa, mogły budzić zastrzeżenia co do zgodności ze standardami sformułowanymi m.in. przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, w tym z zasadami obiektywizmu i szczególnej staranności w ujawnianiu nienawistnej motywacji w działaniach sprawców. Rzecznik poprosił Prokuratora Generalnego o sprawdzenie, czy opisane sprawy prowadzone były prawidłowo i czy wszystkie decyzje prokuratorów znajdowały uzasadnienie w przepisach prawa i zgromadzonym materiale dowodowym. Na sporządzonej przez Rzecznika liście znalazły się zarówno sprawy związane ze zgromadzeniami publicznymi, podczas których dochodziło do propagowania symboli czy treści rasistowskich lub faszystowskich oraz publicznego nawoływania do nienawiści na tle narodowościowym, etnicznym lub wyznaniowym<sup>45</sup>, jak i sprawy dotyczące artykułów, wpisów bądź komentarzy pojawiających się w internecie, propagujących nienawistne ideologie, nawołujących do nienawiści lub znieważających osoby bądź grupy osób z powodu przypisywanych im cech. Przytłaczające zostały też głośne sprawy powieszenia na szubienicach zdjęć europosłów<sup>46</sup> oraz opublikowania w internecie „politycznych aktów zgonu” 11 prezydentów miast, którzy podpisali deklarację o współdziałaniu w dziedzinie migracji<sup>47</sup>.

W odpowiedzi poinformowano<sup>48</sup>, że po przeprowadzonej analizie akt wskazanych przez Rzecznika postępowań Prokuratura uznała, że w zdecydowanej większości działania prokuratorów, a także wydawane przez nich postanowienia o umorzeniu bądź odmowie wszczęcia śledztwa, były prawidłowe. Tylko w niektórych sprawach decyzja merytoryczna kończąca postępowanie podjęta została przedwcześnie. W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi brak jednak było uzasadnienia dla prezentowanego przez Prokuraturę stanowiska. W swoim piśmie Prokurator nie tylko nie odniósł się merytorycznie do wątpliwości sygnalizowanych przez Rzecznika, ale nawet nie wyjaśnił, czy w ogóle zostały one uwzględnione przy ocenie prawidłowości prowadzonych postępowań. Nie ujawnił również, w których sprawach decyzje prokuratorów okazały się przedwczesne i nie doprecyzował, na czym ich przedwczesność polegała. W związku z tym w kolejnym piśmie do Prokuratora Generalnego Rzecznik poprosił<sup>49</sup> o udzielenie szczegółowych wyjaśnień na temat wyników przeprowadzonej analizy.

<sup>45</sup> Były to m.in. sprawy dotyczące propagowania symboliki faszystowskiej i rasistowskiej oraz nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i wyznaniowych podczas uroczystości upamiętniających wybuch Powstania Warszawskiego, obchodzonych w Warszawie w dniu 1 sierpnia 2015 r., antyimigranckiej manifestacji zorganizowanej 25 sierpnia 2015 r. przez Młodzież Wszechpolską i Obóz Narodowo Radykalny (XI.518.33.2015), obchodów 82. rocznicy powstania Obozu Narodowo – Radykalnego, zorganizowanych w Białymstoku w dniu 16 kwietnia 2016 r. (XI.518.32.2016), czy Marszu Niepodległości, który przeszedł ulicami Warszawy w dniu 11 listopada 2017 r. (XI.518.90.2017).

<sup>46</sup> Do zdarzenia doszło podczas manifestacji zorganizowanej przez Ruch Narodowy Regionu Śląsko – Zagłębiowski w Katowicach w dniu 27 listopada 2017 r. – sprawa została umorzona w listopadzie 2019 r. z powodu braku znamion czynu zabronionego.

<sup>47</sup> Publikacja nastąpiła na portalu społecznościowym Facebook, na profilu Młodzieży Wszechpolskiej.

<sup>48</sup> Pismo z 28 listopada 2019 r.

<sup>49</sup> Pismo z 18 grudnia 2019 r.



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

Na przestrzeni 2019 r. ponad 50 organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla podjęło uchwały wyrażające sprzeciw wobec „ideologii LGBT”. Rzecznik skierował do pięciu wojewódzkich sądów administracyjnych skargi na takie uchwały, przyjęte przez gminy: Istebna (woj. śląskie), Lipinki (woj. małopolskie), Klwów (woj. mazowieckie), Serniki (woj. lubelskie) i Niebylec (woj. podkarpackie)<sup>50</sup>. Wcześniej swój sprzeciw co do takich działań organów władzy publicznej Rzecznik wyraził także w oświadczeniu<sup>51</sup>.

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

Skargi oczekują na rozpoznanie przez Wojewódzkie Sądy Administracyjne.



## Programy w telewizji publicznej naruszające godność i dyskryminujące osoby LGBT

Rzecznik dwukrotnie wystąpił do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji<sup>52</sup> o podjęcie działań w sprawach wyemitowanych w telewizji publicznej programów, które naruszyły godność osób nieheteronormatywnych i transpłciowych. W ocenie Rzecznika materiały, które opierając się na negatywnych stereotypach i uprzedzeniach wobec osób LGBT manipulują faktami i powielają społeczną nienawiść, pozostają dalekie od pluralizmu, bezstronności i wyważenia, którymi w myśl art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji<sup>53</sup> powinny cechować się programy emitowane przez media publiczne. Rzecznik zwrócił też uwagę Przewodniczącemu KRRiT, że przepis art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji formułuje wymagania wobec audycji i innych przekazów prezentowanych w mediach publicznych. Nie mogą one propagować działań sprzecznych z prawem, moralnością i dobrem społecznym, w tym zawierać treści dyskryminujących lub nawołujących do nienawiści. Chociaż orientacja seksualna i tożsamość płciowa nie zostały wymienione wprost jako przesłanki objęte zakazem dyskryminacji z art. 18 ust. 1 u.r.t., niewątpliwie są one cechami chronionymi prawnie przez art. 32 ust. 2 Konstytucji oraz przepisy umów międzynarodowych, będących w Polsce źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Również ustawa o radiofonii

<sup>50</sup> XI.505.13.2019 z 9 grudnia 2019 r.

<sup>51</sup> Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 17 maja 2019 r. wobec przyjmowania przez organy władzy publicznej deklaracji „przeciw ideologii LGBT” dostępne pod linkiem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/stanowisko-rpo-ws-przyjmowania-przez-organy-wladzy-publicznej-deklaracji-przeciw-ideologii-lgbt>.

<sup>52</sup> XI.505.4.2019 z 8 kwietnia 2019 r. i XI.505.27.2019 z 18 listopada 2019 r.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2019 r., poz. 361)



i telewizji wprost przywołuje orientację seksualną jako niedozwoloną podstawę nierównego traktowania, wskazując w art. 16 ust. 3 pkt 2, że przekazy handlowe nie mogą zawierać treści dyskryminujących między innymi ze względu na tę przesłankę. Okoliczność, że orientacja seksualna i tożsamość płciowa nie zostały wskazane *expressis verbis* w art. 18 ust. 1 u.r.t. nie może więc stanowić uzasadnienia dla emitowania w mediach publicznych treści dyskryminujących i nawołujących do nienawiści ze względu na te cechy szczególne.

W odpowiedzi na pierwsze z wystąpień Rzecznika, dotyczącego programu „Salon Dziennikarski”, Przewodniczący KRRiT podkreślił, że Krajowa Rada szczegółowo rozważyła przedstawione zarzuty i nie stwierdziła naruszeń ustawy<sup>54</sup>. W ocenie KRRiT audycja nie miała na celu całościowego i wszechstronnego omówienia tematu, ale chodziło w niej o zaprezentowanie stanowisk uczestników dyskusji, w wypowiedziach których występowały różnice. Każdy z dyskutantów prezentował zatem swoją opinię w zakresie omawianego tematu. Jako nadawca publiczny TVP S.A. wśród swoich zadań ma obowiązek sprzyjania swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli, formowaniu się opinii publicznej poprzez prezentowanie zróżnicowanych poglądów i stanowisk oraz wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej. Rzecznik oczekuje na odpowiedź w sprawie programu „Inwazja”.



### Homofobiczna wypowiedź kuratora oświaty

Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej<sup>55</sup> w sprawie wypowiedzi publicznej Małopolskiej Kurator Oświaty, w której określono działalność na rzecz praw osób LGBT jako „propagowanie pedofilii”. W ocenie Rzecznika wypowiedź ta miała wymiar homofobiczny, a użyte w niej porównania i sugestie były obraźliwe i wymierzone w godność osób LGBT. Rzecznik podkreślił, że jednym z podstawowych zadań kuratorów oświaty, jako organów realizujących politykę oświatową państwa, jest zapewnienie bezpiecznych warunków do nauki i rozwoju wszystkim uczniom, niezależnie od ich cech szczególnych (w tym orientacji seksualności i tożsamości płciowej). Z tego względu wszelkie przejawy nierównego traktowania w postępowaniu osób pełniących tę funkcję powinny spotkać się ze sprzeciwem i odpowiednimi sankcjami dyscyplinarnymi.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika<sup>56</sup> Minister Edukacji Narodowej wskazał, że nie znajduje podstaw do stwierdzenia zaniedbania lub nienależytego wykonywania zadań ustawowych przez Małopolskiego Kuratora Oświaty. Tę konkluzję pisma poprzedziło omówienie przepisów określających ustawowe zadania kuratorów oświaty, bez odniesienia się do przedmiotowej wypowiedzi i przedstawionej w jej kontekście zarzutów.

<sup>54</sup> Pismo z dnia 16 września 2019 r.

<sup>55</sup> Pismo z 11 marca 2019 r.

<sup>56</sup> Pismo z dnia 8 kwietnia 2019 r.



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

Sąd Rejonowy dla Warszawy – Mokotowa po rozpatrzeniu zażalenia Rzecznika uchylił postanowienie Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Warszawie o odmowie wszczęcia dochodzenia w zgłoszonej przez Rzecznika sprawie nawoływania do nienawiści ze względu na pochodzenie narodowe, etniczne i wyznanie w spocie wyborczym Komitetu Wyborczego Prawa i Sprawiedliwości *Wybierz #BezpiecznySamorząd* i przekazał sprawę Prokuraturze do ponownego rozpoznania<sup>57</sup>.

W zawiadomieniu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa Rzecznik wskazał, że nadrzędnym celem spotu było ukazanie migrantów, zwłaszcza uchodźców pochodzących z krajów arabskich i wyznających religię Islamu, w skrajnie negatywnym świetle i wywołanie u odbiorców uczucia lęku oraz wrogości wobec tej społeczności. Materiał składał się z instrumentalnie dobranych nagrań z ulicznych zamieszek, aktów agresji i brutalnych napadów, zarejestrowanych przez kamery monitoringu miejskiego, zdjęć wzburzonego tłumu, płonących samochodów i funkcjonariuszy kierujących broń w stronę agresywnych i zamaskowanych osób.

Uchylając postanowienie Prokuratora Sąd uznał je za przedwczesne – bez naukowej analizy treści i przekazu spotu Prokurator nie mógł stwierdzić, czy w omawianym przypadku zostały wyczerpane znamiona przestępstwa publicznego nawoływania do nienawiści na tle narodowościowym, etnicznym i wyznaniowym.

Kolejnym postanowieniem<sup>58</sup> Prokurator umorzył postępowanie w sprawie stwierdzając, że opisany w zawiadomieniu Rzecznika czyn nie nosi znamion czynu zabronionego, o którym mowa w art. 256 § 1 k.k. Prokurator uznał, że w spocie przedstawione zostały własne opinie jego twórców, co mieściło się w pełni w ramach wolności słowa gwarantowanej w Konstytucji RP. W ocenie Prokuratora spot nie zawierał również treści nawołujących do nienawiści: cele, jakie zostały mu nadane przez twórców były odmienne – w materiale chodziło jedynie o zwalczanie postaw przeciwników politycznych.

Rzecznik złożył zażalenie na postanowienie Prokuratora<sup>59</sup> i zakwestionował stanowisko, jakoby spot wyrażał jedynie własną opinię jego twórców. Powtórzył, że celem spotu, podobnie jak wszelkich innych materiałów wytwarzanych na potrzeby kampanii politycznych, było wywołanie u obiorców określonych emocji, w tym przypadku negatywnych, które skłonić ich miały do konkretnego zachowania: oddania głosu na dane ugrupowanie. Sama treść spotu, w ocenie Rzecznika, wypełniała znamiona przestępstwa publicznego nawoływania do nienawiści w rozumieniu art. 256 § 1 k.k. – materiał służyć miał bowiem do wzbudzenia uczucia silnej niechęci, złości, braku akceptacji, czy wręcz wrogości do poszczególnych osób lub całych grup społecznych czy wyznaniowych. Zażalenie Rzecznika oczekuje na rozpoznanie.

<sup>57</sup> Postanowienie z 19 lutego 2019 r., sygn. XIV Kp 4000/18.

<sup>58</sup> Postanowienie Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Warszawie z dnia 27 sierpnia 2019 r., sygn. akt PO I Ds 45.2019.

<sup>59</sup> Pismo z 9 września 2019 r.



## Przypadki publicznego propagowania ustroju faszystowskiego lub innego ustroju totalitarnego oraz publicznego nawoływania do nienawiści na tle narodowościowym, etnicznym i wyznaniowym podczas Marszu Niepodległości

Prokurator umorzył, z powodu niewykrycia sprawców lub braku znamion czynu zabronionego, postępowanie w sprawie publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa oraz publicznego nawoływania do nienawiści na tle narodowościowym, etnicznym i wyznaniowym podczas Marszu Niepodległości, który przeszedł ulicami Warszawy w dniu 11 listopada 2017 r.<sup>60</sup>. Jednym z zawiadamiających w tej sprawie był Rzecznik<sup>61</sup>. Mimo umorzenia postępowania Prokurator w dużej części podzielił ocenę przedstawioną przez Rzecznika. Zdaniem Prokuratora zgromadzony materiał dowodowy wskazywał, że podczas Marszu Niepodległości w dniu 11 listopada 2017 r. w Warszawie doszło do realizacji ustawowych znamion przestępstwa publicznego propagowania ustroju faszystowskiego i publicznego nawoływania do nienawiści w rozumieniu art. 256 § 1 k.k. Jak zauważył Prokurator, część nieustalonych uczestników zgromadzenia posiadała i prezentowała publicznie przedmioty, które były nośnikami treści nawołujących do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych i wyznaniowych, a także skandowała znieważającej treści okrzyki, które w świetle obowiązujących przepisów prawa uznać należy za nawołujące do nienawiści. Prokurator zwrócił uwagę, że sprawcy wymienionych wyżej czynów powinni zostać wykryci, a w razie konieczności ujęci, by w konsekwencji dalszych czynności procesowych mogli zostać pociągnięci do odpowiedzialności karnej. Tak się jednak nie stało. Organom ścigania nie udało się bowiem ustalić tożsamości sprawców ww. zachowań. W ocenie Prokuratora, możliwości dowodowe zostały wyczerpane, co uzasadniało umorzenie postępowania. Z tym stanowiskiem nie zgodził się Rzecznik – wobec czego złożył zażalenie na postanowienie Prokuratora<sup>62</sup>. Zażalenie RPO oczekuje na rozpoznanie.

<sup>60</sup> Postanowienie Prokuratury Okręgowej w Warszawie z dnia 20 grudnia 2019 r., Sygn. akt P O I Ds 292.2017.

<sup>61</sup> Pismo z 16 listopada 2017 r.

<sup>62</sup> Pismo z 7 stycznia 2020 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. Zróżnicowanie wieku emerytalnego według kryterium płci

Do Rzecznika kierowane były skargi wskazujące na możliwość dyskryminacji mężczyzn w obowiązującej regulacji prawnej ustalającej zróżnicowany wiek emerytalny według kryterium płci.

W opinii skarżących w świetle prawa międzynarodowego regułą jest równe traktowanie obu płci w zakresie zabezpieczenia emerytalnego. Oceną zgodności z Konstytucją art. 24 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2012 r. (a zatem, gdy prawo do emerytury kobiety osiągały w wieku 60 lat, zaś mężczyźni w wieku 65 lat) zajmował się Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując wniosek Rzecznika. Trybunał Konstytucyjny uznał<sup>63</sup> zróżnicowanie podstawowego wieku emerytalnego za zgodne z konstytucyjną zasadą równości, stanowiące uprzywilejowanie wyrównawcze usprawiedliwione w świetle norm konstytucyjnych, uzasadnione potrzebą niwelowania występujących różnic społecznych i biologicznych pomiędzy kobietami a mężczyznami. Ustawodawca przez zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn respektował zatem zasadę uprzywilejowania wyrównawczego kobiet, mającą w polskim systemie ubezpieczeń społecznych wielorakie uzasadnienie, zarówno historyczne, jak i prawne, wynikające chociażby ze wzmożonej ochrony macierzyństwa i wychowania dzieci, czy też kulturowo-społeczne wynikające z prowadzenia gospodarstw domowych głównie przez kobiety, które łącząc wymienione funkcje z aktywnością zawodową są w istocie obciążone podwójnymi obowiązkami. Różnice wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn są uznawane za zgodne z Konstytucją pod warunkiem, że osiągnięcie wieku emerytalnego nie powoduje zakończenia zatrudnienia. W opinii Rzecznika nadal istnieją okoliczności usprawiedliwiające uprzywilejowanie kobiet w prawie emerytalnym i z tego względu wątpliwości może budzić uznanie wyższego wieku emerytalnego mężczyzn w stosunku do kobiet za przejaw dyskryminacji mężczyzn. Względy społeczne nie mogą jednak spychać na dalszy tor argumentacji prawnej, a także oceny pod względem gospodarczym i finansowym kosztów funkcjonowania obecnych regulacji systemu emerytalnego oraz ich wpływu na wysokość przyszłych świadczeń. Zdaniem Rzecznika prezentowane w tym zakresie opinie, stanowiska i poglądy, w tym także pochodzące od organów unijnych, powinny być dostępne i stać się

<sup>63</sup> Wyrok TK z 15 lipca 2010 r. sygn. akt K 63/07.

przedmiotem toczącej się debaty publicznej. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>64</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o udostępnienie opinii i stanowisk w powyższej sprawie.

W odpowiedzi Minister przesłał<sup>65</sup> pismo adresowane do Komisarza ds. zatrudnienia, spraw społecznych, umiejętności i mobilności pracowników Komisji Europejskiej oraz do Komisarza ds. sprawiedliwości, spraw konsumenckich i równości płci Komisji Europejskiej, w którym wyraził przekonanie, że Polska przestrzega prawa unijnego, a zmiany wprowadzone na mocy ustawy nowelizacyjnej z dnia 16 listopada 2016 r. mieszczą się w ramach otwartej metody koordynacji polityki społecznej oraz w pełni realizują postanowienia Dyrektywy, która dopuszcza zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn przy równoczesnym dokonywaniu cyklicznych przeglądów rozwiązań w systemie emerytalnym.

## 2. Wspieranie równości płci w zarządach i radach nadzorczych spółek komunalnych

Konstytucyjny obowiązek władz publicznych do podejmowania pozytywnych działań na rzecz zapewnienia równości płci odnosi się także do niedostatecznej reprezentacji kobiet w obsadzaniu wyższych stanowisk w przedsiębiorstwach komunalnych. Rzecznik skierował<sup>66</sup> wystąpienie do 25 prezydentów największych miast, w którym poprosił o informacje, czy rozważane jest przyjęcie odpowiednich regulacji prawa miejscowego w celu zapewnienia w składzie zarządów i rad nadzorczych spółek komunalnych minimalnych udziałów płci niedostatecznie reprezentowanej. Zwrócił się też o przekazanie aktualnych danych dotyczących udziału kobiet i mężczyzn w organach tych jednostek.

Z udzielonych odpowiedzi wynika, że potrzebę wspierania równości płci w zatrudnieniu, w tym w ramach struktury miejskich spółek i jednostek budżetowych dostrzegają tylko nieliczne samorządy – wskazują na to odpowiedzi Prezydentów m. st. Warszawy<sup>67</sup>, Gdańska<sup>68</sup>, Łodzi<sup>69</sup> i Częstochowy<sup>70</sup>. Mimo, że dane statystyczne przedstawione w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika jasno wskazują, że liczba kobiet w zarządach i radach nadzorczych spółek miejskich jest zdecydowanie niższa niż mężczyzn, prezydenci miast nie widzą potrzeby podejmowania dodatkowych działań, co wynika z pism Prezydenta Kielce<sup>71</sup>, Bielska-Białej<sup>72</sup>, Bytomia<sup>73</sup>, Rzeszowa<sup>74</sup>, Białegostoku<sup>75</sup>, Po-

<sup>64</sup> III.7060.13.2019 z 19 stycznia 2019 r.

<sup>65</sup> Pismo z 31 sierpnia 2019 r.

<sup>66</sup> XI.801.2.2019 z 21 maja 2019 r.

<sup>67</sup> Pismo z 1 sierpnia 2019 r.

<sup>68</sup> Pismo z 12 lipca 2019 r.

<sup>69</sup> Pismo z 24 sierpnia 2019 r.

<sup>70</sup> Pismo z 24 czerwca 2019 r.

<sup>71</sup> Pismo z 7 czerwca 2019 r.

<sup>72</sup> Pismo z 10 czerwca 2019 r.

<sup>73</sup> Pismo z 7 czerwca 2019 r.

<sup>74</sup> Pismo z 18 czerwca 2019 r.

<sup>75</sup> Pismo z 17 czerwca 2019 r.

znania<sup>76</sup>, Olsztyna<sup>77</sup>, Gdyni<sup>78</sup>, Szczecina<sup>79</sup>, Gliwic<sup>80</sup>, Krakowa<sup>81</sup>, Lublina<sup>82</sup>. Brak planów takich działań w Sosnowcu wynika częściowo z faktu, że większość członków zarządów jednoosobowych spółek to kobiety<sup>83</sup>. Podjęcie działań do powoływania bardziej zrównoważonych płciowo zarządów i rad nadzorczych lub przeprowadzenie analiz w tym obszarze zadeklarowali Prezydenci Wrocławia<sup>84</sup> i Opoli<sup>85</sup>.

Z przekazanych Rzecznikowi wyjaśnień wynika, że wskazane jest upowszechnienie informacji na temat znaczenia działań pozytywnych, których realizacja ma zapewnić faktyczną równość płci w danej sferze.

### 3. Działania wspierające odpowiedni udział kobiet w procesach decyzyjnych i zarządzaniu przedsiębiorstwami

Równe uczestnictwo kobiet i mężczyzn w procesie decyzyjnym jest związane ze sprawiedliwością, poszanowaniem praw człowieka i dobrymi rządami. Mimo konstytucyjnej gwarancji równego prawa do zajmowania stanowisk, udział kobiet w podejmowaniu decyzji ekonomicznych jest wciąż alarmująco niski. W świetle danych dotyczących wykształcenia, kobiety posiadają odpowiednie kompetencje, jednak nadal nie są dostatecznie reprezentowane na stanowiskach decyzyjnych.

W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik wskazał<sup>86</sup>, że istnieje szereg instrumentów pozwalających zwiększyć obecność kobiet we władzach spółek, np. w ramach dobrowolnie przyjmowanych Dobrych Praktyk lub poprzez zastosowanie kwot udziału niedoreprezentowanej płci w organach spółek. Rzecznik zwrócił się o przeprowadzenie oceny funkcjonowania zasady zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w organach spółek z udziałem Skarbu Państwa i poprosił o informację, jakie są lub będą wdrażane rozwiązania systemowe mające na celu zwiększenie udziału osób płci niedostatecznie reprezentowanej w życiu gospodarczym.

W udzielonej odpowiedzi Prezes Rady Ministrów poinformował<sup>87</sup>, że w polskim systemie prawnym kryterium doboru członków organów spółek są walory kompetencyjne, oceniane na poszczególnych etapach procesu rekrutacyjnego. Statystycznie w grupie spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa<sup>88</sup>, na łączną liczbę 318 członków organów nadzorczych i zarządzających powołano 45 kobiet, co stanowi 14,15%. Dodatkowo zaznaczono, że Konstytucja dostatecznie gwarantuje równość płci we wszystkich dziedzinach życia, także w doborze członków organów spółek z udziałem Skarbu Państwa.

<sup>76</sup> Pismo z 17 czerwca 2019 r.

<sup>77</sup> Pismo z 24 czerwca 2019 r.

<sup>78</sup> Pismo z 17 czerwca 2019 r.

<sup>79</sup> Pismo z 28 czerwca 2019 r.

<sup>80</sup> Pismo z 25 czerwca 2019 r.

<sup>81</sup> Pismo z 8 lipca 2019 r.

<sup>82</sup> Pismo z 1 lipca 2019 r.

<sup>83</sup> Pismo z 24 czerwca 2019 r.

<sup>84</sup> Pismo z 12 czerwca 2019 r.

<sup>85</sup> Pismo z 24 czerwca 2019 r.

<sup>86</sup> XI.801.14.2016 z 31 maja 2019 r.

<sup>87</sup> Pismo z 10 lipca 2019 r.

<sup>88</sup> Wyodrębnionych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie określenia wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa, Dz. U. z 2017 r. poz. 95.

## 4. Projekt ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym

Odnosząc się do rządowego projektu ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym<sup>89</sup> Rzecznik przedstawił<sup>90</sup> Marszałkowi Sejmu swoje stanowisko negatywnie oceniając m.in. projektowane rozwiązanie w zakresie, w jakim uzależnia prawo ojca do świadczenia od określonych w tym przepisie przesłanek związanych z osobą matki. Jak wynika z brzmienia tego przepisu, ojcu przysługuje prawo do świadczenia z tytułu wychowania co najmniej czworga dzieci wyłącznie w sytuacji, gdy nie może skorzystać z niego matka. Prawo ojca do świadczenia zostało zatem potraktowane jako zastępcze i posiłkowe. Takie ukształtowanie prawa ojca do świadczenia może nasuwać wątpliwości co do zgodności projektowanego przepisu z konstytucyjną zasadą równego traktowania kobiet i mężczyzn. Założenie to wynika z przyjęcia tradycyjnego modelu rodziny, w którym to kobieta zajmuje się przede wszystkim wychowywaniem dzieci. Dlatego przyznanie prawa do świadczenia ojcu uzależnione zostało od spełnienia jednej z przesłanek, ściśle związanych z osobą matki i uniemożliwiających jej osobiste zajmowanie się wychowaniem dzieci. Tylko zaistnienie powyższych sytuacji przesądza, że obowiązek wychowywania dzieci spoczywa na ojcu. Tak unormowane prawo do świadczenia nie tylko zakłada pierwszeństwo matki w jego uzyskaniu, lecz w sposób nierówny rozkłada obowiązki rodziców. Przesądza bowiem, że obowiązek wychowywania dzieci obciąża co do zasady matkę, a jedynie w wyjątkowych przypadkach ojca. Zdaniem Rzecznika taka ingerencja projektodawcy w życie rodzinne nie jest dostatecznie uzasadniona wartościami konstytucyjnymi. Ocena zgodności kwestionowanego przepisu projektu ustawy z powołanym wzorcem konstytucyjnym wymaga wskazania dostatecznych argumentów konstytucyjnych służących zapewnieniu faktycznej równości kobiet i mężczyzn. Tymczasem projektodawca różniąc prawo do świadczenia arbitralnie dokonał podziału obowiązków rodziców związanych z wychowywaniem dzieci, przesądzając, że matka nie tylko urodziła, ale także co do zasady zajmowała się wychowywaniem dzieci. Wyłączył tym samym możliwość dokonania przez rodziców swobodnego wyboru w tym zakresie, opartego o indywidualną sytuację rodziny.

## 5. Skuteczne przeciwdziałanie przemocy ze względu na płeć

Rzecznik przedstawił<sup>91</sup> Prezesowi Rady Ministrów kompleksowe stanowisko, w którym wskazał na najistotniejsze problemy w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Wystąpienie Rzecznika odnosiło się także do opublikowanego w grudniu 2018 r. projektu nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>92</sup>.

W ocenie Rzecznika dla realnej poprawy sytuacji osób pokrzywdzonych przemocą domową kwestią kluczową jest wdrożenie rozwiązań spójnych z ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi.

<sup>89</sup> Druk nr 3157.

<sup>90</sup> III.7067.1.2019 z 28 stycznia 2019 r.

<sup>91</sup> XI.518.1.2019 z 28 stycznia 2019 r.

<sup>92</sup> Ustawa z 29 lipca 2005 r., Dz.U. z 2015 r. poz. 1390. Projekt z dnia 20 grudnia 2018 r. – ustawa o zmianie ustawy przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw przygotowana przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (obecnie niedostępny na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji).

Niezbędne jest prawidłowe określenie definicji zjawiska przemocy w rodzinie tak, aby obejmowała ona swoim zakresem wszystkie rodzaje zachowań wskazane w Konwencji Stambulskiej, tj. wszelkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej, które mogą występować w rodzinie lub gospodarstwie domowym, bez względu na to, czy występują one między byłymi lub obecnymi małżonkami lub partnerami, oraz niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą miejsce zamieszkania. Uzupełniłoby to istotną lukę obecnie obowiązującej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, która nie zapewnia ochrony przez przemocą ekonomiczną, a także pozbawia niezbędnego wsparcia osoby doświadczające przemocy ze strony byłego partnera lub męża, z którym ofiara nie zamieszkuje lub nie prowadzi wspólnego gospodarstwa<sup>93</sup>.

Rzecznik zwrócił uwagę także na potrzebę zmiany przepisów w zakresie izolacji sprawcy od osoby pokrzywdzonej przemocą. Obecnie obowiązujące rozwiązania są niewystarczające. Konieczne jest przyjęcie środka możliwego do zastosowania niezwłocznie, niezależnie od toczącego się postępowania karnego, w sytuacji bezpośredniego zagrożenia, gdy niezbędne jest zapewnienie fizycznego odseparowania osoby stosującej przemoc wobec swoich bliskich. Możliwością zastosowania natychmiastowego nakazu opuszczenia mieszkania powinni móc dysponować funkcjonariusze Policji już w chwili podejmowania interwencji domowej.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest kwestia usprawnienia procesu rozpatrywania spraw, w których osoby dotknięte przemocą w rodzinie wystąpiły do sądu z żądaniem zobowiązania sprawcy przemocy do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania na podstawie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Przepis nakazuje, aby postanowienie sądu zapadło po przeprowadzeniu rozprawy, która powinna odbyć się w terminie jednego miesiąca od dnia wpływu wniosku, jednak dotrzymanie tego terminu w praktyce następuje bardzo rzadko. Z analiz przeprowadzonych przez Rzecznika wynika, że średni czas oczekiwania na rozpatrzenie takiego wniosku to 153 dni. Zdaniem Rzecznika, powierzenie tej kategorii spraw do rozpoznawania wydziałom rodzinnym sądów powszechnych istotnie przyspieszyłoby postępowanie w tego rodzaju sprawach.

Uwagi wymaga również kwestia pomocy mieszkaniowej dla osób doświadczających przemocy w rodzinie. Analiza spraw wpływających do Rzecznika wskazuje, że większość osób – w zasadzie wyłącznie kobiety – które doświadczyły przemocy domowej na gruncie obowiązujących przepisów nie mogą liczyć na żadne szczególne preferencje w korzystaniu z gminnej pomocy mieszkaniowej, w tym pierwszeństwo w uzyskaniu mieszkania. Rzecznik zarekomendował doprecyzowanie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tak aby osobom pokrzywdzonym przemocą przyznać pierwszeństwo w uzyskaniu najmu lokalu komunalnego.

Rzecznik wskazał, że w toku prac legislacyjnych szczególną uwagę należy poświęcić także problematyce związanej z funkcjonowaniem specjalistycznych ośrodków wsparcia oraz miejsca bez-

<sup>93</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie pod pojęciem „przemocy w rodzinie” należy rozumieć jedynie „jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób wymienionych w pkt 1 [tj. osoby najbliższej w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.), a także innej osoby wspólnie zamieszkującej lub gospodarującej], w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą.



pieczonego schronienia<sup>94</sup>. Obecnie ich liczba jest dalece niewystarczająca. Konieczna jest zatem systemowa analiza dostępu na terenie kraju do placówek specjalistycznych dla ofiar przemocy i jej okresowa weryfikacja.

Pilnych zmian wymaga również kwestia związana z działalnością zespołów interdyscyplinarnych, którego członkowie m.in. przygotowują i wdrażają plan pomocy w indywidualnych przypadkach wystąpienia przemocy w rodzinie, w szczególności brak uregulowania w sposób wyraźny kwestii wynagradzania osób wchodzących w skład zespołu interdyscyplinarnego w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Członkowie zespołów interdyscyplinarnych powinni otrzymywać wynagrodzenie i zwrot kosztów dojazdu na podobnych zasadach jak osoby zasiadające w gminnych komisjach rozwiązywania problemów alkoholowych<sup>95</sup>. W odniesieniu do funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych i tworzonych przez nie grup roboczych do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie należy wprowadzić obowiązek okresowego monitorowania przez grupy robocze sytuacji osób dotkniętych przemocą po zamknięciu procedury „Niebieska Karta”.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest prawidłowa implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE. Przepis art. 2 ustawy o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka<sup>96</sup>, implementujący dyrektywę nie wskazuje wprost cech osobowych pokrzywdzonego, które należy każdorazowo uwzględnić, oceniając szczególne potrzeby tej osoby związane m.in. z udziałem w postępowaniu. Tymczasem dyrektywa wymaga, aby przy dokonywaniu oceny potrzeb osoby pokrzywdzonej przestępstwem brać pod uwagę takie cechy osobowe ofiary jak wiek, płeć oraz tożsamość płciowa, pochodzenie etniczne, rasa, religia, orientacja seksualna, stan zdrowia, niepełnosprawność, ale także status pobytowy, problemy z komunikacją, związek ze sprawcą lub zależność od niego, czy doświadczenie przestępstwa w przeszłości. Rzecznik zwrócił także uwagę, że w polskiej procedurze karnej brak jest systemowych rozwiązań zapewniających egzekucję obowiązku państwa udzielania pomocy ofiarom przestępstw w rozumieniu i byciu rozumianym od momentu pierwszego kontaktu z właściwym organem. W związku z tym konieczne jest także prawidłowe wdrożenie zasad wynikających z art. 7 dyrektywy dotyczących prawa do tłumaczenia. Istotne jest także, aby wzory pouczeń w innych językach odpowiadały dynamicznie zmieniającym się przepisom prawa i aktualnym wymaganiom w zakresie obowiązków informacyjnych.

Wątpliwości wywołuje także zagadnienie implementacji standardów wynikających z art. 19 dyrektywy, wskazujących na potrzebę zapewnienia możliwości uniknięcia kontaktu między ofiarami i, w razie konieczności, członkami ich rodzin a sprawcą w pomieszczeniach, gdzie prowadzone jest postępowanie karne. W tym zakresie należałoby doprecyzować zasady zawarte w art. 390 § 2 k.p.k. w ten sposób, aby podkreślić – zgodnie z intencją prawodawcy unijnego – szczególną pozycję ofiar przemocy domowej lub seksualnej. Odrębną kwestią wynikającą z powołanego przepisu dyrektywy jest potrzeba zapewnienia, by nowe pomieszczenia sądowe miały osobne poczekalnie dla ofiar.

<sup>94</sup> Zob. art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

<sup>95</sup> Zob. art. 4<sup>1</sup> ust. 5 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.).

<sup>96</sup> Ustawa z 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz. U. z 2015 r. poz. 21).

Procedura karna przewiduje możliwość przesłuchania ofiar w specjalnych pomieszczeniach jedynie w przypadkach przestępstw popełnionych z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej, przestępstw przeciwko wolności, wolności seksualnej i obyczajności oraz przeciwko rodzinie i opiece w stosunku do pokrzywdzonych małoletnich, a także przestępstw określonych w art. 197-199 k.k. Brak jest regulacji wprost przewidującej takie uprawnienie dla pokrzywdzonych należących do innych grup narażonych na dyskryminację, a także ponowną i wtórną wiktymizację.

Uwzględniając zalecenia wynikające z art. 16 Konwencji Stambulskiej zauważyć należy, że skuteczne realizowanie zadań wynikających z przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie może się odbywać bez odpowiednich mechanizmów oraz zaplecza do wpływania na sprawców przemocy w celu zmiany ich postaw. W tym celu należałoby przyjąć jako zasadę kierowanie wszystkich sprawców przemocy w rodzinie do uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych. W przypadku stosowania środków probacyjnych nałożenie obowiązku uczestnictwa w programie powinno być obligatoryjne (przy dopuszczeniu możliwości odstąpienia od zastosowania go jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach). Analogiczne rozwiązanie powinno być zastosowane wobec sprawców skazanych na karę pozbawienia wolności bez zawieszenia jej wykonania. W tym celu potrzebne byłoby rozważenie wprowadzenia nakazu uczestnictwa w tego typu programach i zobowiązanie sądu do orzekania tego środka w każdym przypadku skazania sprawcy przemocy w rodzinie na bezwzględną karę pozbawienia wolności. Zmiany w tym kierunku należy skorelować z rozwojem istniejącej bazy podmiotów realizujących programy. Jest to aspekt bardzo istotny, gdyż do Rzecznika docierają sygnały, że nie wszystkie powiaty opracowują i realizują programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, co powoduje, że osoby wobec których nałożono taki obowiązek, jak również te, które dobrowolnie chciałyby się poddać oddziaływaniom, mają trudności ze znalezieniem dla siebie oferty w bliskiej odległości od swojego miejsca zamieszkania.

Natomiast projektowana zmiana zakładająca, by Prokurator Generalny wydawał wytyczne dotyczące zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej co najmniej raz na 4 lata, a nie jak dotychczas – co najmniej raz na 2 lata – budzi poważne wątpliwości. Rzecznik negatywnie ocenił postulat, aby sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie Rada Ministrów przedkładała Sejmowi nie każdego roku, lecz co 3 lata. Tylko systematyczna analiza gromadzonych danych zapewnia bowiem możliwość szybkiego reagowania na stwierdzone uchybienia, co jest kluczowe dla zapewnienia niezbędnej efektywności systemu reagowania na zjawisko przemocy domowej i wsparcia osób pokrzywdzonych.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi poinformował<sup>97</sup>, że przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw został wycofany i nie będzie przedmiotem dalszego procedowania i przedstawił najważniejsze zadania w ramach Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie realizowane przez resort w ostatnich latach. Jednocześnie Minister wskazał, że odniesienie się do zaleceń Rzecznika dotyczących przepisów prawa karnego oraz postępowań sądowych nie leży w kompetencji tego resortu.

<sup>97</sup> Pismo z 30 stycznia 2019 r.

Rzecznik wystąpił<sup>98</sup> zatem do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w odniesieniu do zagadnień pozostających we właściwości resortu sprawiedliwości.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>99</sup>, że trwają prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, którego celem jest wprowadzenie do porządku prawnego kompleksowych rozwiązań dotyczących szybkiego izolowania osoby dotkniętej przemocą od osoby stosującej przemoc, w sytuacjach, gdy stwarza ona zagrożenie dla życia lub zdrowia domowników, jak również zapewnienie skutecznych oddziaływań interwencyjnych wobec osoby stosującej przemoc w rodzinie oraz zwiększenie świadomości społecznej na temat przyczyn i skutków przemocy w rodzinie. Minister wskazał ponadto, że planuje się wprowadzenie do Kodeksu postępowania cywilnego odrębnego postępowania w sprawach o zobowiązanie osoby stosującej przemoc do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia oraz zakazanie zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia. Natomiast w ocenie Ministra, brak jest względów merytorycznych i funkcjonalnych, przemawiających za powierzeniem wydziałom rodzinnym i nieletnich sądów rejonowych rozpoznawanie spraw dotyczących nakazania opuszczenia mieszkania osobie stosującej przemoc w rodzinie.

W odniesieniu do wątpliwości Rzecznika dotyczących poprawy skuteczności systemu ochrony osób doświadczających przemocy w rodzinie, Minister wskazał, że dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE została zaimplementowana w sposób pełny i poprawny. Minister zgodził się z zastrzeżeniami Rzecznika, że wzory pouczeń w innych językach dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości nie odpowiadają dynamicznie zmieniającym się przepisom prawa i zadeklarował, że Ministerstwo dołoży starań, by pouczenia zostały zaktualizowane.

## 6. Równość płci w odniesieniu do biernego prawa wyborczego

Na podstawie licznych badań i analiz (w tym przygotowywanych przez Biuro RPO) można sformułować wniosek o wciąż niewielkim udziale kobiet w składzie organów publicznych pochodzących z wyboru w Polsce.

Zjawisko niedoreprezentowania kobiet w życiu publicznym (politycznym) jest bez wątpienia złożone i wielowątkowe. Po to, aby mu przeciwdziałać, konieczne jest, zdaniem Rzecznika, podjęcie równoległe szeregu różnorodnych, zaplanowanych i skoordynowanych działań. W odniesieniu do problematyki równości płci w szeroko pojętym procesie wyborczym zasadne jest przygotowywanie i wdrażanie rozbudowanych inicjatyw w zakresie edukacji i promocji. Istotne jest rozważenie podjęcia zmian prawnych mających na celu wpłynięcie na skuteczniejsze, rzeczywiste zagwarantowanie zasady równości płci i zwiększenie zaangażowania kobiet w proces wyborczy. Postulaty poprawy mechanizmu kwotowego, zawartego w Kodeksie wyborczym i rozszerzenia go o mechanizm regulujący kwestię kolejności kandydatek i kandydatów na listach wyborczych, wydają się mieć poważne uzasadnienie. Rzecznik podkreślił, że działania w tym zakresie można by odczytywać jako wyraz konsekwencji ustawodawcy, który podjął już przecież doniosłą decyzję o wprowadze-

<sup>98</sup> XI. 518.1.2019 z dnia 23 kwietnia 2019 r. i 19 lipca 2019 r.

<sup>99</sup> Pismo z 9 sierpnia 2019 r.

niu mechanizmu kwotowego, dostrzegając ważne przyczyny jego stosowania i licząc na osiągnięcie pożądaných rezultatów. Rzecznik zwrócił się<sup>100</sup> do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie podjęcia działań odnoszących się do problematyki korzystania przez kobiety z biernego prawa wyborczego i poinformowanie o planowanej aktywności w tym zakresie.



## Przeniesienie kobiety prokuratora w stan spoczynku z powodu ukończenia 60 lat

Do Rzecznika wpłynęła skarga od kobiety prokuratora, która z dniem 22 maja 2018 r. została przeniesiona w stan spoczynku w związku z ukończeniem 60. roku życia. Wniosek o wyrażenie zgody przez Prokuratora Generalnego na dalsze zajmowanie stanowiska został złożony z naruszeniem terminu wynikającego z art. 127 § 3 Prawa o prokuraturze<sup>101</sup>.

Jednym ze stosowanych w jej sprawie przepisów była regulacja, że prokurator może nadal zajmować stanowisko po ukończeniu 60. roku życia – kobieta, a po 65. roku – mężczyzna, jeżeli Prokurator Generalny wyrazi na to zgodę. Kobieta złożyła jednak odpowiedni wniosek zbyt późno (trzeba było go składać pół roku przed ukończeniem 60. roku życia). Wobec braku decyzji Prokuratora Generalnego, odwołanie skarżącej zostało odrzucone przez Sąd Najwyższy w styczniu 2019 r.

Skarżąca zakładała, że obowiązujący od 23 maja 2018 r. (następnego dnia po ukończeniu przez nią 60. roku życia) nowy przepis, zgodnie z którym i kobieta, i mężczyzna przechodzą w stan spoczynku z ukończeniem 65. roku życia – ureguluje w przepisach przejściowych możliwość jej powrotu do czynnej służby. Wprowadzająca tę zmianę nowela kilku ustaw<sup>102</sup> nie zawierała jednak żadnych przepisów przejściowych dotyczących kwestii powrotu do obowiązków prokuratora lub sędziego przez kobiety, które przeszły w stan spoczynku z powodu ukończenia 60. roku życia i z różnych przyczyn nie skorzystały z możliwości kontynuowania aktywności zawodowej na podstawie odrębnej procedury. Przepisy dostosowano wtedy do jednolicie określonego dla kobiet i mężczyzn wieku przechodzenia przez prokuratorów w stan spoczynku w dniu ukończenia 65. roku życia. Ostatecznie skarżąca upatruje możliwość powrotu do pełnienia obowiązków w związku z wyrokiem<sup>103</sup> TSUE. Trybunał stwierdził, że nasze państwo uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy prawa Unii Europejskiej. Polegało to z jednej strony na wprowadzeniu odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących stanowiska sędziów i prokuratorów, z drugiej – na obniżeniu wieku przejścia w stan spoczynku mającego zastosowanie do sędziów, z jednoczesnym przyznaniem ministrowi sprawiedliwości uprawnienia do decydowania o przedłużeniu okresu czynnej służby tych sędziów. TSUE odrzucił argument Polski, że przewidziane w ten sposób różnice między sędziami obu płci co do wieku przejścia w stan spoczynku stanowią środek pozytywnej dyskryminacji. W ramach analizy sposobu wykonania przez Polskę tego wyroku zdaniem Rzecznika konieczne wydaje się także rozważenie wyżej przedstawionego problemu w celu uniknięcia możliwości odpowiedzialności odszkodowawczej za wprowadzenie stanu praw-

<sup>100</sup> VII.602.20.2015 z 8 marca 2019 r.

<sup>101</sup> Ustawa z 28 stycznia 2016 r. Dz.U. z 2019 r. poz. 740.

<sup>102</sup> Ustawa z 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 848).

<sup>103</sup> Wyrok z 5 listopada 2019 r. (sprawa C-192/18).

nego niezgodnego z prawem unijnym. Rzecznik zwrócił się<sup>104</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o analizę sposobu uregulowania tej kwestii z uwzględnieniem skutków wyroku TSUE. Poprosił także o przedstawienie informacji, czy z podobnymi skargami występowały inne osoby zajmujące stanowiska sędziów i prokuratorów.

---

<sup>104</sup> III.7060.155.2019

# Art. 34

## – Prawo do obywatelstwa polskiego

1. Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa.
2. Obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie.

### **1. Sytuacja prawna dzieci obywatelstwa polskiego urodzonych za granicą, w których aktach urodzenia jako rodziców wskazano osoby tej samej płci**

Polski system prawny nie przewiduje rodzicielstwa osób tej samej płci – nie ma możliwości wskazania w akcie urodzenia dziecka dwóch osób tej samej płci. Prawo nie dopuszcza też przysposobienia dziecka przez parę jedнопłciową i nie reguluje instytucji macierzyństwa zastępczego, tzw. surogacji. W wielu krajach, w tym w obrębie Unii Europejskiej, przepisy dopuszczają jednak rodzicielstwo osób tej samej płci, w czego konsekwencji żyjący za granicą obywatele i obywatelki Polski pozostający z związkach jedнопłciowych często zakładają tam rodziny i wskazują w aktach urodzenia swoich dzieci dwie kobiety lub dwóch mężczyzn jako rodziców. O ile jednym z rodziców wskazanych w akcie urodzenia jest obywatel Polski, dziecko nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa. Zgodnie bowiem z art. 34 ust. 1 Konstytucji, obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Art. 14 ustawy o obywatelstwie polskim<sup>105</sup> precyzuje, że małoletni nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa, przez urodzenie, w przypadku, gdy co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim.

Dla efektywnej realizacji prawa do obywatelstwa oraz wszystkich związanych z nim uprawnień – np. prawa do korzystania z opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, dostępu do bezpłatnej edukacji, czy też swobody przemieszczania się po terytorium Unii Europejskiej – niezbędne jest posiadanie polskiego dokumentu tożsamości (paszportu lub dowodu osobistego) i numeru PESEL. Zgodnie natomiast z dotychczasową praktyką organów administracji, do skutecznego wnioskowania o wydanie tych dokumentów i nadanie numeru PESEL niezbędne jest przedstawienie odpisu polskiego aktu urodzenia. Jego uzyskanie jest możliwe w drodze transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia, tj. wiernego i literalnego przepisania aktu do polskich ksiąg stanu cywilnego przez Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego. W wielu przypadkach w sytuacjach, w których w zagranicznym akcie jako rodziców wskazano osoby tej samej płci, kierownicy USC odmawiali dokonania transkrypcji, argumentując że byłaby ona sprzeczna z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego, w tym zasadą, że rodzicami są zawsze kobieta i mężczyzna.

W sprawach ze skarg na takie decyzje administracyjne o odmowie transkrypcji ukształtowały się dwie linie orzecznicze. Przed 2018 r. wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny w większości utrzymywały w mocy decyzje organów administracji w oparciu o klauzulę

<sup>105</sup> Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1829).

porządku publicznego<sup>106</sup>. W 2018 r. w orzecznictwie dominować zaczął pogląd przeciwny, zgodnie z którym transkrypcja w takich sprawach jest nie tylko dopuszczalna, ale konieczna, w związku z instytucją transkrypcji obligatoryjnej ustanowionej w art. 104 ust. 5 ustawy – prawo o aktach stanu cywilnego<sup>107</sup> oraz ze względu na obowiązek ochrony praw dziecka<sup>108</sup>.

Rzecznik przyłączył się do opisanych wyżej postępowań przed sądami administracyjnymi<sup>109</sup> lub inicjował je w drodze wniesienia skargi administracyjnej w interesie obywatela<sup>110</sup>. Zdaniem Rzecznika odmowa transkrypcji wyłącznie ze względu na fakt, że w aktach urodzenia jako rodzice wskazane są dwie osoby tej samej płci, prowadzi do naruszenia zakazu dyskryminacji dzieci ze względu na cenzus urodzenia i status prawny ich rodziców oraz naruszenia praw dziecka, w tym prawa do nabycia obywatelstwa, prawa do zachowania tożsamości oraz prawa do poszanowania życia rodzinnego. Odmowa transkrypcji aktu urodzenia może *de facto* prowadzić do bezpaństwowości u dzieci, które nie nabyły jednocześnie obywatelstwa innego państwa. Rzecznik podnosił, że organy administracji, ani sądy administracyjne nie brały pod uwagę konieczności zabezpieczenia najlepszego interesu dziecka oraz praktyki stosowania prawa, zgodnie z którą odmowa dokonania transkrypcji prowadzi do uniemożliwienia nadania dziecku numeru PESEL i uzyskania dla niego dokumentów tożsamości.

Tymczasem organy administracji i sądy administracyjne, uznając za podstawowe zasady porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczące ustalenia pochodzenia dziecka, powoływały się na klauzulę porządku publicznego. Jednak sama sprzeczność przepisów prawa obcego, na podstawie których ustalono rodzicielstwo osób tej samej płci, nie powoduje automatycznie sprzeczności z podstawowymi zasadami porządku prawnego. Należy bowiem wskazać na wartości, które zagrożone są transkrypcją zagranicznego aktu urodzenia, w którym jako rodzice wskazane są dwie osoby tej samej płci, a nie wyłącznie treść przepisów polskiego prawa rodzinnego. Organy administracji i sądy administracyjne powinny także wziąć pod uwagę przepisy Konstytucji, Konwencji o prawach dziecka i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a w przypadku ustalenia, że przepisy ustawowe są z przepisami prawa międzynarodowego sprzeczne – powinny odmówić ich zastosowania, zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji.

## 2. Skarga prokuratora na czynność Kierownika USC (transkrypcję) będącą wykonaniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego

W związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>111</sup>, w którym – zgodnie z przedstawioną powyżej argumentacją Rzecznika NSA orzekł o obligatoryjnym charakterze transkrypcji, Kierownik USC wykonał wyrok i dokonał transkrypcji do polskiego rejestru stanu cywilnego

<sup>106</sup> M.in. w wyrokach NSA: z 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1298/13 oraz wyrokach WSA: w Gliwicach z 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/GI 1157/15; w Krakowie z 10 maja 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1400/15, w Warszawie z 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 182/16.

<sup>107</sup> Ustawa z 24 listopada 2014 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2224).

<sup>108</sup> Tak m.in. w wyrokach: NSA z 10 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2552/16; WSA w Poznaniu z 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 1169/17.

<sup>109</sup> XI.534.3.2016 z 8 kwietnia 2019 r.

<sup>110</sup> XI.534.5.2019 z 24 października 2019 r.

<sup>111</sup> Wyrok z 10 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2552/16.

brytyjskiego aktu urodzenia syna dwóch matek – dziecka, którego sprawa dotyczyła: matka biologiczna została wpisana w polskim rejestrze stanu cywilnego jako matka, dane ojca pozostały puste, a informacja o drugiej matce została umieszczona w adnotacjach aktu. Prokurator zaskarżył tę czynność materialno-techniczną, zarzucając organowi administracji naruszenie art. 104 ust. 1 i 2 oraz art. 107 pkt. 3 Prawa o aktach stanu cywilnego poprzez dokonanie transkrypcji sprzecznej z podstawowymi zasadami porządku prawnego RP. Do postępowania przystąpił<sup>112</sup> Rzecznik, wnosząc o uznanie skargi Prokuratora za bezzasadną w całości, a jej wniesienie za nadużycie prawa procesowego. W wyroku<sup>113</sup> Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że skarga Prokuratora jest bezzasadna i pozbawiona podstawy prawnej, a tym samym podlega oddaleniu. W uzasadnieniu wyroku WSA odwołał się do argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu wyroku NSA, a także podkreślił, że skarga Prokuratora stanowiła nieuzasadnioną i nie znajdującą podstawy prawnej polemikę z prawomocnym orzeczeniem NSA. Prokurator Okręgowy wniósł skargę kasacyjną od ww. wyroku WSA w Krakowie. Skarga kasacyjna Prokuratora oczekuje na rozpoznanie.

### **3. Postulat zmiany formularza aktu urodzenia w celu uniknięcia problemów technicznych transkrypcji**

Problemy z wykonaniem wyroku NSA z 10 października 2018 r. naświetliły także inne trudności praktyczne w obszarze transkrypcji. Brak bowiem konsensusu co do tego, w jaki sposób transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia, w którym jako rodziców wpisano osoby tej samej płci, powinna zostać dokonana. Przepisy zobowiązują kierownika USC do transkrypcji wiernej i literalnej, bez ingerencji w treść aktu, co powinno być rozumiane jako konieczność wpisania obojga rodziców w części aktu, która wskazuje na ich imiona. Organy administracji stają jednak wówczas wobec przeszkody technicznej polegającej na tym, że formularz polskiego aktu urodzenia definiuje odpowiednie rubryki jako „matka” i „ojciec”, co w opinii niektórych uniemożliwia wpisanie w nie dwóch osób tej samej płci.

Ponieważ najprostszym rozwiązaniem tego technicznego problemu byłaby odpowiednia zmiana rozporządzenia określającego wzór formularza aktu urodzenia, Rzecznik zwrócił się<sup>114</sup> w tym przedmiocie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. RPO przedstawił Ministrowi argumentację przemawiającą za obligatoryjnym charakterem transkrypcji w sytuacji, w której wymaga tego dobro dziecka podnosząc, że wzór formularza aktu urodzenia nie może stać na przeszkodzie zapewnieniu efektywności fundamentalnej zasadzie traktowania najlepszego interesu dziecka w sposób priorytetowy. W odpowiedzi Minister wskazał<sup>115</sup>, że nie planuje takiej zmiany, gdyż opisanie rubryk w formularzu jako „rodzic 1” oraz „rodzic 2” stanowiłoby naruszenie zasad polskiego prawa rodzinnego oraz art. 18 Konstytucji.

<sup>112</sup> Informacja RPO za 2018 r., str. 66.

<sup>113</sup> Wyrok z 4 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 233/19.

<sup>114</sup> XI.534.4.2016 z 11 marca 2019 r.

<sup>115</sup> Pismo z 3 czerwca 2019 r.



## 4. Uchwała 7 sędziów NSA stwierdzająca niedopuszczalność transkrypcji aktu urodzenia, w którym jako rodziców wskazano osoby tej samej płci

W toku jednego z postępowań sądowo-administracyjnych ze skargi kasacyjnej obywatelki, której dziecku odmówiono transkrypcji jego zagranicznego aktu urodzenia ze względu na fakt, że jako rodziców wskazano w nim osoby tej samej płci, skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawił zagadnienie prawne do rozpoznania składowi 7 sędziów NSA<sup>116</sup>. Zapytał, czy w świetle klauzuli porządku publicznego z art. 107 pkt. 3 Prawa o aktach stanu cywilnego<sup>117</sup> i art. 7 Prawa prywatnego międzynarodowego<sup>118</sup> transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia obywatela RP, w którym jako rodziców wskazano osoby tej samej płci jest dopuszczalna? Rzecznik zgłosił<sup>119</sup> udział w tym postępowaniu argumentując, że jest ona nie tylko dopuszczalna, ale obligatoryjna, ze względu na konieczność ochrony dobra dziecka, a także w związku z brzmieniem art. 104 ust. 5 Prawa o aktach stanu cywilnego, który wskazuje na obligatoryjny charakter transkrypcji w sytuacji, w której obywatel posiadający zagraniczny akt stanu cywilnego wnioskuje o polski dokument tożsamości lub numer PESEL.

Chociaż wcześniej, w 2018 r., Naczelny Sąd Administracyjny przychylił się do takiej argumentacji RPO<sup>120</sup>, tym razem NSA w składzie 7 sędziów orzekł, że transkrypcja jest w przedstawionej sytuacji niedopuszczalna ze względu na konieczność ochrony podstawowych zasad polskiego porządku prawnego<sup>121</sup>. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że ponieważ skutkiem transkrypcji jest powstanie polskiego aktu stanu cywilnego, niezgodne z porządkiem publicznym jest przepisanie do polskiego rejestru aktu, w którym jako rodziców wskazano dwie matki. Zgodnie z polskimi przepisami, rodzicami są zawsze matka i ojciec – osoby różnej płci. NSA podkreślił przy tym, że odmowa transkrypcji nie może doprowadzić do sytuacji, w której polski obywatel nie będzie mógł uzyskać polskiego paszportu, dowodu tożsamości lub numeru PESEL. W ocenie NSA, organy administracji powinny tak stosować przepisy prawa, żeby wydawać polskie dokumenty i nadawać obywatelowi numer PESEL wyłącznie na podstawie zagranicznego aktu urodzenia, który zgodnie z art. 1138 Kodeksu postępowania cywilnego ma moc dowodową równą polskiemu aktowi. Jeśli urzędnicy i konsulowie będą postępować niezgodnie z tą wykładnią i odmawiać wydania dowodu lub paszportu, obywateli i obywatelki powinni skarżyć takie działania w odrębnych postępowaniach administracyjnych.

NSA nie przychylił się też do wniosku o zwrócenie się w sprawie z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. NSA uznał, że skoro decyzja o odmowie transkrypcji nie powinna ograniczać prawa do uzyskania dokumentu tożsamości, to nie ogranicza także unijnej swobody przepływu osób. Dopiero w postępowaniu ze skargi na odmowę wydania paszportu lub dowodu możliwe byłoby podnoszenie argumentu, że doszło do naruszenia prawa do przemieszczania się po terytorium UE i wyboru miejsca zamieszkania.

<sup>116</sup> Postanowienie NSA z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OPS 1/19

<sup>117</sup> Ustawa z 28 listopada 2014 r. Dz. U. 2014 r. poz. 1741.

<sup>118</sup> Ustawa z 4 lutego 2011 r. Dz. U. z 2015 r. poz. 1792.

<sup>119</sup> XI.534.3.2016 z 28 listopada 2019 r., sygn. akt II OPS 1/19.

<sup>120</sup> Wyrok NSA z 10 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2552/16.

<sup>121</sup> Uchwała 7 sędziów NSA z 2 grudnia 2019 r., sygn. akt II OPS 1/19.

# 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 rozstrzygnięciu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.*

### 1. Nauczanie mniejszości narodowych i etnicznych

Rzecznik, który wykonuje także zadania niezależnego organu do spraw równego traktowania, szczególną uwagę poświęca działaniom władz publicznych, mającym na celu zapewnienie nauczania języków mniejszości narodowych i etnicznych, a także historii, geografii i kultury mniejszości.

Jedną z podstawowych gwarancji korzystania z prawa do nauczania własnego języka czy historii jest zapewnienie społecznościom mniejszościowym dostępu do podręczników i materiałów edukacyjnych z tych przedmiotów, dostosowanych do aktualnej podstawy programowej. Tymczasem do Biura RPO od lat wpływają skargi, z których wynika, że podręczniki takie nie powstają, a nauczyciele zmuszeni są prowadzić zajęcia według własnych, autorskich programów nauczania. Mimo opracowania i wprowadzenia w 2018 r. nowej podstawy programowej, sytuacja dzieci mniejszości narodowych (przede wszystkim ukraińskiej), korzystających z prawa do nauki własnego języka, historii, geografii i kultury, nie uległa zmianie. Rzecznik przypomniał, że zgodnie z postanowieniami Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych, Polska jest zobowiązana do udostępniania oświaty w językach mniejszościowych i języku regionalnym na poziomach przedшкоlnym, podstawowym i średnim oraz do podjęcia kroków w celu zapewnienia nauczania historii i kultury, które mają swoje odzwierciedlenie we wspomnianych językach. Brak efektywnego systemu wydawania i dystrybucji podręczników i materiałów edukacyjnych świadczyć zatem może o naruszaniu przez Polskę zobowiązań wynikających z Karty. Rzecznik zwrócił się<sup>122</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o poinformowanie o dotychczasowych efektach działań podejmowanych przez resort edukacji w celu zapewnienia uczniom dostępu do podręczników języka ukraińskiego.

Minister poinformował<sup>123</sup>, że od czasu wycofania się Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych z wydawania podręczników dla mniejszości narodowych, a tym samym z roli pośrednika pomiędzy środowiskiem nauczycieli języka ukraińskiego, z którego wywodzą się autorzy podręczników,

<sup>122</sup> XI.816.3.2015 z 13 maja 2019 r.

<sup>123</sup> Pismo z 7 czerwca 2019 r.

a Ministerstwem Edukacji Narodowej w sprawach dotyczących opracowywania i wydawania podręczników do nauki języka ukraińskiego, do przygotowania podręcznika dla mniejszości ukraińskiej nie zgłosił się żaden podmiot. Resort podjął więc decyzję o rozpoczęciu działań zabezpieczających w podręczniki dla uczniów należących do ukraińskiej mniejszości narodowej poprzez dokonanie rozeznania wśród szkół wyższych możliwości opracowania podręczników do nauki języka ukraińskiego dla liceum i technikum dla uczniów należących do ukraińskiej mniejszości narodowej w Polsce. Celem tych działań jest zapewnienie dostępu do ww. podręczników w zakresie niezbędnym do podtrzymania przez uczniów poczucia ukraińskiej tożsamości narodowej.

## 2. Zatrudnianie obywateli Ukrainy na polskim rynku pracy



Omówienie: art. 65 ust. 2-5  
– Prawa pracownicze.



### Warunki socjalno-bytowe na osiedlu romskim w Maszkowicach

W 2019 r. Rzecznik dwukrotnie odwiedził osiedle romskie w Maszkowicach<sup>124</sup>. Głównym powodem interwencji Rzecznika były decyzje organów nadzoru budowlanego nakazujące rozbiórkę domów mieszkalnych, wybudowanych na przestrzeni wielu lat przez samych Romów, bez wymaganych prawem pozwoleń i bez tytułu prawnego do zajętych w ten sposób gruntów. Do Rzecznika docierały informacje o nakładanych na mieszkańców grzywnach w celu przymuszenia ich do wykonania decyzji rozbiórkowych, sięgających nawet kilkudziesięciu tysięcy złotych. Wykonanie tych decyzji skazywałoby na bezdomność te rodziny, dla których samowole budowlane są jedynym miejscem zamieszkania. Przed gminą Łącko, na terenie której położone są Maszkowice, stawiałoby też niełatwe do wykonania zadanie zapewnienia wszystkim osobom dotkniętym bezdomnością niezbędnej pomocy socjalnej. Rzecznik postrzega problem samowoli budowlanych na osiedlu jako poważny problem społeczny. Dla mieszkańców osiedla władze gminy nie stworzyły, jak dotąd, żadnej alternatywy: Rzecznikowi nie jest znana żadna konkretna propozycja, która gwarantowałaby Romom nowe miejsca zamieszkania w miejsce samowoli objętych nakazem rozbiórki. Rzecznik zwrócił się<sup>125</sup> do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego z prośbą o analizę stanu faktycznego i prawnego spraw, w których zapadły już decyzje nakazujące rozbiórkę nieruchomości, pod kątem skorzystania przez Wojewodę z uprawnienia do wstrzymania egzekucji administracyjnych tych decyzji<sup>126</sup>. W odpowiedzi zapewniono, że Wojewoda rozważy taką możliwość. Oczekuje jednak na ostateczne stanowisko władz samorządowych gminy.

Wcześniej, w piśmie skierowanym do Wójta Gminy Łącko, Rzecznik wskazał, że jedyną realną szansą dla mieszkańców osiedla w Maszkowicach jest zaangażowanie władz samorządowych w opracowanie, a następnie realizację planu pełnej rewitalizacji terenu osiedla. Rzecznik podkreślił, że szansą na poprawę warunków mieszkaniowych na osiedlu byłaby budowa bloku mieszkalnego,

<sup>124</sup> Wizytacje odbyły się w dniach 26 kwietnia i 17 maja 2019 r.

<sup>125</sup> XI.816.17.2017

<sup>126</sup> Sprawa wstrzymania egzekucji administracyjnych prowadzona jest w Biurze RPO pod nr sprawy XI.816.1.2018.

ewentualnie zakup wysokiej jakości kontenerów mieszkalnych, które zastąpiłyby obecną zabudowę. Źródłem finansowania wszelkich inwestycji na osiedlu powinien być *Program integracji społeczności romskiej w Polsce*<sup>127</sup>.

Pismo o podobnej treści Rzecznik skierował do Przewodniczącej Rady Gminy Łącko. W odpowiedzi Przewodnicząca Rady Gminy poinformowała Rzecznika o wstępnym przyjęciu przez Radę planu poprawy warunków mieszkaniowych na osiedlu romskim w Maszkowicach. Plan ten przewidywać ma możliwość zastąpienia budynków położnych w obrębie działki stanowiącej własność gminy w zakresie, w jakim pozwala na to miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nową formą zabudowy, a także dopuszcza remont istniejących budowli.

Wobec braku postępu, Rzecznik zaapelował do Przewodniczącej Rady o zintensyfikowanie działań zmierzających do przyjęcia planu rewitalizacji i zmiany sytuacji na osiedlu w Maszkowicach. Przypomniał, że poprawa dramatycznej sytuacji mieszkaniowej na osiedlu jest obowiązkiem gminy, wynikającym zarówno z zadań ciążących na jednostkach samorządu terytorialnego, jak i konstytucyjnego nakazu poszanowania i ochrony godności człowieka. Przewodnicząca Rady powiadomiła następnie Rzecznika o przeprowadzonej ewidencji budynków na osiedlu. Z uwagi na to, że nie udało się, jak dotąd, uzyskać jednoznacznej decyzji radnych Gminy Łącko w kwestii ewentualnych inwestycji na osiedlu, Przewodnicząca wystosowała do każdego indywidualną prośbę o wyrażenie swojego stanowiska. Zdaniem Przewodniczącej, pozwoli to na zaplanowanie kolejnych działań.

Poprawa sytuacji mieszkaniowej na osiedlu romskim w Maszkowicach pozostanie priorytetem Rzecznika w roku 2020.



### Zatrzymanie eksmisji rodzin romskich z należącego do miasta budynku w Limanowej

Od 2015 r. Rzecznik prowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie działań podejmowanych przez władze miasta Limanowa, zmierzających do usunięcia kilku rodzin romskich z budynku stanowiącego własność limanowskiego samorządu i przeniesienia ich do Czchowa, do nieruchomości zakupionej tam ze środków pochodzących z *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce*.

Romowie, wobec informacji o planowanej rozbiorce zajmowanego dotychczas budynku i jednostronnego wypowiedzenia przez miasto umów najmu, złożyli przed notariuszem oświadczenia, że opuszczą dom w Limanowej w wyznaczonym terminie, po tym, jak zostanie im udostępniony nowy budynek mieszkalny. Oświadczenia, mające formę aktów notarialnych, stały się tytułami egzekucyjnymi, którym Sąd Rejonowy w Limanowej nadał wkrótce potem klauzule wykonalności. Ostatecznie jednak Romowie odmówili opuszczenia dotychczasowego miejsca zamieszkania i przeniesienia się do Czchowa. Wpływ na ich decyzję niewątpliwie miała reakcja Burmistrza Czchowa, który tuż po powzięciu informacji o możliwej przeprowadzce Romów z Limanowej wydał, w trybie

<sup>127</sup> Program na lata 2014 – 2020, ustanowiony uchwałą nr 202/2014 Rady Ministrów z dnia 7 października 2014 r.

porządkowym i w randze aktu prawa miejscowego, zarządzenie o zakazie zasiedlenia nieruchomości kupionej w Czchowie przez samorząd limanowski<sup>128</sup>.

Po tym, jak część rodzin odmówiła przeprowadzki do Czchowa, władze Limanowej przystąpiły do wyegzekwowania deklaracji złożonej przez Romów w oświadczeniach notarialnych. Wobec grożącej Romom egzekucji komorniczej, sprowadzającej się do przymusowego przeniesienia do Czchowa, Rzecznik skierował do Sądu Rejonowego w Limanowej powództwa przeciwko miastu Limanowa, w których wniósł o pozbawienie aktów notarialnych, jako tytułów wykonawczych, wykonalności<sup>129</sup>. Sąd Rejonowy w Limanowej oddalił<sup>130</sup> jednak powództwo Rzecznika. Rzecznik złożył<sup>131</sup> od wyroku apelację do Sądu Okręgowego w Nowym Sączu. W ocenie Rzecznika, w skarżonym orzeczeniu Sąd Rejonowy bezzasadnie pominął istotny dla sprawy fakt, że składając przed notariuszem oświadczenia woli o opuszczeniu dotychczasowego miejsca zamieszkania Romowie mogli działać pod wpływem groźby lub błędu. Wcześniejsze, celowe działania władz samorządowych doprowadziły bowiem do sytuacji, w której Romowie zostali pozbawieni tytułu prawnego do zajmowanych lokali (po jednostronnym wypowiedzeniu umów najmu przez władze samorządowe), budynek mógł zostać w każdej chwili rozebrany, a jego dotychczasowi mieszkańcy nie mieli do swojej dyspozycji żadnych lokali zamiennych.

Sąd Okręgowy w Nowym Sączu w całości uwzględnił<sup>132</sup> apelację Rzecznika i pozbawił akty notarialne wykonalności.

Interwencja Rzecznika doprowadziła do wstrzymania przymusowego wysiedlenia Romów z dotychczasowego miejsca zamieszkania. Aktualny pozostaje jednak problem warunków panujących w spornym budynku. Od czasu wydania przez Sąd Okręgowy wyroku Rzecznik dwukrotnie kierował do Burmistrza Limanowej pisma z pytaniem, jakie działania władze samorządowe podejmują lub zamierzają podjąć w celu zapewnienia rodzinom romskim godnych warunków mieszkaniowych. Rzecznik zwracał przy tym uwagę na konieczność pełnej współpracy władz samorządowych z Romami jako beneficjentami takich działań. W odpowiedzi Burmistrz przedstawił jednak stanowisko, że ewentualna pomoc dla rodzin zajmujących sporną nieruchomość może nastąpić tylko poprzez zakup nowej nieruchomości ze środków pochodzących z *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce*, z tym, że poszukiwanie takiej nieruchomości należeć powinno wyłącznie do Romów przy udziale Wojewody Małopolskiego.

Rzecznik będzie kontynuował postępowanie wyjaśniające w niniejszej sprawie.

<sup>128</sup> Sprawa dotycząca zarządzenia Burmistrza Czchowa prowadzona była przez RPO pod nr XI.816.13.2015 i zakończyła się wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 2018 r. (I OSK 1633/17) oddalającym skargę kasacyjną gminy Czchów złożoną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 679/16, stwierdzającego nieważność zarządzenia Burmistrza oraz zatwierdzającej ten akt uchwały Rady Miejskiej.

<sup>129</sup> XI.816.13.2015 z 23 grudnia 2016 r.

<sup>130</sup> Wyrok z 26 marca 2018 r., sygn. akt I C 3/17.

<sup>131</sup> Pismo z 8 maja 2018 r.

<sup>132</sup> Wyrok z 14 maja 2019 r., sygn. akt III Ca 450/18.



## Interwencja RPO w sprawie możliwej dyskryminacji Romów przez władze samorządowe Czchowa

Na przełomie maja i czerwca 2019 r. do budynku zakupionego w Czchowie przez władze samorządowe miasta Limanowa ze środków pochodzących z *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce* wprowadziło się kilka rodzin romskich z Limanowej. Nie były to osoby, na rzecz których Rzecznik wniósł powództwo przeciwegzekucyjne do Sądu Rejonowego w Limanowej celem uchronienia ich przed eksmisją z zajmowanego budynku i wymuszonym przeniesieniem do Czchowa<sup>133</sup>. Władze miasta Limanowa udostępniły Romom wspomniany budynek pomimo tego, że Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził<sup>134</sup> nieważności uchwały Rady Miasta Limanowa, w której Rada wyraziła zgodę na nabycie przez Burmistrza nieruchomości. NSA zakwestionował w tym wyroku samą możliwość zakupu przez jedną gminę (w tym przypadku gminę miejską Limanowa) nieruchomości położonej na terenie innej gminy (tj. gminy Czchów).

Władze samorządowe Czchowa nie zaakceptowały jednak faktu przeprowadzki. Jak wynikało z treści skargi, którą Romowie skierowali do Rzecznika, władze uniemożliwiały im wykonanie obowiązku meldunkowego, odsyłając składane przez nich wnioski, a w konsekwencji pozbawiły ich możliwości uzyskania świadczeń socjalnych, zawarcia umowy o odbiór ścieków i doprowadzenie do nieruchomości wody, a nawet wstrzymały się z odbiorem z posesji odpadów komunalnych. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się<sup>135</sup> do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego z prośbą o pilne podjęcie interwencji w ramach nadzoru nad wykonywaniem przez gminy zadań z zakresu o ewidencji ludności. Rzecznik miał przy tym na uwadze fakt, że po przeprowadzce do Czchowa Romowie stali się częścią tamtejszej wspólnoty samorządowej, wobec czego odmowa zameldowania i powstrzymanie się od świadczenia na ich rzecz usług komunalnych przez władze samorządowe mogą nosić znamiona nierównego traktowania z powodu przynależności skarżących do mniejszości romskiej. W odpowiedzi poinformowano o wydanym przez Wojewodę Małopolskiego postanowieniu stwierdzającym beczynność Burmistrza Czchowa w sprawie zameldowania Romów i zobowiązującym organ do wszczęcia w tym zakresie postępowania administracyjnego. Postępowanie takie zostało wszczęte, ale w pierwszej instancji zakończyło się decyzjami Burmistrza odmawiającymi Romom prawa do zameldowania. Po rozpatrzeniu wniesionych odwołań, Wojewoda uchylił negatywne rozstrzygnięcia Burmistrza i orzekł o zameldowaniu Romów w Czchowie. Burmistrz Czchowa poinformował<sup>136</sup> jednak Rzecznika, że planuje zaskarżenie decyzji Wojewody do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie i do czasu wydania przez sąd rozstrzygnięcia w sprawie wstrzymuje się od wpisania Romów do ewidencji ludności. Ponieważ gmina Czchów uznała się równocześnie za niewłaściwą do wypłaty Romom należnych im świadczeń socjalnych, Wojewoda Małopolski zlecił czasowe wykonywanie obowiązków w zakresie pomocy socjalnej dla rodzin romskich Wójtowi gminy Tarnów. Postępowanie wyjaśniające w tej sprawie będzie kontynuowane. Na tym etapie Rzecznik pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Wojewodę Małopolskiego.

<sup>133</sup> Por. sprawa nr XI.816.13.2015.

<sup>134</sup> Wyrok z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2729/17.

<sup>135</sup> XI.816.9.2019 z 6 i 17 czerwca 2019 r.

<sup>136</sup> Pismo z 12 września 2019 r.

# Art. 36.

## – Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej

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

### 1. Procedura głosowania polskich wyborców przebywających za granicą



Omówienie:  
art. 62 – Prawa wyborcze.



#### Bezpieczeństwo polskich dziennikarzy pracujących za granicą

W związku z doniesieniami medialnymi dotyczącymi pobicia dziennikarza „Gazety Wyborczej” na terenie Wenezueli, Rzecznik zwrócił się<sup>137</sup> z pismem do Ministra Spraw Zagranicznych, wskazując, że zasadne byłoby podejmowanie przez polski rząd aktywniejszych działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa polskich dziennikarzy pracujących poza granicami kraju. W ocenie Rzecznika zasadne byłoby też upowszechnienie informacji o funkcjonowaniu prowadzonej przez Radę Europy platformy na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa dziennikarzom<sup>138</sup>. Platforma ta jest przestrzenią publiczną ułatwiającą kompilację, przetwarzanie i rozpowszechnianie informacji o poważnych obawach dotyczących wolności mediów i bezpieczeństwa dziennikarzy w państwach członkowskich Rady Europy, co gwarantuje art. 10 Europejskiej konwencji praw człowieka. Ma na celu poprawę ochrony dziennikarzy, lepsze reagowanie na zagrożenia i przemoc wobec pracowników mediów oraz wspieranie mechanizmów wczesnego ostrzegania i zdolności reagowania w ramach Rady Europy.

W udzielonej odpowiedzi Minister poinformował, że polska placówka dyplomatyczna w Wenezueli pozostawała w kontakcie z polskim dziennikarzem. Jednocześnie zapewnił, iż przywiązuje szczególną wagę do ochrony praw i interesów obywateli polskich za granicą. Oprócz podejmowanych przez polskie urzędy konsularne i przedstawicielstwa dyplomatyczne bieżących interwencji na rzecz polskich obywateli, stałym dążeniem resortu jest również doskonalenie wielopłaszczyznowej polityki informacyjnej ukierunkowanej na zapewnienie możliwie najwyższego stopnia bezpieczeństwa polskim obywatelom w trakcie ich podróży i pobytu za granicą.

<sup>137</sup> VII.531.19.2019

<sup>138</sup> <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platfonri>.



## Trudności z uzyskaniem polskiego paszportu w związku z Brexitem

Do Rzecznika wpływały skargi polskich obywateli mieszkających na terenie Wielkiej Brytanii, w których informowali oni, że w związku ze zbliżającym się Brexitem polskie placówki konsularne nie są w stanie sprostać ilości składanych wniosków paszportowych. Skarżący wskazywali m.in. na utrudniony dostęp do konsulatu RP w Manchesterze i podnosili, że ilość dyżurów placówki jest niewystarczająca w stosunku do potrzeb lokalnej Polonii.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się<sup>139</sup> do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o wskazanie, czy w tym szczególnym okresie nie byłoby wskazane zwiększenie obsady kadrowej polskich placówek konsularnych w Wielkiej Brytanii. W odpowiedzi Minister poinformował, że obciążenie polskich placówek dyplomatyczno-konsularnych na terenie Wielkiej Brytanii jest na bieżąco monitorowane. W związku ze zwiększającym się zapotrzebowaniem na wizyty w sprawach paszportowych w polskich urzędach konsularnych na terytorium Wielkiej Brytanii podjęto działania organizacyjne mające na celu zwiększenie liczby przyjmowanych wniosków paszportowych.

---

<sup>139</sup> VII.531.6.2019



# 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.



### Przewlekłość postępowań administracyjnych w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Polski

Do Biura RPO wpływały liczne skargi dotyczące przewlekłości postępowań prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Skarżący zgłaszali, że czas oczekiwania na wydanie zezwolenia na pobyt czasowy, pobyt stały lub na pobyt i pracę na terytorium RP wynosi nawet kilkanaście miesięcy. W 2019 r. Rzecznik prowadził 90 takich spraw. Informował skarżących o przysługujących im środkach prawnych, a w przypadkach szczególnie rażącej bezczynności organu podejmował postępowanie wyjaśniające i występował do właściwych wydziałów w urzędach wojewódzkich z prośbą o udzielenie niezbędnych wyjaśnień. Z korespondencji prowadzonej z urzędami wynikało zwykle, że główną przyczyną przewlekłości jest brak wystarczających zasobów kadrowych.

W ostatnich latach Rzecznik kilkakrotnie interweniował<sup>140</sup> w sprawie przewlekłości w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. W odpowiedzi na ostatnie z wystąpień Rzecznika Ministerstwo zapewniło, że resort poszukuje rozwiązań, które pomogą wyeliminować ten problem. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika w 2020 r.



### Wstrzymanie deportacji cudzoziemca, wobec którego Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał zarządzenie tymczasowe (interim measures) o czasowym zakazie odsyłania do kraju pochodzenia

Rzecznik prowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie dotyczącej zobowiązania do powrotu do kraju pochodzenia obywatela Rosji narodowości czeczeńskiej<sup>141</sup>. Ze skargi cudzoziemca wynikało, że w stosownym do tego terminie przekazał odwołanie od decyzji pracownikowi strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców, w którym wówczas przebywał. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał na wniosek cudzoziemca tzw. zarządzenie tymczasowe (interim measures), w którym orzekł, że jego deportacja nie może nastąpić wcześniej, niż po upływie 5 dni od daty poinformowania go o decyzji wydanej przez Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców po rozpatrzeniu odwołania złożonego od decyzji o zobowiązaniu do powrotu. W dniach 20 i 21 czerwca 2019 r. Trybunał po raz kolejny

<sup>140</sup> XI.540.10.2018

<sup>141</sup> Decyzja orzekająca o zobowiązaniu do powrotu została wydana w dniu 30 stycznia 2019 r.

przedłużył wydany środek tymczasowy do 5 dni od dnia zakończenia ewentualnego postępowania przed sądami administracyjnymi (wskazując zarówno Wojewódzki Sąd Administracyjny, jak i Naczelny Sąd Administracyjny). Mimo to, w dniu 21 czerwca 2019 r., do Biura RPO dotarła wiadomość o planowanej na ten dzień deportacji cudzoziemca. Ostatecznie, po interwencji Rzecznika podjętej w trybie pilnym okazało się, że deportacja nie doszła do skutku – tuż przed odlotem Straż Graniczna wyprowadziła cudzoziemca z samolotu do Moskwy.

## 2. wolności i prawa osobiste

### Art. 38 – Prawo do życia

*Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.*

#### 1. Brak możliwości podejmowania przez lekarzy operacji nowotworów



Omówienie  
art. 68 – Prawo do ochrony zdrowia.



#### Rzecznik bada zgon w więzieniu

Rzecznik podjął<sup>142</sup> z urzędu sprawę zgonu w jednostce penitencjarnej Dawida K. Po zbadaniu sprawy Biuro RPO przygotowało stosowną notatkę. Dokument ten zawiera opis sytuacji skazanego w toku jego pobytu w izolacji penitencjarnej oraz informacje o dokonanych ustaleniach w sprawie okoliczności jego zgonu. Nie zawiera natomiast ustaleń co do przyczyny śmierci skazanego. Działania mające na celu wyjaśnienie wszelkich wątpliwości w tym zakresie prowadzi prokuratura. Dysponuje ona znacznie bardziej kompletnym materiałem dowodowym, jak również zdecydowanie szerszymi kompetencjami w tym zakresie w stosunku do Rzecznika. Raport został przedstawiony w związku z tym prokuraturze oraz Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej.

Zdaniem Rzecznika niezbędne jest, aby adresaci Raportu:

- dokonali oceny prawidłowości realizacji dyrektywy zawartej w art. 108 § 1 k.k.w. przez funkcjonariuszy Aresztu Śledczego. Przepis ten stanowi, iż administracja zakładu karnego ma obowiązek podejmowania odpowiednich działań celem zapewnienia skazanym bezpieczeństwa osobistego w czasie odbywania kary. Brak prawidłowego rozpoznania sytuacji skazanego w społeczności więziennej i ignorowanie informacji o towarzyszących mu obawach w relacjach z innymi osadzonymi także było elementem, które mogło godzić w bezpieczeństwo osobiste skazanego.

<sup>142</sup> IX.517.1871.2019 r.

- dokonali oceny zasady współpracy pomiędzy funkcjonariuszami i pracownikami różnych pionów w Areszcie Śledczym. w zakresie wymiany informacji istotnych dla zapewnienia bezpieczeństwa osobistego skazanych. Szczegółowe zasady i procedury zapobiegania samobójstwom określa Instrukcja nr 2/16 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 29 sierpnia 2016 r. Przepis § 6 stanowi, iż każdy funkcjonariusz i pracownik jednostki penitencjarnej zobowiązany jest zwracać uwagę na zachowania osadzonego oraz inne sygnały lub informacje, mogące świadczyć o zagrożeniu samobójstwem. W razie zaobserwowania zachowań, sygnałów lub uzyskania informacji, o których mowa wyżej, funkcjonariusz lub pracownik przekazuje je właściwemu przełożonemu i innym osobom, których działania mogą być istotne dla zapobieżenia samobójstwu oraz podejmuje stosowne działania profilaktyczne, właściwe dla reprezentowanego pionu służby i zajmowanego stanowiska;
- dokonali oceny prawidłowości postępowania funkcjonariuszy Aresztu Śledczego. po ujawnieniu zgonu Dawida K. w kontekście obowiązujących przepisów oraz procedur przyjętych w przypadku ich wystąpienia.

Informacje o metodologii badania przedmiotowej sprawy oraz o wnioskach zakończonego w niej postępowania wyjaśniającego zostały przekazane także pełnomocnikowi rodziny skazanego.

Z otrzymanego<sup>143</sup> z Centralnego Zarządu Służby Więziennej „sprawozdania z czynności wyjaśniających dotyczących zdarzenia z udziałem Dawida K., wynika, że Zespół prowadzący czynności wyjaśniające, mając na uwadze przypuszczalny czas zgonu, określony przez zespół ratowników medycznych oraz informacje w tej sprawie przekazane przez Prokuraturę Okręgową, nie stwierdził uchybień i nieprawidłowości w działaniach funkcjonariuszy Aresztu Śledczego, mających związek z samobójstwem Dawida K.



### Śmierć w wyniku działań lub zaniechań funkcjonariuszy publicznych

Zapewnienie prawa do życia ma także aspekt proceduralny. W tym znaczeniu obowiązek Państwa jest realizowany poprzez zapewnienie, że właściwe organy przeprowadzą skuteczne postępowanie w przypadku śmierci człowieka – przede wszystkim w celu ustalenia, czy nie jest ona skutkiem przestępstwa. Szczególny obowiązek występuje po stronie organów ścigania, gdy śmierć jest wynikiem działań lub zaniechań funkcjonariuszy publicznych – na przykład funkcjonariuszy Policji podejmujących interwencję. Rzecznik bada każdy przypadek takiego zgonu, o którym uzyskał informację. Jako przykład działań Rzecznika w 2019 r. na tym polu należy wskazać przede wszystkim sprawę śmiertelnego postrzelenia przez policjanta Adama C. w K. Rzecznik monitoruje bieg postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Prokuraturę Regionalną w Ł.<sup>144</sup>. Zdarzenie to było szeroko nagłośnione w mediach, było także powodem lokalnych protestów przeciwko Policji.

<sup>143</sup> Pismo z 10 października 2019 r.

<sup>144</sup> II.519.1362.2019

# Art. 39

## – Zakaz eksperymentów naukowych

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

W 2019 r. do Biura Rzecznika nie wpływały skargi wskazujące na naruszenie zakazu wynikającego z art. 39 Konstytucji.

# Art. 40

## – Zakaz tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania

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

### 1. Nadużywanie siły w stosunku do osób zatrzymanych

W dniu 23 maja 2019 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (dalej jako: ETPCz) wydał wyrok w sprawie Kaniał przeciwko Polsce<sup>145</sup>, w którym uznał, że Polska naruszyła zakaz tortur oraz niehumanitarnego i poniżającego traktowania ze względu na zastosowanie nadmiernego przymusu bezpośredniego w trakcie i po zatrzymaniu podejrzanego oraz brak odpowiedniego postępowania wyjaśniającego.

Zdaniem KMPT wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka powinien stać się impulsem do głębszej refleksji w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego, w szczególności tzw. paralizatorów, a także w kontekście prowadzenia rzetelnych postępowań wyjaśniających nadużycia funkcjonariuszy Policji. Zastosowanie broni elektrycznej rodzi bowiem wiele daleko idących konsekwencji, które w chwili użycia tego środka nie zawsze są możliwe do przewidzenia. Europejski Komitet Przeciwko Torturom (CPT) zalecił po wizycie w Polsce w 2017 r. przypomnienie wszystkim policjantom instrukcji dotyczących właściwego zachowania w zakresie używania paralizatorów elektrycznych. Podkreślił, że paralizatory elektryczne mogą być stosowane wyłącznie w przypadku rzeczywistego i bezpośredniego zagrożenia dla życia lub ryzyka poważnych obrażeń. Sięgnięcie po taką broń wyłącznie w celu zapewnienia, że dana osoba zastosuje się do polecenia, jest niedopuszczalne. Ponadto zastosowanie tego rodzaju broni powinno być dozwolone wyłącznie wtedy, gdy łagodniejsze środki przymusu nie odniosły skutku lub są niepraktyczne, oraz jeżeli jest jedyną możliwą alternatywą dla metody stwarzającej większe ryzyko obrażeń czy zgonu (np. broni palnej). W tym kontekście z zadowoleniem należy przyjąć, że po apelach Rzecznika dotyczących poddania używania tego środka rygorom podobnym jak w przypadku broni palnej – w szczególności w zakresie ich dokumentowania oraz kontrolowania, Komenda Główna Policji w sierpniu 2018 r. wydała w tej sprawie wytyczne. Należy jednak pamiętać, że same standardy nie wystarczą. Zdaniem KMPT kluczową rolę powinno odgrywać profesjonalne szkolenie funkcjonariuszy, ukierunkowane nie tylko na aspekty praktyczne samego wykorzystania tego rodzaju środków, ale także na budowanie kultury sprzeciwu wobec tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania. W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik wskazał<sup>146</sup>, że tortury, niehumanitarne i poniżające traktowanie stanowią najbardziej skrajny przykład łamania praw człowie-

<sup>145</sup> Skarga nr 37023/13.

<sup>146</sup> KMP.570.16.2019 z 19 czerwca 2019 r.

ka, wyrażają pogardę dla jego godności i degradują społeczeństwo, które na nie przyzwala. Muszą o tym pamiętać przedstawiciele zawodów zaufania publicznego, którzy jako pierwsi powinni stać na straży przestrzegania zakazu tortur. W opinii KMPT jest to szczególnie ważne w kontekście postępowań prowadzonych przez prokuraturę w spawach dotyczących przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy. Wszelkie sygnały dotyczące nadużywania siły, znęcania się nad zatrzymanymi, torturowania ich, by przyznali się do winy, czy zachowywali w określony sposób, powinny być każdorazowo kompleksowo wyjaśniane, a sprawcy odpowiednio ukarani. Rzetelne prowadzenie postępowań, zarówno na etapie prokuratorskim, jak i sądowym, jest w tym kontekście kluczowe.



### Zgon mężczyzny wskutek użycia tasera

Drastyczną ilustracją potencjalnego niebezpieczeństwa, jakie niesie ze sobą użycie tzw. paralizatorów (tasera) jest podjęta z inicjatywy Rzecznika sprawa zgonu mężczyzny, wobec którego policjanci użyli między innymi tasera podczas interwencji w I.<sup>147</sup> W sprawie tej Rzecznik monitoruje bieg prowadzonego w Prokuraturze Okręgowej w B. śledztwa oraz czynności wyjaśniających wykonywanych przez Komendanta Powiatowego Policji w I.



### Oświadczenie Rzecznika Praw Obywatelskich, działającego jako Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, dotyczące sposobu zatrzymania i traktowania przez Policję mężczyzny podejrzanego o zabójstwo 10-latki

Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził głębokie zaniepokojenie sposobem zatrzymania i traktowania przez Policję mężczyzny podejrzanego o zabójstwo 10-latki z miejscowości Mrowiny. Cała operacja została sfilmowana przez Policję, a nagranie zamieszczono w internecie. W oświadczeniu poddano w wątpliwość proporcjonalność zastosowanych wobec podejrzanego środków przymusu bezpośredniego przez grupę funkcjonariuszy Policji (kajdanki zespolone założone z tyłu uniemożliwiające poruszanie się zatrzymanego), jak również wyprowadzenie zatrzymanego z budynku bez obuwia, w samej bieliźnie i koszulce. Wątpliwości wzbudziło także nocne przesłuchanie podejrzanego oraz fakt, że mężczyzna w jego czasie pozostawał niekompletnie ubrany. W oświadczeniu zawarte zostało także zaniepokojenie brakiem informacji o zapewnieniu zatrzymanemu obrońcy, co w kontekście doniesień o planowanych badaniach psychiatrycznych mężczyzny, stanowi obowiązek państwa. Ponadto, upublicznione zostało zdjęcie podejrzanego z jego przesłuchania, co stanowiło ewidentne naruszenie zasady domniemania niewinności<sup>148</sup>.

Zamiast spodziewanej merytorycznej dyskusji, urząd RPO oraz sam Rzecznik, zaatakowane zostały w bezpardonowy sposób mową nienawiści. Zarzucono, że jest rzecznikiem bandytów i morderców, a nie ich ofiar. Przedstawiciele wysokich urzędów państwowych domagali się dymisji Adama Bodnara podkreślając, że reprezentuje on interesy tylko części obywateli. Ponadto w telewizji

<sup>147</sup> II.519.1279.2019

<sup>148</sup> Zażalenie na sposób zatrzymania złożyła obrona mężczyzny. Sąd Rejonowy we W. stwierdził, że funkcjonariusze zachowali się prawidłowo. Zatrzymanie policji, zdaniem sądu, było zasadne, legalne i prawidłowe.

publicznej pojawił się materiał naruszający dobra osobiste Rzecznika, związane z sytuacją rodzinną. Lektura komentarzy internautów opublikowanych pod doniesieniami medialnymi związanymi z oświadczeniem KMPT, wskazuje na zupełny brak zrozumienia konieczności ochrony praw zatrzymanego, przynależnej mu z powodu niezbywalnej godności oraz obowiązku Rzecznika interweniowania w każdej sytuacji, w której ta godność jest naruszana. Nierzadkie były komentarze nawołujące do samosądu czy wprost do zabicia podejrzanego.

Reakcje te skłoniły Rzecznika do wydania kolejnego oświadczenia, tłumaczącego przyczynę i potrzebę publikacji stanowiska Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur dotyczącego traktowania zatrzymanego mężczyzny.



# 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. Podstawy udzielenia zabezpieczenia poprzez umieszczenie uczestnika postępowania w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym

Rzecznik skierował<sup>149</sup> do Sądu Najwyższego wnioski o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy w postępowaniu toczącym się na podstawie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób<sup>150</sup> przepisy art. 2 ust. 3 tej ustawy w zw. z art. 730 § 1 w zw. z art. 755 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego mogą stanowić podstawę udzielenia zabezpieczenia poprzez umieszczenie uczestnika postępowania w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym?”

Rozbieżność zaistniała w orzecznictwie sądowym w wykładni powołanych przepisów dotyczy tego, czy mogą one stanowić podstawę orzeczenia w trybie zabezpieczenia o umieszczeniu uczestnika na czas postępowania w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym. Sąd Najwyższy w uchwale<sup>151</sup> z dnia 30 stycznia 2019 r. (w postępowaniu tym uczestniczył<sup>152</sup> również Rzecznik Praw Obywatelskich) przyjął, że niedopuszczalne jest udzielenie zabezpieczenia przez umieszczenie osoby, której postępowanie dotyczy, w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym. Natomiast w zapadających w późniejszym okresie orzeczeniach sądów powszechnych przyjęto stanowisko odmienne. W dalszym ciągu udzielane są zabezpieczenia w postaci umieszczenia uczestnika w Krajowym Ośrodku. A zatem sądy powszechne nie zmieniły swojego stanowiska pod wpływem poglądu prawnego Sądu Najwyższego. Również w tych orzeczeniach, które zapadły po styczniu 2019 r., sądy powszechne kontynuują dotychczasową linię orzeczniczą, polemizując z opinią wyrażoną przez Sąd Najwyższy. W ocenie Rzecznika za trafny należy uznać pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w uchwale z dnia 30 stycznia 2019 r., zgodnie z którym w postępowaniu toczącym się na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. niedopuszczalne jest udzielenie zabezpieczenia przez umieszczenie osoby, której postępowanie dotyczy, w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym. Zdaniem Rzecznika w postępowaniu toczącym się na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. mogą być stosowane przepisy o zabezpieczeniu spraw cywilnych. Przemawia za tym, po pierwsze, przywołane w uchwale Sądu

<sup>149</sup> IV.567.4.2018 z 29 listopada 2019 r., sygn. akt III CZP 89/19.

<sup>150</sup> Ustawa z 22 listopada 2013 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 24, ze zm.).

<sup>151</sup> Uchwała SN z 30 stycznia 2019 r., sygn. III CZP 75/18.

<sup>152</sup> IV.567.4.2018 z 29 listopada 2018 r., sygn. akt III CZP 75/18.

Najwyższego praktyczne zintegrowanie przepisów postępowania zabezpieczającego z przepisami o postępowaniu nieprocesowym. Po drugie, Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie orzekł<sup>153</sup>, że stosowanie prawa procesowego cywilnego w tym szczególnym postępowaniu nie budzi wątpliwości konstytucyjnych z uwagi na jego prewencyjno-terapeutyczne, a nie penalne cele. Jednak Rzecznik w pełni podziela stanowisko Sądu Najwyższego, że na tle obowiązującego stanu prawnego owo zabezpieczenie nie może przybrać takiej formy, która prowadzi do pozbawienia uczestnika wolności osobistej. Nawet najbardziej doniosła przesłanka materialnoprawna, wskazana w przepisach Konstytucji nie może niwelować przesłanki formalnoprawnej w postaci obowiązku uregulowania trybu i zasad ograniczania wolności na poziomie ustawowym. Ustawa określająca zarówno zasady, jak i tryb pozbawienia wolności stanowi swoistą granicę władzy sędziowskiej dla ograniczania praw i wolności. Jeśli sąd pozbawia kogokolwiek wolności w imię nawet bardzo istotnej wartości, jednak bez właściwego umocowania ustawowego, to wolność tę nie tyle ogranicza, ale narusza. Ograniczenie wolności konstytucyjnej jest dozwolone tylko wtedy, gdy ma precyzyjną ustawową podstawę.

Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie przez poszerzony siedmioosobowy skład Sądu Najwyższego.

## **2. Sytuacja osób, wobec których orzeczono środek zabezpieczający w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym**

Rzecznik od kilku lat monitoruje stan przestrzegania praw osób, wobec których orzeczono środek zabezpieczający w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym. Wyniki przeprowadzonej w Biurze RPO analizy wybranych regulaminów wewnętrznych zakładów psychiatrycznych o różnym stopniu zabezpieczenia wykazały luki w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, w tym na poziomie Kodeksu karnego wykonawczego.

Rzecznik podkreślił, że izolacja psychiatryczna jest najsurowszym i najbardziej ograniczającym prawa obywatelskie środkiem zabezpieczającym, dotyczącym zasady przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Przymusowy pobyt w zakładzie psychiatrycznym ma charakter leczniczo-izolacyjny i stanowi ograniczenie jednego z podstawowych praw człowieka – prawa do wolności osobistej. W związku z tym, prawa osób internowanych powinny zostać przez ustawodawcę precyzyjnie określone. Tymczasem zakres regulacji k.k.w., określających prawa bądź podstawy ograniczenia praw osób internowanych, jest bardzo wąski. Braków tych nie naprawiają przepisy aktu wykonawczego, tj. rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających i wykonywania środków zabezpieczających w zakładach psychiatrycznych. Regulamin Organizacyjno-Porządkowy Wykonywania Środków Zabezpieczających stanowi załącznik do tego rozporządzenia. Określono w nim jednak wyłącznie czynności techniczne i organizacyjne podczas przyjęcia osoby internowanej do zakładu. Tymczasem rozporządzenie w sprawie regulaminu wykonywania środków zabezpieczających powinno stanowić odrębny akt wykonawczy, ukształtowany na wzór regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności, czy regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania. W związku z tym, dyrektorzy zakładów psychiatrycznych, w których wykonywane są środki zabezpieczające, w dalszym ciągu określają

<sup>153</sup> Wyrok TK z 23 listopada 2016 r., sygn. K 6/14.

zasady życia osób internowanych w zakładach psychiatrycznych w regulaminach wewnętrznych. Mając na uwadze fakt, że wykonywanie środka zabezpieczającego w zakładzie psychiatrycznym wiąże się z daleko posuniętą ingerencją w sferę istotnych wolności i praw osoby internowanej, niewątpliwie pilnego uregulowania w przepisach rangi ustawowej w zakładach dysponujących podstawowym, wzmocnionym i maksymalnym poziomem zabezpieczenia, wymagają kwestie związane z monitoringiem wizyjnym, zasady kontroli rzeczy i kontroli osobistej, kontroli korespondencji i zawartości korespondencji, widzeń na terenie i poza terenem zakładu, badań na zawartość substancji psychoaktywnych i alkoholu, korzystania z aparatu telefonicznego i internetu, posiadania sprzętu audiowizualnego, kontroli zawartości paczek, korzystania z odzieży, dokonywania zakupów, poddania się koniecznym zabiegom higienicznym, czy posiadania przedmiotów niebezpiecznych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>154</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie niezbędnych działań legislacyjnych w celu znowelizowania Kodeksu karnego wykonawczego w taki sposób, aby przepisy rangi ustawowej określały prawa, ich ograniczenia i obowiązki osób, wobec których orzeczono środek zabezpieczający w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym.

### 3. Maksymalny okres tymczasowego aresztowania

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>155</sup> Rzecznika o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów Kodeksu postępowania karnego regulujących zasady orzekania i przedłużania tymczasowego aresztowania.

Wyrokiem<sup>156</sup> Trybunału Konstytucyjnego zaskarżone przez Rzecznika przepisy uznane zostały za zgodne z Konstytucją. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego z przepisów Konstytucji nie sposób wyprowadzić ściśle określonej granicy czasowej, poza którą pozbawienie wolności stanowi ingerencję w istotę wolności osobistej. Zarówno w orzecznictwie europejskim, jak i literaturze przedmiotu zwraca się bowiem uwagę na konieczność indywidualnej oceny każdego przypadku oraz przyczyn leżących u podstaw stosowania tymczasowego aresztowania, a także przedłużającego się postępowania karnego. Ponadto, Trybunał zauważył, że Kodeks postępowania karnego przewiduje tryb odwoławczy i to dwuinstancyjny. Zgodnie z art. 254 § 1 k.p.k., oskarżony może składać w każdym czasie wniosek o uchylenie lub zmianę środka zapobiegawczego. Pozwala to na kontrolę postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania także pod względem określonego w nim czasu trwania i stanowi przejaw podmiotowego traktowania osoby tymczasowo aresztowanej. Tymczasowo aresztowany może także skorzystać ze skargi na przewlekłość postępowania. Zdaniem Trybunału już samo złożenie tego typu skargi może przyspieszyć zakończenie prowadzonego z jego udziałem postępowania.

Trybunał uznał jednak, że wskazany przez Rzecznika problem wymaga przedsięwzięcia działań legislacyjnych. W wydanym postanowieniu sygnalizacyjnym<sup>157</sup> Trybunał zasygnalizował Sejmowi RP istnienie uchybień w prawie dotyczących stosowania tymczasowego aresztowania ze względu na surowość kary grożącej oskarżonemu oraz braku jednoznacznie określonych przesłanek prze-

<sup>154</sup> IX.517.961.2018 z 8 kwietnia 2019 r.

<sup>155</sup> Informacja o działalności RPO za 2016 r., str. 92.

<sup>156</sup> Wyrok TK z 10 lipca 2019 r., sygn. akt K 3/16.

<sup>157</sup> Postanowienie TK z 17 lipca 2019 r., sygn. akt S 3/19.

dłużenia tymczasowego aresztowania po wydaniu przez sąd pierwszej instancji pierwszego wyroku w sprawie – których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Szczególnego podkreślenia wymaga, że w postanowieniu tym Trybunał Konstytucyjny wprost stwierdził, że obowiązywanie obu zaskarżonych przez Rzecznika przepisów jest nie do pogodzenia z przepisami Konstytucji.



### Ekscesywne stosowanie zatrzymań

Poważne zaniepokojenie Rzecznika budzi zatrzymywanie osób podejrzanych, które nie ma uzasadnienia procesowego, służy natomiast z jednej strony do uzyskania efektu medialnego, z drugiej zaś do celowego narażania osób zatrzymywanych na poważne a jednocześnie zbędne dolegliwości. Problem ten wystąpił ze szczególną jaskrawością w sprawie dotyczącej zatrzymania w dniu 6 maja 2019 r. Pani Ewy P. jako osoby podejrzanej o naklejanie w P. nalepek z wizerunkami Matki Boskiej z aureolą w kolorach tęczy<sup>158</sup>. Zatrzymanie to nastąpiło bez wcześniejszego zarządzenia prokuratora. Rozpatrujący zażalenie na zatrzymanie Sąd Rejonowy w P. uznał je za niezasadne. W innej sprawie podjętej<sup>159</sup> przez Rzecznika Sąd Rejonowy dla G.-P. uznał za bezzasadne zatrzymanie byłego prezesa zarządu spółki przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego na podstawie zarządzenia prokuratora Prokuratury Regionalnej w G.

<sup>158</sup> II.519.499.2019

<sup>159</sup> II.519.115.2019

# Art. 41 ust. 2 oraz ust. 3

## – Prawa osób zatrzymanych

1. *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.*
2. *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. Zagwarantowanie osobie zatrzymanej prawa do pomocy prawnej

Przedmiot działań Rzecznika stanowi kwestia prawidłowej implementacji dyrektywy<sup>160</sup> Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (dalej jako: „dyrektywa 2013/48”).

Jak wynika ze stanowiska Komitetu ONZ Przeciwko Torturom (CAT), wyrażonego w uwagach dotyczących realizacji przez Polskę Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, niepokój Komitetu budzi fakt, że osoby pozbawione wolności nadal nie mogą w praktyce korzystać z możliwości kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym przed pierwszym przesłuchaniem już od chwili zatrzymania. Opóźnienia w uzyskaniu pomocy prawnej mogą prowadzić do sytuacji, w której obrońca nie będzie uczestniczył w pierwszym przesłuchaniu osoby zatrzymanej. Komitet zwrócił uwagę, że w niektórych komisariatach policji brakuje pokoi gwarantujących poufność rozmowy z adwokatem, w związku z czym niektóre spotkania odbywają się na korytarzach i w obecności funkcjonariuszy. CAT zaniepokoiły wady systemu policyjnych rejestrów, które skutkują tym, że adwokaci (radcowie prawni) mają problemy ze zlokalizowaniem swoich klientów przed pierwszym przesłuchaniem. Wątpliwości budzą również te unormowania Kodeksu postępowania karnego, które ograniczają poufność komunikacji zatrzymanego z adwokatem (radcą prawnym), zwłaszcza że tego typu ograniczenia mogą trwać nawet do 14 dni i nie podlegają kontroli sądu. Zastrzeżenia CAT budzi także fakt, że prokuratorzy mogą decydować o tym, że podejrzany może zostać przesłuchany bez udziału swojego obrońcy. Komitet wskazał, że Polska powinna podjąć skuteczne działania, aby zapewnić zgodność polskiego prawa i praktyki z instrumentami międzynarodowymi, których jest stroną, a zwłaszcza z dyrektywą 2013/48. Rzecznik podkreślił, że brak podjęcia powyższych działań może wywołać konsekwencje trojakiego rodzaju. Po pierwsze, zgodnie z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii

<sup>160</sup> Dyrektywa 2013/48/UE z 22 października 2013 r.

Europejskiej (dalej jako: „TfUE”), w sytuacji uznania przez Komisję Europejską, że Rzeczpospolita Polska uchybiła jednemu z zobowiązań, które na niej ciążyą na mocy Traktatów (w tym wypadku chodziłoby o niedostosowanie prawa krajowego do wskazanej dyrektywy 2013/48), może wydać uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, a następnie skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Po drugie, niewdrożenie dyrektywy skutkować będzie odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa członkowskiego. Wreszcie, po trzecie, w myśl art. 288 akapit 3 TfUE, dyrektywa wiąże państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w zakresie rezultatu, który ma zostać osiągnięty, pozostawiając mu swobodę wyboru formy i środków wdrożenia dyrektywy. Brak transpozycji dyrektywy w praktyce może skutkować bezpośrednim stosowaniem jej przepisów przez sądy w miejsce sprzecznych z nią przepisów, a także możliwym podważaniem legalności czynności procesowych przeprowadzonych w toku postępowania przygotowawczego sprzecznych z wymogami dyrektywy 2013/48. Rzecznik zwrócił się<sup>161</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o odniesienie się do powyższych uwag oraz rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>162</sup>, że przypadki, gdy adwokat nie jest zapewniany przed przesłuchaniem, nie wynikają z ułomności przepisów, lecz niewłaściwej praktyki ich stosowania. Przede wszystkim chodzi o niewłaściwe stosowanie prawa przez funkcjonariuszy Policji, która to kwestia leży poza kompetencjami Ministra Sprawiedliwości. Odnosząc się natomiast do przepisów Kodeksu postępowania karnego, w zakresie dotyczącym poufności kontaktów z adwokatem, Minister wskazał, że art. 245 § 1 k.p.k., który przewiduje możliwość zastrzeżenia obecności funkcjonariusza Policji w trakcie rozmowy osoby z adwokatem, został zmieniony. W wersji sprzed 2013 r. przepis nie zawierał żadnych warunków, od spełnienia których możliwe było zastrzeżenie takiej obecności. Po wyroku<sup>163</sup> Trybunału Konstytucyjnego sytuacja ta uległa zmianie. Zgodnie z wymogami wskazanymi przez TK wprowadzono do art. 245 § 1 k.p.k. odpowiednią zmianę ograniczającą arbitralność decyzji w przedmiocie obecności funkcjonariusza Policji podczas rozmów osoby zatrzymanej z adwokatem. Tym samym zapewniono zgodność przepisu z Konstytucją. Tą samą ustawą wprowadzono również zmianę do art. 73 k.p.k., której celem było doprecyzowanie przesłanek obecności prokuratora podczas rozmowy tymczasowo aresztowanego z obrońcą. Ponadto Minister zauważył, że zastrzeżenie obecności w odniesieniu do zatrzymanego lub tymczasowo aresztowanego może być poddane kontroli sądowej w ramach zażalenia wniesionego na podstawie art. 246 § 1 k.p.k. na zatrzymanie bądź na podstawie art. 252 k.p.k. na tymczasowe aresztowanie.

## 2. Sytuacja osób, wobec których orzeczono środek zabezpieczający w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym



Omówienie:

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

<sup>161</sup> II.5150.9.2014 z 8 października 2019 r.

<sup>162</sup> Pismo z 4 listopada 2019 r.

<sup>163</sup> Wyrok TK z 11 grudnia 2012 r. K 37/11.

### 3. Nadużywanie siły w stosunku do osób zatrzymanych



Omówienie:

art. 40 - Zakaz tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania.

# Art. 41 ust. 4

## – Prawo do humanitarnego traktowania

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

### 1. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny

W wystąpieniu do Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Rzecznik wskazał<sup>164</sup>, że proponowane zmiany zakładają zdecydowane ograniczenie nawiązywania przez tymczasowo aresztowanych i skazanych kontaktów telefonicznych, w szczególności z obrońcą, pełnomocnikiem będącym adwokatem lub radcą prawnym oraz przedstawicielem niebędącym adwokatem ani radcą prawnym, który został zaaprobowany przez Przewodniczącego Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do reprezentowania skazanego przed tym Trybunałem, czyli podmiotami, o których mowa w art. 8 § 3 Kodeksu karnego wykonawczego. Rozmowy telefoniczne z tymi podmiotami mogą być prowadzone co najmniej raz w tygodniu w terminach określonych w porządku wewnętrznym zakładu karnego lub aresztu śledczego. W ocenie Rzecznika dopuszczenie możliwości ograniczenia kontaktów telefonicznych z obrońcą lub pełnomocnikiem do jednego w tygodniu powoduje, że w praktyce realizacja prawa do obrony poprzez kontakty telefoniczne staje się iluzoryczna. Swobodne porozumiewanie się oskarżonego ze swoim obrońcą stanowi element konstytucyjnego prawa do obrony i należy do fundamentów rzetelnego procesu sądowego. Porozumiewanie się obrońcy i jego klienta powinno być co do zasady nieskrępowane, wolne od kontroli i innych, nadmiernych utrudnień. Ograniczenia tych kontaktów są dopuszczalne, jednak muszą mieć ważną podstawę i być rzetelnie uzasadnione. Zdaniem Rzecznika projektowane przepisy są więc krokiem wstecz w stosunku do obowiązujących rozwiązań. Tak restrykcyjne ograniczenie prawa do kontaktu telefonicznego prowadzi w istocie do praktycznego pozbawienia go możliwości szybkiego nawiązania kontaktu z obrońcą.

Zgodnie z projektowaną regulacją kontakt telefoniczny tymczasowo aresztowanego z osobami bliskimi innymi niż wskazane w art. 115 § 11 Kodeksu karnego nie będzie możliwy w żadnych okolicznościach, niezależnie od jego sytuacji rodzinnej i życiowej. Jako szczególny wypadek uzasadniający wydanie zgody na kontakt telefoniczny projektodawca wskazuje sytuację, gdy bezpośredni kontakt nie jest możliwy lub jest szczególnie utrudniony lub gdy wynika to z nagłej sytuacji życiowej. Ponadto, w myśl tej regulacji tymczasowo aresztowany, który jest odwiedzany przez bliskich nie otrzyma zgody na kontaktowanie się z nimi drogą telefoniczną, chyba że zaistnieje nagła sytuacja życiowa. Rzecznik zauważył, że projektowane przepisy przewidują, iż przeprowadzenie rozmowy telefonicznej przez tymczasowo aresztowanego będzie wymagało każdorazowej zgody organu dysponującego. Wprowadzenie takiego rozwiązania nie wydaje się celowe. Jeżeli bowiem

<sup>164</sup> IX.517.1623.2019 z 12 lipca 2019 r.



organ dysponujący raz już stwierdził brak przeszkód do kontaktu telefonicznego tymczasowo aresztowanego z daną osobą najbliższą, to nie ma potrzeby powtarzania procedury weryfikacyjnej, jeśli nie zaistniały konkretne okoliczności uzasadniające cofnięcie zgody na kontakt w tej formie.

Projekt ustawy wprowadza możliwość kontrolowania rozmów telefonicznych skazanych odbywających karę pozbawienia wolności w zakładach karnych typu otwartego, które dotychczas kontroli nie podlegały. Należy zauważyć, że w przyjętym w polskim prawie karnym wykonawczym progresywnym systemie odbywania kary jest to typ zakładu o najwyższym stopniu swobody i najniższym stopniu stosowanych zabezpieczeń ochronnych. W zakładzie karnym typu otwartego skazani mogą sami opuszczać teren zakładu karnego udając się do pracy czy do szkoły, ich korespondencja nie podlega cenzurze, a rozmowy w czasie widzeń nie podlegają kontroli. Mając na uwadze warunki, w jakich ci skazani odbywają karę, wprowadzenie wobec nich kontroli rozmów telefonicznych nie znajduje uzasadnienia.

W odniesieniu do kontroli skazanych Rzecznik wskazał, że zawarte w projektowanych przepisach zasady przeprowadzania kontroli osobistej przewidują dokonywanie jej przez osobę tej samej płci, co osoba kontrolowana, w miejscu niedostępnym w czasie dokonywania kontroli dla osób postronnych. Dopuszczają jednak rezygnację z obu tych warunków, jeżeli kontrola osobista musi być przeprowadzona niezwłocznie, w szczególności ze względu na okoliczności mogące stanowić zagrożenie życia i zdrowia ludzkiego lub mienia. W ocenie Rzecznika rezygnacja z któregośkolwiek z tych warunków w odniesieniu do kontroli osobistej jest niedopuszczalna. Ponadto, projektowane przepisy przewidują, że z kontroli osobistej sporządza się protokół tylko w sytuacjach gdy w jej trakcie ujawniono przedmioty niedozwolone lub inne substancje, jeżeli kontrola nie doprowadziła do ujawnienia takich środków, protokołu się nie sporządza. W opinii Rzecznika protokół powinien być sporządzany za każdym razem, gdy osadzony jest poddawany kontroli osobistej. Brak wymogu sporządzania protokołów z tych kontroli osobistych, których efektem nie było ujawnienie przedmiotów niedozwolonych będzie powodował, że weryfikacja zasadności i legalności przeprowadzania kontroli, prawidłowości ich przebiegu, a także częstotliwości ich stosowania będzie utrudniona.

W dodatkowej opinii, skierowanej do Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Rzecznik wskazał<sup>165</sup>, że projekt ustawy nowelizującej przepisy dotyczące kontroli osobistej osób pozbawionych wolności przewiduje, że osobie kontrolowanej przysługuje zażalenie do właściwego sędziego penitencjarnego, w terminie 7 dni od dnia dokonania kontroli osobistej, w celu zbadania zasadności, legalności oraz prawidłowości jej dokonania. Tym samym wprowadza konstrukcję prawną nieznaną dotąd Kodeksowi karnemu wykonawczemu. Zdaniem Rzecznika nie odpowiada ona konstytucyjnemu standardowi prawa do sądu. Jak stanowi projekt, sędzia penitencjarny, w przypadku stwierdzenia bezzasadności, nielegalności lub nieprawidłowości kontroli osobistej, zawiadamia prokuratora oraz właściwego dyrektora okręgowego SW. O fakcie niezgodności takiej regulacji z Konstytucją świadczy to, że ustawodawca pozbawia prawa dostępu do sądu osoby, których konstytucyjne prawa i wolności stały się przedmiotem ingerencji organów władzy publicznej. Należy przyjąć, że projektodawca celowo użył sformułowania „zażalenie do sędziego penitencjarnego”. Ten zaś, w świetle przepisów Kodeksu karnego wykonawczego, to inny organ niż sąd penitencjarny, mający inne zadania, sprawujący nadzór penitencjarny. Sąd penitencjarny roz-

<sup>165</sup> IX.517.1623.2019 z 20 sierpnia 2019 r.

poznaje z kolei skargi na decyzje organów postępowania wykonawczego. Decyzje w przedmiocie kontroli osobistej nie są jednak wydawane. Projektowana nowelizacja będzie respektowała prawo do sądu w sytuacji, gdy przepisy wprost wskażą, że rozstrzygnięcie sędziego penitencjarnego w przedmiocie zasadności, legalności oraz prawidłowości dokonania kontroli osobistej kończy się wydaniem przez sędziego penitencjarnego decyzji, która podlega zaskarżeniu do sądu penitencjarnego. Tymczasem projektowane przepisy nie stanowią o tym, wskazując jedynie wprost, jak ma postąpić sędzia penitencjarny w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości: zawiadomić prokuraturę oraz właściwego dyrektora okręgowego SW. Brak jasności w przedmiocie rodzaju rozstrzygnięcia sędziego penitencjarnego i jednoczesna świadoma rezygnacja projektodawcy z konstrukcji skargi do sądu penitencjarnego na sposób przeprowadzenia kontroli osobistej, skłania zatem do stwierdzenia, że nowelizacja nie uwzględnia wyrażonego przez Rzecznika poglądu, iż brak decyzji o przeprowadzeniu kontroli osobistej pozbawia skazanego prawa do sądu. W opinii Rzecznika sporządzenie protokołu na żądanie osoby kontrolowanej wydaje się być racjonalnym rozwiązaniem. Osoba pozbawiona wolności będzie miała bowiem dokument, ze wskazaniem co najmniej daty kontroli, osób ją przeprowadzających, ale przede wszystkim ze wskazaniem podstaw i przesłanek przeprowadzenia kontroli. Z kolei reakcja sądu penitencjarnego w takich sytuacjach powinna zostać uzupełniona o możliwość przyznania zadośćuczynienia lub odszkodowania, jako efektywnej sankcji za naruszenie wymogów prowadzenia kontroli osobistej.

## **2. Problemy związane z funkcjonowaniem Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie**

Analiza 5 lat obowiązywania ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób<sup>166</sup>, wizytacje pracowników Biura RPO i innych podmiotów w KOZZD oraz zebrana ocena sądów cywilnych orzekających w oparciu o ustawę i dyrektorów zakładów karnych, którzy inicjują procedurę uznania danej osoby za stwarzającą zagrożenie, pozwalają sprecyzować konieczny kierunek modyfikacji przepisów ustawy. W opinii Rzecznika taka bieżąca ocena potrzeby zmian legislacyjnych powinna być również dokonywana w Ministerstwie Sprawiedliwości – od strony spraw prowadzonych w sądach i problemów, jakie dostrzega wymiar sprawiedliwości na tle stosowania ustawy, jak również w Ministerstwie Zdrowia – w zakresie funkcjonowania KOZZD, jako podmiotu leczniczego podległego Ministrowi Zdrowia.

Rzecznik podkreślił, iż fakt, że Trybunał Konstytucyjny, ogłaszając wyrok<sup>167</sup> z dnia 23 listopada 2016 r., uznał zaskarżone przepisy ww. ustawy w większości za zgodne z Konstytucją, nie oznacza, że ustawa ta nie wymaga nowelizacji. Zdaniem Rzecznika m.in. art. 46 ustawy powinien przewidywać obligatoryjny udział obrońcy, prokuratora i stanowić o składzie 3-osobowym sądu. Decyzja zaś o przedłużeniu pobytu w KOZZD, a więc pozbawieniu wolności, powinna przybrać formę postanowienia sądu, które jest zaskarżalne, nie zaś notatki do akt sprawy, o czym stanowi paragraf trzeci omawianego przepisu.

<sup>166</sup> Ustawa z 22 listopada 2013 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 24 ze zm.).

<sup>167</sup> Sygn. akt K 6/14 (Dz.U. z 2016 r. poz. 2205).

Kolejnym ważnym zagadnieniem związanym ze stosowaniem ustawy jest brak podstaw do umieszczenia w KOZZD w ramach zabezpieczenia cywilnego. Nagląca jest potrzeba uregulowania kwestii: katalogu środków stosowanych tymczasowo wobec uczestnika postępowania toczącego się na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. – możliwie precyzyjnie określającego ramy prawne ograniczenia wolności osobistej jednostki oraz terminów stosowania tych środków tymczasowych, bądź przynajmniej trybu obowiązkowego badania przez sąd zasadności dalszego ich stosowania w trakcie postępowania. Kwestia ta była w ubiegłych latach kilkakrotnie zgłaszana Ministrowi Sprawiedliwości<sup>168</sup>, jednak wystąpienia Rzecznika nie spotkały się z jakąkolwiek reakcją ze strony resortu sprawiedliwości.

Ponadto, Rzecznik przypomniał, że Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym nie jest miejscem dla osób chorych psychicznie. Błędne skierowanie przez sąd bądź zachorowanie w trakcie wieloletniego pobytu w Ośrodku mogą sprawić, że osoby chore psychicznie będą przebywać w tym miejscu. Nie jest to jednak szpital psychiatryczny, a osoby tam umieszczone powinny być poddawane terapii ze względu na zaburzenie osobowości, zaburzenie preferencji seksualnych bądź upośledzenie umysłowe. Istniejąca obecnie luka prawna, polegająca na braku podstaw do przewiezienia osoby chorej psychicznie, która błędnie została skierowana do KOZZD bądź zachorowała w trakcie pobytu w nim, do szpitala psychiatrycznego, powinna zostać niezwłocznie wypełniona odpowiednimi regulacjami. Rzecznik zwrócił także uwagę na brak procedur postępowania w przypadku konieczności leczenia wymagającego skomplikowanych procedur medycznych bądź poddania pacjenta KOZZD długoterminowym badaniom w warunkach szpitalnych, np. osobę prowadzącą protest głodowy. Przepisy nie precyzują również, kto ponosi koszt leczenia pacjenta Ośrodka w więziennej placówce służby zdrowia – wobec dwóch różnych zasad finansowania opieki zdrowotnej – innej w zakładzie karnym (Ministerstwo Sprawiedliwości), a innej w KOZZD (Ministerstwo Zdrowia).

W ocenie Rzecznika filozofia funkcjonowania Ośrodka i warunki pobytu w nim powinny ulec zmianie. W ustawie nie wskazano bowiem, jak „wypełnić” codzienne życie pacjenta KOZZD i przygotować go do opuszczenia tego miejsca pozbawienia wolności, niejednokrotnie po wieloletnim pobycie, np. poprzez możliwość wykonywania pracy, naukę zawodu, realizację zainteresowań, przepustki w towarzystwie terapeutów i pracowników ochrony. Jednocześnie nie określono, jak ma wyglądać długoterminowy pobyt pacjenta w tym miejscu. Problemem jest także prowadzona w Ośrodku terapia. Wśród terapeutów trudno dostrzec jednolitą formę i model prowadzenia terapii, a zmienność personelu, wynikająca z rotacji i przenoszenia na inny oddział, powoduje brak ciągłości terapii. Ponadto, jej ciężar spoczywa obecnie na terapii indywidualnej, a powinien on zostać przeniesiony na terapię grupową, treningi, społeczność terapeutyczną. Obecny stan zaludnienia i warunki Ośrodka w Gostyninie powinny skłaniać organy władzy do pilnych decyzji w tym przedmiocie.

Rzecznik zauważył także, że ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. powinna przewidywać możliwość zastosowania Systemu Dozoru Elektronicznego (SDE) przy nadzorze prewencyjnym. Ten sprawdzony już w Polsce system elektronicznej kontroli miejsca pobytu, mógłby pomóc funkcjo-

<sup>168</sup> IV.567.1.2016 z 24 marca 2016 r., 2 marca 2017 r., 28 grudnia 2017 r. i 7 maja 2018 r.

nariuszom Policji, wykonującym zadania związane z nadzorem prewencyjnym i stanowić większą gwarancję kontroli osoby objętej tym środkiem ograniczenia wolności.

Rzecznik zwrócił się<sup>169</sup> do Premiera z prośbą o odniesienie się do niniejszego pisma i przedstawionych postulatów działań.

Wystąpienie zostało przekazane<sup>170</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą udzielenie odpowiedzi Rzecznikowi, w porozumieniu z Ministerstwem Zdrowia, z kopią do wiadomości Prezesa Rady Ministrów. Minister Sprawiedliwości odpowiedzi nie udzielił.

Również w wystąpieniu skierowanym do Ministra Zdrowia Rzecznik zgłosił szereg postulatów dotyczących zmian legislacyjnych w ww. ustawie i aktach wykonawczych. Zadaniem Ośrodka jest prowadzenie postępowania terapeutycznego wobec osób stwarzających zagrożenie umieszczonych w Ośrodku. Możliwe jest więc umieszczenie w KOZZD tylko takich osób, które spełniały przesłanki określone w art. 1 ustawy, a następnie sąd w wydanym orzeczeniu uznał, iż charakter stwierdzonych u nich zaburzeń psychicznych lub ich nasilenie wskazują, że ich pobyt w Ośrodku jest niezbędny ze względu na bardzo wysokie prawdopodobieństwo popełnienia przez nich czynu zabronionego z użyciem przemocy lub groźbą jej użycia przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności seksualnej, zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 10 lat. Nieodpowiadający wymogom ustawy będzie więc pobyt w Ośrodku osób podlegających dopiero weryfikacji istnienia przesłanki, o której mowa w art. 1 ust. 3 ustawy (poprzez obserwację). W przekonaniu Rzecznika przeprowadzanie obserwacji na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy, w obecnych warunkach KOZZD i panujących tam zasad funkcjonowania, jest niemożliwe, a także negatywnie wpływa na proces terapeutyczny pacjentów. Nie bez znaczenia jest też fakt, iż obserwację, a co za tym idzie także opinię o potrzebie umieszczenia w Ośrodku, podejmować będą osoby zatrudnione w KOZZD, co w ocenie Rzecznika jest rozwiązaniem błędnym. Rzecznik zwrócił się<sup>171</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o nowelizację wydanego przez Ministra rozporządzenia, które dotyczy tej materii. W piśmie RPO postulował także usunięcie KOZZD z listy podmiotów w których mogą być wykonywane stacjonarne środki zabezpieczające.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>172</sup>, że po przeprowadzeniu analizy postulatów legislacyjnych, odnoszących się do ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób oraz uwzględniając aktualne możliwości realizacji przez Ośrodek ustawowych zadań, resort zdrowia podjął współpracę z Ministerstwem Sprawiedliwości w celu wprowadzenia kompleksowych zmian w ww. ustawie. Zaproponowane zostały szczegółowe zmiany legislacyjne dotyczące prawidłowej realizacji zadań przez Ośrodek, które w chwili obecnej są analizowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Wydane przez Ministra akty wykonawcze, których nowelizację postulował RPO, nie zostały dotąd znowelizowane.

Oprócz powyżej wskazanych braków bądź błędów legislacyjnych, przeprowadzona w Biurze RPO analiza przypadków osób umieszczonych w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym, z uwzględnieniem praktyki orzeczniczej sądów, uwidoczniała kolejne luki prawne

<sup>169</sup> IX.517.1702.2017 z 27 lutego 2019 r.

<sup>170</sup> Pismo z 14 marca 2019 r.

<sup>171</sup> IX.517.1702.2017 z 21 stycznia 2019 r.

<sup>172</sup> Pismo z 27 lutego 2019 r.

wymagające pilnej interwencji legislacyjnej. Obowiązujące przepisy prawa nie precyzują bowiem co ma pierwszeństwo wykonania – kara pozbawienia wolności czy terapia w Ośrodku w Gostyninie. Nie dają również podstaw sądowi do uchylenia nadzoru prewencyjnego w sytuacji osadzenia osoby stwarzającej zagrożenie w jednostce penitencjarnej czy zakładzie psychiatrycznym. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>173</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie inicjatywy legislacyjnej.

Ponadto, w wystąpieniu skierowanym do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Rzecznik wskazał na zbyt późne kierowanie do sądu wniosków przez dyrektorów jednostek penitencjarnych o uznanie danej osoby za stwarzającą zagrożenie dla społeczeństwa. Na tę kwestię zwracali uwagę sędziowie wydziałów cywilnych, którzy orzekają na podstawie ustawy, i zgłosili postulat, aby dyrektorzy zakładów karnych/aresztów śledczych występowali z przedmiotowym wnioskiem do sądu znacznie wcześniej niż czynią to obecnie, tj. rok albo nawet półtora roku przed końcem kary. W ocenie sędziów zalecony przez Dyrektora Generalnego SW okres ośmiu miesięcy przed zakończeniem kary jest niewystarczający, a co więcej nie zawsze jest respektowany. Wydłużenie go pozwoliłoby na sprawne przeprowadzenie postępowania sądowego oraz dogłębne zweryfikowanie materialnych przesłanek uznania skazanego za osobę stwarzającą zagrożenie w myśl ustawy. Nie byłoby też konieczności sięgania po zakwestionowany przez Sąd Najwyższy środek w postaci zabezpieczenia cywilnego, polegający na umieszczeniu osoby po zakończeniu kary w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowego.

Służba Więzienna nie podzieliła tego stanowiska. W otrzymanej odpowiedzi<sup>174</sup> wskazano, że uwzględniając interesy wielu osób i instytucji, w tym sądów, policji, biegłych sądowych, za rozsądny termin na rozpatrzenie wniosku uznano okres 6 miesięcy przed końcem kary pozbawienia wolności, który następnie wydłużono do 8 miesięcy. Dalsze wydłużanie tego okresu budzi dylematy etyczne i jest szkodliwe z punktu widzenia możliwości realizowania wobec skazanego Indywidualnego Programu Terapeutycznego. Ponadto, w niektórych przypadkach nie będzie możliwe (z uwagi np. na informacje wpływające do jednostki o skazanym, niski wyrok orzeczony przez sąd itp.), aby przy składaniu wniosku o uznanie za osobę stwarzającą zagrożenie w trybie ustawy zachowano termin 8 miesięcy. Jednocześnie pracownicy oddziałów terapeutycznych i dyrektorzy jednostek dokładają wszelkich możliwych starań, by taki termin zachować, a Centralny Zarząd Służby Więziennej monitoruje sytuację i stale przypomina o konieczności dochowania staranności w tym zakresie.



### Nadzór prewencyjny

Rzecznik zwrócił się<sup>175</sup> do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie trudności, jakie napotykały sądy cywilne, ze wskazaniem podmiotu leczniczego, który realizowałby postępowanie terapeutyczne w warunkach ambulatoryjnych, w myśl art. 16 ust. 1 ustawy, z zakresu terapii zabu-

<sup>173</sup> IX.517.1702.2017 z 22 listopada 2019 r.

<sup>174</sup> Pismo z 1 sierpnia 2019 r.

<sup>175</sup> IX.517.1864.2018

rzeń osobowości, a w szczególności zaburzeń preferencji seksualnych. W wielu przypadkach do realizacji terapii wskazywane są podmioty lecznicze, które położone są relatywnie daleko od miejsca zamieszkania osoby stwarzającej zagrożenie. Natomiast nieustalenie przez sąd takiego podmiotu leczniczego w miejscu stałego pobytu osoby stwarzającej zagrożenie może stanowić przeciwskazanie do orzeczenia nadzoru prewencyjnego i w konsekwencji skutkować umieszczeniem takiej osoby w KOZZD w Gostyninie. Ponadto, procedura ustalania przez sąd odpowiedniego podmiotu leczniczego jest czasochłonna. Rzecznik poprosił o informację, czy zasygnalizowany problem jest znany i czy w związku z tym były, a jeśli tak to jakie, podejmowane działania zaradcze.

W odpowiedzi przyznano<sup>176</sup>, że obecnie na terenie Polski program terapii zaburzeń seksualnych jest realizowany jedynie przez pięciu świadczeniodawców. Dodatkowo placówki te są nierównomiernie rozmieszczone na obszarze Polski. Wystąpiono więc do oddziałów wojewódzkich NFZ z prośbą o przestanie informacji i wyjaśnień w sprawie, które umożliwią podjęcie stosownych działań zaradczych. Jednocześnie, w związku z przekazaną informacją o problemach z dostępem do właściwych świadczeń terapeutycznych w warunkach ambulatoryjnych, osób kierowanych przez sądy, zwrócono się do Centrali NFZ o przekazanie informacji o przypadkach odmowy przez świadczeniodawcę, który posiada z Narodowym Funduszem Zdrowia stosowną umowę, udzielenia adekwatnych świadczeń zdrowotnych osobom zdiagnozowanym i kierowanym przez sądy w ramach środków zabezpieczających w postaci terapii, czy nakładania na nich obowiązku terapii w ramach nadzoru prewencyjnego. Powyższe informacje umożliwią podjęcie stosownych działań w celu prawidłowej realizacji umów zawartych ze świadczeniodawcami, a tym samym zabezpieczenie przysługującej świadczeniobiorcom dostępności do gwarantowanych świadczeń.

### **3. Umożliwienie osobom pozbawionym wolności korzystania z serwisu internetowego instytucji unijnych**

Przedstawiciel Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, w piśmie skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich wskazał na brak dostępu osób pozbawionych wolności do serwisów internetowych instytucji unijnych (europa.eu).

Biuro Informatyki i Łączności Centralnego Zarządu Służby Więziennej, które prowadzi czynności techniczne związane z dostępem więźniów do stron internetowych, wielokrotnie zapewniało, że będzie sukcesywnie, choć selektywnie z uwagi na potrzebę zapewnienia porządku i bezpieczeństwa jednostek penitencjarnych, odblokowywać kolejne strony internetowe. Mając na uwadze potrzebę zapewnienia więźniom możliwości uzyskiwania informacji o Unii Europejskiej, Rzecznik zwrócił się<sup>177</sup> do Zastępcy Dyrektora Generalnego SW z prośbą o podjęcie działań mających na celu umożliwienie korzystania przez osoby pozbawione wolności z serwisu internetowego instytucji unijnych. Rzecznik poprosił również o powiadomienie o zajęтым stanowisku w przedstawionej sprawie.

<sup>176</sup> Pismo z 7 lutego 2019 r.

<sup>177</sup> IX.517.3114.2018 z 2 stycznia 2019 r.

W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że zgodnie z ustaloną procedurą dołączanie nowych stron internetowych odbywa się na wniosek osadzonych, natomiast analizy merytorycznej dokonuje Biuro Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Centralnego Zarządu Służby Więziennej przy współpracy z Biurem Informatyki i Łączności, które ustala, czy wnioskowane strony spełniają zasady bezpieczeństwa. Strona, o której jest mowa w piśmie Rzecznika, została udostępniona osobom pozbawionym wolności w dniu 7 listopada 2018 r. Ponadto poinformowano, że trwają prace nad projektem zarządzenia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie udostępniania osobom pozbawionym wolności stron Biuletynu Informacji Publicznej oraz innych stron internetowych, w którym uregulowane zostaną warunki, zakres i tryb udostępniania stron osobom pozbawionym wolności.



### Zapewnienie osobom pozbawionym wolności dostępu do informacji publicznej

Kwestie nieprawidłowości występujących w związku z udostępnianiem przez dyrektorów jednostek penitencjarnych informacji publicznej na wniosek osób pozbawionych wolności były już podnoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2016 r. Wówczas władze więziennictwa zapewniły, że funkcjonariusze Służby Więziennej są obejmowani cyklicznymi szkoleniami z tego zakresu, mają również możliwość bezpośredniego konsultowania trudnych spraw związanych z udzielaniem informacji publicznej ze specjalistami Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

Rzecznik nadal jednak stwierdza nieprawidłowe procedowanie w przedmiotowym zakresie. Zwrócił się<sup>178</sup> więc do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o spowodowanie zapewnienia pełnego poszanowania prawa osób pozbawionych wolności do dostępu do informacji publicznej i uwzględnienie tego zagadnienia w programach szkoleń prowadzonych dla funkcjonariuszy Służby Więziennej, jak również podjęcie innych stosownych działań w celu zapobieżenia w przyszłości podobnym nieprawidłowościom w działaniach administracji innych jednostek penitencjarnych.

W odpowiedzi wskazano, że biorąc pod uwagę liczbę jednostek penitencjarnych (120), szeroki zasięg terytorialny oraz różny poziom trudności spraw związanych z udostępnieniem informacji publicznej w Służbie Więziennej, nadal zdarzają się w toku udostępniania informacji publicznej uchybienia, choć jest ich coraz mniej. Na zmniejszającą się liczbę nieprawidłowości w udostępnianiu informacji publicznej mają wpływ szkolenia organizowane zarówno przez specjalistów z Centralnego Zarządu Służby Więziennej z wykorzystaniem ekspertów zewnętrznych, jak i te, które organizowane są w ramach nadzoru sprawowanego nad jednostkami penitencjarnymi w okręgowych inspektoratach SW. Planowane są kolejne szkolenie dla specjalistów z okręgowych inspektoratów Służby Więziennej w celu omówienia problematyki wniosków o udostępnienie informacji publicznej, w tym również w kontekście RODO. Ustalenia ze szkolenia zostaną wykorzystane podczas spotkań we wszystkich jednostkach penitencjarnych.

<sup>178</sup> IX.517.1053.2017

## 4. Brak przepisów określających normy należności przedmiotów wydawanych kobietom w jednostkach penitencjarnych

W trakcie wizytacji jednostek penitencjarnych przez pracowników Biura RPO dostrzeżono problem związany z niedostatecznym uregulowaniem przepisów określających normy należności przedmiotów wydawanych kobietom przebywającym w zakładach karnych i aresztach śledczych.

Przedstawiciele Rzecznika, w toku badania spraw, zwrócili uwagę, że w wykazie bielizny, jaką od administracji więziennej może otrzymać skazana (tymczasowo aresztowana) kobieta, zawartym w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych<sup>179</sup>, nie wymieniono biustonosza. Zgodnie bowiem z tabelą nr 3 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia, do kategorii bielizny należy wyłącznie: koszula nocna, majtki damskie oraz skarpety. Zgodnie z dyspozycją art. 111 § 1 k.k.w. skazany otrzymuje do użytku, z zakładu karnego, odpowiednią do pory roku odzież, bieliznę oraz obuwie, o ile nie korzysta z własnych. Ustawodawca w trakcie procedowania nad treścią omawianego rozporządzenia pominął jednak fakt, iż biustonosz jest składową częścią kobiecej bielizny. W niektórych przypadkach nienoszenie biustonosza może rodzić negatywne konsekwencje zdrowotne. Warto również zwrócić uwagę na czynnik kulturowy. Kobiety noszą biustonosz nie tylko ze względów zdrowotnych, ale także psychologicznych, estetycznych i praktycznych. Wobec tego, brak opisywanej części ubioru nierzadko wywołuje u kobiet duży dyskomfort psychiczny. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się<sup>180</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o znowelizowanie Załącznika nr 1 tabeli nr 3 omawianego rozporządzenia, poprzez dodanie biustonosza do rodzaju bielizny, jaką Służba Więzienna powinna wydać osadzonej, która nie dysponuje własną, bądź posiadana przez nią bielizna jest niezdatna do użycia.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>181</sup>, że postulat Rzecznika dotyczący konieczności nowelizacji Załącznika. 1 Tabeli Nr 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych w zakresie norm należności przedmiotów wydawanych kobietom przebywającym w jednostkach penitencjarnych, poprzez ujęcie w wykazie bielizny biustonosza, jaką od administracji więziennej może otrzymać skazana (tymczasowo aresztowana) kobieta, został przyjęty jako słuszny i przekazany do prac legislacyjnych.

## 5. Zasady wydawania skazanym kopii ich ocen okresowych

W Biurze RPO badana była sprawa osadzonego, któremu odmówiono wydania kopii oceny okresowej postępów w resocjalizacji. Osadzony zaskarżył decyzję dyrektora zakładu karnego, jednak sąd penitencjarny utrzymał ją w mocy. W uzasadnieniu postanowienia sąd wskazał, że projekt oceny okresowej nie jest opinią w rozumieniu przepisów k.k.w. Jak wynika z orzeczenia, skazany został jednak zapoznany z treścią oceny okresowej, a także pouczony o możliwości złożenia

<sup>179</sup> Rozporządzenie z 19 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2224).

<sup>180</sup> IX.517.2965.2018 z 9 stycznia 2019 r.

<sup>181</sup> Pismo z 15 października 2019 r.



żądania sprostowania, usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Rzecznik stoi na stanowisku, że projekt oceny okresowej postępów w resocjalizacji jest opinią, a zarazem podsumowaniem pewnego etapu odbywania kary pozbawienia wolności oraz przebiegu procesu resocjalizacji i niewątpliwie stanowi podstawę decyzji podejmowanych wobec skazanego. Dlatego też skazany ma prawo zapoznać się z oceną okresową, oraz – na swój wniosek – powinien otrzymać jej kopię. Dyrektor zakładu karnego może jedynie żądać od skazanego opłaty za usługę wykonania kopii tego dokumentu. W ocenie Rzecznika wydawanie skazanym kopii sporządzonych ocen okresowych ma szczególne znaczenie w przypadku skazanych, którzy odbywają karę pozbawienia wolności w systemie programowanego oddziaływania i systemie terapeutycznym. Postulowanym przez Rzecznika rozwiązaniem byłoby wprowadzenie przez dyrektorów jednostek penitencjarnych praktyki przekazywania skazanym odbywającym karę pozbawienia wolności w systemie programowanego oddziaływania oraz w systemie terapeutycznym projektu oceny okresowej w formie pisemnej, zawierającego odpowiednio indywidualny program oddziaływania albo indywidualny program terapeutyczny i ocenę jego realizacji. Rzecznik zwrócił się<sup>182</sup> do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o wprowadzenie w jednostkach penitencjarnych jednolitej praktyki w zakresie wydawania na wniosek skazanego kopii sporządzanych o nim opinii. Poprosił również o przeanalizowanie wskazanej w niniejszym piśmie propozycji dotyczącej wydawania kopii projektu opinii okresowej skazanym odbywającym karę w systemie programowanego i terapeutycznego oddziaływania, bez ponoszenia kosztów kopiowania dokumentu oraz o poinformowanie o podjętych decyzjach.

W odpowiedzi Dyrektor poinformował<sup>183</sup>, że skierował do Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej pismo ujednociające politykę wydawania na wniosek skazanego kopii sporządzanych o nim opinii. Zaznaczył, że ustawodawca w art. 102 pkt 9 k.k.w. sprecyzował, że skazany ma prawo do zapoznawania się z opiniami sporządzanymi przez administrację zakładu karnego, stanowiącymi podstawę podejmowania wobec niego decyzji. Jednocześnie podkreślił, że najważniejszym aspektem pracy z osadzonymi jest ukierunkowanie ich na uczenie samodzielności. Opracowując Indywidualne Programy Oddziaływania lub Terapeutyczne wychowawcy motywują skazanych do podjęcia aktywności własnej. Wyręczanie ich w każdej sytuacji i tworzenie iluzji, że w warunkach wolnościowych będą tak samo traktowani, może bowiem prowadzić do frustracji w sytuacji zderzenia z rzeczywistością, jaką skazani zastaną w środowisku zewnętrznym po opuszczeniu zakładu karnego.

## 6. Udzielanie osobom pozbawionym wolności przepustek losowych

Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach przeciwko Polsce, które dotyczyły zagadnień związanych z udzielaniem osobom pozbawionym wolności przepustek losowych, stanowiły asumpt do zmiany obowiązujących przepisów prawa. Uznając pogląd Trybunału, iż odmowa udzielenia przepustki w celu wzięcia udziału w pogrzebie osoby najbliższej stanowi na-

<sup>182</sup> IX.517.1832.2017 z 5 kwietnia 2019 r.

<sup>183</sup> Pismo z 10 czerwca 2019 r.

ruszenie art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w 2011 r. znowelizowano art. 141a § 1 k.k.w. Obecnie stanowi on, iż dyrektor zakładu karnego może udzielić skazanemu zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego pod konwojem funkcjonariusza Służby Więziennej, osoby godnej zaufania lub samodzielnie, na czas nieprzekraczający 5 dni, w celu odwiedzenia poważnie chorego członka rodziny, uczestnictwa w pogrzebie członka rodziny oraz w innych wypadkach szczególnie ważnych dla skazanego.

Podjęte w celu wykonania wyroków ETPC środki o charakterze generalnym niewątpliwie przyniosły poprawę stanu przestrzegania Konwencji w omawianym zakresie. Kierowane do Rzecznika skargi skazanych wskazują jednak, że ważny jest nie tylko sposób rozpoznania wniosku w zakresie zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego, ale istotne są także warunki, na jakich skazany będzie realizował to zezwolenie. Wnioskodawcy skarżą się, że w dalszym ciągu o szczegółowych warunkach konwoju, np. o konieczności występowania m.in. w kajdankach zespolonych i odzieży skarbowej, dowiadują się tuż przed wyjazdem na przepustkę. Ponadto, osadzeni mają prawo oczekiwać, że w związku z udziałem w uroczystościach rodzinnych czynności konwojowe będą realizowane w inny sposób niż w przypadku konwojowania na czynności procesowe czy do placówki publicznej służby zdrowia. Zastosowanie szczególnych środków bezpieczeństwa w sytuacji spotkań rodzinnych jest niezwykle stresogenne zarówno dla osadzonego, jak i dla członków rodziny. Może też narażać te osoby na stygmatyzację. Zatem warunki, w jakich skazany będzie brał udział w wydarzeniach rodzinnych, są ważne nie tylko dla samego skazanego, ale również dla jego rodziny. W ocenie Rzecznika do obligatoryjnych informacji przekazywanych skazanemu należy nie tylko ta dotycząca realizacji przepustki pod konwojem funkcjonariuszy Służby Więziennej, ale także niezbędne jest poinformowanie go z jakiej odzieży (prywatnej, skarbowej) będzie korzystał, a także jakiego rodzaju środki przymusu bezpośredniego zostaną zastosowane. Posiadając pełną wiedzę na ten temat, skazany będzie mógł podjąć przemyślaną decyzję, czy w dalszym ciągu chce zrealizować przepustkę losową. Ponadto, informacje o warunkach realizacji konwoju, przekazane ustnie skazanemu, winny mieć odzwierciedlenie w decyzji sporządzonej na piśmie. Ma to istotne znaczenie nie tylko z powodu jasności sytuacji, że skazany uzyskał wiedzę w przedmiotowym zakresie, ale także w związku z możliwością skorzystania przez osadzonego z prawa do złożenia skargi na decyzję dyrektora jednostki penitencjarnej. Rzecznik zwrócił się<sup>184</sup> do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o ponowne rozważenie potrzeby wprowadzenia zasady określania, kierując się zasadą indywidualizacji, sposobu realizacji przepustek losowych.

Dyrektor poinformował<sup>185</sup>, że analiza pisma Rzecznika oraz wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jak najbardziej przemawia za wprowadzeniem zasad pełnego informowania osób osadzonych o sposobie udzielenia zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego w oparciu o przepisy Kodeksu karnego wykonawczego. Należy się jednak liczyć z tym, że dyrektorzy jednostek będą podejmowali decyzje o zastosowaniu większego wachlarza środków zabezpieczających. Związane to jest głównie z obawą możliwości wykorzystania tej informacji do zaplanowania ucieczki lub narażenia na niebezpieczeństwo funkcjonariuszy realizujących konwoj. Dyrektor podzielił również stanowisko Rzecznika odnośnie sposobu realizacji takiego zezwolenia w zakładach typu półotwar-

<sup>184</sup> IX.517.3125.2018 z 24 kwietnia 2019 r.

<sup>185</sup> Pismo z 30 maja 2019 r.

tego i otwartego. Osoby pozbawione wolności przebywające w tego typu jednostkach, zatrudnione w systemie bez konwojenta lub systematycznie korzystające z nagród w postaci zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego, co do zasady powinny korzystać z takiego zezwolenia bez obecności funkcjonariuszy Służby Więziennej.

## 7. Nieuprawnione stosowanie wobec osób pozbawionych wolności zaleceń penitencjarno-ochronnych

Problem nieuprawnionego stosowania wobec osób pozbawionych wolności zaleceń penitencjarno-ochronnych, które w sposób nadmierny i nieuzasadniony ingerują w ich prawa, od lat pozostaje przedmiotem krytyki Rzecznika.

Już w 2013 r. Rzecznik zwracał uwagę, że stosowanie procedur i środków przewidzianych dla osadzonych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu karnego, określonych w art. 88b i art. 212b k.k.w., wobec więźniów niezakwalifikowanych do tej kategorii, jest nieuprawnione. W ramach nowelizacji kodeksu ustawodawca uchylił art. 88 § 4 oraz art. 212 a §4 k.k.w. Pomimo tej zmiany, problem stosowania przez Służbę Więzienną zaleceń ograniczających prawa osób pozbawionych wolności, niemających ustawowego umocowania lub w znacznym stopniu zwiększających dolegliwość pozbawienia wolności, przekraczając poziom uciążliwości nierozłącznie związany z pobytem w warunkach izolacji penitencjarnej, pozostał nierozwiązany. Ustawa o Służbie Więziennej nakłada na funkcjonariuszy obowiązki zarówno zapewnienia w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa, jak również zapewnienia więźniom przestrzegania ich praw. Podejmowane działania muszą być jednak adekwatne do ryzyka oraz realizowane w sposób zgodny z obowiązującym prawem. Konieczne jest również stworzenie możliwości poddania ich kontroli sądowej. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się<sup>186</sup> do Dyrektora Generalnego SW o rozważenie przedstawionej materii oraz podjęcie działań, które doprowadzą do każdorazowego wydawania przez dyrektorów jednostek penitencjarnych decyzji w sprawie zastosowania zaleceń ochronnych, z którą osadzony będzie zapoznawany i informowany o prawie jej zaskarżenia. Niezbędne jest również wyeliminowanie wprowadzania, w drodze wskazanych zaleceń, takich ograniczeń praw osób pozbawionych wolności, które ingerują w ich kodeksowe prawa w sposób niedopuszczalny.

W odpowiedzi Dyrektor poinformował<sup>187</sup>, że Służba Więzienna stosuje wskazane przez Rzecznika procedury, mając na uwadze przede wszystkim ochronę zdrowia i życia osób przebywających w jednostkach penitencjarnych. Ich stosowanie ma na celu zminimalizowanie ryzyka wystąpienia zdarzeń niepożądanych. W celu przejrzystości działań realizowanych przez Służbę Więzienną od dłuższego czasu trwają prace legislacyjne, mające na celu uregulowanie zasad postępowania z osadzonymi, którzy ze względu na m.in. charakter sprawy, rodzaj popełnionego przestępstwa lub bardzo duże zainteresowanie medialne wymagają podejmowania wzmożonych środków i oddziaływań penitencjarnych i ochronnych. Zaproponowane zmiany do Kodeksu karnego wykonawczego zostały przesłane do Ministerstwa Sprawiedliwości celem podjęcia dalszych prac legisla-

<sup>186</sup> IX.517.632.2019 z 16 maja 2019 r.

<sup>187</sup> Pismo z 8 października 2019 r.

cyjnych. Przewidują one m.in. zastąpienie dotychczasowej kategorii osadzonych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej, osadzonych szczególnie chronionych oraz tzw. „medialnych” nową formą zindywidualizowanych oddziaływań penitencjarno-ochronnych. Dyrektor zapewnił także, że opisane przez Rzecznika w piśmie przypadki rzekomego niehumanitarnego traktowania skazanych poddano kontroli.

## 8. Niewłaściwa praktyka wydawania posiłków osadzonym

W Biurze RPO wielokrotnie badane były skargi osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych, które żaliły się, że posiłki są im wydawane przez otwory podawcze w drzwiach cel mieszkalnych. Wielokrotnie też Rzecznik sygnalizował organom Służby Więziennej, iż stosowanie takiej praktyki jako zasady, wobec wszystkich więźniów, jest nieuzasadnione i nosi znamiona niehumanitarnego traktowania. Niestety, problem ten wciąż pozostaje aktualny.

Rzecznik niezmiennie stoi na stanowisku, że wydawanie posiłków osadzonym powinno odbywać się przy otwartych drzwiach celi, chyba że stoją temu na przeszkodzie szczególne względy. Przyjęcie innej praktyki na stałe, wobec wszystkich osadzonych, jest uciążliwością nadmierną i nieuzasadnioną, naruszającą godność osób, które zostają jej poddane. Rzecznik podkreślił także, że taki odhumanizowany sposób traktowania osadzonych nie pomaga w budowaniu właściwych relacji z personelem więziennym. Przeciwnie, stwarza warunki sprzyjające wyobcowaniu więźniów i kształtowaniu w nich poczucia poniżającego traktowania. Nie tworzy to atmosfery, która pozytywnie wpływa na pracę resocjalizacyjną i osiągnięcie celów kary. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się<sup>188</sup> do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o przeanalizowanie przedstawionej kwestii oraz rozważenie podjęcia działań w celu zaprzestania stosowania w zakładach karnych i aresztach śledczych restrykcyjnych, niehumanitarnych praktyk, polegających na wydawaniu posiłków przez otwory podawcze w drzwiach cel mieszkalnych lub ograniczenia ich stosowania wyłącznie do sytuacji wyjątkowych, uzasadnionych względami ochronnymi.

## 9. Regulacje zawarte w porządkach wewnętrznych jednostek penitencjarnych

Z dotychczas prowadzonej korespondencji w przedmiocie regulacji zawartych w porządkach wewnętrznych jednostek penitencjarnych wynika, że Dyrektor Generalny Służby Więziennej wydał polecenie dokonania przeglądu przez dyrektorów okręgowych SW zarządzeń regulujących porządek wewnętrzny jednostek penitencjarnych i wyeliminowania zapisów, które nie gwarantują pełni praw przysługujących osobom pozbawionym wolności. Rzecznik zwrócił jednak uwagę, że niektóre porządki wewnętrzne wciąż zawierają zapisy sprzeczne z regulacjami zawartymi w aktach wyższego rzędu.

Wciąż wiele zarządzeń dyrektorów jednostek penitencjarnych zobowiązuje osoby pozbawione wolności do korzystania z odzieży nieodpowiedniej do pory roku i panujących warunków atmosferycznych.

<sup>188</sup> IX.517.2796.2016 z 31 lipca 2019 r.

rycznych. Rzecznik zwracał się do Dyrektora Generalnego o podjęcie skutecznych działań w celu wyeliminowania z porządków wewnętrznych zakładów karnych i aresztów śledczych zapisów, które są niezgodne z obowiązującym prawem i nie gwarantują pełni praw przysługujących osadzonym w zakresie korzystania z odzieży odpowiedniej do pory roku. Niestety, apel ten pozostał bez odzewu. Regułą jest już, że w okresie letnim wpływa do Biura RPO wiele pism od osób pozbawionych wolności w sprawie braku możliwości zaspokojenia pragnienia w trakcie korzystania ze spaceru. Analiza porządków wewnętrznych potwierdziła, że niestety nadal w niektórych jednostkach penitencjarnych zasadą jest zakaz wynoszenia przez osadzonych na place spacerowe napoju. Porządki wewnętrzne zawierają też zapisy, które nie korelują z działaniami podejmowanymi przez Służbę Więzienną na rzecz skutecznej resocjalizacji osób pozbawionych wolności. Wielokrotnie ze strony Służby Więziennej padały deklaracje, że administracja więzienna szczególną wagę przywiązuje do podtrzymywania oraz umacniania więzi pomiędzy rodzicem odbywającym karę a dzieckiem. W ramach programów ukierunkowanych na integrację rodzin, wszystkie sale widzeń, w których dzieci mogą spotkać się ze swoimi rodzicami, zostały wyposażone w kąciki z grami i zabawkami. Wydawałoby się, że są to miejsca wspólnej zabawy skazanego rodzica z dzieckiem. Budowania w tych warunkach więzi z własnymi dziećmi pozbawione są jednak osoby przebywające w jednym z aresztów śledczych. Podczas trwania widzenia zabrania się im bowiem wstawania od stolika, przy którym widzenie się odbywa. Zatem małe dzieci, który przybył na spotkanie z rodzicem, z kącika zabaw może korzystać wyłącznie sam. W opinii Rzecznika dobrą praktyką w każdym więzieniu powinno być zapewnienie skazanemu rodzicowi możliwości spędzenia czasu z dzieckiem również na wspólnej zabawie. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>189</sup> Dyrektora Generalnego SW z prośbą o przedstawienie swojego stanowiska w podniesionych sprawach i powiadomienie o podjętych w nich decyzjach.

Dyrektor wyjaśnił<sup>190</sup>, że po otrzymanej od Rzecznika korespondencji dyrektorzy okręgowi Służby Więziennej poddali analizie wskazany przez RPO zakres i podjęli stosowne decyzje. Przytoczony zapis porządku wewnętrznego oddziału zewnętrznego w kontekście wielu pism nadsyłanych do Biura RPO w sprawie cyt. „(...) braku możliwości zaspokojenia pragnienia (...)” nie oznacza, że administracje jednostek nie reagują w sposób odpowiedni na panujące warunki atmosferyczne uniemożliwiając osadzonym zabranie ze sobą napojów. Wątpliwa również pozostaje teza, że podczas widzenia skazani z aresztu śledczego pozbawieni są możliwości budowania więzi z własnymi dziećmi. Dyrektor zapewnił także, że opisane przez Rzecznika w piśmie przypadki nieprawidłowości poddano kontroli. Jednocześnie podkreślił, że prowadzony dialog dotyczący wykonywania tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności sprzyja realizowaniu przez Służbę Więzienną zadań w sposób humanitarny z poszanowaniem godności ludzkiej osadzonych.

<sup>189</sup> IX.517.1709.2016 z 31 lipca 2019 r.

<sup>190</sup> Pismo z 8 października 2019 r.



## Warunki bytowe w wieloosobowych celach mieszkalnych

Rzecznik po raz kolejny zwrócił się<sup>191</sup> do Służby Więziennej o przedstawienie informacji na temat prac modernizacyjnych, przeprowadzonych w jednostkach penitencjarnych, w zakresie zabudowy kąćków sanitarnych, włączania umywalek w obręb kąćków sanitarnych i modernizacji więziennych łaźni.

W odpowiedzi wskazano, że do zabudowy pozostało 666 kąćków sanitarnych. W 2019 r. planuje się wykonanie stosownej zabudowy w 381 celach wieloosobowych. W Okręgowym Inspektoracie Służby Więziennej w Białymstoku, Bydgoszczy, Koszalinie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Rzeszowie oraz Szczecinie wszystkie jednostki penitencjarne na koniec 2018 roku posiadają zabudowane kąćki sanitarne w celach mieszkalnych wieloosobowych. Problem braku pełnej zabudowy kąćków sanitarnych w największym stopniu dotyczy jednostek w Okręgowych Inspektoratach Służby Więziennej w Katowicach (306 cel) i Wrocławiu (154). Odnośnie więziennych łaźni poinformowano, że na 758 łaźni użytkowanych obecnie w jednostkach penitencjarnych, 78 nie posiada wyodrębnionych, indywidualnych stanowisk prysznicowych. W 2019 r. planuje się wydzielenie indywidualnych stanowisk prysznicowych w 30 łaźniach więziennych.

Jednocześnie Służba Więzienna przygotowuje projekt budowy nowych obiektów w istniejących jednostkach penitencjarnych, m.in. w celu zwiększenia liczby miejsc zakwaterowania skazanych. Rzecznik zwrócił się<sup>192</sup> o przedstawienie informacji na ten temat.

Centralny Zarząd Służby Więziennej wskazał, że opracowuje założenia dotyczące wykorzystania środków funduszy norweskich w ramach Programu „Sprawiedliwość” w obszarze pn. „Służba więzienni i areszt przedprocesowy”, który będzie realizowany w ramach III. Perspektywy Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021. Nowe pawilony mieszkalne będą przeznaczone dla ok. 200-250 osadzonych, z salami wykładowymi i terapeutycznymi. Ich uwarunkowania architektoniczne pozwolą na ewentualne zwiększenie powierzchni mieszkalnej przypadającej na osadzonego z 3 m<sup>2</sup> do 4 m<sup>2</sup>.

Zakłady rehabilitacji więźniów (tzw. domów przejściowych – ang.: Half Way House) będą usytuowane w: AŚ w Radomiu, ZK w Dębicy (OZ w Chmielowie), ZK w Kamińsku, ZK w Koziegłowych i nowej jednostce w Sosnowcu (5 obiektów). Będą one ostatnim elementem w procesie readaptacji skazanych, który stanowić będzie pomost pomiędzy osadzeniem w więzieniu i życiem w społeczeństwie. Odbywanie kary pozbawienia wolności będzie realizowane w ścisłym powiązaniu z pracą i nauką prowadzoną w warunkach zbliżonych do warunków panujących w społeczeństwie otwartym. Proces resocjalizacji prowadzonej w tzw. domach przejściowych oparty będzie na ścisłej interakcji Służby Więziennej z instytucjami zewnętrznymi tj. kuratorską służbą sądową, organizacjami pozarządowymi, kościołami i innymi organizacjami pomocowymi. Obiekty zostaną usytuowane w bezpośrednim sąsiedztwie jednostek penitencjarnych, ale poza ich obrębem i będą zarządzane przez Służbę Więzienną. Będą one funkcjonowały jako zakłady karne typu otwartego o maksymalnie zmniejszonym systemie dozoru i przeznaczone dla grup od 22 do 50 skazanych dorosłych i młodocianych, którzy będą odbywać tam karę pozbawienia wolności w okresie do 6 mie-

<sup>191</sup> IX.517.1494.2015

<sup>192</sup> IX.517.3029.2018

sięcy przed przewidywanym warunkowym zwolnieniem lub przed wykonaniem kary. Co najmniej jeden z obiektów będzie dedykowany osadzonym kobietom.

## 10. Opieka medyczna w jednostkach penitencjarnych

Opieka medyczna sprawowana wobec osób pozbawionych wolności, przebywających w jednostkach penitencjarnych, jest przedmiotem wystąpień Rzecznika od wielu lat. Kilukrotnie Rzecznik apelował o powołanie międzyresortowego zespołu, składającego się z przedstawicieli resortu zdrowia i sprawiedliwości, który zająłby się kompleksowo przeanalizowaniem i rozwiązaniem problemów więziennej służby zdrowia, dotyczących m.in. niedoboru lekarzy oraz niewystarczającej infrastruktury medycznej, a także rozważeniem modelu funkcjonowania i finansowania tej opieki. Mimo aprobaty tego postulatu ze strony Ministerstwa Zdrowia, Minister Sprawiedliwości zdecydował, że taki zespół nie powstanie. Tymczasem do Biura RPO napływają informacje o zwiększającej się liczbie zgonów osób pozbawionych wolności oraz coraz liczniejsze skargi, przedstawiające dramatyczną sytuację umierających więźniów.

W 2019 r. pracownicy Biura RPO udali się do kilku jednostek penitencjarnych. W każdej z nich zastano osadzonych w ciężkim stanie zdrowia. Wstępna analiza materiału, zebranego podczas wykonywanych czynności, pozwoliła na wyodrębnienie trzech grup osadzonych, którzy wymagają szczególnego traktowania. Pierwszą grupę stanowią chorzy w stanie terminalnym, u których choroba spowodowała postępujące, poważne i trwałe pogorszenie stanu zdrowia, oraz co do których istnieje uzasadnione medycznie przekonanie, że leczenie będzie nieskuteczne. W drugiej grupie znajdują się chorzy, którzy wymagają dalszego specjalistycznego leczenia, a więzienna służba zdrowia nie jest w stanie zapewnić im odpowiednich świadczeń medycznych z uwagi na brak miejsc w szpitalu więziennym lub wąski zakres świadczonych usług. Do grupy trzeciej zaliczyć można natomiast osoby niesamodzielne, wymagające świadczeń opiekuńczych i pielęgnacyjnych, najczęściej w związku z głębokim zespołem otępiennym, dla których pobyt w warunkach więziennych nie stanowi zagrożenia dla zdrowia i życia, ale stan ich zdrowia uniemożliwia osiągnięcie celów kary, o których mowa w art. 67 k.k.w. Kara spełnia jedynie cel sprawiedliwościowy i izolacyjny. Rzecznik zwrócił uwagę, że opieka paliatywna musi zaspokajać potrzeby somatyczne, psychosocjalne oraz duchowe gdziekolwiek tego wymaga chory: w domu, hospicjum, czy w więzieniu. Dom rodzinny powinien pozostać głównym miejscem opieki, kiedy tylko jest to możliwe, także w przypadku chorych więźniów. Jednostki penitencjarne nie są przygotowane do sprawowania opieki paliatywnej, nie dysponują także odpowiednim sprzętem medycznym. Rzecznik przypominał, że Państwo jest zobowiązane do zagwarantowania osobom pozbawionym wolności świadczeń zdrowotnych na takim samym poziomie jak osobom na wolności. Celem podwyższenia do oczekiwanego poziomu standardu opieki zdrowotnej w więzieniach ustanowiono m.in. „Program modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020”, który przewiduje wydatki na modernizację podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności i zmianę systemu zatrudniania personelu medycznego w tych podmiotach. Mimo to, nadal brakuje miejsc w więziennych szpitalach, lekarzy i kadry pielęgniarskiej. W ocenie Rzecznika osoby przewlekłe chore, wymagające leczenia ambulatoryjnego oraz całodobowej opieki i pielęgnacji, u których stwierdza się stan wyłączający świadomość odbywania kary, nie powinny

przebywać w warunkach izolacji penitencjarnej. Jeśli jednak są obiektywne przeszkody uniemożliwiające zwolnienie ich z więzienia, to należy zadbać, by przebywali w warunkach zapewniających ochronę ich godności ludzkiej. Konieczność uwzględnienia przez Służbę Więzienną szczególnych potrzeb osadzonych, w tym związanych z ich wiekiem i stanem zdrowia, wynika z określonej w art. 67 k.k.w. zasady zindywidualizowanego oddziaływania. Tymczasem brakuje miejsc dysponujących odpowiednimi warunkami, dostosowanymi do potrzeb tych osób pod względem bytowym i prowadzonych oddziaływań. Odczuwalny jest brak systemu specjalnego nadzoru medycznego dla osób z demencją, czy z innego rodzaju niepełnosprawnością na tle intelektualnym lub psychicznym i procedur dotyczących zapewnienia im całodobowych świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych. Ponadto, kadra penitencjarna zazwyczaj nie jest przygotowana do pracy z tą grupą osób. Rzecznik zwrócił się<sup>193</sup> do Dyrektora Generalnego SW o przeprowadzenie zapowiadanych wcześniej badań sytuacji osób, o których mowa w niniejszym wystąpieniu, oraz powiadomienie o ich wynikach i propozycjach rozwiązań zdiagnozowanych problemów.

W odpowiedzi Dyrektor wskazał<sup>194</sup>, że problem podnoszony przez Rzecznika jest znany Służbie Więziennej, która w ramach posiadanych środków finansowych i możliwości realizuje opiekę i świadczenia medyczne w niezbędnym zakresie. W przypadku braku możliwości zapewnienia świadczeń przez więzienną służbę zdrowia i braku decyzji organu dysponującego lub sądu w kwestii udzielania przerwy w karze, czy to ze względu na stan zdrowia, czy też braku świadomości odbywania kary, Służba Więzienna ponosi koszty procedur medycznych, jak również zapewnia warunki logistyczne i ochronne celem ich realizacji, niejednokrotnie korzystając ze środków finansowych przeznaczonych na inne cele, kosztem np. mniej pilnych inwestycji i zakupów. Dyrektor podkreślił, iż pomimo obowiązujących w tym zakresie przepisów nie wszystkie podmioty pozawięzienne podległe Ministrowi Zdrowia podejmują współpracę w udzielaniu świadczeń osadzonym w warunkach konwoju funkcjonariuszy Służby Więziennej. Zapewnił również, że więziennictwo na bieżąco ponosi znaczne nakłady na modernizację więziennych podmiotów leczniczych i zmianę systemu zatrudnienia personelu medycznego.

## **11. Leczenie osób pozbawionych wolności, chorych na wirusowe zapalenie wątroby typu C**

Rzecznik podejmuje działania na rzecz poprawy dostępu do świadczeń medycznych, profilaktyki oraz leczenia, osób pozbawionych wolności, chorych na wirusowe zapalenie wątroby typu C.

Na kanwie wpływających do Biura RPO wniosków osób przebywających w jednostkach penitencjarnych dostrzeżono niepokojącą kwestię dotyczącą leczenia pacjentów wymagających hospitalizacji, którym zbliża się termin końca kary pozbawienia wolności. Wnioskodawcy twierdzą, iż otrzymują informację, że procedura leczenia nie może być włączona w warunkach więziennych, bowiem ze względu na odrębne finansowanie nie można jej przenieść po zakończeniu kary do poza-więziennej placówki. Oznacza to, że publiczna służba zdrowia nie może zapewnić ciągłości terapii bezinterferonowej choremu, który rozpoczął leczenie w czasie pobytu w zakładzie karnym. W ta-

<sup>193</sup> IX.517.532.2019 z 22 marca 2019 r.

<sup>194</sup> Pismo z 8 maja 2019 r.



kiej samej sytuacji są osoby, którym zbliża się termin nabycia uprawnień do ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie, bądź które są zwalniane z zakładu karnego z innych powodów w trakcie leczenia. Rzecznik przedstawił tę kwestię Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej, który podzielił obawy, że brak skutecznych rozwiązań w przedmiotowej materii może doprowadzić do sytuacji, że chory wymagający pilnego leczenia, opuszczający więzienie, nie będzie miał zapewnionych niezbędnych świadczeń medycznych. Niezbędne jest wypracowanie wspólnie z Ministerstwem Zdrowia procedur, które pozwoliłyby zapewnić osobom osadzonym w zakładach karnych i aresztach śledczych dostęp do nowoczesnych metod leczenia oferowanych w ramach programów zdrowotnych i lekowych Ministra Zdrowia. Pozwoli to na zapewnienie pacjentom możliwości kontynuowania programów zarówno po przyjęciu do jednostki penitencjarnej, jak i po jej opuszczeniu. Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się<sup>195</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o rozważenie postulatu zgłoszonego przez Służbę Więzienną.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>196</sup>, że zgodnie z sugestią Rzecznika, w Ministerstwie odbyło się spotkanie z przedstawicielami Centralnego Zarządu Służby Więziennej (CZSW). Podczas spotkania omówiono kwestie dotyczące programów lekowych. W trakcie dyskusji omówiono zagadnienie dotyczące kryteriów kwalifikacji/wyłączenia pacjentów do programów lekowych. Wskazano również na możliwość korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej przez osoby, które są objęte systemem powszechnego ubezpieczenia. Ww. kwestia jest o tyle istotna, że osoby po odbyciu kary pozbawienia wolności często nie spełniają tego warunku. Na spotkaniu ustalono również, że CZSW prześle do Ministerstwa Zdrowia propozycję zmian zapisów w programie lekowym dotyczącym terapii WZW C, które w ocenie służby więziennej usprawniłyby proces leczenia chorych po odbyciu kary pozbawienia wolności.

Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej poinformował<sup>197</sup>, że po przeanalizowaniu możliwości, potrzeb i porównaniu obecnie stosowanych rozwiązań w więziennej służbie zdrowia, w porównaniu do pacjentów leczonych w programach Ministra Zdrowia, zmiana obecnie przyjętego rozwiązania wydaje się zbędna. Osadzeni, u których zdiagnozowano WZW typu C mają ustalony czas leczenia adekwatny do czasu odbywania kary. Pacjenci, którzy są już poddawani odpowiedniej terapii nie wnoszą o przedterminowe zwolnienie lub przerwę w odbywaniu kary. Schematy terapeutyczne nowoczesnego leczenia WZW C minimalizują czas trwania kuracji zaledwie do kilku – kilkunastu tygodni, a harmonogram wdrożenia terapii uwzględnia czas końca kary.

## 12. Obecność osób trzecich przy badaniu medycznym osób zatrzymanych

Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę uregulowania w przepisach rangi ustawowej zagadnień dotyczących przeprowadzania badań medycznych osób zatrzymanych przez funkcjonariuszy Policji, Biura Ochrony Rządu i Straży Granicznej w obecności funkcjonariuszy tych służb. Rzecznik dostrzegł również konieczność właściwego uregulowania kwestii wykonywania badań i zabiegów

<sup>195</sup> IX.517.283.2015 z 11 stycznia 2019 r.

<sup>196</sup> Pismo z 15 marca 2019 r.

<sup>197</sup> Pismo z 4 listopada 2019 r.

medycznych osobom pozbawionym wolności w obecności funkcjonariusza Policji w dalszych stadiach postępowania karnego. Chodzi tu o osoby tymczasowo aresztowane oraz skazane, konwojowane przez Policję do placówek medycznych w ramach czynności procesowych, jak również o osoby, wobec których w trakcie konwojowania do sądu, prokuratury bądź jednostki penitencjarnej, zachodzi nagle konieczność udzielenia pomocy medycznej. Zdaniem Rzecznika obecność osoby trzeciej w trakcie badania lekarskiego lub zabiegu medycznego ingeruje w prawo pacjenta do prywatności, rozumiane jako prawo do zachowania w tajemnicy informacji o życiu prywatnym, w tym o stanie zdrowia i prowadzonym leczeniu. Pacjent może czuć się skrępowany obecnością osoby spoza służby zdrowia w trakcie badań, podczas których konieczne może być zdjęcie odzieży i bielizny albo przekazanie poufnych informacji o stanie zdrowia. Z tych względów przeprowadzanie badań lekarskich i udzielanie innych świadczeń zdrowotnych, w obecności funkcjonariusza niewykonyjącego zawodu medycznego, powinno być ograniczone do niezbędnej konieczności. Rzecznik przypomniał, że problem obecności funkcjonariusza niewykonyjącego zawodu medycznego podczas udzielania świadczeń zdrowotnych osobie pozbawionej wolności był przedmiotem rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał stanął na stanowisku, że prywatność jednostki, tam gdzie jest to możliwe, powinna być chroniona. Należy w związku z tym, kierując się zasadą proporcjonalności, dążyć do prawidłowego wyważenia pomiędzy prawem osadzonego do prywatności, a bezpieczeństwem personelu medycznego. Mając powyższe na względzie Rzecznik zwrócił się<sup>198</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu uregulowania na poziomie ustawowym kwestii dotyczących obecności funkcjonariuszy podczas badań lekarskich i zabiegów medycznych wykonywanych wobec osób zatrzymanych, tymczasowo aresztowanych i skazanych.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>199</sup>, że resort spraw wewnętrznych dostrzega potrzebę ujednoczenia i uregulowania na poziomie ustawowym problematyki dotyczącej obecności funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej podczas badań lekarskich osób zatrzymanych, osób tymczasowo aresztowanych i skazanych, które są konwojowane przez Policję oraz obecności funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa podczas badań lekarskich osób przez nich ujętych. Wskazana problematyka zostanie wzięta pod uwagę przy najbliższej nowelizacji ustaw pragmatycznych ww. służb o zbliżonym zakresie regulacji.

### **13. Dokumentowanie obrażeń osób pozbawionych wolności**

Rzecznik od początku sprawowania funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji podkreśla, że niezależne badanie lekarskie oraz właściwe dokumentowanie ujawnionych obrażeń stanowi jedną z podstawowych gwarancji chroniących osoby pozbawione wolności przed torturami i innymi formami przemocy. Wstępne badanie lekarskie osób przyjmowanych do jednostek penitencjarnych chroni też samych funkcjonariuszy Służby Więziennej przed fałszywymi zarzutami, że obrażenia powstały podczas przebywania więźniów pod ich nadzorem.

<sup>198</sup> IX.517.44.2015 z 28 stycznia 2019 r.

<sup>199</sup> Pismo z 19 marca 2019 r.

Wizytacje przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w jednostkach penitencjarnych pozwalają stwierdzić, że sytuacja w zakresie dokumentowania i zgłaszania przypadków tortur i niehumanitarnego oraz poniżającego traktowania jest obecnie niezadowolająca. Brak jasnych procedur wskazujących zasady postępowania personelu wobec powzięcia informacji o poddawaniu osoby doprowadzonej do osadzenia torturom lub innym formom przemocy, może prowadzić do nieudzielenia ofierze właściwej i bezzwłocznej pomocy. Ponadto dokumentowanie ujawnionych obrażeń często odbywa się w sposób powierzchowny. Rzecznik zwrócił uwagę na rekomendacje Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom i Niehumanitarnemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, zgodnie z którymi wstępne badania należy przeprowadzić bez zbędnej zwłoki, najlepiej w ciągu 24 godzin od przyjęcia. Dokumentacja z takiego badania powinna zawierać obiektywny i dokładny opis stanu pacjenta. Wszelkie zauważone urazy należy nanieść na specjalny formularz przewidziany do tego celu, z wykresami ciała do oznakowania urazów, który będzie przechowywany w aktach medycznych więźnia (tzw. mapa ciała). Pożądane jest fotografowanie ran, a zdjęcia stanowiąc powinny załącznik do akt medycznych. Zdaniem Rzecznika wprowadzenie tej praktyki spowoduje, że badanie osób pozbawionych wolności będzie rzeczywistym i rzetelnym sprawdzeniem ich stanu zdrowia, a nie jedynie opinią wydawaną na podstawie pobieżnego wywiadu. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>200</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o rozważenie możliwości wprowadzenia obowiązku korzystania z tzw. mapy ciała przez lekarzy więziennych przeprowadzających wstępne badanie osadzonych.

Dyrektor poinformował<sup>201</sup>, że zarządzeniem z dnia 3 stycznia 2018 r. w sprawie służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej oraz sposobu ich wyjaśniania i dokumentowania, po wnikliwym przeanalizowaniu realnych możliwości i poziomu istotności potrzeb w zakresie sygnalizowanym w trakcie ustaleń i spotkań, zobligował do niezwłocznego zawiadomiania właściwego terytorialnie organu w okolicznościach wskazujących na popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, a także czynu, za który przewidziana jest odpowiedzialność karna i zawodowa. Służba Więzienna spotykając się z sytuacjami zgłoszeń przez osoby zatrzymane użycia wobec nich przemocy przed przyjęciem do jednostki penitencjarnej na bieżąco reaguje na takie zgłoszenia zgodnie z ww. zarządzeniem, jednakże działania dotyczące szeroko pojętego dyskusowania kwestii użycia przemocy, konsekwencji wynikających z tych działań, a także sposobu dokumentacji nie powinny być ograniczone jedynie do inicjatyw Służby Więziennej.

Ponadto Dyrektor wskazał<sup>202</sup>, że obowiązujące przepisy prawne regulują jednoznacznie sposób i tryb odnotowywania obrażeń ciała, dlatego też całkowicie nieuzasadnione wydaje się wprowadzanie zmian w postaci korzystania przez lekarzy z Protokołu Stambulskiego podczas dokumentacji obrażeń więźniów.

<sup>200</sup> KMP.571.6.2017 z 29 stycznia 2019 r. i 27 maja 2019 r.

<sup>201</sup> Pismo z 5 marca 2019 r.

<sup>202</sup> Pismo z 13 czerwca 2019 r.

## 14. Osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną osadzone w jednostkach penitencjarnych

Postępowanie wobec więźniów chorych psychicznie stanowi przedmiot debaty publicznej i prac w resortach nad nowymi regulacjami prawnymi. W opinii Rzecznika istnieje potrzeba wypracowania takich rozwiązań prawnych i organizacyjnych, które będą nie tylko lepiej chroniły prawa osób ze stwierdzoną chorobą psychiczną do leczenia i rehabilitacji, ale też pozwolą chronić społeczeństwo w przypadku, gdy osoby te stanowią zagrożenie dla życia i zdrowia innych osób.

W ocenie Rzecznika niezbędne jest opracowanie odpowiednich rozwiązań systemowych, które sprawią, że osoby w ciężkim stanie choroby psychicznej nie będą przyjmowane do jednostek penitencjarnych. Miejszem właściwym dla nich jest zakład psychiatryczny, w którym będą mieć zapewnioną całodobową i natychmiastową opiekę psychiatryczną. Rzecznik zauważył, że uprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności zawierało normę zabraniającą przyjmowania osób w stanie ostrej psychozy. W uzasadnieniu do obowiązującego rozporządzenia nie wskazano jednak, z jakiego powodu odstąpiono od takich rozwiązań. Kolejne zagadnienie dotyczy sytuacji osób, u których objawy choroby psychicznej ujawniły się w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności. W takiej sytuacji, w myśl przepisów Kodeksu karnego wykonawczego, sąd penitencjarny udziela przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności. Rzecznikowi znane są jednak przypadki, gdy sąd penitencjarny odmówił udzielenia przerwy w wykonaniu kary osobom, co do których zachodziły przesłanki obligatoryjnego jej udzielenia. Wobec takich decyzji, osoby cierpiące na poważną chorobę psychiczną (często schizofrenię) nadal przebywają w zakładach karnych i aresztach śledczych, mimo opinii lekarzy psychiatrów o braku możliwości zagwarantowania chorym odpowiedniego leczenia w warunkach izolacji penitencjarnej. Rzecznik zwrócił również uwagę na problem braku odpowiedniej bazy w więziennej służbie zdrowia do leczenia osób chorych psychicznie. W obecnym jej kształcie nie ma możliwości zapewnienia natychmiastowej i właściwej opieki osobom przyjmowanym do jednostki penitencjarnej w stanie psychozy i tym, którzy zachorowali podczas odbywania kary. Dlatego w przypadku stwierdzenia choroby psychicznej, po krótkotrwałej terapii i postawieniu ostatecznego rozpoznania, osoby te powinny być kierowane do dalszego leczenia w wolnościowych zakładach psychiatrycznych. Zdaniem Rzecznika konieczna jest również nowelizacja Kodeksu postępowania karnego w zakresie obligatoryjnego wywiadu środowiskowego osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Wiedza zdobyta w ramach wywiadu środowiskowego mogłaby poprzedzać ewentualne badanie pod kątem ww. niepełnosprawności, dokonane przez psychiatrę, czy psychologa. Dodatkowo mogłaby pomóc we wczesnym rozważeniu zastosowania adekwatnego środka prawnego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>203</sup> do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o udostępnienie postulatów zmian legislacyjnych międzyresortowemu zespołowi robocznemu, który pracuje nad nowymi rozwiązaniami legislacyjnymi i instytucjonalnymi.

<sup>203</sup> IX.517.2.2015 z 29 stycznia 2019 r.

Minister Sprawiedliwości podzielił<sup>204</sup> zasadność argumentów przedstawionych przez resort spraw wewnętrznych i administracji, przedstawionych w piśmie skierowanym do Rzecznika, dotyczących braku uzasadnienia do nakładania na funkcjonariuszy Policji obowiązku dokumentowania w protokole zatrzymania spostrzeżeń na temat zaburzeń psychicznych lub upośledzenia umysłowego osoby zatrzymanej, czy też braku akceptacji dla potrzeby nowelizacji w tym zakresie przepisów Kodeksu postępowania karnego. Tożsama argumentacja, w zakresie braku podstaw do podjęcia prac legislacyjnych w zakresie już prawnie uregulowanym, dotyczy postulatu obligatoryjnego przeprowadzania wywiadu środowiskowego wobec osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. W związku z powyższym, w ocenie resortu sprawiedliwości, obowiązujące obecnie unormowania umożliwiają trafną reakcję funkcjonariuszy Policji dokonujących zatrzymania na ujawnione dysfunkcje psychiczne zatrzymanego i nie ma potrzeby dokonywania ich nowelizacji.



### **Stosowanie wobec osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych przymusu bezpośredniego**

W związku z ustaleniami dokonanymi przez przedstawicieli Rzecznika w toku badania stosowania wobec osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych przymusu bezpośredniego na podstawie przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, na wniosek RPO czynności sprawdzające w więziennych szpitalach psychiatrycznych przeprowadził Rzecznik Praw Pacjenta. Efektem tych działań, mających miejsce w okresie od czerwca do sierpnia 2017 r., było stwierdzenie licznych naruszeń praw pacjenta oraz sformułowanie szeregu zaleceń. Odnosiły się one w szczególności do poszerzenia oferty udzielanych pacjentom świadczeń zdrowotnych o zajęcia rehabilitacyjne, zapewnienia pacjentom właściwych warunków bytowych, w tym pacjentom z niepełnosprawnością fizyczną, zapewnienia prawidłowego prowadzenia dokumentacji medycznej pacjentów oraz wprowadzenia zmian w praktyce postępowania personelu, w duchu poszanowania godności i intymności pacjentów. Rzecznik skierował<sup>205</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej zapytanie o stopień realizacji zaleceń Rzecznika Praw Pacjenta oraz o obecną działalność rzeczników praw pacjenta szpitala psychiatrycznego w więziennych szpitalach psychiatrycznych. Rzecznik uzyskał informację, że prowadzony jest stały nadzór dyrektorów szpitali nad stosowaniem przymusu bezpośredniego wobec pacjentów szpitali psychiatrycznych. W odpowiedzi wskazano również, że Rzecznik Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego działa jedynie w oddziale psychiatrii Zakładu Karnego w Ł. Pacjenci pozostałych szpitali psychiatrycznych mają udostępnioną informację o możliwości kontaktu telefonicznego z RPP oraz korespondencyjnego z Wydziałem ds. Zdrowia Psychicznego Biura Rzecznika Praw Pacjenta. Ponadto, w oddziale psychiatrii sądowej Aresztu Śledczego w Sz. oraz Zakładu Karnego w Ł., również w związku z zaleceniami pokontrolnymi Rzecznika Praw Pacjenta, prowadzone są udokumentowane zajęcia rehabilitacyjne.

<sup>204</sup> Pismo z 4 czerwca 2019 r.

<sup>205</sup> IX.517.3524.2016

## 15. Umieszczenie w zakładzie psychiatrycznym osób, którym sąd penitencjarny udzielił obligatoryjnej przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności z powodu choroby psychicznej

Rzecznik od kilku lat postuluje stworzenie podstaw prawnych dla umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym o odpowiednim stopniu zabezpieczenia osób, którym sąd penitencjarny udzielił obligatoryjnej przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności z powodu choroby psychicznej, a które stanowią bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia swojego oraz innych osób.

Zdaniem Rzecznika rozwiązanie to pozwoliłoby zarówno leczyć te osoby psychiatrycznie, jak i izolować je od społeczeństwa. Obecna luka w prawie powoduje natomiast, że zdarzają się przypadki nieudzielenia skazanym przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności ze względu na brak możliwości przeniesienia ich do zakładu psychiatrycznego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>206</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o pilne podjęcie skutecznych działań mających na celu wyeliminowanie wskazanej powyżej luki prawnej, co stworzy możliwość przeniesienia osoby chorej psychicznie z zakładu karnego do zakładu psychiatrycznego o odpowiednim stopniu zabezpieczenia.

## 16. Zapewnienie osadzonym dostępu do pomocy psychologicznej

Z dotychczasowej korespondencji<sup>207</sup> wynika, iż Służba Więzienna podziela stanowisko Rzecznika odnośnie potrzeby zapewnienia odpowiedniego poziomu i właściwych warunków do prowadzenia przez psychologów penitencjarnych oddziaływań terapeutyczno-resocjalizacyjnych oraz zabezpieczenia potrzeb etatowych w tym zakresie. Jak zapewniono Rzecznika, Służba Więzienna podejmuje szereg różnorodnych działań w celu poprawy warunków pracy i służby psychologów penitencjarnych. Jednocześnie wskazywano na potrzebę racjonalizacji zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych SW, której zakładanym efektem końcowym miało być zwiększenie zatrudnienia w pionie penitencjarnym, ograniczenie zakresu prowadzonej przez psychologów dokumentacji, przeznaczenie znacznych kwot na superwizję zespołów terapeutycznych i psychologów więziennych, zgodnie z postulatami pracowników Krajowego Mechanizmu Prewencji. Doceniając dotychczasowe działania Centralnego Zarządu Służby Więziennej, ukierunkowane na poprawę dostępu osadzonych do profesjonalnej pomocy psychologicznej, Rzecznik zwrócił uwagę na występujące nadal problemy. Przeprowadzone w 2018 r. przez Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur wizytacje jednostek penitencjarnych ujawniały przypadki, w których na jednego psychologa przypadało więcej aniżeli 200 osadzonych. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>208</sup> do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o informację na temat aktualnych oraz planowanych działań Służby Więziennej zmierzających do poprawy dostępności pomocy psychologicznej.

W odpowiedzi Dyrektor poprzestał<sup>209</sup> jedynie na wskazaniu aktualnej sytuacji w tym zakresie, bez przedstawienia działań, które Służba Więzienna planuje podjąć w celu osiągnięcia zasadniczej

<sup>206</sup> IX.517.570.2016 z 17 stycznia 2019 r.

<sup>207</sup> Pismo z 15 czerwca 2016 r.

<sup>208</sup> KMP.571.8.2016 z 19 lutego 2019 r. i 11 kwietnia 2019 r.

<sup>209</sup> Pismo z 14 maja 2019 r.

poprawy w omawianym zakresie. W odpowiedzi na kolejne pismo<sup>210</sup> Rzecznika w tej sprawie Dyrektor Generalny SW wskazał<sup>211</sup>, że liczba psychologów zatrudnionych w jednostkach podstawowych Służby Więziennej sukcesywnie rośnie, natomiast występujące trudności z zapewnieniem właściwej obsady kadrowej psychologów mają charakter okresowy i nie dotyczą wszystkich jednostek penitencjarnych.



### **Prawo do pomocy psychologicznej osoby pozbawionej wolności, doświadczającej kryzysu**

W ocenie Rzecznika rolą personelu penitencjarnego jest identyfikować sytuacje trudne ze względów psychologicznych i udzielać osobom nimi dotkniętymi właściwego wsparcia. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>212</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o rozważenie potrzeby poświęcenia większej uwagi w programie szkolenia zawodowego psychologów więziennych kwestiom relacji psychologa w sytuacjach kryzysowych występujących w pracy z osadzonymi.

Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że przedmiotowa problematyka jest ujęta w programie szkolenia zarówno w formie teoretycznej, jak i praktycznej, a umiejętność pracy z osobą w kryzysie jest jedną z podstawowych umiejętności niezbędnych w wykonywaniu zawodu psychologa.

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

Rzecznik zwrócił uwagę na problem związany z poddawaniem osób pozbawionych wolności badaniom na obecność środków odurzających lub substancji psychotropowych, których używanie przez więźniów jest zakazane na podstawie przepisów Kodeksu karnego wykonawczego (dalej jako: k.k.w.).

Procedurę wykonywania badań na obecność w organizmie skazanego zabronionych substancji określają przepisy k.k.w. oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu przeprowadzania badań na obecność alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie skazanego pozbawionego wolności, ich dokumentowania oraz weryfikacji. Tymczasem ekspertyza przeprowadzona przez Instytut Ekspertyz Sądowych, stanowisko Służby Więziennej oraz analiza spraw indywidualnych badanych w Biurze RPO wskazują na konieczność zmiany sposobu przeprowadzania tego rodzaju testów. Z ekspertyzy wynika, że optymalnym materiałem, pobieranym w warunkach więziennych, do badania obecności w organizmie środków odurzających lub substancji psychotropowych, jest próbka moczu. Postulowanym rozwiązaniem byłoby pobieranie dwóch próbek – jedna posłużyłaby do badania nieinwazyjnego, druga do przeprowadzenia weryfikacji wyników badania wykonanego za pomocą testerów. Badanie próbki moczu daje możliwość wykazania przyjęcia zabronionego środka w ciągu ostatnich kilku dni. W ocenie Służby

<sup>210</sup> Pismo z 11 kwietnia 2019 r.

<sup>211</sup> Pismo z 14 maja 2019 r.

<sup>212</sup> IX.517.1778.2017

Więziennej weryfikacja wyników badania nieinwazyjnego, przeprowadzona w warunkach laboratoryjnych za pomocą materiału biologicznego tego samego rodzaju, czyli próbek moczu (a nie jak obecnie – krwi), przyspieszyłaby ten proces, a także skróciłoby czas oczekiwania na wyniki badań laboratoryjnych. Kolejna kwestia dotyczy problemów związanych z zażywaniem przez osoby pozbawione wolności środków zabronionych zawierających nowe substancje psychoaktywne. Obecnie brakuje w pełni skutecznych narzędzi testowych, które byłyby w stanie wykryć obecność w organizmie tych substancji, a tym samym udowodnić, że osoba badana znajduje się pod wpływem tzw. „dopalaczy”. Ponadto, obowiązujące przepisy nie regulują sytuacji, gdy stan osadzonego nie pozwala na przeprowadzenie badań, a zachowanie wskazuje, że zażył on niedozwolone środki. Rzecznik zwrócił się<sup>213</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie inicjatywy prawodawczej w celu zmiany przepisów oraz poinformowanie o stanowisku zajęтым w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>214</sup>, że zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostek penitencjarnych związane z zażywaniem przez osoby pozbawione wolności środków odurzających, w tym tzw. „dopalaczy”, wymaga podjęcia skutecznych działań w celu eliminacji takich przypadków, także poprzez stworzenie bardziej skutecznych narzędzi pozwalających na walkę ze środkami zastępczymi, zawierającymi nowe substancje psychoaktywne. Przedstawione przez Rzecznika postulaty zmian są kierunkowo zgodne z pracami koncepcyjnymi prowadzonymi obecnie w Ministerstwie Sprawiedliwości nad szeroką nowelizacją Kodeksu karnego wykonawczego. Zarówno kształt opracowanego już wstępnie projektu, jak i przedstawione kierunkowo propozycje, podlegają roboczym konsultacjom, a podniesione w wystąpieniu Rzecznika propozycje zmian oraz opinia Instytutu Ekspertyz Sądowych będą wzięte pod uwagę w toku prac nad wspomnianą nowelizacją Kodeksu karnego wykonawczego oraz rozporządzenia w sprawie sposobu przeprowadzania badań na obecność alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie skazanego pozbawionego wolności, ich dokumentowania oraz weryfikacji.

---

<sup>213</sup> IX.517.61.2016 z 29 marca 2019 r.

<sup>214</sup> Pismo z 4 czerwca 2019 r.



# Art. 41 ust. 5

## – Prawo do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności

*Każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania.*

W 2019 r. do Biura Rzecznika nie wpływały skargi wskazujące na istnienie istotnych problemów dotyczących odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności. Wskazać natomiast należy, że ustawa o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego<sup>215</sup> przyjęta w wyniku starań Rzecznika poszerzyła uprawnienia do odszkodowania dla osób, wobec których stwierdzono nieważność orzeczenia albo wydano decyzję o internowaniu w związku z wprowadzonym stanem wojennym. Uprawnienie to uzyskały także osoby, wobec których decyzję wydano, lecz jej nie wykonano z uwagi m.in. na fakt ukrywania się tych osób.

---

<sup>215</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1952).

# 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. Ochrona dobrego imienia Narodu Polskiego i Rzeczypospolitej Polskiej

W 2018 r. Rzecznik przystąpił<sup>216</sup> do postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z wnioskiem Prezydenta RP o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy nowelizującej ustawę o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Część budzących wątpliwości konstytucyjne przepisów, dotycząca odpowiedzialności karnej za publiczne i wbrew faktom przypisywanie „Narodowi Polskiemu lub Państwu Polskiemu” odpowiedzialności lub współodpowiedzialności za zbrodnie popełnione przez III Rzeszę Niemiecką, została uchylona przez ustawodawcę w czerwcu 2018 r.

Wyrokiem<sup>217</sup> Trybunału Konstytucyjnego pozostałe zakwestionowane przez Rzecznika przepisy uznane zostały za niezgodne z Konstytucją. W ocenie Trybunału sposób sformułowania zakwestionowanych przepisów, tj. posłużenie się pojęciami „ukraińscy nacjonałiści” oraz „Małopolska Wschodnia” jest w takim stopniu niejasny i nieprecyzyjny, że zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w praktyce ich stosowania organy ścigania i sądy, jak i potencjalni adresaci normy karnej mogą mieć poważne problemy z ustaleniem zakresu odpowiedzialności karnej. Jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy tak niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

### 2. Zakres penalizacji za czyny zabronione przewidziane w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii

W sferze zainteresowania Rzecznika pozostaje zakres penalizacji za czyny zabronione przewidziane w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii (dalej jako: „u.p.n.”).

W pierwszej kolejności Rzecznik zwrócił uwagę na szczególnie sformułowany zakres czynu zawarty w art. 54 ust. 2 pkt 1 u.p.n., zgodnie z którym, karze podlega osoba, która naczynia i przyrządy codziennego użytku przystosowuje do niedozwolonego wytwarzania, przetwarzania, prze-

<sup>216</sup> Informacja RPO za 2018 r., str. 117.

<sup>217</sup> Wyrok TK z 17 stycznia 2019 r., sygn. akt K 1/18.

robu lub konsumpcji narkotyków. O ile zakres ten nie budzi większych wątpliwości w odniesieniu do penalizacji przystosowywania do niedozwolonego wytwarzania, przetwarzania lub przerobu, o tyle istotne zastrzeżenia pojawiają się w przypadku przestanki niedozwolonej konsumpcji. Pojęcie „konsumpcji”, a tym bardziej „niedozwolonej konsumpcji”, nie jest nigdzie zdefiniowane w u.p.n. Wskazany artykuł jest jedynym miejscem w tej ustawie, gdzie termin ten się pojawia. W celu wyjaśnienia jego zakresu, w doktrynie prawa zgodnie wskazuje się, że pojęcie to należy uznać za równoznaczne ze zdefiniowanym w art. 4 pkt 31 u.p.n. używaniem środka odurzającego, substancji psychotropowej, środka zastępczego lub nowej substancji psychoaktywnej. Interpretacja ta zdaniem Rzecznika wydaje się nadmiernie uproszczona, zaś utożsamianie konsumpcji z używaniem nie znajduje podstawy ani w treści u.p.n., ani w zasadach interpretacji tekstów prawnych. Skoro zakresy pojęć „używanie” i „konsumpcja” narkotyków nie w pełni pokrywają się, ustalenie, jakie czynności wchodzą w zakres konsumpcji może nastroczać znaczne trudności. Tymczasem jako element przepisu determinującego odpowiedzialność karną jednostki, termin ten powinien się cechować szczególną klarownością i precyzyjnością, zgodnie z konstytucyjną zasadą *nullum crimen sine lege certa* (art. 42 ust. 1 Konstytucji). W związku z powyższym, zasadny wydaje się postulat, aby odwołanie do konsumpcji wykreślić z treści art. 54 ust. 2 pkt 1 u.p.n. Gdyby nawet jednak przyjąć interpretację, zgodnie z którą konsumpcję należy uznać za synonim używania narkotyków, podnieść trzeba, że nie istnieje przepis prawa, który by tego zakazywał. Penalizacji podlega posiadanie narkotyków, nie zaś ich używanie. Występowanie w treści art. 54 ust. 2 pkt 1 u.p.n. terminu „nielegalnej konsumpcji”, także rozumianego jako „nielegalne używanie”, Rzecznik ocenia zatem negatywnie. W istocie jest to norma pusta, bowiem nie obejmuje swoim zakresem żadnego możliwego zachowania jednostki. Także więc z tego powodu należy postulować wykreślenie odwołania do konsumpcji z art. 54 ust. 2 pkt 1 u.p.n.

Drugim problematycznym aspektem normy art. 54 ust 2 pkt 1 u.s.p. jest definicja „naczynia”. Art. 54 ust. 1 u.p.n. penalizuje wyrabianie przyrządów służących do niedozwolonego wytwarzania, przetwarzania lub przerobu narkotyków. Z kolei art. 54 ust. 2 pkt 1 przewiduje karalność przystosowania do tego celu naczyń i przyrządów. Dochodzi zatem do paradoksalnej sytuacji, w której przystosowanie do niedozwolonego wytwarzania, przetwarzania lub przerobu narkotyków naczyń codziennego użytku podlega karze, lecz wyrabianie naczyń szczególnie do tego celu przeznaczonych już nie (bowiem art. 54 ust. 1 u.p.n. nie wymienia naczyń). Rzecznik zwrócił się<sup>218</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do nowelizacji art. 54 ust. 2 pkt 1 u.p.n. i poinformowanie o stanowisku zajęтым w tej materii.

<sup>218</sup> II.510.1332.2019 z 31 grudnia 2019 r.

# 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 zatrzymanego, któremu nie postawiono następnie zarzutów, w kontekście możliwości złożenia zażalenia na zatrzymanie**

Do Rzecznika zwrócił się wnioskodawca podnosząc, że został zatrzymany, a następnego dnia zwolniony, przy czym nigdy nie przedstawiono mu zarzutów. Co więcej, pomimo podejmowanych starań nie umożliwiono mu dostępu do akt sprawy z uwagi na brak takiej podstawy prawnej w Kodeksie postępowania karnego.

Zgodnie z art. 156 § 5 i 5a k.p.k., jeżeli nie zachodzi potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa, 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 to przysługuje stronom także po zakończeniu postępowania przygotowawczego. W konsekwencji, w przedmiocie uprawnienia do udostępnienia akt postępowania przygotowawczego zakres podmiotów legitymowanych jest ograniczony. Ponieważ zatrzymany, któremu nie przedstawiono następnie zarzutów, nie jest stroną postępowania przygotowawczego, nie uzyskuje statusu podejrzanego – nie przysługuje mu, zgodnie z regulacjami Kodeksu postępowania karnego, prawo dostępu do akt postępowania przygotowawczego czy też akt w związku z tymczasowym aresztowaniem. Zdaniem Rzecznika stanowi to pozbawienie zatrzymanego należnych mu praw, naruszenie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, prawa dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, jak również prawa do sądu i obrony. Rzecznik zauważył, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż konstytucyjne prawo do obrony jest nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale także elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego. Prawo to należy rozumieć szeroko, jako przysługujące każdemu od chwili wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego aż do wydania prawomocnego wyroku i jego wykonania. W konsekwencji, logiczne wydaje się stwierdzenie, że skoro prawo do obrony materializuje się z chwilą podjęcia przez organy pierwszej czynności procesowej skierowanej na ściganie danej osoby, to zakres akt, które powinny być udostępnione zatrzymanemu i jego adwokatowi powinien być wyznaczany przez efektywność prawa do obrony. Jawne muszą być więc wszystkie te materiały postępowania przygotowawczego, które uzasadniają zatrzymanie.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>219</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych.

## 2. Elektronizacja doręczeń

W kręgu zainteresowania Rzecznika pozostaje kwestia zasad rzetelnego procesu w sprawach karnych, które stanowią pakiet gwarancyjny, do którego przestrzegania Polska zobowiązała się przystępując do umów, konwencji i struktur międzynarodowych. Jedną z tych zasad jest prawo do obrony osobistej lub z pomocą obrońcy na każdym etapie postępowania karnego, a jednym z warunków urzeczywistnienia tego prawa jest prawidłowe powiadomienie oskarżonego o terminach czynności procesowych, w tym czynności dowodowych, czy też o terminach rozpraw.

Przygotowywany w Ministerstwie Cyfryzacji projekt ustawy o elektronizacji doręczeń przewiduje istotne zmiany w Kodeksie postępowania karnego, w odniesieniu do doręczeń. Według projektu ustawy art. 132 § 1 k.p.k. otrzymuje brzmienie: „§ 1. Pisma doręczane w sposób określony w art. 131 §1a doręcza się adresatowi osobiście”, a po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu: „§ 1a. Na wniosek adresata doręczenie może być dokonane na wskazany przez niego adres wpisany do bazy adresów elektronicznych, o której mowa w art. 2 pkt 3 ustawy o elektronizacji doręczeń”. Wskazana zmiana oznacza, że pisma procesowe objęte wyłączeniem z art. 132 § 4 k.p.k. będzie można na wniosek adresata doręczać na wskazany przez niego adres wpisany do bazy adresów elektronicznych, o której mowa w art. 2 pkt 3 ustawy o elektronizacji doręczeń. Ustawodawca zakłada zatem, że doręczenie na wskazany przez adresata adres wpisany do bazy adresów elektronicznych daje takie same gwarancje procesowe, co doręczenie osobiste i jest z tym rodzajem doręczenia równoważne. W ocenie Rzecznika zakładany w wyniku projektu ustawy stan prawny budzi wątpliwości co do jego zgodności z wymogami wynikającymi z prawa międzynarodowego, gdyż może prowadzić do niezawinionej nieobecności oskarżonego na rozprawie z uwagi na niepowzięcie informacji o terminach czynności sądowych. Projektowany stan prawny budzi także wątpliwości w perspektywie możliwości prawidłowego wykonania europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób pomiędzy innymi państwami członkowskimi UE a Polską. Rzecznik zwrócił się<sup>220</sup> do Ministra Cyfryzacji z prośbą o poinformowanie o stanowisku wobec wskazanych zagadnień oraz o podjętych działaniach i bieżącym stanie prac nad projektem.

Minister wyjaśnił<sup>221</sup>, że zaproponowane przez Radę Ministrów rozwiązania w zakresie doręczeń elektronicznych oparte są na przepisach prawa europejskiego oraz dają należyte gwarancje procesowe stronom postępowań prowadzonych przed polskimi organami, w tym organami wymiaru sprawiedliwości. Odnosząc się bezpośrednio do wskazanego w piśmie Rzecznika brzmienia projektowanego art. 132 § 4 k.p.k. oraz fikcji doręczeń przewidzianej w projektowanym art. 136 § 3 k.p.k., Minister zwrócił uwagę, że przewidziane w projekcie rozwiązania stanowią pewien postęp i są wręcz bardziej gwarancyjne aniżeli obecnie obowiązujące unormowania. Ponadto, w opinii resortu cyfryzacji, wskazane przez Rzecznika przykłady uznawane za niezrealizowanie wymogu

<sup>219</sup> II.511.437.2019 z 18 lipca 2019 r.

<sup>220</sup> II.510.759.2019 z 14 sierpnia 2019 r.

<sup>221</sup> Pismo z 24 października 2019 r.

doręczenia „osobistego” korespondencji dotyczą sytuacji wynikających z doręczenia dokumentów w postaci papierowej. W przypadku doręczenia elektronicznego należy wskazać, że doręczenie zawsze następuje do osoby, która posiada adres wpisany do bazy adresów elektronicznych. Jest to tylko jej adres i wyłącznie ona jest uprawniona do otwierania i zapoznawania się z doręczoną korespondencją.

### **3. Uprawnienia Państwowej Komisji ds. wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności**

Rzecznik z zadowoleniem przyjął informację o działaniach legislacyjnych zmierzających do zapewnienia ochrony praw osób dotkniętych problemem przestępczości na tle seksualnym, ze szczególnym uwzględnieniem pokrzywdzonych, którzy w chwili popełnienia czynów zabronionych skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności nie ukończyli 15. roku życia.

W kontekście przedstawionego projektu ustawy o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, wobec małoletniego poniżej lat 15 jest aspekt, który budzi zasadnicze wątpliwości Rzecznika. Są to uprawnienia Komisji do wydawania postanowień o wpisie w Rejestrze, który jest częścią Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym. Biorąc pod uwagę dotychczasowe stanowiska RPO dotyczące problematyki Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym, zaniepokojenie budzi sytuacja, w której ustawa rozszerza ten rejestr o kolejną bazę danych. Dane z tego rejestru mają być przy tym dostępne bez ograniczeń oraz publikowane na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Sprawiedliwości. Zgodnie z art. 26 projektu ustawy, „W przypadku wydania prawomocnego postanowienia o odmowie wszczęcia albo o umorzeniu postępowania ze względu na przedawnienie karalności przestępstwa pedofilii, prokurator albo właściwy sąd przekazuje sprawę Komisji wraz z aktami sprawy”. W dalszej kolejności Komisja przeprowadza postępowanie wyjaśniające, po którym może wydać postanowienie o wpisie w Rejestrze lub zakończyć postępowanie bez wydania postanowienia o wpisie w Rejestrze. Zastrzeżenia Rzecznika budzi kwestia, czy wobec funkcjonowania w Polsce systemu sądownictwa, dopuszczalne jest powoływanie na podstawie ustawy organów quasi sądowych orzekających w sprawach właściwych dla sądów. Rzecznik podkreślił, że chodzi tu o kwestie odpowiedzialności karnej, w odniesieniu do której Konstytucja przewiduje szczególnie silne gwarancje praw jednostki. Postępowanie prowadzone przez Komisję odnosi się do kwestii winy, a postanowienie wydane przez Komisję jest podstawą do umieszczenia danych osobowych osoby w Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym. Tymczasem zgodnie z art. 42 ust. 3 Konstytucji, każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Domniemanie niewinności gwarantuje również art. 6 ust. 2 EKPCz. Co więcej, postępowanie przed komisją nie uwzględnia gwarancji właściwych dla postępowania karnego. Rzecznik zauważył, że realizacja założonych przez ustawodawcę celów, w szczególności unikania odpowiedzialności przez sprawców przestępstw seksualnych skierowanych przeciwko małoletnim, powinna się raczej wiązać ze zmianą terminów przedawnienia ścigania relevantnych przestępstw. W takim wypadku sprawy rozstrzygałby sąd, przy zachowaniu wszystkich gwarancji procesowych. W ocenie Rzecznika, o ile cel ustawy należy uznać za właściwy, wobec

ujawnionych w ostatnim czasie niedostatków ochrony małoletnich dotkniętych problemem przestępczości na tle seksualnym, to rozwiązanie odnoszące się do uprawnień Komisji do wydawania postanowień o wpisie w Rejestrze, który jest częścią Rejestru Sprawców Przystępstw na Tle Seksualnym budzi wątpliwości z perspektywy ochrony prawa do prywatności oraz standardów odnoszących się do odpowiedzialności karnej. W wystąpieniu do Marszałka Sejmu Rzecznik wyraził<sup>222</sup> nadzieję, że uda się usunąć te wątpliwości w toku postępowania ustawodawczego.

Część uwag Rzecznika została uwzględniona w trakcie prac legislacyjnych.

#### **4. Brak regulacji dotyczącej możliwości dostępu do akt sprawy dyscyplinarnej przez pokrzywdzonego osadzonego w jednostce penitencjarnej**

Na tle badanych przez Rzecznika spraw ujawnił się ogólny problem dotyczący braku regulacji dotyczącej możliwości dostępu do akt sprawy dyscyplinarnej przez pokrzywdzonego osadzonego w jednostce penitencjarnej.

Na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego pokrzywdzonemu przysługuje prawo do przeglądania akt postępowania oraz sporządzania odpisów i kopii. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, przeglądanie akt w zakładzie karnym lub areszcie śledczym odbywa się w oddzielnym pomieszczeniu pod nadzorem funkcjonariusza Służby Więziennej. Powyższy akt został wydany na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 41 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, nie zaś na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego, co czyni niemożliwym jego odpowiednie stosowanie poprzez art. 95n pkt 1 ustawy Prawo o adwokaturze. Powyższe oznacza, że osoby, które mają status pokrzywdzonego w postępowaniu dyscyplinarnym dotyczącym adwokata, a są osadzone w jednostce penitencjarnej, nie mają jakiejkolwiek możliwości wglądu do akt, sporządzania odpisów i kserokopii z akt oraz otrzymywania uwierzytelnionych odpisów lub kserokopii z tych akt. Zdaniem Rzecznika pozbawienie osoby pokrzywdzonej przebywającej w jednostce penitencjarnej możliwości dostępu do akt sprawy dyscyplinarnej stanowi naruszenie zagwarantowanego konstytucyjnie prawa do sądu. Niezapewnienie osadzonemu pokrzywdzonemu dostępu do akt sprawy stanowi naruszenie jego gwarancji procesowych. Brak wiedzy na temat materiału dowodowego zebranego w sprawie z jednej strony powoduje sytuację, w której taka osoba nie może w pełni ocenić, jakie wnioski dowodowe mogłyby okazać się celowe i niezbędne w konkretnej sprawie, a z drugiej strony uniemożliwia ustosunkowanie się w wyjaśnieniach do dowodów już zgromadzonych w sprawie. Rzecznik wskazał, że żaden przepis ustawowy *expressis verbis* nie zabrania pokrzywdzonemu przebywającemu w jednostce penitencjarnej dostępu do akt sprawy. Jednocześnie brak jest przepisu, który by na to zezwalał. Wydaje się zatem, że mamy do czynienia z luką w prawie, która nie ma żadnego uzasadnienia w świetle standardów konstytucyjnych. Co istotne, art. 95n pkt 1 Prawa o adwokaturze w sprawach nieuregulowanych nakazuje odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania karnego, zatem prawo do przeglądania akt, będące elementem gwarancji procesowych przyznanych przez ustawodawcę, winno rozciągać się również na prawo do przeglądania akt przez

<sup>222</sup> VII.501.136.2019 z 20 sierpnia 2019 r.

pokrzywdzonego przebywającego w jednostce penitencjarnej. Różnicowanie praw pokrzywdzonych ze względu na ich status osoby pozbawionej wolności, w świetle standardów konstytucyjnych, jest w ocenie Rzecznika, niedopuszczalne. Prawo do sądu jest elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego, należy więc uznać, że niezasadne ograniczenie tego prawa wobec pokrzywdzonego działaniem adwokata, który przebywa w jednostce penitencjarnej musi stanowić również o naruszeniu zasady demokratycznego państwa prawnego. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się<sup>223</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o odniesienie się do powyższych uwag oraz o rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

W ocenie<sup>224</sup> Ministra w obecnym stanie prawnym osoba mająca status pokrzywdzonego w postępowaniu dyscyplinarnym wobec adwokata, osadzona w jednostce penitencjarnej, ma możliwość dostępu do akt tego postępowania. Przepisy ustawy Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych, co prawda nie regulują wprost kwestii dostępu stron postępowania dyscyplinarnego do akt sprawy jednak w obu ustawach są przepisy odsyłające do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z brzmieniem art. 156 § 1 zdanie pierwsze k.p.k., stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta sprawy sądowej oraz daje możliwość sporządzenia z nich odpisów lub kopii. Ponadto, zgodnie z § 117 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności, jeżeli sąd lub prokurator prześle akta sprawy w celu przejrzania ich przez osadzonego, zwraca się je w terminie określonym przez ten organ, dołączając do nich pisemne oświadczenie osadzonego, że je przejrział. Literalne brzmienie powyższego przepisu wskazuje, że dotyczy on wyłącznie akt przesłanych przez sąd lub prokuratora, tym niemniej względy wykładni funkcjonalnej przemawiają za możliwością jego zastosowania także w przypadku konieczności przejrzania przez osadzonego akt przesłanych przez inne organy. Regulacje te zatem nie różnicują prawa dostępu do akt postępowania dyscyplinarnego stronom postępowania ze względu na to, czy strona przebywa w jednostce penitencjarnej, czy też przebywa na wolności. Biorąc powyższe pod uwagę zdaniem Ministra nie ma potrzeby podejmowania prac legislacyjnych w tym zakresie.

## 5. Udział osoby zatrzymanej w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną dotyczącą udziału osoby zatrzymanej w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie, do której Rzecznik zgłosił<sup>225</sup> udział w postępowaniu i przedstawił stanowisko, że przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>226</sup> w zakresie, w jakim nie gwarantują osobie zatrzymanej prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie – są niezgodne z konstytucyjnym prawem do sądu i prawem do obrony.

<sup>223</sup> VII.5151.2.2016 z 17 października 2019 r.

<sup>224</sup> Pismo z 2 grudnia 2019 r.

<sup>225</sup> Informacja RPO za 2016 r., str. 60.

<sup>226</sup> Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 395, ze zm.).



Wyrokiem<sup>227</sup> Trybunał Konstytucyjny uznał zakwestionowane w skardze przepisy za niezgodne z Konstytucją. Zdaniem Trybunału, ograniczenie prawa osoby zatrzymanej do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie nie było uzasadnione w świetle przepisów Konstytucji. Nie przemawiała za takim ograniczeniem żadna doniosła wartość konstytucyjna. Brak konieczności dopuszczenia osoby wnoszącej zażalenie do udziału w posiedzeniu sądu może, zdaniem Trybunału, sprzyjać sprawności postępowania kontrolnego. Jednak dążenie do rozpoznania określonej sprawy w jak najkrótszym czasie nie powinno być celem nadrzędnym wobec konieczności wydania przez sąd sprawiedliwego i rzetelnego orzeczenia na podstawie wszechstronnych i zgodnych z prawdą materialną ustaleń faktycznych. Ponadto, pozbawienie osoby zatrzymanej – wymaganego z perspektywy konstytucyjnego prawa do sądu – prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie stanowi jednocześnie nieuzasadnioną ingerencję w przysługujące jej prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania karnego.

## 6. Instytucja małego świadka koronnego

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problematyka dotycząca instytucji tzw. małego świadka koronnego. Instytucja sformułowana w art. 60 § 3 Kodeksu karnego ma charakter nadzwyczajny, a zatem konieczne jest spełnienie szczegółowych przesłanek, które obligują sąd do jej stosowania. Znajdzie ona zastosowanie do sprawcy współdziałającego z innymi osobami w popełnieniu przestępstwa, jeżeli ujawni on wobec organu powołanego do ścigania przestępstw informacje dotyczące osób uczestniczących w popełnieniu przestępstwa oraz istotne okoliczności jego popełnienia. Podstawa zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary jest obligatoryjna, natomiast podstawa warunkowego zawieszenia kary – fakultatywna.

Na tle komunikowanych Rzecznikowi spraw ujawniła się praktyka opierania wyroków skazujących jedynie na podstawie dowodu z zeznań tzw. małego świadka koronnego. W Biurze RPO została zorganizowana konferencja naukowa naświetlająca ten problem. Wskazywano podczas niej na liczne praktyczne kwestie związane z oceną wyjaśnień składanych przez małych świadków koronnych. Podkreślono, że konieczne jest wypracowanie mechanizmów, które pozwoliłyby na skuteczną ocenę, czy wyjaśnienia takie są wiarygodne, czy też są podyktowane jedynie chęcią uniknięcia surowej kary. Nadto obrona musi mieć sposobność weryfikacji takich wyjaśnień, chociażby przez możliwość żądania przesłuchania osoby je składającej (obecnie mały świadek koronny może odmówić wyjaśnień w sądzie powołując się na własne prawo do obrony). Rzecznik zwrócił uwagę na niespójność systemową instytucji małego świadka koronnego. Występuje ona bowiem w czterech istotnie różniących się między sobą formach. Zróżnicowana jest również „nagrada” dla sprawcy za ujawnienie informacji. Może to być więc obligatoryjne nadzwyczajne złagodzenie kary, fakultatywne nadzwyczajne złagodzenie kary, odstąpienie od wymierzenia kary (art. 277c § 2 k.k.), a nawet warunkowe zawieszenie wykonania kary. Powyższe rozróżnienie, w ocenie Rzecznika, nie ma praktycznego uzasadnienia. Ponadto RPO wskazał, że ustawa nie wymaga, aby mały świadek koronny złożył przed sądem wyczerpujące depozycje. Tymczasem, w wielu wypadkach obrońca nie jest w stanie na etapie postępowania przygotowawczego poddać przesłuchaniu tego świadka

<sup>227</sup> Wyrok TK z 8 stycznia 2019 r., sygn. akt SK 6/16.

w sposób kompleksowy. Najczęściej bowiem w takim przesłuchaniu nie uczestniczy. W tej sytuacji ciężar dowodowy leży wyłącznie w postępowaniu przygotowawczym – inkwizycyjnym, niedostępnym dla obrońcy. Jednocześnie utrwalenie zeznań takiego świadka następuje jedynie w drodze protokołu – zeznania małego świadka koronnego nie są nagrywane. Tym samym trudno zweryfikować ich prawdziwość, dobrowolność i wiarygodność oraz ustalić okoliczności, w jakich zostały złożone. *De lege ferenda* należałoby więc wprowadzić obligatoryjne nagrywanie przesłuchań z udziałem małego świadka koronnego. Rzecznik zauważył także, że ustawa nie oczekuje od małego świadka koronnego złożenia wyczerpujących zeznań przed sądem i odpowiedzenia na pytania stron, w tym pomawianych lub obciążanych przez niego współsprawców. Co istotne, w myśl art. 36 § 4 k.k.s. małym świadkiem koronnym nie może zostać ten, kto kierował wykonaniem ujawnionego przestępstwa skarbowego. Różni to unormowanie karnoskarbowego nadzwyczajnego złagodzenia od jego pierwowzoru z Kodeksu karnego, gdzie sprawca kierowniczy i polecający dokonanie nawet najbardziej „okrutnego” przestępstwa korzystać może z tej instytucji. W tym wypadku możliwość nadzwyczajnego złagodzenia kary nie została bowiem ograniczona. Powyższe również przemawia za ujednoliceniem instytucji małego świadka koronnego na wzór przewidziany w Kodeksie karnym skarbowym.

Przy okazji omawiania instytucji małego świadka koronnego ujawniły się również inne problemy. Należałoby się zastanowić, czy przepis art. 424 k.p.k. nie jest wadliwie sformułowany. Zgodnie bowiem z jego § 1 pkt 1, uzasadnienie powinno zawierać zwięzłe wskazanie, jakie fakty sąd uznał za udowodnione lub nieudowodnione, na jakich w tej mierze oparł się dowodach i dlaczego nie uznał dowodów przeciwnych. Przepis ten wymaga jedynie wskazania przez sąd na jakich dowodach się oparł bez konieczności uzasadnienia dokonanego wyboru. Samo wymienienie przez sąd dowodów, na jakich się oparł nie pozwala stronie na prześledzenie toku rozumowania, pod kątem jasności i logiczności, zgodności z życiowym doświadczeniem. Ponadto, w opinii Rzecznika, należałoby przywrócić się standardom okazania i konfrontacji, szczególnie pod kątem zapewnienia prawa do obrony i odpowiedniego uprzedniego zawiadomienia obrońcy o przedmiotowej czynności. Mając na uwadze powyższe, jak również konieczność zapewnienia sprawnie funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości stanowiącego gwarancję realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do sądu oraz prawa do obrony, Rzecznik zwrócił się<sup>228</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o planowanych działaniach w tym zakresie.



### Poszanowanie tajemnicy adwokackiej

W trakcie wizytacji jednostek penitencjarnych, a także we wnioskach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, ujawnił się problem udzielania osobom pozbawionym wolności widzeń adwokackich w pomieszczeniach wyposażonych w system monitoringu wizyjnego.

Zgodnie z art. 8 § 3 Kodeksu karnego wykonawczego skazany pozbawiony wolności może porozumiewać się ze swoim obrońcą, pełnomocnikiem będącym adwokatem lub radcą prawnym oraz przedstawicielem niebędącym adwokatem ani radcą prawnym, który został zaaprobowany przez Przewodniczącą Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do reprezentowania skazanego

<sup>228</sup> II.510.981.2018 z 18 listopada 2019 r.

przed tym Trybunałem, podczas nieobecności innych osób, a rozmowy z tymi osobami w trakcie widzeń i rozmowy telefoniczne nie podlegają kontroli. Z kolei art. 215 § 1 k.k.w. stanowi, iż tymczasowo aresztowany ma prawo do porozumiewania się z ww. podmiotami, podczas nieobecności innych osób oraz korespondencyjnie.

Wyniki prowadzonych w Biurze RPO postępowań wyjaśniających dowodzą, że obrońcy, mimo informowania ich przez administrację więzienną o wyznaczeniu pomieszczenia wyposażonego w kamerę, rejestrującą obraz i dźwięk, na miejsce spotkania z osobą pozbawioną wolności, wyrażali na to zgodę. W ocenie Rzecznika udzielanie widzeń adwokackich w warunkach wyżej opisanych może godzić w relację szczególnego zaufania obrońcy z jego mandantem oraz w skuteczność świadczonej pomocy prawnej. Spotkanie osoby pozbawionej wolności z adwokatem powinno odbywać się w warunkach pełnej poufności.

Rzecznik zwrócił się<sup>229</sup> do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej o przeanalizowanie przedstawionej sprawy i podjęcie odpowiednich działań, mających na celu reagowanie przez adwokatów na opisane powyżej sytuacje, godzące w prawo osoby pozbawionej wolności do obrony. Wskutek interwencji Naczelna Rada Adwokacka zamieściła na stronie [adwokatura.pl](http://adwokatura.pl) komunikat przypominający adwokatów, by zwracali uwagę i reagowali na warunki w jakich odbywane są widzenia z tymczasowo aresztowanymi oraz z osadzonymi w zakładach karnych.



### **Prawo osoby pozbawionej wolności do osobistego porozumiewania się z przedstawicielem ustanowionym w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka**

Spotkanie skazanego z przedstawicielem niebędącym adwokatem ani radcą prawnym, który został zaaprobowany przez Przewodniczącego Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do reprezentowania skazanego przed tym Trybunałem, powinno odbywać się w warunkach określonych w art. 8 § 3 Kodeksu karnego wykonawczego, czyli podczas nieobecności innych osób, a rozmowy w trakcie widzeń i rozmowy telefoniczne nie podlegają kontroli. Z dokonanych przez Rzecznika ustaleń wynika, że w praktyce Służba Więzienna niejednokrotnie nie zezwala na realizację spotkania osadzonego z przedstawicielem w warunkach, o których mowa wyżej, bowiem napotyka trudności w ustaleniu, czy ustanowiony przez osadzonego przedstawiciel został zaaprobowany przez Przewodniczącego Izby ETPC. Tymczasem dopuszczenie w postępowaniu przed Trybunałem pełnomocników niebędących adwokatami ani radcami prawnymi jest instytucją wykorzystywaną przez polskich skarżących. W chwili obecnej kilku skarżących w sprawach, które zostały zakomunikowane stronie rządowej, korzysta właśnie z takiego rodzaju reprezentacji.

O reprezentacji skarżących traktuje art. 36 Regulaminu Trybunału. Nie wynika jednak z niego, na czym aprobatą przedstawiciela miałyby polegać. Do sposobu udzielania widzeń osobie pozbawionej wolności z przedstawicielem niebędącym adwokatem lub radcą prawnym, który został zaaprobowany przez Przewodniczącego Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do repre-

<sup>229</sup> IX.517.1802.2017

zentowania osadzonego przed tym Trybunałem, odnoszą się natomiast polskie przepisy<sup>230</sup>. Przepis ten stanowi, iż podstawą do udzielenia widzenia z przedstawicielem może być nie tylko legitymacja służbowa, ale również dokument tożsamości wraz z zaświadczeniem o pełnieniu funkcji przedstawiciela. Rozporządzenie nie wskazuje jednak, jaką formę winno mieć owo zaświadczenie.

Zastępca Kanclerza Pierwszej Sekcji w Europejskim Trybunale Praw Człowieka wskazał, że decyzja Przewodniczącego Izby o zaaprobowaniu nieprofesjonalnego pełnomocnika podejmowana jest po zawiadomieniu o skardze Rządu, przeciwko któremu skarga jest skierowana i jest przekazywana stronom sprawy w formie pisma, które stanowi formalne powiadomienie o tej decyzji. Rzecznik przekazał<sup>231</sup> tę informację Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, wróżąc nadzieję, że będzie ono pomocne administracji jednostek podstawowych w rozstrzygnięciu czy ustanowiony przez osadzonego przedstawiciel został zaaprobowany przez Przewodniczącego Izby ETPC, a co z kolei jest niezwykle istotne z uwagi na zagwarantowanie przysługujących praw osobie skarżącej się do ETPC.

---

<sup>230</sup> § 107 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 23 czerwca 2015 r. w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności (Dz. U. z 2015 r. poz. 927 ze zm.).

<sup>231</sup> IX.517.2465.2016

# Art. 42 ust. 3

## – Zasada domniemania niewinności

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



### Przypadki naruszenia zasady domniemania niewinności

W dwóch sprawach dotyczących protestów przeciwko wycince w Puszczy Białowieskiej Rzecznik wniósł<sup>232</sup> do Sądu Najwyższego kasacje od prawomocnych wyroków o ukaraniu w sprawie o wykroczenie, poprzez wydanie wyroków nakazowych, mimo braku wyjaśnienia, czy dowody tych spraw dają podstawę do orzekania w trybie nakazowym.

Orzekanie przez Sąd bez rzetelnego wyjaśnienia, czy dowody sprawy dają podstawę do uznania winy podsądnego, stanowi niedozwolony przykład naruszenia zasady domniemania niewinności.

<sup>232</sup> II.510.1242.2018 i II.510.1243.2018

# Art. 43

## – Zakaz przedawnienia

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

Do Biura Rzecznika nie wpływały w 2019 r. skargi sygnalizujące naruszenie zakazu wynikającego z 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.*

Po raz kolejny należy wskazać, że wciąż w Trybunale Konstytucyjnym pozostaje nierozpoznany wniosek<sup>233</sup> Rzecznika dotyczący przedawnienia umyślnych przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu, wolności lub wymiarowi sprawiedliwości, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych w okresie od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1989 r.

---

<sup>233</sup> Sygn. akt K 22/16.

# 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.*

Dokonane w ostatnich latach zmiany w ustawodawstwie regulującym funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości doszły do granicy, która każe stawiać pytania o to, czy polski system prawny gwarantuje jeszcze każdemu rozpatrzenie jego sprawy w sposób sprawiedliwy, przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Zmiany dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz Sądu Najwyższego miały bowiem jeden wspólny mianownik, w coraz większym zakresie uzależniały konstytucyjnie odrębną i niezależną władzę sądowniczą od działania czynników politycznych oraz od władzy wykonawczej. Krajowa Rada Sądownictwa zgodnie ze swoim konstytucyjnym mandatem powinna stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a nie na straży interesów politycznych. Dlatego też konstytucyjna delegitymizacja Krajowej Rady Sądownictwa polegająca na powierzeniu czynnikom politycznym kształtowania składu osobowego tego organu, wywiera także przemożny wpływ na postrzeganie niezależności sądów i niezawisłości poszczególnych sędziów. Dzieje się tak, gdyż cały proces nominacyjny sędziego oparty jest na aktywnym i znaczącym udziale w nim KRS. Owa wadliwość ustawowej konstrukcji KRS doprowadziła do tego, że do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zostały skierowane liczne pytania prejudycjalne przez sądy polskie, w tym najwyższe instancje sądowe (Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny), do tego Trybunału zwróciła się również Komisja Europejska wskazując, że polskie prawo narusza ogólnoeuropejskie, uniwersalne zasady funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i nie gwarantuje tym samym każdemu prawa do niezależnego i niezawisłego sądu. Wskazane zmiany doprowadziły już do tego, że w przypadku Polski nastąpiło osłabienie realizacji europejskiego nakazu aresztowania. Już w 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził bowiem, że istnienie rzeczywistego ryzyka narażenia osoby wskazanej w tym nakazie na naruszenie jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu może pozwolić organowi wykonującemu nakaz, wstrzymać się od jego wykonania. Te zdarzenia prawne nie pozostaną także obojętne z punktu widzenia realizacji celu określonego w art. 81 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z jego treścią Unia rozwija współpracę w sprawach cywilnych mających skutki transgraniczne, w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i pozasądowych. Zasada wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych zakłada jednak, że istnieje również wzajemne zaufanie do wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych krajach Unii. Właśnie to zaufanie usprawiedliwia zasadę, zgodnie z którą orzeczenia wydane w państwie członkowskim powinny być uznawane we wszystkich państwach członkowskich bez potrzeby przeprowadzania specjalnego postępowania. Wzajemne zaufanie zakłada jednak, że sąd krajowy wydający orzeczenie jest sądem niezawisłym i niezależnym. W tym



znaczeniu gwarancje procesowe zawarte w prawie europejskim w całości odpowiadają gwarancjom konstytucyjnym wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Gwarancje niezawisłości i niezależności sądów są zaś naruszane także wówczas, gdy oprócz zmian w systemie prawnym, na sędziów wywierana jest presja poprzez prowadzenie kampanii informacyjnej mającej obniżyć autorytet władzy sądowniczej czy też poprzez wszczynanie licznych postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych w celu ich postawienia przed sądem (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego), który w świetle warunków określonych przez Trybunał Sprawiedliwości UE nie spełnia warunków sądu, wymaganych przez prawo europejskie. Naruszenie sfery niezależności i niezawisłości sądów i sędziów prowadzi do erozji systemu ochrony praw człowieka. Obywatele tracą w ten sposób gwarancję, że ich sprawy zostaną rozstrzygnięte (także jeśli będą w sporze z władzą publiczną) w sposób sprawiedliwy i wolny od wpływów i nacisków tej władzy.

## 1. Status niezależnego sądownictwa

### Skuteczność powołań sędziów Sądu Najwyższego

Rzecznik zgłosił<sup>234</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytań prawnych Sądu Najwyższego w przedmiocie skuteczności powołań sędziów Sądu Najwyższego.

Przedmiotem pytań prawnych jest kwestia skuteczności powołań sędziów Sądu Najwyższego w okresie od 14 lutego 2000 r. do 6 marca 2018 r. wskutek przedstawienia ich kandydatury na podstawie uchwał podejmowanych przez Krajową Radę Sądownictwa w składzie ustalonym przepisami ustawy, których niezgodność z Konstytucją została stwierdzona wyrokiem<sup>235</sup> Trybunału Konstytucyjnego oraz ocena prawna podejmowanych przez tych sędziów czynności w kontekście wydania tego wyroku TK.

Rzecznik zauważył, że w myśl przepisów Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Powyższy przepis formułuje trzy przesłanki, które łącznie warunkują dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego. Podmiotową, wedle której może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy, przedmiotową, w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą oraz funkcjonalną, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem. Tym samym, jedynie kumulatywne wystąpienie wskazanych powyżej przesłanek uprawnia sąd do wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Rzecznika z uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego nie wynikają okoliczności, które przemawiałyby za uznaniem, że od odpowiedzi na zadane pytania zależy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed Sądem Najwyższym. Przede wszystkim takiej zależności nie można wyprowadzić

<sup>234</sup> VII.5.10.125.2019 z 3 sierpnia 2019 r., sygn. akt P 17/19.

<sup>235</sup> Wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17.

z tezy przedstawianej w uzasadnieniu ww. postanowienia, w którym sąd ten powołuje się na znaczenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego dla oceny prawidłowości wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2017 r., w którym uwzględniono skargę kasacyjną, uchylono orzeczenie Sądu Okręgowego w całości i przekazano sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania, w związku z faktem, że w składzie wyznaczonym do rozpoznania sprawy brało udział dwóch sędziów Sądu Najwyższego, których powołanie na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego pod rządami wcześniej obowiązujących przepisów regulujących funkcjonowanie Krajowej Rady Sądownictwa, występujący z pytaniem prawnym uznaje na gruncie wydanego wyroku TK za wadliwe. Sąd Najwyższy rozpatruje skargę kasacyjną wyłącznie w ramach podstaw sformułowanych przez skarżącego i nie może wyjść w swoich rozważaniach poza te podstawy. Z przedstawionego w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego stanu faktycznego sprawy nie wynika, by skarżący sformułowali zarzut nieprawidłowego składu SN rozpoznającego ich sprawę. Oznacza to, że jeżeli przedmiotem zarzutów skargi kasacyjnej nie było wydanie przez Sąd Najwyższy wskazanego wyżej wyroku z 6 kwietnia 2017 r. z udziałem osób nieuprawnionych, to na gruncie Kodeksu postępowania cywilnego nie powinien być on w ogóle rozważany w ramach postępowania prowadzonego przez Sąd Najwyższy, albowiem jest to wyjście poza ramy zaskarżenia. Tym samym, zarzut ten nie może również przemawiać za uzależnieniem rozpoznania skargi kasacyjnej od udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na pytania prawne przedstawione w przedmiotowej sprawie przez Sąd Najwyższy. Jednocześnie, na gruncie powyższych rozważań trzeba podkreślić, że ocena kwestii powołania na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, mogłaby zostać dokonana jedynie na podstawie skargi o wznowienie postępowania. Rzecznik wniósł również o odrzucenie wniosku Sądu Najwyższego o udzielenie zabezpieczenia z uwagi na niedopuszczalność jego merytorycznego rozpoznania. Jednocześnie, gdyby Trybunał Konstytucyjny doszedł do przekonania, że wniosek może zostać rozpoznany merytorycznie, Rzecznik wnosi o jego oddalenie. W ocenie Rzecznika niniejsze postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia, w związku z tym również procedowanie w zakresie wniosku o udzielenie zabezpieczenia nie znajduje podstaw. Nie można bowiem udzielić zabezpieczenia w sprawie, w której niedopuszczalne jest orzekanie.

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

### a) Konieczność uregulowania przepisów dotyczących uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych, obecnych przy kontaktach rodziców z dzieckiem



Omówienie:  
art. 72 – Prawa dziecka.

### b) Nadzór nad kuratorską służbą sądową

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił uwagę na problem niedostatecznego systemu nadzoru nad kuratorską służbą sądową.

Kwestia wykonywania obowiązków przez kuratorów sądowych była już przedmiotem badania Najwyższej Izby Kontroli, z którego wynika, że przepisy powszechnie obowiązującego prawa doty-

czące kompetencji nadzorczych Ministra Sprawiedliwości odnosiły się zasadniczo do działalności administracyjnej sądów i nie zawierały postanowień, które wprost wiązałyby się z nadzorem nad funkcjonowaniem kuratorskiej służby sądowej. Po drugie, bezpośredni nadzór nad działalnością kuratorów sprawowało 45 kuratorów okręgowych, jednakże z ustawy o kuratorach sądowych wynika tylko ogólna kompetencja nadzorcza kuratora okręgowego, bez określenia szczegółowych zasad wykonywania tych zadań. Po trzecie, kierownicy zespołów kuratorskiej służby sądowej nie zostali wyposażeni w skuteczne kompetencje i narzędzia do sprawowania nadzoru. Ponadto, dostrzeżono niejednolite zasady naboru i aplikacji kuratorskiej z powodu braku ustawowo ujednoliconych zasad tego naboru. Określenie ramowego planu przebiegu aplikacji kuratorskiej powierzono kuratorom okręgowym, co skutkowało niejednolitymi w skali kraju rozwiązaniami w zakresie organizacji i przebiegu szkolenia aplikantów kuratorskich. W ocenie NIK funkcjonowanie kuratorskiej służby sądowej jest obciążone licznymi, istotnymi mankamentami o charakterze systemowym, które nie zostały dotychczas w pełni wyeliminowane z uwagi na niezakończenie w Ministerstwie Sprawiedliwości prace nad projektem kompleksowej nowelizacji ustawy o kuratorach sądowych. Zasady podejmowania i wykonywania pracy przez kuratorów sądowych nie były jednolite i przejrzyste, a standardy obciążenia pracą nie przystawały do obecnych realiów. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>236</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>237</sup> Rzecznika, że w resorcie sprawiedliwości trwają prace nad projektem ustawy o kuratorskiej służbie sądowej, która miałaby zastąpić obecnie obowiązującą ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych. W związku z powyższym, na obecnym etapie nie jest możliwe wskazanie konkretnych rozwiązań, których celem jest przede wszystkim poprawa rozwiązań ustrojowych kuratorskiej służby sądowej, także w zakresie zapewnienia przejrzystych reguł podległości służbowej oraz uporządkowania spraw kadrowych.

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

Rzecznik po raz kolejny zwrócił uwagę na problemy, które wiążą się z zapewnieniem każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z tymi zagadnieniami wiąże się możliwość zapewnienia prawidłowego kierowania Sądem Najwyższym i wyboru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zgodnie z Konstytucją, problematyka procedury wyboru sędziów Sądu Najwyższego, a także funkcjonowania poszczególnych izb SN, jak również zagadnienia związane z postępowaniem dyscyplinarnym wobec sędziów i ich immunitetem.

W ocenie Rzecznika reforma polskiego sądownictwa powinna być reformą wielopłaszczyznową, obejmującą zarówno zmiany instytucjonalne dotyczące ustroju sądów, jak i proceduralne, skupiające się na poprawie unormowań dotyczących postępowania sądowego. Przedstawienie kolejnego projektu zmian w ustawach regulujących działalność organów wymiaru sprawiedliwości nie może być uznane za próbę realizacji tego postulatu. Omawiany projekt będzie już dziewiątą nowelizacją ustawy o Sądzie Najwyższym od dnia jej uchwalenia w grudniu 2017 r. Niemal każdej kolejnej noweliza-

<sup>236</sup> VII.5.19.3.2018 z 4 marca 2019 r.

<sup>237</sup> Pismo z 29 marca 2019 r.

cji towarzyszą kontrowersje związane z brakiem jakiegokolwiek pogłębionej dyskusji nad projektami, brakiem konsultacji społecznych, próbą dokonania pośpiesznych zmian, które mają być odpowiedzią na bieżące reakcje sędziów broniących niezależności sądów, czy też wreszcie tempo ich uchwalania. W niemal wszystkich przypadkach skracany jest również standardowy okres *vacatio legis* przewidziany w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych. Rzecznik wskazał, że projektodawca zaproponował zmiany w art. 12, 13, 15 i 19 ustawy o Sądzie Najwyższym. Zmiany te mają służyć – zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy – „uzupełnieniu regulacji dotyczących powoływania Pierwszego Prezesa oraz Prezesów Sądu Najwyższego i zapewnieniu możliwości obsadzenia tych stanowisk także w takich sytuacjach, gdy w rozsądnych terminach nie dojdzie do wyłonienia, z jakichkolwiek przyczyn, odpowiedniej liczby kandydatów na te stanowiska (...)”. W ocenie Rzecznika zmiana w art. 12 oraz 13 ustawy o SN jest sprzeczna z art. 183 ust. 3 Konstytucji. *Ratio legis* tego przepisu ustawy zasadniczej polega na wyraźnym wskazaniu, kto i w jakich okolicznościach ma prawo powołać Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. O ile różne kwestie szczegółowe mogą być przedmiotem regulacji ustawy zwykłej, to jednak przepis ten nie dopuszcza wprowadzania żadnych innych uregulowań w zakresie tego, co jest objęte zakresem art. 183 ust. 3 Konstytucji. Próba obejścia tego przepisu konstytucyjnego nie może być w żadnych okolicznościach uznana za dopuszczalną. Projektodawca proponuje również wprowadzenie zmian w zakresie właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, do której właściwości mają należeć także sprawy związane z zezwoleniem na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych i prokuratorów. Proponowane zmiany w zakresie właściwości Izby Dyscyplinarnej byłyby dopuszczalne w sytuacji, w której samo funkcjonowanie i sposób wyłonienia sędziów Izby Dyscyplinarnej SN byłby zgodny z Konstytucją. Obecnie jednak istnieją poważne argumenty i przesłanki, które pozwalają twierdzić, że Izba Dyscyplinarna nie funkcjonuje zgodnie z Konstytucją. W ocenie Rzecznika, do czasu rozstrzygnięcia tych wątpliwości przez Trybunał Sprawiedliwości UE nie powinno się dokonywać żadnych zmian w zakresie właściwości poszczególnych izb SN, a tym bardziej przyznawać nowych uprawnień Izbie, której sposób powołania, wyłonienia członków oraz funkcjonowania jest przedmiotem daleko idących zastrzeżeń z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, ale także z prawem Unii Europejskiej. Ponadto, zdaniem Rzecznika, ponownie należy rozważyć problem możliwości poddania kontroli sądowej rozstrzygnięć, jakie zapadają w toku procedur nominacyjnych na stanowiska sędziowskie. Rozwiązania proponowane w projekcie ustawy przewidują wyłączenie możliwości odwołania się od uchwał KRS do Sądu Najwyższego w odniesieniu do postępowań nominacyjnych dotyczących stanowisk w tym sądzie. Rzecznik przedstawił<sup>238</sup> Marszałkowi Sejmu RP uwagi z prośbą o uwzględnienie ich w toku procesu legislacyjnego.

#### **d) Przenoszenie prokuratorów na inne stanowiska służbowe**

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>239</sup> Rzecznika o stwierdzenie niezgodności przepisów Prawa o prokuraturze z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z konstytucyjnym prawem do sądu.

<sup>238</sup> VII.5.10.38.2019 z 19 kwietnia 2019 r.

<sup>239</sup> Informacja RPO za 2016 r., str. 50.

Postanowieniem<sup>240</sup> Trybunał umorzył postępowanie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie można było uznać, że Rzecznik prawidłowo sformułował zarzut niezgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów, a w konsekwencji także właściwie go uzasadnił. Ponadto, zdaniem Trybunału, wniosek nie spełniał procesowych warunków koniecznych do merytorycznego rozpoznania, sformułowanych w ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

### 3. Brak lub ograniczenie drogi sądowej

#### a) Zasady postępowania przez prokuraturę z wnioskami o wniesienie skargi nadzwyczajnej

W związku z rozpatrywanymi przez Rzecznika wnioskami o wniesienie skargi nadzwyczajnej ujawnił się problem prawidłowości postępowania jednostek prokuratury w sytuacji, gdy Rzecznik uprzednio odmówił już wniesienia takiej skargi. Wnioskodawcy w kolejnych pismach kierowanych do Biura RPO wskazywali, że odmowa wniesienia skargi przez Rzecznika powoduje, iż Prokurator Generalny nie bada już merytorycznie ich wniosku o skorzystanie z tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Rzecznik wskazał, że żaden przepis ustawy o Sądzie Najwyższym nie pozbawia osoby, której którykolwiek z uprawnionych, wymienionych w ustawie podmiotów w ramach swoich kompetencji odmówił wniesienia skargi nadzwyczajnej, możliwości zwrócenia się w tej sprawie do innego podmiotu, jeśli tylko posiada on legitymację do wniesienia tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Rzecznik podkreślił także, że uprawnienie do wniesienia skargi nadzwyczajnej ma charakter autonomiczny dla każdego z tych podmiotów. Odmienne i niezgodne z przepisami ww. ustawy rozwiązanie zawiera rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury<sup>241</sup>, z którego wynika, że pismo o skargę nadzwyczajną ponownie wniesione w sprawie, w której Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził brak podstaw do wniesienia skargi nadzwyczajnej, pozostawia się bez biegu. Ten przepis jednostki prokuratury stosują także wówczas, gdy uprzednio wniesienia skargi nadzwyczajnej odmówił jedynie rzecznik, zaś Prokurator generalny nie zajął jeszcze stanowiska w sprawie. W opinii Rzecznika powstrzymywanie się przez prokuratorów z wykonywaniem obowiązków nałożonych ustawą o Sądzie Najwyższym w rzeczywistości może czynić fikcyjnym uprawnienie obywatela do złożenia w jego sprawie skargi nadzwyczajnej. Sytuacja taka nie powinna występować w praworządnym państwie prawa, którego jedną z zasad jest zasada zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa. Przepisy wykonawcze powinny zmierzać do pełnej realizacji postanowień ustawy, nie zaś je uniemożliwiać. Z ustawy o Sądzie Najwyższym wprost zaś wynika, że obywatel ma prawo do skierowania wniosku do obu organów oraz oczekiwania, że oba zostaną rzetelnie rozpoznane. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>242</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o dostosowanie Regulaminu do standardu wynikającego z ustawy o Sądzie Najwyższym.

<sup>240</sup> Postanowienie TK z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 26/16.

<sup>241</sup> Rozporządzenie z 7 kwietnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1206, ze zm.).

<sup>242</sup> IV.7000.61.2018 z 11 kwietnia 2019 r.

Minister nie podzielił stanowiska Rzecznika i stwierdził<sup>243</sup>, że prezentowane przez RPO zastrzeżenia i wątpliwości być może są następstwem nie do końca właściwego odczytania regulacji odnoszących się do skargi nadzwyczajnej zawartych w ustawie o SN, prowadzącego do uznania, że ustawa ta przyznaje prawo do domagania się przez zainteresowane osoby od uprawnionych organów wniesienia skargi nadzwyczajnej. Działanie Prokuratora Generalnego w zakresie skargi nadzwyczajnej jest działaniem z urzędu, a nie na wniosek. Stąd też, jeżeli tylko prokurator uzna to za celowe, badać sprawę w kontekście możliwości wywiedzenia skargi nadzwyczajnej może zawsze, bez względu na to, czy wpłynęło pismo strony lub jakiegokolwiek innego podmiotu, czy też nie, bez względu na to, jak to pismo i przez kogo zostało rozpoznane, a nawet wówczas, gdy uprzednio stwierdzono brak podstaw do wniesienia skargi nadzwyczajnej i to bez względu na to, kto to stwierdził. Żaden bowiem przepis nie wyłącza możliwości reasumpcji stanowiska w tym zakresie, a tym bardziej uprawnienia Prokuratora Generalnego do skierowania skargi nadzwyczajnej nawet wtedy, gdy inny organ uprzednio uznał, iż brak jest ku temu podstaw.

#### **b) Możliwość wyłączenia sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony**

Rzecznik przystąpił<sup>244</sup> do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie połączonych pytań prawnych SN, a następnie wniosł<sup>245</sup> o stwierdzenie, że art. 49 k.p.c. w zakresie, w jakim sąd rozpoznaje wniosek o wyłączenie sędziego z powodu podniesienia okoliczności wadliwości powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa jest zgodny z konstytucyjnym prawem do sądu oraz z przepisami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W pozostałym zakresie Rzecznik wniosł o umorzenie postępowania.

Art. 49 Kodeksu postępowania cywilnego przewiduje możliwość wyłączenia sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, w przypadku istnienia okoliczności stwarzających wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie. Występujący z pytaniem prawnym Sąd Najwyższy powziął wątpliwość, czy dopuszczalny, a co za tym idzie zgodny z przepisami wskazanymi jako wzorce kontroli, jest wniosek o wyłączenie sędziego, mający za podstawę okoliczności wadliwości powołania sędziego przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, w skład której wchodzi sędziowie wybrani na podstawie art. 9a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>246</sup> w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw<sup>247</sup>. Rzecznik wskazał, że ustawodawca nie określił w art. 49 k.p.c. zbioru możliwych przyczyn wyłączenia sędziego, wobec którego strona powzięła wątpliwość co do jego bezstronności w sprawie. Wynika to z faktu, że nie da się przewidzieć wszystkich sytuacji oraz określić wszystkich relacji, jakie mogą zachodzić pomiędzy uczestnikami procesu, które mogą wpłynąć na brak bezstronności sędziego. Katalog przyczyn mogących stanowić podstawę wyłączenia sędziego w związku z podejrzeniem braku bezstronności jest w zasadzie nieograniczony. Z uzasadnienia powołanego przez Sąd Najwyższy wynika, że Sąd ten dopatruje się wątpliwości nie tylko w wypadku złożenia wniosku

<sup>243</sup> Pismo z 9 maja 2019 r.

<sup>244</sup> VII.561.11.2019 z 30 lipca 2019 r., sygn. akt P 10/19.

<sup>245</sup> Pismo z 24 września 2019 r.

<sup>246</sup> Ustawa z 12 maja 2011 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 976, ze zm.).

<sup>247</sup> Ustawa z 8 grudnia 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 3).

o określonej treści, lecz zmierza do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy strona jest uprawniona do złożenia wniosku o wyłączenie sędziego powołanego w określonym trybie. Wykluczenie takiej możliwości kształtuje sytuację, w której strona mimo że będzie miała wątpliwości co do bezstronności sędziego w danej sprawie, zostanie pozbawiona możliwości złożenia wniosku o wyłączenie sędziego, albowiem jego obiektywizm będzie każdorazowo przesądzany na podstawie stanu ukształtowanego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Rzecznika nie można tworzyć przesłanek ograniczających złożenie wniosku o wyłączenie sędziego, tj. wskazywać sytuacji, w których stronie nie będzie przysługiwała taka możliwość. W ten sposób zamyka się bowiem jednostce prawo do korzystania z jej praw podmiotowych, albowiem prowadzi to do sytuacji, w której strona nie może skorzystać z prawa przysługującego jej na gruncie Konstytucji oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W ocenie Rzecznika ograniczenie prawa do złożenia wniosku o wyłączenie sędziego na podstawie zastrzeżeń co do jego bezstronności w sprawie może godzić w dobro wymiaru sprawiedliwości oraz podważać jego społeczny odbiór.

### **c) Termin na wznowienie postępowania cywilnego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego**

Rzecznik przystąpił<sup>248</sup> do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym skargą konstytucyjną, w której zakwestionowano zgodność z Konstytucją art. 408 Kodeksu postępowania cywilnego. Co do zasady, ze skargą o wznowienie postępowania można wystąpić w ciągu trzech miesięcy od dowiedzenia się o podstawie wznowienia, najpóźniej jednak – w terminie 10 lat od dnia uprawomocnienia się wyroku. Jedynym wyjątkiem jest sytuacja, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana. Przed nowelizacją k.p.c. z lutego 2017 r. termin ten był jeszcze krótszy i wynosił zaledwie pięć lat. Uniemożliwiało to (bądź istotnie utrudniało) wznowienie postępowania cywilnego w tych sytuacjach, w których wyrok zapadł na podstawie przepisu uznanego następnie za niekonstytucyjny – postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na jego specyficzny charakter może toczyć się stosunkowo długo i zakończyć już po terminach określonych w procedurze cywilnej. Tymczasem prawo do sanacji postępowania po wyroku stwierdzającym niekonstytucyjność jest konstytucyjnym prawem obywatela, zagwarantowanym w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Dodatkowo, wniesienie skargi o wznowienie postępowania jest warunkiem niezbędnym także do tego, by następnie dochodzić ewentualnego odszkodowania za bezprawne działania władzy ustawodawczej, na podstawie art. 417(1) Kodeksu cywilnego – ale również zagwarantowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Problem zbyt krótkiego terminu na wznowienie postępowania cywilnego w takich sytuacjach był już podejmowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich w ubiegłych latach: w 2013 r. Rzecznik poparł<sup>249</sup> skargę konstytucyjną w takiej właśnie sprawie, a po umorzeniu tego postępowania<sup>250</sup> do Trybunału Konstytucyjnego skierował<sup>251</sup> własny wniosek w trybie kontroli abstrakcyjnej. W międzyczasie nastąpiła jednak nowelizacja przepisów k.p.c., a dotychczas pięcioletni termin został dwukrotnie wydłużony. Uznając, że prawa obywateli zyskały wystarczającą ochronę, Rzecznik

<sup>248</sup> IV.510.49.2019 z 20 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 92/19.

<sup>249</sup> Informacja RPO za 2012 r., str. 386.

<sup>250</sup> Postanowienie TK z 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt SK 52/12.

<sup>251</sup> Informacja RPO za 2015 r., str. 37-38.

cofnął wówczas wnioszek, a zatem również i to postępowanie zostało umorzone<sup>252</sup>. W obecnym postępowaniu – ze skargi konstytucyjnej – kwestionowane są przepisy już uchylone, bo takie właśnie zastosowano wobec skarżącego. Rzecznik w tym postępowaniu konsekwentnie zajmuje stanowisko dotychczasowe, iż pięcioletni termin na wznowienie postępowania jest dla stron zbyt krótki, a przez to narusza art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

## 4. Status pokrzywdzonych oraz ofiar przestępstw

### a) Ochrona praw pokrzywdzonego w postępowaniu karnym

Rzecznik zgłosił<sup>253</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego i wniósł o stwierdzenie, że: art. 434 § 1 k.p.k. – rozumiany w ten sposób, że w wypadku pominięcia w opisie czynu, przypisanego przez sąd pierwszej instancji, znamienia ustawowego czynu zabronionego oraz niespełnienia warunków z art. 434 § 1 k.p.k., a także w sytuacji, gdy z treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku lub niebudzących wątpliwości ustaleń faktycznych wynika realizacja tego znamienia przez oskarżonego implikuje obowiązek uniewinnienia oskarżonego – jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu oraz zasadą sprawiedliwości proceduralnej.

Problematyka prawna w niniejszej sprawie dotyczy sytuacji procesowej, w ramach której Sąd I instancji dokonuje w wyniku przeprowadzonego postępowania rozpoznawczego ustaleń faktycznych niezbędnych dla przypisania oskarżonemu popełnienia przestępstwa. Tak więc sprawstwo i wina oskarżonego na płaszczyźnie faktycznej rozstrzygnięcia nie budzą wątpliwości. Tym niemniej ustalenia te, choć poczynione prawidłowo, oraz którym wyraz daje uzasadnienie wyroku, nie znajdują jednak odzwierciedlenia w opisie przypisanego oskarżonemu czynu. Nie ulega wątpliwości, że rozstrzygnięcie w postępowaniu karnym dotyczy także praw pokrzywdzonego. Prawidłowo wykazał Sąd pytający, że w przypadku pominięcia przez sąd w opisie czynu znamienia ustawowego, które to pominięcie nie jest wynikiem braków w ustaleniach faktycznych, sytuacja procesowa pokrzywdzonego działającego w procesie jako oskarżyciel posiłkowy, jest tego rodzaju, że każdorazowe zainicjowanie przez niego postępowania odwoławczego na niekorzyść oskarżonego i niepodniesienie w środku odwoławczym zarzutu umożliwiającego korektę przez sąd odwoławczy opisu czynu zabronionego przypisanego oskarżonemu, gdy niepodniesienie takiego zarzutu ma prawne znaczenie powoduje, że pokrzywdzony pozbawiony zostaje prawa do sądu oraz narusza zasadę zaufania obywateli do państwa. W ocenie Rzecznika pokrzywdzony, zgodnie z przepisami Konstytucji, musi mieć zapewnione prawo dostępu do sądu. Zapewnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje wszelkie sytuacje, bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Ważnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest wymóg takiego ukształtowania procedury sądowej, aby istniało jak największe prawdopodobieństwo uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem i opartego na prawdziwych ustaleniach faktycznych. W opinii Rzecznika procedura, która dopuszcza uniewinnienie sprawcy pomimo istnienia dowodów jego winy tylko z uwagi na popełnione przez sąd

<sup>252</sup> Postanowienie TK z 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt K 33/15.

<sup>253</sup> II.510.857.2019 z 3 sierpnia 2019 r., sygn. akt P 15/19.



i prokuratora błędy podważa zaufanie społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości. Skutki takich błędów są bowiem nieproporcjonalne, skoro prowadzą do uniewinnienia osób, których sprawstwo, w świetle zgromadzonych dowodów, nie budzi wątpliwości.

W stanowisku Sejmu RP zgłoszonym<sup>254</sup> w tej sprawie przyjęto, że art. 434 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi odwoławczemu orzeczenie na niekorzyść oskarżonego i uzupełnienie opisu czynu przypisanego mu przez sąd I instancji, który pominął w tymże opisie znamię ustawowe, w sytuacji gdy uchybienie to nie zostało podniesione w środku odwoławczym pełnomocnika oskarżyciela prywatnego, a z treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku lub niebudzących wątpliwości ustaleń faktycznych wynika realizacja tego znamienia, co skutkuje obowiązkiem uniewinnienia oskarżonego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

## **b) Nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie**

W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik zwrócił uwagę na problem przemocy w rodzinie i podkreślił, że wszelkie przejawy tej przemocy stanowią naruszenie podstawowych praw i wolności człowieka. Zdaniem Rzecznika władza publiczna jest obowiązana zapewniać osobom dotkniętym przemocą niezbędną ochronę zarówno w przypadku jednorazowych aktów przemocy, jak i tych, które występowały z określoną częstotliwością. Należy przy tym zwrócić uwagę, że niezwłoczna reakcja ze strony państwa musi następować już na jej pierwsze sygnały. Ze specyfiki zjawiska przemocy domowej wynika również konieczność, aby podjęcie właściwych czynności następowało z inicjatywy organów państwowych, a ich kontynuowanie nie wymagało uzyskania formalnej zgody osoby doświadczającej przemocy. Rzecznik wskazał bowiem, że uzależnienie dalszego działania ze strony organów państwa, w tym działań pomocowych, od jej zgody tworzy poważne zagrożenie dla ofiar przemocy, które w większości przypadków będą poddane naciskom lub wręcz działaniom odwetowym ze strony sprawcy.

Rzecznik zauważył, że na gruncie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie opracowanie i realizacja gminnych, powiatowych i wojewódzkich programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie należy do zadań własnych gminy, powiatu oraz samorządu województwa. Tworzenie takich lokalnych strategii powinno opierać się na rzetelnej diagnozie problemu i następować przy udziale mieszkańców, z uwzględnieniem kontekstu i sytuacji danej społeczności. Z tych względów Rzecznik z zaskoczeniem przyjął propozycję uchylecia obowiązku przygotowywania takich programów. Największe obawy budzi fakt, czy wobec innych zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, wprowadzenie fakultatywności ich opracowania nie doprowadzi do marginalizacji tego istotnego społecznie problemu.

Kolejnym istotnym zagadnieniem, na które Rzecznik zwrócił uwagę jest kwestia odpowiedniego uregulowania środków ochrony ofiary w ramach i poza toczącym się postępowaniem karnym. Rzecznik dostrzega pozytywny kierunek zmian w postaci propozycji możliwości żądania przez ofiarę od sądu ustanowienia zakazu lub ograniczenia sprawcy dostępu do miejsca, w którym osoba dotknięta przemocą regularnie przebywa oraz uregulowania wszelkich form kontaktu. Zachodzi natomiast potrzeba przyjęcia środka możliwego do zastosowania niezwłocznie, w sytuacji bezpośredniego zagrożenia, niezależnie od toczącego się postępowania karnego. Przepis art. 11a ustawy

<sup>254</sup> Zgłoszenie z 20 grudnia 2019 r.

o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie umożliwiła sądom w postępowaniu cywilnym zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia mieszkania. Instytucja cywilnego nakazu opuszczenia lokalu miała z założenia zapewnić szybką, choć nie natychmiastową, ochronę ofierze przemocy w rodzinie. Jednak w praktyce dotrzymanie wskazanego w art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie terminu rozprawy oraz szybkie zakończenie postępowania sądowego jest trudne do osiągnięcia, zwłaszcza w przypadku, gdy strony korzystają z przysługujących im uprawnień procesowych. W ocenie Rzecznika stan ten wymaga wprowadzenia do obowiązujących przepisów prawa zmian, które zapewnią ofiarom przemocy w rodzinie realne mechanizmy nie tylko ochrony, ale także pomocy w uzyskaniu innego mieszkania, poprzez doprecyzowanie właściwych przepisów.

W toku prac legislacyjnych szczególną uwagę należy poświęcić problematyce związanej z funkcjonowaniem specjalistycznych ośrodków wsparcia oraz miejsca bezpiecznego schronienia. Poważnym problemem jest wciąż niewystarczająca i nieadekwatna do potrzeb liczba takich placówek specjalistycznych dla ofiar przemocy. Główne problemy koncentrują się wokół braku zapewnienia poradnictwa prawnego, psychologicznego i rodzinnego, a także ograniczeń w dostępności do pełnego doradztwa specjalistycznego w ośrodku wsparcia, gdyż placówki nie organizowały pomocy na miejscu. Także pomoc w postaci tworzenia grup wsparcia oraz grup terapeutycznych jest świadczona w gwarantowanym wymiarze. Pilnych zmian wymaga również kwestia związana z działalnością zespołów interdyscyplinarnych, którego członkowie m.in. przygotowują i wdrażają plan pomocy w indywidualnych przypadkach wystąpienia przemocy w rodzinie. Wątpliwości budzi brak uregulowania w sposób wyraźny kwestii wynagradzania osób wchodzących w skład zespołu interdyscyplinarnego w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Zdaniem Rzecznika nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie wyczerpuje działań legislacyjnych, jakie należy podjąć w celu wzmocnienia ochrony osób pokrzywdzonych przemocą domową, czy ze względu na płeć. Aktualność zachowują w szczególności uwagi Rzecznika dotyczące implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw. Dyrektywa wprost wskazuje, że przy dokonywaniu oceny potrzeb osoby pokrzywdzonej przestępstwem należy brać pod uwagę takie cechy osobowe ofiary jak: wiek, płeć oraz tożsamość płciowa, pochodzenie etniczne, rasa, religia, orientacja seksualna, stan zdrowia, niepełnosprawność, ale także status pobytowy, problemy z komunikacją, związek ze sprawcą lub zależność od niego, czy doświadczenie przestępstwa w przeszłości. Niestety, w przepisach implementujących dyrektywę nie wskazano wprost cech osobowych pokrzywdzonego, które należy każdorazowo uwzględnić, oceniając szczególne potrzeby tej osoby związane m.in. z udziałem w postępowaniu.

Rzecznik zwrócił też uwagę na zagadnienie działań adresowanych do sprawców przemocy. Należałoby przyjąć jako zasadę kierowanie wszystkich sprawców przemocy w rodzinie do uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych. W przypadku stosowania środków probacyjnych nałożenie obowiązku uczestnictwa w programie powinno być obligatoryjne (przy dopuszczeniu możliwości odstąpienia od zastosowania go jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach). Analogiczne rozwiązanie powinno być zastosowane wobec sprawców skazanych na karę pozbawienia wolności bez zawieszenia jej wykonania.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnił<sup>255</sup>, że przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw został wycofany i nie będzie przedmiotem dalszego procedowania. Zapewnił również, że wszelkie wpływające do resortu opinie i propozycje w sprawie zmian ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w tym również zgłoszone w piśmie Rzecznika, będą poddawane analizie w kontekście ewentualnych przyszłych zmian prawnych.

Rzecznik zwrócił się<sup>256</sup> również do Ministra Sprawiedliwości o ustosunkowanie się do rekomendacji zawartych w ww. wystąpieniu. Ponadto, w nawiązaniu do toczących się w Ministerstwie Sprawiedliwości prac nad nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Rzecznik poprosił o przedstawienie szczegółowych informacji na temat aktualnego stanu tych prac, w tym udostępnienie przygotowanego projektu i wskazanie planowanego terminu zakończenia prac legislacyjnych.

W odniesieniu do postulatu poprawy skuteczności systemu ochrony osób doświadczających przemocy w rodzinie, Minister Sprawiedliwości poinformował<sup>257</sup>, że w resorcie sprawiedliwości trwają prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, który został wpisany do wykazu prac legislacyjnych. Ministerstwo nie podzieliło stanowiska Rzecznika kwestionującego poszczególne przepisy k.k. i k.p.k. w przedmiotowym zakresie, jak choćby w sprawie konieczności doprecyzowania art. 390 § 2 k.p.k. Szczególna pozycja ofiar przemocy domowej lub seksualnej pozostawiona jest do każdorazowej oceny sędziego, który ważąc prawa oskarżonego i ofiar może zarządzić, aby na czas przesłuchania danej osoby oskarżony opuścił salę sądową. Potrzeba zapewnienia możliwości uniknięcia kontaktu między ofiarami, a sprawcą jest zatem, w ocenie Ministra Sprawiedliwości, zagwarantowana. Minister nie uznał również za konieczne wprowadzenie przepisu zapewniającego ofiarom przestępstw o charakterze seksualnym wolności od zbędnych pytań dotyczących ich życia prywatnego podczas rozprawy sądowej. Nad przebiegiem rozprawy czuwa sąd, do którego obowiązków należy zapewnienie poszanowania godności przesłuchiwanego pokrzywdzonego. Rzecznika zapewniono, że Ministerstwo Sprawiedliwości, a także wszystkie podmioty podlegające resortowi realizują zadania nałożone na resort Krajowym Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

### **c) Implementacja dyrektywy ofiarowej**

Rzecznik ponownie zwrócił uwagę na pozycję pokrzywdzonego w postępowaniu karnym w kontekście standardów wynikających z dyrektywy<sup>258</sup> Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw.

Przepisy Kodeksu postępowania karnego przewidują obowiązek pouczenia pokrzywdzonego przed pierwszym przesłuchaniem o uprawnieniach przysługujących mu jako stronie procesowej w postępowaniu przygotowawczym. Jednakże wzory pouczeń w innych językach dostępne na stronie internetowej m.in. Ministerstwa Sprawiedliwości nie odpowiadają dynamicznie zmieniającym się przepisom prawa i aktualnym wymaganiom w zakresie obowiązków informacyjnych. Wy-

<sup>255</sup> Pismo z 1 kwietnia 2019 r.

<sup>256</sup> XI.518.1.2019 z 18 kwietnia 2019 r. i 18 lipca 2019 r.

<sup>257</sup> Pismo z 9 sierpnia 2019 r.

<sup>258</sup> Dyrektywa 2012/29/UE z 25 października 2012 r.

daje się także, że wzór pouczenia pokrzywdzonego nie jest sporządzony przystępnym językiem, zrozumiałym dla przeciętnej osoby, czego wymaga dyrektywa.

Z dyrektywy wynika obowiązek zapewniania ofiarom, które chcą złożyć zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa możliwości złożenia zawiadomienia w języku, który ofiara rozumie, lub uzyskania niezbędnej pomocy językowej oraz by takie ofiary, na wniosek, otrzymały bezpłatnie tłumaczenie w zrozumiałym dla siebie języku pisemne potwierdzenie złożenia zawiadomienia. W opinii Rzecznika obowiązujące w tej mierze przepisy nie formułują w sposób jednoznaczny takich obowiązków organów prowadzących postępowanie. Osobnym problemem w tym zakresie są praktyczne trudności w rzeczywistym dostępie do pomocy tłumacza we wszystkich organach prowadzących czynności.

Ponadto, przyjęty w polskiej procedurze karnej model udziału pokrzywdzonego w postępowaniu powoduje pewne wątpliwości w zakresie bycia wysłuchanym i możliwości przedstawiania dowodów. O ile bowiem pełna realizacja tego uprawnienia nie budzi szczególnych uwag na etapie postępowania przygotowawczego, kiedy pokrzywdzony jest stroną procesu, to sytuacja zmienia się po wejściu postępowania na etap jurysdykcyjny. Wtedy bowiem wyłącznie podjęcie dodatkowych działań (zgłoszenie swojego udziału w postępowaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie głównej) w pełni gwarantuje możliwość realizacji tego uprawnienia.

Prawo dostępu do pomocy prawnej nie jest zdaniem Rzecznika w pełni realizowane w odniesieniu do osób głuchych. Do instytucji wymiaru sprawiedliwości nie stosuje się bowiem przepisów ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania, co oznacza, że osoba głucha nie może skorzystać z bezpłatnej pomocy tłumacza języka migowego poza salą sądową, a więc m.in. w kontaktach z obrońcą lub profesjonalnym pełnomocnikiem.

Brak jest również regulacji dotyczącej udziału specjalisty w przesłuchaniu ofiar o szczególnych potrzebach należących do innych grup narażonych na dyskryminację (np. ofiar przestępstw z nawiąskami, cudzoziemców, czy osób z niepełnosprawnościami).

Wątpliwości budzi także brak przepisu, który gwarantowałby ofiarom prawo do bycia przesłuchiwanym – w miarę możliwości – przez te same osoby. Wskazane wydaje się wprowadzenie do k.p.k. możliwości przesłuchania przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających porozumiewanie się na odległość pokrzywdzonych należących do grup szczególnie narażonych na wtórną i ponowną wiktymizację. Należy także zapewnić ofiarom, zwłaszcza pokrzywdzonym przestępstwem o charakterze seksualnym, wolność od zbędnych pytań dotyczących ich życia prywatnego, w tym zwłaszcza podczas rozprawy sądowej.

Rzecznik zaznaczył również, że jawność rozprawy powinna być wyłączona nie tylko na żądanie osoby, która złożyła wniosek o ściganie, ale także osoby pokrzywdzonej tego rodzaju przestępstwem. W ocenie Rzecznika istniejąca obecnie luka osłabia pokrzywdzonych, dla których publiczne rozpoznawanie spraw o przestępstwa drastycznie ingerujące w najintymniejszą sferę ich życia zawsze stanowi poważną traumę. Ponadto, w przypadkach, gdy wyłączenie jawności rozprawy miałyby nastąpić ze względu na szczególną sytuację pokrzywdzonego lub jego wniosek, ograniczeniu powinno ulec prawo prokuratora do sprzeciwu wobec wyłączenia jawności. W tym zakresie istnieje potrzeba podjęcia pilnych prac legislacyjnych, mających na celu wzmocnienie pozycji ofiar

wskazanych przestępstw na etapie postępowania przed sądem. Rzecznik zwrócił się<sup>259</sup> do Ministra Sprawiedliwości o odniesienie się do powyższych uwag oraz rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

#### **d) Szkolenia z zakresu przestępstw popełnianych w rodzinie**

Analiza spraw dotyczących przestępstw popełnionych w rodzinie podjęta w Biurze RPO wykazała, że prowadzone są w wielu przypadkach z uchybieniami, co negatywnie wpływa na prawa pokrzywdzonych, a niejednokrotnie może prowadzić do wtórnej wiktyimizacji ofiar ww. przestępstw.

Do najczęstszych zarzutów ujawnionych w toku analizy wniosków kierowanych do Biura RPO, a także stwierdzonych w toku badania akt postępowania dotyczących spraw karnych, w których pojawia się zarzut przemocy w rodzinie, zaliczyć należy: zniechęcanie ofiar przemocy domowej do składania zawiadomień o popełnieniu przestępstwa; nieuwzględnianie wniosków dowodowych składanych przez ofiary przemocy; deprecjonowanie wartości dowodów potwierdzających zaistnienie przemocy domowej; kwalifikowanie przemocy jako czynów podlegających ściganiu z oskarżenia prywatnego i nieobejmowanie przez prokuratorów ściganiem z urzędu takich czynów; niestosowanie wobec podejrzanych o przemoc w rodzinie środków zapobiegawczych, których skutkiem byłoby zapewnienie fizycznego bezpieczeństwa ofiarom przemocy oraz przewlekłość postępowań przygotowawczych. Natomiast po skierowaniu aktu oskarżenia do sądu obserwuje się niewielką aktywność procesową osób pokrzywdzonych. Analiza spraw pozwala na stwierdzenie, że osoby pokrzywdzone są prawidłowo, pisemnie pouczone o prawach i obowiązkach, jednak tylko w nielicznych sprawach, po wniesieniu aktu oskarżenia, pokrzywdzeni przystępują do udziału w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Wobec powyższego Rzecznik zarekomendował rozważenie wprowadzenia do programu szkoleń aplikantów sędziowskich i prokuratorskich zagadnień dotyczących ochrony ofiar przemocy domowej oraz prowadzenia szkoleń doskonalących dla sędziów i prokuratorów dotyczących aktualnych rozwiązań wynikających z prawa UE w zakresie ochrony ofiar przestępstw, w tym w szczególności przemocy domowej. Rzecznik zwrócił się<sup>260</sup> do Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury z prośbą o poinformowanie o stanowisku zajęтым w powyższej materii i ewentualnie o podjętych działaniach.

W odpowiedzi poinformowano<sup>261</sup> Rzecznika, że w 2020 r. Krajowa Szkoła będzie kontynuowała organizację szkoleń dotyczących przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, problematyki handlu ludźmi, różnorodności kulturowej uczestników postępowań karnych. Zaplanowano organizację jedenastu edycji 8-godzinnego szkolenia pt.: „Prawa pokrzywdzonych w świetle regulacji UE”. Wśród zagadnień szczegółowych wymienionego szkolenia proponowane są m.in. następujące tematy: normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw – w świetle prawa Unii Europejskiej, przegląd dyrektyw unijnych; ochrona praw pokrzywdzonych w polskim prawie karnym, uprawnienia procesowe osób pokrzywdzonych wynikające z k.p.k. oraz ustaw okołokodeksowych (w tym ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych); zakres praw pokrzywdzonych w relacjach transgranicznych – pre-

<sup>259</sup> II.518.1.2019 z 28 marca 2019 r.

<sup>260</sup> II.518.2.2019 z 3 sierpnia 2019 r.

<sup>261</sup> Pismo z 21 sierpnia 2019 r.

zentacja dyrektywy dotyczącej europejskiego nakazu ochrony. W ocenie dyrekcji KSSIIP problematyka poruszana w piśmie Rzecznika jest trwale obecna zarówno w procesie kształcenia aplikantów sędziowskich oraz prokuratorskich, jak też w ramach szkoleń doskonalących dla sędziów i prokuratorów.

#### **e) Zobowiązanie osoby stosującej przemoc do opuszczenia mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia**

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił się<sup>262</sup> w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, dotyczącego spraw o zobowiązanie osoby stosującej przemoc do opuszczenia mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia oraz zakazanie zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia.

Rzecznik z uznaniem przyjął znaczne skrócenie terminów rozpoznania wniosku o zobowiązaniu osoby stosującej przemoc do opuszczenia mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia oraz zakazaniu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia. Według projektu sąd ma o tym orzekać w miesiąc od wpływu wniosku, a decyzja sądu ma być wykonana w ciągu 24 godzin. Z kolei wnioski o zabezpieczenie sąd ma rozstrzygać w ciągu 48 godzin od dnia jego wpływu – decyzja sądu powinna być wykonana w ciągu 24 godzin.

Rzecznik pozytywnie ocenił także wprowadzenie trybu administracyjnego, w ramach którego policjant będzie uprawniony do nakazania osobie stosującej przemoc opuszczenie wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia oraz zakazu zbliżania się do niego. Decyzja ta jest skuteczna niemal natychmiastowo. Osoba pokrzywdzona przemocą miałaby dwa tygodnie na dopełnienie formalności związanych z wnioskiem o zabezpieczenie co do zobowiązania osoby stosującej przemoc do opuszczenia mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazania zbliżania się do niego. Ponadto, projekt zabezpiecza prawa osoby, wobec której policjant wyda taki nakaz lub zakaz. Będzie jej przysługiwać zażalenie do sądu – w terminie trzech dni od dnia doręczenia nakazu lub zakazu. Sąd ma je rozpoznać nie później niż w trzy dni od daty wpływu.

Jednocześnie Rzecznik wskazał, że projekt dotknięty jest kilkoma wadami, które mogą rodzić kontrowersje w praktyce stosowania projektowanych rozwiązań prawnych. W ocenie Rzecznika rozważenia wymaga wprowadzenie kilku unormowań, których zabrakło w projekcie.

W pierwszej kolejności, zgodnie z projektem, członkiem rodziny, która może podlegać nakazowi opuszczenia mieszkania, jest osoba najbliższa w rozumieniu art. 115 § 11 Kodeksu karnego (małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu), a także inna osoba wspólnie zamieszkująca lub gospodarująca. Definicja ta nie obejmuje jednak osób stosujących przemoc – okresowo lub nieregularnie przebywających w mieszkaniu z osobą pokrzywdzoną (np. kuzynów/kuzynek czy konkubentów/konkubentek) – które mają własne mieszkania. Zasadne jest zatem takie ujęcie definicji „członka rodziny”, aby osoby pokrzywdzone także i w takich sytuacjach mogły uzyskać ochronę prawną. Inaczej dojdzie do naruszenia konstytucyjnej zasady prawa do sądu oraz zasady równości – poprzez nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej obywateli.

<sup>262</sup> II.502.3.2019 z 19 sierpnia 2019 r.

Ponadto, zdaniem Rzecznika, wobec specyfiki spraw, których dotyczy projekt, zasadne jest ustanowienie reguł kolizyjnych pomiędzy środkami, które mogą być stosowane na podstawie projektowanych rozwiązań a środkami, które mogą być stosowane w postępowaniu karnym na podstawie Kodeksu postępowania karnego, Kodeksu karnego czy Kodeksu karnego wykonawczego.

Rozważenia wymaga również przyznanie policjantom kompetencji do wydawania zakazu zbliżania się/kontaktowania się z osobą pokrzywdzoną. Projekt zapewnia bowiem ochronę wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia. Poza jego regulacją pozostaje zakład pracy i miejsca często odwiedzane (miejsca zamieszkania członków rodziny, poradnie, przychodnie itp.). Przedstawiony w styczniu 2019 r. przez MRPiPS (a później wycofany) projekt nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie przewidywał możliwość żądania przez osobę pokrzywdzoną przemocą orzeczenia natychmiastowego zakazu zbliżania się/kontaktowania. W ocenie Rzecznika warto rozważyć wprowadzenie zbliżonej regulacji do obecnego projektu.

Rzecznik zwrócił także uwagę, że uzasadnienie projektu nie odnosi się do międzynarodowych standardów w zakresie ochrony ofiar przemocy domowej.

Z dostępnego na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny, dotyczącego projektu nr UD536, raportu z konsultacji publicznych wynika, że wszystkie uwagi przedstawione w powyższej opinii Rzecznika zostały uwzględnione. Projekt jest obecnie procedowany pod nr UD22.

## 5. Uczestnictwo w rozprawach. Jawność rozpraw

### a) Ochrona praw jednostki w postępowaniu karnym

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje kwestia ochrony interesów jednostki w postępowaniu karnym w następstwie wydania orzeczenia<sup>263</sup> Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał przesądził, że na postanowienie odmawiające dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym pokrzywdzonego w charakterze oskarżyciela posiłkowego ubocznego powinno przysługiwać zażalenie. Konsekwencją wskazanego orzeczenia TK jest przyjęcie, że do czasu zmiany treści art. 56 § 3 k.p.k. zażalenie na postanowienie o odmowie dopuszczenia pokrzywdzonego do udziału w sprawie w charakterze oskarżyciela posiłkowego ubocznego przysługuje na podstawie art. 459 § 1 k.p.k. Tymczasem w praktyce obywatele napotykają na problemy z przywróceniem terminu do dokonania danej czynności procesowej, po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, pomimo że unormowana w art. 190 ust. 4 Konstytucji instytucja »wznowienia postępowania« ma szersze znaczenie niż »wznowienie« w przewidziane w odpowiednich procedurach regulowanych w ustawach zwykłych i obejmuje wszelkie instrumenty proceduralne stojące do dyspozycji stron i sądów, dzięki wykorzystaniu których możliwe jest przywrócenie stanu konstytucyjności prawomocnych rozstrzygnięć, w tym postanowień wydanych na podstawie aktu normatywnego uznanego późniejszym orzeczeniem Trybunału za niezgodny z Konstytucją. Celem instytucji określonej w art. 190 ust. 4 Konstytucji jest ponowne rozstrzygnięcie sprawy bez zastosowania niekonstytucyjnej normy. W konsekwencji, organy państwa mają obowiązek podjąć wszelkie dostępne środki prawne, nawet jeśli nie istnieje w tym zakresie odrębna procedura dla realizacji tej normy konstytucyjnej. Mając na wzglę-

<sup>263</sup> Orzeczenie z 16 maja 2018 r. (sygn. K 12/15).

dzie, że sądy powszechne nie interpretują w taki sposób art. 190 ust. 4 Konstytucji, istnieje ryzyko, że również w następstwie wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego strona postępowania, w toku którego doszło do zmiany stanu prawnego, nie będzie mogła skorzystać z ochrony swoich interesów i pozbawiona zostanie możliwości przywrócenia terminu do kontroli sądowej jej zażalenia, czy też innych postanowień wydanych w postępowaniach incydentalnych. W związku z tym należy podjąć działania generalne, które zapewniłyby jednostce należytą ochronę.

Ponieważ podobne do wskazanego powyżej rozwiązanie nie zostało przewidziane w procedurze karnej, należałoby rozważyć wprowadzenie do Kodeksu postępowania karnego rozwiązania analogicznego do art. 416<sup>1</sup> k.p.c. Zgodnie z tym przepisem, w sprawie zakończonej prawomocnym wyrokiem mogą być uchylone postanowienia niekończące postępowania w sprawie, jeżeli zostały wydane na podstawie aktu normatywnego uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą. Nie jest to procedura wznowienia postępowania, lecz procedura szczególna, do której tylko odpowiednio stosuje się przepisy o wznowieniu postępowania. W opinii Rzecznika pozwoliłoby to na pełniejszą ochronę interesów jednostki oraz urzeczywistnienie konstytucyjnych standardów. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się<sup>264</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o odniesienie się do powyższych uwag oraz rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

## 6. Koszty sądowe

### a) Koszty postępowania sądowego, które musi ponieść osoba niebędąca stroną postępowania

Wnioski obywateli wpływające do Biura RPO wskazują, że w zakresie kosztów, które musi ponieść wezwany do stawiennictwa świadek, przepisy zarówno postępowania cywilnego, jak i karnego są nieprzystające do rzeczywistych warunków społeczno-gospodarczych.

Przepisy dotyczące kosztów postępowania karnego i cywilnego przewidują rozwiązania mające zapewnić osobie wezwanej w charakterze świadka zwrot utraconego dochodu lub wynagrodzenia. Jednocześnie przewidują ograniczenie maksymalnej wysokości tego zwrotu, wskazując, że górną granicę tej należności stanowi równowartość 4,6% kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, której wysokość, ustaloną według odrębnych zasad, określa ustawa budżetowa. Zarówno w 2018 r., jak i w 2019 r., ten maksymalny pułap zwrotu był równy kwocie 82,31 zł. Maksymalny pułap zwrotu dotyczy kwoty zarobku lub dochodu przed odliczeniem należności związanych z obowiązkowymi składkami i podatkiem dochodowym, a zatem kwoty brutto. Taka kwota jest rażąco niska, jeśli weźmie się pod uwagę warunki gospodarcze na rynku polskim, a nawet przepisy dotyczące wynagrodzenia minimalnego. Jest ona bowiem znacznie niższa nawet od przeciętnego dziennego wynagrodzenia osoby otrzymującej płacę minimalną. Rzecznik wskazał, że utrzymywanie w systemie prawnym maksymalnej stawki zwrotu utraconego dochodu lub zarobku na poziomie identycznym, jak w 1990 r. nie znajduje uzasadnienia. W opinii Rzecznika ten stan prawny wymaga pilnej interwencji ustawodawcy. Osoba wezwana w charakterze świadka nie może co do zasady uwolnić się od obowiązku stawiennictwa i zeznawania. Usprawiedliwienie niestawiennictwa wymaga przedstawienia zaświadczenia wystawionego przez lekarza sądowego.

<sup>264</sup> II.5111.54.2019 z 11 kwietnia 2019 r.



Konieczność składania zeznań wiązać się może dla osoby wezwanej z istotną utratą przychodu, w szczególności, jeśli przesłuchanie trwa więcej niż jeden dzień. Rzecznik zauważył, że ochronie konstytucyjnej podlegają również prawa majątkowe, a do takich zalicza się prawo do żądania zwrotu utraconego dochodu lub wynagrodzenia z powodu stawiennictwa w roli świadka. Brak pełnego, czy nawet proporcjonalnego, zwrotu utraconego przychodu może zniechęcać osoby wezwane w charakterze świadka do stawiennictwa. Brak stawiennictwa świadka z kolei prowadzić może do konieczności wezwania go ponownie, a w tym celu wyznaczenia dodatkowego terminu rozprawy. Ponadto, może być konieczne przedsięwzięcie czynności związanych z zatrzymaniem i przymusowym doprowadzeniem świadka. Wszystkie te konsekwencje same w sobie generują koszty dla sądu lub prokuratury prowadzących postępowanie oraz mogą prowadzić do przedłużania się postępowań. Rzecznik zwrócił się<sup>265</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz podjęcie działań zmierzających do zmiany opisanego wyżej stanu prawnego i podwyższenia, a tym samym urealnienia, maksymalnej kwoty zwrotu utraconego wynagrodzenia lub dochodu.

## 7. Prawo do rzetelnego procesu

### a) Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw

W wystąpieniu do Prezydenta RP Rzecznik wskazał, że uchwalona przez Sejm w dniu 19 lipca 2019 r. ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw<sup>266</sup> zawiera rozwiązania, które są nie do pogodzenia z pakietem gwarancyjnym wyznaczającym standardy minimalne, do których przestrzegania Polska zobowiązała się przystępując do konwencji, umów i struktur międzynarodowych. Mowa tu o zmianach Kodeksu postępowania karnego, dotyczących art. 257 § 3 k.p.k., art. 378a k.p.k. i art. 454 k.p.k., które same w sobie zawierają błędy i przez to naruszają elementarne reguły rzetelnego procesu karnego, m.in. zasadę sprawiedliwości proceduralnej oraz zasadę prawa do obrony.

Dodawany art. 378a k.p.k. przewiduje możliwość prowadzenia postępowania dowodowego przez sąd w sytuacji, gdy ani obrońca ani oskarżony nie są obecni na rozprawie, a ich nieobecność jest należycie usprawiedliwiona. Unormowanie to rzekomo stanowić ma odpowiedź ustawodawcy na problem nierzetelnych zaświadczeń wystawianych przez lekarzy sądowych. W opinii Rzecznika jednakże rozwiązanie tej treści nie tylko stanowi zaprzeczenie istoty usprawiedliwienia nieobecności uczestnika postępowania oraz roli lekarza sądowego, ale przede wszystkim nie zabezpiecza należycie prawa do obrony przysługującego oskarżonemu oraz narusza standardy rzetelnego procesu.

W ustawie wprowadzono także zmiany do art. 454 k.p.k., które polegają na wykreśleniu z paragrafu 1 zwrotu „lub warunkowo umorzono postępowanie” oraz wykreśleniu całego paragrafu 3. Konsekwencją wskazanych zmian jest modyfikacja reguł *ne peius*. Zachodzi zatem możliwość skazania przez sąd odwoławczy oskarżonego, wobec którego sąd I instancji warunkowo umorzył postępowanie oraz możliwość orzeczenia przez sąd odwoławczy kary dożywotniego pozbawienia wolności, która nie została orzeczona przez sąd I instancji. Taka sytuacja procesowa pozbawia

<sup>265</sup> II.510.197.2019 z 11 marca 2019 r.

<sup>266</sup> Druk senacki nr 1243, druki sejmowe nr 3251,3134,3193,3562 i 3562-A.

oskarżonego możliwości kontestowania rozstrzygnięcia o karze w toku kontroli instancyjnej oraz uniemożliwia mu na zasadach ogólnych wniesienie kasacji (np. w przypadku orzeczenia kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania). Jest to w oczywisty sposób naruszenie prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zasady dwuinstancyjności postępowania określonej w art. 78 Konstytucji oraz zasady lojalności państwa wobec obywateli leżącej u podstaw zasady państwa prawnego wskazanej w art. 2 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika negatywnie należy ocenić także rozwiązanie przyjęte w zmienionym art. 257 § 3 k.p.k., na podstawie którego o wykonalności postanowienia sądu I instancji w przedmiocie zastosowania alternatywnego względem tymczasowego aresztowania sposobu zabezpieczenia toczącego się postępowania karnego w postaci poręczenia majątkowego będzie decydować stanowisko prokuratora. Rzecznik zwracał<sup>267</sup> już uwagę na ten problem w wystąpieniu do Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Jest to rozwiązanie wygodne dla organu ścigania karnego (prokuratora), ale jednocześnie dalece wkraczające w prawa obywatelskie, w tym prowadzące do przedłużenia stosowania wobec podsądnego tymczasowego aresztowania w sytuacji, gdy sąd I instancji doszedł do przekonania, że zastosowanie poręczenia majątkowego jest wystarczające dla prawidłowego zabezpieczenia postępowania. Zaakceptowanie rozwiązania przyjętego w ustawie, zdaniem Rzecznika, prowadzić może do niezgodności tak rozumianej normy prawnej z zasadą wolności osobistej, jak i z zasadą rzetelnego postępowania, a w szczególności z zasadą sprawiedliwej procedury sądowej i lojalności procesowej. Równocześnie rozwiązanie to narusza zasadę równości broni stron postępowania karnego, czyniąc z prokuratora podmiot decyzyjny postępowania przed sądem, którego wniosków sąd nie może nie uwzględnić. Rzecznik zwrócił uwagę, że takie ukształtowanie przepisu sprawia, że o losach wykonalności decyduje prokurator, a więc organ inny niż sąd. Nie ma bowiem żadnych ograniczeń swobody decyzji prokuratora. Przepis bynajmniej o nich nie wspomina. Wskazane w przepisie ograniczenia są zbyt nieprecyzyjne, by mogły być uznane za obiektywne. W konsekwencji dopuszczalność składania oświadczenia przez prokuratora jest niczym niekontrolowana i pozwala na całkowitą dowolność jego działań. Jednocześnie złożenie oświadczenia (sprzeciwu) obliuguje sąd do jego uwzględnienia, co oznacza, że to prokurator, a nie sąd w tym wypadku, staje się gospodarzem procesu. Bezwzględne związanie sądu „sprzeciwem” prokuratora powoduje, że sąd jest jedynie podmiotem legitymizującym decyzję prokuratora, co nie pozwala sprostać idei niezależności sądu jako odrębnej władzy. Sąd stał się jedynie wykonawcą decyzji prokuratora, co kłóci się z gwarancyjną rolą sądu (art. 45 Konstytucji) i co może być kwestionowane z punktu widzenia zasady, że władza sądownicza jest władzą oddzielną od innych władz (art. 10 Konstytucji). W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>268</sup> do Prezydenta RP z postulatem skorzystania z kompetencji określonej w art. 122 ust. 3 Konstytucji i skierowania omawianej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności zmian, dotyczących art. 257 § 3 k.p.k., art. 378a k.p.k. i art. 454 k.p.k. w brzmieniu nadanym im tą ustawą.

Prezydent nie odpowiedział w żaden sposób na wystąpienie Rzecznika. Uchwaloną ustawę podpisał i w konsekwencji opisane zmiany weszły w życie w dniu 5 października 2019 r.

<sup>267</sup> II.510.930.2019 z 30 lipca 2019 r.

<sup>268</sup> II.510.930.2019 z 7 sierpnia 2019 r.

## b) Realizacja obowiązków informacyjnych sądu

Na gruncie spraw, badanych przez Rzecznika, istotna pozostaje problematyka realizacji obowiązków informacyjnych sądu, określonych w Kodeksie postępowania cywilnego (dalej jako: k.p.c.). Szczególnie istotne w tym zakresie wydaje się uregulowanie i ujednolicenie treści pouczeń udzielanych stronom postępowania cywilnego.

W jednym z wyroków<sup>269</sup> Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw podmiotowych jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie. W orzecznictwie Trybunału wskazuje się cztery zasadnicze elementy konstrukcyjne tego prawa. Wśród nich można wyróżnić prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej. Realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej służy niewątpliwie udzielenie wyczerpującego i pełnego pouczenia stronie (uczestnikowi) postępowania. Obowiązek informacyjny sądu w formie pouczeń bezpośrednio wiąże się również z zasadą zaufania obywatela do państwa. Z uwagi na wskazaną rolę i znaczenie pouczeń, za szczególnie uzasadnione Rzecznik uznał uregulowanie tego zagadnienia zgodnie z postulatami jasności i zrozumiałości prawa. Jest to tym bardziej istotne, że dotychczas, poza przypadkami pouczeń o treści wprost określonej w aktach wykonawczych do Kodeksu postępowania cywilnego, ich zakres i forma w znacznej mierze wynikały z praktyki przyjętej w danym sądzie. Problematyka ta jest szczególnie doniosła, albowiem bezpośrednio dotyczy efektywności zagwarantowanego w Konstytucji prawa do zaskarżenia orzeczenia Sądu I instancji. Poza wątpliwością pozostaje, iż brak wiedzy o przebiegu postępowania utrudnia, a często nawet uniemożliwia realne skorzystanie ze środka odwoławczego przez osobę niebędącą profesjonalnym pełnomocnikiem. Tymczasem udzielenie na odpowiednim etapie postępowania pouczenia spełniającego standardy rzetelnego procesu w znacznej mierze ograniczałoby przypadki odrzucenia środków zaskarżenia z uwagi na nieusunięcie ich braków formalnych w omawianym zakresie. 24 lipca 2019 r. Prezydent RP podpisał ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, która znowelizowała m.in. art. 5 k.p.c., dodając § 2. Upoważnia on Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia wzorów pouczeń, których udzielania na piśmie wymaga kodeks, przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia komunikatywności przekazu. W ocenie Rzecznika, do wskazanych pouczeń należy zaliczyć te udzielane w związku z zaskarżaniem orzeczeń, m.in. w trybie art. 327 § 4 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu określonym w ustawie o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw: „Stronie niezastępowanej przez adwokata, radcę prawnego, rzecznika patentowego lub Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej wraz z wyrokiem, który podlega doręczeniu z urzędu, doręcza się pouczenie o sposobie i terminie zgłoszenia wniosku o doręczenie wyroku z uzasadnieniem oraz warunkach, sposobie i terminie wniesienia środka zaskarżenia.” Rzecznik zwrócił się<sup>270</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o etapie, na jakim znajdują się prace legislacyjne nad rozporządzeniem określonym w przywołanym wyżej art. 5 § 2 k.p.c., a także o zajęcie stanowiska co do zasadności zawarcia w przewidzianych w tym rozporządzeniu pouczeniach informacji o wymaganej przez Kodeks postępowania cywilnego ilości odpisów składanych pism procesowych.

<sup>269</sup> Wyrok TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12.

<sup>270</sup> IV.510.26.2019 z 2 sierpnia 2019 r.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>271</sup>, że trwają prace koncepcyjne nad projektem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, które zawierałoby wzory pouczeń, których udzielania na piśmie wymaga Kodeks postępowania cywilnego. Zgodnie z uzasadnieniem ustawy nowelizującej k.p.c., jako że wzory tych pouczeń powinny być zredagowane w sposób bardziej zrozumiały niż dotychczas, planowana jest w tym zakresie współpraca z jednostkami naukowymi zajmującymi się dostosowaniem języków fachowych do aparatu pojęciowego przeciętnego Polaka. Pouczenia te zostaną zamieszczone również na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości wraz z ich urzędowymi tłumaczeniami na najczęściej wykorzystywane w obrocie języki obce.

### **c) Umieszczanie w Rejestrze Sprawców Przepływów na Tle Seksualnym danych nieletnich**

W wystąpieniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości oraz Prezesa Rady Ministrów Rzecznik zwracał uwagę na niedoskonałości regulacji ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym<sup>272</sup>. Rzecznik wskazywał na problem wtórnej wiktyimizacji ofiar przestępstw seksualnych, a także stygmatyzacji rodzin sprawców, która stała się niezamierzonym skutkiem ujawnienia danych sprawcy w Rejestrze Sprawców Przepływów na Tle Seksualnym oraz na problematyczność umieszczania w Rejestrze danych nieletnich, którzy dopuścili się czynów karalnych na tle seksualnym. Problemy te nadal pozostają nierozwiązane i zdaniem Rzecznika wymagają reakcji ustawodawcy. Dodatkowo, treść skarg wpływających do Biura RPO, dotyczących postępowań wobec osób nieletnich, ujawniła dodatkowy jeszcze aspekt tej sprawy. Mianowicie, umieszczenie w Rejestrze następuje z mocy prawa. Sąd orzekający nie wydaje żadnego rozstrzygnięcia w tym zakresie, a samo skazanie, orzeczenie środków zabezpieczających czy też środków przewidzianych w postępowaniu w sprawach nieletnich ma ten efekt, że dane osoby, wobec której toczyło się postępowanie, są umieszczane w Rejestrze. W ocenie Rzecznika, obecna regulacja ustawy 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, zwykle wówczas, gdy jest zawiadamiana w trybie art. 10 ustawy o umieszczeniu jej danych. 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. Z tym samym problemem zderza się pokrzywdzony. Zdaniem Rzecznika nie do pogodzenia z zasadą rzetelnej procedury sądowej jest sytuacja, w której tak istotna kwestia, jak decyzja o sytuacji prawnej uczestnika postępowania a także sytuacji życiowej ofiar przestępstw seksualnych, nie jest w żaden sposób komunikowana, zwłaszcza w tej postaci, że stanowi ona element treści orzeczenia sądowego. Mechanizm, któremu jest poddany uczestnik postępowania sądowego, nie jest dla niego czytelny i przewidywalny. Minimalny standard uczciwej procedury sądowej, opartej na zasadzie zaufania, nakazuje umieszczenie rozstrzygnięcia w przedmiocie ujawnieniu danych w Rejestrze w treści orzeczenia sądowego. Funkcja informacyjna orzeczenia sądowego polega właśnie na tym, że określa ono w wyczerpujący sposób sytuację prawną jednostki, i nie jest ona zaskakiwana dodatkowymi, niewynikającymi wprost

<sup>271</sup> Pismo z 29 sierpnia 2019 r.

<sup>272</sup> Ustawa z 13 maja 2016 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 405, ze zm.).

z samej treści orzeczenia, skutkami. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>273</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym, w taki sposób, aby sąd miał obowiązek zamieszczać w orzeczeniu rozstrzygnięcie – zarówno pozytywne jak i negatywne – o umieszczeniu danych sprawcy w Rejestrze. Niestety, na wystąpienie to Minister Sprawiedliwości nie udzielił żadnej odpowiedzi.

#### **d) Problemy związane z wykonaniem orzeczonej kary grzywny**

Rzecznik wskazał, że na podstawie art. 44 § 1 k.k.w. skazanego na grzywnę sąd wzywa do jej uiszczenia w terminie 30 dni. Obecnie kwestię czynności technicznych związanych z wykonaniem kary grzywny reguluje § 406 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych. Istotne jest zwrócenie uwagi, że czynności te wykonywane są w sądzie, w którym wydano wyrok w pierwszej instancji, oraz że mają zostać wykonane bezzwłocznie.

Zgodnie z art. 107 § 4a k.k., w razie skazania na grzywnę zatarcie skazania następuje z mocy prawa z upływem roku od wykonania lub darowania kary albo od przedawnienia jej wykonania. Tym samym moment uiszczenia w kasie sądu lub wpłaty na rachunek bankowy sądu kwoty odpowiadającej wartości kary grzywny determinuje rozpoczęcie biegu terminu wymaganego do zatarcia skazania. Moment wpłaty poprzedzony być musi, zgodnie ze wspomnianym § 406 rozporządzenia, wpisaniem grzywny do dziennika należności sądowych, co oznacza, że sprawność czynności procesowych (konieczność zarządzenia) i czynności technicznych (konieczność dokonania wpisu grzywny do dziennika należności sądowych) determinuje moment, w którym prawomocnie skazany może wykonać orzeczoną wobec niego karę grzywny. W tym stanie rzeczy ujawnił się problem systemowy. Dotyczy on przypadków skazania na samoistną karę grzywny osoby, co do której nie zachodzą przesłanki z art. 108 k.k. (tj. nie została skazana za inne przestępstwa). Jeżeli osoba taka skorzysta ze swoich uprawnień procesowych z art. 422 k.p.k. i złoży wniosek o uzasadnienie wyroku sądu II instancji, wówczas akta pozostaną w dyspozycji sądu odwoławczego aż do momentu sporządzenia uzasadnienia. Prawomocny wyrok nie może być wówczas niezwłocznie wykonany. Wszczęcie postępowania wykonawczego w przedmiocie wykonania kary grzywny uzależnione jest od przestania akt sprawy do sądu wykonującego orzeczenie, w tym przypadku do sądu I instancji. W okresie od wydania wyroku przez sąd odwoławczy, w toku terminu do złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku, obiegu ewentualnej korespondencji związanej z uzupełnieniem braków formalnych tego wniosku i następnie sporządzania uzasadnienia, następuje wstrzymanie rozpoczęcia biegu okresu, o którym mowa w art. 107 § 4a k.k. Tym samym dochodzi do przedłużenia okresu, jaki musi upłynąć, by doszło do zatarcia skazania. Rzecznik zwrócił się<sup>274</sup> do Ministra Sprawiedliwości o ocenę skali problemu oraz rozważenie potrzeby zmiany stanu prawnego w tym zakresie.

W ocenie<sup>275</sup> Ministra w nakreślonej przez Rzecznika sprawie nie występuje problem, który można byłoby określić mianem systemowego. Nie można także zgodzić się z zawartą w piśmie RPO tezą, że w przypadku skorzystania przez osobę skazaną z uprawnień procesowych i złożenia wnio-

<sup>273</sup> IV.550.1.2019 z 10 lipca 2019 r.

<sup>274</sup> II.511.451.2019 z 19 sierpnia 2019 r.

<sup>275</sup> Pismo z 4 października 2019 r.

sku o uzasadnienie prawomocny wyrok nie może być niezwłocznie wykonany, ponieważ akta pozostaną do dyspozycji sądu odwoławczego aż do momentu sporządzenia uzasadnienia. Sporządzenie pisemnego uzasadnienia wyroku sądu drugiej instancji z całą pewnością nie może być uznane za „zbędną zwłokę” w wykonywaniu orzeczenia. Nie jest czynnością dokonywaną mimochodem, poza tokiem pozostałych czynności sądu, lecz pozostaje jedną z najistotniejszych czynności postępowania karnego, związaną bezpośrednio z merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy przez sąd. Istniejące w omawianej dziedzinie rozwiązania prawne mają racjonalny charakter i ugruntowaną tradycję, nie uzasadniają twierdzenia o istnieniu problemu proceduralnego w postaci bezpodstawnego wydłużenia daty końcowej zatarcia skazania. Z tego względu Minister nie dostrzeża potrzeby podejmowania jakiegokolwiek interwencji, w szczególności legislacyjnej, zmierzającej do zmiany obowiązujących w tym obszarze przepisów prawnych lub praktyki organów wymiaru sprawiedliwości.

## 8. Prawo do wiążącego rozstrzygnięcia sprawy

W jednej ze spraw obywatel skarżył się na niejasność jego sytuacji prawnej – czy przysługują mu prawa do spadku po zmarłym członku rodziny, a jeśli tak, to jakie. Okazało się bowiem, że w jego sytuacji w obrocie funkcjonowały dwa sprzeczne ze sobą prawomocne postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po tej samej osobie. Żadnego z nich już nie można było uchylić. Sprawa ta ujawniła się podczas wizyty u notariusza, przy okazji zamiaru sprzedaży nieruchomości wchodzącej w skład spadku i dawno po upływie terminów procesowych na wyprostowanie tej sytuacji.

W tej sprawie jedynym rozwiązaniem pozostawało skorzystanie przez Rzecznika z prawa do wniesienia skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego. W skardze tej Rzecznik zarzucił<sup>276</sup> m.in. naruszenie przez sąd praw obywatelskich określonych w Konstytucji, w tym prawa do sądu, rozumianego jako prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia. W tej sprawie trudno o uzasadnione stwierdzenie, iż uczestnicy przeprowadzonych postępowań uzyskali wiążące rozstrzygnięcie zainicjowanej sprawy spadkowej, skoro sąd rejonowy wydał dwa niezależne od siebie postanowienia dotyczącego tego samego przedmiotu. Sąd Najwyższy w całości uwzględnił skargę nadzwyczajną Rzecznika i uchylił późniejsze z dwóch postanowień w odmienny sposób stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie.<sup>277</sup>

<sup>276</sup> Informacja RPO za 2018 r., str. 159.

<sup>277</sup> Postanowienie SN z 26 marca 2019r., sygn. akt INSNc 1/19.

# Art. 46

## – Przepadek rzeczy

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

W 2019 r. Rzecznik nie otrzymał skarg wskazujących na naruszenie gwarancji wynikających z treści art. 46 Konstytucji.

# Art. 47

## – Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia

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

### 1. Funkcjonowanie Rejestru Sprawców Przepędzeń na Tle Seksualnym

Do Rzecznika wpływały wnioski obywateli dotyczące funkcjonowania Rejestru Sprawców Przepędzeń na Tle Seksualnym. Zastrzeżenia budziło przede wszystkim umieszczanie w rejestrze danych osób nieletnich.

Konstytucja w sposób szczególny chroni prawa dziecka. Nie ulega wątpliwości, że dzieci są podmiotami praw i wolności konstytucyjnych, takich jak prawo do zdrowia, życia czy prywatności. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. O szczególnej ochronie praw dziecka świadczą również konstytucyjne normy odnoszące się do ochrony jego zdrowia, ochrony przed wyzyskiem ekonomicznym, prawa do nauki czy pomocy socjalnej. Tymczasem, zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem, usuwanie danych nieletnich z rejestru następuje co do zasady 10 lat po ukończeniu przez nieletniego 18. roku życia, co oznacza, że niejednokrotnie dane nieletnich są w rejestrze znacząco dłużej niż dane sprawców pełnoletnich i przez cały ten czas muszą oni liczyć się z możliwością ujawnienia swoich wrażliwych danych. Zagrożenie to jest tym bardziej realne, że poza organami ścigania i wymiarem sprawiedliwości do danych mają dostęp inne podmioty koncentrujące swoją działalność na różnych formach opieki nad dziećmi. Zgodnie z przepisami ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym<sup>278</sup> osoba, której dane zostały zamieszczone w rejestrze ma obowiązek zgłoszenia faktycznego adresu pobytu w jednostce organizacyjnej Policji właściwej ze względu na miejsce tego pobytu oraz zgłaszania każdorazowej zmiany faktycznego adresu pobytu, najpóźniej w trzecim dniu tego pobytu. Biorąc pod uwagę wspomniany okres przetwarzania danych nieletnich w rejestrze trzeba stwierdzić, że jest to szczególnie dotkliwy obowiązek, który będzie negatywnie oddziaływał na możliwość osiągnięcia celów postępowania w sprawach nieletnich. W ocenie Rzecznika przyjęcie opisanych wyżej rozwiązań przez polskiego ustawodawcę jest błędem i może mieć nieproporcjonalne konsekwencje dla młodych ludzi. Obecnie, w dobie rozwoju nowoczesnych technologii informacyjnych jednorazowe nieautoryzowane ujawnienie informacji może się wiązać z jej nieograniczonym czasowo funkcjonowaniem w sferze publicznej. W wypad-

<sup>278</sup> Ustawa z 13 maja 2016 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 405).



ku młodych osób może to rzutować na ich zdrowie psychiczne, relacje społeczne czy możliwość zdobycia pracy. Dlatego ustawodawca konstytucyjny powinien ze szczególną starannością przewidywać konsekwencje ujawniania danych dotyczących jednostki. Zdaniem Rzecznika fakt, że dane są ujawniane w rejestrze z dostępem ograniczonym nie niweluje w stopniu wystarczającym omawianego wyżej ryzyka i jest nieproporcjonalne. Rzecznik zwrócił się<sup>279</sup> do Premiera z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu oraz podjęcie działań zmierzających do przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją.

Prezes Rady Ministrów przekazał<sup>280</sup> wystąpienie Rzecznika Ministrowi Sprawiedliwości z prośbą o udzielenie odpowiedzi. Pomimo kilkukrotnych wystąpień RPO do rządu w tej sprawie, nie udzielono Rzecznikowi odpowiedzi w tej sprawie, naruszając tym samym przepisy ustawy o RPO, które określają zasady i termin udzielania odpowiedzi Rzecznikowi.

## **2. Wątpliwości dotyczące zakupu przez Centralne Biuro Antykorupcyjne systemu służącego do inwigilowania i niejawnego nadzoru**

Jedna ze stacji telewizyjnych przeprowadziła dochodzenie dziennikarskie, z którego wynikało, że w posiadaniu Centralnego Biura Antykorupcyjnego od dwóch lat jest system o nazwie Pegasus. System ten ma być najdoskonalszym narzędziem inwigilacji i niejawnego nadzoru wycelowanego w konkretne osoby poprzez program operacyjny instalowany na urządzeniach mobilnych. Istotą tego systemu polega na możliwości pozyskania wszelkich informacji z każdego telefonu komórkowego typu smartfon, po dokonaniu przełamania zabezpieczeń i zainstalowaniu niewykrywalnego w praktyce oprogramowania, pozwalającego przejść kontrolę nad urządzeniem.

Materiał ujawniony przez dziennikarzy budzi najwyższe obawy Rzecznika i rodzi potrzebę natychmiastowego wyjaśnienia przedstawionych informacji nie tylko w kontekście dopuszczalności inwigilowania obywateli przez służby, ale także w związku z nadal nieistniejącym systemem niezależnego nadzoru nad niejawnymi działaniami organów państwowych oraz ze sposobem wydatkowania środków publicznych z funduszy, które miały służyć zupełnie innym celom.

Kontrola operacyjna jest narzędziem stosowanym przez organy ścigania i służby specjalne na całym świecie. Umożliwia ona realne prowadzenie czynności, do których te służby zostały powołane. Trudne, jeżeli nie niemożliwe, byłoby zapewnienie bezpieczeństwa państwu i jego obywatelom, bez dopuszczenia do korzystania z niejawnych technik operacyjnych. Niemniej jednak nie można zapominać, że czynności operacyjno-rozpoznawcze w swojej istocie w sposób poważny ingerują w fundamentalne wolności i prawa człowieka, w prawo do prywatności czy wolność komunikowania się. Rzecznik podkreślił, że działania nakierowane na ochronę bezpieczeństwa obywateli nie mogą w sposób nieograniczony ingerować w inne dobra prawne – zbyt duży zakres dopuszczalnej ingerencji prowadziłyby niewątpliwie do ryzyka poważnych nadużyć polegających na wykorzystywaniu szerokich uprawnień przez organy państwa w celu realizacji dobra nie tyle wspólnego, co bardziej partykularnego interesu służb.

<sup>279</sup> VII.501.21.2019 z 8 kwietnia 2019 r.

<sup>280</sup> Pismo z 11 kwietnia 2019 r.

Rzecznik zwrócił uwagę, że w przypadku działania systemu Pegasus problemem jest jednak nie tylko nieproporcjonalne wykorzystanie zasadniczo dopuszczalnych środków, lecz w ogóle działanie służb bez jakiegokolwiek podstawy prawnej. Żaden bowiem przepis prawa nie pozwala organowi państwowemu na przełamywanie zabezpieczeń i przechwytywanie, a także wykorzystywanie, w ten sposób treści przekazów komunikacyjnych oraz uzyskiwanie dostępu do wszelkich informacji i danych z urządzenia mobilnego. Również przepisy prawa regulujące zasady stosowania kontroli operacyjnej na to nie zezwalają. Nie dopuszczają tego nawet przepisy ustawy o działaniach antyterrorystycznych ani żadne inne przepisy regulujące działania poszczególnych służb, w tym w szczególności przepisy ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Wielokrotnie w swoich wystąpieniach kierowanych do różnych organów państwowych Rzecznik wskazywał także na istotę zapewnienia niezależnego systemu kontroli nad działalnością służb. W ocenie Rzecznika, w chwili obecnej taki system nie funkcjonuje. Tymczasem z orzecznictwa sądów międzynarodowych (w szczególności ETPCz, ale również TSUE) jasno wynika, jak taki system powinien wyglądać i jakie kryteria powinien spełniać.

Wreszcie, Rzecznik odniósł się do źródła sfinansowania zakupu systemu Pegasus. W raporcie ogłoszonym w czerwcu 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli wyraźnie wskazywała, że w dniu 29 września 2017 r. zawarto umowę z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym na kwotę 25 mln zł (umowa objęta jest klauzulą niejawności), w ramach realizacji przez jednostki sektora finansów publicznych zadań ustawowych związanych z ochroną interesów osób pokrzywdzonych i świadków, a także wykrywaniem i zapobieganiem przestępczości. W ocenie NIK, Ministerstwo Sprawiedliwości złamało prawo przekazując CBA te środki, co mogło stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W efekcie tych działań, miliony złotych przeznaczone dla ofiar przestępstw popłynęły na zakup środków techniki specjalnej dla CBA, która to służba może wykorzystać je wbrew przepisom i zasadom obowiązującym w demokratycznym państwie prawnym. Rzecznik zwrócił się<sup>281</sup> do Premiera o pilne wyjaśnienie sprawy, o której mowa w doniesieniach dziennikarskich, dotyczących zakupu systemu Pegasus i przedstawienie wszelkich analiz i wyników przeprowadzonej kontroli. Do Przewodniczącego Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych Rzecznik zwrócił się z prośbą o poinformowanie o stanowisku Komisji w tej sprawie.

W odpowiedzi Sekretarz Kolegium do Spraw Służb Specjalnych wskazał<sup>282</sup>, że służby specjalne działają w strukturze organów administracji rządowej i jako takie są poddane bieżącemu nadzorowi konstytucyjnych organów administracji rządowej tj. Prezesa Rady Ministrów oraz właściwych ministrów, którym te służby podlegają. Organy te dysponują całym wachlarzem kompetencji ustawowych zapewniających sprawowanie skutecznego nadzoru nad działalnością podległych służb. Dodatkowo, w celu wzmocnienia bieżącego nadzoru władzy wykonawczej nad działaniami służb specjalnych, w skład Rady Ministrów Prezydent RP powołał Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, który z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów wykonuje zadania w zakresie nadzoru, kontroli i koordynacji służb specjalnych, a także wspomaganie Rady Ministrów w kształtowaniu głównych kierunków polityki rządu dotyczącej działalności służb specjalnych. Dodatkową ścieżką kontroli działalności służb specjalnych jest działalność Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, utworzonego

<sup>281</sup> VII.5.19.2.2019 z 9 września 2019 r.

<sup>282</sup> Pismo z 27 września 2019 r.

przy Radzie Ministrów. Sekretarz Kolegium przypomniał, że także parlament sprawuje kontrolę nad działalnością służb specjalnych za pomocą wyspecjalizowanego organu – stałej sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Powyższy opis stanu prawnego, zdaniem Sekretarza, jasno wskazuje istnienie i funkcjonowanie wieloskładnikowego systemu nadzoru i kontroli nad działalnością służb ukształtowanego zgodnie z przytoczonymi międzynarodowymi standardami, w związku z czym zarzut Rzecznika o braku istnienia efektywnego systemu kontroli nad działalnością służb należy uznać za bezzasadny. Sekretarz Kolegium podkreślił także, że kontrola operacyjna w służbach specjalnych, które nadzoruje Minister Koordynator, prowadzona jest zgodnie z przepisami prawa, ma charakter subsydiarny i jest zarządzana za zgodą Prokuratora Generalnego i po wydaniu odpowiedniego postanowienia przez sąd.

### **3. Dopuszczalność złożenia zażalenia na zarządzenie wyjęcia zwłok z grobu**

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał pytanie prawne Sądu Okręgowego dotyczące dopuszczalności złożenia zażalenia na zarządzenie wyjęcia zwłok z grobu, do którego Rzecznik zgłosił<sup>283</sup> udział w postępowaniu i wniósł o stwierdzenie, że art. 210 Kodeksu postępowania karnego – w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia na zarządzenie wyjęcia zwłok z grobu – jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu, prawem do ochrony prawnej życia rodzinnego oraz prawem do skutecznego środka odwoławczego.

Postanowieniem<sup>284</sup> Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie. W ocenie Trybunału przedstawione w uzasadnieniu pytania argumenty nie są wystarczające do uznania, że Kodeks postępowania karnego w istocie wyklucza możliwość złożenia zażalenia na zarządzenie wyjęcia zwłok z grobu – tym samym rozstrzygnięcie przez Trybunał o zgodności wskazanego w pytaniu sposobu rozumienia Kodeksu postępowania karnego z Konstytucją i z Konwencją staje się bezprzedmiotowe. Wskazać jednak trzeba, że wcześniej opierając się także na stanowisku Rzecznika, Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził naruszenie prawa do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego w sytuacji, gdy osobom bliskim nie służy prawo zaskarżenia do sądu decyzji prokuratora o ekshumacji<sup>285</sup>

### **4. Uprawnienia pracowników ochrony wykonujących zadania w budynkach sądowych**

Rzecznik od kilku lat zajmuje się kwestią ustawowego uregulowania uprawnień pracowników ochrony wykonujących zadania zapewnienia bezpieczeństwa osób i mienia w budynkach sądowych.

W marcu 2018 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przekazanie informacji na temat aktualnego stanu prac nad zmianą dotyczącą ustawowego uregulowania uprawnień

<sup>283</sup> Informacja RPO za 2017 r., str. 212.

<sup>284</sup> Postanowienie TK z 11 lipca 2019 r., sygn. akt P 18/17.

<sup>285</sup> Wyrok z 20 września 2018 r., sprawa nr 30491/17, Solska i Rybicka przeciwko Polsce).

pracowników ochrony wykonujących zadania w budynkach sądowych. Wystąpienie to było wynikiem zapewnienia złożonego przez Ministra Sprawiedliwości w piśmie, które Rzecznik otrzymał w 2016 r., a w którym poinformował on o trwających pracach nad ustawą Prawo o ustroju sądów powszechnych. Jak zapewniono Rzecznika, „w ramach tego projektu, planowane jest ustawowe uregulowanie uprawnień pracowników ochrony wykonujących zadania w budynkach sądowych”. Od tego czasu Rzecznik nie uzyskał żadnej informacji dotyczącej tego zagadnienia. RPO stoi na stanowisku, że sprawa ustawowego uregulowania uprawnień pracowników ochrony wykonujących zadania zapewnienia bezpieczeństwa osób i mienia w budynkach sądowych wymaga podjęcia pilnych działań. Zauważył również, że nieudzielenie Rzecznikowi odpowiedzi na jego wystąpienia stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, który wymaga, by każdy organ otrzymujący wystąpienie Rzecznika udzielał na nie odpowiedzi bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu 30 dni. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>286</sup> do Premiera z prośbą o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa mających na celu spowodowanie udzielenia odpowiedzi Rzecznikowi przez Ministra Sprawiedliwości oraz podjęcie pilnych działaniach legislacyjnych dotyczących Prawa o ustroju sądów powszechnych we wskazanym wyżej zakresie.

Ponowne wystąpienia w tej sprawie, Rzecznik skierował<sup>287</sup> do Sekretarza Stanu, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów a następnie do Ministra – członka Rady Ministrów wykonującego zadania szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W obydwu przypadkach, pomimo skierowania do Ministra Sprawiedliwości pism z prośbą o przekazanie Rzecznikowi odpowiedzi na wystąpienia, Minister Sprawiedliwości takiej odpowiedzi Rzecznikowi nie udzielił.

## 5. Zaskarżenie postanowienia prokuratora podejmowanego w toku postępowania przygotowawczego w przedmiocie ekshumacji zwłok



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

## 6. Nadmierne obciążanie uczniów pracami domowymi



Omówienie:  
art. 70 – Prawo do nauki.

## 7. Obecność osób trzecich przy badaniu medycznym osób zatrzymanych



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

<sup>286</sup> VII.510.16.2014 z 21 stycznia 2019 r.

<sup>287</sup> VII.510.16.2014 z 7 maja 2019 r. i 5 sierpnia 2019 r.

## 8. Zakres przetwarzanych danych osobowych dotyczących uczniów w kontekście przeprowadzanych w szkołach ankiet



Omówienie:

art. 53 – Wolność sumienia i wyznania.



### Długotrwałe i naruszające godność osób transpłciowych postępowania w sprawie o ustalenie płci

Do Rzecznika wpływały liczne skargi od osób transpłciowych dotyczące postępowań sądowych w przedmiocie uzgodnienia płci. W toku postępowań wyjaśniających, Rzecznik monitoruje wskazane w skargach postępowania, a jeśli stwierdza okoliczności wskazujące na zagrożenie naruszenia praw i wolności człowieka, zgłasza w nich udział. W jednej ze spraw, do których przystąpił<sup>288</sup> Rzecznik, sąd dopiero po 4,5 roku od wniesienia pozwu orzekł<sup>289</sup>, że powódka jest płci żeńskiej. Sprawa dotyczyła uchodźczyny z Białorusi, prześladowanej w kraju pochodzenia ze względu na swoją tożsamość płciową. Rzecznik argumentował w toku postępowania, że zarówno na podstawie przepisów Konwencji dotyczącej statusu uchodźców<sup>290</sup>, jak i przepisów Prawa prywatnego międzynarodowego<sup>291</sup>, sprawa powódki o uzgodnienie jej płci metrykalnej pozostawała w zakresie polskiej jurysdykcji. Sąd postanowił jednak zwrócić się do Ministerstwa Sprawiedliwości Republiki Białorusi z wnioskiem o udzielenie informacji o prawie białoruskim dotyczącym ustalenia płci, tj. o przepisach niezbędnych w ocenie sądu do rozpoznania sprawy. Rzecznik podnosił, że działanie to w sposób niepotrzebny wydłużyło procedowanie, a także mogło stanowić naruszenie przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>292</sup> poprzez naruszenie wyrażonej w jej art. 9 zasady zakazu udostępniania państwu pochodzenia uchodźcy informacji na jego temat lub pozyskiwania od tego państwa takich informacji, jeżeli istnieje uzasadnione domniemanie, że państwo to dopuszczało się prześladowań lub wyrządzało poważną krzywdę.



### Ujawnianie danych osób transpłciowych w rejestrze PESEL

Rzecznik zwrócił się<sup>293</sup> do właściwych jednostek organizacyjnych w Ministerstwie Cyfryzacji oraz w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji o przekazanie niezbędnych wyjaśnień w sprawie danych osób transpłciowych ujawnianych w rejestrze PESEL. Działania te zostały podjęte w toku postępowania wyjaśniającego wszczętego na podstawie skarg obywateli – osób transpłciowych, w których ocenie zakres ich danych osobowych ujawnianych w rejestrze PESEL

<sup>288</sup> XI.501.7.2017 z 31 lipca 2017 r.

<sup>289</sup> Wyrok z 23 października 2019 r., sygn. akt I C 525/17.

<sup>290</sup> Sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515.

<sup>291</sup> Ustawa z 4 lutego 2011 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1792).

<sup>292</sup> Ustawa z 13 czerwca 2003 r. (Dz.U.2019.1666).

<sup>293</sup> XI.501.11.2018

jest zbyt szeroki. Rejestr uwidacznia bowiem dane sprzed uzyskania orzeczenia o sądowym ustaleniu płci, co w ocenie skarżących może stanowić podstawę nierównego i poniżającego traktowania ze strony organów administracji, które z nieuzasadnionych żadnym interesem względów mają dostęp do informacji, że obywatel, którego sprawę prowadzą jest osobą transpłciową.

Rzecznik zwrócił się do wskazanych Ministerstw z pytaniem, w jaki sposób, w jakim trybie i na jakiej podstawie prawnej dane w rejestrze PESEL są udostępniane za pomocą systemów informatycznych podmiotom uprawnionym do ich otrzymywania. Z przedstawionych odpowiedzi wynikało, że dane gromadzone w rejestrze PESEL są udostępniane ściśle w oparciu o obowiązujące przepisy ustawy o ewidencji ludności<sup>294</sup>. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiada za udostępnianie danych jednostkowych, podmiotom które wykażą w tym interes prawny, a Minister Cyfryzacji udostępnia dane za pomocą urządzeń teletransmisji podmiotom, które mają w tym interes publiczny, związany z realizacją ich ustawowych zadań. W pierwszym z powyższych przypadków interes prawny istnieje w stosunku do konkretnych danych osoby, których zakres wnioskodawca musi wskazać we wniosku, wykazując jednocześnie na jakiej podstawie uważa się za uprawnionego do otrzymania akurat tych danych. To, jakie dane udostępniane są z rejestru PESEL, i czy w ich skład wchodzi nieaktualny numer PESEL zależy więc, po pierwsze – od zakresu żądania podmiotu wnioskującego o dostęp do danych, a po drugie – od uprawnienia danego podmiotu do otrzymania dostępu do takiego zakresu danych. Okoliczności te są w każdym wypadku weryfikowane przez pracowników merytorycznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, którzy dokonują oceny formalno-prawnej i decydują, jakie dane mogą być udostępnione wnioskującemu podmiotowi.

Z odpowiedzi Ministerstwa Cyfryzacji wynika natomiast, że uprawnione podmioty, wymienione w art. 46 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności, podmioty mogą mieć dostęp do historii danych osobowych, jeśli jest to niezbędne do realizacji ich ustawowych zadań i otrzymają od Ministra Cyfryzacji pozytywną decyzję teletransmisyjną.

Sprawa będzie poddana dalszej analizie w celu sprawdzenia, czy obecnie obowiązujące przepisy ustawy o ewidencji ludności, w zakresie w jakim regulują procedurę udostępniania danych uwidocznionych w rejestrze PESEL, nie naruszają prawa do życia prywatnego osób transpłciowych.



### Współuczestnictwo konieczne w sprawach o uzgodnienie płci metrykalnej

Wyrokiem<sup>295</sup> Sąd Najwyższy odrzucił pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w 2013 r. dotyczący koniecznego udziału dzieci powoda w postępowaniu o ustalenie płci. W postępowaniu zakończonym powyższym wyrokiem, w którym swój udział zgłosił Rzecznik<sup>296</sup>, SN oddalił tym samym skargę kasacyjną prokuratora od wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 15 grudnia 2017 r., uwzględniającego apelację RPO w sprawie o ustalenie płci. Wcześniej Sąd Apelacyjny w Łodzi przychylił się do stanowiska Rzecznika, że w procesie o ustalenie płci powódka nie miała obowiązku kierowania

<sup>294</sup> Ustawa z 24 września 2010 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 1382).

<sup>295</sup> Wyrok SN z 10 stycznia 2019 r., sygn. akt II CSK 371/18.

<sup>296</sup> XI.501.6.2016 z dnia 30 marca 2018 r.

pozwu przeciwko swoim dzieciom. Natomiast zdaniem Prokuratora, w postępowaniu o ustalenie płci pozwanymi powinni być nie tylko rodzice osoby transpłciowej, ale także jej dzieci.

We wskazanym wyroku., zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika, Sąd Najwyższy podkreślił, że prawo do identyfikowania się z daną płcią to prawo osobiste, z którego charakteru wynika, że interes prawny w uzgodnieniu płci ma wyłącznie podmiot tego prawa. Konieczność pozywania rodziców przez osobę dochodzącą ustalenia zmiany oznaczenia płci jest w opinii Sądu Najwyższego jedynie dostosowaniem do konstrukcji procesu dwustronnego, wynikającym z luki prawnej w postaci braku regulacji określającej wprost procedurę uzgodnienia płci. Wykorzystanie w tym celu założeń powództwa o ustalenie<sup>297</sup>, będące przyjętym przez judykaturę rozwiązaniem, narzuca konieczność wystąpienia strony pozwanej ze względu na charakter trybu procesowego, ale nie oznacza to, że bez udziału rodziców rozstrzygnięcie w sprawie o uzgodnienie płci nie byłoby możliwe z powodu ich interesu prawnego związanego z przedmiotem postępowania. W konsekwencji, jak wskazał Sąd Najwyższy, oczywiste jest, że dzieci osoby transpłciowej nie posiadają biernej legitymacji procesowej w sprawie o ustalenie płci, a tym samym nie muszą występować po stronie pozwanej.

---

<sup>297</sup> Na podstawie art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego.

# Art. 48

## – Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami

1. Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania.
2. Ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.



### Standardy edukacji seksualnej realizowanej w szkołach

Po przyjęciu przez Prezydenta m.st. Warszawy Deklaracji „Warszawska Polityka Miejska Na Rzecz Społeczności LGBT+” Rzecznik Praw Dziecka skierował<sup>298</sup> do Rzecznika Praw Obywatelskich wezwanie do podjęcia działań. W ocenie RPD przyjęta Deklaracja może naruszać konstytucyjne prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem ze względu na zawarty w niej cel wprowadzenia do szkół edukacji antydyskryminacyjnej i seksualnej, uwzględniającej kwestie tożsamości psychoseksualnej i identyfikacji płciowej, zgodnej ze standardami i wytycznymi Światowej Organizacji Zdrowia (WHO).

Ustosunkowując się do tego stanowiska, Rzecznik w piśmie do Rzecznika Praw Dziecka przedstawił kompleksową analizę prawa międzynarodowego i polskiego, z którego wynika, że wiedza o życiu seksualnym człowieka powinna być przekazywana dzieciom w szkole obowiązkowo. Wskazuje na to m.in. ratyfikowana przez Polskę Konwencja Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych<sup>299</sup>. Również polska ustawa o planowaniu rodziny<sup>300</sup> zobowiązuje do wprowadzenia do programów nauczania wiedzy o seksualności oraz zasadach świadomego i planowanego rodzicielstwa. Prawo uczniów do otrzymania rzetelnej edukacji w tym zakresie ma więc charakter nadrzędny w stosunku do prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego<sup>301</sup> i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>302</sup> rodzice nie mogą oczekiwać, że wiedza przekazywana w szkole będzie w pełni zgodna z ich światopoglądem, gdyż podstawa programowa musi mieć charakter obiektywny, krytyczny i pluralistyczny.

Rzecznik wskazał jednocześnie, że zarzuty RPD o naruszeniu konstytucyjnego prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem wydają się być o tyle chybione, że w obec-

<sup>298</sup> XI.800.5.2019

<sup>299</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 608.

<sup>300</sup> Ustawa z 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. z 1993 r. nr 17, poz. 78 z późn zm)

<sup>301</sup> Wyrok z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03; OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.

<sup>302</sup> Orzeczenia Dojan i inni przeciwko Niemcom, decyzja z 13 września 2011 r., skarga 319/08, 2455/08, 7908/10, 8152/10 i 8155/10; Kjeldsen, Busk Madseni Pedersen przeciwko Danii, wyrok z 7 grudnia 1976 r., skarga 5095/71



nym stanie prawnym to rodzice decydują, czy ich niepełnoletnie dzieci będą uczestniczyły w zajęciach edukacji seksualnej, a Warszawska Deklaracja LGBT+ nie zmieniła tego stanu rzeczy. RPO podkreślił przy tym, że ten fakultatywny charakter edukacji seksualnej, chociaż wynika wprost z przepisów polskiego prawa<sup>303</sup>, jest rozwiązaniem niesatysfakcjonującym, a także niezgodnym z międzynarodowymi standardami. Te ostatnie, wbrew rozpowszechnianym w mediach i przywołanym także przez Rzecznika Praw Dziecka uproszczeniom, nie zastępują przepisów prawa, ani gotowego planu zajęć lekcyjnych, ale mają stanowić wskazówki dla decydentów oraz wymagają odpowiedniej i przemyślanej implementacji.

Mając jednak na uwadze, że kwestia treści standardów WHO w zakresie edukacji seksualnej wzbudziła liczne kontrowersje i niejasności, RPO zwrócił się do WHO o wyjaśnienie co należy uznać za aktualne standardy i wytyczne tej organizacji we wskazanym obszarze. W wyjaśnieniach przekazanych RPO dyrektorka Przedstawicielstwa WHO w Polsce wskazała, że najnowszą międzynarodową publikacją zawierającą rekomendacje dotyczące edukacji seksualnej jest dokument opracowany przez UNESCO i WHO w 2018 r. – inny niż ten, którego fragmenty były rozpowszechniane w mediach, a także cytowane przez Rzecznika Praw Dziecka w wezwaniu do RPO. Odwołała się także do licznych publikacji i raportów, które zbierają i podsumowują dostępną wiedzę ekspercką oraz dobre praktyki i doświadczenia międzynarodowe. Płynące z nich wnioski RPO przedstawił Rzecznikowi Praw Dziecka w kolejnym piśmie. Ich analiza pozwala na stwierdzenie, że argumenty przeciwko edukacji seksualnej, powtarzające się w debacie publicznej, a także przywołane przez Rzecznika Praw Dziecka, są oparte na uproszczeniach i domniemaniach, nie zaś na danych i faktach. Badania dowodzą bowiem m.in., że profesjonalna edukacja seksualna w szkołach nie powoduje wcześniejszego rozpoczęcia współżycia, a jej pozytywnymi skutkami są m.in. mniejsza liczba ciąż wśród nastolatek, spadek zachorowań na infekcje przenoszone drogą płciową, mniejsza homofobia, czy spadek liczby przestępstw na tle seksualnym.

Rzecznik Praw Dziecka nie odpowiedział na żadne ze wskazanych powyżej pism Rzecznika Praw Obywatelskich.

<sup>303</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 12 sierpnia 1999 r. w sprawie sposobu nauczania szkolnego oraz zakresu treści dotyczących wiedzy o życiu seksualnym człowieka, o zasadach świadomego i odpowiedzialnego rodzicielstwa, o wartości rodziny, życia w fazie prenatalnej oraz metodach i środkach świadomej prokreacji zawartych w podstawie programowej kształcenia ogólnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 395 z późn. zm.)

# 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.*

Wciąż, ze względu na niezmieniony stan prawny, pozostają aktualne zastrzeżenia Rzecznika<sup>304</sup> dotyczące zagrożeń dla wolności i ochronę tajemnicy komunikowania się. Zagrożenia te wynikają z obowiązywania szeregu przepisów, dających Policji oraz innym służbom szerokie uprawnienia w zakresie stosowania kontroli operacyjnej i pobierania danych telekomunikacyjnych, pocztowych oraz internetowych. Wątpliwości w tym zakresie budzi zarówno zakres pozyskiwanych danych o jednostce jak też brak efektywnej kontroli sądowej niejawnego procesu pozyskiwania tych danych.

---

<sup>304</sup> Informacja RPO za 2017 r., str. 220, Informacja RPO za 2018 r., str. 148.

# 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 2019 r. do Biura Rzecznika nie wpływały skargi wskazujące na systemowe zagrożenia dla prawa określonego w art. 50 Konstytucji. W indywidualnych sprawach kontrola sądowa przeszukania umożliwiła natomiast kontrolę legalności działania władz publicznych w tym zakresie.

# 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. Dopuszczalność przesłuchania w postępowaniu karnym tłumacza na okoliczność informacji powziętych w związku z tłumaczeniem

Przepisy Kodeksu postępowania karnego przewidują ochronę tajemnicy zawodowej, zakładając jednocześnie dwa poziomy jej ochrony. Typy tajemnicy zawodowej wymienione enumeratywnie w art. 180 § 2 k.p.k. korzystają z silniejszej ochrony, może ona zostać uchylona tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. Ponadto uchylenia takiego, także w postępowaniu przygotowawczym, musi dokonać sąd. Pozostałe kategorie tajemnicy zawodowej korzystają z ochrony przewidzianej w art. 180 § 1 k.p.k., a zatem z ich zachowania w postępowaniu przygotowawczym może zwolnić prokurator. Jedyną przesłanką udzielenia zwolnienia jest dobro wymiaru sprawiedliwości.

Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej tłumacza przewidziany jest w przepisach ustawy o zawodzie tłumacza przysięgłego<sup>305</sup>. Obowiązek ten spoczywa jednak tylko na osobie, która faktycznie jest tłumaczem przysięgłym, tj. spełnia warunki określone w ustawie oraz złożyła ślubowanie i uzyskała wpis na listę tłumaczy przysięgłych. W przypadku innych osób, które wykonują zawód tłumacza, niebędących tłumaczem przysięgłym, w ogóle nie występuje prawny obowiązek zachowania tajemnicy tłumaczenia, chyba że tłumaczenie dotyczyło informacji niejawnych lub tłumacz jest obowiązany do zachowania tajemnicy na podstawie przepisów szczególnych. W ocenie Rzecznika kwalifikowany rodzaj tłumaczenia wykonywany przez tłumacza przysięgłego i doniosłość jego czynności dla toczących się postępowań przemawia za tym, aby również tajemnica tłumacza przysięgłego znalazła się wśród rodzajów tajemnicy zawodowej korzystających ze ściślejszej ochrony na podstawie art. 180 § 2 k.p.k. Ponadto, pewność obrotu i zaufanie do prowadzonej czynności przemawia za tym, aby również tłumacze niebędący tłumaczami przysięgłymi byli obowiązani do zachowania w tajemnicy informacji powziętych w związku z dokonanym tłumaczeniem. Wydaje się więc wskazane objęcie tajemnicą zawodową, analogiczną do tej określonej w art. 180

<sup>305</sup> Ustawa z 15 listopada 2004 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1505, ze zm.).

§ 1 k.p.k., każdego tłumaczenia niedokonywanego przez tłumacza przysięętego. Rzecznik zwrócił również uwagę na praktyczne aspekty zaskarżalności postanowienia o zwolnieniu z zachowania tajemnicy zawodowej. Art. 180 k.p.k., zarówno w swym § 1, jak i § 2, przewiduje zaskarżalność tego postanowienia w drodze zażalenia, lecz nie przewiduje suspensywności tego zażalenia. W przypadku, gdy osoba przesłuchiwana odmawia zatem składania zeznań powołując się na tajemnicę określoną w art. 180 § 1 k.p.k., prokurator może niezwłocznie zwolnić ją z obowiązku zachowania tej tajemnicy i przystąpić do przesłuchania. Ewentualne wniesienie zażalenia na to postanowienie pozostaje bez wpływu na dopuszczalność prowadzenia przesłuchania. Do analogicznej sytuacji może dojść w przypadku przesłuchania przed sądem osoby obowiązanej do zachowania jednej z tajemnic wymienionych w art. 180 § 2 k.p.k. Tymczasem w przypadku późniejszego uwzględnienia zażalenia w istocie nie jest możliwe usunięcie skutków wadliwego postanowienia o zwolnieniu. Zdaniem Rzecznika zasadnym jest więc zainicjowanie zmian prawnych wprowadzających suspensywność zażalenia na postanowienie o zwolnieniu z zachowania tajemnicy. Rozwiązanie to przyczyni się do wzmocnienia ochrony informacji objętych tajemnicą, bowiem ewentualne wątpliwości co do prawidłowości zwolnienia zostaną rozpoznane przez sąd jeszcze przed ujawnieniem informacji objętych tajemnicą. Jednocześnie nie spowoduje istotnego przedłużenia postępowania wobec faktu, że w czasie oczekiwania na decyzję sądu będzie można prowadzić inne czynności dowodowe, w tym przesłuchanie tego samego świadka na okoliczności nieobjęte tajemnicą. Rzecznik zwrócił się<sup>306</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

## 2. Ochrona danych osobowych nauczycieli biorących udział w strajku

Niepokój Rzecznika wzbudziły doniesienia prasowe o działaniach Ministerstwa Edukacji Narodowej związanych ze strajkiem nauczycieli. Dyrektorzy szkół otrzymywali korespondencję od zespołu do spraw Systemu Informacji Oświatowej (SIO), w której informowani byli o powinności odnotowania w SIO informacji o strajkujących nauczycielach. Dalej instrukcja wskazywała: „Nauczycielom, którzy strajkują, należy wykazać nieobecność, wybierając jako jej przyczynę »zwolnienie z obowiązku prowadzenia zajęć na innej podstawie«. Wymagane jest podanie daty rozpoczęcia i zakończenia nieobecności”.

Rzecznik wskazał, że Konstytucja w art. 47 zawiera ogólne gwarancje ochrony prywatności, zaś art. 51 Konstytucji odnosi się bezpośrednio do aspektów ochrony prywatności związanych z przetwarzaniem informacji o jednostce. Jak inne konstytucyjnie chronione wartości, prywatność może podlegać ograniczeniom na określonych w Konstytucji zasadach. Ograniczenia te muszą być określone w ustawie, nie mogą naruszać istoty prawa do prywatności oraz muszą być konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla ochrony wartości (bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, czy też wolności i praw innych osób) wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ważnym kryterium oceny dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń jest spełnienie wymogu ich proporcjonalności. Rzecznik zauważył, że obowiązek rejestrowania przyczyn nieprowadzenia zajęć przez nauczycieli wynika z odpowiednich przepisów

<sup>306</sup> II.519.1184.2018 z 6 lutego 2019 r.

ustawy o systemie informacji oświatowej<sup>307</sup> oraz stosownych przepisów wykonawczych: rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowego zakresu danych dziedzinowych gromadzonych w systemie informacji oświatowej oraz terminów przekazywania niektórych danych do bazy danych systemu informacji oświatowej<sup>308</sup> oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowego zakresu danych gromadzonych w bazach danych oświatowych, zakresu danych identyfikujących podmioty prowadzące bazy danych oświatowych, terminów przekazywania danych między bazami danych oświatowych oraz wzorów wydruków zestawień zbiorczych<sup>309</sup>. Jednakże z żadnego z tych przepisów nie wynika podstawa prawna do gromadzenia danych dotyczących faktu, że przyczyną nieprowadzenia zajęć był udział nauczyciela w strajku. W szczególności udział w strajku nie może być potraktowany jako zwolnienie z prowadzenia zajęć z innych względów. Na podstawie analizy powyższych przepisów Rzecznik stwierdził więc, że brak jest podstawy prawnej dla przetwarzania danych o udziale nauczyciela w strajku. Rzecznik zwrócił się<sup>310</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o przedstawienie wyjaśnień w niniejszej sprawie, w tym w szczególności o wskazanie podstawy prawnej przetwarzania w ramach SIO danych o udziale nauczycieli w strajku.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>311</sup>, że komunikat dotyczący wykazania przyczyn nieprowadzenia zajęć w systemie informacji oświatowej został wysłany w związku z licznymi pytaniami dyrektorów szkół, którzy zgłaszali problem natury technicznoinformatycznej związany z systemem informacji oświatowej. Dyrektorom została udzielona pomoc w postaci instrukcji, jak wykazywać przyczyny nieprowadzenia zajęć. Co więcej, obowiązek odnotowania przyczyn nieprowadzenia zajęć wynika wprost z ustawy o systemie informacji oświatowej. Ta sama ustawa reguluje kwestię dostępu do bazy danych. Minister zapewnił, że kwestia bezpieczeństwa danych zgromadzonych w systemie jest traktowana priorytetowo, a sam system ma zapewnioną wielowarstwową i zgodną z najwyższymi standardami ochronę danych.

Rzecznik zwrócił się<sup>312</sup> w tej sprawie również do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z prośbą o udzielenie informacji, czy Prezes UODO prowadzi w tej sprawie postępowanie albo postępowania, ewentualnie inne przewidziane prawem działania.

W odniesieniu do kwestii wykazywania przez dyrektorów szkół i placówek oświatowych w systemie SIO nieobecności strajkujących nauczycieli Prezes poinformował<sup>313</sup>, że zarówno przepisy ustawy o systemie informacji oświatowej, jak i przepisy przedmiotowego rozporządzenia nie posługują się pojęciem „innej przyczyny nieprowadzenia zajęć”. Nie ma zatem podstaw, aby posługiwać się tego rodzaju kategorią przyczyny nieprowadzenia zajęć w celu odnotowania nieobecności nauczyciela w systemie SIO. Ponadto, do Urzędu Ochrony Danych Osobowych wpływały sygnały o pozyskiwaniu przez Ministerstwo Edukacji Narodowej danych strajkujących nauczycieli oraz zobowiązaniu dyrektorów szkół i placówek oświatowych do wykazania nieobecności strajkujących nauczycieli w Systemie Informacji Oświatowej. Prezes nie prowadzi jednak postępowań admini-

<sup>307</sup> Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1900, ze zm.).

<sup>308</sup> Rozporządzenie z 11 sierpnia 2017 r. (Dz.U. poz. 1653, ze zm.).

<sup>309</sup> Rozporządzenie z 9 sierpnia 2012 r. (Dz.U. poz. 957, ze zm.).

<sup>310</sup> VII.520.11.2019 z 19 kwietnia 2019 r.

<sup>311</sup> Pismo z 17 maja 2019 r.

<sup>312</sup> VII.520.11.2019 z 10 czerwca 2019 r.

<sup>313</sup> Pismo z 17 lipca 2019 r.

stracyjnych wszczętych na skutek skarg nauczycieli na niewłaściwe przetwarzanie ich danych osobowych w SIO w kontekście udziału w strajku.

### 3. Ocena zgodności artykułu 11c ustawy o KRS z Konstytucją



Omówienie:

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

# 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 wydrżyć z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju.*
5. *Osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe.*

### 1. Zmiany zasad ruchu drogowego obowiązujących na przejściu dla pieszych

Podczas spotkań Rzecznika z przedstawicielami organizacji społecznych, poruszony został problem niedostatecznej ochrony prawnej osób korzystających z przejść dla pieszych, która skutkuje znaczną liczbą ofiar śmiertelnych i poszkodowanych po stronie przechodniów. W związku z zaistniałym problemem, przedstawiciele stowarzyszeń postulują dokonanie zmiany przepisów Prawa o ruchu drogowym<sup>314</sup> i rozszerzenie zasady pierwszeństwa pieszego na przejściu dla pieszych. Obecnie, zgodnie z art. 13 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, pieszy znajdujący się na przejściu dla pieszych ma pierwszeństwo przed pojazdem. Z przywilejem pierwszeństwa osób korzystających z przejścia dla pieszych skorelowany jest spoczywający na kierującym pojazdem obowiązek zachowania szczególnej ostrożności przy zbliżaniu się do tego przejścia oraz ustąpienia pierwszeństwa pieszemu znajdującemu się na przejściu. Postulat organizacji społecznych sprowadza się do wprowadzenia regulacji, które dadzą pieszemu pierwszeństwo już w momencie, gdy ma zamiar wejść na przejście dla pieszych i zamiar ten sygnalizuje oczekiwaniem bezpośrednio przed przejściem, a także nakażą kierującemu pojazdem ustąpić pierwszeństwa pieszemu również wtedy, gdy oczekuje na możliwość wejścia na przejście dla pieszych. Tego rodzaju rozwiązanie ma przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa pieszych przechodzących przez jezdnie, w miejscach do tego wyznaczonych. Kierowca zbliżający się do przejścia dla pieszych wiedząc, że pierwszeństwo przysługuje nie tylko osobie znajdującej się na przejściu, ale także pieszemu oczekującemu na przejście przez jezdnię, będzie musiał zachować jeszcze większą ostrożność i w większym stopniu zredukować prędkość pojazdu. Rzecznik zwrócił się<sup>315</sup> do Ministra Infrastruktury z prośbą o rozważenie zasadności zmiany zasad ruchu drogowego obowiązujących na przejściu dla pieszych, polegającej

<sup>314</sup> Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1990).

<sup>315</sup> V.511.12.2019 z 29 stycznia 2019 r.



na przyznaniu pierwszeństwa pieszym, którzy oczekują na przejście przez jezdnię lub wkraczają na przejście dla pieszych.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>316</sup>, że koncepcja zwiększenia bezpieczeństwa pieszych w rejonie przejścia dla pieszych i na samym przejściu wydaje się niewątpliwie słuszną, jednak prowadzone dotychczas prace w tym obszarze, które ostatecznie nie zostały sfinalizowane, wykazały szereg wątpliwości towarzyszących próbie radykalnego zwiększenia uprzywilejowania niechronionych uczestników ruchu drogowego. Obecnie nie wydaje się właściwym bezpośrednio przeniesienie do polskiego systemu prawnego rozwiązań funkcjonujących w innych państwach europejskich. Ponadto, w opinii resortu wpływ na bezpieczeństwo pieszych przekraczających jezdnię ma nie tylko sposób uregulowania tej problematyki w przepisach z zakresu ruchu drogowego, ale także działania organu zarządzającego ruchem oraz zarządcy drogi, które to podmioty decydują m.in. o lokalizacji przejść dla pieszych, ich utrzymaniu oraz o zastosowanych rozwiązaniach pozwalających na zapewnienie jak najlepszej widoczności pieszego i redukcję prędkości pojazdu przed przejściem dla pieszych.

## 2. Konieczność zapewnienia realnego dostępu osób z niepełnosprawnościami do transportu kolejowego



Omówienie:

art. 69 – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami.

<sup>316</sup> Pismo z 4 czerwca 2019 r.

# Art. 53

## – Wolność sumienia i wyznania

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

### 1. Nowy wzór dokumentów paszportowych

Do Rzecznika wpływały liczne skargi obywateli w sprawie nowego wzoru dokumentów paszportowych wprowadzonego rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniającym rozporządzenie w sprawie dokumentów paszportowych<sup>317</sup>. Sprzeciw skarżących wzbudziło umieszczenie na stronie personalizacyjnej nowego paszportu słów: „Bóg, Honor, Ojczyzna”. W odczuciu skarżących umieszczenie wskazanego hasła w dokumencie tożsamości przyznającym konkretnej osobie, na stronie zawierającej dane i wizerunek tej osoby godzi w konstytucyjną wolność sumienia i wyznania oraz zasadę równego traktowania. Odczucie to jest wzmacniane przez fakt, iż dewiza ta znajduje się w obrysie twarzy, prowadząc do utożsamienia wizerunku danej osoby z określonym światopoglądem. W związku z tym skarżący podnosili, że wskazane rozporządzenie jest dyskryminujące wobec osób niepodzielających wiary w Boga oraz ceniących wyżej inne niż honor wartości. Rzecznik podziela opinię, że paszport to dokument urzędowy i jako taki powinien być w najwyższym stopniu – z każdego punktu widzenia – neutralny i techniczny. Dokumenty paszportowe powinny cieszyć się więc powszechną akceptacją i nie budzić sporów. Istotne jest także, aby w paszporcie nie były umieszczane treści, z którymi część osób uprawnionych do uzyskania paszportu może się nie utożsamiać. W ocenie Rzecznika kluczowe znaczenie w niniejszej sprawie ma zasada bezstronności światopoglądowej władz publicznych, która z kolei jest podstawowym

<sup>317</sup> Rozporządzenie z 6 sierpnia 2018 r. (Dz.U. poz. 1605).

gwarantem korzystania przez obywateli z wolności sumienia i wyznania. Tymczasem umieszczenie hasła o charakterze religijnym w dokumencie tożsamości, którym obywatele polscy legitymują się za granicą, może być uznane za pośrednie zmuszenie do reprezentowania określonego światopoglądu w życiu publicznym i godzić w swobodę uzewnętrzniania wolności religii także osób wierzących. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się<sup>318</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie zainicjowania stosownych zmian prawnych, które zmierzać będą do poszanowania praw wszystkich obywateli.

Minister nie podzielił<sup>319</sup> zastrzeżeń zgłoszonych przez Rzecznika. Wyjaśnił, że projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniającego rozporządzenie w sprawie dokumentów paszportowych podlegał uzgodnieniom międzyresortowym oraz konsultacjom publicznym. Na żadnym etapie prac nad tym projektem nie zgłoszono uwag dotyczących dewizy „Bóg, Honor, Ojczyzna”. Ponadto zauważył, że motyw Boga pojawia się także w paszportach Wielkiej Brytanii i Dominikany. Natomiast w paszportach Węgier i Łotwy zapisy ze zwrotem Bóg są elementami zabezpieczeń, podobnie jak ma to miejsce w polskim dokumencie. Wyjaśnił, że mając na względzie wymogi procesu opracowywania wzorów dokumentów paszportowych, w tym skomplikowane procesy technologiczne związane z jego wytwarzaniem i personalizacją, obecnie nie są planowane prace nad zmianą wprowadzonych wzorów książeczek paszportowych.

## 2. Zakres przetwarzanych danych osobowych dotyczących uczniów w kontekście przeprowadzanych w szkołach ankiet

Na podstawie doniesień prasowych Rzecznik powziął informację na temat zakresu przetwarzanych danych osobowych dotyczących uczniów w kontekście przeprowadzanych w szkołach ankiet. Z ujawnionych publicznie informacji wynika, że „dzieci i ich rodzice są pytani o sytuację rodzinną, a także o częstotliwość uczęszczania na nabożeństwa lub przynależność do oazy”.

Prywatność jednostki jest wartością chronioną konstytucyjnie, a także wynika z art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jak inne konstytucyjnie chronione wartości, prywatność może podlegać ograniczeniom na określonych w Konstytucji zasadach. Ograniczenia te muszą być określone w ustawie, nie mogą naruszać istoty prawa do prywatności oraz muszą być konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla ochrony wartości (bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej czy też wolności i praw innych osób) wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rzecznik wskazał ponadto, że zgodnie z Konstytucją „Nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania”. Oznacza to, że dane na temat światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania podlegają szczególnej ochronie konstytucyjnej. Rzecznik wielokrotnie podnosił konieczność ochrony prywatności dzieci. Informacje ujawnione w ich dzieciństwie, w dobie nowoczesnych technologii, mogą mieć wpływ na całe ich przyszłe życie. Oznacza to, że pozytywne obowiązki po stronie państwa, obejmujące zapewnienie prawidłowego obiegu informacji o jednostce, powinny być traktowane w tym zakresie szczególnie poważnie. Istotne jest, aby nie przetwarzać

<sup>318</sup> VII.534.20.2018 z 20 lutego 2019 r. i 10 lipca 2019 r.

<sup>319</sup> Pismo z 3 czerwca 2019 r.

danych szczególnie wrażliwych i intymnych, jeśli nie jest to uzasadnione konstytucyjnie. Rzecznik zwrócił się<sup>320</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o przekazanie wyjaśnień co do uzasadnienia przeprowadzania w szkołach wskazanych wyżej ankiet, w szczególności w zakresie pozyskiwania danych dotyczących kwestii związanych z praktykami religijnymi oraz wrażliwych danych o sytuacji rodzinnej.

W odpowiedzi poinformowano<sup>321</sup> Rzecznika, że wychodząc naprzeciw potrzebom dyrektorów szkół, nauczycieli i pedagogów Minister Edukacji Narodowej w ramach zadania publicznego zlecił realizację projektu pn. „Prowadzenie całościowych badań dotyczących funkcjonowania systemu oddziaływań profilaktycznych w Polsce”. Projekt realizowany był w latach 2016-2018. Po badaniach pilotażowych przeprowadzonych w 600 szkołach sporządzono dla nich indywidualne raporty dotyczące czynników chroniących i czynników ryzyka. Do MEN nie wpłynęły żadne uwagi związane z tym badaniem. Raporty służyły do formułowania zadań w programie wychowawczo-profilaktycznym. Co istotne, narzędzia wykorzystane w badaniu zostały zaopatrzone w dokładne instrukcje, w których szczególny nacisk położono na kwestie etyczne uwzględniające dobro ucznia, wychowanka lub osoby dorosłej (nauczyciela, rodzica). Badanie nie było obowiązkowe dla dyrektorów szkół. Istniała i istnieje możliwość stosowania przez dyrektorów własnych narzędzi pomiaru. Co więcej, ankiety były dobrowolne, a rodzice byli poinformowani o badaniu. Jednocześnie zapewniono Rzecznika, że najważniejszym elementem koniecznym podczas korzystania z narzędzia było podkreślenie wyjątkowej troski o zasady etyki badań, a zwłaszcza anonimowość wyników. Choć wykonawca w pełni zabezpieczył anonimowość prowadzonych badań, w celu zminimalizowania potencjalnych zagrożeń wynikających z niezgodnego z metodologią wykorzystania narzędzi MEN przygotowuje platformę online administrowaną przez Centrum Informatyczne Edukacji i właściwie zabezpieczającą pełną anonimowość respondentów.

---

<sup>320</sup> VII.501.158.2019 z 17 października 2019 r.

<sup>321</sup> Pismo z 25 listopada 2019 r.

# Art. 54

## – Wolność słowa

1. *Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.*
2. *Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.*

### 1. Mechanizm wymierzania kar porządkowych przez sądy

Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok<sup>322</sup> w sprawie Słomka przeciwko Polsce, w którym uznał, że kara porządkowa 14 dni pozbawienia wolności dla Pana Adama Słomki za naruszenie powagi sądu, które nastąpiło w chwili ogłoszenia wyroku, stanowiła naruszenie prawa do wolności wyrażania opinii. Poza stwierdzeniem ograniczenia swobody wypowiedzi, ETPCZ zaakcentował również kwestię naruszenia prawa do rzetelnego postępowania sądowego wobec skarżącego w postępowaniu powadzonym przed sądem krajowym z uwagi na fakt, iż karę porządkową wymierzył skarżącemu ten sam skład sądu, którego powadze skarżący miał wcześniej uchybić.

W związku z powyższym wyrokiem Rzecznik zauważył, że sposób ukształtowania mechanizmu wymierzania kar porządkowych przez polskie sądy jest problemem strukturalnym i wymaga pilnej zmiany art. 49 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Zgodnie z obecnym brzmieniem tego przepisu, w razie naruszenia powagi, spokoju lub porządku czynności sądowych albo ubliżenia sądowi, innemu organowi państwowemu lub osobom biorącym udział w sprawie, sąd może ukarać winnego karą porządkową grzywny w wysokości do 3 000 zł lub karą pozbawienia wolności do czternastu dni. Natomiast osobie pozbawionej wolności, w tym także tymczasowo aresztowanej, można wymierzyć karę przewidzianą w przepisach o wykonywaniu kary pozbawienia wolności albo w przepisach o wykonywaniu tymczasowego aresztowania. Zdaniem Rzecznika przewidziane w ustawie kary mogą stanowić dotkliwą ingerencję w życie osoby ukaranej. Szczególnie dotyczy to kary pozbawienia wolności, ingerującej w jedną z najważniejszych wartości, jaką jest wolność. Surowość możliwych do zastosowania kar porządkowych należy skonfrontować z zasadami wynikającymi z Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, z których wynika, że sąd, który zostaje dotknięty działaniami naruszającymi jego cześć nie jest sądem obiektywnym. Rzecznik zwrócił się<sup>323</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o podjęcie stosownej inicjatywy legislacyjnej.

<sup>322</sup> Wyrok z 6 grudnia 2018 r., nr skargi 68924/12.

<sup>323</sup> VII.510.80.2018 z 29 stycznia 2019 r.



## Kasacja w sprawie zmiany słów hymnu Polski

Sąd Najwyższy uwzględnił kasację<sup>324</sup> Rzecznika w sprawie obywatela ukaranego prawomocnie za wykroczenie polegające na przerobieniu słów hymnu narodowego – i jego odśpiewaniu w internecie – tak, by zachęcał uchodźców do przybycia do Polski.

Art. 73 Konstytucji gwarantuje wolność ekspresji artystycznej, a jej art. 54 ust. 1 zapewnia wolność wyrażania swoich poglądów i rozpowszechniania informacji. Zgodnie zaś z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka swoboda wypowiedzi nie ogranicza się do informacji czy poglądów, które są odbierane przychylnie przez wszystkich, czy też uważane za neutralne przez każdego. Odnosi się także do ekspresji, która może oburzać, razić czy niepokoić część społeczeństwa. Takie są wymagania pluralizmu, tolerancji, otwartości na inne poglądy, bez których nie istnieje demokratyczne społeczeństwo.

Działanie obwinionego, w formie politycznego i artystycznego wystąpienia, dotyczyło kwestii ważnych dla społeczeństwa (nieprzyjęcia uchodźców przez Polskę), nie wiązało się z przemocą i nie miało na celu obrażenia kogokolwiek. Wartość, jaką jest cześć i szacunek dla hymnu państwowego powinna pozostawać w równowadze z koniecznością ochrony prawa do swobody wypowiedzi i prawa do wolności artystycznej. Celem działania obwinionego nie była zatem kpina z samego tekstu hymnu, ale napiętnowanie istniejącej w Polsce niechęci wobec uchodźców. Jego działanie nie było więc nie tylko społecznie szkodliwe, ale społecznie pożyteczne.

W ocenie Rzecznika nietrafna jest wykładnia Sądu Okręgowego, wskazująca że każde deformowanie słów hymnu jest naruszeniem przepisów ustawy i oznacza wykroczenie. Z jednej strony całkowicie pomija ona konieczność badania społecznej szkodliwości czynu i winy sprawcy, a z drugiej stanowiłaby nieproporcjonalną ingerencję w swobodę wypowiedzi i wolność artystyczną.

W rezultacie Sąd Najwyższy uchylił wyroki obu sądów i uniewinnił obwinionego, uznając, że z formalnego punktu widzenia doszło do naruszenia prawa. Wyroków skazujących za zmianę słów hymnu nie można jednak aprobować bez szczegółowej analizy motywów. Według SN cel obwinionego był wzniosły i zasługuje na aprobatę. Chodziło bowiem o podkreślenie otwartości narodu polskiego wobec uchodźców, którymi Polacy przecież często w historii sami bywali. Czyn nie miał żadnego ładunku szkodliwości społecznej. Słowa hymnu nie zostały bowiem zmienione w celu jego znieważenia czy lekceważenia. Dlatego nie sposób w tej przeróbce znaleźć coś nagannego.

## 2. Sprawozdanie o stanie ochrony języka polskiego za lata 2016–2017

Rada Języka Polskiego przedstawiła Sejmowi „Sprawozdanie o stanie ochrony języka polskiego za lata 2016-2017”, którego celem było zbadanie, czy emitowane przez nadawcę publicznego, w tym przypadku Telewizję Polską S.A. tzw. paski informacyjne dotyczące najważniejszych wydarzeń politycznych były zgodne z przepisami ustawy o języku polskim. Chodziło więc o zbadanie czy Telewizja Polska S.A. w zakresie objętym badaniem stwarza warunki do właściwego rozwoju

<sup>324</sup> II.564.2.2018

języka jako narzędzia komunikacji. W świetle wyników tego badania „zdecydowana większość pasków emitowanych w „Wiadomościach” TVP S.A., zapowiadających materiały o najważniejszych wydarzeniach politycznych lat 2016-17 w Polsce, została skonstruowana najprawdopodobniej z myślą o wpływaniu na opinię odbiorcy komunikatu, a nie z myślą o dostarczeniu mu obiektywnego powiadomienia o danym zdarzeniu”.

Według Rady Języka Polskiego praktyka polegająca na dostarczaniu społeczeństwu niezrelowanego, nieobiektywnego przekazu, w którym trudno odróżnić informację od komentarza, sprawia, że należy uznać, iż osoby odpowiedzialne za treść pasków emitowanych w „Wiadomościach” TVP1 mogły nie wypełnić obowiązku nałożonego przez ustawodawcę, a polegającego na dostarczaniu obywatelom rzetelnej informacji. Ponadto, w zakresie objętym badaniem język polski nie jest traktowany jako dobro społeczne, lecz jako instrument w walce politycznej służący jednemu z podmiotów politycznych w celu kreacji własnej wizji świata i narzucania jej obywatelom. Treść sprawozdania Rady Języka Polskiego wskazuje na to, że w zbadanym obszarze telewizja publiczna działa z naruszeniem przepisów ustawy o radiofonii i telewizji stanowiących, że publiczna telewizja realizuje misję publiczną oferując całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom programy cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością. Ustalenia Rady oznaczają także, że w zakresie objętym badaniem dziennikarze telewizji publicznej nie realizują ciężącego na nich zadania opisanego w przepisach Prawa prasowego, polegających na służbie społeczeństwu i państwu. W ramach tego zadania dziennikarz ma obowiązek działania zgodnie z etyką zawodową i zasadami współżycia społecznego, w granicach określonych przepisami prawa. Dziennikarz ma więc obowiązek zachować szczególną staranność i rzetelność przy zbieraniu i wykorzystaniu materiałów prasowych. Rzecznik wskazał przy tym, że telewizja publiczna jest finansowana m.in. z dochodów z daniny publicznej, jaką jest opłata abonamentowa. Opłatę tę pobiera się w celu realizacji misji publicznej, o której mowa w ustawie o radiofonii i telewizji. Opłata ta powinna więc służyć zapewnieniu oferty programowej cechującej się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością. Sprawozdanie Rady Języka Polskiego zdaje się wskazywać, że danina publiczna jest jednak wykorzystywana niezgodnie ze swoim przeznaczeniem. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się<sup>325</sup> do Przewodniczącego KRRiT o ustosunkowanie się do sprawozdania Rady Języka Polskiego w kontekście powołanych powyżej obowiązków ustawowych telewizji publicznej i jej dziennikarzy.

W odpowiedzi poinformowano<sup>326</sup> Rzecznika, że w ocenie KRRiT „Sprawozdanie o stanie ochrony języka polskiego za lata 2016–2017”, przedstawione przez Radę Języka Polskiego, posiada pewne mankamenty w zakresie metodologii zastosowanej do oceny przekazów emitowanych w programach TVP S.A. (tzw. pasków informacyjnych), w szczególności w zakresie doboru próby poddanej badaniom. Zdaniem KRRiT badanie nie miało charakteru porównawczego i nie uwzględniło podobnych przekazów emitowanych w programach informacyjnych innych nadawców (w szczególności ogólnopolskich komercyjnych nadawców telewizyjnych). Jednocześnie Rada zwróciła się do prezesa Telewizji Polskiej S.A. o przedstawienie w tej sprawie stanowiska i, jak zapewnił Przewodniczący KRRiT, będzie ono poddane dodatkowej analizie.

<sup>325</sup> VII.505.8.2019 z 8 kwietnia 2019 r.

<sup>326</sup> Pismo z 15 maja 2019 r.

Rzecznik zwrócił się<sup>327</sup> do Telewizji Polskiej S.A. z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie. W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi prezes Telewizji Polskiej podnosi<sup>328</sup> przede wszystkim wątpliwości dotyczące metodologii badania przeprowadzonego przez Radę. Wiadomości umieszczone na paskach informacyjnych Telewizja Polska klasyfikuje jako odpowiednik tytułów prasowych. W otrzymanej odpowiedzi wskazano, że „[z]e względu na specyfikę przekazu, wpisy na paskach często muszą posługiwać się pewnymi skrótami i niejednokrotnie tylko sygnalizują wydarzenia, które mają miejsce, zaś pełne ich omówienie znajduje miejsce materiałach informacyjnych. (...) Każdy nagłówek prasowy, czy belka w telewizji zawsze będą zawierały elementy wartościujące, co wynika z opisanych wyżej zasad ich tworzenia oraz ich specyfiki, mających na celu zainteresowanie odbiorcy”. W związku z otrzymanym stanowiskiem, Rzecznik zwrócił się<sup>329</sup> do Rady Języka Polskiego z prośbą o ustosunkowanie się.



## Polityka kadrowa w mediach publicznych

Jak wynika z doniesień medialnych, wobec kolejnych dziennikarzy, którzy od lat współpracowali z mediami publicznymi, są podejmowane kontrowersyjne decyzje kadrowe, tj. rozwiązuje się z nimi współpracę, nie przedłuża się z nimi umów, zostają przeniesieni w związku z restrukturyzacją redakcji lub zostają odsunięci od prowadzenia programów. Jak wskazują dziennikarze, wydane wobec nich decyzje nie są odpowiednio uzasadniane.

Rzecznik Praw Obywatelskich, zaniepokojony polityką kadrową nadawcy publicznego (Polskiego Radia oraz Telewizji Polskiej) każdorazowo zwrócił się do władz spółki z prośbą o przedstawienie szerszych wyjaśnień w sprawach, powołując się na konstytucyjne i europejskie standardy dotyczące wolności słowa. Rzecznik stoi na stanowisku, że decyzje kadrowe w mediach powinny być podejmowane wyłącznie w oparciu o przejrzyste zasady, z poszanowaniem niezależności redakcyjnej dziennikarzy i redaktora naczelnego, konieczne jest również każdorazowo podanie uzasadnienia rozwiązania współpracy z danym dziennikarzem. Zgodnie z art. 14 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Natomiast, stosownie do brzmienia art. 54 Konstytucji każdemu – a więc również przedstawicielom prasy – zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są na mocy Konstytucji zakazane. RPO podkreślił w swoim wystąpieniu, że przestrzeganie zasady pluralizmu wewnętrznego, a więc przekazywanie społeczeństwu różnorodnych informacji – w tym również poglądów kontrowersyjnych, czy skłaniających do dyskusji społecznej – ma istotny wpływ na jakość prezentowanych przez media informacji i jest warunkiem wypełniania przez nie swej misji. Rzecznik przedstawił także obowiązujący media publiczne standard europejski ochrony wolności słowa i pluralizmu politycznego wypowiedzi dziennikarskiej.

<sup>327</sup> VII.505.8.2019 z 22 maja 2019 r.

<sup>328</sup> Pismo z 18 października 2019 r.

<sup>329</sup> VII.505.8.2019 z 4 listopada 2019 r.





## Odmowa emisji spotu kampanii społecznej „Polska to chory kraj” Okręgowej Izby Lekarskiej przez Telewizję Polska

TVP odmówiła Okręgowej Izbie Lekarskiej w Warszawie możliwości wykupienia standardowego czasu reklamowego na emisję spotu w ramach organizowanej przez Izbę kampanii „Polska to chory kraj”. Jak podali organizatorzy, uzasadniono to faktem, że „spot nie wpisuje się w charakter treści emitowanych w programach Telewizji Publicznej i jest niezgodny z linią programową TVP S.A., co w świetle Zasad Sprzedaży może być podstawą do odmowy emisji reklamy”.

Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy – Prawo prasowe, wydawca i redaktor mają prawo odmówić zamieszczenia ogłoszenia i reklamy, jeżeli ich treść lub forma jest sprzeczna z linią programową bądź charakterem publikacji. Jak jednak podkreśla Rzecznik, na TVP – będącej społecznym środkiem przekazu – ciąży szczególnie obowiązek realizacji misji publicznej oraz oferowania zróżnicowanych programów i innych usług w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu. Chodzi zwłaszcza o zadania wymienione w art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji. Zgodnie z nią jednym z zadań mediów publicznych jest „umożliwienie obywatelom i ich organizacjom uczestniczenie w życiu publicznym poprzez prezentowanie zróżnicowanych poglądów i stanowisk oraz wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej”.

Zdaniem Rzecznika, kampania Okręgowej Izby Lekarskiej może wypełniać ustawowe zadania programów i innych usług publicznej radiofonii i telewizji w ramach jej misji publicznej. Spot wpisuje się bowiem w wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej. Sprzyja też „swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli” oraz służy „kształtowaniu postaw prozdrowotnych” (art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy). Sam spot nie zawierał treści znieważających ani w żaden inny sposób nie naruszał porządku prawnego.

Linia programowa nie może być niezgodna z realizacją misji mediów publicznych. Wewnętrzne regulacje nie mogą również negatywnie wpływać na wykonywanie ustawowych zadań TVP. Dlatego zdaniem Rzecznika linia programowa powinna zostać zdefiniowana w odpowiedniej regulacji wewnętrznej. W przeciwnym razie odmowa zamieszczenia reklamy może stanowić nieuzasadnioną odmowę wykonania usługi. Pojęcie linii programowej nie zostało zdefiniowane ani w statucie TVP, ani w Regulaminie Rady Programowej TVP S.A., ani w regulaminie organizacyjnym TVP. Dlatego odwołanie się w uzasadnieniu odmowy do niezgodności spotu z bliżej niezidentyfikowaną linią programową nosi cechy arbitralności i wymaga uszczegółowienia. Odmowę wobec istotnej akcji społecznej należy uznać za ograniczenie wolności słowa i rozpowszechniania informacji przysługującej obywatelom na podstawie art. 54 Konstytucji. Działania TVP S.A. mogą także prowadzić do ograniczania praw do uzyskiwania rzetelnych informacji. Rzecznik poprosił<sup>330</sup> prezesa Telewizji Polskiej S.A. o wyjaśnienia.

W otrzymanej odpowiedzi, prezes TVP wskazywał, że „już sam tytuł [kampanii] zawiera treść obraźliwą dla naszej Ojczyzny, stoi w oczywistej sprzeczności nie tylko z obowiązkami nadawcy publicznego, ale również z dobrymi obyczajami”. Zwrot „coś jest chore” ma też w sobie, zdaniem TVP, elementy agresji i jest eufemistycznym wulgaryzmem.

<sup>330</sup> VII.564.68.2019

Rzecznik zwrócił się do Rady Języka Polskiego z prośbą o przeanalizowanie spotu oraz nadesłanego przez TVP uzasadnienia. Rada wskazała, że nie da się ocenić wartości pragmatycznej (oraz zasadności użycia) hasła reklamowego bez znajomości pełnego przekazu, w którym ono wystąpiło. Na sposób odbioru każdego wyrażenia językowego w znacznym bowiem stopniu wpływa jego kontekst – to on przede wszystkim decyduje o tym, jakie nacechowanie (aksjologiczne i ekspresywne) niesie dane wyrażenie oraz jakie elementy jego znaczenia wysuwają się na pierwszy plan (czyli w jaki sposób profilowany jest element rzeczywistości, do którego się ono odnosi). Nie znając treści całego filmu reklamowego, można jedynie stwierdzić, że zdanie „Polska to chory kraj” ma charakter generalizujący, jest swego rodzaju hiperbolą, przesadnią (stosowaną notabene powszechnie w tekstach pełniących funkcje retoryczne).

# 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.



### Kasacja w sprawie wydania obywatelki polskiej do Grecji

Kasacja Rzecznika od prawomocnego postanowienia Sądu Apelacyjnego w P. zarzucała rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenia prawa procesowego, polegające na zaniechaniu przeprowadzenia przez Sąd wszechstronnej kontroli odwoławczej i ograniczeniu się przez sąd odwoławczy do rozpoznania zarzutów podniesionych w zażaleniu obrońcy osoby ściganej.

Kasacja wnosiła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w P., a także o wstrzymanie wykonania zaskarżonego orzeczenia.

W ocenie Rzecznika – w realiach przedmiotowej sprawy – wszechstronne, rozpoznanie sprawy nakazywało, aby poza zarzutami zażaleniowymi, sąd odwoławczy rozważył kluczowe dla prawidłowego rozstrzygnięcia zagadnienie tj. czy Europejski Nakaz Aresztowania został wydany przez organ sądowy w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi. Bezsporne jest, iż wyżej wymieniony Europejski Nakaz Aresztowania został wydany przez Prokuraturę Sądu Apelacyjnego w Atenach. Wyeksponowania zatem wymaga, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ww. decyzji ramowej, „Europejski nakaz aresztowania stanowi decyzję

sądową wydaną przez Państwo Członkowskie [...]”, zaś zgodnie z art. 6 ust. 1 ww. decyzji ramowej „wydającym nakaz organem sądowym jest organ sądowy wydającego nakaz Państwa Członkowskiego [...]”.

Szczególne znaczenie nabiera zwłaszcza wyrok TSUE z dnia 27 maja 2019 r. w sprawach połączonych C-508/18 OG i C-82/19 PI. Trybunał wskazał w nim, że za organ sądowy nie może być uznana prokuratura państwa członkowskiego, która jest narażona na ryzyko podlegania, bezpośrednio lub pośrednio, indywidualnym poleceniom lub instrukcjom ze strony organu władzy wykonawczej, takiego jak minister sprawiedliwości, w ramach podejmowania decyzji w sprawie wydania europejskiego nakazu aresztowania.

W przypadku wplynięcia ENA wydanego przez prokuraturę lub prokuratora innego państwa członkowskiego UE, jako konieczność jawi się zbadanie, czy w danym państwie obcym występuje wspomniane ryzyko podlegania poleceniom lub instrukcjom władzy wykonawczej. W przypadku stwierdzenia takiego ryzyka, uznać należy, że przekazany nakaz nie jest w istocie Europejskiej Nakazem Aresztowania, bowiem wydany został przez podmiot niebędący organem sądowym, a zatem nieuprawniony do jego wydania. Tym samym nie jest dopuszczalne przekazanie osoby na jego podstawie. Przeprowadzenie takiego badania obciąża sąd decydujący w sprawie wykonania nakazu.

Zdaniem Rzecznika, wydanie w realiach niniejszej sprawy Europejskiego Nakazu Aresztowania przez prokuratora Sądu Apelacyjnego w Atenach, nie pozwalało na stwierdzenie w sposób pewny, bez dogłębnego zbadania tej kwestii, że ów organ jest „organem sądowym” w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej.

Sąd odwoławczy był zobligowany do podjęcia stosownych działań umożliwiających dokonanie odpowiednich ustaleń w tym zakresie, chociażby do wystąpienia do właściwych organów Republiki Grecji o przekazanie dodatkowych informacji na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej ENA i art. 607z § 1 k.p.k., czego jednak nie uczynił.

Wpływ opisanego w kasacji uchybienia na treść prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w tej sprawie należy ocenić jako istotny, albowiem nie można wykluczyć, iż przeprowadzenie prawidłowej kontroli odwoławczej mogłoby skutkować koniecznością wydania orzeczenia o innym kształcie niż to, które faktycznie zapadło, a to ze względu na wydanie ENA wobec A.Ch. przez organ nieuprawniony Republiki Grecji.

Sąd Najwyższy, postanowieniem z 8 października 2019 r. pozostawił bez rozpoznania wnioski Rzecznika o wstrzymanie wykonania przekazania. W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd Najwyższy wskazał, że w dniu 22 sierpnia 2019 r., zatem w przeddzień wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego przez Rzecznika, A.Ch. została przekonwojowana do Placówki Straży Granicznej Warszawa Okęcie, gdzie została przekazana funkcjonariuszom Republiki Greckiej.

Wniosek o wstrzymanie wykonania orzeczenia uznany został zatem za bezprzedmiotowy.

Kasacja nie została dotychczas rozpoznana przez Sąd Najwyższy.

# 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. Projekt nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP

W związku z pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP oraz niektórych innych ustaw Rzecznik przedstawił<sup>331</sup> Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji uwagi na temat niektórych, proponowanych w tym projekcie regulacji.

Rzecznik postulował, aby zrezygnować z wprowadzenia do ustawy koncepcji *bezpiecznego kraju trzeciego oraz bezpiecznego kraju pochodzenia* z uwagi na ich nieprecyzyjność i niejednoznaczność. Ponadto, RPO podkreślił, że zaproponowane w projekcie przesłanki stosowania trybu granicznego muszą być zgodne z przesłankami opisanymi w dyrektywie 2013/32. Porównanie treści tych dokumentów ujawnia natomiast pewne rozbieżności w tym zakresie.

Zgodnie z przepisami projektowanej ustawy, Szef Urzędu ds. Cudzoziemców, rozpatrujący wnioski o udzielenie cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej w trybie granicznym, zobowiązany będzie do załatwienia sprawy niezwłocznie, nie później niż w terminie 20 dni od dnia złożenia przez cudzoziemca wniosku o ochronę. Decyzja wydana przez Szefa Urzędu w trybie granicznym będzie decyzją ostateczną, Rada ds. Uchodźców nie będzie rozpatrywać odwołań od takich rozstrzygnięć, a stronie pozostanie prawo do wniesienia skargi bezpośrednio do sądu administracyjnego, w terminie 7 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia w sprawie. Zdaniem Rzecznika zachodzi poważna wątpliwość, czy projektowane regulacje są zgodne z art. 46 dyrektywy 2013/32, który gwarantuje prawo do skutecznego środka zaskarżenia, także od decyzji podjętych w trybie granicznym, oraz określa uprawnienia cudzoziemca korzystającego ze wspomnianego środka w zakresie pozostawania na terytorium państwa członkowskiego. Analizowana regulacja nie zapewnia również cudzoziemcowi gwarancji pozostawania na terytorium Polski po tym, jak skorzysta on z przysługującego mu środka zaskarżenia. Rzecznik zaproponował więc, aby do projektu ustawy wprowadzić tryb odwoławczy od decyzji wydawanych w procedurze granicznej i przekazać Radzie ds. Uchodźców kompetencje do rozpatrywania odwołań od decyzji wydawanych przez Szefa Urzędu, z zachowaniem prawa do zaskarżenia decyzji organu odwoławczego do sądu.

<sup>331</sup> XI.543.3.2019 z 30 marca 2019 r.

Art. 51a ust. 4 projektu ustawy wprowadza wyjątki od zasady, zgodnie z którą w decyzjach wydawanych na podstawie przepisów projektowanego aktu, zawierających orzeczenie o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, określany będzie termin dobrowolnego powrotu. Zgodnie natomiast z art. 51l ust. 2 pkt 1 w zw. z ust. 3 projektu ustawy, decyzja zobowiązująca cudzoziemca do powrotu, w której nie określono terminu dobrowolnego powrotu, podlegać będzie przymusowemu wykonaniu, polegającemu na doprowadzeniu cudzoziemca do granicy, portu lotniczego lub morskiego, przez funkcjonariuszy wyznaczonej jednostki Straży Granicznej. W ocenie Rzecznika powyższe rozwiązanie nie powinno zostać wprowadzone. Nie znajduje racjonalnego uzasadnienia zaproponowane w projekcie ustawy powiązanie pobytu cudzoziemca w ośrodku strzeżonym lub areszcie dla cudzoziemców, czy zastosowania środków alternatywnych do detencji, z prawdopodobieństwem ucieczki. Nie ma również podstaw do tego, aby prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca łączyć z samym faktem prowadzenia wobec niego postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej w trybie granicznym.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 pkt 6 projektu ustawy, cudzoziemiec, w przypadku którego Szef Urzędu ds. Cudzoziemców ustali, że wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej będzie rozpatrywany w trybie granicznym, będzie mógł zostać zatrzymany. Po zatrzymaniu, wobec cudzoziemca orzekane będą, łącznie, wszystkie przewidziane w ustawie, alternatywne do detencji środki zabezpieczające postępowanie, czyli obowiązek zgłaszania się w określonych odstępach czasu do wskazanego organu, obowiązek wpłaty zabezpieczenia pieniężnego i obowiązek zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu. W przypadku, gdy zastosowanie środków alternatywnych nie będzie możliwe, na podstawie art. 88a ust. 1 ustawy cudzoziemiec umieszczony zostanie w ośrodku strzeżonym, a w sytuacji, gdy istnieć będzie ryzyko, że nie podporządkuje się panującym tam zasadom, w areszcie dla cudzoziemców. W tym kontekście Rzecznik przypomniał, że w świetle przepisów dyrektywy 2013/32 wszelki automatyzm w stosowaniu detencji wobec cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową jest niedopuszczalny. Ww. regulacje powinny zatem zostać zmienione tak, aby sytuacja, w której wobec cudzoziemca nie można orzec łącznego zastosowania wszystkich przewidzianych w ustawie środków alternatywnych, nie prowadziła do automatycznego i obligatoryjnego stosowania detencji.

Nowoprojektowany art. 88b ust. 1b ustawy wskazuje, że sąd orzekający o umieszczeniu w ośrodku strzeżonym lub areszcie cudzoziemca, którego wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej rozpatrywany jest w trybie granicznym, powinien wskazać do wykonania detencji placówkę położoną możliwie najbliżej przejścia granicznego, w którym wnioskodawca złożył swój wniosek. Tymczasem umieszczenie wnioskodawcy w ośrodku strzeżonym lub areszcie na terytorium Polski oznaczać będzie, że wszystkie czynności z udziałem cudzoziemca, podejmowane przez organ w toku postępowania uchodźczego, odbywać się będą w danej placówce detencyjnej, a zatem poza granicą lub strefą tranzytową. Postępowanie o udzielenie ochrony międzynarodowej, prowadzone w warunkach detencji, nie będzie zatem odpowiadać podstawowym założeniom trybu granicznego, wynikającym z dyrektywy 2013/32.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy, sąd wydaje postanowienie o umieszczeniu cudzoziemca, którego wniosek o ochronę rozpatrywany jest w trybie granicznym, w ośrodku strzeżonym lub areszcie dla cudzoziemców na okres 28 dni. W przypadku zaś, gdy przed upływem tego okresu zaistnieje uzasadnione przypuszczenie, że wykonanie zobowiązania do powrotu orzeczono-

nego w decyzji wydanej w trybie granicznym ulegnie przedłużeniu, okres stosowania detencji przedłużany będzie do 90 dni. Projekt ustawy wyłącza przy tym możliwość orzeczenia wobec cudzoziemca środków wolnościowych, w miejsce przedłużanej przez sąd detencji. Rozwiązanie takie nie znajduje jednak uzasadnienia i pozostaje w sprzeczności z przepisami dyrektywy 2008/115. W tym zakresie Rzecznik zaproponował zmianę przepisu, aby sąd rozstrzygający o przedłużeniu okresu stosowania detencji wobec cudzoziemca, w sprawie którego w postępowaniu prowadzonym w trybie granicznym wydana została decyzja orzekająca o zobowiązaniu do powrotu, mógł ocenić możliwość zastosowania środków zabezpieczających wykonanie tej decyzji, niezwiązanych z pobawieniem wolności.

Projekt ustawy w sposób istotny zawęży jedną z przesłanek wyłączających możliwość zastosowania detencji wobec osoby zatrzymanej. Zgodnie z zaproponowanym w projekcie ustawy nowym brzmieniem art. 88a ust. 3 pkt 2, osób wnioskujących o ochronę międzynarodową nie umieszcza się w ośrodku strzeżonym ani nie stosuje się wobec nich aresztu dla cudzoziemców w przypadku, gdy ich stan psychofizyczny może uzasadniać domniemanie, że byli ofiarami tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Tymczasem obecnie obowiązująca wersja tego przepisu wyłącza stosowanie detencji wobec wszystkich tych cudzoziemców, których stan psychofizyczny może uzasadniać domniemanie, że byli poddani przemocy. Pojęcie tortur, nieludzkiego i okrutnego traktowania lub karania jest węższe, niż pojęcie przemocy. W konsekwencji, po wejściu w życie projektowanych zmian, nie każda doświadczona przemoc, niezależnie od stopnia jej dotkliwości i wpływu na stan psychofizyczny zatrzymanego cudzoziemca, będzie uznawana za przesłankę wyłączającą możliwość zastosowania detencji.

Projektowana ustawa wprowadza także zmiany do obowiązującej ustawy o cudzoziemcach. Jedną z zaproponowanych zmian jest uchylene art. 331 tego aktu, na podstawie którego w przypadku, gdy cudzoziemiec złożył skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na decyzję o zobowiązaniu go do powrotu wraz z wnioskiem o wstrzymanie jej wykonania, termin dobrowolnego powrotu lub termin przymusowego wykonania decyzji z mocy prawa przedłuża się do dnia wydania przez sąd postanowienia w sprawie tego wniosku. Uchylene art. 331 ustawy o cudzoziemcach spowoduje zatem, że decyzje zobowiązujące cudzoziemca do powrotu do kraju pochodzenia będą wykonywane przed rozpatrzeniem przez sąd administracyjny złożonej przez cudzoziemca skargi, a nawet przed rozpoznaniem przez sąd wniosku cudzoziemca o wstrzymanie wykonania skarżonej decyzji. Tak istotne ograniczenie suspensywności decyzji orzekających o zobowiązaniu do powrotu budzi poważne wątpliwości co do zgodności projektowanych regulacji z przepisami Karty Praw Podstawowych UE oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.



### Brak skutecznego dostępu do procedury uchodźczej na przejściu granicznym w Terespolu

W 2019 r. przeprowadzona została trzecia<sup>332</sup> wizytacja przedstawicieli Rzecznika Praw Obywatelskich kolejowego przejścia granicznego między Polską i Białorusią w Terespolu<sup>333</sup>. Podobnie jak

<sup>332</sup> W dniu 23 września 2019 r.

<sup>333</sup> Poprzednie wizytacje przejścia granicznego w Terespolu zostały przeprowadzone w dniach 11 sierpnia 2016 r. i 15 maja 2018 r.

poprzednie, również ta wizytacja była inspirowana docierającymi do Biura RPO skargami, w których opisywane były historie cudzoziemców bezskutecznie próbujących wjechać na terytorium Polski po to, aby ubiegać się o ochronę międzynarodową. W skargach tych niezmiennie, począwszy od 2015 r., przedstawiany jest podobny stan faktyczny: cudzoziemcy, mimo, że podczas odprawy granicznej wprost deklarują funkcjonariuszom SG zamiar ubiegania się o wspomnianą ochronę lub opisują wydarzenia, które pozwalają domniemywać, że z takim zamiarem stawili się na polskiej granicy, nie są do Polski wpuszczani. W drodze decyzji administracyjnych odmawia się im prawa wjazdu na terytorium RP, a następnie zawraca na Białoruś. Tymczasem, co do zasady, złożona podczas odprawy na granicy deklaracja o zamiarze ubiegania się o ochronę międzynarodową powinna skutkować wpuszczeniem cudzoziemca do Polski i przyjęciem przez Straż Graniczną wniosku o udzielenie takiej ochrony.

Obserwacje poczynione podczas poprzednich wizyt pracowników Biura RPO na przejściu granicznym w Terespolu potwierdziły, że zdarzają się przypadki, w których funkcjonariusze Straży Granicznej prowadzący odprawę nie przyjmują deklaracji cudzoziemców o zamiarze ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową i nie dopuszczają do złożenia wniosku o udzielenie takiej ochrony.

Podczas wizytacji do odprawy granicznej na wizytowanym przejściu stawiało się 118 cudzoziemców bez dokumentów uprawniających ich do wjazdu do Polski. Byli to głównie obywatele Federacji Rosyjskiej narodowości czecheńskiej, w większości rodziny z dziećmi. Przedstawiciele Rzecznika uczestniczyli, jako obserwatorzy, w ok. 20 rozmowach funkcjonariuszy z cudzoziemcami przeprowadzanych w ramach kontroli granicznej. Po tych rozmowach funkcjonariusze przyjęli 4 wnioski o ochronę międzynarodową, które objęły łącznie 15 osób (dorosłych i małoletnich). W ocenie wizytujących nie były to jednak wszystkie osoby, które podczas rozmów wskazywały na okoliczności mogące świadczyć o tym, że celem ich przyjazdu do Polski było uzyskanie ochrony przed prześladowaniem w kraju pochodzenia.

Wnioski Rzecznika po przeprowadzonej wizytacji są tożsame z wnioskami z poprzednich kontroli. Dla Rzecznika nadal kluczowym problemem pozostaje forma dokumentowania rozmów prowadzonych przez funkcjonariuszy SG w ramach kontroli granicznej. To w trakcie tych rozmów, na podstawie przekazanych przez cudzoziemca informacji, funkcjonariusz SG prowadzący odprawę może ustalić, czy cudzoziemiec jest osobą poszukującą ochrony międzynarodowej, i czy mimo braku dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy powinien zostać wpuszczony na terytorium Polski, a następnie dopuszczony do złożenia wniosku o wspomnianą ochronę, czy też kwalifikuje się do odmowy prawa wjazdu. Obecnie, rozmowy dokumentowane są w formie wewnętrznych notatek służbowych. Zgodnie z zaobserwowaną praktyką, funkcjonariusze SG nie opisują w notatce całego przebiegu rozmowy i nie odnotowują wszystkich wypowiedzi cudzoziemca. Zamieszczają wyłącznie te informacje, które w ich ocenie są kluczowe do ustalenia celu przyjazdu cudzoziemca do Polski. Treść notatki, w tym także dobór zawartych w niej informacji, są całkowicie zależne od funkcjonariusza SG prowadzącego rozmowę z cudzoziemcem. Rozmowy nie są w żaden inny sposób rejestrowane, a samych notatek nie odczytuje się cudzoziemcom. Nie mają one zatem żadnej możliwości weryfikacji, ani tym bardziej sprostowania zawartych w notatkach informacji.

Brak możliwości weryfikowania przebiegu rozmów mających kluczowe znaczenie dla identyfikacji cudzoziemców jako osób poszukujących w Polsce ochrony międzynarodowej sprawia, że cudzo-



ziemcy należący do tej wrażliwej grupy nie mają gwarancji skutecznego dostępu do procedury rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Dlatego też, zdaniem Rzecznika, konieczne jest ustawowe doprecyzowanie obowiązków funkcjonariuszy w zakresie dokumentowania przebiegu rozmowy prowadzonej z cudzoziemcami podczas odprawy granicznej. Podstawą w tym zakresie powinno być protokołowanie rozmów na jednolitych formularzach, z obligatoryjnym pytaniem o zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. O wprowadzenie do porządku prawnego stosownych regulacji Rzecznik zwracał się m.in. do MSWiA<sup>334</sup>. Ministerstwo nie podzieliło jednak opinii Rzecznika.



### **Wizytacja lotniczego przejścia granicznego na terenie Portu Lotniczego Warszawa – Okęcie oraz przystąpienie Rzecznika do postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej cudzoziemce, która na ww. przejściu złożyła wniosek o przyznanie ochrony**

Przedstawiciele Biura RPO przeprowadzili wizytację lotniczego przejścia granicznego w Warszawie – Okęcie<sup>335</sup>, w celu oceny stosowanych przez Straż Graniczną procedur przyjmowania od cudzoziemców korzystających z ww. przejścia wniosków o udzielenie w Polsce ochrony międzynarodowej. Wizytacja przeprowadzona została w związku z otrzymaną przez Rzecznika informacją, że tego dnia na przejściu granicznym pojawi się cudzoziemka, która zamierza złożyć w Polsce wniosek o ochronę międzynarodową z powodu prześladowań doświadczonych w kraju pochodzenia na tle orientacji seksualnej.

W ocenie wizytujących, cudzoziemka została prawidłowo zidentyfikowana przez funkcjonariuszy Straży Granicznej jako osoba poszukująca w Polsce ochrony. Deklaracja cudzoziemki o zamiarze ubiegania się w Polsce o status uchodźcy, złożona podczas kontroli paszportowej, doprowadziła do przyjęcia od niej stosownego wniosku, a w konsekwencji do wszczęcia w tej sprawie postępowania przed Szefem Urzędu ds. Cudzoziemców. Rzecznik, mając na uwadze precedensowy charakter tej sprawy, zdecydował się przystąpić<sup>336</sup> do tego postępowania, a przedstawicielka Rzecznika wzięła udział w przeprowadzonym w jego trakcie przesłuchaniu wnioskodawczyni. Sprawa pozostaje w toku.



### **Pobyt humanitarny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dla obywatela Afganistanu i obywatela Rosji narodowości czeczeńskiej**

Do Rzecznika wpłynął wniosek jednej z organizacji pozarządowych o podjęcie interwencji w sprawie cudzoziemca – obywatela Afganistanu, wobec którego miała zostać wykonana decyzja o zobowiązaniu do powrotu do kraju pochodzenia, wydana w 2013 r. Od czasu wydania tego rozstrzy-

<sup>334</sup> XI.543.3.2019 z 30 marca 2019 r.

<sup>335</sup> W dniu 12 września 2019 r.

<sup>336</sup> XI.543.36.2019 z 5 listopada 2019 r.

gnięcia do października 2018 r., kiedy to cudzoziemiec otrzymał od Straży Granicznej informację o planowanym wykonaniu decyzji, żaden organ nie badał, czy wobec cudzoziemca nie wystąpiły nowe okoliczności, które uniemożliwiałyby wykonanie obowiązku opuszczenia terytorium Polski i powrotu do Afganistanu. W opinii Rzecznika deportacja cudzoziemca, bez ponownej analizy sytuacji panującej w kraju pochodzenia cudzoziemca oraz jego aktualnej sytuacji osobistej, mogła doprowadzić do naruszenia prawa cudzoziemca do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, gwarantowanych odpowiednio w art. 2 i art. 5 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także mogła stanowić nieuzasadnioną ingerencję w jego prawo do życia prywatnego, przed którą chroni art. 8 tej Konwencji.

Rzecznik zdecydował się skorzystać z uprawnienia, jakie daje mu art. 14 pkt 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich i skierował do Komendanta Placówki Straży Granicznej w Warszawie – Okęciu wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt w Polsce ze względów humanitarnych. Skierowane do właściwego organu administracji publicznej żądanie Rzecznika dotyczące wszczęcia postępowania administracyjnego jest dla tego organu wiążące. Komendant Placówki SG zobligowany był zatem do podjęcia postępowania w zgłoszonej przez Rzecznika sprawie. Postępowanie to zakończyło się decyzją Komendanta o udzieleniu cudzoziemcowi zgody na pobyt humanitarny<sup>337</sup>.

W grudniu 2018 r. Rzecznik wystąpił do Komendanta Placówki Straży Granicznej Warszawa – Okęcie z podobnym wnioskiem o wszczęcie z urzędu postępowania w przedmiocie udzielenia zgody na pobyt w Polsce ze względów humanitarnych obywatelowi Federacji Rosyjskiej narodowości czecheńskiej. Decyzja na podstawie której cudzoziemiec miał opuścić terytorium Polski wydana została w 2011 r. Jej wykonanie, bez uwzględnienia sytuacji osobistej cudzoziemca i szczególnej sytuacji jego małoletniego dziecka, mogło zdaniem Rzecznika doprowadzić do naruszenia prawa do życia rodzinnego. Komendant Placówki Straży Granicznej Warszawa – Okęcie udzielił cudzoziemcowi zgody na pobyt humanitarny<sup>338</sup>.



### Dostęp do akt o klauzuli „tajne” w postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej

Rzecznik zgłosił udział<sup>339</sup> w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie ze skargi cudzoziemca na decyzję Rady ds. Uchodźców o odmowie przyznania ochrony międzynarodowej w Polsce. Negatywna dla cudzoziemca decyzja wydana została w oparciu o zgromadzone w sprawie materiały niejawne. To na ich podstawie organ doszedł do przekonania, że wobec cudzoziemca zachodzą przesłanki wyłączające możliwość przyznania mu wnioskowanej ochrony. Strona i jej pełnomocnik nie mieli wglądu do wspomnianych materiałów, a Rada ds. Uchodźców, podobnie, jak Szef Urzędu ds. Cudzoziemców w pierwszej instancji, odstąpiła od uzasadnienia wydanej decyzji w części dotyczącej znajdujących się w tych materiałach informacji.

<sup>337</sup> Decyzja z 31 lipca 2019 r., ozn. NW-WA/2352/D-ZPH/2018.

<sup>338</sup> Decyzja z 27 września 2019 r., ozn. NW-WA/1 I/D-ZPH/2019.

<sup>339</sup> XI.543.10.2018 z 20 lutego 2019 r.

Przystępując do postępowania przed sądem administracyjnym Rzecznik podniósł zarzut naruszenia przez organy administracyjne prawa cudzoziemca do obrony (prawa do skutecznego środka zaskarżenia). Naruszenie to, zdaniem Rzecznika, wynikać miało m.in. z faktu, że negatywne decyzje w sprawie cudzoziemca zapadły w oparciu o dotyczące go dokumenty niejawne, do których ani on, ani jego pełnomocnik nie mieli dostępu, i do których nie mogli się odnieść, a polskie prawo nie zapewnia w takich przypadkach żadnych gwarancji procesowych, które nadawałyby istniejącym środkom zaskarżenia walor skuteczności. W osobnym piśmie procesowym Rzecznik przedstawił swoje uwagi do ustaleń faktycznych przedstawionych w materiale niejawnym. Pismo RPO również objęte zostało klauzulą niejawności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił<sup>340</sup> skargę cudzoziemca uznając m.in., iż wystarczający dla skutecznej ochrony interesów strony jest fakt, że dostęp do dokumentów niejawnych posiada sąd rozpatrujący sprawę. Równocześnie jednak sąd nie odniósł się do argumentacji przedstawionej w piśmie procesowym Rzecznika i całkowicie pominął uwagi dotyczące istotnych dla sprawy informacji niejawnych.

Rzecznik złożył<sup>341</sup> skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji. W skardze Rzecznik podniósł, że WSA nie podjął żadnych działań w kierunku weryfikacji informacji zawartych w niejawnym materiale dowodowym, nie przeprowadził żadnego uzupełniającego postępowania dowodowego, a nawet nie odniósł się do stawianych przez Rzecznika zarzutów. Nie sposób było zatem uznać, aby w niniejszej sprawie sąd wypełnił funkcję gwaranta prawa cudzoziemca do obrony oraz gwaranta skuteczności wnoszonych środków zaskarżenia.

Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił<sup>342</sup> skargę kasacyjną Rzecznika i uchylił wyrok WSA. NSA stwierdził, że WSA powinien był ustosunkować się do zarzutów Rzecznika, także odnoszących się do materiałów niejawnych, zwłaszcza w kontekście zarzutu niedopełnienia przez Radę obowiązku wyczerpującego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. W przypadku, gdy strona postępowania o przyznanie ochrony międzynarodowej nie ma dostępu do zebranych w jej sprawie materiałów niejawnych, to sąd administracyjny jest bowiem gwarantem jej prawa do obrony. Gwarancję taką sąd administracyjny ma zapewnić poprzez aktywne badanie, także z urzędu, wszelkich okoliczności sprawy, w tym również ustaleń faktycznych i dokonanej przez organy oceny materiału dowodowego objętego klauzulą niejawności.

<sup>340</sup> Wyrok z 22 lutego 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 3196/18.

<sup>341</sup> Pismo z 25 kwietnia 2019 r.

<sup>342</sup> Wyrok z 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2219/19.

# 3. wolności i prawa polityczne

## Art. 57 – Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń

*Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.*

### 1. Wolność zgromadzeń publicznych

Rzecznik jest adresatem wielu skarg obywateli w wypadkach, kiedy wolność zgromadzeń publicznych jest ograniczana. W związku z tym w Biurze RPO został opracowany raport „Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016–2018”, który stanowi prezentację wystąpień Rzecznika związanych z prowadzonymi sprawami generalnymi oraz indywidualnymi, a także omówienie podejmowanych działań.

W ocenie Rzecznika Policja, organy administracji państwowej oraz samorządowej powinny przy stosowaniu Prawa o zgromadzeniach, a także innych aktów odnoszących się do zgromadzeń publicznych, przyjmować taką wykładnię aktów prawnych, która zapewni możliwość nieskrępowanego korzystania z wolności zgromadzeń. Władze powinny też przestrzegać wypracowanych przez Trybunał Konstytucyjny i Europejski Trybunał Praw Człowieka standardów konstytucyjnych i europejskich w zakresie wolności zgromadzeń publicznych. Rzecznik podkreślił, że rolą państwa jest zapewnienie warunków do realizacji wolności, a ewentualna interwencja organów władzy publicznej powinna mieć zawsze charakter wyjątkowy. Dlatego też wydanie decyzji przez organ gminy o zakazie odbycia zgromadzenia powinno następować w wyjątkowych przypadkach i w oparciu o realne zagrożenia. Decyzja nie może być oparta jedynie na przypuszczeniach o niepokojowych zamiarach uczestników zgromadzeń. Natomiast funkcjonariusze policji i innych służb nie powinni podejmować czynności, które utrudniają bądź wręcz uniemożliwiają pokojowym manifestantom/kontrmanifestantom korzystanie z wolności zgromadzeń publicznych. Podejmowane przez Policję działania wobec uczestników zgromadzeń publicznych powinny być adekwatne do stwierdzonych naruszeń. Nie można zatem karać manifestantów za wyrażanie swoich poglądów, jeżeli przybierają one postać pokojowe-

go manifestowania. Także zastosowane przez Policję wobec uczestników zgromadzeń publicznych środki przymusu bezpośredniego powinny być proporcjonalne i adekwatne. Rzecznik zauważył także, że obowiązująca ustawa, z powodu ostatniej nowelizacji, znacznie ogranicza wolność zgromadzeń publicznych. Dlatego w celu zapewnienia korzystania z wolności zgromadzeń publicznych niezbędne jest dokonanie zmian w Prawie o zgromadzeniach, które przywrócić porządek prawny sprzed nowelizacji dokonanej w 2016 r. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>343</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prezydenta m.st. Warszawy oraz prezydentów największych miast w Polsce, Prezesa Związku Miast Polskich oraz Komendanta Głównego Policji z prośbą o analizę przesłanego raportu oraz uwzględnienie zawartych w nim uwag w swojej działalności.

Rzecznik uzyskał odpowiedzi od Prezydenta Miasta Kielce, Komendanta Głównego Policji, Prezydenta Miasta Gdańska, Prezydenta Miasta Torunia oraz Prezydenta Miasta Opoli.



### Odwołania od zakazów Marszów Równości

Równoległe do znacznego wzrostu liczby marszów równości organizowanych w różnych miastach, ochrona prawa do pokojowego gromadzenia się realizowanego poprzez możliwość organizacji marszu, jest coraz częściej ograniczana przez organy gminy – prezydentów miast, nieprawidłowo stosujących przepisy ustawy – Prawo o zgromadzeniach<sup>344</sup>. W 2019 r. Rzecznik aż 6-krotnie interweniował w sprawach marszów równości, zakazywanych przez prezydentów miast, tj. w Gnieźnie w kwietniu 2019 r., w Rzeszowie w czerwcu 2019 r., w Kielcach w lipcu 2019 r., w Gorzowie Wielkopolskim w sierpniu 2019 r., w Lublinie we wrześniu 2019 r. i w Nowym Sączu we wrześniu 2019 r.<sup>345</sup>. Przystępując do postępowań sądowych, w których organizatorzy odwoływali się od ww. zakazów Rzecznik stawał w obronie prawa do wolności zgromadzeń podnosząc, że zakaz marszu jest jego nieproporcjonalnym ograniczeniem.

Rzecznik podkreślał w pismach procesowych, że jeżeli w ocenie prezydenta miasta istnieje zagrożenie życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach, jego obowiązkiem jest wezwanie organizatora zgłoszonego później zgromadzenia (kontrmanifestacji) do zmiany miejsca lub czasu zgromadzenia. Ponadto dokonując oceny, czy zgłoszone zgromadzenie zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, prezydenci miast powinni odnosić się wyłącznie do zachowania organizatorów i uczestników danego zgromadzenia, nie zaś do zachowania osób trzecich (w tym kontrmanifestantów). Cel zgromadzenia może być przy dokonywaniu tej oceny istotny. Organy administracji mają obowiązek umożliwić przeprowadzenie pokojowego zgromadzenia również wtedy, kiedy jego uczestnicy będą prezentować idee odmienne od poglądów większości, a dodatkowo takie zgromadzenie będą się starali zakłócić lub udaremnić uczestnicy kontrmanifestacji. Przesłanki pozwalające na wydanie zakazu zgromadzenia nie mogą być interpretowane rozszerzająco, w szczególności zaś nie mogą opierać się wyłącznie na ogólnych prognozach lub przypuszcze-

<sup>343</sup> VII.613.1.2019 z 29 stycznia 2019 r.

<sup>344</sup> Ustawa z 24 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 631).

<sup>345</sup> Kolejno: XI.613.1.2019 z 9 kwietnia 2019 r., XI.613.2.2019 z 7 czerwca 2019 r., XI.613.3.2019 z 4 lipca 2019 r., XI.613.4.2019 z 20 sierpnia 2019 r.; XI.613.6.2019 z 25 września 2019 r.; XI.613.7.2019 z 27 września 2019 r.

niach i muszą uwzględniać wartości i normy wyższego rzędu wynikające z Konstytucji i przepisów prawa międzynarodowego.

We wszystkich wskazanych postępowaniach sądy przychyliły się do argumentacji organizatorów i Rzecznika, uchylając ostatecznie wydane przez prezydentów miast zakazy<sup>346</sup>.

---

<sup>346</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt I Ns 77/19; Postanowienie Sądu Okręgowego w Rzeszowie z 8 czerwca 2019 r., sygn. akt I Ns 185/19; *Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie* z 10 lipca 2019 r., sygn. akt I Ns 267/19; Postanowienie Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z 21 sierpnia 2019 r., sygn. akt I Ns 129/19, *Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie* z 27 września 2019 r., sygn. akt I ACz 1117/19, *Postanowienie Sądu Okręgowego w Nowym Sączu* z 27 września 2019 r., sygn. akt I Ns 266/19.

# 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. Ocena zgodności z Konstytucją ustawy o kołach gospodyń wiejskich

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problem nieadekwatności obowiązujących przepisów dotyczących osób pragnących podjąć aktywność w ramach Kół Gospodyń Wiejskich (KGW) oraz kwestia wątpliwości dotyczących zgodności z Konstytucją ustawy o kołach gospodyń wiejskich<sup>347</sup> (dalej jako: „ustawa o KGW”). Rzecznik zgłaszał uwagi na etapie prac nad projektem ustawy, a także po jej wejściu w życie.

Szczególnie istotne zastrzeżenia budzi treść art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o KGW. Przepisy te przewidują, że na terenie jednej wsi może zostać utworzone jedno koło gospodyń wiejskich w rozumieniu niniejszej ustawy, a terenem działalności koła gospodyń wiejskich może być jedna bądź więcej wsi. Rzecznik zwrócił uwagę, że przepisy te w istotny sposób ograniczają możliwość skorzystania z nowej formy organizacyjnej, jaką mają być KGW. Nie wszystkie zainteresowane podmioty, spełniające ustawowe kryteria, mogą założyć bądź zostać członkami KGW. Ograniczenie to ma szczególnie istotne znaczenie w przypadku miejscowości o dużej ilości mieszkańców. Podobne wątpliwości dotyczą treści art. 4 ust. 5 ustawy o KGW, zgodnie z którym jednocześnie można być członkiem tylko jednego koła gospodyń wiejskich. Co istotne, ustawodawca nie przewiduje takiego ograniczenia np. w przypadku stowarzyszeń, czy związków zawodowych. Rzecznik zauważył, że jednym z podstawowych uprawnień wynikających z konstytucyjnie chronionej wolności zrzeszania się jest prawo dobrowolnego przystępowania do zrzeszeń. W praktyce ograniczenie możliwości tworzenia KGW może prowadzić również do wymuszania członkostwa na osobach zaangażowanych w życie społeczności lokalnej, które nie będą mogły samodzielnie założyć KGW. Może to z kolei stanowić pośrednie ograniczenie negatywnego aspektu wolności zrzeszania się, który rozumie się jako prawo do niewstępowania do określonych zrzeszeń. Tworząc nowe formy organizacyjne, z których mogą skorzystać obywatele, ustawodawca powinien mieć na uwadze konieczność zapewnienia jednostkom swobody działania. Projektowana treść art. 4 ustawy o KGW może natomiast, w opinii Rzecznika, wymuszać na mieszkańcach wsi przystępowanie do określonych KGW. Zastrzeżenia Rzecznika budził ponadto fakt, że w ustawie o KGW nie przewidziano możliwości tworzenia KGW na terenach miast, mimo że część polskich miast posiada zróżnicowaną strukturę i obejmuje tak-

<sup>347</sup> Ustawa z 9 listopada 2018 r. (Dz.U. poz. 2212).

że tereny, gdzie występuje kultura wiejska. Ustawodawca, mając na uwadze ten problem, dodał do ustawy art. 4 ust. 1a, zgodnie z którym KGW mogą być tworzone także na terenach miast.

Rzecznik zwrócił się<sup>348</sup> do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie i ocenę zasadności podjęcia zmian legislacyjnych w ustawie o kołach gospodyń wiejskich w celu zapewnienia jej zgodności z Konstytucją.

Minister wyjaśnił<sup>349</sup>, że ustawa o kołach gospodyń wiejskich wychodzi naprzeciw pilnej potrzebie nadania kołom gospodyń wiejskich osobowości prawnej i umożliwienia tym organizacjom bezproblemowego jej uzyskania poprzez wpis do Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich, prowadzonego przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Uzyskanie osobowości prawnej w sposób realny umożliwia zorganizowanie się tych osób i stworzenie samorządnej podmiotu, który nie tylko posiada osobowość prawną ale przede wszystkim uzyskuje możliwość samodzielnego funkcjonowania w obrocie prawnym, jak również brania udziału w różnych systemach wsparcia realizowanych na terytorium Polski. Minister zapewnił, że ustawa ma na celu wspieranie rozwoju i kultury wsi. Społeczno-ekonomiczne oraz historyczne uwarunkowania życia na wsi ustawodawca uznał za przesłanki przemawiające za zasadnością wprowadzenia ograniczenia terytorialnego, tak aby organizacje te były tworzone i funkcjonowały w nierozzerwalnym związku z terenem wiejskim, na którym powstały.

## 2. Uprawnienie do przejazdów ulgowych studentów będących obywatelami Polski, którzy kształcą się na zagranicznych uczelniach

Rzecznik przystąpił<sup>350</sup> do postępowania ze skargi konstytucyjnej dotyczącej dokumentów poświadczających uprawnienie do przejazdów ulgowych studentów będących obywatelami Polski, którzy kształcą się na zagranicznych uczelniach. Rzecznik przedstawił<sup>351</sup> stanowisko, że § 9 ust. 4 pkt 1 lit. b rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego<sup>352</sup> w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje obywatelom polskim, studentom w wieku do lat 26, studiującym za granicą, pragnącym skorzystać z przyznanej ustawą ulgi komunikacyjnej, posiadanie międzynarodowej legitymacji studenckiej International Student Identity Card – ISIC, jest niezgodny z chronioną konstytucyjnie wolnością zrzeszania się oraz z zasadą, że nikt nie może być obowiązyany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.

Zgodnie ze wskazanym przepisem rozporządzenia dokumentem poświadczającym uprawnienie studentów – obywateli polskich studiujących za granicą do ukończenia 26. roku życia do korzystania z ulgi 51% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, pociągach ekspresowych, na podstawie biletów jednorazowych, jest międzynarodowa legitymacja studencka International Student Identity Card (ISIC) okazywa-

<sup>348</sup> VII.6.12.27.2018 z 21 stycznia 2019 r.

<sup>349</sup> Pismo z 22 lutego 2019 r.

<sup>350</sup> VII.7033.37.2019 z 30 lipca 2019 r., sygn. akt SK 42/19.

<sup>351</sup> Pismo z 24 września 2019 r.

<sup>352</sup> Rozporządzenie z 25 października 2002 r. (Dz.U. Nr 179 poz. 1495, ze zm.).



na wraz z dowodem osobistym lub innym dokumentem umożliwiającym stwierdzenie tożsamości i wieku osoby uprawnionej. Rozporządzenie nie przewiduje innej możliwości potwierdzenia posiadania uprawnienia do ulgowych przejazdów niż posiadanie legitymacji ISIC. Legitymacja ISIC jest co prawda dokumentem rozpoznawalnym na całym świecie, a wiele instytucji zaadaptowało ją nawet jako legitymację studencką swojej uczelni. Jednak warunkiem jej uzyskania jest przystąpienie do stowarzyszenia, które sprawuje pieczę nad należyłą weryfikacją przesłanek pozwalających na uznanie danej osoby za studenta. Stowarzyszenie pobiera opłatę za wyrobienie legitymacji, która to opłata stanowi jednocześnie składkę członkowską. W ocenie Rzecznika wybór tego rodzaju dokumentu prowadzi do ograniczenia konstytucyjnie chronionej wolności zrzeszania się w aspekcie negatywnym. Studenci, którzy nie będą chcieli przystąpić do stowarzyszenia, nie będą mogli skorzystać z ulgi na przejazdy, mimo że znajdują się w grupie podmiotów do takiej ulgi uprawnionych. Tym samym wybór legitymacji ISIC, jako dokumentu potwierdzającego uprawnienie do ulgi, oznacza, że członkowie stowarzyszenia traktowani są w sposób bardziej uprzywilejowany względem studentów, którzy członkami tej organizacji nie są, prawo wyklucza bowiem w przypadku tych drugich możliwość skorzystania z ulgi. Rozwiązanie to, uzależniając uprawnienie do ulgi od przystąpienia do stowarzyszenia, w ocenie Rzecznika, godzi w istotę wolności zrzeszania się, negując zasadę dobrowolności wstępowania do zrzeszeń, która służyć ma rozwijaniu obywatelskiej aktywności społecznej. Prawodawca nie szanuje autonomii jednostki w zakresie podejmowania decyzji dotyczącej przystąpienia bądź nie do określonego stowarzyszenia, co pozostaje w sprzeczności z celem, jakiemu wolność zrzeszeń służy. Rzecznik zauważył również, że osoby chcące skorzystać z ulgi, muszą ujawnić swoje dane prywatnemu stowarzyszeniu, a z nieujawnieniem takich danych wiążą się negatywne konsekwencje dla jednostki w postaci niemożności skorzystania z ulgi. Z żadnego z przepisów ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, ani z żadnego innego aktu o randze ustawy nie wynika obowiązek ujawnienia danych osobowych podmiotowi wydającemu legitymację ISIC, jakim jest stowarzyszenie w celu uzyskania dokumentu umożliwiającego skorzystanie z ulgi na przejazdy. Nie negując faktu, że państwo może wprowadzić regulacje prawne, które z nieujawnieniem informacji na swój temat określone podmiotowi wiązać będą negatywne konsekwencje, obowiązek ujawnienia takich informacji, w świetle przepisów Konstytucji, powinien wynikać z ustawy, a nie z aktu, jakim jest rozporządzenie.

Rzecznik oczekuje na rozstrzygnięcie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

# 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.



### Zwolnienie z pracy działaczy związkowych

Do Rzecznika zwrócił się Region Małopolski NSZZ Solidarność wskazując na zwolnienie z pracy, w związku z powstałym sporem zbiorowym, trzech działaczy związkowych objętych szczególną ochroną stosunku pracy.

Rzecznik wystosował<sup>353</sup> pismo w tej sprawie do Okręgowego Inspektora Pracy o rozważenie możliwości przeprowadzenia kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów ustawy o związkach zawodowych.

W odpowiedzi Okręgowy Inspektor Pracy poinformował, że powołał zespół do przeprowadzenia kontroli we wskazanej firmie. Po zakończeniu czynności kontrolnych Rzecznikowi zostanie przekazane ostateczne stanowisko.

<sup>353</sup> III.7044.93.2019

# 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. Skutki uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej

W zainteresowaniu Rzecznika pozostają sprawy z zakresu skutków ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów<sup>354</sup> z uwagi na poważne zastrzeżenia wobec zgodności postanowień tej ustawy z Konstytucją.

Mając na uwadze dotychczasowe orzecznictwo<sup>355</sup> Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, które przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, iż treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego ich z pracodawcą publicznym stosunku pracy. To oparte na racjonalnych przesłankach (bo wynikających z treści obowiązującego prawa) zaufanie do państwa i stanowione przez to państwo prawa zostało jednak zerwane poprzez wprowadzenie do obrotu prawnego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej. Przepis ten przewiduje wygaśnięcie z mocy samego prawa stosunków pracy wspomnianych członków służby zagranicznej.

Zarzuty niekonstytucyjności dotyczą art. 2 i 60 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika usprawiedliwione i potwierdzone treścią obowiązującego prawa były oczekiwania pracowników służby zagranicznej, że jeśli złożą zgodne z prawdą oświadczenia lustracyjne, to nie spowoduje to negatywnych skutków w zakresie łączącego stosunku pracy z pracodawcą publicznym. Takie negatywne skutki, w związku z zapewnieniem złożonym przez ustawodawcę, powstawały bowiem wyłącznie wówczas, gdy osoba lustrwana złożyła niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne (art. 21e ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów). To przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane. Dlatego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie,

<sup>354</sup> Ustawa z 14 grudnia 2018 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 9).

<sup>355</sup> Wyrok z dnia 11 maja 2007 r. sygn. akt K 2/07, OTK z 2007 r. Nr 5/A, poz. 48; wyrok z dnia 5 marca 2003 r. sygn. akt K 7/01, OTK z 2003 r. Nr 3/A, poz. 19.

że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać. Przyrzeczenie takie, chociaż wciąż jest utrzymywane w stosunku do szerokiej grupy funkcjonariuszy publicznych, może zostać w dowolnym momencie uchylone w stosunku do wyspecyfikowanej kategorii podmiotów.

Zgodnie z art. 60 Konstytucji obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Nie ulega wątpliwości, że wskazane przepisy ingerują w prawo dostępu do służby publicznej, pozbawiając obywateli polskich, którzy złożyli oświadczenie o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami, dostępu do służby publicznej świadczonej na podstawie przepisów ustawy o służbie zagranicznej.

Rzecznik przystąpił<sup>356</sup> do licznych postępowań sądowych dotyczących tego typu spraw.

## 2. Konieczność wydania decyzji w przedmiocie wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza Służby Celno – Skarbowej

W związku z konsolidacją służb celno-skarbowych Rzecznik zgłosił udział w kilku postępowaniach sądowno-administracyjnych w sprawach dotyczących bezczynności Dyrektorów Izb Administracji Skarbowych w zakresie wydania deklaratoryjnej decyzji potwierdzającej wygaśnięcie stosunków służbowych.

W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 1 lipca 2019 r. podjął uchwałę<sup>357</sup>, w której wyodrębnił trzy rodzaje rozwiązań prawnych dotyczących zmiany stosunku służbowego dotychczasowych funkcjonariuszy Służby Celnej w stosunek służbowy lub stosunek pracy w Służbie Celno-Skarbowej powołanej w celu przeprowadzenia reformy szeroko rozumianej administracji skarbowej.

**Pierwsze rozwiązanie** można określić jako kontynuację stosunku służbowego. Następuje ono w następstwie złożenia przez właściwy organ propozycji pełnienia służby na nowych warunkach jej pełnienia (zgodnie z art. 165 ust. 7 w zw. z art. 169 ust. 4 zd. 1 p.w. KAS). Przy tym ustawodawca wyraźnie stanowi w tym drugim przepisie, że propozycja pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej następuje w drodze decyzji administracyjnej ustalającej warunki pełnienia służby.

**Drugie rozwiązanie** polega na wygaśnięciu dotychczasowego stosunku służbowego. Następuje ono w wyniku niezłożenia funkcjonariuszowi propozycji dalszego zatrudnienia lub w przypadku niezaakceptowania przez niego propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby w określonym przez prawo terminie (zgodnie z art. 170 ust. 1 pkt 1 i 2 p.w. KAS). W takim przypadku dochodzi do wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza, które traktuje się jak zwolnienie ze służby. Tutaj podstawę do wydania decyzji o zwolnieniu ze służby stanowi art. 170 ust. 1 i 3 p.w. KAS. w związku z art. 276 ust. 1 i 2 ustawy o KAS. Znaczenie tego ostatniego przepisu nie budzi wątpliwości. Zgodnie z nim decyzję administracyjną wydaje się wyłącznie w przypadkach przeniesienia funkcjonariusza, powierzenia mu pełnienia obowiązków na innym stanowisku służbowym, przeniesienia na inne

<sup>356</sup> III.7044.51.2019; III.7040.76.2019; III.7044.86.2019; III.7044.84.2019; III.7042.91.2019; III.7044.85.2019; III.7044.3.2020; III.7044.97.2019; III.7044.95.2019; III.7044.94.2019; III.7044.102.2019; III.7043.5.2020; III.7044.96.2019

<sup>357</sup> Sygn. akt. I OPS 1/19.

stanowisko, zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych czy zwolnienia ze służby. Dodać przy tym należy, że z treści przytoczonych przepisów wynika, że wyliczenie zawartych w nich przesłanek wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza posiada charakter zamknięty

**Trzecie rozwiązanie** z kolei polega na przekształceniu dotychczasowego stosunku służbowego w stosunek pracy na skutek złożenia dotychczasowemu funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę i jej przyjęcia. Podczas przekształcenia stosunków pracy we wskazanym zakresie nie wymagano wydania aktu, który kończyłby dotychczasowy stosunek prawny, aby można było ustanowić nowy stosunek pracy. Przekształcenie w znaczeniu prawnym oznacza zatem, że dotychczasowy stosunek prawny ulega transpozycji w nowy. Stary stosunek prawny nie zostaje zakończony, lecz zmieniony, a więc nie ma potrzeby wydawania aktu administracyjnego lub podejmowania czynności, które jednoznacznie określałyby datę i przyczyny zakończenia poprzedniego stosunku prawnego.

Przedstawiony przez Naczelną Sąd Administracyjny pogląd w sprawie wygaśnięcia stosunków służbowych (**drugie rozwiązanie**) pozostaje zbieżny ze stanowiskiem prezentowanym przez Rzecznika w sprawach, w których zgłosił swój udział.

### 3. Przeprowadzanie corocznej indywidualnej oceny służbowej żołnierzy zawodowych



Omówienie:

Ochrona praw żołnierzy.

# Art. 61 ust. 1

## – Prawo dostępu do informacji publicznej

*Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.*

### 1. Ograniczenie dostępu do informacji publicznej, jaką stanowią pytania egzaminacyjne z przeprowadzonych już egzaminów

Rzecznik zgłosił<sup>358</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Naczelnej Rady Lekarskiej o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry<sup>359</sup>.

Jako przedmiot kontroli w niniejszej sprawie Rzecznik wskazał art. 14c ust. 4 i 5 oraz art. 16 rc ust 6 i 7 ustawy zawodach lekarza i lekarza dentystry. Przepisy te wprowadzają dla ogółu obywateli ograniczenie dostępu do informacji publicznej w postaci pytań przeprowadzonych Lekarskich Egzaminów Końcowych (LEK), Lekarsko-Dentystycznych Egzaminów Końcowych (LDEK) oraz Państwowych Egzaminów Specjalizacyjnych (PES) przez okres 5 lat. Ponadto, we wcześniejszym okresie zawężają również podmiotowo możliwość dostępu do tych informacji oraz wprowadzają ograniczenia dotyczące formy tego dostępu. Wgląd do pytań jest więc możliwy tylko dla osób przystępujących do egzaminu i wyłącznie w drodze okazania ich w siedzibie Centrum Egzaminów Medycznych (CEM). Rzecznik w pełni podzielił pogląd Wnioskodawcy wyrażony również przez Trybunał Konstytucyjny<sup>360</sup>, iż nie sposób wykazać konstytucyjnych przesłanek, które mogłyby uzasadniać ograniczenie dostępu do informacji publicznej, jaką stanowią pytania egzaminacyjne z przeprowadzonych już LEK, LDEK i PES. Rzecznik zwrócił ponadto uwagę, że całkowite wyłączenie dostępu do informacji publicznej we wskazanym zakresie przez okres 5 lat powoduje wyłączenie spod kontroli społecznej podstawowego przedmiotu działalności organu publicznego, jakim jest CEM. Forma udostępnienia pytań przewidziana we wskazanych przepisach w istotny sposób ogranicza też prawo osób, które uczestniczyły w egzaminach medycznych do informacji wytworzonych przez podmiot publiczny i w bezpośredni sposób dotyczących ich sytuacji życiowej. Przepisy te uniemożliwiają również wykorzystanie tych informacji publicznych w uzasadnionych celach np. w celach edukacyjnych. W ocenie Rzecznika kwestionowane przepisy naruszają więc

<sup>358</sup> VII.6060.20.2019 z 16 maja 2019 r., sygn. akt K 13/19.

<sup>359</sup> Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 537, ze zm.).

<sup>360</sup> Wyrok TK z 7 czerwca 2016 r., sygn. akt K 8/15.

istotę prawa do informacji publicznej. Wyłączają bowiem bez uzasadnionej konstytucyjnie przyczyny pewien obszar działalności organów władzy publicznej z zakresu prawa dostępu do informacji publicznej, a tym samym czynią niemożliwym realizowanie podstawowych funkcji tego konstytucyjnego prawa. Mając na uwadze powyższe, zdaniem Rzecznika, art. 14c ust. 4 i 5 oraz art. 16rc ust. 6 i 7 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry są niezgodne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

Rzecznik oczekuje na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie.

## 2. Ocena zgodności artykułu 11c ustawy o KRS z Konstytucją

Rzecznik przystąpił<sup>361</sup> do toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania z wniosku grupy posłów na Sejm VIII Kadencji, którzy wnieśli o stwierdzenie przez TK, że art. 11c ustawy o KRS<sup>362</sup> rozumiany w ten sposób, że przepis ten nie daje podstaw do odmowy udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybieranego spośród sędziów jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do ochrony życia prywatnego, prawem do autonomii informacyjnej oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W grudniu 2019 r. grupa posłów na Sejm IX Kadencji ponownie złożyła wniosek w tej sprawie. W nowym wniosku jako dodatkowy przedmiot kontroli wskazano art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>363</sup> (dalej jako: „u.d.i.p.”), rozumiany w ten sposób, że wyrażenie przez sędziego poparcia dla kandydata do KRS ma związek z wykonywaniem przez sędziego wyrażającego takie poparcie funkcji publicznych, a zatem dostęp do takiej informacji nie podlega ograniczeniu ze względu na ochronę prywatności tego sędziego.

Rzecznik wniósł o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie w całości, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W ocenie Rzecznika, wskazany przez wnioskodawcę art. 11c ustawy o KRS jest nieadekwatnym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, zaś stanowisko grupy posłów jest nieprawidłowe. Nie sposób bowiem zgodzić się z poglądem, że w orzecznictwie sądów administracyjnych doszło do nadania zupełnie nowej treści normatywnej art. 11c ustawy o KRS. Wręcz przeciwnie, sposób rozumienia tego przepisu przyjęty przez sądy administracyjne jest zgodny z jego wykładnią językową i systemową. Niezależnie od intencji ustawodawcy, w treści tego przepisu nie został bowiem sformułowany zakaz udostępnienia informacji publicznej zgodnie z przepisami u.d.i.p. Nie określono w nim również w sposób szczegółowy zasad i trybu udostępniania informacji publicznej, co pozwałoby uznać, że wyłącza on zastosowanie u.d.i.p zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 tej ustawy. Możliwość udostępnienia wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata do KRS nie wynika więc z normy wyrażonej w art. 11c ustawy o KRS, ale z przepisów u.d.i.p. Nie jest więc możliwa ocena zgodności tego przepisu z art. 47 i art. 51 Konstytucji.

<sup>361</sup> VII.6060.43.2019 z 9 września 2019 r., sygn. akt K 16/19.

<sup>362</sup> Ustawa z 12 maja 2011 r. (Dz.U. z 2019 r. poz.84, ze zm.).

<sup>363</sup> Ustawa z 6 września 2011 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 1429).

Rzecznik zauważył, że wniosek złożony w niniejszej sprawie zmierza *de facto* do nadania art. 11c ustawy o KRS treści normatywnej, której przepis ten nie posiada, a nie do wyeliminowania naruszającej standardy konstytucyjne wykładni. Wnioskodawca kwestionuje bowiem niedopatrzenie się przez sądy administracyjne w art. 11c ustawy o KRS normy, której przepis ten w rzeczywistości nie zawiera. Dokonanie kontroli zgodnie z treścią wniosku wymagałoby od Trybunału Konstytucyjnego wykroczenia poza przyznane mu przepisami prawa kompetencje. Wydanie wyroku interpretacyjnego zgodnie z treścią wniosku należy więc uznać za niedopuszczalne.

W ocenie Rzecznika za niedopuszczalne należy również uznać wydanie orzeczenia w zakresie dotyczącym wskazanego jako przedmiot kontroli art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Wnioskodawcy domagają się bowiem *de facto* dokonania przez Trybunał Konstytucyjny kontroli stosowania prawa przez sądy administracyjne. Wskazany przepis zawiera ogólne przesłanki ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej, które każdorazowo podlegają subsumpcji do określonych stanów faktycznych dokonywanej przez organy zobowiązane do udzielania informacji publicznej i przez sądy administracyjne dokonujące kontroli zgodności z prawem działalności organów administracji publicznej. Wnioskodawcy nie kwestionują w niniejszej sprawie zgodności przesłanek wskazanych w art. 5 ust. 2 u.d.i.p., a więc normatywnej treści tego przepisu, z konstytucyjnymi standardami ograniczeń praw i wolności, ale domagają się dokonania kontroli zastosowania jednej z tych przesłanek do konkretnego stanu faktycznego.

W razie nieuwzględnienia przez Trybunał wniosku o umorzenie niniejszego postępowania, Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że art. 11c ustawy o KRS w rozumieniu utrwalonym w orzecznictwie sądów administracyjnych nie jest niezgodny z art. 2, 47 i 51 Konstytucji, a art.5 ust. 2 u.d.i.p. jest zgodny z art. 47 i art. 51 Konstytucji.



# Art. 61 ust. 2

## – Prawo dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy

1. *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.*
2. *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.*
3. *Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.*

### **1. Konieczność wprowadzenia zmian w regulacjach dotyczących wstępu do budynku Sejmu**

Do Rzecznika wpływały skargi, w których obywatele wskazywali na trudności ze wstępem do budynku Sejmu RP i uczestniczeniem w obradach m.in. komisji sejmowych, a także zespołów parlamentarnych.

Do Rzecznika zwróciła się m.in. ekipa przygotowująca film dokumentalny, która była zainteresowana uczestniczeniem (i rejestracją przebiegu) jednego z posiedzeń komisji Sejmu RP. Niestety, członkowie tej ekipy nie uzyskali jednorazowych kart prasowych. Szczegółową procedurę uzyskiwania takich kart określa zarządzenie Marszałka Sejmu w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu, zgodnie z którym karty prasowe są wydawane dziennikarzom w celu wykonywania czynności zawodowych na terenie Sejmu i Senatu. W tym zakresie, zgodnie z wyjaśnieniami jakie uzyskano od Szefa Kancelarii Sejmu RP, przywoływana jest definicja dziennikarza zawarta w Prawie prasowym, zgodnie z którą dziennikarzem jest „osoba zajmująca się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych, pozostająca w stosunku pracy z redakcją albo zajmująca się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji”. Ekipa filmowa przygotowująca film dokumentalny na zlecenie podmiotu zajmującego się produkcją filmową, takich przesłanek nie spełniała. Ekipa filmowców nie mogła skorzystać również w praktyce z możliwości wynikającej z Regulaminu Sejmu, który stanowi że „w posiedzeniu komisji, na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego, mogą uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji, a także inne osoby”. W rozpatrywanej sprawie ani prezydium komisji, ani jej przewodniczący zaproszenia takiego nie wystosowali. W efekcie ekipa filmowców nie uzyskała zgody na wstęp do budynku Sejmu RP i rejestrację przebiegu posiedzenia komisji Sej-

mu RP, przez co możliwości realizowania filmu dokumentalnego w zaplanowanej formule zostały faktycznie i bezpowrotnie ograniczone. Ograniczenie to nastąpiło bez wskazania konkretnej przyczyny. Żadna z istniejących procedur uczestniczenia w pracach komisji Sejmu RP nie okazała się adekwatna i skuteczna w opisanej sytuacji. Rzecznik zwrócił się<sup>364</sup> do Marszałka Sejmu z prośbą o rozważenie konieczności zainicjowania zmian regulacji prawnych we wskazanym powyżej zakresie oraz o poinformowanie o stanowisku zajęтым w tej sprawie.

W odpowiedzi Szefowa Kancelarii Sejmu poinformowała<sup>365</sup>, że sprawa podniesiona przez Rzecznika jest przedmiotem kontroli sądowo-administracyjnej i dopiero po jej prawomocnym rozstrzygnięciu można będzie wyciągnąć właściwe wnioski dotyczące celowości dokonywania zmian w obowiązujących przepisach oraz ewentualnego kierunku takich zmian. Zapewniła również, że w momencie rozpoczęcia ewentualnych prac legislacyjnych przytoczone przez Rzecznika argumenty i sugestie będą istotnym wkładem merytorycznym w opracowanie nowych uregulowań.

---

<sup>364</sup> VII.600.20.2017 z 15 stycznia 2019 r.

<sup>365</sup> Pismo z 20 lutego 2019 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. Dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami

W 2018 r. Rzecznik powrócił do kwestii właściwego dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami, a w szczególności faktycznego wypełniania kryteriów, o których mowa w przepisach prawa.

Kontynuując wcześniejsze działania, pracownicy Biura RPO w 2018 r., tj. bezpośrednio przed wyborami samorządowymi, przeprowadzili wizytacje 157 lokali wyborczych posiadających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, znajdujących się w 23 miejscowościach. W toku kontroli zrealizowanej przez Biuro Rzecznika ocenie podlegały w pierwszej kolejności warunki techniczne lokali określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. W wyniku przeprowadzonej kontroli przedstawiciele Biura RPO stwierdzili uchybienia w 123 lokalach, co stanowiło 78% wszystkich wizytowanych lokali wyborczych. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, mimo wielu działań, lokale obwodowych komisji wyborczych, wbrew posiadanemu statusowi, wciąż pozostają faktycznie niedostosowane do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami, co w ocenie Rzecznika znacząco ogranicza skuteczność tej ważnej gwarancji zasady powszechności wyborów. Podobnie jak w latach ubiegłych, zwrócono także uwagę na bezpośrednią okolicę lokali wyborczych. Z dotychczasowych ustaleń wynika bowiem, że nawet najlepiej dostosowane lokale są wciąż trudno dostępne dla osób z niepełnosprawnościami z uwagi m.in. na liczne przeszkody i bariery przed budynkiem. Wobec powyższego Rzecznik przekazał<sup>366</sup> Pełnomocnikowi Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz Pełnomocnikowi Rządu ds. Równego Traktowania raport z pełnymi ustaleniami kontroli lokali obwodowych komisji dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych wraz z rekomendacjami. Zwrócił się ponadto z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia działań – w zakresie przysługujących obu Pełnomocnikom kompetencji – zmierzających do zapewnienia ochrony praw wyborczych wyborców z niepełnosprawnościami. W przekonaniu Rzecznika jest to bowiem kwestia niezmiernie istotna w obliczu wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz do Sejmu RP i do Senatu RP.

<sup>366</sup> VII.602.6.2014 z 19 kwietnia 2019 r.

W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wskazał<sup>367</sup>, że po wyborach w 2018 r., których organizacją dotyczyła kontrola Rzecznika, nie wpłynęły na jego ręce skargi związane z niedostosowaniem lokali wyborczych, czy też niewłaściwą ich obsługą przez organy wykonawcze gmin. Niemniej jednak Państwowa Komisja Wyborcza podjęła, zgodnie ze swoimi kompetencjami, szereg działań naprawczych mających na celu wyeliminowanie niewłaściwych postaw członków obwodowych komisji wyborczych, uczulając ich na problematykę dostosowania lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz edukując ich w zakresie wypełniania obowiązków nałożonych przez Kodeks Wyborczy. Zagadnienia dotyczące dostosowania do potrzeb niepełnosprawnych wyborców bezpośredniej okolicy lokali wyborczych jest zagadnieniem dość trudnym do zrealizowania, dlatego wymaga dokładniejszego przeanalizowania i doprecyzowania w zakresie oczekiwań i potrzeb osób niepełnosprawnych.

Rzecznik zwrócił się<sup>368</sup> w tej sprawie również do Zastępców Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia działań, w zakresie przysługujących Komisji kompetencji, zmierzających do zapewnienia skuteczniejszej ochrony praw wyborczych wyborców z niepełnosprawnościami.

Zastępca Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej zapewnił<sup>369</sup>, że Komisja ma pełną świadomość, iż jednym z istotnych zadań należących do wszystkich podmiotów i organów odpowiedzialnych za organizację wyborów jest zapewnienie wszystkim wyborcom, w tym w szczególności wyborcom niepełnosprawnym, zarówno możliwości uzyskiwania kompleksowych informacji o wyborach, jak też oddania głosu w lokalu wyborczym bez żadnych utrudnień. Poinformował także, że Państwowa Komisja Wyborcza po otrzymaniu informacji dotyczących przebiegu głosowania i korzystania przez wyborców z nakładek sporządzonych w alfabecie Braille'a w wyborach do Parlamentu Europejskiego, dokona analizy w tym zakresie i podejmie decyzje o kształcie procedury w tym zakresie w kolejnych wyborach, o ile kwestia ta nie zostanie uprzednio uregulowana w Kodeksie wyborczym.

Pracownicy Biura RPO w dniach 24 i 25 maja 2019 r., tj. bezpośrednio przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzili wizytacje 137 lokali obwodowych komisji wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, znajdujących się w 26 miejscowościach. W wyniku przeprowadzonej kontroli pracownicy Biura RPO stwierdzili uchybienia w 103 lokalach, co stanowiło 75% wszystkich wizytowanych lokali wyborczych.

W kontekście wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP aktualne pozostawały więc wnioski i rekomendacje sformułowane w przygotowanej przez Biuro RPO na początku 2019 r. publikacji pt. „Dostosowanie lokali obwodowych komisji wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z wyborów samorządowych 2018 roku”. W opinii Rzecznika konieczne jest dążenie do stanu, w którym wszystkie lokale wyborcze będą w pełni dostosowane do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Do tego czasu należy rozważyć również potrzebę zwiększenia wymogów przygotowania lokali wyborczych innych niż posiadające formalnie status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Obecnie regulacje

<sup>367</sup> Pismo z 14 czerwca 2019 r.

<sup>368</sup> VII.602.6.2014 z 10 maja 2019 r.

<sup>369</sup> Pismo z 31 maja 2019 r.

w tym zakresie są niewystarczające. Tymczasem z lokali takich wciąż korzysta część wyborców z niepełnosprawnościami, czy w zaawansowanym wieku. Rzecznik podkreślił także istotną kwestię organizowania przez władze samorządowe dowozu wyborców z niepełnosprawnościami i w zaawansowanym wieku do lokali wyborczych. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>370</sup> do Państwowej Komisji Wyborczej z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości podjęcia działań, w zakresie przysługujących Komisji kompetencji, zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw wyborczych wyborców z niepełnosprawnościami.

W odpowiedzi Przewodniczący poinformował<sup>371</sup>, że do Komisji wpływały sygnały od podmiotów obserwujących wybory oraz od wyborców o dostrzeżonych nieprawidłowościach w omawianej sprawie. Wszystkie zgłaszane nieprawidłowości były niezwłocznie przekazywane właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), który zgodnie z Kodeksem wyborczym jest odpowiedzialny za zapewnienie na obszarze gminy (miasta) lokali dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Jednocześnie Przewodniczący PKW zauważył, że Komisja sprawuje ogólny nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego i nie ma bezpośredniego wpływu na sposób wykonywania ustawowych zadań przez organy wykonawcze gmin.

## 2. Procedura głosowania polskich wyborców przebywających za granicą

W kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego Rzecznik zwrócił uwagę na problematykę głosowania polskich wyborców, którzy przebywają za granicą. Wskazywały na to skargi i sygnały płynące od obywateli, a także analizy stanu prawnego i doświadczenia z przebiegu wcześniejszych wyborów organizowanych poza granicami kraju, w tym wynikające ze spraw prowadzonych przez Rzecznika w tym zakresie.

Skargi dotyczyły w szczególności braku zdalnej procedury oddawania głosu. W związku ze zmianami w prawie wyborczym wprowadzonymi na mocy ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>372</sup>, ta grupa wyborców została pozbawiona możliwości głosowania korespondencyjnego. W opinii Rzecznika stanowi to poważne osłabienie gwarancji zasady powszechności wyborów. Istotna jest więc kwestia odpowiedniego przygotowania lokali wyborczych w obwodach głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego dla obywateli polskich przebywających za granicą. W skargach i sygnałach napływających do Rzecznika podnoszono, że jest ich zbyt mało, nie zostały zorganizowane lokale m.in. w Las Palmas de Gran Canaria w Królestwie Hiszpanii. W ubiegłych latach wyborcy głosujący poza granicami kraju wskazali również m.in. niewielkie wymiary lokalu wyborczego oraz niewłaściwą organizację wewnętrzną, powodującą dużą niedogodność dla głosujących. Rzecznik zwrócił się<sup>373</sup> do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o uwzględnienie powyższych uwag oraz informacje, jakie działania zostaną podjęte w celu pełnego zagwarantowania praw wyborczych polskim wyborcom przebywającym poza granicami.

<sup>370</sup> VII.602.6.2014 z 13 września 2019 r.

<sup>371</sup> Pismo z 7 października 2019 r.

<sup>372</sup> Ustawa z 11 stycznia 2018 r. (Dz.U. poz. 130, ze zm.).

<sup>373</sup> VII.602.13.2014 z 13 maja 2019 r.

Minister wyjaśnił<sup>374</sup>, że w wyniku nowych regulacji wprowadzonych ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych ustawodawca zrezygnował z możliwości głosowania korespondencyjnego dla osób zamieszkałych za granicą. W związku z powyższymi zmianami oraz zbliżającymi się wyborami do Parlamentu Europejskiego Minister zdecydował o powołaniu większej liczby obwodów głosowania (dla porównania w roku 2014 w wyborach do Parlamentu Europejskiego Minister Spraw Zagranicznych powołał 176 obwodów głosowania, a w 2019 r. 203 obwody). Ponadto, zaznaczył, że z doświadczeń lat poprzednich wynika, że wybory do parlamentu krajowego czy wybory Prezydenta RP cieszą się zawsze dużo większym zainteresowaniem i dużo większą frekwencją wśród obywateli polskich. Dlatego też przed wyborami do Sejmu RP i Senatu RP w resorcie rozważona zostanie potrzeba utworzenia dodatkowych obwodów głosowania dla obywateli polskich, również w innych lokalizacjach, aniżeli w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Spraw Zagranicznych, przed wyborami do Sejmu RP i Senatu RP Rzecznik zwrócił uwagę na dwie kwestie. Pierwszą, był brak zdalnej procedury oddawania głosu. W związku ze zmianami w prawie wyborczym wprowadzonymi na mocy ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, grupa wyborców przebywających za granicą została pozbawiona możliwości głosowania korespondencyjnego. Przypomniano, że zmiany te ustawodawca wprowadził wbrew jednoznacznej sprzeciwowi Rzecznika, który stoi na stanowisku, iż stanowią one poważne osłabienie gwarancji zasady powszechności wyborów. Co istotne, procedura głosowania korespondencyjnego stosowana od 2011 r. cieszyła się uznaniem i popularnością, szczególnie wśród wyborców przebywających za granicą. Drugą kwestią było odpowiednie przygotowanie lokali wyborczych w obwodach głosowania w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP dla obywateli polskich przebywających za granicą. Wielu wyborców zgłaszało obawy, czy lokale takie zostaną zorganizowane w dogodnych lokalizacjach, czy w praktyce będą w stanie do nich dotrzeć i skutecznie zagłosować (w obliczu braku możliwości głosowania korespondencyjnego). W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>375</sup> do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o uwzględnienie powyższych uwag m.in. w toku przygotowywania rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP w 2019 r. dla obywateli polskich przebywających za granicą, a także o opinię na temat konieczności podjęcia ewentualnych dodatkowych działań mających na celu pełne zagwarantowanie praw wyborczych polskim wyborcom przebywającym poza granicami.

Minister wyjaśnił<sup>376</sup>, że w wyniku nowych regulacji ustawodawca zrezygnował z możliwości głosowania korespondencyjnego dla osób zamieszkałych za granicą. Zmiana ta nie została dobrze przyjęta przez środowiska polonijne; konsulowie otrzymali bardzo dużo krytycznych opinii na ten temat. W wielu przypadkach, obywatele polscy zamieszkaali za granicą poza tradycyjnymi skupiskami Polonii, traktują te zmiany, jako istotne ograniczenie przysługujących im praw wyborczych.

<sup>374</sup> Pismo z 23 maja 2019 r.

<sup>375</sup> VII.602.13.2014 z 16 września 2019 r.

<sup>376</sup> Pismo z 10 października 2019 r.

Uwzględniając powyższe zmiany prawne w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP zdecydowano o znaczącym zwiększeniu liczby obwodów głosowania. Rozmieszczenie obwodów głosowania uwzględniało z jednej strony rzeczywiste potrzeby wyborców, oceniane na podstawie liczby obywateli polskich zamieszkujących lub przebywających na obszarze okręgu konsularnego, z drugiej zaś realne możliwości zorganizowania i zapewnienia obsługi przez konsulów obwodowych komisji wyborczych. Minister zapewnił Rzecznika, że wszystkie napływające opinie i wnioski zostaną z całą wnikliwością rozważone i w miarę możliwości wykorzystane podczas organizacji wyborów Prezydenta RP.

### 3. Konieczność zagwarantowania osadzonym praw wyborczych

Do Rzecznika wpływały skargi od osób osadzonych, w których podnosili oni różnego rodzaju trudności, jakie napotykali w udziale w głosowaniu (w wyborach samorządowych w 2018 r. i do Parlamentu Europejskiego w roku 2019). W każdej ze zgłoszonych spraw Rzecznik podjął postępowanie wyjaśniające.

W zdecydowanej większości analizowanych spraw skarżący osadzeni posiadali pełnię praw publicznych oraz – zgodnie z art. 62 Konstytucji – czynne prawo wyborcze. Zgodnie z konstytucyjną zasadą powszechności wyborów instytucje państwa mają obowiązek umożliwienia udziału w głosowaniu wszystkim uprawnionym. Na podstawie skarg oraz materiału zebranego w wyniku korespondencji z dyrekcjami zakładów karnych i aresztów śledczych, prowadzonej w toku ich wyjaśniania, Rzecznik wskazał, że jednym z najpoważniejszych problemów, jakie występują w związku z wyborami jest brak przystępnej, jasnej i wyczerpującej informacji skierowanej do osadzonych. Rzecznik odnotował bowiem (podobnie jak w ubiegłych latach), że mimo starań i licznych działań podejmowanych przez Służbę Więzienną osadzeni wciąż nie czują się skutecznie i wyczerpująco informowani o tym kto, kiedy i na jakich zasadach może brać udział w wyborach. W wielu skargach osadzeni uwypuklali brak wiedzy o istotnych kwestiach organizacyjnych, m.in. w zakresie możliwości doprowadzenia do lokalu wyborczego itp., co w praktyce uniemożliwiało im uczestniczenie w wyborach. Innym ważnym powodem występowania barier w głosowaniu wyborców osadzonych jest niedostosowany system prawa wyborczego, w tym m.in. niedoskonałe – w kontekście udziału w wyborach osadzonych – procedury związane z funkcjonowaniem rejestrów i spisów wyborców, a także dotyczące technicznych aspektów oddawania głosu wyborczego (m.in. brak tzw. „alternatywnych procedur głosowania”). Szczególnie w wyborach samorządowych liczni osadzeni byli przez to w praktyce pozbawieni możliwości wyboru swoich przedstawicieli, co stanowi w przekonaniu Rzecznika naruszenie ich konstytucyjnych praw politycznych. Mając na uwadze zbliżające się wybory do Sejmu RP i do Senatu RP, Rzecznik zwrócił się<sup>377</sup> do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia przez Służbę Więzienną dodatkowych działań informacyjnych dotyczących możliwości skutecznego korzystania z praw wyborczych przez osadzonych, w tym w zakresie kwestii technicznych oraz organizacyjnych.

<sup>377</sup> VII.602.72.2015 z 30 września 2019 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. Ochrona funkcjonariuszy i żołnierzy zgłaszających nieprawidłowości w interesie publicznym

W skardze kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał<sup>378</sup>, że prawo do składania skarg i wniosków w interesie publicznym wynikające z treści art. 63 Konstytucji równocześnie z innymi prawami i wolnościami obywatelskimi wynikającymi z konkretnej „sygnalizacji” stanowi gwarancję ochrony przed odwetem. Wyrażone w art. 63 Konstytucji prawo petycji jest prawem podmiotowym co oznacza, że ma charakter samoistny. Pełni także gwarancyjną funkcję dla innych wolności i praw. W doktrynie wskazuje się, że prawo petycji (obejmujące również skargi i wnioski) powinno dotyczyć szeroko pojętej działalności władzy publicznej, zwłaszcza w jej społecznym odbiorze niezależnie od tego, w jakich formach prawnych jest prowadzona i jak są zorganizowane i usytuowane podmioty w mechanizmie sprawowania władzy, w tym służb mundurowych.

W niniejszej sprawie powstała wątpliwość, czy zwolnienie ze służby policjanta nie jest skutkiem sygnalizowania nieprawidłowości i czy w interesie publicznym nie pozostaje ocena okoliczności i ustalenie związku przyczynowego (również czasowego) pomiędzy informowaniem o nieprawidłowościach, a odwetem, zaś w konsekwencji ustalenie właściwych proporcji pomiędzy interesem publicznym, a interesem jednostki.

Skuteczne wykrywanie poważnych zagrożeń dla interesu publicznego i zapobieganie tym zagrożeniom wymaga, aby zgłoszone informacje, które kwalifikują do ochrony, obejmowały nie tylko działania niezgodne z prawem, ale również nadużycia prawa, tj. działania lub zaniechania, które nie wydają się niezgodne z prawem w sensie formalnym, lecz są sprzeczne z przedmiotem lub celem prawa.

W ocenie Rzecznika przy badaniu interesu publicznego przemawiającego za zwolnieniem policjanta ze służby w trybie art. 41 ust. 2 pkt 7 ustawy o Policji interes służby należy skonfrontować z ujawnionymi nieprawidłowościami (np. BHP i ochrona zdrowia – art. 66 i 68 Konstytucji) a także gwarancjami i standardami ochrony wynikającymi z Konstytucji (art. 63 Konstytucji), ratyfikowanej umowy międzynarodowej (art. 10 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) i ustawy (art. 225 Kodeksu postępowania administracyjnego).

<sup>378</sup> WZF.7043.63.2019 z 20 września 2019 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. Skutki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów**

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik przedstawił problem związany ze skutkami przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów dla rynku obrotu mieszkaniami. Rzecznik zauważył, że pomimo tego, iż przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów wymienionych w ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów<sup>379</sup> nastąpiło z mocy prawa, to jednak w świetle postanowień tej ustawy, ujawnienie prawa własności gruntu w księdze wieczystej (oraz w ewidencji gruntów i budynków) następuje na podstawie zaświadczenia wydawanego przez właściwy organ. Z doniesień medialnych wynika, że konieczność uzyskania zaświadczenia o przekształceniu wywołuje widoczne już spowolnienie na rynku, a transakcje nabycia mieszkań na gruntach przewłaszczonych z mocy prawa na pewno ulegną wydłużeniu. Problemem może być również brak jednolitego stanowiska sądów wieczystoksięgowych odnośnie wymogu posiadania zaświadczenia o przekształceniu przy dokonywaniu wpisu zmiany właściciela lokalu do księgi wieczystej. Niektóre sądy wieczystoksięgowe dokonują wpisów w omawianych sytuacjach bez zaświadczenia, inne wzywają do usunięcia

<sup>379</sup> Ustawa z 20 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1716, ze zm.).

braków pod rygorem oddalenia wniosku. Ponadto, zgodnie z informacjami publikowanymi na stronie internetowej Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju skutkiem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego jest fakt, że 2,5 mln użytkowników wieczystych stało się właścicielami. Istnieje zatem uzasadniona obawa, że choćby ze względu na samą liczbę nowych właścicieli, w praktyce dotrzymanie przez organy ustawowych terminów wydawania zaświadczeń o przekształceniu może okazać się trudne do realizacji. Dotyczy to zwłaszcza tych gmin (miast), w których nieruchomości objętych przekształceniami jest stosunkowo dużo. Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się<sup>380</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o nadesłanie informacji, czy opisany wyżej problem został dostrzeżony w ministerstwie, a jeżeli tak, to czy resort rozważy podjęcie działań w celu ujednoczenia praktyki postępowania w tego rodzaju sprawach w sądach wieczystoksięgowych.

W odpowiedzi poinformowano<sup>381</sup> jednak Rzecznika, że Ministerstwo nie znajduje podstaw prawnych do podejmowania działań, które mogłyby – choćby w sposób pośredni – oddziaływać na praktykę orzecniczą sądów wieczystoksięgowych, oraz na treść aktów notarialnych i treść wniosków kierowanych przez notariuszy do sądów wieczystoksięgowych. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>382</sup> do Prezesa Krajowej Rady Notarialnej z prośbą o informację o stanowisku Prezesa zajęтым w tej sprawie i ewentualnie podjętych działaniach. Poprosił także o udostępnienie informacji dotyczących dotychczasowej praktyki orzecniczej sądów wieczystoksięgowych w tego rodzaju sprawach – o ile Krajowa Rada Notarialna takie informacje posiada.

Prezes Krajowej Rady Notarialnej wskazał<sup>383</sup>, że jakkolwiek KRN (ani Minister Sprawiedliwości) nie ma kompetencji, by wiążąco wpływać na praktykę obrotu, to jednak wydaje się trafny pogląd – zajęty w stanowisku KRN z 11 stycznia 2019 r. – o dopuszczalności tzw. wtórnego obrotu lokalami samodzielnymi (tj. już wcześniej wyodrębnionymi), bez konieczności wcześniejszego uzyskania zaświadczenia o przekształceniu. Prawidłowość takiego postępowania wynika także z proceduralnego ówczynie projektu nowelizacji ustawy z 20 lipca 2018 r. Odnosząc się zaś do podnoszonej przez Rzecznika kwestii informacji na temat praktyki orzecniczej sądów wieczystoksięgowych, Wiceprezes KRN poinformował, że Krajowa Rada Notarialna nie jest w posiadaniu takich danych.

Ustawa nowelizująca<sup>384</sup> przesądziła, że po to, by skutecznie nabyć już wyodrębniony lokal, wcześniejsze uzyskanie zaświadczenia o przekształceniu nie jest potrzebne.

## **2. Nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie prawa do zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na cele publiczne**

W związku z procedowaną w Sejmie nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>385</sup>, Rzecznik zwrócił uwagę<sup>386</sup> Ministra Inwestycji i Rozwoju na konieczność uzupełnienia przepi-

<sup>380</sup> IV.7000.30.2019 z 29 stycznia 2019 r.

<sup>381</sup> Pismo z 26 lutego 2019 r.

<sup>382</sup> IV.7000.30.2019 z 4 kwietnia 2019 r.

<sup>383</sup> Pismo z 11 czerwca 2019 r.

<sup>384</sup> Ustawa z 13 czerwca 2019 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 1309) – weszła w życie z mocą wsteczną od 1 stycznia 2019 r.

<sup>385</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.).

<sup>386</sup> IV.7003.274.2016 z 23 stycznia 2019 r.

su przejściowego projektowanej nowelizacji. Jej celem jest wykonanie dwóch wyroków<sup>387</sup> Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego uprawnienia do zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na cele publiczne, w tym m.in. szczegółowe uregulowanie sytuacji, w której nieruchomość miała kilku współwłaścicieli. Dotychczas zwrot takich nieruchomości albo w ogóle nie był możliwy, albo współwłaściciele dysponujący większością udziałów mogli sądownie „przymusić” współwłaściciela sprzeciwiającego się zwrotowi do poparcia wniosku – w tym celu wykorzystywane były przepisy Kodeksu cywilnego o zarządzie współwłasnością. Trybunał uznał, że jest to niezgodne z Konstytucją, a każdy ze współwłaścicieli może składać wniosek o zwrot udziału samodzielnie, bez konieczności uzyskania zgody pozostałych.

Nowelizacja umożliwiła powtórne złożenie wniosku o zwrot osobom, dla których było to wcześniej niemożliwe z powodu sprzeciwu choćby jednego ze współwłaścicieli. Pomija jednakże prawa tych, którzy pogodzili się z wywłaszczeniem i wcale nie chcieli, by im zwracano ich dawną własność (gdyż np. byli usatysfakcjonowani uzyskanym odszkodowaniem czy zagospodarowali się na nieruchomości zamiennej). Zostali jednak do tego przymuszeni wbrew swojej woli. Na podstawie decyzji o zwrocie muszą bowiem zwrócić odszkodowanie uzyskane przed laty (albo nieruchomość zamienną), i to w zamian za to, żeby ponownie stać się współwłaścicielem innej nieruchomości, której wcale nie chcą. Nowo uchwalane przepisy powinny uwzględnić także i tę szczególną kategorię współwłaścicieli, którym dwukrotnie, wbrew ich woli, odebrano ich własność: raz przy wywłaszczeniu, a obecnie – przy zwrocie. Tymczasem jest to jedyna grupa osób, które nie mogą odwrócić skutków przewłaszczeń dokonanych na podstawie niekonstytucyjnej normy. Nie mogą „ubezskuteczyć” decyzji o zwrocie tylko swojego udziału i zwolnić się z obowiązku zwracania zwaloryzowanego odszkodowania.

Mimo że uwagi te nie zostały uwzględnione w toku prac sejmowych, to jednak Minister Inwestycji i Rozwoju wstępnie zaaprobował<sup>388</sup> stanowisko Rzecznika. Stwierdził jednak, że postulat ten wymaga jeszcze dalszej analizy, w związku z czym proponowana poprawka zostanie uwzględniona dopiero przy kolejnej nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami (terminu tego jednak nie sprecyzowano).

W polemice ze stanowiskiem Ministra Rzecznik podkreślił<sup>389</sup> jednak, że w Ocenie Skutków Regulacji, stanowiącej załącznik do projektu rządowego, sam projektodawca – w odniesieniu do tekstu proponowanego, a obecnie przyjętego przez Sejm – wskazuje, że jeżeli chodzi o ocenę skutków oddziaływania projektu na poszczególne grupy podmiotów, to w przypadku poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców nie można określić liczby podmiotów, na które oddziaływać będzie projektowana regulacja, ponieważ nie prowadzi się statystyk dotyczących nieruchomości wywłaszczonych, które mogą podlegać zwrotom. W opinii Rzecznika odwołanie w czasie przyjęcia rozwiązań prawnych umożliwiających restytucję praw powoduje, że możliwe komplikacje prawne związane z ewentualnymi kolejnymi czynnościami obrotu spornymi nieruchomościami ulegną nasileniu. Niewątpliwie umożliwienie ponownego wszczęcia postępowania administracyjnego osobom „zmuszonym” do zwrotu może spowodować, w okresie przejściowym, zwiększoną niepewność w obrocie

<sup>387</sup> wyrok TK z 14 lipca 2015 r., sygn. akt SK 26/14, Informacja RPO za 2014 r., str. 210-211; Informacja RPO za 2015 r., str. 193 oraz wyrok TK z 12 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 39/15, Informacja RPO za 2015 r., str. 193-194, Informacja RPO za 2017 r., str. 316.

<sup>388</sup> Pismo z 22 lutego 2019 r.

<sup>389</sup> IV.7003.274.2016 z 5 marca 2019 r.

wynikającą z prób ponownego uregulowania stanu prawnego niektórych nieruchomości. Jest to jednak uciążliwość, która wydaje się konieczna do poniesienia ze względu na cel nadrzędny, jakim jest przywrócenie stanu konstytucyjności. Dlatego konieczne jest podjęcie pilnych działań legislacyjnych w celu ochrony praw tej specyficznej kategorii obywateli, nieobjętej zakresem projektowanej nowelizacji. Odłożenie na bliżej nieokreślony termin prac legislacyjnych może grozić pozbawieniem prawnej ochrony osób, które już zostały pokrzywdzone niekonstytucyjnym przepisem.

Działania generalne Rzecznika nie przyniosły jednak rezultatu: ustawa z 4 kwietnia 2019 r.<sup>390</sup> weszła w życie 14 maja 2019 r. bez zmian postulowanych przez RPO.

### **3. Usuwanie skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa**

Rzecznik zwrócił uwagę na niektóre kwestie związane ze stosowaniem w praktyce przepisów ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa<sup>391</sup>. Pierwszy problem, podnoszony przez autorów skarg kierowanych do Biura RPO, dotyczył skutków uchylecia decyzji reprivatyzacyjnej wobec tych właścicieli wyodrębnionych i sprzedanych już lokali, którzy nabyli je w dobrej wierze. Drugi związany był z długotrwałym przebiegiem tzw. postępowania sprawdzającego, prowadzonego w celu zbadania, czy w procesie reprivatyzacji nie doszło do naruszenia prawa.

W jednej ze skarg zwrócono uwagę na praktyczne skutki sytuacji, gdy z nieruchomości warszawskiej wyodrębniono lokale, które uległy dalszemu zbyciu, natomiast Komisja Weryfikacyjna (Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich) uchyla w całości decyzję reprivatyzacyjną przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania. Systematyka ustawy po jej gruntownej nowelizacji w marcu 2018 r. oraz redakcja niektórych jej przepisów może utrudniać ustalenie, jak kształtuje się sytuacja osób, które w dobrej wierze nabyły odrębną własność lokalu. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, jeżeli nieruchomość warszawska jest zamieszkała przez lokatorów, którym do dnia wydania decyzji reprivatyzacyjnej nie zapewniono lokali zamiennych lub lokali socjalnych, Komisja może wydać tylko jedno rozstrzygnięcie, tj. uchylić decyzję reprivatyzacyjną, i to w całości. Prowadzi to do wniosku, że nawet w sytuacji, gdy w nieruchomości prawnie wyodrębniono lokale, które zostały nabyte w dobrej wierze przez osoby trzecie, to sam fakt zamieszkiwania w tym budynku choćby jednego lokatora skutkuje uchYLENIEM całej decyzji reprivatyzacyjnej. Uchylenie w całości decyzji reprivatyzacyjnej pociąga zaś za sobą cofnięcie skutków rzeczowych decyzji dekretowych, wykreślenie z ksiąg wieczystych wpisów późniejszych i powrót własności do zasobu publicznego. Wobec powyższego Rzecznik wskazał na celowość doprecyzowania przepisów ustawy w taki sposób, by kwestie te były uregulowane w sposób jednoznaczny – prawa nabywcy lokalu w dobrej wierze nie powinny być podważane decyzją Komisji. Rzecznik zwrócił się<sup>392</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przeanalizowanie przedstawionych argumentów i zajęcie stanowiska co do potrzeby zmia-

<sup>390</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 801.

<sup>391</sup> Ustawa z 9 marca 2017 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 2267).

<sup>392</sup> IV.7000.538.2018 z 18 kwietnia 2019 r. i z 9 września 2019 r.

ny obecnych uregulowań – w takim kierunku, by zasada ochrony tych osób, które w dobrej wierze nabyły własność lokalu, nie budziła wątpliwości.

Odrębną kwestią, na którą Rzecznik zwrócił uwagę, pozostają czynności prowadzone przez Komisję Weryfikacyjną jeszcze przed wszczęciem właściwego postępowania rozpoznawczego, tj. w ramach postępowania sprawdzającego. Taka konstrukcja nie musi sama przez się prowadzić do ograniczania praw obywateli, niemniej jednak już w tej *quasi* procedurze zapadają rozstrzygnięcia bezpośrednio ingerujące w sytuację jednostek: w ramach zabezpieczenia udzielanego w toku postępowania sprawdzającego dochodzi do ograniczenia prawa własności oraz prawa do sądu. W ocenie Rzecznika ustawowa konstrukcja owej „procedury” może sprzyjać nadużyciom organu wobec obywateli. Odbywa się to zarówno poprzez wyłączenie stosowania przepisów k.p.a., jak i poprzez brak określenia w ustawie terminu zakończenia czynności sprawdzających (a tym samym „uwolnienia” zamrożonych postępowań: podjęcia zawieszony egzekucji czy wykreślenia z księgi wieczystej ostrzeżenia o wszczęciu postępowania sprawdzającego), którego dochowanie strona mogłaby wyegzekwować w postępowaniu kontrolnym. Z tego powodu, Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie także i tej kwestii oraz o przedstawienie stanowiska w sprawie zasadności punktowej korekty ustawy uwzględniającej przedstawione tu postulaty. Biorąc pod uwagę kontekst czynności sprawdzających, długotrwałe zawieszenie postępowania egzekucyjnego jest ograniczeniem konstytucyjnego prawa do wykonania prawomocnego wyroku sądu bez prawnie uzasadnionej potrzeby – tj. w sytuacji, gdy nie zostało stwierdzone naruszenie prawa.

Na wystąpienie to odpowiedział Przewodniczący Komisji Weryfikacyjnej<sup>393</sup>, z którym Rzecznik prowadził odrębną korespondencję<sup>394</sup>. Przewodniczący uznał jednak, że zarówno kształt przepisów, jak i praktyka działania Komisji Weryfikacyjnej należy gwarantuje ochronę praw uczestników postępowania, w związku z czym nie ma potrzeby nowelizowania ustawy z 9 marca 2017 r.

#### **4. Praktyka stosowania niektórych przepisów ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa**

Na podstawie skarg wpływających do Biura RPO Rzecznik zwrócił uwagę na problem praktycznego stosowania przepisów ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa<sup>395</sup> a dotyczących tzw. czynności sprawdzających oraz rozstrzygnięć podejmowanych w ich toku (art. 15 i art. 26a ustawy).

Wątpliwości Rzecznika wzbudziła praktyka stosowania powyższych przepisów w odniesieniu do dwóch kwestii: przewlekłości postępowania sprawdzającego, w toku którego wydano postanowienie o zawieszeniu postępowania oraz przesłanek zawieszenia postępowania egzekucyjnego i zakresu sądowej kontroli takiego wniosku Komisji.

<sup>393</sup> Pismo z 16 stycznia 2020 r.

<sup>394</sup> IV.7004.2.2019 z 13 maja 2019 r.

<sup>395</sup> Ustawa z 9 marca 2017 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2267).

Ponieważ w postępowaniu sprawdzającym nie stosuje się k.p.a., osoby, wobec których czynności takie są podejmowane, nie mają statusu strony. Z braku stosownych uprawnień procesowych nie mogą więc ani kwestionować zasadności składania wniosku o zawieszenie postępowania (np. wskazując, że jego prowadzenie nie zniweczy celu postępowania przed Komisją), ani też przeciwdziałać ewentualnej przewlekłości czynności sprawdzających. W sytuacji, gdy doszło do zawieszenia postępowania egzekucyjnego – a zatem ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu (prawa do efektywnego wykonania prawomocnego wyroku sądowego) – nie istnieją żadne systemowe mechanizmy, za pomocą których jednostka mogłaby skłonić organ władzy czy to do zwolnienia spod nałożonych na nią ograniczeń, czy to do sprawnego prowadzenia postępowania i jego zakończenia w rozsądnym terminie.

Rzecznik zauważył również, że ustawa nie wskazuje przesłanek, których spełnienie uzasadnia zawieszenie postępowania. Hipoteza art. 26a ustawy ma także trudny do sprecyzowania zakres, jako że obejmuje postępowania „dotyczące nieruchomości” czy „dotyczące osoby” zajmującej lokal. Rzecznikowi znane są też rozstrzygnięcia sądów powszechnych w przedmiocie wniosku Komisji (np. niezawierającego żadnego uzasadnienia), w których sąd w ogóle nie badał zasadności wniosku o zawieszenie uznając, że do uwzględnienia wniosku wystarcza jedynie okoliczność złożenia go przez uprawniony organ, czyli Komisję. Takie decyzje wyłączają w istocie skuteczną ochronę sądowną w przypadku ograniczenia konstytucyjnych praw obywateli rozstrzygnięciem organu władzy.

Ponadto, Rzecznik zwrócił uwagę, że wstrzymanie egzekucji – i to nawet postępowań eksmisyjnych – może naruszać prawa obu stron, nie tylko wierzyciela (pozbawionego możliwości korzystania ze swojego mieszkania), ale i lokatora (któremu narastają opłaty z tytułu bezumownego korzystania z lokalu). Mogą też zdarzyć się sytuacje, w których eksmisja nie wynika z naruszenia prawa przez właściciela nieruchomości, ale z okoliczności leżących wyłącznie po stronie lokatora. Przyczyną eksmisji może być również ustanie stosunku najmu, m.in. na skutek długotrwałego niepłacenia czynszu, także tego ustalanego zgodnie z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów. Tymczasem przy przyjęciu przedstawionej wyżej wykładni art. 26a ustawy może dochodzić do wstrzymania postępowań egzekucyjnych „dotyczących” także i takich właśnie spraw. Rzecznik zwrócił się<sup>396</sup> do Przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej z prośbą o przedstawienie informacji dotyczących praktyki stosowania wspomnianych przepisów ustawy o działaniach Komisji oraz przekazanie stosownych danych statystycznych obrazujących tę praktykę we wskazanym wyżej zakresie.

W ocenie<sup>397</sup> Komisji propozycja wprowadzenia sztywnych ram czasowych dla czynności sprawdzających, z uwagi na ich cel jest nieuzasadniona. Ograniczenie czasu trwania tychże czynności nie ma racjonalnych podstaw i nie będzie służyć ochronie interesu społecznego i usunięciu wszelkich naruszeń prawa, które wystąpiły w trakcie wydawania decyzji w oparciu o przepisy dekretu Bieruta, przeciwnie, mogłoby wręcz te interesy naruszać. Również wątpliwości Rzecznika dotyczące „przewlekłości postępowania sprawdzającego” w ocenie Komisji są nieuzasadnione. Przewodniczący nie zgodził się też z twierdzeniem, iż kwestia zawieszenia przez sąd postępowania na mocy art. 26a ustawy stanowi istotny problem i narusza prawa stron. Wskazał, że niezrozumiałym jest występowanie przez Rzecznika z pismem sugerującym jakoby prace i działania Komisji naruszały

<sup>396</sup> IV.7004.2.2019 z 13 maja 2019 r.

<sup>397</sup> Pismo z 1 sierpnia 2019 r.

i ograniczały prawa i wolności obywateli, którzy chcą doprowadzić do eksmisji mieszkańców nieruchomości, których status jest analizowany przez Komisję. To Komisja właśnie, dzięki swoim działaniom, przyczyniła się do zbadania warszawskiej afery reprivatyzacyjnej i na każdym etapie swojego działania stawała i staje w obronie słabszych, którzy spotkali się z brakiem pomocy ze strony Państwa, w tym brakiem pomocy Rzecznika.

W ocenie Rzecznika udzielona przez Przewodniczącą odpowiedź w ogóle nie odnosi się do kwestii poruszonych w wystąpieniu RPO. Brak w niej również informacji, których, działając w oparciu o wskazane podstawy ustawowe, domagał się Rzecznik. Jednocześnie, odnosząc się do stwierdzeń sformułowanych przez Przewodniczącą w końcowej części pisma, bazujących głównie na porównywaniu „skuteczności” działań Rzecznika oraz Komisji do spraw nieruchomości warszawskich Rzecznik wyjaśnił, że oba te organy pełnią całkowicie odmienne funkcje, różne jest ich konstytucyjne umocowanie, a przede wszystkim – ustawowe kompetencje. W różny zatem sposób mogą bronić praw obywateli dotkniętych niekorzystnymi skutkami zaniechań władzy w prawidłowym uregulowaniu reprivatyzacji m.in. gruntów warszawskich, w tym zwłaszcza realizować postulat ochrony lokatorów zamieszkujących budynki zwracane byłym właścicielom. Rzecznik przypomniał też, jakiego rodzaju działania w tym zakresie podejmował i z jakich powodów niektóre z nich nie doprowadziły do satysfakcjonujących Rzecznika rezultatów. Zdaniem Rzecznika rzeczywista skuteczność interwencji RPO zależy od tego, w jaki sposób na jego apele reagują dysponentci władzy publicznej: czy to zmieniając bezpośrednio prawo, czy odpowiednio modyfikując praktykę swojego działania, czy też po prostu udzielając Rzecznikowi żądanych przez niego informacji i wyjaśnień. Mając powyższe kwestie na uwadze Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>398</sup> z prośbą o udzielenie odpowiedzi na pismo Rzecznika z dnia 13 maja br. Pismo to pozostało jednak już bez odpowiedzi.

## 5. Ochrona integralności utworów architektonicznych

Rzecznik zwrócił uwagę na problem ochrony integralności utworów architektonicznych – a ściślej, konkurencji uprawnień twórcy-architekta oraz praw nabywcy projektu, będącego najczęściej inwestorem bądź właścicielem obiektu budowlanego wzniesionego na bazie projektu. Z perspektywy inwestora bądź właściciela obiektu architektonicznego przeszkodą w korzystaniu z takiego obiektu jest każdorazowa konieczność uzyskania zgody twórcy na dokonanie zmian w utworze, w tym także zmian celowych z punktu widzenia użytkownika budynku. Inwestorzy starają się zabezpieczyć swoje interesy poprzez szczególną konstrukcję umów prawno-autorskich, w których twórcy projektu zobowiązują się do niewykonywania autorskich praw osobistych. Natomiast architekci kwestionują skuteczność prawną takich umów, wskazując na niezbywalność więzi twórcy z utworem. Rzecznik wskazał, że w aspekcie ochrony integralności utworu polska regulacja prawa autorskiego<sup>399</sup> nie przewiduje odrębnej regulacji w odniesieniu do utworów architektonicznych. Co istotne, prawo do poszanowania integralności utworu przybiera bardzo szczególną postać w przypadku utworów architektonicznych i urbanistycznych: rzadko które dzieło musi uwzględniać tak wiele funkcji użytkowych przy jednoczesnych wysokich wymaganiach estetycznych.

<sup>398</sup> Pismo z 27 sierpnia 2019 r.

<sup>399</sup> Ustawa z 4 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1191, ze zm.).

Słuszny interes twórcy jest tutaj najostrzej konfrontowany ze słusznym interesem użytkownika budynku, który można wywodzić zarówno z ogromnego nakładu inwestycyjnego, jak i prawa do realizacji prywatności (w przypadku budynków mieszkalnych). Prawdopodobnie owe trudności w precyzyjnym rozgraniczeniu praw twórcy i inwestora na tle ustawy o prawie autorskim prowadzą do sytuacji, w których podmioty te decydują się na umowne określenie dopuszczalności zmian w utworze. Coraz częściej regulacja umowna przybiera postać zobowiązania twórcy do niewykonywania przysługujących mu praw osobistych w zakresie ochrony integralności utworu, bądź wręcz zrzeczenia się prawa do wykonywania praw osobistych. Niemniej jednak organy samorządu zawodowego architektów we wnioskach kierowanych do Rzecznika podnoszą, że twórcy zrzekają się uprawnienia do wykonywania autorskich praw osobistych często pod wpływem dominującej pozycji majątkowej inwestora. Z uwagi na rozpowszechnienie takich klauzul w obrocie prawnym, twórcy nie mają zwykle innej alternatywy niż zgoda na ograniczenie własnych uprawnień. Z drugiej strony praktyce inwestycyjnej nie są obce przypadki, w których brak stosownego zastrzeżenia umownego powodował, iż twórca żądał wysokiego wynagrodzenia za możliwość dokonania jakichkolwiek zmian w projekcie, co można traktować jako nadużycie prawa podmiotowego, bądź wykorzystanie autorskiego prawa osobistego do celów sprzecznych z jego istotą. Zdaniem Rzecznika należy zatem rozważyć celowość odrębnej regulacji prawnej, która określałaby w sposób szczególnie możliwość zmiany utworów architektonicznych i architektoniczno-urbanistycznych – z uwzględnieniem ich specyfiki i społecznej funkcji takich utworów. Pozwoliłaby ona na wyważenie interesów wszystkich zaangażowanych stron, a także uwzględnienie potrzeby ochrony interesu społecznego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>400</sup> do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z prośbą o przekazanie swojego stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>401</sup>, że w ocenie resortu istniejące obecnie rozwiązania przyjęte w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych związane z prawem odstąpienia od umowy o stworzenie dzieła, jej wypowiedzenia, czy też z ochroną integralności utworów w powiązaniu z innymi przepisami z zakresu prawa cywilnego stanowią wyważone zabezpieczenie interesów zarówno twórców, jak i zamawiających (w analizowanym przypadku inwestorów). Ponadto, zdaniem Ministra zgłaszane przez twórców utworów architektonicznych oraz architektoniczno-urbanistycznych problemy znajdują rozwiązanie w obowiązujących przepisach prawa. W związku z powyższym w opinii Ministra brak jest podstaw do tworzenia odrębnych regulacji w odniesieniu do utworów architektonicznych czy architektoniczno-budowlanych.

## **6. Konieczność doprecyzowania regulacji dotyczącej ochrony tymczasowej zabytków**

Do Rzecznika wpłynęła skarga dotycząca art. 10a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>402</sup> (dalej jako: „ustawa o ochronie zabytków”), wprowadzającego tzw. ochronę tymczasową zabytku w czasie trwania postępowania o wpis do rejestru. Na tle wniesionej skargi Rzecznik powziął wątpliwości co do zakresu ochrony zabytków wprowadzonej niniejszą regulacją oraz

<sup>400</sup> IV.712.1.2015 z 5 kwietnia 2019 r.

<sup>401</sup> Pismo z 21 czerwca 2019 r.

<sup>402</sup> Ustawa z 23 lipca 2003 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2067, ze zm.).



proporcjonalności ograniczenia praw właścicieli nieruchomości, w stosunku do których wszczęto postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru.

Znaczenie dla Państwa Polskiego dóbr kultury jest niekwestionowaną wartością, co znajduje wyraz także w Konstytucji. W opinii Rzecznika zagwarantowanie skutecznej ochrony tych dóbr stanowi obowiązek organów władzy publicznej. Należy jednak mieć na uwadze, że realizacja tego obowiązku nie może odbywać się z naruszeniem Konstytucji, w szczególności nie może stanowić nadmiernej ingerencji w sferę praw człowieka i obywatela, a zwłaszcza prawo własności. Jednocześnie Rzecznik wskazał, że o ile dopuszczalność ograniczenia prawa własności zabytków poprzez wprowadzenie instrumentu mającego na celu zabezpieczenie tychże w czasie prowadzenia postępowania w przedmiocie wpisu, co do zasady, nie budzi wątpliwości, to sposób i zakres ingerencji ustawodawcy budzą w tym przypadku zaniepokojenie Rzecznika. Art. 10a ust. 1 ustawy o ochronie zabytków wprowadza w okresie od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru do dnia, w którym decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna, zakaz prowadzenia przy zabytku prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku. Zasadniczą kwestią jest określenie zakresu prac, których właściciel lub posiadacz zabytku nie może podejmować w trakcie postępowania. Powstaje bowiem pytanie, czy zakaz obejmuje wszystkie prace, tzn. prace konserwatorskie, restauratorskie, roboty budowlane oraz inne działania, o których mowa w art. 10a ust. 1 ustawy, czy też można wskazać zakres prac, które właściciel zabytku może przy nim prowadzić w trakcie trwania postępowania o wpis. Rzecznik podkreślił, że wstrzymanie prac konserwatorskich, podejmowanych, aby zapobiec procesowi destrukcji zabytku, wydaje się być sprzeczne ze spoczywającym na właścicielu obowiązkiem opieki nad zabytkiem. A zatem wydaje się, że ochrona tymczasowa zabytku w czasie trwania postępowania o wpis do rejestru nie powinna mieć charakteru absolutnego. Zakaz prowadzenia wszelkich prac przy zabytku z jednej strony uniemożliwia bowiem właścicielowi lub posiadaczowi realizację obowiązku dbania o zabytek, z drugiej zaś naraża go na sankcje w przypadku niezabezpieczenia czy zniszczenia zabytku. Jednakże treść art. 10a ustawy o ochronie zabytków nie jest precyzyjna w tym zakresie. Ponadto, trudno wyobrazić sobie prace konserwatorskie bądź restauratorskie, które nie dotyczyłyby substancji zabytku. Nie jest zatem jasne i jednoznaczne, czy na gruncie zakazu wynikającego z art. 10a ustawy o ochronie zabytków, właściciel lub posiadacz może podejmować jakiegokolwiek prace, w jakim trybie powinien to zgłosić, bądź ewentualnie, na podstawie jakich pozwoleń mógłby je podjąć. Tymczasem konstytucyjna zasada poprawnej legislacji wymaga, aby przepisy prawa formułowane były w sposób precyzyjny i jasny, a stanowienie prawa następowało w sposób logiczny i konsekwentny z poszanowaniem ogólnosystemowych zasad i należytych standardów. Wątpliwości Rzecznika budzi także stopień ingerencji w prawo własności właściciela zabytku. Trwające długi czas postępowanie w sprawie wpisu może zwiększać dolegliwości, jakie dla właściciela zabytku i samego zabytku wynikają z objęcia ochroną tymczasową i de facto pozbawienia możliwości decydowania przez właściciela zabytku o swojej własności. W przekonaniu Rzecznika, wprowadzenie ochrony tymczasowej jest nie tylko pożądane, ale i konieczne. Mając jednak na uwadze szczególny charakter tej ochrony, wprowadzonej stosunkowo niedawno do systemu prawnego oraz wątpliwości podnoszone przez przedstawicieli doktryny na tle zakresu jej stosowania, uzasadnione wydaje się ustalenie praktyki funkcjonowania tego instrumentu. Rzecz-

nik zwrócić się<sup>403</sup> do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o rozważenie podjęcia prac nad nowelizacją ustawy o ochronie zabytków w omawianym powyżej zakresie.

W ocenie<sup>404</sup> Ministra ingerencja w prawo własności wynikająca z przepisu art. 10a ustawy o ochronie zabytków, której zakres jest wąski i ograniczony w czasie, mieści się w konstytucyjnych granicach wprowadzania ograniczeń w sferze wolności i praw ekonomicznych. Minister nie podzielił tym samym obaw Rzecznika, co do braku proporcjonalności przedmiotowej regulacji, a w konsekwencji jej niezgodności z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Równocześnie podkreślił, że art. 10a ustawy o ochronie zabytków obowiązuje od niespełna dwóch lat. Po tak krótkim czasie od wejścia w życie nie sposób dokonać kompleksowej oceny funkcjonowania danej regulacji, co w przypadku art. 10a powinno nastąpić, zarówno w odniesieniu do stopnia realizacji celów, które przy jej pomocy zamierzano osiągnąć, jak również ewentualnych ujemnych następstw, które może powodować. Minister nie wykluczył, że efektem tej oceny będą w przyszłości odpowiednie wnioski legislacyjne.

## **7. Konieczność nowelizacji przepisów w zakresie dokonywania wpisów do gminnej ewidencji zabytków**

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje stan prac legislacyjnych nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem<sup>405</sup>. Jej przedmiotem miało być wzmocnienie pozycji prawnej właściciela nieruchomości objętej wpisem do gminnej bądź wojewódzkiej ewidencji zabytków, poprzez wprowadzenie obowiązku powiadamiania właściciela zabytku o podjęciu takiej czynności oraz poprzez nałożenie na organy konserwatorskie obowiązku pisemnego uzasadnienia stanowiska o zasadności włączenia zabytku do ewidencji.

Kwestia ta jest przedmiotem toczonej od blisko siedmiu lat korespondencji Rzecznika z kolejnymi Ministrami Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W odpowiedzi resortu z dnia 6 listopada 2017 r. Rzecznik uzyskał zapewnienie, że postulowana zmiana rozporządzenia z 2011 r. jest możliwa jeszcze przed zakończeniem prac specjalnego Zespołu powołanego w 2016 r. do opracowania projektu ustawy regulującej sprawę ochrony zabytków. Już wówczas określono projektowaną treść nowelizacji, deklarując jednocześnie, iż rozpoczęcie prac legislacyjnych nastąpi do końca listopada 2017 r. Ponieważ jednak prace te nie doprowadziły do zmiany stanu prawnego, w kolejnym piśmie z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego poinformowano, iż stosowny projekt jest na etapie opracowywania, a planowany termin wydania rozporządzenia został określony na IV kwartał 2018 r. Niestety, pomimo tych zapowiedzi i upływu kolejnych miesięcy, do końca 2018 r. stan prac legislacyjnych nie uległ żadnym zmianom. Również według informacji udostępnianych w Biuletynie Informacji Publicznej MKiDN prace nad powyższym rozporządzeniem wciąż znajdowały się

<sup>403</sup> IV.7002.11.2018 z 18 czerwca 2019 r.

<sup>404</sup> Pismo z 14 sierpnia 2019 r.

<sup>405</sup> Rozporządzenie z 26 maja 2011 r. (Dz.U. Nr 113, poz. 661).

we wstępnej fazie. Sytuacja ta o tyle mogła niepokoić, że kwestia ta wydaje się stosunkowo prosta do rozwiązania – zakres projektowanych zmian jest niewielki, a sam problem nie wydaje się też budzić poważniejszych kontrowersji. Tymczasem mimo upływu wielu lat, nie mógł doczekać się on rozwiązania. W związku z powyższym, Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>406</sup> do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z prośbą o udzielenie informacji i wyjaśnień w przedstawionej sprawie. W szczególności poprosił o poinformowanie o przyczynach tak znacznego opóźnienia w realizacji przedmiotowej kwestii, jak również o podanie realnego terminu, w jakim można oczekiwać realizacji zapowiedzi co do nowelizacji ww. rozporządzenia.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>407</sup>, że w dniu 10 września 2019 r. zostało podpisane rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zmieniające rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem. Nowelizacja została ogłoszona w Dzienniku Ustaw RP 4 października 2019 r. i z dniem 19 października 2019 r. weszła w życie. Zmiany wprowadzone nowelizacją polegają m.in. na nałożeniu na organ ewidencyjny obowiązku zawiadomiania właściciela zabytku o zamiarze włączenia i włączeniu karty ewidencyjnej zabytku i karty adresowej do ewidencji zabytków, o zamiarze jej wyłączenia i wyłączeniu z ewidencji, a także o sporządzeniu nowej karty ewidencyjnej. Jednocześnie nowelizacja modyfikuje wzór karty adresowej gminnej ewidencji zabytków, który będzie zawierał dodatkowe rubryki przeznaczone na historię, opis i wartości obiektu, stan zachowania i postulaty dotyczące konserwacji oraz ustala wymóg gromadzenia przez organ prowadzący gminną ewidencję zabytków dokumentów uzasadniających treść w karcie adresowej zabytku rubryki „czas powstania” oraz rubryki „historia, opis i wartość”.

Ponieważ znowelizowane rozporządzenie realizuje zasadnicze postulaty Rzecznika, sprawa została zakończona w Biurze RPO. Jednocześnie jednak nadal w toku pozostaje postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>408</sup> dotyczące regulacji dotychczasowej, wszczęte pytaniem prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego. W postępowaniu tym uczestniczy<sup>409</sup> także Rzecznik, opowiadając się za orzeczeniem o niekonstytucyjności przepisów obowiązujących do dnia wejścia w życie uchwalonej niedawno nowelizacji.

## 8. Wyłączanie części gruntów z dzierżawy

Rzecznik zgłosił<sup>410</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, dotyczącym niekonstytucyjności przepisu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>411</sup>, który w istocie zmuszał dzierżawców dużych obszarów ziemi rolnej będącej własnością państwa do wyłączania części gruntów z dzierżawy. Zaskarżone rozwiązanie dotyczy gospodarstw wielkoobszarowych czyli takich, których

<sup>406</sup> IV.7002.21.2014 z 6 września 2019 r.

<sup>407</sup> Pismo z 25 listopada 2019 r.

<sup>408</sup> Sygn. P 12/18.

<sup>409</sup> Informacja za 2018 r., str. 252.

<sup>410</sup> IV.7005.10.2019 z 17 lipca 2019 r., sygn. akt P 9/19.

<sup>411</sup> Ustawa z 16 września 2011 r. (Dz.U. Nr 233 poz. 1382).

łączna powierzchnia gruntów dzierżawionych z Zasobu przekraczałyby 300 ha, już po dokonaniu wyłączeń gruntów. Większość tak dużych gospodarstw powstała w latach 90. XX wieku w wyniku przekształcenia państwowych gospodarstw rolnych. W skargach do Rzecznika dzierżawcy wskazywali, że zostali postawieni w sytuacji wyboru „mniejszego zła”. Zgadzali się na wyłączenie części powierzchni, aby zachować resztę dzierżawy. W ocenie Rzecznika nowela z 2011 r. narusza konstytucyjną zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, prawo do ochrony praw majątkowych przed nieproporcjonalną ingerencją oraz prawo do równej ochrony praw majątkowych.

Zaskarżona regulacja spowodowała zachwianie pewności prawa u dzierżawców. Mogło to niekorzystnie wpłynąć na ich plany gospodarcze, inwestycje oraz zaciągnięte zobowiązania. Ustawa nie pozostawiła żadnych możliwości ewentualnych negocjacji co do wyłączenia konkretnych działek. Projekt wyłączeń przedstawiony przez Agencję Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa (obecnie Krakowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa), nie podlegał żadnym zmianom. Swoboda decyzji dzierżawcy o przyjęciu bądź odrzuceniu zaproponowanej zmiany miała charakter pozorny. W przypadku odmowy, tracił bowiem pierwszeństwo do nabycia nieruchomości i możliwość zawarcia kolejnej umowy z wyłączeniem trybu przetargowego. A to ważny przywilej, który pozwala na przedłużenie dzierżawy i kontynuowanie produkcji rolnej. Daje też gwarancję stabilności prowadzonej działalności. Wyłączenie tych możliwości może oznaczać zakończenie działalności rolnej na dzierżawionych terenach – zwłaszcza, gdy łączy się to z ograniczeniami wprowadzonymi przez ustawę z 2016 r.<sup>412</sup>, wprowadzającą pięcioletni zakaz sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych<sup>413</sup>. Narzucanie propozycji pod rygorem utraty przyznanych uprawnień jest sprzeczne z zasadami pewności prawa oraz zasadami współżycia społecznego. Przewidziane zmiany umów mają tak naprawdę charakter przymusowy. W ocenie Rzecznika przez nieproporcjonalną ingerencję w dzierżawę nowela narusza prawo do ochrony praw majątkowych. Nie mają one charakteru absolutnego i państwo może je ograniczyć, ale taka ingerencja musi być zgodna z zasadą proporcjonalności. Zaskarżone przepisy nie zdają zaś takiego testu.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## 9. Ubieganie się o zwrot nieruchomości, wywłaszczonej pod budowę drogi

Rzecznik zgłosił<sup>414</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej braku możliwości ubiegania się o zwrot nieruchomości, wywłaszczonej pod budowę drogi na mocy „specustawy drogowej” w sytuacji, gdy cel ten (budowa drogi) nie został zrealizowany.

W ocenie Rzecznika niemożność zwrotu nieruchomości przejętej na potrzeby budowy dróg publicznych na podstawie specustawy jest sprzeczna z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony przed nieuzasadnionym wywłaszczeniem. Przewidują one w takiej sytuacji możliwość zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeśli inwestycja publiczna nie powstała. W przypadku tzw. specu-

<sup>412</sup> Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. (Dz.U. poz. 585).

<sup>413</sup> Informacja RPO za 2016 r., str. 299-303.

<sup>414</sup> IV.7003.38.2019 z 3 sierpnia 2019 r., sygn. akt SK 37/19.

stawy drogowej z 2003 r. przepisy skonstruowano tak, że jest to niemożliwe. Rozwiązanie takie stoi w sprzeczności z podstawową funkcją art. 21 ust. 2 Konstytucji – zapobiegania nadużyciom władz w stosunku do mienia obywateli pod pretekstem realizacji celów, które potem okazują się fikcyjne. Jest to tym bardziej niesprawiedliwe, że jedynym uzasadnieniem tak znacznego ograniczenia praw właścicieli miała być nadrzędna potrzeba nadrabiania cywilizacyjnych zaległości poprzez sprawną budowę dróg. Jeżeli potrzeba ta się dezaktualizuje, ingerencja w prawa jednostek traci uzasadnienie. Wówczas powstaje zaś obowiązek zwrócenia własności odebranej po prostu i w sposób niezgodny z ustawą zasadniczą. Ze względu na specyfikę celu publicznego i skalę inwestycji drogowych, grupa osób dotkniętych niekonstytucyjnym wyłączeniem wydaje się stosunkowo liczna. Dodatkowo uzasadnia to potrzebę orzeczenia o niekonstytucyjności. Ponadto kryterium różnicowania ochrony prawnej obywateli w zależności od formy wywłaszczenia ma cechy dowolności. Nie jest ani racjonalne, ani proporcjonalne, ani sprawiedliwe. Realizacja konstytucyjnego prawa do zwrotu wywłaszczonego mienia nie może zależeć od tego, w jaki techniczny sposób ustawodawca zaprojektował procedury inwestycyjne. A kryteria różnicowania dobrano zupełnie przypadkowo. Nie powinny one zatem decydować o dopuszczalności realizacji prawa konstytucyjnie gwarantowanego. Skutkiem jest pozbawienie określonej, arbitralnie dobranej grupy uprawnionych, przysługujących im roszczeń, a zarazem zwolnienie podmiotów publicznych z obowiązków nałożonych bezpośrednio w Konstytucji. Tym samym zaskarżona norma jest sprzeczna z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony własności i innych praw majątkowych.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## **10. Zasiedzenie przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa służebności gruntowej**

Nadal nierozstrzygnięta pozostaje konstytucyjność przepisów umożliwiających nabycie przez zasiedzenie służebności przesyłu – przed rokiem 2008, kiedy tę instytucję wprowadzono do systemu prawnego. Pomimo umorzenia jednego z postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>415</sup>, w toku pozostają dwa kolejne<sup>416</sup>. We wszystkich z nich bierze udział Rzecznik Praw Obywatelskich, konsekwentnie przystępując do kolejnych skarg konstytucyjnych w tej sprawie, połączonych ze sprawą SK 18/18 do wspólnego rozpoznania<sup>417</sup>. Problem wciąż jest więc aktualny i oczekuje na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego.

## **11. Przedawnienie wierzytelności zabezpieczonej hipoteką**

Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął problem właścicieli nieruchomości obciążonych hipotekami zabezpieczającymi wierzytelności, które uległy już przedawnieniu<sup>418</sup>. Zgodnie z art. 77 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, wierzyciel hipoteczny i tak może nadal jej dochodzić, prowa-

<sup>415</sup> Informacja RPO za 2017 r., str. 321-322, Informacja RPO za 2018 r., str. 236.

<sup>416</sup> Informacja RPO za 2016 r., str. 306-307; Informacja RPO za 2018 r., str. 235-236.

<sup>417</sup> IV.7000.299.2018 z 16 grudnia 2019 r., dot. sprawy o sygn. SK 77/19 oraz z 20 grudnia 2019 r. dot. sprawy o sygn. SK 86/19.

<sup>418</sup> Informacja RPO za 2018 r., str. 249.

dząc egzekucję z nieruchomości osoby, która nie jest dłużnikiem osobistym. Pomimo argumentów Rzecznika Trybunał uznał<sup>419</sup> jednak, że takie rozwiązanie nie narusza Konstytucji.

## 12. Podział mieszkania obciążonego kredytem hipotecznym

W 2019 roku Sąd Najwyższy wydał dwa rozstrzygnięcia niezmiernie istotne dla rozwodzących się małżonków, mających mieszkania obciążone hipoteką ustanowioną na zabezpieczenie wieloletniego kredytu hipotecznego; w obu postępowaniach brał udział także Rzecznik.

W orzecznictwie sądowym istniała bowiem rozbieżność co do tego, czy dzieląc wspólny majątek byłych małżonków należy od wartości mieszkania odliczać wartość hipoteki (a więc przyjmować, że mieszkanie ma znacznie obniżoną wartość względem jego ceny rynkowej), czy też nie – a do podziału przyjmować wartość mieszkania tak, jak gdyby nie była na nim ustanowiona hipoteka. Uchwałą z 28 marca 2019 r.<sup>420</sup> rozstrzyga – zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika<sup>421</sup> – że w takich sytuacjach prawidłowe jest to drugie podejście, niemniej jednak mogą istnieć szczególne sytuacje, w których należy zastosować inne rozwiązanie: „W sprawie o podział majątku wspólnego małżonków, obejmującego nieruchomości obciążoną hipoteką zabezpieczającą udzielony małżonkom kredyt bankowy, sąd – przydzielając tę nieruchomości na własność jednego z małżonków – ustala jej wartość, jeżeli nie przemawiają przeciwko temu ważne względy, z pominięciem wartości obciążenia hipotecznego”.

Sąd Najwyższy uwzględnił<sup>422</sup> również skargę kasacyjną Rzecznika właśnie w takiej sprawie. Uznał, że sąd nieprawidłowo odliczył wartość hipoteki od wartości mieszkania: „Ustalając wartość wchodzącego w skład majątku wspólnego prawa własności nieruchomości, obciążonego hipoteką zabezpieczającą udzielony małżonkom kredyt bankowy, powinno uwzględnić się wartość rynkową tego prawa z pominięciem wartości obciążenia hipotecznego. Bowiem fakt zakończenia postępowania o podział majątku wspólnego po ustaniu ustawowej wspólności majątkowej, nie wyłącza dochodzenia między małżonkami roszczenia o zwrot kwoty zobowiązania zabezpieczonego hipoteką, spłaconego przez jednego z nich po uprawomocnieniu się postanowienia o podziale majątku wspólnego”.

## 13. Termin na podniesienie zarzutu nieważności testamentu

Zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego, testament jest nieważny wtedy, gdy został sporządzony w stanie wyłączającym świadome albo swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli, pod wpływem błędu lub groźby. Na te okoliczności nie można się jednak powoływać po upływie trzech lat od dnia dowiedzenia się o ich wystąpieniu, a najpóźniej – po upływie 10 lat od otwarcia testamentu, tj. od śmierci spadkodawcy, o czym stanowi art. 945 § 2 k.c. Rzecznik przystąpił<sup>423</sup> do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczącym konstytucyjności tego przepisu.

<sup>419</sup> Wyrok TK z 15 maja 2019 r., sygn. akt SK 31/17.

<sup>420</sup> Sygn. akt III CZP 21/18.

<sup>421</sup> Informacja RPO za 2018 r., str. 247.

<sup>422</sup> Informacja RPO za 2017 r., str. 330-331.

<sup>423</sup> IV.7000.525.2019 z 20 grudnia 2019 r., sygn. akt P 21/19.

W sprawie zainicjowanej pytaniem prawnym sądu nieważny testament ujawniono jednak dopiero po 10 latach, w sprawie o zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku – taką sprawę można zaś wszcząć w każdym czasie. Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że art. 945 § 2 k.c. w zakresie, w jakim wyłącza możliwość powołania się w postępowaniu w przedmiocie zmiany postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku na nieważność testamentu, po upływie 10 lat od otwarcia spadku, w sytuacji gdy sam testament został otwarty i ogłoszony po upływie tego 10-letniego okresu, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 Konstytucji przez to, że pozbawia przysługujące spadkobiercom ustawowym prawo dziedziczenia ochrony prawnej, w następstwie uniemożliwienia im potwierdzenia uprawnień spadkowych.



### **Odszkodowanie dla właścicieli nieruchomości, na których posadowiono słupy linii energetycznej – sprawy z Bakalarzewa**

W ubiegłym roku niekorzystnie dla właścicieli nieruchomości, przez które przebiegają linie przesyłowe, zakończyły się sprawy o odszkodowanie z tego tytułu. Brał w nich udział Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>424</sup>, traktując jako sprawy precedensowe, obrazujące trudności, jakie mają właściciele próbujący kwestionować operaty szacunkowe przedkładane w postępowaniu administracyjnym. Zdaniem Rzecznika, nie uwzględniały one wszystkich kategorii szkód, jakie powinny być wymienione i wynagrodzone właścicielom. Ostatecznie jednak Naczelny Sąd Administracyjny – wbrew argumentacji Rzecznika – uznał, że odszkodowanie wyliczono we właściwy sposób.

<sup>424</sup> IV.7006.247.2015, IV.7000.533.2015, IV.7000.534.2015 i IV.7006.246.2015.

# 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. Wymagania kwalifikacyjne dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów**

W 2019 r. Rzecznik ponownie<sup>425</sup> podjął problem braku ustawowej regulacji, która określałaby wymagania kwalifikacyjne dla osób ubiegających się o uprawnienia do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W ocenie Rzecznika istnieje konieczność uregulowania na poziomie ustawowym precyzyjnych wymagań kwalifikacyjnych dla klasyfikatorów gruntów. W odpowiedzi na ostatnie wystąpienie w tej sprawie wystosowane do resortu rolnictwa i rozwoju wsi, Rzecznik otrzymał informację, iż działania legislacyjne w tym zakresie prowadzone są w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju. Tymczasem Minister Inwestycji i Rozwoju poinformował Rzecznika, że w jego opinii ustawa geodezyjna, jako akt regulujący sprawy geodezji i kartografii, należące do działu administracji rządowej – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz budownictwo, nie jest aktem właściwym do ustawowego określenia statusu osób dokonujących gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Ponadto, zdaniem Ministra regulacje dotyczące ustanowienia zawodu klasyfikatora (nadawania uprawnień, zasad wykonywania zawodu, odpowiedzialności zawodowej, ewentualnego samorządu zawodowego), powinny mieć miejsce w aktach ustawowych pozostających w kompetencjach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jako odpowiedzialnego za sprawy gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W tym stanie rzeczy, mając na uwadze możliwość zaistnienia w przedmiotowej sprawie negatywnego sporu kompetencyjnego, pomiędzy Ministrem Rolnictwa a Ministrem Inwestycji i Rozwoju, Rzecznik zwrócił się<sup>426</sup> do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o zajęcie ostatecznego stanowiska i poinformowanie, czy w ocenie Ministra kwestia określenia wymagań kwalifikacyjnych dla osób dokonujących gleboznawczej klasyfikacji gruntów należy do właściwości Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a w razie odpowiedzi twierdzącej – o przedstawienie informacji o stanie ewentualnych prac zmierzających do ustawowego uregulowania przedmiotowej kwestii.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>427</sup>, że mając na uwadze potrzebę ustawowej regulacji określającej niezbędne kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia zawodowe w zakresie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w resorcie rolnictwa została przygotowana kolejna propozy-

<sup>425</sup> Informacja RPO za 2018 r. str. 261.

<sup>426</sup> IV.7007.50.2014 z 16 stycznia 2019 r.

<sup>427</sup> Pismo z 22 lutego 2019 r.



cja uregulowania tej kwestii w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Projekt zmiany w najbliższym czasie zostanie przekazany Ministrowi Inwestycji i Rozwoju (jako gospodarzowi ustawy p.g.k.) celem podjęcia wspólnych prac legislacyjnych w tym zakresie lub ewentualnie po upoważnieniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do przeprowadzenia samodzielnej zmiany ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne – Minister podejmie odpowiednie prace zmierzające do uregulowania tych kwestii. Sprawa wymaga zatem dalszego monitorowania przez Rzecznika.

## 2. Zasady dostępu do zawodu diagnosty laboratoryjnego

Rzecznik od lat monitoruje zmiany prawne w zakresie uprawnień do wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego i zwraca uwagę na brak możliwości uzyskania przez absolwentów studiów magisterskich na kierunku mikrobiologia uprawnień diagnosty laboratoryjnego. Mimo upływu czasu i wystąpień w przedmiotowym zakresie kierowanych przez Rzecznika do resortów zdrowia oraz nauki i szkolnictwa wyższego, do Biura RPO wciąż wpływają informacje o nieuzasadnionym ograniczeniu dostępu do zawodu diagnosty laboratoryjnego.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o diagnostyce laboratoryjnej, w brzmieniu obowiązującym w latach 2001–2003, diagnostą laboratoryjnym mogła zostać osoba fizyczna, która ukończyła studia wyższe i uzyskała tytuł magistra na kierunkach: analityki medycznej, biologii, biotechnologii, chemii, farmacji, mikrobiologii lub tytuł lekarza oraz zdała egzamin na diagnostę laboratoryjnego. W wyniku dokonanych nowelizacji ustawy absolwenci kierunku mikrobiologia stracili możliwość wpisu na listę diagnostów laboratoryjnych, a zatem pozbawieni zostali prawa do wykonywania tego zawodu. W opinii Rzecznika istniejące rozwiązania prawne dotyczące zasad dostępu do zawodu diagnosty laboratoryjnego mogą budzić poważne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną wolnością wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Oczywistym jest, że wskazana w Konstytucji wolność nie jest absolutna i może podlegać ustawowym ograniczeniom, które mogą polegać m.in. na wprowadzeniu wymogu posiadania odpowiednich kwalifikacji czy też koniecznego wykształcenia. Niemniej jednak, jak stwierdził<sup>428</sup> Trybunał Konstytucyjny „do ustawodawcy należy wyraźne określenie przesłanek, od spełnienia których zależy wykonywanie danego zawodu (...). Nie może być jednak w tym zakresie arbitralny”. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się<sup>429</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie podjęcia działań ustawodawczych skierowanych na przyznanie absolwentom studiów magisterskich na kierunku mikrobiologia uprawnień diagnosty laboratoryjnego.

W odpowiedzi Minister zapewnił<sup>430</sup>, że resort dostrzega potrzebę znowelizowania przepisów ustawy o diagnostyce laboratoryjnej, dlatego też w Ministerstwie finalizowane są prace nad projektem ustawy o medycynie laboratoryjnej, która zastąpi obecnie obowiązującą ustawę o diagnostyce laboratoryjnej. Jednocześnie poinformował, że poruszana przez Rzecznika kwestia, dotycząca umożliwienia absolwentom kierunku mikrobiologia wykonywania czynności diagnostyki

<sup>428</sup> Wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00.

<sup>429</sup> VII.7033.2.2014 z 17 stycznia 2019 r.

<sup>430</sup> Pismo z 26 lutego 2019 r.

laboratoryjnej, została szczegółowo przeanalizowana i uwzględniona podczas prac nad regulacjami dotyczącymi wykonywania czynności medycyny laboratoryjnej.

### 3. Uprawnienia pracowników ochrony wykonujących zadania w budynkach sądowych



Omówienie:

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

### 4. Odpowiedzialność zawodowa rzeczoznawców majątkowych

Do Rzecznika wpłynęła skarga przedstawiciela Polskiego Towarzystwa Rzeczoznawców Majątkowych (dalej jako: „PTRM”) dotycząca obecnego kształtu postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych.

Wnioskodawca zwrócił uwagę na kwestię żądania przez Komisję Odpowiedzialności Zawodowej (dalej jako: „KOZ”) od rzeczoznawców majątkowych w postępowaniach wyjaśniających ujawniania informacji dotyczących sfery ich życia osobistego. Domaganie się przez KOZ ujawnienia takich informacji wykracza poza treść art. 175 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>431</sup> (dalej jako: „u.n.g.”), który określa zasady wykonywania zawodu rzeczoznawcy i wskazuje, że rzeczoznawca majątkowy jest zobowiązany do wykonywania czynności zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa i standardami zawodowymi, ze szczególną starannością właściwą dla zawodowego charakteru tych czynności oraz z zasadami etyki zawodowej, kierując się zasadą bezstronności w wycenie nieruchomości. W konsekwencji, może dochodzić do naruszenia prawa do ochrony osobistych informacji dotyczących rzeczoznawców majątkowych w postępowaniach z tytułu odpowiedzialności zawodowej. Rzecznik zwrócił uwagę, że postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych znacząco różni się od postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wśród innych grup zawodowych, takich jak np. adwokaci, radcowie prawni, notariusze czy lekarze. Postępowanie to nie zawiera etapu „wstępnego”. Wobec rzeczoznawcy majątkowego od razu wszczyna się postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej, a dopiero potem umożliwia się mu złożenie wyjaśnień. Rzeczoznawca majątkowy *a priori* jest osobą obwinioną. Obowiązujące regulacje nie przewidują odrzucenia już na wstępie skarg oczywiście bezzasadnych, jak to ma miejsce w przypadku procedur dyscyplinarnych innych zawodów zaufania publicznego, gdzie przed wszczęciem dochodzenia sprawa jest rozpatrywana przez rzecznika dyscyplinarnego, który samodzielnie bada przesłanki przemawiające za wszczęciem postępowania dyscyplinarnego, bez konieczności angażowania osoby, wobec której została złożona skarga. Kolejną wątpliwość budzi fakt, że rzeczoznawca majątkowy ma możliwość powołania pełnomocnika, który ma prawo go reprezentować, jednak nie przyznano mu prawa do udziału w postępowaniu wyjaśniającym przed zespołem KOZ, w tym w szczególności nie ma prawa brać udziału w posiedzeniach zespołu. Tym samym, możliwość skorzystania z pomocy pełnomocnika na tym etapie postępowania wydaje się być jedynie iluzoryczna. Skarżący wskazali też, że zarzuty wobec rzeczoznawcy majątkowego

<sup>431</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.).

są przepisywane z pism skarżących i uznawane za udowodnione bez podania wyjaśnień, na jakiej podstawie sformułowane są takie wnioski, zaś najczęstszym „uzasadnieniem” jest odwołanie się do naruszenia „szczególnej staranności”, o której mowa w art. 175 ust. 1 u.g.n. Pojęcie „szczególnej staranności” nie zostało zdefiniowane w u.g.n., ani w innych powszechnie obowiązujących aktach prawnych. Jest to pojęcie niedookreślone, co powoduje powstawanie rozbieżności w jego interpretacji pomiędzy poszczególnymi zespołami KOZ i wydawanie rozstrzygnięć bez faktycznego wyjaśnienia okoliczności sprawy. Przepisy regulujące odpowiedzialność zawodową rzeczoznawców majątkowych nie zawierają również żadnych kryteriów w stosowaniu kar dyscyplinarnych. Rzecznik zauważył także, że zarówno wszczęcie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawcy majątkowego, jak i jego ostateczne rozstrzygnięcie odbywa się również z pominięciem osoby pokrzywdzonej działaniem rzeczoznawcy. W konsekwencji podmiot wnioskujący nie zna ostatecznego rozstrzygnięcia, a postępowanie jest kształtowane z pominięciem jego stanowisk w odniesieniu do dokumentów powstałych w trakcie podjętego postępowania lub w stosunku do odmowy wszczęcia postępowania. W ocenie Rzecznika, osoba składająca wniosek o przeprowadzenie postępowania z tytułu pociągnięcia rzeczoznawcy majątkowego do odpowiedzialności zawodowej powinna zostać poinformowana przez organ o przekazaniu sprawy do KOZ oraz o ostatecznym rozstrzygnięciu, a w przypadku wykazania interesu prawnego powinna być stroną takiego postępowania. W świetle powyższego i w ocenie Rzecznika aktualne regulacje prawne dotyczące postępowań dyscyplinarnych rzeczoznawców majątkowych nie chronią należycie praw obwinionego, który – co istotne – nie korzysta w takich postępowaniach z prawa do obrony na zasadzie odpowiedniego stosowania procedury karnej. Rzecznik zwrócił się<sup>432</sup> do Ministra Inwestycji i Rozwoju z prośbą o rozważenie dokonania zmian legislacyjnych, odnoszących się do postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych, w celu doprowadzenia do ukształtowania tego postępowania zgodnie ze standardami konstytucyjnymi.

Minister nie podzielił<sup>433</sup> zastrzeżeń Rzecznika. Odnosząc się do różnic między postępowaniem z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawcy majątkowego a innymi postępowaniami dyscyplinarnymi prowadzonymi wobec adwokatów, radców prawnych, notariuszy czy lekarzy wskazał, że wynikają one z faktu, iż ww. osoby wykonują zawody zaufania publicznego, jako reprezentanci samorządów zawodowych, w których inaczej zostały uregulowane kwestie odpowiedzialności dyscyplinarnej. W przypadku rzeczoznawców majątkowych samorząd zawodowy nie funkcjonuje, stąd odmienne zasady i sposób prowadzenia postępowań z tytułu odpowiedzialności zawodowej. W odniesieniu do udziału pełnomocnika w postępowaniu z tytułu odpowiedzialności zawodowej oraz obrońcy w postępowaniu wyjaśniającym przed Komisją Odpowiedzialności Zawodowej Minister poinformował, że uprawnienia i obowiązki pełnomocnika wynikają z uregulowań zawartych w k.p.a., co oznacza, że ich czynny udział w postępowaniu wyjaśniającym jest realizowany m.in. poprzez przyznanie prawa zabierania głosu oraz zgłaszania dowodów. Na każdym etapie postępowania rzeczoznawca majątkowy ma zagwarantowane prawo skorzystania z pomocy innej osoby, która może występować w charakterze obrońcy lub pełnomocnika. Nad prawidłowością rozstrzygnięć wydanych w oparciu o k.p.a. czuwają sądy administracyjne. Strona niezadowolona

<sup>432</sup> VII.501.46.2018 z 6 czerwca 2019 r.

<sup>433</sup> Pismo z 11 lipca 2019 r.

z rozstrzygnięcia organu może bowiem zwrócić się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego a następnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Natomiast odnośnie braku udziału pokrzywdzonego w postępowaniu Minister wyjaśnił, że skarżący nie uczestniczy w postępowaniu dyscyplinarnym, ponieważ nie jest stroną tego postępowania, jest jednak informowany o przekazaniu sprawy do Komisji Odpowiedzialności Zawodowej, czy też o podjętym rozstrzygnięciu.

## 5. Potrzeba uregulowania zasad wykonywania zawodu psychologa

Problem wykonywania zawodu psychologa od lat pozostaje w zainteresowaniu kolejnych Rzeczników Praw Obywatelskich. Mimo bowiem upływu ponad 13 lat od wejścia w życie ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów<sup>434</sup>, nigdy nie zaczęła być ona stosowana. Wynika to z niepodjęcia przez organy władzy wykonawczej kroków zmierzających do wykonania jej postanowień, w szczególności powołania samorządu zawodowego psychologów. W rezultacie powstaje fikcja istnienia prawa, bowiem brak przepisów wykonawczych do ustawy oraz fakt niepowołania Regionalnych Izb Psychologów, formalnie uniemożliwiają wykonywanie zawodu psychologa. Brak samorządu zawodowego psychologów, a tym samym jego organów, które m.in. powinny stwierdzać prawo wykonywania zawodu nie powoduje jednak, że psychologowie są nieobecni na rynku. Co więcej, wykonują szereg zadań w szeroko rozumianej sferze publicznej: w edukacji, lecznictwie, więziennictwie, wymiarze sprawiedliwości, administracji. To co najmniej kilka tysięcy psychologów, którzy – przynajmniej formalnie – nie mają prawa wykonywania zawodu. Rzecznik zwrócił uwagę, że istniejąca sytuacja stanowi przykład trudnej do zrozumienia niemocy państwa. Wymaga bowiem od różnych organów państwa znalezienia sposobów na „radzenie sobie” ze skutkami zaniechania wykonania ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów. Skutki niewykonania ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów usiłuje również niwelować sam prawodawca w szeregu przepisów „resortowych”. Przejawia się to w pomijaniu instytucji prawa wykonywania zawodu przy określaniu kompetencji niezbędnych danej osobie do wykonywania zadań w sferze publicznej. Doskonałym przykładem są tu przepisy oświatowe (rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli). Zatrudnieni w szkołach psychologowie nie muszą się legitymować prawem wykonywania zawodu, a jedynie odpowiednim wykształceniem. W opinii Rzecznika obecna sytuacja, wynikająca z wieloletnich zaniechań kolejnych rządów, stanowi naruszenie praw obywatelskich, w szczególności prawa do bezpieczeństwa (art. 5 Konstytucji) i prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji). Ze względu na powyższe Rzecznik zwrócił się<sup>435</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie harmonogramu prac legislacyjnych w przedmiotowym zakresie oraz przewidywanego terminu ich zakończenia.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>436</sup> o trwających w resorcie pracach związanych z opracowaniem nowego projektu ustawy o zawodzie psychologa. Z uwagi jednak na zbliżający się koniec VIII kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadę dyskontynuacji jego prac, zasadne jest

<sup>434</sup> Ustawa z 8 czerwca 2001 r. (Dz.U. Nr 73, poz. 763, ze zm.).

<sup>435</sup> V.7014.23.2018 z 1 lipca 2019 r.

<sup>436</sup> Pismo z 24 lipca 2019 r.

rozpoczęcie rządowego procesu legislacyjnego po jesiennych wyborach parlamentarnych. Jednocześnie zapewniono Rzecznika, że opracowany w resorcie pracy projekt będzie konsultowany ze środowiskiem psychologów w toku prac legislacyjnych.

## **6. Uzależnienie wygaśnięcia powołania na stanowiska komornika sądowego i asesora komorniczego od obowiązku ukończenia wyższych studiów prawniczych**

Na kanwie jednej z badanych spraw indywidualnych Rzecznik powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją aktualnego kształtu art. 303 ustawy o komornikach sądowych<sup>437</sup>. Przepis ten, w zakresie w jakim uzależnia wygaśnięcie powołania na stanowiska komornika sądowego i asesora komorniczego od obowiązku ukończenia wyższych studiów prawniczych i uzyskania tytułu magistra w ciągu 7 lat od dnia wejścia w życie ustawy, może bowiem naruszać zasadę praw nabytych wywiedzioną z art. 2 Konstytucji.

Co istotne, w uzasadnieniu projektu ustawy o komornikach sądowych nie wyjaśniono przyczyn ani celu wprowadzenia kwestionowanego uregulowania. Rodzi to zastrzeżenia, zwłaszcza wobec faktu, że przepis ten ogranicza jednostkom ich prawa konstytucyjne. Lakoniczne wspomnienie w uzasadnieniu do projektu ustawy, iż takie uregulowanie będzie miało miejsce, jest nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym. Rzecznik wskazał, że art. 303 ustawy o komornikach sądowych wykazuje cechy retroaktywności, ponieważ obejmuje on swoją dyspozycją także stany faktyczne zaistniałe przed jego wejściem w życie. Jak wynika z treści tego przepisu dotyczy on wszystkich komorników i asesorów komorniczych, którzy nie posiadają wyższego wykształcenia prawniczego i tytułu magistra prawa. W konsekwencji przepis ten pozbawia nabytego już nieograniczonego w czasie uprawnienia do powołania na stanowisko komornika sądowego oraz asesora komorniczego osób, które uprawnienie to uzyskały przed jego wejściem w życie oraz powoduje, iż osoby powołane na te stanowiska są zobligowane do uzupełnienia swojego wykształcenia, mimo iż w momencie ich powoływania taki wymóg nie istniał. Rzecznik podkreślił, że zawód komornika sądowego jest zawodem zaufania publicznego, co obliuguje ustawodawcę do nałożenia na kandydatów do tej profesji szeregu wymagań, które nie są stawiane przedstawicielom innych zawodów – z uwagi na interes publiczny. Powyższe nie może być jednak podstawą do podejmowania przez ustawodawcę działań legislacyjnych, które skutkują automatyzmem wygaśnięcia uprawnień do wykonywania zawodu, w szczególności co do osób, które spełniły wcześniej wszystkie wymagania nałożone na nich przez poprzednie uregulowania zawarte w u.k.s.e., w tym uzyskując stosowne zwolnienia od organów uprawnionych do ich wydania. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się<sup>438</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie oraz o poinformowanie o zajęтым stanowisku.

Minister nie podzielił<sup>439</sup> przedstawionej w piśmie Rzecznika oceny, jakoby przepis art. 303 ustawy o komornikach sądowych (dalej jako: „u.k.s.”) zawierał normy niezgodne z Konstytucją.

<sup>437</sup> Ustawa z 22 marca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 771, ze zm.).

<sup>438</sup> VII.561.9.2019 z 31 lipca 2019 r.

<sup>439</sup> Pismo z 20 września 2019 r.

Kwestionowany przepis o charakterze intertemporalnym stanowi następstwo zmian w przepisach materialnoprawnych, określających drogę do zawodu komornika i status tego zawodu. Podstawowa koncepcja przyświecająca w tym zakresie projektodawcom była taka, aby uczynić z komornika sądowego zawód prawniczy w pełnym tego słowa znaczeniu. Dla profesjonalizacji zawodu komornika i rozszerzenia jego kompetencji procesowych niezbędne jest zagwarantowanie, że zawód ten wykonują osoby o najwyższych kwalifikacjach prawniczych. Wykonywanie zawodu komornika sądowego w coraz mniejszym stopniu opiera się na nabytych umiejętnościach o charakterze praktycznym, a w coraz większym polega na samodzielnym stosowaniu szybko zmieniających się przepisów prawa. Właśnie z uwagi na owo tempo zmian w prawie, jak i rosący poziom komplikacji obrotu gospodarczego (a co za tym idzie – prawnego), koniecznym jest, aby zawód komornika sądowego wykonywały wyłącznie osoby legitymujące się wyższym wykształceniem prawniczym. Mając na uwadze powyższe argumenty, w ocenie resortu sprawiedliwości, nałożenie na komorników nielegitymujących się dotąd wyższym wykształceniem prawniczym wymogu uzupełnienia tego wykształcenia, jest nie tylko rozwiązaniem proporcjonalnym, lecz również – koniecznym.

# 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. Wynagrodzenia pracowników sądów

Do Rzecznika przekazywane były uchwały zebrań sędziów poszczególnych sądów dotyczące wynagrodzeń pracowników sądów. W uchwałach tych sędziowie wskazywali, że brak rozwiązania słuszych żądań płacowych pracowników sądów destabilizuje pracę sądów. W rezultacie w tych warunkach zagrożona jest prawidłowa realizacja konstytucyjnego prawa do sądu.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach sądów i prokuratury<sup>440</sup> w rozporządzeniu powinny zostać uregulowane, przy zastosowaniu wytycznych dotyczących treści tego aktu, szczegółowe zasady wynagradzania urzędników oraz innych pracowników sądów i powszechnych jednostek prokuratury. Jednak, żeby możliwe było szczegółowe uregulowanie czegoś w rozporządzeniu, przedmiot tej regulacji musi być na poziomie ogólnym regulowany w samej ustawie. Rzecznik zauważył, że na poziomie tej ustawy nie zostały uregulowane ogólne zasady wynagradzania urzędników oraz innych pracowników sądów i powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Bez tych ogólnych zasad wynagradzania nie jest zaś możliwe określenie w rozporządzeniu zasad szczegółowych, nie można uszczegółwić bowiem w rozporządzeniu tego, co nie zostało określone w samej ustawie. W efekcie, w ocenie Rzecznika, przepis ten jest niezgodny z postanowieniami Konstytucji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>441</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie działań mających na celu dostosowanie przepisów regulujących wynagradzanie pracowników sądów i prokuratury do standardów wynikających z Konstytucji.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>442</sup>, że wydatki na wynagrodzenia pracowników sądów i prokuratury od 2016 r. konsekwentnie wzrastają i to w stopniu wyższym niż przyjęty dla sfery budżetowej (jedynie w roku 2017 wzrost nastąpił o wskaźnik przyjęty dla sfery budżetowej). Minister Sprawiedliwości ma przy tym świadomość, że wynagrodzenia pracowników sądów powszechnych i prokuratury w dalszym ciągu pozostają na poziomie niepozwalającym sądom być konkurencyjnymi na rynku pracy, a doraźne rozwiązania obejmujące niestałe składniki wynagrodzenia nie roz-

<sup>440</sup> Ustawa z 18 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 577).

<sup>441</sup> III.7040.13.2019 z 28 lutego 2019 r.

<sup>442</sup> Pismo z 26 marca 2019 r.

wiążącą kwestii wynagrodzeń nieadekwatnych do sytuacji rynkowej. Niski poziom wynagrodzeń powoduje zwiększone odejścia pracowników, przy jednoczesnym braku nowych osób chętnych do pracy. Szczególnie trudna sytuacja jest w dużych aglomeracjach, gdzie rynek pracy oferuje zatrudnienie z dużo bardziej atrakcyjnym wynagrodzeniem. Jednocześnie Minister podkreślił, że będzie czynił wszelkie możliwe starania, aby w projekcie budżetu na rok 2020 zostały zabezpieczone środki niezbędne na wzrost wynagrodzeń pracowników sądów i prokuratury.

## 2. Zasady udzielania pracownikom przerw na karmienie piersią



Omówienie:

art. 71 ust. 2 – Pomoc dla matek przed i po urodzeniu dziecka.



### Zatrudnienie obywateli Ukrainy na polskim rynku pracy

W ostatnich latach w związku z uwarunkowaniami społecznymi, m.in. demograficznymi, wzrasta w Polsce skala zatrudnienia cudzoziemców z krajów trzecich, z dominującym udziałem obywateli Ukrainy. Już obecnie ponad dwumilionowy rozmiar zatrudnienia cudzoziemców wskazuje na potrzebę stałego doskonalenia rozwiązań systemowych, ułatwiających dostęp obywateli innych państw do krajowych zasobów pracy, z poszanowaniem zasady komplementarności. Skala migracji ekonomicznej wymaga podejmowania nie tylko działań ukierunkowanych na zapewnienie im odpowiedniej i godnej pracy, ale także związanych ze stworzeniem właściwego zaplecza socjalnego i rozbudową warunków integracji z polskim społeczeństwem.

Mimo że cudzoziemców legalnie pracujących w Polsce chroni Kodeks pracy, dochodzi do przypadków łamania w stosunku do nich prawa pracy. W działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich szczególnie zapamiętano przypadek Pani Oksany z udarem mózgu pracującej w gospodarstwie rolnym, którą pracodawca porzucił na przystanku w obawie przed konsekwencjami jej zatrudnienia czy pracownika stolarni Pana Vasyla, którego porzucono w lesie, a jego ciało zostało przypadkowo odnalezione. Te i inne przypadki były przedmiotem działań<sup>443</sup> Rzecznika zarówno w kontakcie z inspekcją pracy, jak i organami ścigania. Na bieżąco są monitorowane wszelkie sygnały wskazujące na naruszanie prawa, w szczególności prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Rzecznik podejmuje niezbędne działania, kiedy dowiaduje się o przypadkach działań dyskryminujących te osoby, jak np. kolorystyka uniformów pracowniczych w zależności od narodowości pracownika i umiejętności posługiwania się innym językiem niż język narodowy.

Rzecznik współpracuje w tym zakresie z Ombudsman Ukrainy. W dniu 24 września 2019 r. podczas spotkania w Warszawie podpisane zostało Memorandum o Współpracy dot. Ochrony Praw Pracowników Migrujących.

<sup>443</sup> III.7048.2.2019; III.7044.103.2018; III.7048.3.2019; III.7048.5.2019; III.7042.98.2019; III.7044.3.2018; III.0720.1.2019





## Sprawa pracownic krakowskiego Teatru Bagatela

W związku z doniesieniami medialnymi Rzecznik podjął<sup>444</sup> z urzędu sprawę dotyczącą pracownic krakowskiego Teatru Bagatela, które wskazywały, że doświadczają molestowania seksualnego i mobbingu w miejscu pracy, ze strony Dyrektora Teatru. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Państwowej Inspekcji Pracy z prośbą o jej zbadanie oraz do Prokuratury Regionalnej w Krakowie o przedstawienie informacji o stanie sprawy. Rzecznik w dalszym ciągu prowadzi postępowanie wyjaśniające w sprawie.



## Zatrudnianie osób bezdomnych w rolnictwie przy zbiorach

Na podstawie raportu<sup>445</sup> Rzecznik podjął<sup>446</sup> z urzędu sprawę osób bezdomnych zatrudnianych w rolnictwie przy zbiorach i warunków świadczonej przez nich pracy.

Z osobami bezdomnymi, co do zasady nie są zawierane umowy, na podstawie których osoby te w sposób legalny świadczyłyby pracę. Wypłacane im wynagrodzenia kształtują się znacznie poniżej minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnych stawek godzinowych. Do tego dochodzą różnego rodzaju potrącenia, np. za niewyrobienie określonej normy, czy też za uzasadnione przerwy w pracy, czy też za zapewniany nocleg i posiłki. Ponadto, osoby te nie są zgłaszane do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego.

Z artykułu wynika, że wykonywane przez bezdomnych prace, w szczególności przy zbiorach owoców i warzyw oraz w chłodniach, świadczone są w trudnych warunkach z naruszeniem zasad i warunków BHP.

Rzecznik zwrócił się z pismem do Głównego Inspektora Pracy o rozważenie możliwości przeprowadzenia kompleksowej kontroli zatrudnienia osób w rolnictwie przy zbiorach.

GIP poinformował, że nadesłany przy piśmie Rzecznika raport w istocie wskazuje na uchybienia przy zatrudnianiu ww. osób, tak z punktu widzenia legalności zatrudnienia, jak i bezpieczeństwa i higieny pracy. Poinformował, że Państwowa Inspekcja Pracy prowadzi kontrole w podmiotach zajmujących się uprawami roślin (w tym warzyw i owoców), tak o charakterze skargowym, jak i planowym. Jednocześnie GIP zwrócił uwagę, że w przypadku rolników indywidualnych kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy są ograniczone co do zasady do działań o charakterze prewencyjnym (przepisy ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>447</sup>).

Odnosząc się do wniosku Rzecznika o przeprowadzenie przez Państwową Inspekcję Pracy kompleksowej kontroli zatrudnienia osób wykonujących pracę przy zbiorach owoców i warzyw, zauważył, że przyjęty przez Radę Ochrony Pracy oraz Komisję ds. Kontroli Państwowej Program działania Państwowej Inspekcji Pracy na 2019 r. jest obecnie na etapie realizacji. W Programie tym uwzględnione zostały m.in. kontrole ukierunkowane na kwestie bezpieczeństwa pracy i legalności

<sup>444</sup> III.7044.98.2019

<sup>445</sup> „My, bezdomni od jabłek”, opublikowanym dnia 2 kwietnia 2019 r. na stronie internetowej miesięcznika „Pismo. Magazyn Opinii”

<sup>446</sup> III.7044.26.2019

<sup>447</sup> Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 623 ze zm.).

zatrudnienia w przedsiębiorstwach rolnych. Kontrole te mają pozwolić na dokonanie oceny stanu praworządności i bezpieczeństwa pracy w przedsiębiorstwach rolnych oraz ukierunkowanie dalszych działań kontrolnych w tych przedsiębiorstwach.



### Zwolnienie pracownic z Biura Prasowego Kurii Krakowskiej

Na tle komunikatu Biura Prasowego Archidiecezji Krakowskiej<sup>448</sup> informującego o zwolnieniach przeprowadzonych w Biurze Prasowym Archidiecezji Krakowskiej Rzecznik z urzędu podjął<sup>449</sup> sprawę zwolnienia pracownic Biura Prasowego Kurii Krakowskiej.

W świetle komunikatu decyzję o zakończeniu współpracy podjęto wobec koordynatora Biura i jej dwóch najbliższych współpracowniczek, „które są osobami niezamężnymi. Natomiast dwie pozostałe osoby, które w życiu prywatnym jako matki tworzą wraz ze swymi mężami katolickie rodziny, nadal pozostają pracownikami Biura Prasowego Archidiecezji Krakowskiej”. Rzecznik zwrócił się z prośbą o wyjaśnienia w sprawie do Okręgowego Inspektora Pracy w Krakowie.

Inspekcja wyjaśniła, że kontrola wykazała, że osoby wskazane w piśmie nie były pracownikami w rozumieniu Kodeksu pracy. Zwolnione osoby Kuria zatrudniała w Biurze Prasowym na podstawie umowy zlecenia i umowy o dzieło. Z dniem 31 października 2019 r. nastąpiło rozwiązanie umowy z 3 zleceniobiorcami z zachowaniem miesięcznego okres wypowiedzenia, w którym zwolniono je z obowiązku wykonywania pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia. W wyniku przesłuchania (w charakterze świadków) osób zwalnianych ustalono, że zakres wykonywanych przez nich prac odpowiadał treści zawartych umów cywilnoprawnych. Inspekcja oceniła, że nie doszło do wyczerpania definicji stosunku pracy z art. 22 Kodeksu pracy, wobec czego charakter zawartych kontraktów odpowiadał obowiązującym przepisom prawa. Kontrola wypłaconego wynagrodzenia za pracę nie wykazała nieprawidłowości, poza uchybieniami w zakresie ewidencjonowania godzin pracy.

Informacja, która stanowiła podjęcie działań przez Rzecznika została usunięta ze strony internetowej Kurii w dniu 23 września 2019 r.

Realizując funkcje prewencyjnego oddziaływania PIP skierowała pismo do Kurii Metropolitalnej w Krakowie zwracające uwagę na poprawność zapisów na stronie internetowej, które mogą stanowić naruszenie dóbr osobistych osób świadczących pracę i tym samym uzasadniających dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w ramach sądowej ochrony tych osobistych praw podmiotowych.

<sup>448</sup> Komunikat z 21 września 2019 r.

<sup>449</sup> III.7041.23.2019

# 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. Problemy z wypłatą funkcjonariuszom Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Służby Ochrony Państwa ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy**



Omówienie:

Część II – Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych.

# 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 ustalania wysokości emerytury powszechnej w miejsce dotychczas pobieranej emerytury

Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu, z udziałem Rzecznika<sup>450</sup>, pytania prawnego Sądu Okręgowego uznał<sup>451</sup>, że art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>452</sup>, 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 konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wprowadzenie do ustawy o emeryturach i rentach o FUS mechanizmu potrącania kwot pobranych świadczeń z tytułu wcześniejszej emerytury przy obliczaniu podstawy emerytury powszechnej dla kobiet urodzonych w 1953 r. nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ubezpieczone, które zdecydowały się przejść na tzw. wcześniejszą emeryturę, nie miały 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. Nie mogły przewidzieć, że przejście na emeryturę jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego będzie wiązało się z pomniejszeniem zgromadzonego kapitału o pobrane świadczenia. Tymczasem reguły te zostały zmodyfikowane nie dając ich adresatom możliwości stosownej reakcji. Nie spodziewały się, że fakt wypłacania świadczeń emerytalnych wpłynie na sposób ustalania wysokości świadczenia w ramach emerytury powszechnej. Ustawodawca, dokonując zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej w stosunku do kobiet urodzonych w 1953 r., naruszył zatem zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, która wyklucza możliwość formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania. Stanowi to bowiem niedopuszczalne nadużywanie pozycji przez organy władzy względem obywateli. Dotyczy

<sup>450</sup> Informacja RPO za 2016 r., str. 175-176.

<sup>451</sup> Wyrok TK z 6 marca 2019 r., sygn. akt P/16.

<sup>452</sup> Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 53).

to w szczególności sytuacji, w której obywatel, układając swoje interesy, podejmuje decyzje dotyczące długiej perspektywy czasu i przewiduje jej konsekwencje na podstawie obowiązującego stanu prawnego. Zmiana tego stanu oznacza wówczas zaskoczenie, którego w danych okolicznościach nie mógł przewidzieć, a tym samym dostosować się do nowej sytuacji, w sposób, który nie wywrze negatywnych konsekwencji w sferze jego uprawnień.

## 2. Realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zgodności z Konstytucją ustawy o emeryturach i rentach

W pisemnym uzasadnieniu, oceniając skutki wyroku Trybunał wskazał, że pojęcie „wznowienia postępowania” ma szersze znaczenie niż pojęcie „wznowienia” w sensie technicznym, przewidziane w odpowiednich procedurach regulowanych w ustawach i obejmuje wszelkie instrumenty proceduralne stojące do dyspozycji stron, organów i sądów, wykorzystanie których umożliwi przywrócenie stanu konstytucyjności orzeczeń. Zdaniem TK przepisy dotyczące wznowienia postępowania nie uwzględniają specyficznej sytuacji związanej z obowiązkiem sanacji konstytucyjności w sprawach dotyczących emerytury kobiet, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawa do emerytury na podstawie art. 46 ustawy emerytalnej. Pozostawiają tym samym znaczny margines dowolności organom i sądom w rozstrzygnięciu następstw wyroku w konkretnych wypadkach. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że ustawodawca powinien wprowadzić odpowiednie regulacje w celu zagwarantowania jednolitych zasad zwrotu świadczeń należnych uprawnionym.

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się<sup>453</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przekazanie informacji o planowanych działaniach legislacyjnych, niezbędnych dla należytej realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>454</sup>, że Komisja Ustawodawcza Senatu RP po zapoznaniu się z sentencją orzeczenia oraz jego zakresem podmiotowym i przedmiotowym jednogłośnie przyjęła<sup>455</sup> uchwałę o podjęciu inicjatywy ustawodawczej służącej wykonaniu orzeczenia TK. Z uwagi na charakter posiedzenia, zapadłe w jego trakcie ustalenia nie dotyczyły szczegółowych rozwiązań legislacyjnych, które zostaną opracowane w toku dalszych prac Komisji Ustawodawczej. Obecni na posiedzeniu przedstawiciele Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zadeklarowali współpracę w opracowaniu projektu ustawy wykonującej przedmiotowe orzeczenie. O dalszych pracach dotyczących należytej realizacji przedmiotowego orzeczenia Trybunału oraz o ostatecznym kształcie projektowanych rozwiązań zadecyduje przebieg dyskusji parlamentarnych w Sejmie i Senacie RP.

W związku z powyższym Rzecznik przedstawił<sup>456</sup> opinię, skierowaną do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP, w przedmiocie rozwiązań w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>457</sup>. Rzecznik zwrócił uwagę,

<sup>453</sup> III.7060.796.2019 z 1 kwietnia 2019 r.

<sup>454</sup> Pismo z 31 maja 2019 r.

<sup>455</sup> Posiedzenie w dniu 8 maja 2019 r.

<sup>456</sup> III.7060.419.2019 z 10 czerwca 2019 r.

<sup>457</sup> Druk senacki nr 1175.

że prawo sanacji konstytucyjności może być zrealizowane w dwojakim trybie. Postępowania zakończone wydaniem wyroku przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych mogą być wznowione na podstawie art. 4011 k.p.c. Natomiast osobom, które nie odwołały się od decyzji wydanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych przysługuje wznowienie postępowania na podstawie art. 145a k.p.a. w związku z art. 124 ustawy emerytalnej. I o ile w cywilnym postępowaniu wznowieniowym prekluzja wynosi 10 lat od daty uprawomocnienia się wyroku, o tyle w postępowaniu administracyjnym wynosi 5 lat od doręczenia decyzji (art. art. 146 w związku z art. 151 § 2 k.p.a.). W tej sytuacji prawnej znalazła się grupa kobiet urodzonych w 1953 r. objętych zakresem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w przypadku których wydano prawomocne decyzje przyznające emeryturę powszechną z określonym w art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej pomniejszeniem i upłynął już określony w kodeksie postępowania administracyjnego 5-letni termin przewidziany na wznowienia postępowania (art. 146 k.p.a.). Z uwagi na datę urodzenia skarżące powszechny wiek emerytalny osiągały od lutego 2013 r. do kwietnia 2014 r. (podwyższony wiek emerytalny od 60 lat i 1 miesiąc do 60 lat i 4 miesiące). Dlatego do tej grupy kobiet znajduje zastosowanie art. 146 w związku z art. 151 § 2 k.p.a. Ponadto, Rzecznik zwrócił uwagę na kwestię wypłaty wyrównania oraz kwestie podnoszone w skargach, a związane z ustaleniem wysokości emerytury powszechnej (parametrów przyjętych do wyliczenia: waloryzacja stanu konta i kapitału początkowego, długość dożycia). Rzecznik pozytywnie ocenił przyjęte rozwiązanie, pozwalające na objęcie zakresem regulacji wszystkich osób, które przechodziły na emeryturę wcześniejszą na podstawie art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e, art. 184 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>458</sup> lub art. 88 ustawy – Karta Nauczyciela<sup>459</sup>.

Rzecznik z niepokojem przyjął informację o wycofaniu – na wniosek Premiera – senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>460</sup> z porządku obrad posiedzenia Sejmu, planowanego na 15 i 16 października 2019 r. Rzecznik zwrócił się<sup>461</sup> do Premiera z prośbą o przedstawienie przyczyn wycofania tego projektu ustawy z porządku obrad Sejmu, a jednocześnie – z apelem o zweryfikowanie decyzji wycofującej powyższy projekt.

W kolejnym piśmie Rzecznik zwrócił się<sup>462</sup> do Marszałka Senatu RP z wnioskiem o możliwie pilne przeprowadzenie inicjatywy senackiej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który stanowić będzie realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r.

Rzecznik przedstawił<sup>463</sup> opinię skierowaną do Przewodniczącego Komisji ustawodawczej Senatu RP w przedmiocie rozwiązań zawartych w kolejnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>464</sup>. W ocenie Rzecznika projektowana regulacja obejmująca swoim zakresem osoby, które pobrały emeryturę w oparciu o wniosek złożony przed dniem 6 czerwca 2012 r. nie odpowiada terminowi wejścia w życie ustawy wprowadzającej niekonstytucyjną zmianę – 1 stycznia 2013 r. Datą graniczną dla ustalenia zakresu podmiotowego

<sup>458</sup> Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 53).

<sup>459</sup> Ustawa z 26 stycznia 1982 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 2215 ze zm.).

<sup>460</sup> Druk nr 3720

<sup>461</sup> III.7060.796.2016 z 7 października 2019 r.

<sup>462</sup> Pismo z 18 listopada 2019 r.

<sup>463</sup> III.7060.419.2019 z 6 grudnia 2019 r.

<sup>464</sup> Druk senacki nr 12

projektowanych przepisów powinien być dzień 1 stycznia 2013 r. a nie 6 czerwca 2012 r. Pozytywnie należy ocenić projektowane rozwiązanie, pozwalające na objęcie zakresem regulacji wszystkich osób, które przechodziły na wcześniejszą emeryturę na podstawie art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e, art. 184 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela. W ocenie Rzecznika wskazane jest również doprecyzowanie zasad wypłaty wyrównania. Rzecznik zwrócił uwagę na kwestie podnoszone w skargach, a związane z ustaleniem wysokości emerytury powszechnej (parametrów przyjętych do wyliczenia: waloryzacja stanu konta i kapitału początkowego, długość dożycia). Zbyt krótki wydaje się termin trzech miesięcy na złożenie wniosku o ponowne ustalenie wysokości emerytury.

Rzecznik przedstawił<sup>465</sup> również opinię do rządowego projektu ustawy o zmienia ustawy o emeryturach i rentach z FUS<sup>466</sup>, który również stanowi realizację wyroku Trybunał Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. Rzecznik i tym razem wskazał, że datą graniczną dla ustalenia zakresu podmiotowego projektowanych przepisów powinien być dzień 1 stycznia 2013 r., a nie 6 czerwca 2012 r. Projektowana regulacja odnosząca się do daty 6 czerwca 2012 r. nie odpowiada nie tylko terminowi wejścia w życie ustawy wprowadzającej niekonstytucyjną zmianę, lecz w istocie pozostaje w kolizji z sentencją wyroku Trybunał Konstytucyjnego. Trybunał uznał bowiem, że niezgodny z art. 2 Konstytucji jest art. 25 ust. 1b ustawy 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. Rzecznik pozytywnie ocenił projektowane rozwiązanie, pozwalające na objęcie zakresem regulacji ubezpieczonych, którzy prawo do wcześniejszej emerytury mają ustalone na innej podstawie niż objęty zakresem wyroku Trybunału Konstytucyjnego art. 46 ustawy emerytalnej. Projekt odnosi krąg ubezpieczonych do tych urodzonych w 1953 r., w odróżnieniu od senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który odwołuje się do innych roczników, do których również można odnieść rozważania Trybunału Konstytucyjnego odwołujące się do zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W projektowanym art. 194j przewidziano, że ponowne ustalenie emerytury powszechnej ubezpieczonemu urodzonemu w roku 1953, od podstawy ustalonej z zastosowaniem art. 194i, następuje z urzędu. Z kolei w art. 2 projektowanej ustawy mowa jest o wniosku o ponowne ustalenie podstawy obliczenia emerytury, o którym mowa w art. 194j ustawy.

### **3. Problem zróżnicowanych zasad ustalania wysokości emerytury w zależności od miesiąca, w którym został złożony wniosek**

Zróżnicowanie zasad ustalania wysokości emerytury jest ściśle powiązane ze sposobem waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego, stanowiących podstawę obliczenia emerytury. Złożenie wniosku o emeryturę (ustalenie jej wysokości) w czerwcu skutkuje niższym wymiarem emerytury w porównaniu do wniosków złożonych w pozostałych jedenastu miesiącach roku. Zgodnie z praktyką organu rentowego w przypadku ustalania wysokości eme-

<sup>465</sup> III.7060.993.2019 z 20 grudnia 2019 r.

<sup>466</sup> Numer w wykazie prac legislacyjnych rady Ministrów UB1.

rytury w okresie od stycznia do maja i od lipca do grudnia danego roku, składki zapisane na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który była przeprowadzona ostatnia waloryzacja roczna, jak również kapitał początkowy i składki zewidencjonowane we wcześniejszym okresie, poddane ostatniej waloryzacji rocznej, podlegają dodatkowo również waloryzacji kwartalnym. Natomiast w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku, kwota składek poddana ostatniej waloryzacji rocznej nie podlega dodatkowym waloryzacji kwartalnym, gdyż została już zwaloryzowana rocznie za poprzedni rok od dnia 1 czerwca roku, w którym został zgłoszony wniosek o emeryturę. Tymczasem z kierowanych do Rzecznika skarg wynika, że nie wszyscy ubezpieczeni mają świadomość konsekwencji złożenia wniosku o emeryturę w czerwcu. Nie uzyskują oni ze strony organu rentowego pełnych informacji w sprawie możliwości wstrzymania się ze złożeniem wniosku, wycofania już złożonego wniosku do czasu uprawomocnienia się decyzji organu rentowego, czy też informacji o tym, że wysokość emerytury ustalana jest w istocie w dacie podjęcia jej wypłaty. Ponadto Zakład Ubezpieczeń Społecznych, na tle skarg przekazanych przez Rzecznika w celu zbadania, prezentuje stanowisko, że organy rentowe zobowiązane są do udzielania informacji, w tym wskazówek i wyjaśnień, w zakresie dotyczącym warunków i dowodów wymaganych do uzyskania świadczeń. Przez prawo do uzyskania informacji należy rozumieć możliwość zwrócenia się do ZUS z żądaniem udzielenia informacji oraz obowiązek ZUS do jej udzielenia. Obowiązek informacyjny organu rentowego nie może być jednak interpretowany jako obowiązek udzielenia z urzędu informacji, jak złożenie wniosku o przyznanie emerytury lub podjęcie jej wypłaty w konkretnym miesiącu wpłynie na wysokość emerytury. Co więcej w pouczeniu do decyzji przyznającej prawo do emerytury brak jest informacji o możliwości wycofania wniosku o emeryturę. Rzecznik zauważył także, że stosowanie mechanizmu waloryzacji kwartalnej w odniesieniu do emerytur obliczanych w czerwcu danego roku, będącym miesiącem drugiego kwartału, a jednocześnie miesiącem dokonywania waloryzacji rocznej, wzbudza kontrowersje w orzecznictwie. Ponadto, Rzecznik zwrócił uwagę, że mechanizm powołany w ustawie emerytalnej, niezależnie od wykładni zasad jego stosowania, pozostaje w niezgodzie z literalnym brzmieniem art. 25 ust. 1. W świetle tego przepisu podstawę obliczenia emerytury stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie. Oznaczać to powinno, że waloryzacji powinna podlegać kwota składek za wszystkie miesiące poprzedzające miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury. Tymczasem regulacja art. 25a ust. 1 ustawy wyłącza spod waloryzacji część miesięcy przypadających na ten okres. Szczególnie dotkliwy brak możliwości wyboru momentu złożenia wniosku o emeryturę dotyczy osób, którym przyznana została (będzie) emerytura z urzędu w miejsce dotychczas pobieranej renty z tytułu niezdolności do pracy (art. 24a ustawy emerytalnej), a wiek emerytalny ukończą w czerwcu. Negatywne skutki mogą dotyczyć również osób pobierających świadczenie przedemerytalne czy emeryturę pomostową, do których prawo ustaje z dniem osiągnięcia wieku emerytalnego (ustalania prawa do emerytury powszechnej), w przypadku ukończenia tego wieku w czerwcu. Rzecznik podtrzymuje konsekwentnie stanowisko, że możliwe jest przyjęcie wykładni pozwalającej przy ustalaniu wysokości emerytury w czerwcu na stosowanie regulacji odnoszącej się do pozostałych miesięcy II kwartału (kwiecień, maj). Z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia



społecznego niemożliwa wydaje się akceptacja rozwiązania, które bez racjonalnego uzasadnienia prowadzi do obniżenia świadczeń emerytalnych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>467</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przekazanie stanowiska w kwestii rozwiązania zasygnalizowanego problemu.

#### **4. Trudności z nabywaniem prawa do emerytury przez górników z kopalń węgla brunatnego**

W trakcie spotkań regionalnych do Rzecznika dotarły informacje o problemach związanych z nabywaniem prawa do emerytury przez górników zatrudnionych w kopalniach węgla brunatnego.

Osoby ubiegające się o emeryturę górniczą napotykają na wiele trudności związanych z prawidłową oceną charakteru ich pracy ze strony organów rentowych oraz w toku postępowania sądowego. Przedstawiana przez pracodawców dokumentacja źródłowa, dotycząca przebiegu zatrudnienia (charakterystyka pracy na danym stanowisku), okazuje się w wielu wypadkach niewystarczająca do wydania decyzji przyznającej świadczenie, co przekłada się na wydłużenie prowadzonego przez ZUS postępowania wyjaśniającego. Zdarza się często, że powstałe wątpliwości, dotyczące charakteru zatrudnienia, wymagają dodatkowego wyjaśnienia w toku postępowania sądowego. Powołani w takich sprawach biegli sądowi wydają zaś rozbieżne opinie. W ocenie Rzecznika trudności w prawidłowym kwalifikowaniu stanowisk pracy jako wykonywania pracy górniczej mają charakter systemowy i wynikają z braku prawidłowej i wyczerpującej regulacji prawnej w tym zakresie. Zgodnie z przepisami ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>468</sup> za pracę górniczą uważa się zatrudnienie na odkrywce w kopalniach siarki i węgla brunatnego przy ręcznym lub zmechanizowanym urabianiu, ładowaniu oraz przewozie nadkładu i złoża, przy pomiarach w zakresie miernictwa górniczego oraz przy bieżącej konserwacji agregatów i urządzeń wydobywczych, a także w kopalniach otworowych siarki oraz w przedsiębiorstwach i innych podmiotach wykonujących roboty górnicze dla kopalń siarki i węgla brunatnego. Szczegółowe określenie stanowisk pracy, na których zatrudnienie zalicza się dla celów emerytalnych do pracy górniczej oraz do pracy górniczej w wymiarze półtorakrotnym, powinno nastąpić w drodze rozporządzenia wydanego przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki i ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa. Niestety, nowe rozporządzenie wykonawcze nie zostało dotychczas wydane. W związku z tym na podstawie art. 194 ustawy emerytalnej (tylko w zakresie niesprzecznym z przepisami tej ustawy) może być stosowane rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie określenia niektórych stanowisk pracy górniczej oraz stanowisk pracy zaliczanej w wymiarze półtorakrotnym przy ustalaniu prawa do górniczej emerytury lub renty<sup>469</sup>. Jednocześnie ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wobec braku legalnej definicji przodka i odkrywki, nie definiuje pracy górniczej „przodkowej”, nie definiuje też pracy górniczej wykonywanej „na odkrywce”. Utrudnia to rozstrzyganie spraw spornych przy ustalaniu prawa do emerytury górniczej i jej wy-

<sup>467</sup> III.7060.122.2016 z 2 października 2019 r.

<sup>468</sup> Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 53)

<sup>469</sup> Dz.U. z 1995 r. Nr 2, poz. 8 ze zm.

sokości. W przekonaniu Rzecznika przedstawione kwestie sporne wymagają rozwiązania poprzez podjęcie stosownej interwencji ustawodawczej. Konieczne jest także wydanie nowych rozporządzeń wykonawczych, o których mowa w ustawie emerytalnej. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>470</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w kwestii możliwości podjęcia sugerowanych prac prawodawczych.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>471</sup>, że uprawnienie do emerytury górniczej wynika z wykonywania określonej pracy górniczej, a nie jakiegokolwiek pracy wykonywanej na terenie kopalni, czy też pracy wykonywanej poza terenem kopalni. Właśnie z tytułu legitymowania się okresami określonej pracy górniczej i pracy równorzędnej z pracą górniczą przysługuje po spełnieniu wymaganego warunku wieku prawo do emerytury górniczej w wysokości ustalonej przy zastosowaniu odmiennych zasad niż zasady obowiązujące dla ogółu ubezpieczonych. W ocenie resortu przyjęcie koncepcji ujęcia w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zdefiniowania pojęcia „odkrywka” oraz pojęcia „przodek” wiązałoby się z koniecznością zdefiniowania tych pojęć w odniesieniu do pozostałych rodzajów kopalni, w których wykonywanie określonej pracy uważane jest za pracę górniczą i równorzędną z pracą górniczą, a uprawniającą po spełnieniu wymaganych warunków do emerytury górniczej. Ponadto, mogłoby się to wiązać ze zdefiniowaniem rodzajów pracy, metody jej wykonywania, co nie jest przedmiotem tej ustawy. A przede wszystkim nie jest przedmiotem powszechnego systemu emerytalno-rentowego, którego zadaniem jest realizacja świadczeń wynikających z faktu pozostawania w ubezpieczeniu społecznym. Materia ujęta w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie może narzucać zdefiniowania pojęć właściwych dla działania oraz ruchu kopalń i podmiotów wykonujących prace na rzecz tych kopalń, w skład których wchodzi zakres pojęciowy dotyczący eksploatacji kopalń. Z uwagi na powyższe w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityk Społecznej nie są podejmowane prace nad zmianą przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

## 5. Wstrzymywanie wypłaty świadczeń z ubezpieczenia chorobowego

W 2019 r. wzrosła liczba wniosków wpływających do Biura RPO zawierających skargi na działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W przeważającej liczbie skargi te dotyczyły wstrzymania wypłaty świadczeń z ubezpieczenia chorobowego dla ubezpieczonych podlegających temu ubezpieczeniu, zarówno obowiązkowo, jak i dobrowolnie.

Rzecznik nie kwestionuje uprawnień do prowadzenia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych tych kontroli. Do ustawowych kompetencji Zakładu należy przecież ustalenie podlegania bądź niepodlegania przez ubezpieczonych ubezpieczeniom społecznym, co wynika z przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którą do Zakresu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należy między innymi realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych, a w szczególności stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń społecznych. Co więcej uprawnienie i obowiązek

<sup>470</sup> III.7060.267.2019 z 10 maja 2019 r.

<sup>471</sup> Pismo z 8 listopada 2019 r.

organu rentowego do ustalenia tytułu ubezpieczeń jest przy tym niezależny od kompetencji innych organów kontroli i ochrony prawnej. Organ rentowy jest zatem władny dokonywać samodzielnych ustaleń w zakresie istnienia tytułu do ubezpieczenia społecznego, podobnie jak sądy rozpatrujące odwołanie od decyzji wydawanych w takich kwestiach. Niemniej jednak, Rzecznika niepokoi sytuacja osób, wobec których trwa taka, często wielomiesięczna procedura. Oczywiście ZUS jako podmiot odpowiedzialny za prawidłowe wydatkowanie środków pochodzących ze składek ubezpieczonych powinien dołożyć należytych starań, aby świadczenia trafiały do osób uprawnionych. Jednak z drugiej strony pozostawianie bez środków do życia w trakcie często przedłużającego się postępowania przez osoby chore, samotne czy też kobiety w ciąży również budzi uzasadnione wątpliwości. Z tego względu Rzecznik zwrócił się<sup>472</sup> do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z zapytaniem, czy do ZUS docierają tego typu sygnały i czy przewidywane jest usprawnienie (przyspieszenie) procedury prowadzonych kontroli.

W odpowiedzi Prezes ZUS poinformował<sup>473</sup>, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jako dysponent publicznych środków, zobowiązany jest do prowadzenia działań mających na celu wykluczenie sytuacji, w których z ochrony ubezpieczeniowej korzystają osoby nieuprawnione. Przed wypłatą zasiłków, w każdej sytuacji budzącej wątpliwości co do objęcia ubezpieczeniami społecznymi bądź też wysokości wykazanych przez płatnika podstaw wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, przeprowadza postępowanie wyjaśniające. Weryfikuje zasadność objęcia ubezpieczeniami społecznymi osób występujących o wypłatę zasiłków, czy zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych nie miało pozornego charakteru. Dokonuje także analizy wysokości podstawy wymiaru składek ubezpieczonego, która ma wpływ na kwotę wypłacanego mu zasiłku. Jeżeli dokumenty zgromadzone w toku postępowania wyjaśniającego z płatnikiem i ubezpieczonym budzą wątpliwości ZUS kieruje do płatnika kontrolę doraźną. W sprawach uregulowanych ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

W przypadku, gdy zachodzi potrzeba przeprowadzenia kontroli płatnika składek, o której mowa w przepisach rozdziału 10 „Kontrola wykonywania zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych” powołanej ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. ZUS stosuje przepisy rozdziału 5 „Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej” ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, jeżeli kontrola dotyczy przedsiębiorcy.

Procedura przeprowadzania kontroli płatników składek zgodnie z powołanymi wyżej przepisami prawa jest określona w ustawie – Prawo przedsiębiorców i jej stosowanie jest obowiązkiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a skrócenie jej stosowania stanowiłoby naruszenie przepisów, które zostały uchwalone w celu ochrony praw przedsiębiorców.

Zdaniem Prezesa ustalenie prawidłowości podlegania ubezpieczeniu chorobowemu przez osobę, która przedłożyła wniosek o zasiłek z tytułu choroby lub macierzyństwa, oraz prawidłowości podstaw wymiaru składek na to ubezpieczenie, ma istotne znaczenie dla przyznania uprawnień do tego zasiłku. Działania sprawdzające mogą mieć miejsce zarówno przed ustaleniem uprawnień i wypłatą pierwszego zasiłku, jak i w trakcie pobierania zasiłków, albo między okresami ich pobierania. W przypadku osób ubezpieczonych, które często i długotrwale korzystają z zasiłków

<sup>472</sup> III.7066.73.2019 z 10 grudnia 2019 r.

<sup>473</sup> Pismo z 14 stycznia 2020 r.

jest sprawdzane, czy tytuł ubezpieczenia uprawniający do otrzymywania zasiłków trwa w okresie przerw między okresami pobierania zasiłków. Zdarzają się bowiem sytuacje, w których tytuł ubezpieczenia, np. prowadzenie pozarolniczej działalności, utrzymywany jest dla pozoru, wyłącznie w celu otrzymywania zasiłków za kolejne okresy.

W takich przypadkach ZUS wydaje tym osobom decyzje o niepodleganiu ubezpieczeniu chorobowemu, a w konsekwencji także decyzje o odmowie prawa do zasiłków. W przypadku decyzji ustalających podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, w tym na ubezpieczenie chorobowe, wydawane są także decyzje ustalające podstawę wymiaru zasiłków i zobowiązujące do zwrotu różnicy kwot zasiłków, jeżeli zostały obliczone z uwzględnieniem podstaw wymiaru składek w wyższych kwotach.

Wszystkie decyzje Zakładu podlegają kontroli sądowej, jeżeli zostanie wniesione odwołanie w przewidzianym przepisami prawa terminie. Zakład, świadomy celu, jakiemu służą zasiłki, dąży do wszelkich starań, aby uprawnienia do zasiłków były ustalane rzetelnie i aby zasiłki były wypłacane osobom uprawnionym niezwłocznie po ustaleniu uprawnień. Zakład ma także na uwadze, aby przeprowadzanie kontroli czy postępowań administracyjnych odbywało się z poszanowaniem obowiązujących przepisów w zakresie: terminów, przedmiotu kontroli, jak i praw i obowiązków kontrolowanych.

## 6. Zróżnicowanie wieku emerytalnego według kryterium płci



Omówienie:

art. 33 – Równe traktowanie kobiet i mężczyzn.

## 7. Sytuacja osób dotkniętych kryzysem bezdomności

Zjawisko bezdomności godzi w fundamentalną wartość konstytucyjną, jaką jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka oraz stwarza zagrożenie dla innych istotnych wartości, jak życie i zdrowie ludzkie. Wśród priorytetów Rzecznika znajduje się przeciwdziałanie temu zjawisku. Tymczasem docierające do Biura RPO informacje, że wciąż zdarzają się przypadki bezdomnych pacjentów wypisywanych ze szpitali bez uprzedniego uzyskania skierowania do schroniska dla osób bezdomnych świadczącego pomoc opiekuńczą, muszą wzbudzać niepokój. Dochodzi bowiem do sytuacji, gdy osoby wymagające szczególnego wsparcia w okresie rekonwalescencji trafiają do miejsc do tego nieprzygotowanych: schronisk czy noclegowni, które nie dysponują odpowiednim zapleczem i personelem. W opinii Rzecznika przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać nie tylko w niewystarczającej liczbie schronisk dla osób bezdomnych, w tym schronisk z usługami opiekuńczymi, ale także w ograniczeniach wynikających z przepisów ustawy o pomocy społecznej. Przepisy te nie przewidują bowiem możliwości interwencyjnego umieszczenia osoby bezdomnej w schronisku, a następnie dopełnienia formalności wynikających z przepisów ustawowych. Zdaniem Rzecznika w przypadku wszystkich osób bezdomnych wypisywanych ze szpitali, także cudzoziemców z nieustalonym statusem pobytowym na terenie Polski, powinna być weryfikowana możliwość ich egzystencji poza szpitalem. W przypadkach uzasadnionych m.in. stanem zdrowia osoby potrzebującej, prawo winno dawać możliwość zastosowania szybkiej ścieżki interwencyj-

nego umieszczenia na okres rekonwalescencji albo do czasu umieszczenia w zakładzie opiekuńczo-leczniczym czy pielęgnacyjno-opiekuńczym, w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Brak stosownej regulacji w u.p.s. skutkuje niejednokrotnie koniecznością długotrwałej i kosztownej hospitalizacji tych osób. Rzecznik zwrócił się<sup>474</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska odnośnie podjęcia stosownych działań prawodawczych.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>475</sup>, że już w 2017 r. podjęto rozmowy z Ministerstwem Zdrowia, które sprawuje nadzór nad podmiotami leczniczymi, zmierzające do poprawy funkcjonowania istniejącego systemu pomocy. Podczas dyskusji mocno akcentowano konieczność usprawnienia współpracy pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej a służbami socjalnymi szpitala, zwłaszcza pod kątem sytuacji pacjenta niesamodzielnego opuszczającego szpital. W ich wyniku wystosowano m.in. do wszystkich Dyrektorów szpitali ogólnych pismo dotyczące konieczności zapewnienia odpowiedniej opieki osobom niesamodzielnym (w szczególności samotnym lub pozbawionym możliwości wsparcia w dotychczasowym środowisku) – również poprzez umieszczenie w zakładzie opiekuńczo-leczniczym lub zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym, w sytuacji, gdy dana osoba wymaga wzmożonej opieki medycznej. W piśmie tym podkreślona została kluczowa rola odpowiedniej koordynacji działań pomiędzy szpitalami a instytucjami pomocy społecznej.

Rzecznik przedstawił<sup>476</sup> Prezydentowi Warszawy najistotniejsze problemy dotyczące skutecznej pomocy udzielanej osobom w kryzysie bezdomności, przebywającym na terenie m.st. Warszawy.

Od 1 grudnia 2018 r. w Warszawie obowiązuje „Procedura dotycząca zasad i trybu postępowania w sprawach przyznania tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych oraz schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi finansowanych z budżetu m.st. Warszawy oraz ustalenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych oraz schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi”. Analiza przyjętego sposobu procedowania w sprawie skierowania osoby bezdomnej do schroniska wymaga, zdaniem Rzecznika, korekty. Przede wszystkim Procedurę trzeba uprościć, skrócić i pozbyć się nadmiernego formalizmu.

Schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi to jedyne miejsce w systemie pomocy oferowanej osobom bezdomnym, do którego mogą zostać skierowane osoby wymagające wzmożonego wsparcia po leczeniu, szczególnie szpitalnym. Dostęp do tej formy wsparcia jest jednak w Warszawie poważnie ograniczony, gdyż pomoc w tym standardzie jest świadczona przez 10 jednostek dysponujących 392 miejscami.

Środowiska wspierające osoby dotknięte kryzysem bezdomności wskazują także na problemy komunikacyjne w kontakcie z cudzoziemcami oraz brak pomocy w tym zakresie. Rozwiązania problemu bariery językowej upatrują w stworzeniu przez Miasto bazy dostępnych tłumaczy, z których pomocy mogłyby korzystać zarówno jednostki świadczące pomoc dla osób bezdomnych, jak i realizatorzy Procedury.

Rzecznik wskazał też na konieczność utworzenia schroniska interwencyjnego bądź puli gwarantowanych miejsc w schroniskach z usługami opiekuńczymi, dedykowanych osobom wypisywa-

<sup>474</sup> III.7065.60.2019 z 8 marca 2019 r.

<sup>475</sup> Pismo z 29 marca 2019 r.

<sup>476</sup> Pismo z 8 marca 2019 r.

nym ze szpitali na okres rekonwalescencji albo do czasu umieszczenia w zakładzie opiekuńczo-leczniczym czy pielęgnacyjno-opiekuńczym oraz uruchomienia schroniska z usługami opiekuńczymi dla kobiet.

W odpowiedzi Prezydent m.st. Warszawy podzielił<sup>477</sup> pogląd Rzecznika, że liczba miejsc w schroniskach jest niewystarczająca. Składają się na to dwie przyczyny. Pierwsza z nich, to znaczna liczba osób potrzebujących, z których około połowy stanowią podopieczni gmin z całej Polski, które, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej są właściwe dla udzielania pomocy osobom bezdomnym według klucza ostatniego miejsca zameldowania. Warszawa, w przeciwieństwie do większości miast i gmin w kraju, szeroko stosuje udzielanie tym osobom schronienia na podstawie art.101 ust. 3 ustawy uznając ich szczególną sytuację osobistą zwłaszcza zdrowotną – za podstawę takiego działania. Drugim powodem niedoboru miejsc jest ograniczona wielkość oferty organizacji pozarządowych prowadzących placówki dla osób bezdomnych w Warszawie. Warszawa stosuje zasadę zlecenia zadań z zakresu pomocy osobom bezdomnym i systematycznie zwiększa przeznaczone na ten cel kwoty.

Dążąc do zwiększenia, szczególnie deficytowej, oferty miejsc z usługami specjalistycznymi dla kobiet poszerzono, od 15 lutego 2019 r, zakres działania schroniska przy ul. Stawki wprowadzając tam – dodatkową umową dotacyjną z prowadzącą placówkę Wspólnotą Chleb Życia – usługi opiekuńcze.

Poinformował ponadto, że Warszawa przygotowuje inwestycje mające na celu stworzenie własnych placówek noclegowych dla osób bezdomnych, z uwzględnieniem schroniska z usługami opiekuńczymi.

Odnosząc się do uwag dotyczących barier proceduralnych utrudniających w niektórych przypadkach szybkie udzielenie schronienia, Prezydenta również w pełni podzielił zastrzeżenia Rzecznika dotyczące obecnego stanu prawnego w tym zakresie podkreślając, że to zapisy ustawowe są niedoskonałe, wprowadzona w m.st. Warszawie procedura jedynie je konsumuje i nie stwarza nowych barier ani wymagań. Prezydent wskazał, iż mając na względzie konieczność skutecznego udzielania pomocy osobom bezdomnym, szczególnie w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia ich życia i zdrowia, dopuścił w ogłoszeniu konkursowym możliwość interwencyjnych przyjęć osób nieposiadających decyzji administracyjnych o udzieleniu schronienia.

O sytuacji osób w kryzysie bezdomności, możliwości przeprowadzenia kampanii społecznej w Warszawie, a także przyjęciu Karty Praw Osób Bezdomnych przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich rozmawiali 30 kwietnia 2019 r. z Wiceprezydentem Warszawy.

---

<sup>477</sup> Pismo z 8 kwietnia 2019 r.

# Art. 68 ust. 1

## – Prawo do ochrony zdrowia

*Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.*

### **1. Konieczność ustawowej regulacji statusu podmiotów, które podejmują decyzje o finansowaniu leczenia chorób ultrazadkowych**

W toku rozpatrywania zainicjowanej przez Rzecznika sprawy, Trybunał Konstytucyjny przedstawił<sup>478</sup> Sejmowi RP uwagi o stwierdzonych lukach prawnych dotyczących statusu prawnego Zespołu Koordynacyjnego ds. Chorób Ultrazadkowych, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał stwierdził<sup>479</sup>, że aktualny sposób unormowania kompetencji Zespołu Koordynacyjnego ds. Chorób Ultrazadkowych wyłącznie w aktach wewnętrznych (zarządzeniu i regulaminie) nie realizuje konstytucyjnego wymogu wyłączności ustawy w zakresie regulacji warunków i zakresu udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Jak zauważył Trybunał, procedury podejmowania decyzji o sposobie leczenia chorób ultrazadkowych (dostępu do leków refundowanych) są bardziej rygorystyczne niż zasady dostępu do innych świadczeń zdrowotnych, także specjalistycznych. Leki dla tej grupy chorych są bezpłatnie dostępne wyłącznie w ramach obowiązujących w danym okresie programów lekowych, do których pacjent może być zakwalifikowany tylko decyzją jednego w skali kraju Zespołu. Zainteresowany nie ma żadnego wpływu – nawet pośredniego – na skład tego zespołu (powoływanego przez Prezesa NFZ), nie może również w żaden sposób odwołać się od jego decyzji czy żądać powtórnego rozpoznania sprawy. Brak jest również reguł umożliwiających mu uzupełnienie wniosku o włączenie do programu lekowego, gdyby już po jego złożeniu zmieniły się zasady kwalifikacji. W opinii TK, którą Rzecznik w pełni podziela, istnieje potrzeba ustawowej regulacji statusu Zespołu, który podejmuje ostateczne decyzje o finansowaniu leczenia chorób ultrazadkowych, a więc realizuje konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia. Ustawowe uregulowanie kompetencji podmiotów uprawnionych do podejmowania decyzji w tym zakresie, konieczne z uwagi na konstytucyjny wymóg ustawowej regulacji warunków i zakresu świadczeń opieki zdrowotnej finansowej ze środków publicznych, nie wiązałoby się przy tym z żadnymi dodatkowymi wydatkami, a równocześnie miałyby korzystny wpływ na jawność i przejrzystość stosowanych procedur, w myśl zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rzecznik zwrócił się<sup>480</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o niezwłoczne zainicjowanie prac legislacyjnych mających na celu wdrożenie zaleceń Trybunału o konieczności ustawowej regulacji statusu podmiotów, które podejmują decyzje o finansowaniu leczenia chorób ultrazadkowych.

Dotychczas Minister nie udzielił odpowiedzi.

<sup>478</sup> Postanowienie z 17 października 2018 r., sygn. akt S 6/18.

<sup>479</sup> Sygn. akt U 2/17.

<sup>480</sup> V.7013.55.2015 z 25 marca 2019 r.

## 2. Działania systemowe dotyczące chorób rzadkich

Zarówno obecny Rzecznik, jak i jego poprzednicy sygnalizowali kolejnym Ministrom Zdrowia konieczność podjęcia pilnych działań systemowych dotyczących chorób rzadkich. W szczególności Rzecznicy zwrócili uwagę, że istnieje potrzeba przyjęcia Narodowego Planu dla Chorób Rzadkich, zgodnie z zaleceniami Rady Unii Europejskiej w sprawie działań w dziedzinie chorób rzadkich<sup>481</sup>. Rada UE zaleciła państwom członkowskim m.in. jak najszybcze – nie później niż przed końcem 2013 r. – opracowanie i przyjęcie planu lub strategii ukierunkowanej na podjęcie konkretnych działań w dziedzinie chorób rzadkich w ramach ich systemów zdrowotnych i socjalnych. Konkretnie zobowiązania w tej materii na państwa członkowskie nałożyła też dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej<sup>482</sup>. Niestety, pomimo wzmoczonej korespondencji Rzecznik nie otrzymał informacji o konkretnych rezultatach i efektach działań podejmowanych przez Ministra Zdrowia w tym zakresie. Z ostatniej uzyskanej przez Rzecznika odpowiedzi wynika, że w resorcie zdrowia został przygotowany projekt dokumentu pn.: „Plan dla chorób rzadkich. Działania operacyjne na lata 2017–2019”, który ma na celu całościowe uregulowanie wsparcia dla osób cierpiących na choroby rzadkie oraz ich rodzin. Przekazano również, że projekt planu został skierowany do konsultacji wewnętrznych w Ministerstwie Zdrowia. Jak wynikało z doniesień medialnych, plan dla chorób rzadkich miał być wprowadzony najpóźniej do końca 2018 r. Jednakże z kolejnych informacji wynika, że plan w dalszym ciągu znajduje się na etapie konsultacji wewnętrznych. Brak jest publicznej informacji o zakończeniu prac Zespołu i o wypracowanych rekomendacjach. Rzecznik zwrócił się<sup>483</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w podnoszonej sprawie, w tym o wskazanie, jakie działania w zakresie przygotowania i wdrożenia omawianego planu zostały podjęte oraz poinformowanie, kiedy spodziewane jest wdrożenie Planu dla chorób rzadkich.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>484</sup>, że w wyniku podjętych w resorcie działań opracowany został projekt Narodowego Planu dla Chorób Rzadkich, którego najważniejszym założeniem jest zapewnienie kompleksowego, wielosektorowego podejścia do chorób rzadkich, w tym poprzez m.in. zintegrowanie opieki nad pacjentami. Opieka zintegrowana odnosi się zarówno do skoordynowanej na wszystkich poziomach opieki medycznej, uwzględniającej najnowsze osiągnięcia nauk medycznych, jak i społecznej, adekwatnej do potrzeb oraz możliwości psycho-fizycznych chorego. Kluczowym instrumentem realizacji Planu będą też rejestry chorób rzadkich, obejmujące swoim zasięgiem cały kraj i będące częścią europejskiego systemu monitorowania chorób rzadkich.

Poinformowano, że projekt Narodowego Planu uzyskał aprobatę ścisłego Kierownictwa resortu zdrowia i został zgłoszony do wykazu prac programowych Rady Ministrów oraz w najbliższym czasie zostanie skierowany do konsultacji publicznych z terminem 30 dni na zgłaszanie uwag.

<sup>481</sup> Zalecenia z 8 czerwca 2009 r., 2009/C 151/02.

<sup>482</sup> Dyrektywa z 9 marca 2011 r. 2011/24/UE.

<sup>483</sup> V.7013.63.2014 z 28 marca 2019 r.

<sup>484</sup> Pismo z 26 kwietnia 2019 r.



### 3. Brak możliwości podejmowania przez lekarzy operacji nowotworów

W środkach masowego przekazu<sup>485</sup> pojawiły się doniesienia wskazujące na brak możliwości podejmowania przez lekarzy operacji nowotworów.

W szpitalach w całym kraju brakuje znacznika, który podczas operacji onkologicznych pozwala wykryć przerzuty do węzłów chłonnych. Z uwagi na powyższe, podmioty lecznicze, w których zapasy znaczników się skończyły, były zmuszone przesuwać planowe zabiegi mastektomii. Inne szpitale, w których zapasów znaczników zupełnie zabrakło, w niektórych przypadkach zdecydowały się na przeprowadzenie operacji w mniejszym standardzie. Powyższe odbywało się bez oznaczenia węzłów chłonnych znajdujących się najbliżej guza nowotworowego, gdzie najczęściej pojawiają się przerzuty. Oprócz znaczników do operacji piersi brakuje też samaru – 153 stosowanego przy bolesnych przerzutach do kości. Jak donosiły media, wynika to z zapisów zawartych w ustawie nowelizującej Prawo farmaceutyczne, które zabraniają łączyć działalność leczniczą z prowadzeniem hurtowni farmaceutycznej. Oznacza to, że ustawa ta zawiera zakaz łączenia prowadzenia działalności leczniczej np. szpitala z obrotem produktami leczniczymi np. apteki. Natomiast te podmioty, które łączą obydwie działalności muszą zrezygnować z jednej z nich. Na dostosowanie się do nowych regulacji podmioty mają 12 miesięcy. Wobec czego, od 1 sierpnia 2019 r. powyższe podmioty są zmuszone dokonać wyboru, czy prowadzą działalność leczniczą, czy farmaceutyczną. Z przekazu medialnego wynika, że niniejsza zmiana doprowadziła do zamknięcia największej hurtowni, która zaopatrywała szpitale w znacznik do przerzutów nowotworowych piersi. Hurtownia ta, która przez ostatnie 30 lat zajmowała się dostarczaniem największej ilości znacznika i innych radioizotopów do większości szpitali w Polsce, została zamknięta przez Główny Inspektorat Farmaceutyczny, zgodnie ze wskazanym art. 11 ustawy nowelizującej. Niniejszy zakaz został wprowadzony w celu przeciwdziałania tzw. mafii lekowej wywożącej leki za granicę. Niemniej, jak wynika z przekazu medialnego, zamiast ukrócić wywóz leków za granicę, ustawodawca naraził pacjentów na utratę życia i zdrowia. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się<sup>486</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o pilne zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

W ocenie<sup>487</sup> Ministra ewentualna zmiana przepisów w zakresie zakazu równoległego prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na obrocie produktami leczniczymi oraz wykonywania działalności leczniczej jest nieuzasadniona. Mając na względzie konieczność dostosowania się poszczególnych podmiotów to tego zakazu, wprowadzony został 12-miesięczny okres dostosowawczy, w którym podmioty te miały dokonać stosowanych działań. Jak wskazano, działania te nie musiały sprowadzać się do rezygnacji z jednego rodzaju działalności, ale mogły obejmować np. wyodrębnienie i/lub utworzenie odrębnych formalno-prawnie podmiotów, które kontynuowałyby prowadzenie jednego z rodzajów działalności. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że jakkolwiek zmiana przepisów na tym etapie nie zmieniłaby sytuacji prawnej zezwolenia na prowadzenie

<sup>485</sup> Rzeczpospolita 17 października 2019 r. nr 243, „Lekarze nie mogą wycinać nowotworów. Winne przepisy.” Portal onet.pl, opubl. 17 października 2019 r. <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/lekarze-nie-moga-wycinac-nowotworow-brakuje-znacznika/1k69r1q>

<sup>486</sup> V.7013.71.2019 z 31 października 2019 r.

<sup>487</sup> Pismo z 13 listopada 2019 r.

hurtowni farmaceutycznej prowadzonej przez Narodowe Centrum Badań Jądrowych. Zezwolenie to wygasło bowiem ex lege z dniem upływu terminu wskazanego w obowiązujących przepisach prawa powszechnie obowiązującego i retroaktywne usunięcie takiego skutku w drodze działań legislacyjnych nie wydaje się możliwe.

#### 4. Jakość świadczeń udzielanych w trakcie leczenia uzdrowiskowego

W skargach kierowanych do Rzecznika dotyczących lecznictwa uzdrowiskowego pacjenci wyrażali niezadowolenie z powodu jakości udzielanych im świadczeń. Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli zawarte w raporcie „Wykorzystywanie naturalnych surowców leczniczych w lecznictwie uzdrowiskowym” ujawniły powszechną praktykę wykorzystywania zamienników naturalnych surowców leczniczych w leczeniu uzdrowiskowym. Według ustaleń NIK w większości skontrolowanych zakładach leczniczych, co czwartemu pacjentowi udzielono świadczeń zdrowotnych niezgodnie z warunkami określonymi przez Ministra Zdrowia i Prezesa NFZ. Ponadto, połowa skontrolowanych zakładów nieprawidłowo prowadziła dokumentację medyczną. Nadzór nad wykorzystywaniem naturalnych surowców leczniczych nie był w pełni skuteczny. Nie obejmował m.in. weryfikowania, czy do zabiegów bodźcowych stosowane są naturalne surowce o odpowiednich parametrach mikrobiologicznych i fizykochemicznych. W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości są konsekwencją słabości obowiązujących w Polsce rozwiązań prawnych w tym obszarze. Nie opracowano bowiem standardów wykorzystywania surowców, ani wykonywania zabiegów z ich użyciem. Wobec powyższego, NIK postuluje wprowadzenie regulacji prawnych dotyczących określenia standardów prowadzenia leczenia uzdrowiskowego (tak, aby zapewnić odpowiednią jakość zabiegów wykonywanych w leczeniu uzdrowiskowym) oraz warunków przechowywania naturalnych surowców leczniczych. Zdaniem NIK, konieczne jest również stworzenie systemu badań parametrów mikrobiologicznych i fizyko-chemicznych (jakościowych) naturalnych surowców leczniczych, także na etapie udzielania świadczeń zdrowotnych. Mając na uwadze powyższe oraz w trosce o dobro i zdrowie pacjentów, Rzecznik zwrócił się<sup>488</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie informacji o działaniach, jakie resort zdrowia ma zamiar podjąć w celu usunięcia wskazanych przez NIK nieprawidłowości.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>489</sup>, że regularnie monitoruje kwestię opracowania przez odpowiednie towarzystwa naukowe standardów lecznictwa uzdrowiskowego, w tym opracowania w formie zaleceń aspektów związanych ze standardami postępowania z naturalnymi surowcami leczniczymi, dotyczącymi w szczególności ich przechowywania i kontroli na etapie udzielania świadczeń. Ponadto, w latach 2014 i 2015 Minister Zdrowia wystosował prośbę do Konsultanta Krajowego w dziedzinie balneologii i medycyny fizykalnej o podjęcie prac celem wypracowania, przy udziale odpowiednich towarzystw naukowych, standardów procedur postępowania medycznego oraz procedur stosowanych w stacjonarnym i ambulatoryjnym leczeniu uzdrowiskowym. W odpowiedzi poinformowano Ministra, że na spotkaniu Zarządu Głównego Polskiego Towarzy-

<sup>488</sup> V.7011.21.2019 z 8 lipca 2019 r.

<sup>489</sup> Pismo z 22 lipca 2019 r.

stwa Balneologii i Medycyny Fizykalnej podjęto decyzję o przygotowaniu procedur postępowania medycznego oraz procedur leczniczych stosowanych w stacjonarnym i ambulatoryjnym leczeniu uzdrowiskowym. Ponadto, Konsultant Krajowy przekazał, że proces przygotowania standardów realizowany jest przez zespół ekspertów wybrany przez Zarząd, a rezultat prac uzyska status oficjalnych zaleceń Towarzystwa.

## 5. Nielegalny wywóz leków z Polski

Odwrócony łańcuch dystrybucji leków to nielegalna praktyka stosowana przez przedsiębiorców w celu niezgodnego z prawem pozyskania produktów leczniczych dla celów eksportowych. W ramach tego procederu preparaty pozyskane przez apteki i hurtownie w nielegalnym łańcuchu dystrybucji zamiast do polskich pacjentów, trafiają do sieci eksportujących je za granicę. Wskazany proceder w szczególności polega na tym, że apteka zamiast sprzedawać leki pacjentom odsprzedaje je hurtowniom farmaceutycznym.

Ustawa o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych<sup>490</sup> wprowadziła nowe zasady dotyczące refundacji, urzędowe ceny i marże na leki finansowane ze środków publicznych. W rezultacie, po wprowadzeniu urzędowych cen produktów leczniczych refundowanych oraz ich znacznej obniżki w Polsce eksport niektórych grup leków stał się przynoszącym zyski przedsięwzięciem. Konsekwencją powyższego stało się wykorzystanie nielegalnego odwróconego łańcucha dystrybucji produktów leczniczych do eksportu poza granice kraju. Pomimo wdrażania od 2015 r. w ustawie Prawo farmaceutyczne<sup>491</sup> licznych zmian legislacyjnych mających na celu przeciwdziałanie nielegalnemu odwróconemu łańcuchowi dystrybucji, a co za tym idzie uniknięcie wywozu deficytowych leków za granicę, proceder ten nie został wyeliminowany. W konsekwencji nie nastąpiła poprawa w dostępie do leków, a wręcz się pogorszyła. Niniejszy stan potwierdza wykaz produktów leczniczych zagrożonych brakiem dostępności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który Minister Zdrowia, na podstawie informacji przekazanych przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego, przekazuje co dwa miesiące w formie obwieszczenia. W marcu 2018 r. w powyższym wykazie znajdowało się 177 produktów leczniczych zagrożonych brakiem dostępności<sup>492</sup>, we wrześniu 2018 r. znajdowało się już 266<sup>493</sup>, a w lipcu 2019 r. aż 324<sup>494</sup> produkty lecznicze. Z uwagi na powyższe można stwierdzić, że pacjentom nie zapewniono pełnego dostępu do leków ratujących ich zdrowie oraz życie. Rzecznik przypominał, że to na władzy publicznej spoczywa konstytucyjny obowiązek rzeczywistego zapewnienia warunków realizacji prawa do ochrony zdrowia, które nie może być traktowane jako uprawnienie

<sup>490</sup> Ustawa z 12 maja 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. poz. 696, ze zm.).

<sup>491</sup> Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 499, ze zm.).

<sup>492</sup> Załącznik do Obwieszczenia Ministra Zdrowia z 7 marca 2018 r. w sprawie wykazu produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych zagrożonych brakiem dostępności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (poz.15).

<sup>493</sup> Załącznik do Obwieszczenia Ministra Zdrowia z 15 września 2018 r. w sprawie wykazu produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych zagrożonych brakiem dostępności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (poz.93).

<sup>494</sup> Załącznik do Obwieszczenia Ministra Zdrowia z 5 lipca 2019 r. w sprawie wykazu produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych zagrożonych brakiem dostępności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (poz.54).

iluzoryczne<sup>495</sup>. W ocenie Rzecznika, za celowe należy uznać zapewnienie kompleksowego monitorowania obrotu deficytowymi produktami leczniczymi, skoordynowanie działań nadzorczych wojewodów w zakresie nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działalność leczniczą skupującymi duże ilości produktów leczniczych zagrożonych brakiem dostępności, w sytuacji podejrzenia, iż nie są one wykorzystywane do udzielania świadczeń zdrowotnych oraz wprowadzenie niskich cen efektywnych uzyskanych za pomocą instrumentów dzielonego ryzyka, natomiast dla eksportu wysokich cen urzędowych. Należy również dążyć do wzmocnienia kadrowego i finansowego Inspekcji Farmaceutycznej, podjęcia ścisłej współpracy z Policją w celu wyeliminowania lub ograniczenia zgłaszanych przez Inspekcję Farmaceutyczną utrudnień w wykrywaniu nielegalnego obrotu lekami – ukrywanie i fałszowanie dokumentów, niewpuszczanie inspektorów do kontrolowanych placówek, a także zintensyfikowania współpracy Inspekcji Farmaceutycznej oraz Krajowej Administracji Skarbowej w szczególności w zakresie ujawniania dokumentów (faktur) dotyczących obrotu lekami oraz ustalania faktycznego obrotu nielegalnie zbytych leków w celu nałożenia kary pieniężnej. Rzecznik zwrócił się<sup>496</sup> do Ministra Zdrowia i Głównego Inspektora Farmaceutycznego z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

Główny Inspektor Farmaceutyczny zapewnił<sup>497</sup>, że jako centralnemu organowi administracji rządowej, który zgodnie z Prawem farmaceutycznym ustala kierunki i działania Inspekcji Farmaceutycznej, znane są mu wszelkie aspekty nadzorowanego obszaru, a wszystkie nieprawidłowości są monitorowane i wobec uchybień podejmowane są działania zgodnie z normami przewidzianymi przepisami prawa i posiadanymi kompetencjami. W zakresie udzielonych rekomendacji dotyczących monitorowania obrotu produktami leczniczymi GIF poinformował, że od 1 kwietnia 2019 r. wszystkie hurtownie farmaceutyczne, apteki ogólnodostępne, punkty apteczne, działy farmacji szpitalnej, apteki szpitalne oraz podmioty odpowiedzialne są zobowiązane do przesyłania raportów o obrotach i stanach do Zintegrowanego Systemu Monitorowania Obrotu Produktami Leczniczymi (ZSMOPL). Odbiorcami przetworzonych danych są upoważnieni pracownicy Ministerstwa Zdrowia, Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego, Wojewódzkich Inspektoratów Farmaceutycznych oraz Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, w zakresie adekwatnym do realizacji wyznaczonych zadań. Jednocześnie GIF zauważył, że wciąż rosnąca wartość rynku farmaceutycznego, sprawia że rośnie także ilość nieuczciwych przedsiębiorców i przestępców, którzy zainteresowani są zarobkiem, bez oglądania się na ryzyko jakie ich działania niosą dla pacjentów. W obliczu takich wyzwań tylko silna, liczna i wykształcona i adekwatnie opłacana inspekcja może, zdaniem Głównego Inspektora, skutecznie nadzorować rynek i walczyć z patologiami, a bezwzględny warunkiem tego jest pionizacja struktury i podległości.

Minister Zdrowia poinformował<sup>498</sup>, że na wystąpienie Rzecznika odpowiedzi udzielił już Główny Inspektor Farmaceutyczny.

<sup>495</sup> Wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03.

<sup>496</sup> V.7013.66.2019 z 21 października 2019 r.

<sup>497</sup> Pismo z 25 listopada 2019 r.

<sup>498</sup> Pismo z 29 listopada 2019 r.

## 6. Leczenie osób pozbawionych wolności, chorych na wirusowe zapalenie wątroby typu C



Omówienie:

art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania.

# 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. Dostępność świadczeń ginekologiczno-położniczych na terenach wiejskich**

Z analizy kontroli NIK oraz z doniesień medialnych wynika, że kobiety zamieszkałe na terenach wiejskich mogą mieć ograniczony dostęp do poradni ginekologiczno-położniczych. Powyższe może stanowić barierę w sprawowaniu prawidłowej opieki podczas ciąży oraz we wczesnym wykrywaniu raka szyjki macicy i raka piersi, a także w dostępie do badań profilaktycznych, w tym określonych w standardach opieki okołoporodowej.

Na przyczyny zaistniałej sytuacji składa się wiele czynników, m.in.: niewykonanie pacjentkom przez podmioty lecznicze wszystkich świadczeń zdrowotnych gwarantowanych standardami opieki okołoporodowej czy brak chętnych podmiotów do udzielania świadczeń zdrowotnych. Natomiast te podmioty lecznicze, które podjęły się wykonywania świadczeń w niewystarczający sposób stosują się do standardu okołoporodowego. Wciąż aktualnym problemem jest zbyt niska wycena procedur, szczególnie zalecanych standardami opieki okołoporodowej. Nieopłacalność udzielanych świadczeń zdrowotnych na terenach wiejskich stanowi główny powód małej liczby podmiotów leczniczych przystępujących do postępowań konkursowych w sprawie zawarcia umów z NFZ. Rzecznik zauważył, że wiedza o prawach i obowiązkach wynikających ze standardów nie jest powszechna zarówno wśród personelu medycznego, jak i samych pacjentek. Niezbędne jest zatem podjęcie działań edukacyjnych skierowanych zarówno do środowiska medycznego, jak i pacjentek, co mogłoby się przyczynić zarówno do poprawy świadomości społecznej, wiedzy oraz właściwego stosowania standardu opieki okołoporodowej. Zdaniem Rzecznika, na podstawie kontroli NIK pomocne w opracowaniu działań zaradczych może się okazać w szczególności: umożliwienie kobietom na terenach wiejskich realnego dostępu i wykonania świadczeń wynikających ze standardów opieki okołoporodowej; prowadzenie regularnych kampanii informujących kobiety o należnych im świadczeniach wynikających ze standardów opieki okołoporodowej; doprowadzenie, przy udziale Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, do ustalenia taryfy za świadczenia położniczo-ginekologiczne adekwatnej do ich zakresu przewidzianego w standardach opieki okołoporodowej, co może zwiększyć liczbę podmiotów leczniczych udzielających świadczeń zdrowotnych na terenach wiejskich oraz przeprowadzanie kontroli wykonywania przez podmioty świadczeń zdrowotnych zalecanych standardami opieki

okołoporodowej. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się<sup>499</sup> do Ministra Zdrowia i Prezesa NFZ z prośbą o zajęcie stanowiska w podnoszonej sprawie, w tym również o poinformowanie, czy organy te podejmowały, bądź planują podjąć działania we wskazanym zakresie.

Minister poinformował<sup>500</sup>, że mając na względzie wagę omawianego zagadnienia, w rozporządzeniu Ministra Zdrowia zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych kryteriów wyboru ofert w postępowaniu w sprawie zawarcia umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w Załączniku nr 1 „Wykaz szczegółowych kryteriów wyboru ofert wraz z wyznaczającymi je warunkami oraz przypisaną im wartością w rodzaju ambulatoryjna opieka specjalistyczna”, w przedmiocie postępowania: świadczenia w zakresie położnictwa i ginekologii, w Kryterium „Dostępność”, wprowadzono Kategorię „Lokalizacja poradni”, w której oceniany warunek premiuje poradnie zlokalizowane w miejscowościach do 5 tys. mieszkańców. Ma on na celu promować oferentów, których poradnie zlokalizowane są na terenach wiejskich, ubiegających się w postępowaniach NFZ o zawarcie umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju ambulatoryjna opieka specjalistyczna w zakresie położnictwa i ginekologii.

Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia wyjaśnił<sup>501</sup>, że NFZ nie ma wpływu na liczbę lekarzy gotowych podpisywać umowy na realizację świadczeń w małych ośrodkach, jak również nie może wymagać wyposażenia gabinetu lekarskiego w sprzęt powyżej standardu określonego w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej. Odnosząc się do zarzutu „niedoszacowania świadczeń” wskazał, że zasada rozliczania świadczeń w oparciu o grupy świadczeń specjalistycznych dotyczy wszystkich świadczeniodawców, a nie wyłącznie lekarzy z obszarów wiejskich. Negocjowana jest jedynie cena punktu. Wycena punktowa świadczeń położniczo-ginekologicznych spójna jest z zakresem realizowanej diagnostyki i podlega analogicznym zasadom jak w innych specjalnościach. Odnosząc się do pytania dotyczącego „przestrzegania standardów okołoporodowych przez poradnie ginekologiczno-położnicze” Prezes NFZ zauważył, że za sposób postępowania medycznego każdorazowo odpowiada lekarz prowadzący. Jest on jednakże zobowiązany do przestrzegania obowiązujących przepisów, w tym standardów postępowania medycznego. Jeśli chodzi o zabezpieczenie dostępu pacjentek do świadczeń w ramach Programu profilaktyki raka szyjki macicy, wskazał zaś, iż w każdej poradni ginekologiczno-położniczej udzielającej świadczeń w ramach ubezpieczenia w NFZ możliwe jest wykonanie przesiewowego badania cytologicznego.

## 2. Obniżenie finansowania podmiotom medycznym udzielającym świadczeń psychiatrycznych

W związku z prowadzonymi w Biurze RPO sprawami, ujawnił się problem dotyczący wyników przeprowadzonego przez Narodowy Fundusz Zdrowia konkursu ofert w rodzaju świadczenia psychiatryczne i leczenie uzależnień dla dzieci, młodzieży i dorosłych (ambulatoryjne i dzienne) w roku 2019. W konsekwencji drastycznie obniżono wartość umowy w porównaniu do poprzednio obo-

<sup>499</sup> V.7010.8.2019 z 22 marca 2019 r.

<sup>500</sup> Pismo z 2 czerwca 2019 r.

<sup>501</sup> Pismo z 24 maja 2019 r.

wiązującej m.in. w gdańskiej Poradni Psychiatryczno-Psychologicznej. Obniżenie finansowania mogące skutkować likwidacją dotyczy również bezpośrednio kilku ośrodków medycznych w województwie śląskim. Jednocześnie alarmująca sytuacja w obszarze psychiatrii dzieci i młodzieży utrzymuje się na terenie całego kraju od niemalże roku.

Podmioty lecznicze, których dotyczy obniżenie kontraktów, zwracały uwagę na specyfikę opieki psychiatrycznej nad pacjentem. Podkreślały także, że w pracy nad zdrowiem psychicznym, najważniejsza jest ciągłość i zindywidualizowanie usług w stosunku do potrzeb pacjenta, jak również koordynacja działań w jednolitym procesie zdrowienia, zaufanie oraz więź pomiędzy pacjentem, a prowadzącym go lekarzem psychiatrą. Tak radykalne obniżenie wysokości kontraktów ww. podmiotom w roku 2019 przez NFZ może doprowadzić do zapaści realizacji świadczeń w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień dla najbardziej potrzebujących i najłagodniejszych pacjentów. Zaistniała sytuacja stwarza zagrożenie dla zdrowia pacjentów – ze względu na ograniczenie dostępności do świadczeń i zwłaszcza, w przypadku leczenia farmakologicznego, rodzi ryzyko jego przerwania i gwałtownego pogorszenia stanu zdrowia. Pacjenci umówieni na wizyty w zamkniętych poradniach (oczekujący uprzednio na nie kilka miesięcy), w chwili obecnej trafią na koniec list oczekujących w innych podmiotach, co narazi ich na kolejne miesiące oczekiwania i może stanowić naruszenie prawa do ochrony zdrowia i powszechnej dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej finansowych ze środków publicznych. Rzecznik zwrócił się<sup>502</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o dokonanie kompleksowej analizy przedstawionego problemu oraz – stosownie do posiadanych kompetencji nadzorczych – rozważenie potrzeby podjęcia interwencji u Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w celu zagwarantowania realnej dostępności pacjentom świadczeń w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień we wskazanym zakresie.

W odpowiedzi Prezes poinformował<sup>503</sup>, że Centrala NFZ dokonała analizy możliwych trudności w zapewnieniu dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, w szczególności do świadczeń z zakresu leczenia środowiskowego (domowego), w kontekście prowadzonych postępowań np. dla województwa śląskiego. Z powyższych działań wysunięto wnioski, iż postępowanie konkursowe na świadczenia z zakresu leczenia środowiskowego (domowego) powinno zostać ogłoszone na najmniejszą jednostkę terytorialną jaką jest co do zasady dzielnica. W przypadku braku dzielnic – należy wybrać inną najmniejszą jednostkę. Powyższe rozwiązanie uniemożliwi zaistnienie sytuacji, jaka miała miejsce w województwie pomorskich czy śląskim, w której świadczeniodawca zapewniający świadczeniobiorcom przedmiotowych świadczeń w miejscu zamieszkania, traci kontrakt. Centrala NFZ wystąpiła do wszystkich oddziałów wojewódzkich NFZ o kierowanie się powyższą zasadą przy ogłaszaniu konkursów ofert, w szczególności z zakresu leczenia środowiskowego.

<sup>502</sup> BPK.7016.3.2019 z 4 kwietnia 2019 r.

<sup>503</sup> Pismo z 5 czerwca 2019 r.



### 3. Dostęp do świadczeń leczenia uzdrowiskowego osób niewykazujących się samodzielnością w codziennym funkcjonowaniu

Przedmiotem uwagi Rzecznika jest ochrona praw osób niewykazujących się samodzielnością w codziennym funkcjonowaniu w zakresie dostępu do świadczeń z zakresu leczenia uzdrowiskowego. Problemy z dostępnością do świadczeń ochrony zdrowia osób z niepełnosprawnościami lub seniorów są często sygnalizowane w kierowanej do Rzecznika korespondencji oraz w trakcie cyklicznych spotkań regionalnych z obywatelami.

W dniu 27 listopada 2018 r. skierowano do Sejmu RP „Informację o sytuacji osób starszych w Polsce za rok 2017”. W jej ramach poinformowano o propozycjach Zespołu do spraw opracowania koncepcji zmian w zakresie systemu lecznictwa uzdrowiskowego, które stanowią przedmiot analizy Ministerstwa celem wypracowania rozwiązań systemowych. Rzecznik zauważył, że Zespół ten proponuje m.in. stworzenie oferty uzdrowiskowej skierowanej do osób w wieku podeszłym z ograniczoną zdolnością do samoobsługi oraz dofinansowanie ze środków socjalnych kosztów pobytu opiekuna seniora niepełnosprawnego i/lub niesamodzielnego. Konkluzje zawarte w tym dokumencie są zatem zbieżne z postulatami podniesionymi przez Rzecznika. Ponadto, przyjęta w dniu 26 października 2018 r. *Polityka Społeczna wobec osób starszych do 2030 r. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność* zakłada wśród swoich celów wypracowanie mechanizmów współpracy pomiędzy sektorem zdrowia i polityki społecznej. Wydaje się, że obszarem, w którym możliwa jest realizacja tego celu, jest w szczególności możliwość powiązania lecznictwa uzdrowiskowego osób, które nie wykazują się samodzielnością w codziennym funkcjonowaniu, z systemem wdrożenia usług asystenckich. Rzecznik zwrócił się<sup>504</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o poinformowanie, czy ze względu na treść powołanych wyżej dokumentów problem dostępu do świadczeń leczenia uzdrowiskowego osób niewykazujących się samodzielnością w codziennym funkcjonowaniu stał się przedmiotem prowadzonych w resorcie zdrowia prac koncepcyjnych lub podjętej współpracy z sektorem pomocy społecznej.

Minister poinformował<sup>505</sup>, że zgodnie z propozycjami powołanego przez Ministra Zdrowia Zespołu ds. opracowania koncepcji zmian w zakresie systemu lecznictwa uzdrowiskowego, planowane jest podjęcie działań, mających na celu gruntowną reformę obecnie funkcjonującego systemu lecznictwa uzdrowiskowego. Odnosząc się do wskazanego przez Rzecznika aspektu wdrożenia w ramach realizacji świadczeń z zakresu lecznictwa uzdrowiskowego usług asystenckich, Minister wyjaśnił, że Zespół przewiduje, jako jedno z rozwiązań przedmiotowego zagadnienia, wprowadzenie możliwości pobytu osoby towarzyszącej seniorowi lub osobie niepełnosprawnej, z możliwością refundacji tego pobytu z funduszy socjalnych. Mając na uwadze, że finansowanie tego zadania nie byłoby realizowane ze środków NFZ, jego wprowadzenie uzależnione będzie od wypracowania stosownego rozwiązania przy współpracy z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, do którego Minister Zdrowia zwrócił się z wnioskiem o rozważenie przedmiotowej kwestii i zaproponowanie dalszych działań celem jej implementacji do obowiązującego systemu realizacji skierowań.

<sup>504</sup> V.7011.58.2016 z 3 czerwca 2016 r.

<sup>505</sup> Pismo z 20 lipca 2019 r.

## 4. Nowelizacja Prawa farmaceutycznego

Rzecznik zwrócił uwagę, że nowelizacja Prawa farmaceutycznego, która weszła w życie w dniu 6 czerwca 2019 r. wskazuje m.in., że sprzedaż leku może odbywać się wyłącznie wobec podmiotów uprawnionych, tj. wobec pacjentów oraz podmiotów prowadzących działalność leczniczą. Natomiast w przypadku podmiotów niewykonujących działalności leczniczej i niebędących uprawnionymi do prowadzenia obrotu produktami leczniczymi (czyli np. fundacji, domów pomocy społecznej, domów dziecka) jest możliwa wyłącznie sprzedaż produktów leczniczych dopuszczonych do obrotu w sklepach ogólnodostępnych oraz w sklepach specjalistycznych zaopatrzenia medycznego. W związku z powyższym dochodzi do sytuacji, w której domy pomocy opieki społecznej, szkoły czy fundacje nie mogą zakupić leku w aptece na fakturę, ponieważ wówczas, zgodnie z przepisami Prawa farmaceutycznego, są traktowani jako podmiot nieuprawniony. Natomiast w obrocie pozaaptecznym posiadają ograniczony dostęp do produktów leczniczych. W odniesieniu do przedmiotowej nowelizacji wątpliwości mogą budzić również regulacje odnoszące się do kary za naruszenie przepisów zawartych w Prawie farmaceutycznym, bowiem karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 podlegać może farmaceuta za sprzedaż podmiotom nieuprawnionym, np. domom pomocy społecznej lub fundacjom, leku, który jest niezbędny do leczenia podopiecznego – pacjenta. Zastrzeżenia Rzecznika budzi również kwestia nieodpłatnego przekazania leku. Zgodnie z przepisem Prawa farmaceutycznego, apteki lub punkty apteczne mogą nieodpłatnie przekazywać produkty lecznicze (nieobjęte refundacją) jedynie w trzech enumeratywnie wymienionych przypadkach, tj. na rzecz domów pomocy społecznej – w zakresie zadań ustawowych związanych z pomocą w organizowaniu farmakoterapii, organowi władzy publicznej – w przypadku wystąpienia konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych oraz podmiotom wykonującym działalność leczniczą – wyłącznie w celu ich zaopatrzenia. Brak jest zatem możliwości bezpłatnego przekazywania leków innym podmiotom, tj. szkołom, przedszkolom czy fundacjom. Przedmiotowa regulacja zawęża zatem katalog podmiotów uprawnionych do możliwości otrzymania leku bezpłatnie. Omawiany przepis w ocenie Rzecznika nie tworzy przejrzystego systemu dostępu świadczeniobiorców w dostępie do leków, ponieważ ogranicza dostęp podmiotom działającym na rzecz pacjentów, a co za tym idzie samym pacjentom, do wyrobów medycznych. Rzecznik przypomniał, że w myśl art. 68 Konstytucji 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. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej m.in. dzieciom, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, treścią prawa do ochrony zdrowia jest możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności. Warunki i zakres udzielania świadczeń zdrowotnych w ramach ubezpieczenia zdrowotnego określa ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>506</sup> oraz przepisy wydane na jej podstawie. W myśl przepisów tej ustawy, świadczeniobiorcy (ubezpieczonemu) przysługują świadczenia gwarantowane z poszczególnych zakresów opieki zdrowotnej, a także leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia

<sup>506</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1510, ze zm.).

czenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych dostępnych m.in. w aptece na receptę. Rzecznik zwrócił się<sup>507</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o pilne podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu nowelizacji Prawa farmaceutycznego w zakresie wskazanego problemu.

W ocenie<sup>508</sup> resortu stosunkowo rygorystyczne ograniczenie asortymentu produktów leczniczych możliwych do nabycia przez wskazane podmioty, nie jest niezbędne do osiągnięcia celów ustawy, tj. zapobiegania patologii na rynku farmaceutycznym, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. odwróconego łańcucha dystrybucji. Zdaniem Ministra, obecne brzmienie przedmiotowego przepisu stanowi rozszerzenie uprawnień rzeczonych podmiotów w zakresie nabywania produktów leczniczych w aptece ogólnodostępnej i umożliwi nabycie produktów leczniczych dopuszczonych do obrotu pozaaptecznego w sklepach ogólnodostępnych lub sklepach specjalistycznego zaopatrzenia medycznego. Minister Zdrowia skierował do prac legislacyjnych projekt ustawy, w którym przewidziano rozszerzenie katalogu tych produktów o wszystkie produkty lecznicze wydawane bez recepty, z wyłączeniem produktów zawierających substancje psychoaktywne. Zdaniem Ministerstwa, w przypadku wejścia w życie projektu w takim kształcie, ustawa – Prawo farmaceutyczne będzie dopuszczała nabywanie przez podmioty takie jak domy pomocy społecznej lub organizacje pożytku publicznego produktów leczniczych dostępnych bez recepty, z wyłączeniem produktów zawierających substancje psychoaktywne, zarówno w imieniu i na rzecz pacjentów, jak również we własnym imieniu. Nabywanie przez te podmioty produktów leczniczych dostępnych wyłącznie na receptę będzie natomiast dokonywane na zasadach dotychczasowych, tj. wyłącznie w imieniu i na rzecz pacjentów pozostających pod ich opieką, w oparciu o imienne recepty.

## 5. Zmiany planowane w zakresie wykazu leków refundowanych

Niepokój Rzecznika wzbudziły doniesienia środków masowego przekazu, w odniesieniu do opublikowanego projektu obwieszczenia Ministra Zdrowia w sprawie wykazu leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, które weszło w życie 1 lipca 2019 r. Media informowały, że z powyższego wykazu leków refundowanych zostaną wykreślone dwa leki onkologiczne – cetuksymab oraz bewacyzumab stosowane w ramach programu lekowego dotyczącego leczenia raka jelita grubego w Polsce. Niniejsza zmiana oznacza, że część pacjentów chorych na raka od 1 lipca 2019 r. została pozbawiona dostępu do terapii ratujących życie. Obowiązujące dotychczas rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie wykazu refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, w programie lekowym leczenie zaawansowanego raka jelita grubego zawiera wskazane leki. Rzecznik podkreślił, że niniejsze leki są stosowane w tak zwanej pierwszej, drugiej i trzeciej linii leczenia u chorych niekwalifikujących się do leczenia operacyjnego, czyli są głównymi produktami leczniczymi stosowanymi przez osoby cierpiące na ten rodzaj nowotworu. Oznacza to, że dla większości chorych kontynuacja leczenia będzie niemożliwa z uwagi na brak innej, alternatywnej terapii biologicznej. W związku z powyższym istnieje obawa, że pacjenci będą zmuszeni zakończyć leczenie, co może bezpośrednio wpłynąć na brak kontroli choroby oraz na skrócenie ich życia. Po-

<sup>507</sup> V.7013.42.2019 z 14 czerwca 2019 r.

<sup>508</sup> Pismo z 7 lipca 2019 r.

nadto, Rzecznik zwrócił uwagę na podnoszone w toku debaty publicznej zarzuty dotyczące braku rekomendowanego leczenia raka jelita grubego w 3 i 4 linii. Natomiast prośby pacjentów są skierowane na zmianę dotychczasowej sytuacji. Mając na uwadze powyższe, nie budzi wątpliwości, że proponowana zmiana wykreślenia dwóch leków onkologicznych nie stanowi odpowiedzi na głos pacjentów cierpiących na raka jelita grubego. Rzecznik zwrócił się<sup>509</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o pilne zajęcie stanowiska w podnoszonej sprawie.

Minister zapewnił<sup>510</sup>, że resort zdrowia przykłada bardzo dużo uwagi do problemu osób chorych na raka jelita grubego. Działając w ramach obowiązujących przepisów prawnych oraz starannie równoważąc interesy wszystkich grup partycypujących w refundacji, a także kładąc szczególny nacisk na dbanie o dyscyplinę finansów publicznych podejmowane są wielokierunkowe działania celem udostępniania pacjentom nowych opcji terapeutycznych. Jednocześnie Minister wyjaśnił, że objęcie leku refundacją wymaga przeprowadzenia wieloetapowego postępowania administracyjnego. Wskazał też, iż zgodnie z treścią aktualnego obwieszczenia Ministra Zdrowia w sprawie wykazu refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych pacjenci chorzy na zaawansowanego raka jelita grubego mają zapewniony dostęp do trzech linii leczenia w ramach programu lekowego „Leczenie zaawansowanego raka jelita grubego (ICD-10: C18-C20)”.

## 6. Brak dostępności leków

Alarmujące doniesienia środków masowego przekazu oraz troska o zdrowie i życie pacjentów skłoniły Rzecznika do zwrócenia się do Ministra Zdrowia w sprawie braku dostępności leków w aptekach.

Na podstawie przepisów Prawa farmaceutycznego na dzień 15 lipca 2019 r. został ustalony wykaz produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych zagrożonych brakiem dostępności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący załącznik do obwieszczenia Ministra Zdrowia w sprawie wykazu produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych zagrożonych brakiem dostępności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z powyższym obwieszczeniem na liście zostało umieszczonych 324 różnych deficytowych produktów leczniczych. Docierające do Rzecznika informacje medialne wskazywały, że na przedmiotowej liście są umieszczone produkty lecznicze, których brakuje w co najmniej 5% aptek w danym województwie. Pacjenci mogą mieć w szczególności problem z zakupem niektórych rodzajów insuliny dla cukrzyków, leków przeciwpadaczkowych, czy przeciwzakrzepowych, leków na nadciśnienie, choroby tarczycy, astmę, alergię. Zaczyna również brakować leków onkologicznych i neurologicznych. Na liście znajdują się także szczepionki m.in. te chroniące przed błonicą, tężcem i krztuścem, odrą, świnką i różyczką oraz grypą. Obawy Rzecznika wzbudził również fakt, że brak leków w aptece może generować dalsze problemy w systemie opieki zdrowotnej. Pacjent, który nie otrzymał leków w aptece skieruje się ponownie na wizytę lekarską w celu zmiany zaordynowanego leku,

<sup>509</sup> V.7013.46.2019 z 28 czerwca 2019 r.

<sup>510</sup> Pismo z 10 lipca 2019 r.

co może wydłużyć kolejki oczekujących na leczenie oraz wpłynąć na proces przyjmowania pacjentów już się w niej znajdujących. W przedmiotowej sprawie stanowisko zajął także przedstawiciel Naczelnej Izby Lekarskiej, wskazując, że w przypadku powrotu pacjenta do lekarza w celu zmiany zaordynowanego leku, niekiedy będzie to możliwe, ale na lek drugiego lub trzeciego rzutu, tj. taki, który w ocenie lekarza nie gwarantuje takiej samej skuteczności terapeutycznej, jak lek pierwotnie zaordynowany. Oznacza to, że pacjenci będą mieli ograniczony bądź też wyłączony dostęp do produktów leczniczych dających gwarancję skuteczności terapeutycznej. A to bez wątpienia może stanowić zagrożenie dla ich zdrowia, a w części przypadków – nawet życia. Prawo do ochrony zdrowia jest konstytucyjnie gwarantowane i to nie tylko jako prawo, które nadane zostaje jego adresatom przez władzę państwową, ale jest to prawo podstawowe wynikające z przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, którego przestrzeganie władza państwowa jest zobowiązana ochraniać. Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się<sup>511</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie. W szczególności poprosił o wskazanie, jakie dotychczas zostały podjęte działania w celu poprawy powyższej sytuacji.

W odpowiedzi Minister zapewnił<sup>512</sup>, że sytuacja dostępności leków jest na bieżąco monitorowana i nie istnieje systemowy problem braku leków na rynku polskim. Braki konkretnych preparatów poszczególnych koncernów farmaceutycznych na rynku leków są zjawiskiem naturalnym, które występowało, występuje i będzie występować. Przyczyn tych zjawisk jest wiele począwszy od zdarzeń losowych, siły wyższej, po zakończenie produkcji danego leku, która to decyzja jest wyłączną decyzją biznesową podmiotu odpowiedzialnego. W sytuacji braku dostępności poszczególnych preparatów konkretnych firm farmaceutycznych, pacjent powinien kontaktować się z lekarzem prowadzącym terapię celem zastosowania odpowiednika lub innej, alternatywnej technologii lekowej. Nadmienić należy także, że w sytuacji gdy lek jest dopuszczony do obrotu, ale niedostępny na terenie kraju, zastosowanie znajduje procedura określona w art. 4 Prawa farmaceutycznego, tzw. „import docelowy”, która umożliwia sprowadzenie leku z zagranicy w sytuacji zagrożenia zdrowia lub życia. Szczegółowy opis procedury jest dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia.

## 7. Dostęp do aktualnych metod leczenia niepłodności

Rzecznik od lat zajmuje się problematyką leczenia niepłodności i podejmuje szereg działań w tym obszarze, dotyczących m.in. dostępu do aktualnych metod leczniczych czy finansowania metody *in vitro*. W przeszłości Rzecznik interweniował również w sprawie niepowołania przez Ministra Zdrowia Rady ds. Leczenia Niepłodności. Zgodnie z informacją przedstawioną przez resort zdrowia w piśmie z 2017 r., Ministerstwo nie planowało powołania Rady, mimo że taki obowiązek wynika z ustawy o leczeniu niepłodności<sup>513</sup>. W ocenie Rzecznika brak inicjatywy w tym zakresie prowadzi do pozbawienia skuteczności przepisów zamieszczonych w rozdziale 11 ustawy, dotyczących działalności Rady, a co za tym idzie do osłabienia przestrzegania praw obywatelskich. Art. 72

<sup>511</sup> V.7013.53.2019 z 26 lipca 2019 r.

<sup>512</sup> Pismo z 29 września 2019 r.

<sup>513</sup> Ustawa z 25 czerwca 2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 865).

ustawy przewiduje utworzenie Rady do spraw Leczenia Niepłodności, jako organu opiniodawczo-doradczego ministra właściwego do spraw zdrowia, składającego się z ekspertów z różnych dyscyplin naukowych, w szczególności prawa i medycyny, oraz filozofii w zakresie etyki. Zgodnie z ustawą to właśnie minister powołuje członków Rady i, w określonych ustawowo przypadkach, może ich odwołać. W przekonaniu Rzecznika istnienie takiego gremium eksperckiego, jakim jest Rada ma istotne znaczenie z perspektywy zapewnienia odpowiedniej jakości świadczeń zdrowotnych i upowszechniania wiedzy wśród społeczeństwa oraz dobrych zasad postępowania pośród lekarzy w zakresie leczenia niepłodności. W związku z tym, celowe wydaje się podjęcie działań zmierzających do powołania przewidzianego ustawowo organu zajmującego się kompleksowo i w sposób ciągły przedmiotową problematyką. Rzecznik zwrócił się<sup>514</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w zasygnalizowanej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>515</sup> Rzecznika, że w resorcie zdrowia nie są prowadzone prace zmierzające do powołania Rady do spraw Leczenia Niepłodności.

W związku z uzyskaną odpowiedzią, Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>516</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie powodów jego decyzji. Rzecznik podkreślił, że zgodnie z art. 41 ust. 2 lit. c Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>517</sup> prawo do dobrej administracji obejmuje m.in. obowiązek uzasadniania przez organ swoich decyzji. Jednocześnie zgodnie z art. 51 ust. 1 KPP UE, postanowienia Karty mają zastosowanie do państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii Europejskiej. Mając na uwadze fakt, że ustawa o leczeniu niepłodności stanowi implementację dyrektyw unijnych<sup>518</sup>, decyzje związane z jej wykonaniem, w tym też decyzja dotycząca niepowołania Rady do spraw Leczenia Niepłodności, powinny być uzasadniane zgodnie z powołanym wyżej przepisem Karty.

<sup>514</sup> VII.5002.6.2015 z 17 września 2019 r.

<sup>515</sup> Pismo z 11 października 2019 r.

<sup>516</sup> VII.5002.6.2015 z 18 listopada 2019 r.

<sup>517</sup> Dz.U. UE. C. z 2007 r. nr 303, str. 1 ze zm.

<sup>518</sup> Tekst jednolity dyrektywy 2004/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. w sprawie ustalenia norm jakości i bezpiecznego oddawania, pobierania, testowania, przetwarzania, konserwowania, przechowywania i dystrybucji tkanek i komórek ludzkich (Dz. Urz. UE L 102 z 07.04.2004, s. 48), dyrektywy Komisji 2006/17/WE z 8 lutego 2006 r. wprowadzającej w życie dyrektywę 2004/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do niektórych wymagań technicznych dotyczących dawstwa, pobierania i badania tkanek i komórek ludzkich (Dz. Urz. UE L 38 z 09.02.2006, s. 40), dyrektywy Komisji 2006/86/WE z 24 października 2006 r. wykonującej dyrektywę 2004/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie wymagań dotyczących możliwości śledzenia, powiadamiania o poważnych i niepożądanych reakcjach i zdarzeniach oraz niektórych wymagań technicznych dotyczących kodowania, przetwarzania, konserwowania, przechowywania i dystrybucji tkanek i komórek ludzkich (Dz. Urz. UE L 294 z 25.10.2006, s. 32) oraz dyrektywy Komisji 2012/39/UE z 26 listopada 2012 r. zmieniającej dyrektywę 2006/17/WE w odniesieniu do niektórych wymagań technicznych dotyczących badania tkanek i komórek ludzkich (Dz. Urz. UE L 327 z 27.11.2012, s. 24) – w zakresie dotyczącym komórek rozrodczych i zarodków.

# 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. Transportowanie nieletnich do szpitali psychiatrycznych i innych zakładów leczniczych

Rzecznik zwrócił uwagę na problem braku odpowiedniej regulacji prawnej warunków transportowania nieletnich do szpitali psychiatrycznych i innych zakładów leczniczych, skierowanych tam na podstawie orzeczeń sądu.

Rzecznik wskazał, że obowiązujące przepisy nie regulują dostatecznie tej kwestii. Częstkowa regulacja, zawarta w § 7 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w publicznych zakładach opieki zdrowotnej<sup>519</sup> dotyczy jedynie wykonania prawomocnie orzeczonego środka leczniczego, nie obejmuje zaś wszelkich pobytów tymczasowych (np. badanie stanu zdrowia psychicznego nieletniego połączone z obserwacją). Ponadto regulacja ta ogranicza się do wskazania podmiotów zobowiązanych do zorganizowania transportu. Nie określa natomiast warunków transportowania, w szczególności rodzaju środka transportu, konieczności dostosowania go do stanu zdrowia nieletniego, nie gwarantuje także nieletnim obecności podczas podróży ich opiekunów prawnych lub personelu medycznego. Wyłącznie od woli i możliwości osób organizujących transport zależy więc, w jakich warunkach nieletni zostanie przewieziony do zakładu leczniczego. Zdaniem Rzecznika w praktyce może to prowadzić do naruszenia praw nieletnich. Nieletni, których sąd skierował do szpitala psychiatrycznego lub innego zakładu leczniczego, znajdują się w sytuacji wymagającej szczególnej opieki, nie tylko ze względu na swój wiek, lecz także stan zdrowia, zwłaszcza psychicznego. Zapewnienie im odpowiednich warunków transportu jest obowiązkiem władz publicznych. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>520</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o udzielenie informacji w powyższej sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>521</sup>, że zakończone zostały prace nad projektem ustawy o nieletnich. Projekt ten ma na celu kompleksowe uregulowanie postępowania w sprawach nieletnich na etapie postępowania rozpoznawczego oraz postępowania wykonawczego, przy uwzględnieniu standardów konstytucyjnych i międzynarodowych. Ponadto, projekt ustawy o nieletnich

<sup>519</sup> Rozporządzenie z 20 kwietnia 2005 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1928).

<sup>520</sup> BPW.574.3.2014 z 2 stycznia 2019 r.

<sup>521</sup> Pismo z 6 lutego 2019 r.

przewiduje powołanie komisji do spraw środków leczniczych dla nieletnich, która ma być organem pomocniczym dla sądu rodzinnego na etapie wykonywania środka leczniczego.

## 2. Zapewnienie należytego wsparcia dla opiekunów osób starszych i osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik od lat monitoruje kwestię zapewnienia należytej opieki osobom starszym oraz osobom z niepełnosprawnościami, także poprzez zagwarantowanie wsparcia ich bliskim, którzy na co dzień niosą im pomoc.

Praca opiekuna rodzinnego jest wymagająca psychicznie i fizycznie. Wiąże się z potrzebą ograniczenia bądź rezygnacji z pracy zawodowej, co pociąga za sobą pogorszenie sytuacji materialnej osoby, która ją podejmuje i drastyczną zmianą dotychczasowego stylu życia. Praca ta, często niedostrzegalna dla państwa i otoczenia, jest też wyjątkowo czasochłonna. Szczególnie problematyczna jest sytuacja opiekunów z mniejszych miejscowości, których dostęp do wsparcia oferowanego m.in. przez samorządy czy organizacje pozarządowe jest bardzo ograniczony. W ocenie Rzecznika, podobnie jak i w przekonaniu osób na co dzień niosących pomoc opiekunom rodzinnym, istniejący system wsparcia jest niewystarczający. Oferowana przez państwo pomoc adresowana jest bowiem przede wszystkim do osób starszych i z niepełnosprawnościami, nie zaś do samych opiekunów. Wskazuje się, że w działaniach państwa brak jest systemowego podejścia do problemu, uwzględniającego nie tylko wsparcie w postaci zasiłków, do których dostęp uzależniony jest od uzyskiwanego dochodu. Brak jest rozwiązań umożliwiających skorzystanie przez wszystkich opiekunów rodzinnych m.in. z dostępu do opieki wyręczającej, szkoleń, opieki psychologicznej czy rozwiązań umożliwiających godzenie opieki z pracą. Nierzadko sam opiekun z uwagi na podeszły wiek, niepełnosprawność bądź problemy zdrowotne, w tym te, których przyczyną jest obciążenie psychiczne i fizyczne związane ze sprawowaną opieką, wymaga wsparcia. Propozycją wychodzącą w tym względzie naprzeciw oczekiwaniom opiekunów jest np. wprowadzenie karty opiekuna rodzinnego, dzięki której miałby on m.in. prawo do szybszego dostępu do lekarza. Poważnym wyzwaniem jest kwestia zapewnienia opiekunom dostępu do informacji o przysługujących im prawach. Obecnie wielu opiekunów nie jest świadomych, z jakich form wsparcia mogą skorzystać. Udzielaniu rzetelnych informacji nie sprzyja brak wymiany wiedzy o dostępnej pomocy między specjalistami z różnych dziedzin, tj. z sektora zdrowia, ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej. Także świadomość pracowników służby zdrowia w tym zakresie bywa znikoma. Rzecznik zwrócił się<sup>522</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz przesłanie informacji, czy planowane jest podjęcie kompleksowych działań służących zapewnieniu wsparcia opiekunom rodzinnym.

W odpowiedzi Minister zapewnił<sup>523</sup>, że w resorcie podejmowane są działania mające na celu wsparcie opiekunów osób niepełnosprawnych. Z dniem 1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych. Celem Funduszu jest wsparcie społeczne, zawodowe lub zdrowotne osób niepełnosprawnych za pomocą programów rządowych

<sup>522</sup> VII.7013.1.2018 z 21 lutego 2019 r.

<sup>523</sup> Pismo z 10 kwietnia 2019 r.



i resortowych. Ponadto, w 2019 r. planuje się przeznaczyć środki Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych na realizację m.in. Programu „Opieka wytchnieniowa” oraz Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej”, które mają na celu zapewnienie wsparcia dla osób sprawujących opiekę nad osobami niepełnosprawnymi. Odnosząc się do postulatu zapewnienia opiekunom dostępu do informacji o przysługujących im prawach Minister wskazał, że zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych powiatu należy udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach. Zadanie to realizowane jest m.in. poprzez organizowanie spotkań informacyjnych, wydawanie informatorów i ulotek informacyjnych.

### 3. Implementacja Europejskiego Aktu o Dostępności



Omówienie:

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

### 4. Działania w zakresie zwalczania AIDS i zapobiegania HIV

Rzecznik zwraca szczególną uwagę na sprawne funkcjonowanie służby zdrowia, a także realizację konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia. W tym kontekście przedstawił Ministrowi Zdrowia uwagi dotyczące realizacji krajowej polityki publicznej zapobiegania zakażeniom HIV drogą wertykalną (z matki na dziecko).

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie standardu organizacyjnego opieki okołoporodowej<sup>524</sup>, każda kobieta w trakcie ciąży powinna mieć dwukrotnie zalecone badanie w kierunku HIV. Pierwszy raz w pierwszym trymestrze (do 10. tygodnia) i drugi raz w trzecim trymestrze ciąży (między 33. a 37. tygodniem ciąży). Badania te są refundowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia w przypadku korzystania z opieki poradni/lekarza posiadających kontrakt z NFZ. Tymczasem większość pacjentek decyduje się na prowadzenie ciąży w gabinetach prywatnych, nieposiadających takiej umowy. Oznacza to, że wykonanie zalecanych badań wiąże się z odpłatnością, a więc potencjalnie może limitować dostęp do nich, oraz że pacjentki, które korzystają z prywatnej służby zdrowia ponoszą koszty nie tylko samych wizyt, ale i zleconych przez lekarza prowadzącego badań.

Na problemy związane z tą niepokojącą tendencją zwróciły uwagę także organizacje pozarządowe. Z ich inicjatywy powstał kompleksowy raport pt. „Funkcjonowanie systemu zapobiegania zakażeniom HIV drogą wertykalną. Analiza danych, wnioski i rekomendacje”. W opinii autorki ww. raportu w celu wypracowania działań mających na celu wyeliminowanie zakażeń wertykalnych niezbędne jest:

- pełne finansowanie ze środków publicznych dwukrotnego badania w kierunku HIV dla kobiet w ciąży (bez względu na to, czy pacjentka korzysta z publicznej, czy prywatnej opieki medycznej) oraz wypracowanie mechanizmu zapewnienia bezpłatnych badań i jego wdrożenie;
- zalecanie przez osoby prowadzące ciężę badań w kierunku HIV partnerom kobiet w ciąży i informowanie, iż może on wykonać test anonimowo, bezpłatnie i bez skierowania;

<sup>524</sup> Rozporządzenie z 16 sierpnia 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1756).

- wprowadzenie obowiązkowych i cyklicznych szkoleń dla osób prowadzących ciążę na temat profilaktyki zakażeń wertykalnych oraz działań ukierunkowanych na promowanie testowania wśród kobiet w ciąży oraz ich partnerów;
- wprowadzenie obowiązku dokumentacji odmów wykonania zalecanych badań.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>525</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o poinformowanie, czy resort zdrowia podejmował, bądź planuje podjąć działania we wskazanym zakresie.

W odpowiedzi Minister przedstawił<sup>526</sup> szczegółowo działania resortu w zakresie zwalczania AIDS i zapobiegania zakażeniom HIV i zapewnił, że Polska jest krajem o stabilnej sytuacji epidemiologicznej w zakresie zakażeń HIV. Szacuje się, że ogólna liczba osób zakażonych HIV lub chorych na AIDS wynosi około 25 tysięcy, oraz że blisko połowa osób zakażonych nie wie o swoim zakażeniu. Jednocześnie na przestrzeni ostatnich lat w Polsce jest notowany stały wzrost liczby wykrytych zakażeń. Minister poinformował, że Centrala NFZ wystąpi do Dyrektorów Oddziałów Wojewódzkich NFZ z prośbą o przypomnienie świadczeniodawcom realizującym świadczenia w zakresie położnictwa i ginekologii o obowiązującym, nowym standardzie, w szczególności w zakresie wykonywania badań kobiet ciężarnych w kierunku zakażenia HIV. Przypomniał również, że zadania z zakresu zapobiegania HIV i zwalczania AIDS realizuje Krajowe Centrum ds. AIDS. Podstawą prawną działań jest m.in. rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Krajowego Programu Zapobiegania Zakażeniom HIV i Zwalczania AIDS. Zadania są realizowane zgodnie z „Harmonogramem realizacji Krajowego Programu Zapobiegania Zakażeniom HIV i Zwalczania AIDS opracowanym na lata 2017-2021”. W opinii Ministerstwa, problemem pozostaje fakt, że wiele osób nie robi testów i potencjalnie nie wie o swoim zakażeniu. W takiej sytuacji nie sposób maksymalnie skutecznie zapobiegać zakażeniom wertykalnym. Sytuacja w tym obszarze poprawia się stopniowo za sprawą ww. rozporządzenia oraz m.in. licznych szkoleń, wykładów, prelekcji zrealizowanych przez Krajowe Centrum ds. AIDS i udziału przedstawicieli Centrum w konferencjach skierowanych do lekarzy ginekologów.

## 5. Dramatyczna sytuacja w dziedzinie psychiatrii dziecięcej

Zaburzenia psychiczne okresu rozwojowego są zjawiskiem narastającym w skali światowej. Również w Polsce obserwujemy wzrost częstotliwości diagnozowania zaburzeń psychicznych u dzieci i młodzieży. W systemie opieki zdrowotnej czy edukacji brak jest wypracowanych procedur postępowania w przypadku zagrożenia próbą samobójczą, agresją, autoagresją lub innymi zaburzeniami psychicznymi w wieku rozwojowym. Mimo że liczba dzieci i młodzieży z trudnościami psychicznymi wzrasta, to nie przybywa ośrodków oferujących kompetentną pomoc terapeutyczną, psychologiczną i psychoterapeutyczną. Problemy w obszarze psychiatrii dzieci i młodzieży to problem całego już kraju. Ekspertki podnoszą, iż bardzo ograniczona jest wiedza lekarzy pierwszego kontaktu, lekarzy medycyny ratunkowej czy pediatrów na temat zaburzeń psychicznych w okresie rozwojowym. Natomiast z oceny Najwyższej Izby Kontroli wynika, że dzieci z dysfunk-

<sup>525</sup> V.7010.82.2018 z 11 marca 2019 r.

<sup>526</sup> Pismo z 12 kwietnia 2019 r.

cjami psychicznymi nie mogą liczyć na łatwo dostępną i skuteczną terapię w ramach wczesnego wspomaganie. System pomocy jest źle zorganizowany. Brakuje kompleksowości i spójności prowadzonego wsparcia. NIK zwraca również uwagę na brak współpracy między różnymi placówkami udzielającymi dziecku i jego rodzinie wsparcia. Nie ma wymiany informacji o dziecku i jego potrzebach między poradniami psychologiczno-pedagogicznymi a podmiotami leczniczymi i instytucjami opieki społecznej, ponieważ brak jest uregulowań prawnych zobowiązujących do takiej współpracy. Skutkuje to tym, że osoby z nasilonymi objawami i ryzykiem samobójczym lub zachowaniami agresywnymi oczekują miesiącami na wizytę i leczenie. Sieć opieki innej niż szpitalna jest bowiem głęboko niewydolna, a obecnie jedyną formą pomocy względnie dostępną są oddziały całodobowe. W związku z powyższym na tych oddziałach permanentnie brakuje miejsc. Sytuację dodatkowo pogarszają braki kadrowe dotyczące zarówno lekarzy, pielęgniarek psychiatrycznych, psychoterapeutów, psychologów oraz sanitariuszy. Wynika to zarówno z niskich wynagrodzeń, jak i z trudnych warunków pracy. Nie bez znaczenia jest również fakt, że wszystkie oddziały dzieci i młodzieży są deficytowe. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>527</sup> do Ministra Zdrowia o pilne przekazanie szczegółowych informacji o doraźnych działaniach mających poprawić dramatyczną sytuację oddziałów psychiatrii dziecięcej i młodzieżowej oraz o aktualnym etapie prac nad reformą psychiatrycznej opieki zdrowotnej dla dzieci i młodzieży.

Minister podzielił<sup>528</sup> przedstawioną przez Rzecznika diagnozę wyzwań związanych z narastającymi problemami zdrowia psychicznego oraz trudności związanych z zapewnieniem właściwej opieki dzieciom doświadczającym zaburzeń psychicznych i ich rodzinom w Polsce. Zauważył przy tym, że zapewnienie mieszkańcom danego województwa dostępu do właściwej opieki psychiatrycznej stanowi przede wszystkim obowiązek organów samorządu województwa. Niemniej jednak Ministerstwo stara się współpracować z pozostałymi instytucjami nad poszukiwaniem rozwiązania lokalnych kryzysów. Jedną z możliwych interwencji w trudnej sytuacji psychiatrii dziecięcej m.in. na Mazowszu, jest umożliwienie pacjentom w wieku lat 17 w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia (np. po próbie samobójczej) korzystania z hospitalizacji na oddziałach psychiatrycznych dla osób dorosłych. W opinii resortu zdrowia takie tymczasowe rozwiązanie byłoby korzystne dla młodych pacjentów. Odnosząc się do aktualnego etapu prac nad reformą systemową, Minister poinformował, że kończona są prace nad przygotowaniem ostatecznej wersji zmiany rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień, które będzie wprowadzało realizację świadczeń dla dzieci i młodzieży na trzech poziomach referencyjnych. Na obecnym etapie prac trwa uwzględnienie zmian naniesionych w wyniku uwag przekazanych w trakcie konsultacji publicznych i opiniowania.

<sup>527</sup> V.7016.84.2018 z 18 kwietnia 2019 r.

<sup>528</sup> Pismo z 8 maja 2019 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. Szczepienia ochronne

Środki masowego przekazu co pewien czas informują o wzroście liczby zachorowań na odrę. Pojawiające się w przestrzeni publicznej głosy ekspertów wskazują na epidemiczny wzrost zachorowalności na tę chorobę. Problem szczepień ochronnych powraca także w kierowanych do Rzecznika skargach pacjentów oraz ich rodzin.

Rzecznik podejmował<sup>529</sup> już problematykę szczepień ochronnych w aspekcie generalnym w związku z narastającym społecznym zaniepokojeniem związanym z wyższą liczbą przypadków zachorowania na odrę. Powyższe wystąpienie miało na celu uzyskanie stanowiska organów władzy publicznej dotyczącej aktualnej skali zjawiska, monitoringu sytuacji, a także działań i zamierzeń w kierunku zapewnienia profilaktyki chorób epidemicznych. Tymczasem docierające do Rzecznika informacje obrazują, że problem szczepień ochronnych jest nadal aktualny, a wręcz się nasilił. Należy podkreślić, że Konstytucja zobowiązuje władze publiczne do zwalczania chorób epidemicznych. Art. 68 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia oraz nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. Prawo do ochrony zdrowia jest konstytucyjnie gwarantowane i to nie tylko jako prawo, które nadane zostaje jego adresatom przez władzę państwową, ale jest to prawo podstawowe wynikające z przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, którego przestrzeganie władza państwowa jest zobowiązana ochraniać. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>530</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w podnoszonej sprawie.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

### 2. Problem immisji odorowych



Omówienie:

art.74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska.

<sup>529</sup> Informacja RPO za 2018 r., str. 256.

<sup>530</sup> V.7010.134.2019 z 6 grudnia 2019 r.

### **3. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko**



Omówienie:

art.74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska.

### **4. Likwidacja nielegalnych składowisk odpadów**



Omówienie:

art.74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska.

# Art. 68 ust. 5

## – Rozwój kultury fizycznej

*Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.*

W 2019 r. do Rzecznika nie wpływały sprawy wskazujące na występowanie istotnych problemów w tym zakresie.

# Art. 69

## – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami

*Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.*

### 1. Środowiskowe wsparcie osób z niepełnosprawnością

Osoby z niepełnosprawnością, ich opiekunowie i rodziny wyrażają głębokie niezadowolenie z działań legislacyjnych w obszarze środowiskowego wsparcia osób z niepełnosprawnością.

Rzecznik w pełni popiera sprzeciw wyrażany wobec odejścia Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od planów stworzenia sieci specjalistycznych placówek dziennej opieki dla dorosłych osób z autyzmem oraz osób dorosłych z niepełnosprawnością sprzężoną i intelektualną. Wyjaśniając motywy takich działań wskazano, iż obowiązujące i planowane przepisy prawa nie stwarzają przeszkód, aby w ramach już istniejących typów środowiskowego domu samopomocy utworzyć specjalistyczny dom dla osób ze sprzężonymi niepełnosprawnościami. Rzecznik zwrócił uwagę, że ustawa o ochronie zdrowia psychicznego definiuje kategorię osób z zaburzeniami psychicznymi. Należą do niej: osoby chore psychicznie, osoby upośledzone umyślowo (niepełnosprawne intelektualnie) oraz osoby wykazujące inne zakłócenia czynności psychicznych, które zgodnie ze stanem wiedzy medycznej zaliczane są do zaburzeń psychicznych, a osoby te wymagają świadczeń zdrowotnych lub innych form pomocy i opieki niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym lub społecznym. Wśród ww. grup osób z niepełnosprawnością poziom i zakres potrzebnego wsparcia jest bardzo zróżnicowany, co powoduje, że często w żadnej z grup nie mieszczą się osoby znacznie, wielorako niepełnosprawne oraz wymagające indywidualnego traktowania z uwagi np. na autyzm. Osoby te mają poważne trudności w uzyskaniu stosownego wsparcia w otwartym środowisku, a ich rodzice/opiekunowie nie mają żadnej pomocy w sprawowanej opiece. W związku ze szczególną sytuacją osób z autyzmem, Rzecznik zwrócił się<sup>531</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o ewentualną zmianę obecnego stanowiska oraz podjęcie stosownych działań prawodawczych.

Minister zapewnił<sup>532</sup>, że resort dostrzega konieczność poprawy sytuacji osób ze spektrum autyzmu, dlatego też ministerstwo wprowadziło już stosowne zmiany w zakresie obowiązującego prawa oraz przygotowuje kolejne. Ponadto, wychodząc naprzeciw potrzebom osób z zaburzeniami ze spektrum autyzmu i niepełnosprawnościami sprzężonymi oraz postulatów ich opiekunów, resort pracuje również nad nowelizacją rozporządzenia w sprawie środowiskowych domów samopomocy, zakładającą wprowadzenie oddzielnego typu środowiskowych domów samopomocy dla tej

<sup>531</sup> III.7065.9.2019 z 21 stycznia 2019 r.

<sup>532</sup> Pismo z 18 lutego 2019 r.

grupy osób. W Ministerstwie trwają także prace nad Programem pn. Centra Opiekuńczo-Mieszkalne, który zapewni kompleksowe zabezpieczenie potrzeb dorosłych osób niepełnosprawnych ze spektrum autyzmu oraz z niepełnosprawnościami sprzężonymi.

W związku z pojawiającymi się w przestrzeni publicznej krytycznymi uwagami odnośnie przedstawionego przez resort polityki społecznej projektu zmiany rozporządzenia w sprawie środowiskowych domów samopomocy Rzecznik zwrócił się<sup>533</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o ponowne przeanalizowanie proponowanych rozwiązań, gdyż wydają się one – w obecnym kształcie – niewystarczające dla skutecznej realizacji praw osób ze spektrum autyzmu. W opinii Rzecznika stworzenie sieci placówek dziennej opieki dedykowanej osobom z zaburzeniami spektrum autyzmu jest koniecznością, a ich charakter oraz sposób funkcjonowania powinien w pełni odpowiadać potrzebom tych osób. Sytuacja, gdy projektowana regulacja zmieniająca rozporządzenie w sprawie środowiskowych domów samopomocy w istocie sprowadza się tylko do utworzenia nowego typu placówki (typ D) bez dookreślenia szczegółowych standardów funkcjonowania i świadczenia wsparcia dostosowanych do potrzeb osób ze spektrum autyzmu, może budzić poważne obawy co do efektywności takiego rozwiązania. Najistotniejsze, zdaniem Rzecznika kwestie związane ze środowiskowym systemem wsparcia osób dla osób z autyzmem, wymagające uregulowania to: wyodrębnienie małych specjalistycznych placówek oddzielnych dla osób z autyzmem oraz dla osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi, gdyż każda z tych grup osób wymaga innego wsparcia; ograniczenie liczby uczestników środowiskowych domów samopomocy dla osób ze spektrum autyzmu do 10; dookreślenie, iż wskaźnik zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego w środowiskowym domu samopomocy dla osób ze spektrum autyzmu wynosi 1:1 (1 etat na 1 uczestnika) oraz zwiększenie finansowania tego typu placówek. Rzecznik wskazał, że środowiskowe domy samopomocy to ostatnie ogniwo dziennego wsparcia systemu opieki społecznej, które jest szansą dla osób z niepełnosprawnością na lepsze funkcjonowanie i zapobiega ich izolacji. Nie powinna istnieć sytuacja, gdy osoba z niepełnosprawnością jest takiego wsparcia pozbawiona. Wydaje się więc zasadne dokonanie kompleksowej, ogólnokrajowej analizy zarówno w aspekcie dostępności środowiskowych domów samopomocy dla wymagających specjalistycznego wsparcia osób ze spektrum autyzmu, jak i oszacowania skali potrzeb.

Minister poinformował<sup>534</sup>, że wychodząc naprzeciw potrzebom osób z zaburzeniami ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi oraz postulatom organizacji pozarządowych działających na rzecz tych osób, ich opiekunów oraz kierowników środowiskowych domów samopomocy, Ministerstwo opracowało projekt nowelizacji rozporządzenia w sprawie środowiskowych domów samopomocy, zakładający wprowadzenie oddzielnego typu ŚDS – D dla osób ze spektrum autyzmu lub/i osób z niepełnosprawnością sprzężoną. Dodatkowo w Ministerstwie odbyło się spotkanie z przedstawicielami środowiska osób ze spektrum autyzmu. Podczas spotkania ustalono, że resort polityki społecznej ponownie dokona stosownej diagnozy i analizy potrzeb jednostek samorządu terytorialnego oraz ich zainteresowania w zakresie prowadzenia małych środowiskowych domów samopomocy typu D (dla osób ze spektrum autyzmu) i E (dla osób z niepełno-

<sup>533</sup> III.7065.9.2019 z 9 kwietnia 2019 r.

<sup>534</sup> Pismo z 29 kwietnia 2019 r.



sprawnością sprzężoną) odrębnie dla tych grup osób. Po dokonaniu tej analizy rozważona zostanie ewentualna zmiana zapisów w ww. projekcie.

Rozporządzeniem z 16 maja 2019 r.<sup>535</sup> wprowadzono zmiany w rozporządzeniu w sprawie środowiskowych domów samopomocy i dodano nowy typ D przeznaczony dla osób ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi określając dolny limit miejsc i wskaźnik zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego (nie mniej niż 1 etat na 3 uczestników w domu typu D).

Problem dostępu do środowiskowych domów samopomocy był także przedmiotem skierowanej przez Rzecznika skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego<sup>536</sup>.

Rzecznik zakwestionował decyzję o odmowie skierowania do środowiskowego domu samopomocy osoby z niepełnosprawnością z uwagi na fakt, iż już wcześniej została wydana decyzja odmowna. W ocenie Rzecznika błędne było stanowisko, że w sytuacji, gdy kwestia skierowania osoby z niepełnosprawnością do środowiskowego domu samopomocy została wcześniej rozstrzygnięta w sposób ostateczny poprzez wydanie decyzji odmownej, to brak jest podstaw do wydania kolejnej decyzji w sprawie skierowania do środowiskowego domu samopomocy na podstawie nowego wniosku. Tylko z tego powodu osoba z niepełnosprawnością nie może być pozostawiona poza systemem wsparcia środowiskowego.

## 2. Deinstytucjonalizacja systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych

W celu zagwarantowania osobom z niepełnosprawnościami oraz osobom starszym możliwości pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności niezbędne jest zapewnienie tym osobom warunków prowadzenia niezależnego życia w społeczeństwie. Rzecznik stoi na stanowisku, że jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed Polską w zakresie polityki państwa wobec tych grup społecznych jest deinstytucjonalizacja systemu wsparcia. Deinstytucjonalizację najogólniej można określić jako proces, którego celem jest przejście od opieki instytucjonalnej do wsparcia na poziomie społeczności lokalnych. Podstawowym jej założeniem jest zastąpienie oferowania miejsc w domach pomocy społecznej wsparciem w środowisku lokalnym w postaci zapewnienia możliwości zamieszkania w mieszkaniu chronionym lub korzystania z usług asystenta osobistego. Proces deinstytucjonalizacji odnosi się także do systemu ochrony zdrowia psychicznego, w którym główny ciężar powinien zostać przeniesiony z dużych szpitali psychiatrycznych na świadczenie pomocy w lokalnych wspólnotach. Deinstytucjonalizacja nie polega jednak wyłącznie na rezygnacji z instytucji i należy ją postrzegać w znacznie szerszym kontekście zmiany podejścia do osób z niepełnosprawnościami oraz osób starszych. W pojęciu deinstytucjonalizacji mieści się bowiem m.in. odejście od medycznego modelu niepełnosprawności na rzecz modelu społecznego, zniesienie ograniczeń zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnościami, zmiany w systemie ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego i edukacji. Deinstytucjonalizacja to również zmiana sposobu świadczenia usług na rzecz osób z niepełnosprawnościami, polegająca na zindywidualizowaniu wsparcia oraz braniu pod uwagę woli i preferencji osób,

<sup>535</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 967.

<sup>536</sup> III.7065.9.2019 z 27 marca 2019 r.

na których rzecz te usługi są świadczone. Proces ten wymaga więc koordynacji działań na wielu płaszczyznach.

Rzecznik zwrócił szczególną uwagę na potrzebę przeprowadzenia zmian legislacyjnych w art. 53 ustawy o pomocy społecznej<sup>537</sup>, który reguluje zasady tworzenia i funkcjonowania mieszkalnictwa chronionego. W ustawie tej powinno znaleźć się wyraźne wskazanie, że mieszkania chronione są kameralną formą wsparcia. Należy również wprowadzić przepisy zabezpieczające przed wypaczeniami tej formuły, np. poprzez wprowadzenie zakazu tworzenia licznych mieszkań tego typu w ramach jednego budynku. Wskazane byłoby też zawarcie w regulacjach ustawowych postanowienia o włączeniu mieszkańców w społeczność lokalną, jako jednego z zadań mieszkań zarówno docelowych, jak i treningowych. Nie mniej istotnym elementem jest także dopuszczenie do korzystania z mieszkań chronionych osób potrzebujących całodobowego wsparcia.

Wobec faktu, że deinstytucjonalizacja stanowi złożony proces, równocześnie z podjęciem działań na rzecz jej osiągnięcia, konieczne jest przyjęcie rozwiązań zwiększających gwarancje przestrzegania praw osób, które w dalszym ciągu przebywają w instytucjach.

Rzecznik podkreślił również, że warunkiem wstępnym dla efektywnego przeprowadzenia procesu deinstytucjonalizacji jest zniesienie możliwości ograniczenia zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnościami i zastąpienie jej systemem wspieranego podejmowania decyzji. Ubezpiecowanie ogranicza osoby, wobec których zostało orzeczone, nie tylko w podejmowaniu czynności doniosłych z prawnego punktu widzenia, ale często w ogóle pozbawia ich możliwości realnego wpływu na własne życie, co powoduje, że częściej trafiają do instytucji. Rzecznik zwrócił się<sup>538</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o podjęcie niezbędnych działań na rzecz zintensyfikowania procesu deinstytucjonalizacji systemu wsparcia, zgodnie z rekomendacjami Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych, oraz o uwzględnienie przedstawionych uwag do projektu nowelizacji ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych poinformował<sup>539</sup>, że w toku ustaleń międzyresortowych Ministerstwo Zdrowia zostało wybrane na koordynatora ds. prac nad strategią deinstytucjonalizacji. W marcu 2019 r. rozpoczęła się współpraca Ministerstwa Zdrowia z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz z Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju w zakresie przygotowania strategii. Od marca do sierpnia 2019 r. odbyły się spotkania robocze pomiędzy przedstawicielami resortów, których efektem było przygotowanie wstępnej diagnozy usług społecznych i zdrowotnych podlegających deinstytucjonalizacji, w tym usług obejmujących osoby starsze i niepełnosprawne.

Pełnomocnik poinformował także, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prowadzi intensywne działania w obszarze polityki społecznej, przyspieszające proces deinstytucjonalizacji, poprzez rozwój usług świadczonych w środowisku lokalnym. Jako rozwijane usługi wskazał: usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi, program opieka 75+, rozwój mieszkalnictwa chronionego. Wzrost

<sup>537</sup> Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, t.j.).

<sup>538</sup> XI.503.4.2016 z 3 sierpnia 2019 r.

<sup>539</sup> Pismo z 11 września 2019 r.

liczby nowych środowiskowych domów samopomocy oraz nowych miejsc wynika ze znacznego zwiększenia nakładów finansowych z budżetu państwa na rozwój sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

### 3. Systemowe wsparcie osób z niepełnosprawnością

W 2012 r. Polska ratyfikowała Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych zawierającą nowy, prawno-człowieczy model niepełnosprawności. Rzecznik zauważył, że pomimo zapowiedzi Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, nie zostało przygotowane tłumaczenie rekomendacji na język polski i na polski język migowy, ani ich opracowanie w języku łatwym do czytania i zrozumienia. Tym samym dokument nie został udostępniony w sposób umożliwiający zapoznanie się z nim przez różne podmioty zainteresowane.

Ponadto, we wrześniu 2018 r. Komitet Praw Osób z Niepełnosprawnościami dokonał pierwszego przeglądu wdrażania Konwencji w Polsce i wydał swoje rekomendacje. Jako dwie kluczowe kwestie Komitet wskazał: sytuację kobiet z niepełnosprawnościami oraz „krytyczną stagnację w zakresie deinstytucjonalizacji”. Nie podjęto systemowych działań w polityce publicznej mających identyfikować i rozwiązywać różnego rodzaju problemy, jakie napotykają kobiety z niepełnosprawnościami. Przykładowo należy tu wskazać bariery w dostępie do opieki ginekologicznej. Ogromnym wyzwaniem pozostaje też zapewnienie odpowiedniego wsparcia dla kobiet-ofiar przemocy.

W obszarze deinstytucjonalizacji również nie podjęto systemowych działań. Warto odnotować, że Rzecznik wraz z 54 organizacjami społecznymi wystosował do Prezesa Rady Ministrów w 2017 r. apel w sprawie deinstytucjonalizacji systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych, w którym wskazano na potrzebę stworzenia Narodowego Programu Deinstytucjonalizacji. Pismem z dnia 11 września 2019 r. Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych poinformował Rzecznika, że trwają prace nad strategią deinstytucjonalizacji. Mimo podjętych kroków, Rzecznik stoi na stanowisku, że sytuacja wymaga opracowania i wprowadzenia całościowych rozwiązań, rzeczywiście zgodnych z ideą deinstytucjonalizacji, w możliwie krótkim czasie.

Kolejną istotną formą wsparcia, która pozwoliłaby osobom z niepełnosprawnościami prowadzić niezależne życie, włączające w życie społeczności lokalnej, jest asystentura osobista. Zdaniem Rzecznika istnieje potrzeba przedstawienia projektów legislacyjnych wprowadzających trwałą formę asystentury osobistej, z zapewnieniem jej stałego finansowania. Obecnie finansowanie to ma charakter projektowy, a nie systemowy. Ponadto, finansowanie to powinno być kontrolowane przez osobę z niepełnosprawnością oraz jej przydzielane w celu opłacenia wszelkich wymaganych form wsparcia. Uzależnione powinno być od indywidualnej oceny potrzeb oraz indywidualnej sytuacji życiowej danej osoby. Rzecznik przedstawił również postulat przeglądu polskiego systemu prawnego pod kątem funkcjonowania w nim określeń przestarzałych, nierzadko pejoratywnych i stygmatyzujących osoby z niepełnosprawnościami, Rzecznik podkreślił, iż zachodzi konieczność uwzględnienia przy formułowaniu nowych rozwiązań ustawowych terminologii spójnej z Konwencją, która też odzwierciedla nowe, oparte na prawach człowieka, rozumienie niepełnosprawności i zobowiązań państwa w tym zakresie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>540</sup> do Ministra

<sup>540</sup> XI.811.2.2018 z 2 grudnia 2019 r.

Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o ustosunkowanie się do poruszonych kwestii i przedstawienie planów działań ich dotyczących.

Zagadnienia przyjęcia rozwiązań systemowych mających na celu zapewnienie wsparcia osobom z niepełnosprawnościami zgodnie ze standardami wynikającymi z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i przekazanymi rządowi zaleceniami komitetu należą do priorytetowych działań Rzecznika.

## 4. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego

Rzecznik zwrócił uwagę na problem rodziców i opiekunów osób z niepełnosprawnością, których prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ustaje z uwagi na upływ terminu ważności orzeczenia o niepełnosprawności i w okresie oczekiwania na wydanie kolejnego orzeczenia pozostających poza wsparciem finansowym państwa, pomimo niepodejmowania w tym okresie zatrudnienia z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Do wniosku o przyznanie świadczenia należy dołączyć orzeczenie o niepełnosprawności. W przypadku braku tego dokumentu, podmiot realizujący świadczenia przyjmuje wniosek i wyznacza termin nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni na uzupełnienie brakujących dokumentów. Niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia. Na tym tle uwidacznia się problem w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego rodzica/opiekuna w okresie oczekiwania na ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie orzeczenia o niepełnosprawności podopiecznego. W ocenie Rzecznika nie do pogodzenia z elementarnym poczuciem sprawiedliwości oraz z zasadami państwa prawa i prawem do zabezpieczenia społecznego wynikającymi z Konstytucji jest sytuacja, w której ryzyko opieszałości, czy błędności wydawanych decyzji w zakresie niepełnosprawności, a także ryzyko długotrwałości postępowania sądowego jest przerzucane w całości na osobę ubiegającą się o świadczenie pielęgnacyjne uzależnione od udokumentowania stanu niepełnosprawności osoby, nad którą sprawuje opiekę. Zdaniem Rzecznika istnieje potrzeba rozważenia możliwości wprowadzenia do ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>541</sup> regulacji prawnej gwarantującej wsparcie wskazanej grupie osób. Rzecznik zwrócił się<sup>542</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przeanalizowanie przedstawionego problemu w aspekcie podjęcia stosownych działań prawodawczych.

W odpowiedzi Minister zapewnił<sup>543</sup>, że obowiązujące przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych gwarantują opiekunowi osoby niepełnosprawnej możliwość uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego za okres oczekiwania na wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, także w sytuacji, gdy treść takiego orzeczenia zostanie ostatecznie ustalona wyrokiem sądu. Jednocześnie poinformował, że nie są prowadzone prace, w wyniku których świadczenia uzależnione od niepełnosprawności byłyby przyznawane osobom, które nie legitymują się orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, a jedynie złożyły wniosek o takie orzeczenie. Zdaniem Ministra takie rozwiązanie byłoby dyskusyjne zwłaszcza

<sup>541</sup> Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2220).

<sup>542</sup> III.7064.254.2018 z 25 stycznia 2019 r.

<sup>543</sup> Pismo z 21 lutego 2019 r.

w przypadkach, gdy dana osoba niejednokrotnie przez wiele miesięcy pobierałaby świadczenie, a finalnie nie uzyskała orzeczenia dającego prawo do określonych świadczeń zależnych od niepełnosprawności.

## **5. Nieprawidłowości w przyznawaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnością**



Omówienie:

art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin.

## **6. Brak wsparcia dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością, w kryzysie psychicznym po uzyskaniu pełnoletności**

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik przedstawił problem braku systemowych rozwiązań odnośnie zakresu oraz form wsparcia dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością dotkniętych kryzysem psychicznym, które po uzyskaniu pełnoletności i opuszczeniu placówki leczniczej dla nieletnich nadal wymagają kompleksowego i specjalistycznego wsparcia, a rodzina nie jest w stanie zapewnić im stosownej opieki i terapii.

Kwestia ta była przedmiotem korespondencji Rzecznika z resortem polityki społecznej, jednakże przedstawione w grudniu 2018 r. wyjaśnienia nie wskazywały, aby jednostki pomocy społecznej dysponowały rozwiązaniem prawnym pozwalającym na skuteczne, a przede wszystkim niezwłoczne, działanie na rzecz zabezpieczenia interesów osób pełnoletnich opuszczających placówkę leczniczą dla nieletnich. Rzecznik zauważył, że z chwilą osiągnięcia pełnoletności system traci z pola widzenia dorosłe niepełnosprawne dziecko niezależnie od jego faktycznej sytuacji, szczególnie psychofizycznej. Zwolnienie pełnoletniego dziecka z placówki zajmującej się dzieckiem w kryzysie psychicznym nie wiąże się ze skierowaniem do chorującego, bądź jego opiekuna/rodzica oferty kontynuacji zapoczątkowanego leczenia. Brak jest bowiem w systemie jednostki, która w sytuacji osiągnięcia przez nieletniego 18 lat i automatycznego zwolnienia z Krajowego Ośrodka Psychiatrii Sądowej dla Nieletnich, przejęłaby leczenie w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych, potwierdzonych np. opinią medyczną o konieczności dalszego leczenia i terapii nieletniego. Niewystarczająca jest także oferta form wsparcia na gruncie ustawy o pomocy społecznej. Wprawdzie istnieje możliwość uzyskania skierowania do mieszkania chronionego przez osobę pełnoletnią, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki, to jednak tryb uzyskania tej formy wsparcia jest uzależniony od wniosku osoby potrzebującej i ma charakter fakultatywny. Ponadto, niedostateczna jest wciąż liczba mieszkań chronionych dedykowanych osobom z zaburzeniami psychicznymi, co w sposób istotny ogranicza dostęp do kompleksowego wsparcia osób, które trwale lub przejściowo mają problemy z samodzielnym funkcjonowaniem w środowisku i pomocą taką winny być objęte niezwłocznie. Zdaniem Rzecznika konieczne jest podjęcie szerokiej międzyresortowej dyskusji nad wypracowaniem takich spójnych systemowo rozwiązań, które pozwolą zabezpieczyć zdrowie niepełnospraw-

negu młodego człowieka i będą stanowić wsparcie dla rodziny, bez konieczności ingerowania w sferę praw podmiotowych osób z niepełnosprawnością. Rozwiązanie takie wychodziłoby naprzeciw standardom międzynarodowym chroniącymi prawa człowieka. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>544</sup> do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec sygnalizowanego problemu i podjęcie pilnych działań zaradczych.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>545</sup>, że resort – zdając sobie sprawę z problemów dotyczących osoby z zaburzeniami psychicznymi i ich bliskich oraz konieczności poprawy dostępu do świadczeń z dziedziny psychiatrii – prowadzi prace nad poprawą systemu ochrony zdrowia psychicznego. Także system ochrony zdrowia psychicznego dla dzieci i młodzieży wymaga wsparcia i reformy. Niemniej jednak, w opinii Ministerstwa nie można się zgodzić z wyrażonym w piśmie Rzecznika przekonaniem, że w systemie brak jest jednostek, które w sytuacji zwolnienia osoby z Krajowego Ośrodka Psychiatrii Sądowej dla Nieletnich przejęłyby kompleksową i całodobową opiekę oraz leczenie w sytuacjach kryzysowych. W związku z powyższym resort, na obecnym etapie, nie przewiduje tworzenia nowych instytucji zajmujących się osobami opuszczającymi KOPSN.

## 7. Bezpieczeństwo prawne osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik monitoruje sytuację osób z niepełnosprawnościami i podejmuje wiele działań zmierzających do zapewnienia im większej autonomii osobistej oraz bezpieczeństwa prawnego. Od wielu lat<sup>546</sup> Rzecznik postuluje także zniesienie instytucji ubezwłasnowolnienia i zastąpienia jej modelem wspierania decyzji na wzór wielu państw europejskich. Wprowadzenie systemu zindywidualizowanego wspieranego podejmowania decyzji mogłoby pomóc osobom, które obecnie są ubezwłasnowolniane, zachować podmiotowość i zdolność do czynności prawnych, jednocześnie chroniąc je przed konsekwencjami chybionych decyzji i zapewniając bezpieczeństwo obrotu prawnego. W 2018 r., w odpowiedzi na jedno z wystąpień w przedmiotowym zakresie, Rzecznik uzyskał informację, iż zmiany w instytucji ubezwłasnowolnienia są konieczne, jednak w Ministerstwie Sprawiedliwości nie toczą się żadne prace legislacyjne w tej sprawie. Tymczasem w trakcie spotkania w Komitecie ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, które odbyło się w dniach 4–5 września 2018 r. w Genewie, związanego z badaniem przez Komitet sprawozdania polskiego rządu z wykonywania Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości poinformował, iż w resorcie podjęto prace nad zmianą prawa dotyczącego ubezwłasnowolnienia. Prace miały mieć charakter koncepcyjny, lecz ich następstwem miało być podjęcie kroków legislacyjnych. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się<sup>547</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o postępach tych prac, wypracowanych i rozważanych rozwiązaniach, jeśli zaś doszło już do sporządzenia projektu zmian prawnych – o przekazanie kopii projektu. Poprosił również o poinformowanie, z jakimi osobami bądź organizacjami, zajmującymi się prawami osób z niepełnosprawnościami, współpracuje Ministerstwo przy przedmiotowych pracach.

<sup>544</sup> III.502.4.2018 s 31 stycznia 2019 r.

<sup>545</sup> Pismo z 18 lutego 2019 r.

<sup>546</sup> Informacja RPO za 2018r., str. 313-315.

<sup>547</sup> IV.7024.26.2014 z 19 kwietnia 2019 r.

Minister poinformował<sup>548</sup>, że w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace analityczne dotyczące reformy instytucji ubezwłasnowolnienia i zastąpienia jej modelem wspierania decyzji. Prace te mają charakter wewnętrzny. Podjęcie współpracy z organizacjami i instytucjami zajmującymi się prawami osób z niepełnosprawnościami niewątpliwie nastąpi na właściwym etapie prac legislacyjnych, w toku konsultacji publicznych. Wówczas też projekt, w opracowanym kształcie, zostanie publicznie udostępniony.

## 8. Ustanowienie pełnomocnika dla osoby z niepełnosprawnością

Rzecznik zwrócił uwagę na problem braku w przepisach procedury cywilnej przepisu, stanowiącego podstawę do udzielenia stosownej pomocy osobom, których zdolność do świadomego podejmowania decyzji procesowych może być ograniczona.

Stosownie do przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, dla osoby niepełnosprawnej ustanawia się kuratora, jeżeli osoba ta potrzebuje pomocy do prowadzenia wszelkich spraw albo spraw określonego rodzaju lub do załatwienia poszczególnej sprawy. Zakres obowiązków i uprawnień kuratora określa sąd opiekuńczy. Sąd może wszcząć takie postępowanie z urzędu, gdy stan osoby niepełnosprawnej wyłącza możliwość złożenia wniosku lub wyrażenia zgody na złożenie wniosku przez organizację pozarządową, a także gdy sąd okręgowy oddali wniosek o ubezwłasnowolnienie tej osoby. Rzecznik zauważył, że osoba potrzebująca pomocy kuratora do prowadzenia swoich spraw może także potrzebować pomocy fachowego pełnomocnika w toku postępowania o ustanowienie tego kuratora. Ma bowiem prawo do aktywnego udziału w tym postępowaniu, do zgłaszania wniosków, składania pism procesowych, kwestionowania opinii biegłych czy odwoływania się od wydanego orzeczenia, zaś okoliczności powodujące zasadność ustanowienia kuratora mogą również powodować utrudnienia lub niemożność w sprawnym działaniu tej osoby przed sądem. Tymczasem przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie dopuszczają możliwości (poza sprawami o ubezwłasnowolnienie, uchylenie bądź zmianę ubezwłasnowolnienia oraz sprawami o umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym bez zgody osoby) ustanowienia przez sąd pełnomocnika z urzędu bez wniosku strony/uczestnika postępowania. W ocenie Rzecznika przedstawiony problem wynika z luki prawnej, która powinna zostać usunięta poprzez wprowadzenie odpowiedniej regulacji do obowiązujących przepisów. Opisana sytuacja wymaga zatem interwencji ustawodawcy w postaci wprowadzenia rozwiązania analogicznego do przyjętego w innych postępowaniach dotyczących osób, których swoboda podejmowania świadomych decyzji może być ograniczona – czyli możliwości (bądź obowiązku) ustanowienia przez sąd pełnomocnika z urzędu dla osoby, dla której ma być ustanowiony kurator dla osoby niepełnosprawnej, w toku postępowania o ustanowienie takiego kuratora. Rzecznik zwrócił się<sup>549</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą w powyższym zakresie oraz o poinformowanie o zajęтым stanowisku i podjętych działaniach.

<sup>548</sup> Pismo z 7 maja 2019 r.

<sup>549</sup> IV.7024.13.2019 z 23 kwietnia 2019 r.

Minister zgodził się<sup>550</sup>, że istnieje potrzeba szczególnego wsparcia osób niepełnosprawnych oraz zapewnienia tym osobom równości wobec prawa, o jakiej mowa w art. 12 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Nie negując celowości podjęcia prac w postulowanym kierunku, przed podjęciem decyzji w tej kwestii należy jednak dokonać niezbędnych, pogłębionych analiz – mając na uwadze, że tego rodzaju rozwiązanie powinno być może mieć charakter uniwersalny, a nie jedynie ograniczony do danej kategorii spraw. Analizy te nie mogą pomijać również skutków finansowych dla Skarbu Państwa, jakie mogłoby wywołać przyjęcie takich rozwiązań. Sprawa wymaga zatem dalszego monitorowania przez Rzecznika.

## 9. Ochrona właścicieli mieszkań – osób starszych, cierpiących na demencję, nieporadnych – przed niekorzystnym rozporządzeniem prawem własności



Omówienie:

art. 75 – Polityka mieszkaniowa i ochrona praw lokatorów



Skarga kasacyjna Rzecznika w sprawie ubezwłasnowolnienia częściowego matki dwójki dzieci

Rzecznik Praw Obywatelskich złożył<sup>551</sup> skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego wnosząc o uchylenie ubezwłasnowolnienia pani Joanny i zwrot sprawy sądowi odwoławczemu. W uzasadnieniu powołuje się na Konstytucję, orzecznictwo SN, Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Rzecznik uznał, że decyzja sądu zbyt głęboko ingeruje w życie rodzinne pani Joanny. Odbiera jej bowiem prawo do wypełniania podstawowej dla niej roli – matki, z którą sobie prawidłowo radzi. A ubezwłasnowolnienie częściowe ma przecież pomagać danej osobie w załatwianiu jej spraw osobistych i majątkowych. W ocenie Rzecznika głównym uchybieniem sądów było nieustalenie wszystkich aspektów sytuacji osobistej pani Joanny oraz całkowite pominięcie jej sytuacji rodzinnej. Skutkiem było orzeczenie, które może być sprzeczne z dobrem osoby ubezwłasnowolnionej i powodować istotne pogorszenie jej sytuacji – zwłaszcza co do wykonywania władzy rodzicielskiej. Ubezwłasnowolnienie rodzica – niezależnie, którą z form ono przyjmie – jest równoznaczne z wyłączeniem sprawowania przez niego władzy rodzicielskiej i nieograniczonej pieczy nad własnymi dziećmi. Oznacza konieczność przejęcia całości reprezentacji dziecka przez drugiego rodzica; jeśli jest on pozbawiony władzy bądź także ubezwłasnowolniony, sytuacja wymaga wyznaczenia innych osób do pełnienia pieczy (rodzina zastępcza) oraz reprezentowania dziecka (opiekun prawny). A taka sytuacja zachodzi w tym przypadku. Tymczasem konsekwencją utraty władzy rodzicielskiej pani Joanny nad dziećmi w ogóle nie jest poruszona w uzasadnieniu Sądu Apelacyjnego. Ubezwłasnowolnienie częściowe głęboko ingeruje w jej życie rodzinne, *de facto* uniemożliwiając sprawowanie władzy rodzicielskiej nad dziećmi. Ingerencja ta jest arbitralna, gdyż skutki prawne tożsame z pozbawieniem władzy rodzicielskiej pani Joanny powstały w oderwaniu od tego, jak

<sup>550</sup> Pismo z 24 czerwca 2019 r.

<sup>551</sup> IV.7024.28.2018



władzę tę dotychczas sprawowała – czego sąd nie zbadał. W ocenie Rzecznika zaskarżone orzeczenie narusza zatem zagwarantowane w Konstytucji prawa obywatelskie, w tym prawo osoby niepełnosprawnej i rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych i uwzględnienia dobra rodziny. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Sąd Najwyższy.

## 10. Konieczność zapewnienia realnego dostępu osób z niepełnosprawnościami do transportu kolejowego

Rzecznik z dużym niepokojem przyjął wnioski raportu Najwyższej Izby Kontroli pt. „Dostępność zmodernizowanych obiektów kolejowych dla pasażerów niepełnosprawnych lub o ograniczonej zdolności poruszania się”. Wynika z niego, że przeprowadzone w latach 2014-2017 modernizacje skontrolowanych obiektów kolejowych (dworców i peronów) nie zapewniły osobom z niepełnosprawnością – na równych zasadach z innymi pasażerami – dostępu do przewozów kolejowych.

W ocenie NIK większość przeszkód w dostępności obiektów, jak np. niewyposażenie wind w system informacji głosowej, powstaje przede wszystkim na etapie przygotowywania inwestycji. W związku z tym NIK wskazała na potrzebę podjęcia działań, które zapewnią wprowadzenie do krajowych regulacji prawnych obowiązku stosowania zasad uniwersalnego projektowania. Likwidacja barier pomiędzy niepełnosprawnymi a pełnosprawnymi obywatelami należy do szczególnych obowiązków demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Rzecznik od lat postuluje podjęcie niezbędnych działań legislacyjnych na rzecz poprawy sytuacji osób z niepełnosprawnościami w Polsce. Wyniki kontroli NIK, a także systematycznie napływające do Biura RPO skargi, obrazujące mankamenty obecnych uregulowań prawnych i problemów pasażerów z dostępem do infrastruktury kolejowej wskazują, że dotychczasowe uwarunkowania prawne w tym zakresie są niewystarczające. Rzecznik wskazał, że stosownie do przepisów Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych konieczne jest wdrożenie przez Państwo zasady uniwersalnego projektowania, m.in. poprzez przyjęcie odpowiednich środków ustawodawczych i administracyjnych, zapewniających osobom z niepełnosprawnościami dostęp do transportu kolejowego na niedyskryminacyjnych zasadach. Utrzymywanie barier uniemożliwiających lub utrudniających osobom z niepełnosprawnością udział w życiu społecznym stanowi bowiem dyskryminację ze względu na niepełnosprawność. Rzecznik zwrócił się<sup>552</sup> do Ministra Inwestycji i Rozwoju oraz Ministra Infrastruktury z prośbą o zbadanie, w zakresie swojej kompetencji, możliwości przeprowadzenia zmian legislacyjnych w sygnalizowanym przez NIK kierunku w celu zapewnienia realnego i w możliwie najszerszym zakresie dostępu osób z niepełnosprawnościami do transportu kolejowego oraz o poinformowanie o zajęтым stanowisku.

Minister podzielił<sup>553</sup> spostrzeżenia Rzecznika odnośnie do skontrolowanych przez NIK obiektów kolejowych oraz zapewnił, że dostrzega potrzebę wprowadzania dalszych zmian, w celu zapewnienia realnego i możliwie szerokiego dostępu osób z niepełnosprawnościami do usług transportu kolejowego. Jednocześnie zaznaczył, że resort inwestycji i rozwoju podjął działania w tym przed-

<sup>552</sup> V.565.76.2019 z 16 września 2019 r.

<sup>553</sup> Pismo z 15 października 2019 r.

miocie, w oparciu o wcześniej zidentyfikowane potrzeby obywateli w zakresie równego dostępu do transportu publicznego, szczególnie sygnalizowane przez osoby o ograniczonej zdolności poruszania się. Jednak z uwagi na liczne zaniedbania w tym zakresie, które miały miejsce w poprzednich latach, gdzie projektowanie uniwersalne nie było brane pod uwagę, trzeba pamiętać, że zmiany te wymagają czasu. Dostępność to proces zmian, który wymaga wspólnego wysiłku i konsekwencji w działaniu. Dlatego też istotne jest możliwie szerokie włączenie wszystkich interesariuszy w powyżej opisany przegląd prawa oraz uwzględnienie ich oczekiwań w zakresie poprawy funkcjonowania całego systemu prawnego pod kątem realizacji potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami.

## **11. Dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami**



Omówienie:  
art. 62 – Prawa wyborcze.

## **12. Dostępność polskich produkcji filmowych dla osób z niepełnosprawnościami**



Omówienie:  
art.73 – Wolność artystyczna, badań naukowych oraz korzystania z dóbr kultury.

## **13. Organizacja nauczania indywidualnego dla dzieci i uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi**



Omówienie:  
art. 70 ust. 4 – Równy dostęp do wykształcenia.

## **14. Konsekwencje kolizji zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego przerzucone na osoby z niepełnosprawnością osiągające wiek 75 lat**

Na problem kolizji zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego osób, które osiągają wiek 75 lat oraz jej konsekwencji Rzecznik w 2017 r. zwracał uwagę Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>554</sup>. Wskazywał wówczas, że w art. 16 ust. 6 ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>555</sup> uregulowano kwestię zbiegu uprawnień zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego w ten sposób, iż świadczenia te wykluczają się wzajemnie. Ustawodawca nie tylko wykluczył możliwość otrzymywania obu świadczeń jednocześnie przez osobę uprawnioną, ale ponadto wyłączył swobodę decydowania przez osobę uprawnioną, które świadczenie chce otrzymywać i wprowadził regułę kolizyjną wyłączającą przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego osobie uprawnionej do dodatku pielęgnacyjnego.

<sup>554</sup> Informacja RPO za 2017 r., str. 354-355.

<sup>555</sup> Dz.U. z 2018 poz. 2220 ze zm.

W art. 16 ust. 7 ustawy wprowadzona została specjalna procedura zwrotu nadpłaconego zasiłku pielęgnacyjnego, w przypadku gdy organ rentowy przyzna za ten sam okres dodatek pielęgnacyjny. Przepis ten stanowi, że osobie, której przyznano dodatek pielęgnacyjny za okres, za który wypłacono zasiłek pielęgnacyjny, Zakład Ubezpieczeń Społecznych lub inny organ emerytalny lub rentowy, który przyznał dodatek pielęgnacyjny, wypłaca emeryturę lub rentę pomniejszoną o kwotę odpowiadającą wysokości wypłaconego za ten okres zasiłku pielęgnacyjnego i przekazuje tę kwotę na rachunek bankowy organu właściwego.

Praktyka organu rentowego odnośnie przyznawania z urzędu dodatku pielęgnacyjnego osobom, które osiągają wiek 75 lat skutkować może powstaniem kolizji prawa do zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego, a w konsekwencji ustaleniem, iż w sposób nienależny pobrany został zasiłek pielęgnacyjny.

Kierując wystąpienie Rzecznik postulował o stosowne doprecyzowanie regulacji ustawowych określających dostęp osób nabywających z tytułu ukończenia 75. roku życia prawo do dodatku pielęgnacyjnego i zasiłku pielęgnacyjnego oraz wzmocnienie współdziałania organów rentowych z jednostkami pomocy społecznej. Nie spotkało się to z akceptacją prawodawcy.

W 2019 r. do Rzecznika wpłynęły skargi dotyczące wskazanego wyżej problemu, w których organy w sposób nieprawidłowy dokonywały wykładni art. 16 ust. 7 i 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdyż przyjmowały, że w sytuacji powzięcia informacji o pobieraniu w tym samym okresie zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego wskazana norma stanowi samodzielną podstawę prawną do skierowania do organu rentowego żądania dokonania pomniejszenia wypłaconego świadczenia emerytalno-rentowego o kwotę wypłaconego zasiłku pielęgnacyjnego w okresie pobierania dodatku pielęgnacyjnego.

Konsekwencją wadliwego uznania, że określony w art. 16 ust. 7 i 8 ustawy mechanizm potrącania ze świadczeń emerytalno-rentowych nienależnego zasiłku pielęgnacyjnego wyłącza konieczność uprzedniego wydania decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych było uznawanie, że w takich przypadkach nie jest możliwe zastosowanie ulgi w spłacie.

O omawianym zakresie Rzecznik podjął<sup>556</sup> działania w trybie procesowym kierując skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych.

<sup>556</sup> III.7065.98.2019 z 10 lipca 2019 r., III.7065.199.2019 z 15 października 2019 r., III.7064.121.2019 z 23 października 2019 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. Nadmierne obciążanie uczniów pracami domowymi

Na początku 2018 r. Rzecznik podjął sprawę nadmiernego obciążania uczniów pracami domowymi. Wielu rodziców twierdzi, że z tego powodu ich dzieci czują się przemęczone i zniechęcone do zajęć szkolnych. Ponieważ brakuje im wolnego czasu, nie mogą dostatecznie wypocząć oraz rozwijać swoich pasji. Z kolei rodzice zmuszeni są do poświęcania czasu wolnego na pomoc dzieciom w nadrabianiu zaległości lub pracę nad materiałem, który nie został w sposób wystarczający zrealizowany na lekcjach. Zakłóca to ich życie rodzinne, utrudnia podejmowanie innych wspólnych aktywności i uniemożliwia odpoczynek.

W opinii Rzecznika zadawanie prac domowych nie jest sprzeczne z prawem. Ma ono długą tradycję w polskim systemie oświaty. W świadomości wielu nauczycieli, rodziców i uczniów istnieje głębokie przekonanie, że zadawanie pracy domowej, a następnie jej sprawdzanie, jest wyrazem troski szkoły o rozwój ucznia i jego dobre przygotowanie do czekających go egzaminów. Całkowita rezygnacja z zadań domowych mogłaby zachwiać przekonaniem o zaangażowaniu nauczycieli i wpłynąć na ocenę jakości nauczania w danej szkole. Istnieje również prawo nauczyciela do wyboru najbardziej skutecznej metody nauczania. Nauczyciele znajdują się nieraz w trudnym położeniu, gdyż muszą zrealizować podstawę programową z danego przedmiotu oraz sprostać oczekiwaniom uczniów i ich rodziców, żądających wysokich wyników w nauce. Zdają sobie sprawę z konieczności indywidualnego podejścia do potrzeb i umiejętności ucznia, ale często nie są w stanie w pełni kontrolować obciążenia pracą domową z innych przedmiotów, lub też otrzymują niejednoznaczne sygnały od uczniów w kwestii ich potrzeb. Problem przemęczenia uczniów może mieć związek ze zbyt obszerną podstawą programową oraz nauką w systemie dwuzmianowym i kończeniem zajęć o późnej godzinie. Rzecznik zwrócił się<sup>557</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z wnioskiem o podjęcie działań w tej sprawie oraz o poinformowanie o zajęтым stanowisku.

W ocenie<sup>558</sup> Ministra o tym, czy i jakie prace domowe zadawać swoim uczniom decyduje nauczyciel organizujący proces dydaktyczno-wychowawczy. Za zgodność sposobu określania wymagań edukacyjnych z obowiązującymi przepisami oraz statutem szkoły odpowiada dyrektor szkoły w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego. W ocenie MEN sposobów na dobrą organizację zadań domowych należy zawsze poszukiwać na poziomie szkoły i regulować te kwestie w przepisach wewnątrzszkolnych.

<sup>557</sup> VII.501.68.2018 z 21 stycznia 2019 r.

<sup>558</sup> Pismo z 1 lipca 2019 r.

Rzecznik podziela stanowisko, że najlepsze rozwiązania powstają poprzez wspólne ustalanie zasad, przy poszanowaniu opinii i praw wszystkich osób, których będą one dotyczyć. Wielu nauczycieli, rodziców i uczniów zgodzi się z tezą, że zadania domowe są jednym z kluczowych narzędzi kształcenia pozostających w dyspozycji nauczycieli. Rzecznik nadal jednak dostrzega potrzebę promowania innego podejścia do zadań domowych, wynikającego z głębszej refleksji nad ich celem i jakością. Z uwagi na powyższe, Biuro RPO podjęło współpracę z edukacyjnymi organizacjami społecznymi w celu opracowania materiałów, które stanowiłyby zachętę do podjęcia dyskusji na temat zadań domowych na poziomie szkół. W wyniku spotkań powstał projekt #zadanieDomowe<sup>559</sup>, w ramach którego zaproponowano opracowanie reguł dotyczących prac domowych, tak aby była ona rzeczywiście dostosowana do indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych uczniów danej szkoły. Rzecznik zwrócił się<sup>560</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o wsparcie działań promujących dobre praktyki w zakresie organizacji kształcenia uczniów, zwłaszcza, że funkcjonują już one w niektórych szkołach i przynoszą dobre efekty.

## **2. Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej dotyczące przeprowadzania egzaminów gimnazjalnego, ósmoklasisty i maturalnego**

W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik poddał<sup>561</sup> w wątpliwość niektóre rozwiązania zawarte w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i sposobu przeprowadzania egzaminu gimnazjalnego i egzaminu maturalnego oraz rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i sposobu przeprowadzania egzaminu ósmoklasisty. W ocenie Rzecznika przygotowane pośpiesznie zmiany rozporządzeń, w reakcji na zapowiedziany strajk nauczycieli i innych pracowników oświaty, mogą naruszać prawa obywatelskie.

Wprowadzone przepisy stanowią, że w przypadku braku możliwości powołania w skład zespołu nadzorującego nauczyciela zatrudnionego w szkole, w której jest przeprowadzany egzamin ósmoklasisty, gimnazjalny lub maturalny, w skład zespołu nadzorującego mogą wchodzić inni nauczyciele, w tym osoby posiadające kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska nauczyciela niezatrudnione w szkole lub placówce. Dla takich nauczycieli przewodniczący zespołu egzaminacyjnego przeprowadza szkolenie w zakresie organizacji egzaminu ósmoklasisty, gimnazjalnego lub maturalnego. Ponadto, zwiększono liczbę uczniów przypadających na jednego członka zespołu nadzorującego.

Tymczasem z przepisów Karty Nauczyciela wynika, iż pomimo posiadania odpowiednich kwalifikacji nauczycielskich, przygotowania pedagogicznego oraz doświadczenia zawodowego, nie wszystkie osoby wykonujące pracę polegającą na uczeniu mogą być uznane za nauczycieli. Decydujące jest istnienie stosunku pracy w danym miejscu. W tym zakresie przedmiotowe rozporządzenie narusza zatem przepisy Karty Nauczyciela. W rozporządzeniach nie doprecyzowano procedury powołania innych nauczycieli do zespołów nadzorujących. W ocenie skutków regulacji dotyczącej rozporządzeń

<sup>559</sup> Więcej: <https://obywatele dla edukacji.org/>

<sup>560</sup> VII.501.68.2018 z 5 grudnia 2019 r.

<sup>561</sup> VII.7037.43.2019 z 4 kwietnia 2019 r.

stwierdzono, że ich wejście w życie nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla sektora finansów publicznych, w tym dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Nieznany był jednak sposób wynagradzania członków zespołów nadzorujących ani forma ich zatrudnienia, co stawiało dyrektorów szkół w bardzo trudnym położeniu. Obawy budziła także kwestia braku spełnienia wymagań, którym podlegają nauczyciele przy podejmowaniu pracy w szkole, np. przedstawienia zaświadczenia o niekaralności i odbycia badań lekarskich. Kwalifikacje wymagane od nauczycieli to posiadanie wyższego wykształcenia z odpowiednim przygotowaniem pedagogicznym lub ukończenie zakładu kształcenia nauczycieli, przestrzeganie podstawowych zasad moralnych oraz spełnianie warunków zdrowotnych niezbędnych do wykonywania zawodu. Pojawiły się obawy, że zaangażowanie do zespołów nadzorujących osób niespełniających tych warunków może stanowić w przyszłości podstawę unieważnienia egzaminów przeprowadzonych z udziałem takich osób. Rzecznik zwrócił także uwagę na problemy wynikające z faktu, że nowelizacje rozporządzeń weszły w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia z uwagi na wskazaną w uzasadnieniu możliwą potrzebę skorzystania z nich jeszcze w roku szkolnym 2018/2019. Tymczasem informacja o sposobie organizacji i przeprowadzania egzaminu ósmoklasisty, gimnazjalnego i maturalnego powinna być ogłaszana przez Centralną Komisję Egzaminacyjną nie później niż do dnia 10 września roku szkolnego, w którym są przeprowadzane egzaminy. Taki tryb wprowadzania regulacji prawnych jest sprzeczny z zasadą poprawnej legislacji, może podważać zaufanie obywateli do państwa oraz wprowadzać atmosferę niepokoju i chaosu w szkołach, które i tak były w bardzo trudnej sytuacji ze względu na skutki reformy oświaty. Rzecznik podkreślił, że szczególnie w tak wrażliwej i ważnej kwestii, jaką jest przeprowadzanie egzaminów szkolnych dla młodzieży, należy dbać o zgodności z prawem, przewidywalność reguł i zapewnienie spokoju pracy kadry szkolnej.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>562</sup>, że wprowadzane zmiany umożliwiają powoływanie do składu zespołu egzaminacyjnego oraz zespołu nadzorującego innych nauczycieli (spoza tej szkoły), w tym osób posiadających kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska nauczyciela, niezatrudnionych w szkole lub placówce. Może to nastąpić tylko w sytuacji, gdy przewodniczący zespołu egzaminacyjnego nie ma możliwości powołania do składu zespołu egzaminacyjnego i zespołu nadzorującego nauczycieli zatrudnionych w szkole, w której jest przeprowadzany egzamin. Zmiany te pozwoliły dyrektorom szkół na większą elastyczność działania w momencie powoływania zespołów nadzorujących. Pomimo strajku nauczycieli w terminie przeprowadzania egzaminu ósmoklasisty i egzaminu gimnazjalnego, dyrektorom szkół udało się skompletować składy zespołów nadzorujących przebieg egzaminów. Dzięki temu uczniowie szkół podstawowych i gimnazjów mogli bez przeszkód przystąpić do egzaminu.

### **3. Organizacja roku szkolnego 2019/2020 w szkołach średnich w związku z kumulacją roczników po reformie oświaty**

Z uwagi na napływające skargi oraz niepokojące informacje prasowe Rzecznik zwrócił się do kilkudziesięciu polskich miast z prośbą o przedstawienie informacji o stanie przygotowań do przyjęcia dwukrotnie większej niż w latach poprzednich liczby uczniów do liceów, techników

<sup>562</sup> Pismo z 4 lipca 2019 r.

i szkół branżowych. Poprosił również o wskazanie, jakie działania, w ocenie władz samorządowych, są w przyszłości konieczne do podjęcia przez władze państwowe.

Wśród problemów dotyczących samorządy w pierwszej kolejności wymieniana była konieczność ponoszenia rosnących kosztów edukacji. Obecny system finansowania oświaty, oparty o podział części oświatowej subwencji ogólnej, nie zabezpiecza w sposób należyty prawidłowego wykonywania przez samorządy zadań oświatowych. Pomimo zapewnień, że planowana zmiana ustroju szkolnego nie obciąży jednostek samorządu terytorialnego, zostały one zmuszone do zrealizowania wielu inwestycji, takich jak budowa lub modernizacja pracowni, podział istniejących pomieszczeń celem pozyskania dodatkowych sal dydaktycznych, dostosowanie łazienek i zakup wyposażenia. Duże wydatki wiązały się także z potrzebą stworzenia nowych miejsc w bursach dla uczniów dojeżdżających z okolicznych gmin. Dyrektorzy szkół spodziewali się zwiększenia średniej liczby uczniów w oddziałach oraz wydłużenia godzin nauki. Z uwagi na utrudnienia rozważano rezygnację z zajęć dodatkowych, takich jak kółka zainteresowań lub zajęcia wyrównawcze.

Istniały poważne obawy, że zwiększona liczba uczniów negatywnie wpłynie nie tylko na sytuację młodzieży, ale także doprowadzi do pogorszenia się warunków pracy kadry pedagogicznej. Konieczność pracy w powiększonych oddziałach, wydłużone godziny pracy, utrudniony dostęp do pracowni przedmiotowych, potrzeba przenoszenia się do innych budynków lub łączenie pracy w kilku szkołach może doprowadzić do obniżenia się poziomu nauczania oraz w efekcie do mniejszej satysfakcji z pracy. Władze państwowe nie przedstawiły żadnego programu wsparcia dla nauczycieli, którzy pracując w nowych, nierzadko gorszych warunkach, będą prawdopodobnie doświadczać większego obciążenia obowiązkami i wyższego poziomu stresu. Samorządy spodziewały się także problemów organizacyjnych wynikających z braku przepisów wykonawczych koniecznych do przygotowania arkuszy organizacyjnych.

Rzecznik podkreślił wielkie zaangażowanie samorządów w przygotowania do tegorocznej rekrutacji do szkół średnich. Dokładały one starań, aby przebiegła ona w spokojnej atmosferze i aby potrzeby i zainteresowania uczniów zostały uwzględnione. Jednakże w porównaniu do jakości kształcenia i warunków, jakie istniały w szkołach wcześniej, może okazać się, iż komfort nauki w nadchodzących latach będzie mniejszy. Rzecznik przedstawił<sup>563</sup> Ministrowi Edukacji Narodowej oceny i rekomendacje wskazane przez władze samorządowe.

Minister poinformował<sup>564</sup>, że resort zaprojektował rozwiązania przejściowe zmierzające do osobnego przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego dla absolwentów gimnazjum i osobnego dla absolwentów ośmioletniej szkoły podstawowej. W rezultacie absolwenci dotychczasowego gimnazjum i ośmioletniej szkoły podstawowej nie rywalizowali w rekrutacji do szkół o te same miejsca, ponieważ każda z tych grup ubiegała się o przyjęcie na wolne miejsca przewidziane tylko dla absolwenta gimnazjum i tylko dla absolwenta szkoły podstawowej. Jako przykład wspierania samorządów w procesie rekrutacji na rok szkolny 2019/2020 podano podział subwencji oświatowej na rok 2019, który uwzględniał zwiększone wydatki związane z naborem do szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych. Zaplanowano także dodatkowe wsparcie z rezerwy czę-

<sup>563</sup> VII.7037.14.2019 z 27 maja 2019 r.

<sup>564</sup> Pismo z 5 lipca 2019 r.

ści oświatowej subwencji ogólnej na adaptację dodatkowych pomieszczeń do nauki w szkołach, w których wystąpi taka konieczność.

W kolejnym wystąpieniu Rzecznik podtrzymał stanowisko, że pospieszne przekształcenia ustroju szkolnego, nieoparte rzetelną analizą, mogą doprowadzić do pogorszenia jakości nauczania i naruszania praw uczniów. Trudna dla wielu uczniów sytuacja nie miała swojego precedensu w latach poprzednich. W lipcu 2019 r. okazało się bowiem, że nawet ci uczniowie, którzy uzyskali wysokie wyniki kończąc szkołę podstawową lub gimnazjum, nie dostali się do żadnej z wybranych szkół. Taka sytuacja jest nieakceptowalna i w sposób oczywisty prowadzi do naruszenia gwarantowanego konstytucyjnie prawa do nauki.

W szczególnie trudnym położeniu znaleźli się uczniowie pochodzący z małych miejscowości, którzy do tej pory mogli skorzystać z zakwaterowania w bursach i internatach. Liczba miejsc nie uległa podwojeniu, więc konieczne było wynajęcie pokoju w cenach rynkowych. Dodatkowe koszty mogą łączyć się także z dojazdami do szkół. W niektórych przypadkach kwestie finansowe mogły spowodować, że uczeń zrezygnował z korzyści, jakie daje nauka w dużym mieście, takie jak bogata oferta kulturalna, zmiana środowiska, lepsze możliwości zdobycia dodatkowych kwalifikacji i przygotowania się do edukacji na wyższej uczelni. Negatywne skutki reformy oświaty mogą zatem znacząco wpłynąć na dalsze plany życiowe uczniów urodzonych w konkretnych rocznikach i rzutować na ich ocenę funkcjonowania państwa. Mogą także spowodować pogłębienie się różnic społecznych. Rzecznik wyraził nadzieję, że dzięki działaniom samorządów, przy dostatecznym wsparciu władz centralnych, wszyscy uczniowie ostatecznie dostaną się do takiego typu szkół, jakie uznali dla siebie za najlepsze. Rzecznik zwrócił się<sup>565</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o potraktowanie skarg młodzieży z największą powagą oraz przedstawienie informacji o działaniach podejmowanych przez MEN w celu poprawy położenia uczniów i odbudowy ich zaufania do polskiej szkoły.

Minister wyjaśnił<sup>566</sup>, że proces rekrutacji na rok szkolny 2019/2020 jest wieloetapowy i jeszcze się nie zakończył. Podkreślił także, że posiadanie świadectwa z wyróżnieniem nie gwarantuje, ani nigdy nie gwarantowało, dostania się do szkoły pierwszego wyboru. Minister zwrócił ponadto uwagę, że nie wszystkie informacje dotyczące rekrutacji pojawiające się w przestrzeni publicznej są wiarygodne. Zapewnił, że resort edukacji analizuje wszystkie informacje dotyczące rekrutacji na rok szkolny 2019/2020 i traktuje je z odpowiednią powagą.

#### **4. Ograniczanie możliwości podjęcia równoległych studiów doktoranckich**

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące wykluczenia możliwości jednoczesnego kształcenia się w więcej niż jednej szkole doktorskiej, na mocy art. 200 ust. 7 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>567</sup>. Przyczyny wprowadzenia tej regulacji, które w istotny sposób ograniczają możliwość

<sup>565</sup> VII.7037.14.2019 z 10 lipca 2019 r.

<sup>566</sup> Pismo z 5 sierpnia 2019 r.

<sup>567</sup> Ustawa z 20 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 1668, ze zm.).



wyboru szkoły doktorskiej, a które były nieobecne na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy, nie zostały przedstawione w uzasadnieniu projektu ustawy.

Rzecznik wskazał, że przyjęte rozwiązanie budzi wątpliwości jako ograniczające prawo do nauki, o którym stanowi art. 70 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten interpretowany jest jako obligujący państwo do zapewnienia nieskrępowanej możliwości uzyskania dostępu do wykształcenia dla możliwie dużej liczby osób. Z prawa do nauki wynika konieczność zapewnienia realnej dostępności i powszechności kształcenia. Państwo może wprowadzić regulacje prawne ograniczające dostęp do kształcenia – zarówno na pierwszym, jak i kolejnym kierunku studiów stacjonarnych, niemniej musi czynić to w oparciu o kryteria merytoryczne, tj. w szczególności w oparciu o osiągnięcia kandydatów. Tymczasem przyjęte w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce rozwiązanie arbitralnie ingeruje w możliwość dostępu do szkół doktorskich osobom, które kształcą się już w innej szkole doktorskiej. Kandydaci, bez względu na posiadane osiągnięcia, będący już doktorantami w szkołach doktorskich, nie mogą podjąć kształcenia w innej szkole doktorskiej. W ocenie Rzecznika czasowe wykluczenie możliwości nieodpłatnego pobierania nauki przez doktorantów nie znajduje uzasadnienia. Po pierwsze, uzasadnieniem dla wprowadzonego rozwiązania nie może być konieczność ochrony finansów publicznych państwa. Umożliwienie doktorantom jednoczesnego kształcenia się w więcej niż jednej szkole doktorskiej nie musi bowiem pociągać za sobą dodatkowych kosztów, związanych z koniecznością wypłaty stypendium doktoranckiego. Po drugie, trudno uznać, że istniejące ograniczenie możliwości jednoczesnego kształcenia w szkołach doktorskich motywowane jest dążeniem do zagwarantowania dostępu do studiów jak najszerzej liczbie osób poprzez eliminację zachowań patologicznych, polegających na nieodpowiedzialnym korzystaniu z prawa do bezpłatnego studiowania. Po trzecie, zdaniem Rzecznika, istniejące przepisy nie stanowią adekwatnego i skutecznego narzędzia dla zapewnienia wysokiej jakości pracy naukowej doktorantów. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>568</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister zapewnił<sup>569</sup>, że wprowadzenie nowego systemu kształcenia doktorantów jest przejawem polityki państwa nakierowanej na instytucjonalne i finansowe wspieranie młodych naukowców. Nieuprawniony jest zatem zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa do nauki. Obowiązująca regulacja w pełni respektuje prawo każdego, kto spełnia określone prawem warunki, do nauki w szkole doktorskiej. W szczególności ustawa nie wyłącza żadnej arbitralnie określonej kategorii osób spod jej regulacji, wskazuje jedynie, że określony tryb kształcenia jest dostępny w racjonalizowanym zakresie. Jest to uzasadnione wymogami związanymi z zapewnianiem wysokiej jakości i skuteczności kształcenia doktorantów, potrzebą zwiększenia liczby osób posiadających stopień doktora, a także koniecznością racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi przeznaczonymi na naukę.

<sup>568</sup> VII.7033.36.2019 z 12 sierpnia 2019 r.

<sup>569</sup> Pismo z 3 września 2019 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 2019 r. w Biurze Rzecznika nie odnotowano spraw wskazujących na naruszenie prawa określonego w art. 70 ust. 2 Konstytucji.

# Art. 70 ust. 3

## – Prawo do szkół prywatnych

*Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa.*

W 2019 r. nie ujawniły się w skargach kierowanych do Rzecznika istotne problemy związane z funkcjonowaniem szkolnictwa niepublicznego.

# 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. Ograniczenie możliwości swobodnego wyboru szkoły ponadpodstawowej przez osoby objęte kształceniem specjalnym**

Rzecznik zwrócił uwagę na problem prawnego ograniczenia możliwości swobodnego wyboru szkoły ponadpodstawowej przez osoby objęte kształceniem specjalnym. Kwestia ta pozostaje w bezpośrednim związku z skargą ojca niesłyszącego ucznia. Rodzic zdecydował się posłać swojego syna do szkoły w ośrodku szkolno-wychowawczym dla osób niesłyszących położonym w innym powiecie, w związku z czym zwrócił się do właściwego starosty o skierowanie syna do kształcenia specjalnego do tej właśnie placówki, gdyż bez stosownego skierowania jego dziecko nie mogło uczestniczyć w procedurze rekrutacji do tej szkoły. Starosta odmówił wydania skierowania do wybranej przez rodzica placówki powołując się na treść art. 127 ust. 13, 14 i 15 Prawa oświatowego<sup>570</sup> oraz wskazując, że powiat, w którym uczeń ma miejsce zamieszkania prowadzi ośrodek szkolno-wychowawczy o takim samym profilu, jak ten wybrany przez rodzica w innym mieście, w związku z czym wydanie takiego skierowania w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe.

Rzecznik zauważył, że zgodnie z ww. przepisami starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, na wniosek rodziców, zapewnia mu odpowiednią formę kształcenia, uwzględniając rodzaj niepełnosprawności. Jeżeli powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka nie prowadzi szkoły specjalnej lub ośrodka, odpowiednich ze względu na rodzaj niepełnosprawności, starosta tego powiatu kieruje dziecko do najbliższego powiatu prowadzącego taką szkołę lub ośrodek, który dysponuje wolnymi miejscami. Oznacza to, że uczniowie korzystający z kształcenia specjalnego są objęci rejonizacją, ustawodawca narzuca bowiem tym uczniom konieczność uczęszczania do szkoły położonej możliwie najbliżej ich miejsca zamieszkania. Z tego wynika, że placówki położone dalej od miejsca zamieszkania ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi są de facto niedostępne dla tej grupy uczniów. Jednocześnie trzeba zauważyć, że w przypadku uczniów nieobjętych tego rodzaju kształceniem w przypadku rekrutacji do szkół ponadpodstawowych rejonizacja nie obowiązuje, zaś uczniowie ci mogą bez uzyskiwania zgody jakiegokolwiek organu starać się o przyjęcie do dowolnie wybranej szkoły na terenie całego kraju i do takiej szkoły zostać przyjęci. W ocenie Rzecznika tego rodzaju zróżnicowanie sytuacji dwóch grup uczniów nie wydaje się być uzasadnione. Uczniowie objęci kształceniem specjalnym to przede wszystkim dzieci i młodzież z różnego rodzaju niepełnosprawnościami. W przypadku tych uczniów możliwość wyboru ścieżki kształcenia,

<sup>570</sup> Ustawa z 14 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148, t.j.).

a następnie wykonywanego zawodu jest często ograniczona, a zarazem zdeterminowana stopniem i rodzajem tej niepełnosprawności. Jednocześnie można zaobserwować pewną specjalizację placówek w odniesieniu do danego kierunku kształcenia w powiązaniu z konkretnym rodzajem niepełnosprawności, co przydaje im pewnego rodzaju renomy, którą kierują się absolwenci przy wyborze szkoły. Zdaniem Rzecznika ograniczanie osobom z niepełnosprawnościami możliwości wyboru szkoły ponadpodstawowej poprzez prawne narzucanie im korzystania z placówek położonych blisko ich miejsca zamieszkania stoi w sprzeczności z konstytucyjnym prawem do powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, jak również ze zobowiązaniami Polski, które przyjęła na siebie ratyfikując Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych i może stanowić dyskryminację tej grupy uczniów w dostępie do wykształcenia na zasadach równych szans. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>571</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o podjęcie niezbędnych działań legislacyjnych w celu zniesienia ograniczenia co do wyboru szkoły przez osoby o specjalnych potrzebach edukacyjnych.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź. Sprawa indywidualna, stanowiąca podstawę dla działań generalnych, została zakończona zgodnie z oczekiwaniami Rzecznik i wnioskodawcy.

## **2. Organizacja nauczania indywidualnego dla dzieci i uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi**

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problem organizacji nauczania indywidualnego dla dzieci i uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Zmiany w tej materii zostały wprowadzone rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym<sup>572</sup>. Zmiana formuły nauczania indywidualnego polegała na rezygnacji z możliwości organizowania indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego oraz indywidualnego nauczania na terenie, odpowiednio, przedszkola lub szkoły. Zgodnie z przepisami wskazanego rozporządzenia od 1 września 2017 r. uczniowie z niepełnosprawnościami mogą korzystać z tej formy edukacji jedynie w miejscu swojego zamieszkania.

Doceniając podjęcie przez MEN licznych działań na rzecz zwiększenia świadomości o możliwościach wsparcia dla uczniów z niepełnosprawnościami Rzecznik wskazał, że do Biura RPO wciąż docierają niepokojące sygnały o niekorzystnych skutkach reformy nauczania indywidualnego. Rezygnacja z możliwości realizowania tej formy kształcenia na terenie szkoły dla wielu uczniów oznacza zamknięcie w domu i brak kontaktu z rówieśnikami, co ma również wpływ na życie ich rodzin – zazwyczaj jeden z rodziców jest zmuszony do ograniczenia aktywności zawodowej w celu zapewnienia opieki dziecku w miejscu zamieszkania. Rodzice wciąż są zdezorientowani, jeśli chodzi o alternatywy wobec nauczania indywidualnego. Często jedynym wyborem, jaki otrzymują są indywidualne zajęcia w domu albo nauka w placówce, jednak pozbawiona częściowo lub całkowicie potrzebnego ich dzieciom wsparcia. Rodzi to uzasadnione obawy o jakość edukacji tej grupy

<sup>571</sup> XI.7036.22.2019 z 18 lipca 2019 r.

<sup>572</sup> Rozporządzenie z 9 sierpnia 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1578).

uczniów i prowadzi do wniosku, że przynajmniej część dyrektorów placówek i pracowników poradni psychologiczno-pedagogicznych nie przekazuje informacji o innych możliwościach kształcenia i wsparcia (np. zindywidualizowanej ścieżce kształcenia) w sposób efektywny. Z uzyskanych przez Rzecznika informacji wynika, że konsekwencje reformy odczuwają najdotkliwiej dzieci i młodzież z niepełnosprawnościami, w tym z niepełnosprawnością psychiczną, które do tej pory miały możliwość nauki w trybie indywidualnym w szkole – w związku z odizolowaniem od środowiska szkolnego ich stan zdrowia pogarsza się. Liczne wątpliwości dotyczą m.in. również tego, w jaki sposób realizować nauczanie indywidualne w domu, w którym nie ma do tego warunków. Wydaje się zatem, że wprowadzone zmiany, choć mające na celu zapewnienie edukacji włączającej, w rezultacie odbierane są jako niekorzystne zarówno przez uczniów, jak i ich rodziców. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>573</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o udzielenie informacji, czy w resorcie edukacji przeprowadzono ewaluację zmian legislacyjnych dotyczących nauczania indywidualnego i nowych form pomocy psychologiczno-pedagogicznych oraz jaki był ewentualnie wynik tej analizy.

Zdaniem<sup>574</sup> Ministra punktem wyjścia do wszystkich działań planowanych w zakresie kształcenia i wychowania ucznia są jego indywidualne potrzeby edukacyjne i rozwojowe oraz możliwości psychofizyczne. Potrzeby te są różne, bowiem u poszczególnych uczniów mogą być uwarunkowane różnymi przyczynami i sytuacją konkretnej szkoły. W 2017 r. wprowadzone zostały korzystne dla uczniów rozwiązania, które zwiększają możliwości indywidualizacji procesu kształcenia oraz integracji z rówieśnikami. Wprowadzone przepisy prawa umożliwiają organizację zajęć edukacyjnych w grupie liczącej do 5 uczniów lub w formie indywidualnej na terenie szkoły dla uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. Taka forma organizacji zajęć powinna zostać określona w indywidualnym programie edukacyjno-terapeutycznym (IPET) konkretnego ucznia. Potrzeba organizacji zajęć w formie indywidualnej lub w mniejszej grupie może wynikać z zaleceń zawartych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego, jak również z ustaleń zespołu nauczycieli i specjalistów w wyniku wielospecjalistycznej oceny funkcjonowania ucznia. W dokonywaniu tej oceny oraz opracowywaniu i modyfikacji IPET mogą brać udział rodzice, o czym dyrektor szkoły jest zobowiązany ich poinformować. Zdaniem resortu edukacji rozwiązania te są elastyczne i dają możliwość uwzględnienia zróżnicowanych potrzeb uczniów. Jednak muszą być umiejętnie stosowane, zawsze z uwzględnieniem indywidualnej sytuacji ucznia, tak by wspierać jego rozwój, a nie izolować z grupy rówieśniczej.



### Udzielanie pomocy dzieciom z chorobami przewlekłymi na terenie szkoły

W dalszym ciągu sytuacja uczniów z chorobami przewlekłymi nie jest zadowalająca. Proponowane rozwiązania (w tym udzielanie szkole upoważnienia do podawania leków) nie spełniają oczekiwań rodziców i ich dzieci w sytuacji, kiedy nie ma pracowników zatrudnionych do sprawowania opieki zdrowotnej nad uczniami lub innych osób, które mogą im pomóc.

<sup>573</sup> XI.7036.12.2017 z 9 września 2019 r.

<sup>574</sup> Pismo z 8 października 2019 r.

Ogólnopolska Federacja Organizacji Pomocy Dzieciom i Młodzieży Chorym na Cukrzycę zwróciła uwagę na problemy dzieci, które wymagają przyjmowania insuliny i pomiaru cukru podczas pobytu w szkole. Zdarza się, że w przypadku nieobecności w szkole pielęgniarki środowiska nauczania i wychowania albo higienistki szkolnej uczniowie nie wiedzą, do kogo się zwrócić. Zgodnie bowiem z ustawą o opiece zdrowotnej nad uczniami, podawanie leków lub wykonywanie innych czynności podczas pobytu ucznia w szkole przez pracowników szkoły może odbywać się wyłącznie za ich pisemną zgodą. Mogą zatem zgodnie z prawem odmówić takiej zgody.

Powyższy problem pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, który zwracał się w tej sprawie do resortów zdrowia oraz edukacji. W marcu 2019 r. apelował o zastosowanie rozwiązań przedstawionych w 2018 r. przez Rzecznika Praw Dziecka. Proponował on przyjęcie za punkt wyjścia potrzeb uczniów, a nie obaw nauczycieli. Zarazem ze zrozumieniem trzeba podchodzić do zastrzeżeń pracowników instytucji oświatowych i udzielić im wszelkiego możliwego wsparcia.

### 3. Nierówne traktowanie studentów i doktorantów w dostępie do ulg na przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego

Rzecznik od lat monitoruje zasady udzielania ulg na przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego, a do Biura RPO wciąż napływają informacje dotyczące nierównego traktowania studentów i doktorantów w dostępie do tego rodzaju ulg.

Zgodnie z ustawą o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego<sup>575</sup> studenci do ukończenia 26. roku życia oraz doktoranci są uprawnieni do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego na podstawie biletów jednorazowych, imiennych biletów miesięcznych oraz przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego w komunikacji zwykłej i przyspieszonej. Zgodnie z art. 6 ust. 1 tej ustawy, minister właściwy do spraw transportu, w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw pracy i zabezpieczenia społecznego, oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego, określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów, z uwzględnieniem rodzaju posiadanych uprawnień określonych w tych przepisach. Co istotne, prawodawca w upoważnieniu do wydania rozporządzenia wskazał, że ma ono określać jedynie rodzaje dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulg, nie zaś zawężać grono podmiotów mogących z tych ulg korzystać. Tymczasem rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego<sup>576</sup> (dalej jako: rozporządzenie) zawiera regulacje, które zdaniem Rzecznika w sposób nieuprawniony i dyskryminujący ograniczają uprawnienie do uzyskania ulgi. Wyklucza ono mianowicie możliwość skorzystania z ulgi przez studentów spoza Unii Europejskiej, a także studentów będących obywatelami Unii Europejskiej bądź członkami rodziny obywateli UE, którzy nie posiadają dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu w Polsce, jak również doktorantów będących oby-

<sup>575</sup> Ustawa z 20 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 295, ze zm.).

<sup>576</sup> Rozporządzenie z 20 kwietnia 2017 r. (Dz.U. poz. 810).

watelami Polski i studiujących za granicą oraz wszystkich studentów uczelni zagranicznych, którzy nie są studentami uczelni polskich. W ocenie Rzecznika takie postanowienia rozporządzenia pozostają w sprzeczności z przepisami ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ustawa ta przyznaje bowiem studentom oraz doktorantom możliwość skorzystania z ulgowego przejazdu, bez względu na obywatelstwo czy miejsce pobierania nauki. Rzecznik zwrócił się<sup>577</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>578</sup>, że na skutek wystąpienia Komisji Europejskiej władze polskie zobowiązały się do dokonania stosownej zmiany przepisów rozporządzenia w taki sposób, aby uprawnienie do ulgi przysługiwało również studentom – obywatelom Unii Europejskiej, którym przyznano prawo stałego pobytu w Polsce, ale którzy studiują za granicą. Ponadto, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego dokumentem poświadczającym uprawnienia doktorantów do ukończenia 35. roku życia do korzystania z ulgi 51% jest legitymacja doktoranta wydana przez polską szkołę wyższą lub jednostkę naukową. Odmienne niż w stosunku do studentów, rozporządzenie nie odnosi się do międzynarodowej legitymacji studenckiej. Zasadnym jest zatem, zdaniem Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, rozważenie możliwości odpowiedniej zmiany wskazanego rozporządzenia w celu umożliwienia wykorzystywania legitymacji ISIC przez doktorantów w Polsce.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>579</sup> w tej sprawie do Ministra Infrastruktury z prośbą o podjęcie działań mających na celu dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>580</sup>, że przepisy rozporządzenia umożliwiające studentom do ukończenia 26. roku życia studiującym za granicą poświadczanie uprawnień do ulg w publicznym transporcie zbiorowym za pomocą międzynarodowej legitymacji studenckiej International Student Identity Card (ISIC) zostały wprowadzone w związku z wystąpieniem Komisji Europejskiej i zobowiązaniem władz polskich do zmian przepisów rozporządzenia w taki sposób, aby uprawnienia do ulgi przysługiwały również studentom – obywatelom Unii Europejskiej, którym przyznano prawo stałego pobytu w Polsce, ale którzy studiują za granicą. Legitymacja ISIC była wówczas i jest obecnie jedynym ogólnodostępnym międzynarodowym dokumentem potwierdzającym status studenta na całym świecie. Legitymacja ta przysuguje studentom uczelni państwowych i prywatnych wszystkich rodzajów studiów. Jest wydawana osobom powyżej 12. roku życia (bez górnej granicy wiekowej) i uznawana we wszystkich krajach świata. Wyżej wymienione rozwiązanie nie znajduje jednak uzasadnienia w przypadku doktorantów, gdyż nie ma odpowiedniej międzynarodowej legitymacji doktoranta, która mogłaby poświadczać status osoby odbywającej studia doktoranckie za granicą. Wydawana również doktorantom międzynarodowa legitymacja studencka ISIC się do tego celu nie nadaje. Nie zawiera ona bowiem informacji o charakterze studiów (licencjackie, magisterskie czy doktoranckie), co ma kluczowe znaczenie, gdyż studentom odbywającym studia licencjackie lub magisterskie ustawowe ulgi przejazdowe przysługują do ukończenia 26. roku życia.

<sup>577</sup> VII.7033.8.2015 z 25 marca 2019 r.

<sup>578</sup> Pismo z 3 lipca 2019 r.

<sup>579</sup> VII.7033.8.2015 z 7 sierpnia 2019 r.

<sup>580</sup> Pismo z 1 września 2019 r.



Jednocześnie nie zdecydowano się na uznanie za dokument poświadczający fakt bycia studentem czy doktorantem legitymacji wydawanych przez zagraniczne szkoły wyższe ze względu na trudności związane z weryfikacją autentyczności i ważności tych dokumentów.

#### 4. Dostęp studentów Lotniczej Akademii Wojskowej do oferty edukacyjnej

Do Rzecznika wpłynęła skarga dotycząca zasad kwalifikacji studentów Lotniczej Akademii Wojskowej na praktyczne szkolenie lotnicze w Akademickim Centrum Szkolenia Lotniczego. Opisana procedura wzbudziła wątpliwości Rzecznika co do zgodności z prawem.

Z przesłanych w skardze informacji wynika, iż zgodnie z zapisami Regulaminu kwalifikowania studentów kierunku lotnictwo i kosmonautyka na praktyczne szkolenie lotnicze w Akademickim Centrum Szkolenia Lotniczego, uczelnia różnicuje możliwość skorzystania z zajęć w zależności od tego, czy student został przyjęty na studia w wyniku pierwszej czy kolejnej rekrutacji. Rzecznik wskazał, że w świetle prawa brak jest podstaw do takiego różnicowania studentów. W szczególności ustawodawca nie wprowadził odmiennych regulacji w zakresie dostępu do szkół wyższych w zależności od tego, czy student ponownie rekrutował się na uczelnię. W kontekście rekrutacji na specjalistyczne szkolenie, o którym mowa w piśmie, decydujące znaczenie winny mieć czynniki merytoryczne, takie jak średnia ocen oraz posiadane doświadczenie lotnicze. Nie powinno mieć znaczenia to, w której rekrutacji student został przyjęty na studia. W ocenie Rzecznika zastosowane w przedmiotowej sprawie kryterium kwalifikujące prowadzi do odmiennego traktowania podmiotów podobnych w oparciu o pozbawioną znaczenia cechę, a tym samym narusza konstytucyjną zasadę niedyskryminacji. Mimo że rekrutacja na szkolenie lotnicze nie może być utożsamiana z rekrutacją na uczelnie wyższe, nie zwalnia to uczelni z obowiązku zapewnienia niedyskryminującego dostępu do oferty edukacyjnej wszystkim studentom. Nie negując dopuszczalności limitowania dostępu do określonych kursów z uwagi na ograniczone zasoby finansowe, Rzecznik podkreślił konieczność zapewnienia równych zasad rekrutacyjnych w ramach dostępnych miejsc szkoleniowych. Zauważył przy tym, że uzasadnieniem wprowadzania dyskryminujących rozwiązań nie może być autonomia uczelni wyższych. Działania uczelni, choć autonomiczne, nie mogą bowiem naruszać powszechnie obowiązującego prawa. Niezależnie od powyższego, wątpliwości budzi także wprowadzenie ograniczenia w możliwości rekrutacji na szkolenie bez jednoczesnego ustanowienia przepisów przejściowych, regulujących możliwość rekrutacji na szkolenie przez osoby będące aktualnie studentami. Wybierając uczelnię wyższą i podejmując na niej kształcenie, studenci – zgodnie z obowiązującymi wówczas zasadami – mieli możliwość ponownej rekrutacji na studia, z którą nie wiązały się żadne negatywne skutki. Rozpoczynając naukę, działali więc w zaufaniu do obowiązującego prawa, które umożliwiało im ponowną rekrutację na uczelnię i udział w naborze na szkolenie lotnicze na takich samych zasadach, jak inni studenci. Rzecznik zwrócił się<sup>581</sup> do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie.

<sup>581</sup> VII.7033.6.2019 z 29 marca 2019 r.

W ocenie<sup>582</sup> Ministra postanowienia Regulaminu kwalifikowania studentów na praktyczne szkolenie lotnicze w Akademickim Centrum Szkolenia Lotniczego wprowadzone zarządzeniem<sup>583</sup> Rektora – Komendanta nie zawierają zapisów noszących znamiona dyskryminacji studentów w dostępie do kształcenia. Lotnicza Akademia Wojskowa stanęła w obronie równości praw studentów i zasady sprawiedliwości. Założenia regulaminu w sposób precyzyjny określiły zasady kwalifikacji na szkolenie, jednak na skutek nagannych praktyk wynikających z nadużywania praw studentów naruszyły zasady równego traktowania kandydatów. Praktyki studentów polegające na omijaniu przyjętych zasad równości i sprawiedliwości, a także poszanowania finansów publicznych, nie mogą skutkować osiągnięciem celu, jakim jest udział w ponadprogramowym szkoleniu lotniczym.

## 5. Zasady przyznawania studentom pomocy materialnej

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące zasad przyznawania pomocy materialnej na gruncie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>584</sup>.

Zgodnie z przepisami powyższej ustawy, stypendium socjalne, stypendium dla osób niepełnosprawnych, zapomoga, stypendium rektora oraz stypendium ministra przysługują na studiach pierwszego stopnia, studiach drugiego stopnia i jednolitych studiach magisterskich, jednak nie dłużej niż przez okres 6 lat. Nie negując dopuszczalności powiązania możliwości uzyskania stypendium z faktem odbywania studiów w terminie, Rzecznik zwrócił uwagę, że obowiązujące przepisy różnicują uprawnienie do pomocy materialnej w zależności od tego, czy student podejmuje kształcenie w ramach studiów trwających pięć lat lub mniej bądź sześć lat. W przypadku tej pierwszej grupy studentów, mimo wydłużenia czasu odbywania studiów, np. z uwagi na wyjazd zagraniczny w ramach wymiany studenckiej bądź z przyczyn losowych, np. choroby, będą oni mogli pobierać stypendium dłużej niż planowany czas realizacji studiów. Studenci studiów, które planowo trwają więcej niż pięć lat, m.in. studenci medycyny, nawet w przypadku losowego wydłużenia czasu odbywania studiów, nie będą mieli możliwości uzyskania wsparcia materialnego. W ocenie Rzecznika wprowadzone rozwiązanie nie w pełni służy realizacji celu, jakim jest powiązanie możliwości uzyskania stypendium z terminowym ukończeniem studiów i jednocześnie w sposób nieuzasadniony odmiennie traktuje studentów w zależności od tego, jaki kierunek studiów wybrali. Co więcej, w świetle obowiązujących przepisów także student kształcący się na studiach pierwszego stopnia trwających 3 lata może wydłużyć okres studiowania i realizować te studia w ciągu 6 lat zachowując jednocześnie możliwość ubiegania się o stypendium. W tym kontekście wątpliwe wydaje się też, by wprowadzone ograniczenie w rzeczywistości przyczyniło się do zdyscyplinowania studentów kształcących się na studiach trwających krócej niż 6 lat. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się<sup>585</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

<sup>582</sup> Pismo z 30 kwietnia 2019 r.

<sup>583</sup> Zarządzenie nr 68 z 21 września 2018 r.

<sup>584</sup> Ustawa z 20 lipca 2018 r. (Dz.U. poz. 1668, ze zm.).

<sup>585</sup> VII.7033.43.2019 z 28 października 2019 r.

Minister poinformował<sup>586</sup>, że ustawodawca określił jednakowy okres przysługiwania świadczeń w ramach studiów obowiązujący wszystkich studentów. Każdy student dysponuje potencjalną możliwością korzystania ze wsparcia z budżetu państwa przez ten sam okres, zaś realizacja tego uprawnienia w sposób oczywisty uwarunkowana jest indywidualnie i uzależniona od spełnienia kryteriów otrzymania świadczeń, decyzji studenta co do wyboru kierunku studiów, czy sposobu realizacji procesu kształcenia. Nie każdy student będzie zatem korzystał z tego uprawnienia przez taki sam okres, w szczególności jest to uzależnione od indywidualnej sytuacji i potrzeb studenta. Przepis ten umożliwia racjonalne planowanie przez studentów ścieżki kształcenia z uwzględnieniem 6-letniego okresu przysługiwania prawa do świadczeń. Zdaniem Ministra wprowadzenie 6-letniego okresu przysługiwania świadczeń ma na celu wyeliminowanie podobnych praktyk oraz zapobieganie nadużywaniu przez studentów uprawnienia do otrzymywania świadczeń. Niemniej przy okazji nowelizacji Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, zgodnie z postulatami środowiska uczelni medycznych, wprowadzone zostanie rozwiązanie uwzględniające potrzebę wydłużenia okresu przysługiwania świadczeń studentom korzystającym z urlopu od zajęć.

---

<sup>586</sup> Pismo z 6 grudnia 2019 r.

# Art. 70 ust. 5

## – Autonomia szkół wyższych

*Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.*

### 1. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Rzecznik zgłosił<sup>587</sup> udział i przedstawił<sup>588</sup> stanowisko w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Prezydenta RP o stwierdzenie niezgodności przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>589</sup> z Konstytucją.

Pierwszy z zarzutów zawartych we wniosku Prezydenta RP dotyczył niezgodności art. 121a Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce. z art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 118 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy zgłoszenie art. 121a p.s.w.n. na etapie prac Senatu RP wykraczało poza dopuszczalny zakres poprawki oraz zyskało charakter samoistnego przedłożenia legislacyjnego. Poprawka, którą dodano do Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, stanowiła zupełnie nowe rozwiązanie, niebędące propozycją alternatywną lub przeciwstawną względem ustawy uchwalonej przez Sejm RP i wykraczała poza jej cel i zakres przedmiotowy. Rzecznik podzielił pogląd zaprezentowany przez Prezydenta RP. Kompetencje, jakie przysługują Senatowi RP po uchwaleniu ustawy, są precyzyjnie określone w Konstytucji. Krytyczne stanowisko co do uchwalonej ustawy albo jej części może zostać odzwierciedlone poprzez wniesienie poprawek bądź odrzucenie ustawy w całości. W tym zakresie w szczególności nie przysługuje Senatowi RP możliwość wprowadzania zmian w ustawie, które w istocie stanowiłyby inicjatywę ustawodawczą.

Kolejnym zarzutem podniesionym przez wnioskodawcę była niezgodność art. 121 ust. 1 i 2 p.s.w.n. z art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji. W ocenie Prezydenta RP przepisy te naruszają konstytucyjną zasadę równości wobec prawa przez to, że z grupy nauczycieli akademickich wyodrębniają grupę nauczycieli akademickich-sędziów i nauczycieli akademickich-sędziów w stanie spoczynku i gwarantują tej wyodrębnionej grupie odmienne uprawnienia. W praktyce w przypadku otrzymania negatywnej oceny okresowej zarówno przez nauczyciela akademickiego będącego sędzią, jak i przez nauczyciela akademickiego sędzią niebędącego, okoliczność ta będzie miała negatywny wpływ jedynie na sytuację niebędącego sędzią nauczyciela, w przypadku którego zaistnieje podstawa do wypowiedzenia umowy o pracę. Podobnie, w przypadku konieczności redukcji zatrudnienia w szkole wyższej brak będzie podstawy do zwolnienia nauczycieli akademickich, będących sędziami, nawet jeśli będą posiadać takie same bądź niższe kompetencje niż inni nauczyciele akademicy. W konsekwencji szkoła wyższa może być zmuszona do wypowiedzenia umowy o pracę z nauczycielem akademickim należycie wywiązującym się z obowiązków pracowniczych i jednocześnie zobligowana będzie do dalszego zatrudniania nauczyciela będącego sędzią, nawet jeśli ten

<sup>587</sup> VII.7033.13.2019 z 18 marca 2019 r., sygn. akt K 1/19.

<sup>588</sup> Pismo z 29 kwietnia 2019 r.

<sup>589</sup> Ustawa z 20 lipca 2018 r. (Dz.U. poz. 1668, ze zm.).

nie będzie się wywiązywać z żadnych obowiązków pracowniczych. Zdaniem Rzecznika wskazane w art. 121a ust. 1 i 2 p.s.w.n. odstępstwa nie mają charakteru relewantnego. Ich cele, tj. zwiększenie niezależności sędziów wskazanych sądom i Trybunału Konstytucyjnego, nie pozostają w związku w treścią i celem Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, która została wprowadzona, by zagwarantować odpowiednią jakość badań naukowych i nauczania. W ocenie Rzecznika w rzeczywistości wprowadzone rozwiązanie ustawowe nie służy realizacji wartości, jaką jest niezawisłość sędziów.

Ostatni z zarzutów przedstawionych przez Prezydenta RP dotyczył niezgodności art. 121a p.s.w.n. z art. 70 ust. 5 Konstytucji. W ocenie Prezydenta RP ustawodawca, wprowadzając art. 121a p.s.w.n., ograniczył możliwość prowadzenia polityki zatrudnienia i awansu nauczycieli akademickich, tym samym naruszając autonomię instytucjonalną szkół wyższych w aspekcie doboru i zatrudniania nauczycieli akademickich. W ten sposób odebrał szkołom wyższym jedno z narzędzi służących ochronie działalności akademickiej przed bezpodstawną ingerencją państwa. Zdaniem Rzecznika wprowadzone w art. 121a p.s.w.n. rozwiązanie w praktyce oznacza ograniczenie możliwości prowadzenia polityki kadrowej przez uczelnie wyższe poprzez zakaz rozwiązywania umowy o pracę bądź zmiany jej warunków w odniesieniu do nauczycieli akademickich, będących sędziami bądź sędziami w stanie spoczynku TK, SN i NSA, a także pozbawienie uczelni wpływu na formę zatrudniania takich nauczycieli akademickich. W tym przypadku bez znaczenia pozostaje okoliczność faktycznego wywiązywania się przez nich z obowiązków wynikających z umowy o pracę. Wpływu na możliwość rozwiązania umowy bądź zmiany jej warunków nie będzie miała w szczególności negatywna ocena pracownicza. Co więcej, wykładnia językowa ustawy nie daje też podstaw do uznania za dopuszczalną zmiany warunków pracy nauczyciela akademickiego na bardziej korzystne.

Prokurator Generalny w stanowisku przedstawionym Trybunałowi<sup>590</sup> wskazał, że art. 121a p.s.w.n. jest niezgodny z art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 118 ust. 1 oraz z art. 70 ust. 5 Konstytucji oraz, że art. 121a ust. 1 i 2 p.s.w.n. jest niezgodny z art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Rzecznik oczekuje na rozstrzygnięcie Trybunału w tej sprawie.

## **2. Brak możliwości kontynuowania studiów na kierunku pedagogika ze specjalnością edukacja wczesnoszkolna i przedszkolna**

Do Rzecznika wpłynęło pismo studentów jednej z wyższych uczelni dotyczące uniemożliwienia kontynuowania studiów licencjackich w ramach uzupełniających studiów magisterskich studentom kierunku pedagogika ze specjalnością edukacja wczesnoszkolna i przedszkolna.

Od dnia 1 października 2019 r. nie będzie możliwe kształcenie nauczycieli przedszkola i klas I-III szkoły podstawowej w ramach kierunku pedagogika ze specjalnością edukacja wczesnoszkolna i przedszkolna. W tym zakresie kształcenie odbywać się będzie wyłącznie na kierunku pedagogika wczesnoszkolna i przedszkolna, prowadzonym jako jednolite studia magisterskie. Prowadawca uwzględnił konieczność zapewnienia możliwości ukończenia studiów studentom, którzy podjęli kształcenie na tym kierunku w ramach studiów dwustopniowych, wprowadzając odpowiednie przepisy przejściowe (tj. stosowne przepisy rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższe-

<sup>590</sup> Pismo z 24 października 2019 r.

go w sprawie studiów). Podobne przepisy przejściowe nie zostały jednak wprowadzone w przypadku studentów kształcących się na kierunku pedagogika ze specjalnością edukacja wczesnoszkolna i przedszkolna. W związku z tym studenci, którzy ukończą studia pierwszego stopnia na kierunku z tą specjalnością nie będą mogli kontynuować tych studiów w ramach studiów drugiego stopnia. W przypadku chęci uzyskania tytułu magistra będą zmuszeni albo do podjęcia pięcioletnich studiów na kierunku pedagogika wczesnoszkolna i przedszkolna bądź studiów drugiego stopnia o innej specjalności niż ta, którą realizowali na studiach pierwszego stopnia. Rzecznik podkreślił, że kształcenie w szkołach wyższych ma znaczenie nie tylko w perspektywie przygotowania do wykonywania zawodu, ale przede wszystkim służy rozwojowi intelektualnemu i naukowemu studentów. Rzecznik zauważył ponadto, że również absolwenci studiów pierwszego stopnia na kierunku pedagogika wczesnoszkolna i przedszkolna mają już obecnie wystarczające kwalifikacje do wykonywania zawodu, a mimo to słusznie Ministerstwo umożliwiło im ukończenie studiów drugiego stopnia. W ocenie Rzecznika brak przepisów przejściowych prowadzi do naruszenia praw obecnych studentów pedagogiki, którzy rozpoczynając kształcenie działali w zaufaniu do obowiązującego wówczas prawa, które przewidywało dwustopniowy tryb kształcenia i umożliwiło kształcenie studentów na określonej specjalności. Wiąże się to z nieuzasadnionym wydłużeniem ścieżki edukacyjnej pewnej grupy studentów i odmiennym traktowaniem studentów w zależności od tego, jaki tryb nauczania w zakresie pedagogiki przygotowującej do pracy z dziećmi w wieku przedszkolnym lub wczesnoszkolnym wybrali. Rzecznik zwrócił się<sup>591</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>592</sup>, że w wyniku analizy sygnałów wpływających do Ministerstwa z różnych środowisk akademickich, a także od Rzecznika, regulacje dotyczące prowadzenia w okresie przejściowym studiów drugiego stopnia na kierunku w zakresie pedagogiki, w szczególności prowadzonego na tym kierunku kształcenia w zakresie przygotowania do wykonywania zawodu nauczyciela przedszkola i klas I – III szkoły podstawowej zostały zmodyfikowane rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 6 sierpnia 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie studiów. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym, z których wynikało, że osoby posiadające już kwalifikacje do wykonywania zawodu nauczyciela przedszkola i klas I – III szkoły podstawowej (tj. absolwenci studiów pierwszego stopnia), chciałyby podjąć studia drugiego stopnia w tym zakresie, uzupełniono przepisy o ww. regulacje umożliwiające im kontynuację tego kształcenia (nie dłużej niż do dnia zakończenia ostatniego cyklu kształcenia rozpoczętego przed dniem 1 października 2022 r.). Minister podkreślił, że studia te powinny mieć charakter doskonalący dla osób już posiadających kwalifikacje do wykonywania tego zawodu.

### 3. Uniwersalne projektowanie

Idea uniwersalnego projektowania, rozumiana jako tworzenie produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, by były użyteczne dla wszystkich w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania, leży u podstaw Konwencji o prawach osób

<sup>591</sup> VII.7033.26.2019 z 18 lipca 2019 r.

<sup>592</sup> Pismo z 13 września 2019 r.

niepełnosprawnych i stanowi warunek wstępny zapewnienia dostępności, o którym mowa w art. 9 Konwencji.

Dostępność przestrzeni publicznej, produktów, usług i środowiska jest niezbędna dla zapewnienia możliwości prowadzenia przez osoby z niepełnosprawnościami niezależnego życia. Uniwersalne projektowanie nie służy jednak wyłącznie osobom z niepełnosprawnościami, ale też wszystkim innym członkom społeczeństwa, zwłaszcza tym o czasowo ograniczonej sprawności, osobom starszym czy rodzicom z małymi dziećmi. Projektowanie uniwersalne uwzględnia perspektywę możliwie jak najszerzej grupy użytkowników przez co zapobiega tworzeniu dwóch funkcjonujących obok siebie przestrzeni dla sprawnej większości i mniej sprawnej mniejszości na rzecz jednego środowiska, w którym uwzględniane są różnicowane potrzeby korzystających z niego ludzi. Zdaniem Rzecznika wiedza o zasadach uniwersalnego projektowania środowiska zabudowanego oraz produktów i usług w taki sposób, żeby były użyteczne dla wszystkich ludzi jest wśród architektów i projektantów wciąż niewystarczająca. Nieznajomość tych zasad powoduje stosowanie rozwiązań, które nie spełniają wymogów dostępności, choć teoretycznie mają ją zapewnić. Ważnym krokiem związanym z implementacją zasad projektowania uniwersalnego w obszarze dóbr i usług jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług<sup>593</sup>, zwana także Europejskim Aktem o Dostępności. Dyrektywa stanowi długo oczekiwaną regulację, która stawia przed państwami członkowskimi cele w zakresie zwiększenia dostępności powszechnie używanych produktów i usług dla wszystkich obywateli Unii Europejskiej, niezależnie od ich sprawności. Rzecznik zauważył jednak, że do skutecznej implementacji zasad uniwersalnego projektowania w przestrzeni publicznej konieczna jest ich powszechna znajomość wśród absolwentów kierunków technicznych, którzy będą zawodowo zajmować się zagospodarowaniem środowiska oraz projektowaniem produktów i usług. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>594</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o rozważenie wprowadzenia do programów nauczania na kierunkach technicznych przedmiotów poszerzających wiedzę studentów o zasadach uniwersalnego projektowania.

Minister podzielił<sup>595</sup> stanowisko Rzecznika, że za kluczowe należy uznać stosowanie w praktyce zasad uniwersalnego projektowania. Jednak nie posiada on narzędzi do zapewnienia właściwej implementacji wiedzy zdobytej podczas studiów. Istotną kwestią w tym zakresie jest wypracowanie odpowiednich regulacji w prawie budowlanym, zgodnie z którymi wszystkie nowe inwestycje budowlane musiałyby spełniać warunki dostępności i być projektowane tak, aby każdy mógł z łatwością z nich korzystać. Obecne prawo budowlane uwzględnia dostępność nowych budynków dla osób z niepełnosprawnościami, ale nie wymaga stosowania zasad uniwersalnego projektowania. W efekcie projektowane budynki są nieprzyjazne dla osób, dla których pokonanie barier architektonicznych jest utrudnione lub niemożliwe. Wydaje się zatem, że bez systemowych uregulowań prawnych zobowiązujących podmioty sektora budowlanego do stosowania zasad uniwersalnego projektowania, wiedza i umiejętności zdobyte podczas studiów pozostaną bezużyteczne.

<sup>593</sup> Dyrektywa 2019/882 z 17 kwietnia 2019 r.

<sup>594</sup> XI.815.29.2019 z 18 lipca 2019 r.

<sup>595</sup> Pismo z 14 sierpnia 2019 r.

# Art. 71 ust. 1

## – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin

*Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.*

### **1. Przewlekłość postępowań dotyczących świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego**

Rzecznik jest adresatem skarg na długotrwałość postępowań w sprawach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz świadczenia wychowawczego, objętych koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

Niewydolność jednostek organizacyjnych samorządu województwa w tym zakresie doprowadziła do przekazania realizacji powyższych zadań wojewodom z dniem 1 stycznia 2018 r. Wprowadzone zmiany prawne i organizacyjne nie doprowadziły jednak do usunięcia zaległości, powstałych w okresie, w którym samorząd województwa realizował zadania w zakresie świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego, wynikające z koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Taka sytuacja sprzyja tworzeniu się kolejnych zaległości. Świadczenia rodzinne i świadczenia wychowawcze mają na celu wsparcie rodzica opiekującego się dzieckiem. W tym kontekście czas odgrywa istotną rolę. Długotrwałość procedowania przy rozpoznawaniu wniosków skutkuje brakiem pomocy finansowej ze strony państwa. Przepisy prawa nie przewidują zaś żadnych wyjątków, które pozwoliłyby na przyznanie tychże świadczeń osobie nieaktywnej zawodowo i opiekującej się dzieckiem, o ile inny członek rodziny podlega systemowi zabezpieczenia społecznego w jednym lub kilku państwach członkowskich. Istnieje wprawdzie możliwość ubiegania się o tymczasowe przyznanie świadczeń w Polsce za okres, w którym instytucja polska nie posiada wszelkich niezbędnych informacji dotyczących uprawnienia do świadczeń w innym państwie, jednakże praktyka taka stosowana jest bardzo rzadko i nie rozwiązuje to problemu. Wydana w tym trybie decyzja ma bowiem wyłącznie charakter czasowy i w przypadku otrzymania świadczeń rodzinnych zagranicą, może zaistnieć konieczność zwrotu przyznanych w Polsce tymczasowo świadczeń wraz z odsetkami. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się<sup>596</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o rozważenie podjęcia dalszych działań, zmierzających do usprawnienia trybu wypłaty świadczeń o charakterze rodzinnym, objętych koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

Minister wyjaśnił<sup>597</sup>, że w resorcie trwają prace zmierzające do podsumowania realizacji zadania związanego z koordynacją świadczeń rodzinnych oraz świadczenia wychowawczego w pierwszym

<sup>596</sup> III.7064.33.2018 z 15 stycznia 2019 r.

<sup>597</sup> Pismo z 15 lutego 2019 r.



roku od przejścia go przez służby Wojewodów, a także rozdysponowania dodatkowych środków finansowych, przyznanych na zniwelowanie zaległości również w roku bieżącym. Minister zapewnił, że w znacznej części ogrom nieuporządkowanych spraw został zrealizowany, zatem utrzymanie obecnej wydajności rozpatrywania wniosków oraz dobra współpraca ze strony instytucji zagranicznych, a przede wszystkim wnioskodawców pozwoli na zakończenie rozpatrywania przejętych spraw.

## 2. Ograniczenia w dostępie do świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego i świadczenia Dobry Start

Na kanwie jednej ze spraw indywidualnych Rzecznik zwrócił uwagę na problem ograniczenia w dostępie do świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego i świadczenia Dobry Start osób sprawujących bieżącą opiekę nad dzieckiem w sytuacji, gdy osoby uprawnione do uzyskania świadczeń faktycznie nie sprawują pieczy nad dzieckiem i świadczeń nie otrzymują.

Celem świadczenia rodzinnego, wychowawczego oraz Dobry Start jest udzielenie rodzinom z dziećmi wsparcia w postaci częściowego pokrycia wydatków związanych z wychowaniem i utrzymaniem dziecka oraz rozpoczęciem roku szkolnego. W ocenie Rzecznika charakter i cel tych świadczeń powinny mieć nadrzędne znaczenie przy ustalaniu do nich prawa, gdyż faktycznie służą zaspokojeniu potrzeb dziecka. Jednak ustalanie uprawnienia do świadczeń odbywa się w oparciu o przepisy, których kształt nie pozostawia organowi żadnego luzu decyzyjnego, w ramach którego mógłby, uwzględniając wyjątkowe okoliczności, ustalić prawo do świadczeń. Normy prawne regulujące dostęp do świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego i świadczenia Dobry Start w sposób rygorystyczny ograniczają krąg opiekunów faktycznych tylko do osób, które wystąpiły z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka. Sytuacja taka, zdaniem Rzecznika, pozbawia dziecko, nad którym jest sprawowana bieżąca piecza możliwości uzyskania przynajmniej częściowego pokrycia wydatków związanych z opieką. Ograniczenie uprawnień w dostępności do świadczeń stanowi naruszenie praw dziecka, wynikających wprost z Konstytucji i Konwencji o Prawach Dziecka. Państwo ma bowiem obowiązek uznawać prawo każdego dziecka do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu. Rodzice lub inne osoby odpowiedzialne za dziecko ponoszą główną odpowiedzialność za zabezpieczenie, w ramach swych możliwości, także finansowych, warunków życia niezbędnych do rozwoju dziecka. Natomiast Państwo, zgodnie z warunkami krajowymi oraz odpowiednio do swych środków, ma obowiązek podejmować właściwe kroki dla wspomagania rodziców lub innych osób odpowiedzialnych za dziecko w realizacji tego prawa oraz udzielać, w razie potrzeby, pomocy materialnej oraz innych programów pomocy. W ocenie Rzecznika konieczne jest wprowadzenie stosownej regulacji umożliwiającej uzyskanie przez osoby faktycznie opiekujące się dzieckiem prawa do uzyskania tych świadczeń, pod warunkiem niepobierania świadczeń przez rodziców dziecka niewykonujących obowiązków wynikających z władzy rodzicielskiej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>598</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska odnośnie podjęcia stosownych działań prawodawczych.

<sup>598</sup> III.7064.1.2019 z 28 lutego 2019 r.

Zdaniem<sup>599</sup> Ministra ubieganie się i pobieranie zasiłku rodzinnego, świadczenia wychowawczego i świadczenia Dobry Start to prawo, a nie obowiązek danej osoby uprawnionej (w szczególności rodzica dziecka), z którego to prawa osoba może, ale nie musi korzystać. W resorcie nie są planowane zmiany aktów prawnych, w wyniku których rodzice, posiadający pełną władzę rodzicielską nad dzieckiem i uprawnieni do zasiłku rodzinnego, świadczenia wychowawczego, jak i świadczenia Dobry Start na to dziecko, w sytuacji gdy nie są zainteresowani ubieganiem się o ww. świadczenia, mieliby być pozbawiani prawa do tych świadczeń na rzecz innych osób – nawet jeśli osoby te są spokrewnione z dzieckiem i zarzucają rodzicowi niezdolność do racjonalnych decyzji w zakresie spraw związanych z wychowywaniem i utrzymaniem dziecka.

### **3. Nieprawidłowości w przyznawaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnością**

Wyrokiem z dnia 21 października 2014 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł<sup>600</sup>, że art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>601</sup> w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności jest niezgodny z Konstytucją. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych muszą być przez ustawodawcę traktowani jako podmioty należące do tej samej klasy. Nie mogą być zatem, co do zasady, traktowani w sposób odmienny. Wykonanie wyroku TK wymaga podjęcia bez zbędnej zwłoki działań ustawodawczych, które doprowadzą do przywrócenia równego traktowania opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnością. W licznych skargach kierowanych do Rzecznika opiekunowie osób z niepełnosprawnościami oraz sami niepełnosprawni wyrażają głębokie zaniepokojenie brakiem działań ustawodawczych zmierzających do wykonania wyroku Trybunału oraz podkreślają szczególnie trudną i złożoną sytuację tej grupy osób. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>602</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o zrewidowanie stanowiska w sprawie skutków ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przekazanie informacji o stanie prac legislacyjnych zmierzających do wykonania wskazanego wyroku oraz o przewidywanym terminie wejścia w życie stosownej regulacji.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>603</sup>, że postulaty wprowadzenia zmian dotyczących zwiększenia wsparcia materialnego osób niepełnosprawnych i ich rodzin, w związku z ww. wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, są przedmiotem prac. Podkreślił, że aby postulaty zgłaszane przez środowiska osób niepełnosprawnych, w tym postulat dotyczący realizacji wyroku TK, mogły zostać spełnione, niezbędne jest stworzenie nowego systemu orzecznictwa o niepełnosprawności w Polsce. W tym celu został powołany Międzyresortowy Zespół do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy do przygotowania nowych rozwią-

<sup>599</sup> Pismo z 29 marca 2019 r.

<sup>600</sup> Sygn. akt K 38/13.

<sup>601</sup> Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2220, ze zm.).

<sup>602</sup> III.7064.103.2018 z 21 marca 2019 r.

<sup>603</sup> Pismo z 17 kwietnia 2019 r.

zań w systemie orzecznictwym. Zespół ten zakończył prace i przedłożył Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej projekt przepisów dotyczących orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy. Przedstawione propozycje są analizowane i będą stanowić punkt wyjścia do dalszych prac, obejmujących przede wszystkim przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych i dyskusji ze środowiskiem osób niepełnosprawnych, a następnie wdrożenie wieloetapowego procesu legislacyjnego.

Niestety do końca 2019 r. nie zostały podjęte żadne działania w zakresie wykonania wyroku. Przypomnieć trzeba, że stan niewykonania wyroku utrzymuje się od ponad pięciu lat. Sytuacja taka wywołuje liczne napięcia i niepokoje w środowisku osób z niepełnosprawnościami oraz ich opiekunów tym bardziej, że resort polityki społecznej niezmiennie prezentuje stanowisko, że wyrok TK wprawdzie stwierdza częściową niekonstytucyjność wprowadzenia do ustawy kryterium wieku powstania niepełnosprawności, jako przesłanki uzasadniającej uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego, to jednak powyższe stwierdzenie nie oznacza wykluczenia tego kryterium ze stosowania. Takie stanowisko niewątpliwie wpływa na praktykę stosowania przepisów przez organy pomocy społecznej i powoduje konieczność sądowego dochodzenia prawa do świadczenia. Niezależnie jednak od powyższego wykonanie wyroku w sprawie K 38/13 będzie miało zasadnicze znaczenie dla uporządkowania i stworzenia stabilnego systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnością, ich opiekunów, także ich rodzin. Dlatego też Rzecznik zwrócił się<sup>604</sup> do Marszałka Senatu z prośbą o podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej.

W związku z wystąpieniem pokontrolnym Wojewody Pomorskiego do Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sopocie odnoszącym się do prawidłowości ustalania prawa do świadczeń pielęgnacyjnych opiekunom dorosłych osób z niepełnosprawnością Rzecznik po raz kolejny<sup>605</sup> skierował<sup>606</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pismo, w którym krytycznie ocenił prezentowane przez resort stanowisko, iż pomimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. (sygn. akt K 38/13) organy właściwe mają bezwzględny obowiązek przestrzegania art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych i zawartego w nim kryterium wieku powstania niepełnosprawności.

W ocenie Rzecznika stanowisko Ministerstwa jest niemożliwe do zaakceptowania, ponieważ pomija skutki prawne wynikające z wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że art. 17 ust. 1b ustawy w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skutkiem wyroku jest utrata przez art. 17 ust. 1b ustawy w opisanym w wyroku zakresie domniemania konstytucyjności. Po ogłoszeniu wyroku, ukształtował się zatem nowy stan prawny. Tymczasem Ministerstwo, zlecając kontrolę Wojewodzie Pomorskiemu, jako podstawowy argument uznaje, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie uległy zmianie warunki uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

<sup>604</sup> III.7064.103.2018 z 23 grudnia 2019 r.

<sup>605</sup> Poprzednie pismo z 22 maja 2018 r.

<sup>606</sup> Pismo z 21 stycznia 2019 r.

Zasadnicze wątpliwości Rzecznika budzi uznanie przez kontrolujących za nieprawidłowe przyznawanie przez Sopot prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunom dorosłych osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała po ukończeniu odpowiednio 18 lub 25 roku życia w przypadku nauki w szkole lub szkole wyższej, a także zalecenie zwrotu do budżetu państwa. Takie działania administracji publicznej, w świetle utrwalonego już orzecznictwa sądów administracyjnych, są bowiem legalne i pozostają pod ochroną prawa.

Informacje o wszczęciu postępowania w celu realizacji zaleceń pokontrolnych Wojewody Pomorskiego oraz liczne niepokoje w środowisku opiekunów osób skłoniły Rzecznika do ponownego wystąpienia<sup>607</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o wykonanie wyroku Trybunału w sprawie K 38/13.

Wojewoda Pomorski w zaleceniach pokontrolnych wezwał Miasto Sopot do zwrotu dotacji w wysokości 846 310,26 zł wraz z odsetkami w terminie 15 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Z uwagi na brak zwrotu żądanej kwoty Wojewoda Pomorski wydał w dniu 10 lipca 2019 r. decyzję w sprawie określenia kwoty zaległości przypadających do zwrotu, powstałych z tytułu pobrania przez Miasto Sopot w latach 2014-2018 w nadmiernej wysokości dotacji celowej z budżetu państwa, na realizację zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących wypłat świadczeń pielęgnacyjnych, w wysokości 846 310,26 zł wraz z odsetkami.

Od tej decyzji Prezydent Miasta Sopot wniósł odwołanie do Ministra Finansów. Nie zgadzając się z ustaleniami, iż dotacja celowa na wykonywanie zadania z zakresu administracji rządowej dotyczącego wypłacania świadczeń pielęgnacyjnych w latach 2014 – 2018 została pobrana w nadmiernej wysokości wniósł o jej uchylenie.

Rzecznik Praw Obywatelskich pismem procesowym zgłosił<sup>608</sup> udział w postępowaniu z odwołania Prezydenta Miasta Sopot i wniósł o uchylenie w całości decyzji wydanej przez Wojewodę Pomorskiego z dnia 10 lipca 2019 r. i umorzenie w całości postępowania I instancji. Przede wszystkim w zaskarżonej decyzji Rzecznik dostrzegł naruszenie prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy, tj. art. 169 ust. 1 pkt 2, ust. 2, ust. 4, ust. 5 pkt 2, ust. 6 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych poprzez błędną wykładnię polegającą na bezpodstawnym i niezasadnym przyjęciu, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. nie wywołał skutków prawnych, a przez to wadliwym uznaniu, że doszło do pobrania w nadmiernej wysokości dotacji wypłaconej w postaci świadczeń pielęgnacyjnych opiekunom osób z niepełnosprawnością, których niepełnosprawność powstała po przekroczeniu wieku określonego w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju po rozpatrzeniu odwołania wniesionego przez Miasto Sopot od decyzji Wojewody Pomorskiego wydał decyzję<sup>609</sup>, na mocy której uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez Wojewodę Pomorskiego. Postępowanie w tej sprawie nie zostało jeszcze zakończone (termin załatwienia sprawy został przedłużony do dnia 29 lutego 2020 r.).

<sup>607</sup> III.7064.103.2018 z 21 marca 2019 r.

<sup>608</sup> Pismo z 7 października 2019 r.

<sup>609</sup> Decyzja z 31 października 2019 r.

W sprawach związanych ze stosowaniem przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych w aspekcie uprawnienia opiekunów osób z niepełnosprawnością do świadczenia pielęgnacyjnego Rzecznik często korzysta z prawa zgłoszenia udziału w postępowaniu sądowo-administracyjnych lub wnoszenia przewidzianych prawem środków zaskarżenia<sup>610</sup>.

## 4. Zagwarantowanie praw osobom starszym



Omówienie:

art. 30 – Godność osobista.

## 5. Rozszerzenie możliwości przysposobienia na osoby pełnoletnie

Do Rzecznika wpływały wnioski obywateli w sprawie podjęcia działań legislacyjnych w zakresie przysposobienia – a konkretnie rozszerzenia możliwości przysposobienia na osoby pełnoletnie.

W obecnym stanie prawnym (art. 114 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego) przysposobić można osobę małoletnią, tylko dla jej dobra, zaś wymaganie małoletniości powinno być spełnione w dniu złożenia wniosku o przysposobienie. Rozwiązanie to zostało przejęte z Kodeksu rodzinnego z 1950 r. Rzecznik zwrócił jednak uwagę, że konstrukcja taka, choć rozpowszechniona w europejskiej kulturze prawnej, nie jest jedyną możliwą. U źródeł współczesnego przysposobienia leży rzymska instytucja adopcji, w której wymóg małoletniości nie był obecny. Również aktualnie, nie tylko w obcych kulturach prawnych (jak na przykład japońska), ale też w Republice Federalnej Niemiec czy w niektórych stanach USA, możliwe jest przysposobienie osób dorosłych. Skargi, które wpłynęły w tej kwestii do Rzecznika, pochodziły od rodzin zastępczych, od lat zajmujących się osobami z niepełnosprawnościami, najpierw dziećmi, a następnie dorosłymi. Wnioski tych rodzin zastępczych o przysposobienie były jednak spóźnione, wobec osiągnięcia przez podopiecznych wieku 18 lat – przy tym wnioskodawcy wskazywali, że osoby te osiągnęły pełnoletność jedynie kalendarzowo, nie będąc w stanie podjąć samodzielnej egzystencji i pozostając na mentalnym poziomie dziecka. Termin na wystąpienie z wnioskiem o przysposobienie jest przepisem prawa materialnego i jako taki nie mógł zostać przywrócony na mocy przepisów proceduralnych; sądy były zmuszone odrzucić wnioski dotychczasowych rodzin zastępczych. W opinii Rzecznika idea rozszerzenia instytucji przysposobienia w szczególnych wypadkach na osoby pełnoletnie warta jest rozważenia. Możliwe jest również rozważenie dodania regulacji specjalnej, w myśl której w wyjątkowych okolicznościach przysposobić można osobę pełnoletnią, jeśli przemawiają za tym zasady współżycia społecznego. Regulacja taka mogłaby stanowić w pewnych sytuacjach, gdy przysposabiana osoba jest niezdolna do samodzielnej egzystencji lub wymaga wsparcia, alternatywę dla systemu ubezwłasnowolnienia oraz opieki lub kurateli prawnej. Rzecznik zwrócił się<sup>611</sup> do Ministra

<sup>610</sup> III.7064.235.2018 z 3 stycznia 2019 r., III.7064.265.2018 z 26 lutego 2019 r., III.7064.4.2019 z 20 marca 2019 r., III.7064.17.2019 z 9 kwietnia 2019 r., III.7064.184.2018 z 22 maja 2019 r., III.7064.70.2019 z 10 września 2019 r., III.7064.120.2019 z 25 września 2019 r., III.7064.191.2019 z 22 października 2019 r., III.7064.123.2019 z 31 października 2019 r., III.7064.172.2019 z 22 listopada 2019 r., III.7064.207.2019 z 29 listopada 2019 r., III.7064.104.2019 z 29 listopada 2019 r., III.7064.212.2019 z 4 grudnia 2019 r., III.7064.145.2019 z 31 grudnia 2019 r.

<sup>611</sup> IV.7023.11.2019 z 10 grudnia 2019 r.

Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie zasadności podjęcia proponowanych kroków legislacyjnych oraz o poinformowanie o ewentualnie podejmowanych działaniach w tych kwestiach.

W udzielonej odpowiedzi Minister Sprawiedliwości przedstawił<sup>612</sup> obszernie argumenty przemawiające za niepodejmowaniem inicjatywy legislacyjnej w omawianej sprawie. W związku z tym Rzecznik uznał, że wyczerpał służące mu środki prawne odnośnie do omawianej problematyki.

## 6. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego



Omówienie:

art. 69 – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami.



### Dziedziczenie długów po biologicznym ojcu przez dziecko oddane do adopcji

Rodzina adoptowała dziewczynkę, chcąc zapewnić jej lepszą przyszłość. Pomyłka sądu mogłaby jednak zaważyć na jej dalszych losach. Sąd uznał, że dziecko nie musi zrzec się spadku (długu) po biologicznym ojcu, bo ma nowych rodziców. Tymczasem proces adopcyjny w momencie śmierci ojca się jeszcze nie zakończył. Teraz już nie ma możliwości zrzeczenia się spadku, bo rodzice adopcyjni nie zakwestionowali decyzji sądu. Nie podejrzewali, że jest błędna. Natomiast w skład spadku wchodziły długi ojca biologicznego, które dziewczynka musiałaby spłacić. Jedynym ratunkiem okazała się skarga nadzwyczajna, którą wniósł<sup>613</sup> w tej sprawie Rzecznik.

Jednocześnie Rzecznik wniósł do właściwego sądu o wstrzymanie skuteczności postanowienia oddalającego wniosek rodziców adopcyjnych o zezwolenie na odrzucenie spadku. W ocenie RPO jest to konieczne, by zapewnić dziecku ochronę przed uczynieniem jej jedyną spadkobierczynią biologicznego ojca, odpowiedzialną za spłatę jego długów. Sąd rozpatrujący sprawę spadkową przychylił się do tego wniosku. W skardze nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego Rzecznik wskazał zaś, że uchybienie prawu ma charakter oczywisty i bezsporny. Nie jest ono wynikiem odmiennej wykładni, konsekwencją wyboru jednej z możliwych do przyjęcia interpretacji, lecz ewidentnym błędem. Sąd w sposób oczywisty przeoczył bowiem podstawową zasadę prawa spadkowego, że skutek dziedziczenia następuje z mocy prawa, a o porządku dziedziczenia decyduje stan prawny w dacie śmierci spadkodawcy. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN uwzględniła skargę RPO.



### Unieważnienie ojcostwa istniejącego tylko „na papierze”

Nastolatka dowiedziała się od matki, że nie jest córką jej byłego męża. Mężczyzna ten po rozwodzie zerwał zresztą wszelki kontakt ze swoją córką i ustały pomiędzy nimi emocjonalne więzi. Po latach dziewczyna nawiązała kontakt z biologicznym ojcem, ponieważ matka wskazała jej nazwisko prawdziwego ojca. Powstała między nimi więź rodzinna. Pani Anna sama nie mogła jednak wystąpić

<sup>612</sup> Pismo z 16 stycznia 2020 r.

<sup>613</sup> IV.7000.184.2018

do sądu o unieważnienie uznania ojcostwa – jest to możliwe tylko w ciągu trzech lat od osiągnięcia pełnoletności. Prosiła o pomoc prokuratora, który może bez ograniczeń czasowych występować w takich sprawach, jednak spotkała się z odmową. Na jej wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich złożył<sup>614</sup> pozew o unieważnienie uznania jej ojcostwa byłego męża matki. Choć zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stosunków rodzinnych nie należy podważać w sposób dowolny, to granicą ingerencji sądów jest zawsze dobro dziecka. Tak właśnie było w tej sprawie. Na rozprawie na takie rozwiązanie zgodę wyraził również „formalny” ojciec. Sąd uwzględnił powództwo i pani Anna może teraz samodzielnie wystąpić o ustalenie rzeczywistego ojcostwa, zgodnie z prawdą biologiczną.

---

<sup>614</sup> IV.7020.14.2019

# Art. 71 ust. 2

## – Pomoc dla matek przed i po urodzeniu dziecka

*Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa.*

### 1. Zasady udzielania pracownikom przerw na karmienie piersią

Do Rzecznika zwróciły się z prośbą o pomoc kobiety zatrudnione w Policji oraz w resorcie spraw wewnętrznych. Wnioski dotyczyły konieczności dokumentowania faktu karmienia piersią zaświadczeniami lekarskimi, w tym dopuszczalności żądania takich zaświadczeń, a także możliwości samodzielnego kształtowania przez pracodawcę maksymalnej granicy okresu karmienia.

Zgodnie z Kodeksem pracy, pracownica (kobieta) karmiąca dziecko piersią ma prawo do dwóch półgodzinnych przerw w pracy wliczanych do czasu pracy. Pracownica karmiąca więcej niż jedno dziecko ma prawo do dwóch przerw w pracy, po 45 minut każda. Przerwy na karmienie mogą być na wniosek pracownicy udzielane łącznie. Pracownicy zatrudnionej przez czas krótszy niż 4 godziny dziennie przerwy na karmienie nie przysługują. Jeżeli czas pracy pracownicy nie przekracza 6 godzin dziennie, przysługuje jej jedna przerwa na karmienie. Niniejsze przepisy znajdują odpowiednie zastosowanie do policjantek karmiących piersią. W praktyce przerwy na karmienie udzielane są na wniosek pracownicy/funkcjonariuszki, na podstawie jej oświadczenia, że karmi dziecko piersią. Przepisy prawa pracy nie uzależniają uprawnień do przerwy od wieku dziecka. Nie istnieją też szczególne wymagania co do tego, jak pracownica/funkcjonariuszka ma udowodnić fakt karmienia dziecka. Kodeks pracy nie wymaga przedłożenia pracodawcy stosownego zaświadczenia lekarskiego (tak jak ma to miejsce w przypadku pracownic w ciąży). Wystarczające powinno być samo oświadczenie pracownicy/funkcjonariuszki. W piśmiennictwie istnieje pogląd, zgodnie z którym pracodawca mający wątpliwości co do tego, czy pracownica faktycznie karmi dziecko pokarmem własnym może zażądać przedstawienia stosownego zaświadczenia lekarskiego. Pogląd ten wywołuje jednak znaczne kontrowersje. W ocenie Rzecznika obowiązujące w Polsce przepisy mogą powodować dyskryminujące zachowania pracodawców polegające na oczekiwaniu przedstawiania zaświadczeń lekarskich o karmieniu piersią. Rzecznik zwrócił się<sup>615</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o rozważenie, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wyeliminowania przedstawionych problemów oraz poinformowanie o zajęтым stanowisku.

W odpowiedzi Minister zapewnił<sup>616</sup>, że resort przywiązuje dużą wagę do zagwarantowania pracownikom pełniącym funkcje rodzicielskie szerokiego zakresu uprawnień związanych z należytą

<sup>615</sup> WZF.7043.25.2015 z 25 marca 2019 r.

<sup>616</sup> Pismo z 6 czerwca 2019 r.



opieką nad małym dzieckiem. Ewentualne podjęcie działań legislacyjnych w kierunku postulowanym w wystąpieniu Rzecznika wymaga jednak uzyskania możliwie pełnej wiedzy o praktyce korzystania z uprawnienia do przerw w pracy na karmienie dziecka piersią, a także zebrania argumentów uzasadniających dokonanie takich zmian. Wydaje się, że właściwym forum do przeprowadzenia analizy, dyskusji i pozyskania stosownej wiedzy w kwestiach poruszonych przez Rzecznika będzie Zespół Problemowy ds. prawa pracy Rady Dialogu Społecznego.

## 2. Zasady udzielania pracownikom przerw na karmienie

W związku z odpowiedzią udzieloną na wystąpienie<sup>617</sup> oraz skierowanymi do Rzecznika wnioskami pracownic dotyczącymi braku możliwości skorzystania z przerw na karmienie piersią wliczanych do czasu pracy, w sytuacji nieposiadania pokarmu lub jego utraty przed powrotem do pracy po urodzeniu dziecka, Rzecznik zwrócił się<sup>618</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie aktualnego stanowiska na temat propozycji w zakresie zmiany przepisów regulujących zasady korzystania z przerw na karmienie dziecka piersią.

We wspomnianym wystąpieniu Rzecznik zwracał m.in. uwagę na istnienie na rynku pracy grupy kobiet, które utraciły pokarm, jak również grupy matek i ojców przysposabiających dzieci, które nie są objęte zakresem normowania art. 187 Kodeksu pracy. Rzecznik poddawał w nim również pod rozagę Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej możliwość zastosowania w polskim ustawodawstwie rozwiązań istniejących w Hiszpanii, a polegających na uznaniu za karmienie piersią – karmienia sztucznego.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>619</sup>, że zwrócił się do Przewodniczącego Zespołu Problemowego ds. prawa pracy Rady Dialogu Społecznego, z prośbą o objęcie zagadnień wynikających z wystąpienia Rzecznika porządkiem obrad tego Zespołu, oraz że Zespół nie zajął dotychczas stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Minister zobowiązał się niezwłocznie po przedstawieniu przez Zespół takiej opinii, przekazać Rzecznikowi stanowisko w sprawach poruszonych w wystąpieniu.

## 3. Konieczność uregulowania sytuacji prawnej rodziców dzieci martwo urodzonych, których płci nie da się ustalić

Od kilku lat Rzecznik zajmuje się sprawą rodziców, którzy nie mogą otrzymać ani zasiłku pogrzebowego ani macierzyńskiego, ani też skorzystać ze skróconego okresu urlopu macierzyńskiego w razie urodzenia martwego dziecka, którego płci nie da się ustalić.

Rzecznik powziął informację, że Komisja Praw Człowieka Praworządności i Petycji już w 2016 r. podjęła uchwałę o dalszych pracach nad propozycją wprowadzenia zmian w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, które zakładają rozszerzenie kategorii osób uprawnionych do zasiłku pogrzebowego o osoby, o których mowa w przepisach ustawy o cmenta-

<sup>617</sup> WZF.7043.25.2015 z 25 marca 2019 r.

<sup>618</sup> III.7044.69.2019 z 20 września 2019 r.

<sup>619</sup> Pismo z 9 października 2019 r.

rzach i chowaniu zmarłych, o ile pokryły koszt pogrzebu. Jak wynika ze strony internetowej Senatu RP Senat podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu RP projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i wniósł do Sejmu RP projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ze strony internetowej Sejmu RP wynika z kolei, że projekt ten został skierowany do I czytania w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, do której również wpłynęło stanowisko rządu w tej sprawie w dniu 9 sierpnia 2017 r. Niestety, od tego czasu projekt nie był procedowany w Sejmie. Doceniając ogromną wagę podjętej przez Senat RP inicjatywy zmierzającej do poprawy sytuacji rodziców, którzy na skutek utraty dziecka, którego płci nie da się ustalić, nie otrzymywali żadnego wsparcia ze strony organów państwa, Rzecznik zwrócił się<sup>620</sup> do Marszałka Sejmu z prośbą o rozważenie podjęcia działań, mogących pomóc w zakończeniu procesu legislacyjnego tego niezwykle ważnego społecznie projektu w czasie obecnej kadencji Sejmu i Senatu RP.

Rzecznik zwrócił się<sup>621</sup> także do Marszałka Senatu RP z prośbą o rozważenie podjęcia działań, mogących pomóc w zakończeniu procesu legislacyjnego projektu dotyczącego poprawy sytuacji rodziców, którzy na skutek utraty dziecka, którego płci nie da się ustalić, nie otrzymali żadnego wsparcia ze strony organów państwa.

---

<sup>620</sup> VII.534.18.2015 z 7 czerwca 2019 r.

<sup>621</sup> Pismo z 16 grudnia 2019 r.

# 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. Gwarancje procesowe dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problematyka związana z ustanowieniem gwarancji procesowych mających zapewnić dzieciom będącym podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym możliwości zrozumienia i śledzenia przebiegu tego postępowania. Niezmiernie ważne są również zagadnienia związane z wykonywaniem przysługującego dzieciom prawa do rzetelnego procesu sądowego oraz zapobieganiem ponownemu popełnianiu przez nie czynów zabronionych, a także wspieraniem ich integracji społecznej. Zgodnie z art. 24 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym<sup>622</sup> (dalej jako: „dyrektywa 2016/800”) państwa członkowskie UE mają obowiązek wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania w terminie do dnia 11 czerwca 2019 r.

Rzecznik wskazał, że w myśl art. 4 ust. 1 dyrektywy 2016/800 obowiązkiem państwa jest zagwarantowanie, aby w sytuacji gdy dzieci zostają poinformowane, że są podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym, niezwłocznie udzielono im informacji o przysługujących im prawach oraz o ogólnych aspektach przebiegu postępowania. Państwo ma również obowiązek udzielania dzieciom informacji o prawach ustanowionych w dyrektywie. Ponieważ prawo małoletniego podejrzanego (oskarżonego) w postępowaniu karnym do informacji ma tak szczególne znaczenie, istotne jest, by nie tylko następowało na piśmie lub ustnie, ale żeby było sformułowane w prostym i przystępnym języku. Z uwagi na to, że rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach podejrzanego w postępowaniu karnym nie określa specjalnej formuły pouczenia dla dzieci będących podejrzanymi w postępowaniu karnym, należałoby w ramach wykonania przedmiotowej dyrektywy, opracować specjalną formę pouczenia dla dzieci, z uwzględnieniem wytycznych określonych w dyrektywie.

Zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy 2016/800 obowiązkiem państwa jest zapewnienie dzieciom możliwości skorzystania z pomocy adwokata bez zbędnej zwłoki po tym, jak zostaną poinformowane, że są podejrzanymi lub oskarżonymi. Przez pomoc adwokata należy rozumieć: prawo dziecka

<sup>622</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/800 z 11 maja 2016 r.

do spotkania się na osobności i porozumiewania się z reprezentującym je adwokatem, także przed przesłuchaniem przez policję lub inny organ ścigania lub organ sądowy; prawo do obecności adwokata przy przesłuchaniu oraz by adwokat miał możliwość skutecznego udziału w przesłuchaniu; korzystanie z pomocy adwokata przynajmniej podczas następujących czynności dochodzeniowo-śledczych: okazania, konfrontacji oraz eksperymentów procesowych polegających na odtworzeniu przebiegu czynu zabronionego. Rzecznik zauważył, że przepisy polskiego Kodeksu postępowania karnego w ogóle nie regulują kwestii obecności adwokata osoby podejrzanej podczas czynności z jej udziałem. Możliwość przesłuchania z udziałem obrońcy, ale jedynie już „ustanowionego” w sprawie przewiduje co prawda art. 301 k.p.k., ale również on nie daje podstaw do konsultacji przed przystąpieniem do przesłuchania.

W celu zapewnienia dzieciom będącym podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym dostatecznej ochrony, przesłuchania przez policję lub przez inne organy ścigania należy nagrywać w postaci zapisu audiowizualnego, jeżeli jest to działanie proporcjonalne, biorąc pod uwagę między innymi ewentualną obecność adwokata oraz ewentualny fakt pozbawienia dziecka wolności, z zastrzeżeniem, że należy przede wszystkim uwzględniać najlepszy interes dziecka. W ocenie Rzecznika obecnie obowiązujący system nagrywania czynności protokolowanych w postępowaniu przygotowawczym przewidziany w art. 147 § 1 k.p.k., ze względu na swą fakultatywność, nie jest wystarczający do pełnienia takiej funkcji gwarancyjnej. Zasadne wydaje się zatem wprowadzenie obligatoryjnego nagrywania przesłuchania oraz czynności dowodowych z udziałem dziecka będącego podejrzanym lub oskarżonym.

Zgodnie z dyrektywą dzieci przebywające w areszcie powinny korzystać ze specjalnych środków ochrony. Należy je odseparować od osób dorosłych, chyba że rozwiązanie przeciwne zostanie uznane za zgodne z najwyższym dobrem dziecka. Rzecznik zwrócił uwagę, że polski Kodeks karny wykonawczy operuje pojęciem młodociani, podczas gdy dyrektywa dotyczy dzieci, które w samym kodeksie nie są wyodrębnionym podmiotem i nie znajdują szczególnej ochrony. Ponadto, polskie prawo nie posługuje się określeniem „najwyższe dobro dziecka”, a jedynie „szczególnymi względami wychowawczymi” lub „uzasadnionymi wypadkami”.

Dyrektywa zakłada także, że dzieci powinny mieć prawo do tego, by podczas rozprawy oraz posiedzeń sądowych, w których uczestniczą, towarzyszył im podmiot odpowiedzialności rodzicielskiej. Obowiązkiem państwa jest przyjęcie takich praktycznych rozwiązań, by dzieci mogły wykonywać prawo do tego, by podczas rozprawy oraz posiedzeń sądowych, w których uczestniczą, towarzyszyła im taka osoba, a także rozwiązań dotyczących warunków, zgodnie z którymi osoba towarzysząca może zostać wykluczona czasowo z uczestnictwa w rozprawie lub posiedzeniu sądowym. W opinii Rzecznika należy postulować uwzględnienie tych rozwiązań w polskim Kodeksie postępowania karnego.

Zgodnie z regulacjami zawartymi w dyrektywie obowiązkiem państwa jest też przeszkolenie pracowników organów ścigania i ośrodków detencyjnych, którzy zajmują się dziećmi. Szkolenie powinno zostać zorganizowane na poziomie odpowiadającym ich kontaktom z dziećmi. Powinno również dotyczyć praw przysługujących dzieciom, odpowiednich technik prowadzenia przesłuchań, psychologii dziecięcej i komunikowania się w języku dostosowanym do poziomu dziecka. Państwo ma także obowiązek podjąć właściwe środki, tak aby sędziowie, prokuratorzy prowadzący postępowania karne z udziałem dzieci oraz prawnicy występujący w roli obrońców dzieci posiadali spe-

cyjne kwalifikacje w tej dziedzinie. Rzecznik zwrócił się<sup>623</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie zainicjowania odpowiednich zmian legislacyjnych i poinformowanie o zajęтым stanowisku w tej materii.

## 2. Sytuacja prawna dzieci ze związków osób tej samej płci

Wyrokiem z 10 października 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił<sup>624</sup> wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz decyzję Wojewody w przedmiocie odmowy transkrypcji brytyjskiego aktu urodzenia, w którym jako rodzice wskazane zostały dwie matki, obywatelki Polski. NSA wskazał, że zarówno organy administracji publicznej, jak i sąd pierwszej instancji powinny być kierować się zasadą priorytetu dobra dziecka, wynikającą z Konwencji o prawach dziecka. Ponadto NSA powołał się na wynikającą z Prawa o aktach stanu cywilnego<sup>625</sup> obowiązek transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego, w sytuacji w której obywatel Polski, którego sprawa dotyczy, ubiega się o polski dokument tożsamości lub nadanie numeru PESEL. W ocenie NSA odmowa transkrypcji aktu ze względu na porządek publiczny, równoznaczna z odmową wydania dziecku dokumentu potwierdzającego jego tożsamość – obywatelstwo nabyte z mocy prawa – nie jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa. Do Rzecznika docierały jednak informacje, że urzędy stanu cywilnego napotykały problemy z wykonaniem ww. wyroku, a Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie poszukuje rozwiązania tych trudności. Rzecznik zauważył, iż odmowa transkrypcji aktu urodzenia prowadzi do uniemożliwienia nadania dziecku numeru PESEL oraz wydania polskiego dowodu tożsamości, których pozbawienie wiąże się z licznymi negatywnymi konsekwencjami. Nie ulega wątpliwości, że w najlepszym interesie dziecka jest dokonanie transkrypcji aktu urodzenia i umożliwienie wydania dokumentu tożsamości i nadania numeru PESEL. Realizacja tego interesu nie powinna zostać zakłócona przez organizacyjno-techniczne problemy związane z używaniem wzoru formularza aktu urodzenia. Rzecznik zwrócił się<sup>626</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o udzielenie informacji, czy planowana jest zmiana przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie wzorów dokumentów wydawanych z zakresu rejestracji stanu cywilnego<sup>627</sup>, a jeśli nie, jakie inne działania zostały lub zostaną podjęte w celu umożliwienia urzędom stanu cywilnego dokonywania przedmiotowych transkrypcji, warunkujących uzyskiwanie odpowiednich dokumentów tożsamości, a także dostęp do usług publicznych oferowanych polskim obywatelom.

W ocenie<sup>628</sup> Ministra propozycja zawarta w wystąpieniu Rzecznika byłaby sprzeczna z polskimi zasadami ustalającymi pochodzenie dziecka, uregulowanymi w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Z przywołanej regulacji wynika jednoznacznie, że matką dziecka jest kobieta, która je urodziła. Natomiast przepisy dotyczące ojcostwa, niezależnie od sposobu jego ustalenia, zawsze jako ojca dziecka wymieniają mężczyznę. Konsekwencją ww. ustawowych rozwiązań są wzory odpisów

<sup>623</sup> II.510.820.2018 z 11 marca 20109 r.

<sup>624</sup> Sygn. akt II OSK 2552/16.

<sup>625</sup> Ustawa z 28 listopada 2014 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 1741).

<sup>626</sup> XI.534.4.2016 z 11 marca 2019 r.

<sup>627</sup> Rozporządzenie z 29 stycznia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 194).

<sup>628</sup> Pismo z 3 czerwca 2019 r.

aktu urodzenia (zpełne i skrócone), które zostały określone w rozporządzeniu w sprawie wzorów dokumentów wydawanych z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Nie bez znaczenia pozostaje również konstytucyjna zasada ustrojowa dotycząca opieki Państwa nad małżeństwem i rodziną. Zgodnie z art. 18 Konstytucji małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. W tej sytuacji Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie będzie podejmował oraz inicjował działań legislacyjnych zmierzających do zmiany przepisów przywołanego rozporządzenia.

### 3. Opieka przedszkolna nad dziećmi z chorobami przewlekłymi

W 2019 r. Rzecznik powrócił do kwestii problemów rodziców dzieci z chorobami przewlekłymi oraz opieki przedszkolnej nad tą grupą najmłodszych. Choć w wielu przypadkach dyrektorzy przedszkoli, nauczyciele i inni pracownicy wykazują się dobrą wolą i wychodzą naprzeciw potrzebom dzieci, które wymagają specjalistycznej diety lub podawania leków, nadal Rzecznik informowany jest o sytuacjach, w których rodzice otrzymują decyzję o odmowie przyjęcia dziecka do przedszkola ze względu na jego stan zdrowia. Budzi to poważne wątpliwości dotyczące praktycznej realizacji zagwarantowanych konstytucyjnie praw dziecka oraz prawa do nauki.

Dyrektorzy przedszkoli uzasadniają odmowne decyzje trudnościami lokalowymi, niewystarczającymi kompetencjami personelu, brakiem możliwości uzyskania zgody pracowników placówki na podejmowanie odpowiednich działań oraz obawą przed ponoszeniem odpowiedzialności za ewentualne błędy. Przede wszystkim zaś wskazują na brak precyzyjnych przepisów w tym zakresie. Wobec powyższego, w ocenie Rzecznika wskazane jest niezwłoczne przyjęcie rozwiązań systemowych w zakresie udzielania pomocy podczas pobytu dziecka w przedszkolu. Zarówno dyrektorzy przedszkoli, jak i rodzice dzieci przedszkolnych z zadowoleniem przyjęliby wprowadzenie przepisów prawnych, które w sposób jasny określą obowiązki pracowników placówek oraz uprawnienia rodziców. Jednocześnie należy zadbać, aby pracownicy przedszkoli uzyskali wsparcie oraz rzetelne szkolenie na temat sposobów postępowania w przypadku najczęściej występujących chorób. Rzecznik zwrócił także uwagę, że w dniu 12 marca 2019 r. Rada Ministrów przyjęła Projekt ustawy o opiece zdrowotnej nad uczniami, który określa m.in. sposoby sprawowania opieki nad uczniami przewlekle chorymi i niepełnosprawnymi podczas pobytu w szkole. W odpowiedzi na jedno z wystąpień Rzecznika Minister Zdrowia poinformował zaś, że nie wykluczono możliwości zastosowania w przyszłości analogicznych rozwiązań w odniesieniu do dzieci uczęszczających do przedszkoli. Rzecznik zwrócił się<sup>629</sup> zatem do Ministra Zdrowia i Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o dokonanie analizy sytuacji dzieci przedszkolnych z chorobami przewlekłymi i podjęcie współpracy w celu zapewnienia wszystkim dzieciom równych szans w dostępie do opieki przedszkolnej.

Minister Edukacji Narodowej poinformował<sup>630</sup>, że w celu wzmocnienia opieki nad dziećmi przewlekle chorymi przebywającymi w przedszkolu, w tym także w kontekście podawania leków, czy też wykonywania przez pracowników przedszkola określonych czynności diagnostycznych u tych

<sup>629</sup> VII.7037.118.2017 z 30 marca 2019 r.

<sup>630</sup> Pismo z 17 kwietnia 2019 r.

dzieci Ministerstwo Edukacji Narodowej zwróciło się do Ministerstwa Zdrowia z prośbą o podjęcie wspólnych działań, których efektem będzie analiza obecnych rozwiązań i przedstawienie rekomendacji do określenia kierunku ewentualnych zmian.

Minister Zdrowia wyjaśnił<sup>631</sup>, że podawanie leków dziecku przewlekłe choremu, bez względu na rodzaj schorzenia, jest elementem opieki nad dzieckiem. Jakkolwiek brak jest przepisów określających szczegółowo te elementy opieki, które mają na celu zachowanie zdrowia dziecka, przyjmuje się, że działania podejmowane przez nauczycieli i wychowawców w placówkach oświatowych (w przedszkolach i w szkołach) mogą być analogiczne do tych, jakie w podobnych sytuacjach podejmowałoby rodzice lub inni prawni opiekunowie dziecka. W sytuacji, gdy podczas pobytu w przedszkolu istnieje konieczność podawania dziecku leków bądź zastosowania innych działań – niezbędne jest upoważnienie przez rodziców dziecka oraz zgoda pracownika przedszkola. Określenie zasad i sposobu postępowania oraz udzielenia pomocy dziecku z chorobą przewlekłą podczas pobytu w placówce oświatowej, jak również zapewnienie odpowiednich szkoleń dla pracowników, pozostaje w kompetencji dyrektora tej placówki, we współpracy z rodzicami dziecka oraz lekarzem sprawującym nad nim opiekę.

#### **4. Brak wsparcia dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością, w kryzysie psychicznym po uzyskaniu pełnoletności**



Omówienie:

art. 69 – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami.

#### **5. Brak właściwych warunków w poczekalniach dla osób odwiedzających więźniów, przybyłych do jednostek penitencjarnych z małymi dziećmi**

Rzecznik już w 2018 r. przedstawił Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej problem matek, które z małymi dziećmi przyjeżdżają na widzenia z bliskimi pozbawionymi wolności. Skarżyły się one, że po kilku godzinach w podróży spędzają długi czas w poczekalniach, gdzie nie ma miejsca do karmienia i przewijania dziecka czy stanowiska do podgrzewania posiłków. Są więzienia, gdzie do samej sali widzeń nie można zabrać ani posiłku dla dziecka ani jednorazowej pieluchy (dziecko trzeba przewinąć albo przed albo po widzeniu).

Służba Więzienna zgodziła się, że problem istnieje, także dlatego, że infrastruktura więziennictwa jest przestarzała, a w poczekalniach nie ma możliwości wyodrębnienia miejsc do przewijania i karmienia dzieci. Centralny Zarząd SW podjął działania w celu opracowania dokumentu zawierającego kompleksowe uregulowania w tej sprawie.

Rzecznik zwrócił się<sup>632</sup> do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o przedstawienie informacji na temat przyjętych przez Służbę Więzienną rozwiązań w przedmiotowej sprawie oraz nadesłanie kopii dokumentów (wytycznych, instrukcji) stanowiących o powyższym.

<sup>631</sup> Pismo z 11 maja 2019 r.

<sup>632</sup> IX.517.2564.2017 z 9 października 2019 r.

W odpowiedzi wskazano<sup>633</sup>, że dokument, w którym zamierzano kompleksowo uregulować przedmiotowe kwestie, nie znalazł akceptacji wśród komórek merytorycznych Centralnego Zarządu Służby Więziennej i jego dalsze procedowanie zostało zakończone, bez nadania mu dalszego biegu.

## **6. Konieczność uregulowania przepisów dotyczących uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych, obecnych przy kontaktach rodziców z dzieckiem**

Rzecznik zwrócił uwagę na brak szczegółowego uregulowania postępowania wykonawczego w sprawach rodzinnych i opiekuńczych, a w szczególności praw i obowiązków kuratorów sądowych w postępowaniu wykonawczym, realizujących orzeczenia sądów regulujące kontakty rodziców (rodzica) z dzieckiem w obecności kuratora. W obowiązującym stanie prawnym, jedynymi przepisami regulującymi uprawnienia i obowiązki kuratorów sądowych obecnych, na mocy orzeczenia sądu, przy kontaktach rodzica z dzieckiem są przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych<sup>634</sup>.

Zgodnie z przepisami Kodeksu kontakty z dzieckiem mogą być ograniczone przez sąd m.in. poprzez obowiązek spotykania się z dzieckiem wyłącznie w obecności kuratora sądowego. Z przepisów wykonawczych (rozporządzenia) wynika zaś jedynie tyle, że kurator ma stawić się w określonym przez sąd miejscu i terminie, być obecnym przez cały czas trwania kontaktu, a jego wyraźnie wyartykułowanym zadaniem jest dbałość o to, aby kontakt nie trwał dłużej niż postanowił sąd. Tak ogólnikowa regulacja omawianego zagadnienia jest, zdaniem Rzecznika, dalece niewystarczająca. Duża liczba skarg wpływających do Biura RPO dotycząca pracy właśnie kuratorów sądowych uwypukla braki obecnie obowiązujących przepisów. Skargi te dotyczą często przebiegu spotkania rodzica z dzieckiem w obecności kuratora i sposobu, w jaki powinien zachowywać się kurator uczestnicząc w tych spotkaniach. Skarżący z jednej strony podnoszą nadmiernie – w ich ocenie – aktywną postawę kuratora podczas obecności przy kontaktach z dzieckiem. W innych skargach podnoszona jest bierność kuratorów, w których część rodziców chciałaby upatrywać swoistego „rozmjemy” i „strażnika” dbającego o prawidłowy przebieg ich kontaktów z dzieckiem. Problemy związane z brakiem szczegółowej regulacji prawnej w zakresie statusu kuratora sądowego, obecnego podczas kontaktów z dzieckiem, podnoszą również sami kuratorzy. Są oni bowiem często stawiani przed sytuacją, gdy kontakt rodzica z dzieckiem przebiega tak pomyślnie, że przerywanie go z powodu upływu wyznaczonego przez sąd czasu wydaje się sprzeczne z dobrem dziecka. Z drugiej strony kurator nie jest uprawniony do interwencji, gdy zauważy niepokojące go zachowania, które np. mogą zagrażać dziecku, jak również nie posiada narzędzi umożliwiających mu przerwanie takiego kontaktu. Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się<sup>635</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o pilne podjęcie działań legislacyjnych polegających na doprecyzowaniu przepisów doty-

<sup>633</sup> Pismo z 12 listopada 2019 r.

<sup>634</sup> Rozporządzenie z 12 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 989).

<sup>635</sup> IV.7021.28.2019 z 22 stycznia 2019 r.



czących uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych, zobowiązanych do uczestnictwa w ustalonych orzeczeniem sądu kontaktach dziecka z rodzicem.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>636</sup>, że w resorcie sprawiedliwości trwają prace nad projektem ustawy o kuratorskiej służbie sądowej, który obejmuje również nowelizację przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie poruszonego przez Rzecznika.

Projekt ustawy o kuratorskiej służbie sądowej, zamieszczony na stronach Rządowego Centrum Legislacji pod koniec poprzedniej kadencji Sejmu RP, zawierający w art. 119 projektu propozycję nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego, mającą na celu m.in. rozszerzenie obowiązków kuratorów sądowych obecnych przy kontaktach rodziców z dzieckiem czyni to jednak w sposób minimalny. Proponowany art. 605<sup>15</sup> § 2 Kodeksu postępowania cywilnego stanowi, że jeżeli sąd nie postanowił inaczej, albo co innego nie wynika z ugody zawartej przed sądem, kurator sądowy, któremu zlecono obecność przy kontaktach, stawia się w określonym w orzeczeniu sądu lub ugodzie zawartej przed sądem terminie i miejscu oraz obecny jest przez cały czas trwania kontaktu, który jest niezbędny do prawidłowego wykonania orzeczenia, w szczególności przy rozpoczęciu lub zakończeniu spotkania. Paragraf 3 stanowi, że kurator sądowy obecny przy kontaktach czuwa nad realizacją orzeczenia sądu lub ugody zawartej przed sądem w zakresie terminów, czasu i miejsca spotkania oraz ustalonego sposobu kontaktów. Zdaniem Rzecznika ta zmiana nie rozwiąże problemów, jakie napotykają kuratorzy sądowi przy wykonywaniu orzeczeń sądowych. Przepis ten w żaden sposób nie obejmuje problematyki, którą poruszył Rzecznik w poprzednim wystąpieniu. Problematyka ta, dotycząca najbardziej „życiowych” kwestii (wizyty w toalecie, posiłki, bilety wstępu), nadal pozostaje nierozwiązana. Zgłaszane przez samych kuratorów problemy związane z wielogodzinnym kontaktem, przemieszczaniem się czy miejscem spotkania na basenie, w parku rozrywki, stwarzają niestety dość szerokie pole do interpretacji, nie zawsze zgodnej z intencjami Sądu, który określił sposób realizacji kontaktów, a przez to rodzącej obawy o zagrożenie dobra dziecka. Kolejną kwestią, która budzi wątpliwości Rzecznika, jest treść proponowanego art. 119 projektu ustawy, zmieniającego Kodeks postępowania cywilnego i wprowadzającego art. 605<sup>13</sup> § 2 oraz § 3 do k.p.c. Proponowane przepisy formułują fakultatywność okresowego wysłuchiwanie przez sąd osób poddanych opiece lub kurateli. Zdaniem Rzecznika sądy opiekuńcze powinny mieć obowiązek okresowego wysłuchiwanie takich osób, bowiem wydaje się to niezbędnym elementem faktycznego wykonywania nadzoru nad sprawowaniem opieki i kurateli, zgodnie z art. 165 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Nadzór ten nie jest jednak pełny i efektywny, jeśli sąd pozbawiony jest informacji od samych podopiecznych, a opiera się na informacjach od tych osób, które mają być nadzorowane, zawartych w ich zaledwie corocznych sprawozdaniach. Podobnie uzasadniona jest zmiana projektowanego art. 605<sup>13</sup> § 3 k.p.c., który w proponowanej treści zakazuje zlecania kuratorom sądowym czynności w domach pomocy społecznej albo placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku. Sąd opiekuńczy ma się w sprawach osób poddanych opiece lub kurateli zwracać o pisemną informację o tych osobach, w szczególności w zakresie stanu zdrowia i warunków opieki, do dyrektorów tych domów i placówek. Jednak trudno oczekiwać, jak zakłada omawiany projekt, by dyrektorzy placówek zgłaszali do sądu zaniedbania w całodobowej

<sup>636</sup> Pismo z 27 lutego 2019 r.

opiece sprawowanej przez personel swoich placówek czy zagrożenia zdrowia osób poddanych opiece lub kurateli. W tym stanie rzeczy zasadne jest upoważnienie kuratorów sądowych do dokonywania czynności w placówkach całodobowej opieki. Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się<sup>637</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych w zakresie szczegółowego uregulowania praw i obowiązków kuratorów.

W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi Minister poinformował<sup>638</sup>, że resort potwierdził aktualność omawianego projektu ustawy o sądowej służbie kuratorskiej oraz potrzebę dalszych prac legislacyjnych. Na obecnym etapie nie zostały podjęte decyzje co do ostatecznego kształtu projektowanych regulacji. Sprawa ta będzie więc nadal monitorowana przez Rzecznika.



### Prawo dziecka do utrzymywania i rozwijania relacji z rodzicem pozbawionym wolności

Do Rzecznika wpływają skargi dotyczące sposobu realizacji widzeń z małymi dziećmi. Pozbawieni wolności rodzice żalą się, że podczas realizacji widzenia z dziećmi nie mają możliwości spędzenia z nimi czasu w kąciku zabaw w sali widzeń, mimo iż wyrażały one chęć wspólnej zabawy. W wielu bowiem jednostkach co do zasady istnieje zakaz przebywania skazanego w kąciku zabaw wspólnie z dziećmi. Dyrektorzy wyjaśniają, że decyzja ta jest podyktowana koniecznością zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w jednostce.

Kwestią bezsporną jest, że zapewnienie porządku i bezpieczeństwa jest jednym z podstawowych obowiązków Służby Więziennej. Jednakże Służba Więzienna ma również inny obowiązek – umożliwić osobom pozbawionym wolności kształtowanie społecznie pożądanych postaw. Dla osiągnięcia tego celu, Służba Więzienna prowadzi zindywidualizowane oddziaływania wobec skazanych, uwzględniając m.in. potrzebę podtrzymywania kontaktu z rodziną. Z psychologicznego punktu widzenia, niezwykle istotne jest podtrzymywanie prawidłowej więzi emocjonalnej rodzica z dzieckiem. Rodzic odbywający karę pozbawienia wolności, co prawda musi liczyć się z pewnego rodzaju ograniczeniami wynikającymi z uwięzienia, jednakże redukcja kontaktu z dzieckiem w trakcie widzenia do czasu spędzonego przy stoliku, wydaje się być dolegliwe dla osadzonego i krzywdzące dla dziecka.

Rzecznik zwrócił się<sup>639</sup> do Służby Więziennej z postulatem opracowania rozwiązań, które z jednej strony nie będą godziły w bezpieczeństwo jednostki, a z drugiej pozwolą skazanym na efektywniejsze wykorzystanie czasu spędzonego z ich małymi dziećmi w trakcie realizowanego widzenia.



### Umieszczenie danych osoby nieletniej w „rejestrze pedofilów”

Do Rzecznika wpłynęła skarga matki nastolatki, której dane zamieszczono w Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym o ograniczonym dostępie. Stało się to na mocy postanowienia sądu, który udzielił dziewczynce upomnienia za czyn z art. 200a par. 2 Kodeksu karnego (składanie

<sup>637</sup> IV.7021.28.2019 z 29 listopada 2019 r.

<sup>638</sup> Pismo z 8 stycznia 2020 r.

<sup>639</sup> IX.517.1661.2019

małoletniemu poniżej lat 15., za pośrednictwem systemu teleinformatycznego lub sieci telekomunikacyjnej, propozycji obcowania płciowego, poddania się lub wykonania innej czynności seksualnej). Ponadto sąd zobowiązał ją do kontynuowania terapii psychologicznej (na którą uczęszcza). Udzielając upomnienia, sąd poinformował, że sprawa nie ma charakteru poważnego, a upomnienie to najłagodniejszy środek wychowawczy, jaki sąd może zastosować wobec osoby nieletniej. Jednak dane nieletniego, wobec którego zastosowano środki wychowawcze – nawet najłżejsze – w związku z popełnieniem czynu karalnego o charakterze seksualnym, są ujawniane z urzędu w Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym (art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym<sup>640</sup>). Dane takie nie są umieszczane w Rejestrze wyłącznie wtedy, gdy sąd tak orzeknie w szczególnie uzasadnionych wypadkach, ze względu na ochronę pokrzywdzonego lub gdy zamieszczenie danych w Rejestrze spowodowałoby niewspółmiernie surowe skutki dla nieletniego sprawcy (art. 9 ust. 3 ustawy). Zdaniem Rzecznika w sprawie rozpatrywanej przez Sąd w B. miała miejsce taka właśnie sytuacja: umieszczenie danych 16-letniej dziewczynki w Rejestrze wywołałoby dla niej ogromne i negatywne konsekwencje życiowe. Zważywszy na to, że dane te pozostają w Rejestrze jeszcze 10 lat od uzyskania przez nieletniego pełnoletności, dziewczynka mogłaby napotkać trudności w funkcjonowaniu w życiu społecznym, np. w znalezieniu pracy. Zebrany w sprawie materiał dowodowy w żadnym stopniu nie wskazuje na to, iż jest ona groźnym przestępcą seksualnym, który zagraża porządkowi społecznemu, i o którym należy ostrzec lokalną społeczność. Zachowanie nieletniej, które stało się podstawą sprawą sądową było typowym „błędem młodości” i nie miało swoich źródeł w zaburzeniach o charakterze seksualnym. Dlatego Rzecznik zgłosił<sup>641</sup> swój udział w postępowaniu i wniósł o uzupełnienie orzeczenia sądu poprzez rozstrzygnięcie o nieumieszczeniu danych nieletniej w Rejestrze. Sąd przychylił się do stanowiska Rzecznika.

<sup>640</sup> Ustawa z 13 maja 2016 r. (Dz.U. z 2018r., poz. 405).

<sup>641</sup> IV.550.1.2019

# 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. Dostępność polskich produkcji filmowych dla osób z niepełnosprawnościami**

Rzecznik pełniący także funkcję organu monitorującego wdrażanie w Polsce postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (dalej jako: „Konwencja”) oraz organu ds. równego traktowania, wielką wagę przywiązuje do kwestii zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami możliwości pełnego uczestnictwa w życiu społecznym. Konwencja opiera się m.in. na zasadach niedyskryminacji, pełnego i skutecznego udziału i włączenia w społeczeństwo oraz dostępności, zaś celem, do którego jej sygnatariusze są obowiązani dążyć jest popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne.

Niewątpliwie prawem człowieka, które zostało potwierdzone nie tylko w przywołanej Konwencji, ale też w innych normach prawa międzynarodowego, jest prawo dostępu do dóbr kultury. Konwencja w swoich postanowieniach szczegółowych wskazuje na obowiązki jej państw-stron w zakresie podjęcia środków w celu zapewnienia, aby osoby z niepełnosprawnościami miały dostęp do programów telewizyjnych, filmów, teatru i innego rodzaju działalności kulturalnej, w dostępnych dla nich formach. Zasadę upowszechniania oraz równego dostępu do dóbr kultury na gruncie prawa krajowego statuuje też art. 6 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem w Polsce wciąż aktualny pozostaje problem dostępności produkcji filmowych dla osób z niepełnosprawnościami, w szczególności braku prawnego uregulowania obowiązku zamieszczania w produkcjach filmowych udogodnień umożliwiających ich pełny odbiór przez osoby z różnego rodzaju niepełnosprawnościami. W opinii Rzecznika aby zapewnić osobom z niepełnosprawnościami dostęp do kultury filmowej na równych zasadach z innymi odbiorcami konieczne wydaje się przyjęcie rozwiązań systemowych w tym obszarze. Jak wynika bowiem z treści art. 3 ust. 1 ustawy o kinematografii to państwo sprawuje mecenat nad działalnością w dziedzinie kinematografii, jako części kultury narodowej, polegający w szczególności na wspieraniu produkcji i promocji filmu oraz upowszechniania kultury filmowej. Uczynienie kultury filmowej bardziej włączającą z pewnością mieści się w zakresie zadań państwa jako mecenasa kultury. Ponadto, optymalne rozwiązanie mogłoby stanowić wprowadzenie obowiązku produkcji części kopii każdego filmu w formach dostępnych dla osób z niepełnosprawnościami. Dzięki przyjęciu takiego rozwiązania kina mogłyby wyznaczać seanse, na których emito-

wana byłaby kopia zaopatrzona w takie udogodnienia. W szczególności regulacje takie powinny dotyczyć bajek i kina rodzinnego – dzieci z niepełnosprawnością słuchu często nie znają w wystarczającym stopniu języka polskiego, wskutek tego nawet filmy wyposażone w napisy nie są dla nich dostępne. Należy równocześnie podkreślić, że wskazane obowiązki powinny objąć też w dalszej kolejności dystrybutorów w celu zapewnienia dostępności filmów zagranicznych. Rzecznik zwrócił się<sup>642</sup> do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych postulatów oraz podjęcie działań legislacyjnych na rzecz zwiększenia dostępności produkcji filmowych dla osób z niepełnosprawnościami.

Minister zapewnił<sup>643</sup>, że resort wspiera realizację zapisów obowiązujących w aktualnym porządku prawnym, w tym wynikających z wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz podejmuje spektrum działań, które służą zapewnieniu spójności i systemowości wdrożeń podmiotów sektora kultury i dziedzictwa narodowego w podnoszenie dostępności kultury i sztuki dla osób z niepełnosprawnościami. Zaznaczył także, że działania Ministerstwa, zgodnie z obowiązującym prawem, uwzględniają nie tylko postulaty środowisk reprezentujących osoby z dysfunkcją narządu wzroku oraz dysfunkcją narządu słuchu, lecz projektowane są z uwzględnieniem opinii szerokiej grupy osób o różnych dysfunkcjach, utrudnieniach w funkcjonowaniu i rodzajach niepełnosprawności, w celu redukcji i eliminacji systemowych przyczyn wykluczenia.

## 2. Konieczność doprecyzowania regulacji dotyczącej ochrony tymczasowej zabytków



Omówienie:

art. 64 – Prawo do własności.

<sup>642</sup> XI.815.12.2019 z 7 czerwca 2019 r.

<sup>643</sup> Pismo z 17 lipca 2019 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. Likwidacja nielegalnych składowisk odpadów

Rzecznik ponownie podjął problem braku dostatecznych mechanizmów wsparcia finansowego gmin w usuwaniu odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania. W obecnym stanie prawnym obowiązek usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania spoczywa na posiadaczu odpadów. Jeżeli jednak posiadacz odpadów nie wykona swojego obowiązku, usunięcie nielegalnie składowanych lub magazynowanych odpadów spada na gminę, która musi wyasygnować środki finansowe na wykonanie zastępcze decyzji zobowiązującej do usunięcia odpadów z iluzoryczną często szansą na zwrot tych środków ze strony posiadacza odpadów. Kwoty, o których mowa są często kwotami rządu od kilku do kilkudziesięciu milionów złotych. Zainteresowane samorządy mogą uzyskać wsparcie ze strony Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w szczególności w ramach działającego od kilku lat programu „Ochrona powierzchni ziemi”. W opinii Rzecznika obecna oferta Funduszu adresowana do gmin poszukujących środków na usunięcie odpadów nielegalnie składowanych lub magazynowanych na nieruchomościach prywatnych jest niewystarczająca. Trudno bowiem inaczej wytłumaczyć fakt, że w ciągu trzech lat obowiązywania programu priorytetowego „Ochrona powierzchni ziemi”, złożone zostały jedynie dwa wnioski o przyznanie pożyczki na powyższy cel. Zdaniem Rzecznika problem nielegalnego składowania odpadów (w tym odpadów niebezpiecznych) – ze względu ma ochronę życia i zdrowia ludzkiego – powinien być rozwiązany niezwłocznie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>644</sup> do Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW z prośbą o pilne podjęcie prac w celu zmiany obowiązujących obecnie programów Funduszu dla zapewnienia gminom instrumentów finansowych adekwatnych do istniejącego problemu.

W odpowiedzi poinformowano<sup>645</sup> Rzecznika, że Fundusz na bieżąco analizuje sytuację na rynku gospodarki odpadami w kraju i dostosowuje swoją ofertę finansową do zidentyfikowanych potrzeb. W związku z czym przyjęty został nowy program priorytetowy, dedykowany przedsięwzięciom polegającym na usuwaniu i zagospodarowaniu niewłaściwie składowanych lub magazyn-

<sup>644</sup> V.7204.29.2018 z 27 lutego 2019 r.

<sup>645</sup> Pismo z 11 czerwca 2019 r.

nowanych odpadów wraz z przeprowadzeniem remediacji powierzchni ziemi w zakresie skutków spowodowanych oddziaływaniem usuwanych odpadów. Beneficjentami tego programu mogą być jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki. Program ten oferuje wsparcie w formie dotacji lub pożyczki.

Rzecznik z uznaniem przyjął informację o wprowadzeniu przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nowego programu priorytetowego „Usuwanie porzuconych odpadów”. Jednak po zapoznaniu się ze szczegółowymi warunkami programu Rzecznik powziął wątpliwość, czy spotka się on z zainteresowaniem jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem Rzecznika, w sytuacji braku możliwości wyegzekwowania usunięcia odpadów lub kosztów usunięcia w trybie wykonania zastępczego od „sprawcy” zanieczyszczenia to Fundusz, do którego trafiają środki m.in. z opłat za składowanie odpadów, powinien interweniować. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>646</sup> do Zastępcy Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z prośbą o odniesienie się do przedstawionych kwestii i wyjaśnienie zasad partycypacji w przywołanym wyżej programie.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

## **2. Ustawa o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw**

Część regulacji zawartych w uchwalonej przez Sejm RP w dniu 19 lipca 2019 r. ustawie o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw wzbudziła istotne wątpliwości Rzecznika co do ich wpływu na realizację wolności i praw jednostki. Zasadnicze uwagi w tym zakresie Rzecznik przedstawił<sup>647</sup> w wystąpieniu skierowanym do Marszałka Senatu RP. W związku jednak z tym, że zastrzeżenia Rzecznika nie zostały uwzględnione przez Senat RP, a ustawa ta, w ocenie RPO, stanowi zagrożenie dla praw i wolności obywatelskich, Rzecznik zwrócił się<sup>648</sup> do Prezydenta RP o odmowę jej podpisania.

Uwagi krytyczne Rzecznika dotyczyły w szczególności drastycznego ograniczenia praw społeczności lokalnej do uczestniczenia w postępowaniach środowiskowych prowadzonych w oparciu o nowelizowaną ustawę. Zasadnicze elementy wprowadzonej nowelizacji obejmują bowiem: zmniejszenie (z 20 do 10) liczby stron postępowania, od której uzależniona jest możliwość zastosowania w postępowaniu art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego (a zatem możliwość odstąpienia od „imiennego” dokonywania doręczeń, w tym doręczenia decyzji na rzecz zawiadomiania stron obwieszczeniami) – nowe brzmienie art. 74 ust. 3 ustawy; zmianę zasad określania obszaru oddziaływania przedsięwzięcia – ma być nim „przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu”;

<sup>646</sup> V.7204.29.2018 z 8 lipca 2019 r.

<sup>647</sup> V.7200.16.2019 z 19 lipca 2019 r.

<sup>648</sup> V.7200.16.2019 z 6 sierpnia 2019 r.

faktyczne wyłączenie stosowania instytucji wznowienia postępowania na żądanie podmiotu, któremu przysługiwałby przymiot strony, a bez własnej winy nie brał udziału w postępowaniu (a zatem pozbawienie tego podmiotu prawa do udziału w postępowaniu); faktyczne wykluczenie z udziału w postępowaniu właścicieli nieruchomości nieujawnionych w księgach wieczystych lub innych właściwych rejestrach w powiązaniu z ograniczeniami we wznowieniu.

W ocenie Rzecznika przyjęte rozwiązania budzą zasadnicze wątpliwości co do zgodności z prawem unijnym i wiążącym Rzeczpospolitą Polską prawem międzynarodowym. Przedstawione zastrzeżenia są tylko niektórymi, jakie wywołuje ta nowelizacja. Skutki jakie dla sfery ochrony praw jednostki niesie przyjęta omawianą nowelizacją zmiana stanu prawnego wymagają zaś, w ocenie Rzecznika, wnikliwego rozpatrzenia podniesionych argumentów przez Sejm. Z uwagi na powyższe, Rzecznik zwrócił się do Prezydenta o skorzystanie z kompetencji określonej w art. 122 ust. 5 Konstytucji i przekazanie ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw do ponownego rozpatrzenia Sejmowi.

W dniu 14 sierpnia 2019 r. Prezydent RP podpisał ustawę kwestionowaną przez Rzecznika.

### 3. Problem immisji odorowych

W 2018 r. wraz z przedstawicielami organizacji społecznych Rzecznik zwrócił się do Ministra Środowiska ze wspólnym apelem o podjęcie niezbędnych działań na rzecz zintensyfikowania poziomu ochrony przed uciążliwościami zapachowymi i wprowadzenia kompleksowych rozwiązań prawnych zmierzających do uregulowania tej materii. Niestety, do Rzecznika nie wpłynęła odpowiedź Ministra na przedmiotowy apel.

Tymczasem kwestia uciążliwości zapachowych jest przedmiotem licznych skarg wpływających do Biura RPO od obywateli mieszkających w pobliżu zakładów przemysłowych, ferm chowu trzody chlewnej, drobiu, zwierząt futerkowych, wysypisk, składowisk oraz spalarni odpadów, ubojni i innych obiektów, których funkcjonowanie prowadzi do powstawania uciążliwych zapachów. W Polsce brak jest bowiem instrumentów prawnych, za pomocą których organy ochrony środowiska byłyby uprawnione do przeprowadzenia kontroli w zakresie określenia uciążliwości zapachowych, w tym pomiarów kontrolnych jakości powietrza oraz wydawania stosownych wystąpień pokontrolnych oraz decyzji. W latach 2006–2014 Rzecznicy Praw Obywatelskich poprzednich kadencji sygnalizowali konieczność podjęcia pilnych działań mających na celu poprawę sytuacji obywateli w przedmiotowym obszarze. Pomimo to, problem immisji odorowych pozostaje nierozwiązany. Zgodnie z art. 68 ust. 4 Konstytucji szczególnym obowiązkiem państwa jest zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Dlatego też należy uznać, iż zagadnienie przeciwdziałania uciążliwościom odorowym stanowi część zadań władz publicznych odnoszącą się również do kwestii zdrowia publicznego. Wskazuje to na konieczność zorganizowania służb publicznych w taki sposób, który mógłby wyeliminować niebezpieczne dla zdrowia zjawiska. W ramach realizacji tego obowiązku istnieje, wobec wyżej przedstawionych argumentów, konieczność wyposażenia służb publicznych w efektywne mechanizmy zapobiegania zagrożeniu dla zdrowia publicznego, jakim jest długotrwała ekspozycja na uciążliwości odorowe. Mając na uwadze, iż nie uzyskano odpowiedzi Ministerstwa Środowiska na przedmiotowy



apel, Rzecznik zwrócił się<sup>649</sup> do Premiera z prośbą o poinformowanie o stanowisku ww. resortu wobec konieczności podjęcia działań na rzecz zintensyfikowania poziomu ochrony przed uciążliwościami zapachowymi i wprowadzenia kompleksowych rozwiązań prawnych zmierzających do uregulowania tej materii.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>650</sup>, że mając na uwadze zakres przedmiotowy pisma oraz przepisy ustawy o petycjach pismo Rzecznika z dnia 18 października 2018 r. zostało zakwalifikowane jako petycja wielokrotna. Zgodnie z przepisami ww. ustawy Ministerstwo Środowiska na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej w zakładce „petycje” ogłasza sposób załatwienia petycji wielokrotnej. Ponadto „ogłoszenie to zastępuje zawiadomienie, o którym mowa w art. 13 ust. 1”, który stanowi, że „podmiot rozpatrujący petycję zawiadamia podmiot wnoszący petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej”. Mając na uwadze powyższe Minister poinformował, że pismem z dnia 21 grudnia 2018 r., zgodnie z zakresem kompetencji, udzielił odpowiedzi na petycję wielokrotną, w skład której wchodziło również pismo Rzecznika. Zgodnie z obowiązującymi przepisami odpowiedź ta została umieszczona na stronie internetowej BIP Ministerstwa Środowiska.

#### **4. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko**

W dniu 9 września 2019 r. w Sejmie RP złożony został projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>651</sup>. Analiza tego projektu prowadzi jednak do wniosku, że nowelizacja ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (dalej jako: „p.g.g.”) pozbawi samorząd gminny prawa kształtowania polityki przestrzennej na jego terenie – w zakresie wydobywania węgla kamiennego lub węgla brunatnego ze złóż zakwalifikowanych rozporządzeniem Rady Ministrów jako te o „podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej”, podczas, gdy – na mocy art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej jako: „u.p.z.p.”) – kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, należy do zadań własnych gminy.

W wystąpieniu do Marszałka Sejmu RP Rzecznik zwrócił<sup>652</sup> uwagę, że już samo uzasadnienie projektu ustawy nie spełnia wymagań przewidzianych prawem, w szczególności zaś nie zawiera wyjaśnienia potrzeby i celu wydania ustawy, a także przedstawienia rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana. Uzasadnienie projektu jest ogólne i w najmniejszym stopniu nie wyjaśnia, w jaki sposób mają zostać wyważone proporcje pomiędzy zakładanym celem ustawy (realizacją interesu publicznego w postaci bezpieczeństwa energetycznego), a koniecznością respektowania innych konstytucyjnie chronionych wartości, jak przede wszystkim prawa do ochrony

<sup>649</sup> V.7203.78.2017 z 28 marca 2019 r.

<sup>650</sup> Pismo z 8 kwietnia 2019 r.

<sup>651</sup> Druk sejmowy nr 3818.

<sup>652</sup> IV.7000.432.2019 z 8 października 2019 r.

środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Brak jest w uzasadnieniu projektu jakichkolwiek analiz wskazujących, że konieczne i właściwe jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego – w sposób proponowany w projekcie, jak również brak jest symulacji ukazujących wpływ projektowanych regulacji na bezpieczeństwo energetyczne. Rzecznik zauważył, że zaproponowane zmiany wychodzą naprzeciw oczekiwaniom inwestorów, dla których zasadnicze znaczenie ma szybkość procedowania, gwarantująca jak najszybsze rozpoczęcie wykonywania zamierzonej działalności. Drastycznie natomiast ograniczają one uprawnienia społeczności lokalnej do uczestniczenia w postępowaniu o wydanie decyzji o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia – stroną postępowania jest wyłącznie inwestor. Jasno także wskazano w projekcie, iż wyłączone jest wzięcie udziału w postępowaniu przez organizację społeczną. Rzecznik podkreślił, że na gruncie analizowanego projektu zasadniczą przesłanką odmowy udzielenia wnioskodawcy utworzenia obszaru specjalnego przeznaczenia nie jest – jak dotychczas: niezgodność inwestycji z przeznaczeniem nieruchomości określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ewentualnie z postanowieniami studium, lecz „niezgodność terenu objętego wnioskiem z racjonalnym zagospodarowaniem danego złoża, wynikającym z jego uwarunkowań geologicznych”. Nie ulega wątpliwości, że optyka projektu nakierowana jest na interes inwestora, a nie na interes społeczności lokalnej, wyrażony w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Omawiany projekt nie uwzględnia również faktu, iż zgodnie z unormowaniami konstytucyjnymi w podziale terytorialnym państwa szczególną i podstawową rolę spełnia gmina, która stanowi podstawową jednostkę samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 Konstytucji), powołaną do realizacji wszelkich zadań publicznych niezastrzeżonych dla innych JST (zasada domniemania właściwości gminy). Zastrzeżenia budzi też zaproponowana w projekcie treść przepisów przejściowych: w postępowaniach wszczętych przed wejściem w życie ustawy należy stosować przepisy znolizowane; toczące się postępowania mają zostać zawieszane do czasu uzyskania decyzji o utworzeniu obszaru specjalnego przeznaczenia (art. 3 projektu). Rzecznik wskazał, że zważywszy na skalę zaproponowanych w projekcie zmian powinien on być procedowany jako projekt rządowy (a nie tak jak obecnie – poselski), bo wówczas możliwe byłoby poddanie go koniecznym konsultacjom publicznym i uzgodnieniom. W opinii Rzecznika wdrożenie w życie przedstawionych projektem zmian w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze może doprowadzić do nieproporcjonalnej ingerencji ustawodawcy w chronione konstytucyjnie prawo własności przysługujące obywatelom, a także naruszać zasadę samodzielności gminy. Istnieją też poważne wątpliwości, czy przy nowo projektowanych procedurach zostanie zapewniony należyty poziom ochrony środowiska, czego wymaga konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju.

# Art. 75

## – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów

1. *Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałając bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.*
2. *Ochronę praw lokatorów określa ustawa.*

### 1. Problemy osób dysponujących książeczkami mieszkaniowymi

W ocenie Rzecznika istniejący katalog zdarzeń uprawniających do uzyskania premii gwarancyjnej, ściśle określony w ustawie o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wyptaconych premii gwarancyjnych<sup>653</sup> uległ wyczerpaniu. Skutkuje to tym, że nadal jeszcze ponad milion właścicieli książeczek mieszkaniowych, założonych przed dniem 23 października 1990 r. nie może ich zrealizować poprzez skorzystanie z premii gwarancyjnej. Rzecznik prowadził już w tym przedmiocie korespondencję z Ministrem Inwestycji i Rozwoju. W piśmie skierowanym w lutym 2018 r. do Biura Rzecznika Minister poinformował<sup>654</sup>, że problematyka wkładów zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych jest przedmiotem uwagi resortu i rozważane są różne koncepcje zmierzające do rozwiązania tej kwestii, biorąc pod uwagę zróżnicowane potrzeby właścicieli książeczek, a także konieczność określenia horyzontu czasowego wydatkowania środków budżetowych na ten cel. W konsekwencji, miały być określone nowe kierunki realizacji istotnych dla segmentu mieszkalnictwa działań. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>655</sup> do Ministra Inwestycji i Rozwoju z prośbą o poinformowanie, czy i ewentualnie jakie ostatecznie działania w przedmiotowej sprawie ze strony Ministerstwa zostały podjęte i na jakim etapie się aktualnie znajdują.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>656</sup>, że resort przygotował projekt nowelizacji ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wyptaconych premii gwarancyjnych. W przygotowanym projekcie proponuje się rozszerzenie katalogu czynności uprawniających do wypłaty premii gwarancyjnej m.in. o możliwość uzyskania premii w związku z wniesieniem opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, nowe przedsięwzięcia remontowe czy uwzględnienie właścicieli książeczek mieszkaniowych w kryteriach pierwszeństwa przy przeprowadzaniu naboru wniosków o zawarcie umowy najmu w programie „Mieszkanie na Start”. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju rozważa też wprowadzenie mechanizmu zarejestrowania książeczki mieszkaniowej

<sup>653</sup> Ustawa z 30 listopada 1995 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1779, ze zm.).

<sup>654</sup> Informacja RPO za 2018 r., str. 372-373.

<sup>655</sup> IV.7216.19.2016 z 6 lutego 2019 r.

<sup>656</sup> Pismo z 9 lipca 2019 r.

w banku prowadzącym obsługę rachunku, co pozwoli zweryfikować liczbę rzeczywiście istniejących książeczek. Na podstawie tej informacji zostanie przeprowadzona analiza dotycząca możliwości podjęcia dalszych rozwiązań w celu przyspieszenia realizacji procesu likwidacji książeczek mieszkaniowych. Sprawa ta wymaga dalszego monitorowania w biurze Rzecznika.

## **2. Stosowanie przez właścicieli i zarządców zasobów lokalowych podzielników kosztów ciepła dla potrzeb rozliczania kosztów ciepła dostarczanego do lokali mieszkalnych i użytkowych w budynkach wielolokalowych**

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problematyka dokonywania rozliczeń kosztów ciepła w budynkach wielolokalowych, która budzi wiele kontrowersji i jest stale poruszana w licznych skargach od obywateli wpływających do Biura RPO.

Problem ten Rzecznik poruszał już w wystąpieniach kierowanych do Ministra Energii w 2017 oraz w 2018 r. W odpowiedzi poinformowano o powołaniu w resorcie energii grupy roboczej ds. określenia wytycznych dla indywidualnego rozliczania kosztów zakupu ciepła w budynkach wielolokalowych, której zadaniem jest m.in. przygotowanie wymagań dla instalacji rozprowadzających ciepło w budynkach wielolokalowych, a także szczegółowych wymagań dla właścicieli lub zarządców budynku w zakresie zasad podziału kosztów zużycia energii cieplnej. W kolejnej odpowiedzi przekazanej Rzecznikowi Minister Energii wskazał, że członkowie wspomnianej grupy, ze względu na szeroki zakres zadań oraz w celu usprawnienia pracy, utworzyli dwa zespoły. Pierwszy z zespołów pracuje nad przygotowaniem zbioru zaleceń do metodyki rozliczania kosztów ciepła dostarczonego do budynku wielolokalowego. Natomiast drugi z zespołów pracuje nad techniczną stroną pomiarów ciepła zużytego przez dany lokal oraz nad opiniowaniem obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>657</sup> do Ministra Energii z prośbą o poinformowanie, na jakim etapie znajdują się prace wspomnianych zespołów wchodzących w skład grupy roboczej oraz jakie są wyniki tych prac.

W odpowiedzi poinformowano<sup>658</sup> Rzecznika o zakończeniu prac Zespołu nad przygotowaniem zbioru zaleceń do metodyki rozliczania kosztów ciepła dostarczonego do budynku wielolokalowego. Aktualnie, opracowany materiał jest procedowany w Ministerstwie Energii i wkrótce zostanie opublikowany na stronie internetowej resortu. Jednocześnie, w związku z wejściem w życie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej<sup>659</sup>, prace Zespołu opiniującego przepisy prawa w zakresie rozliczeń ciepła w budynkach wielolokalowych zostały wstrzymane. W Ministerstwie Energii analizowane są warianty implementacji przepisów, na podstawie których możliwa będzie dalsza praca Zespołu. Sprawa wymaga zatem dalszego monitorowania w Biurze Rzecznika.

<sup>657</sup> IV.7215.186.2016 z 8 lipca 2019 r.

<sup>658</sup> Pismo z 18 lipca 2019 r.

<sup>659</sup> Dyrektywa 2018/2002 zmieniająca dyrektywę 2012/27AJE.

### 3. Skutki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów



Omówienie:

art. 64 – Prawo do własności.

### 4. Brak regulacji umożliwiających odwrócenie skutków reprivatyzacji wobec byłych lokatorów objętych wyrokami eksmisyjnymi, po wydaniu przez Komisję Weryfikacyjną stosownej decyzji

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problematyka związana z uregulowaniem sytuacji prawnej byłych najemców lokali mieszkalnych, znajdujących się w budynkach posadowionych na nieruchomościach, co do których Komisja Weryfikacyjna wydała jedną z decyzji wymienionych w art. 29 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa.

W swoim poprzednim wystąpieniu skierowanym do resortu sprawiedliwości Rzecznik wskazał<sup>660</sup>, że na gruncie obowiązującego stanu prawnego nie jest możliwe przywrócenie pierwotnych uprawnień do lokali mieszkalnych ich byłym najemcom w sytuacji, gdy utrata tytułu prawnego i obowiązek opuszczenia lokalu zostały stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądowym. Z żadnego zaś przepisu ww. ustawy nie wynika, aby decyzja Komisji Weryfikacyjnej powodowała wyłom w zasadzie prawomocności orzeczeń sądowych, wynikającej z art. 365 k.p.c., i niweczyła wynikające z tych orzeczeń skutki prawne. W konsekwencji istnieje grupa byłych najemców nieruchomości warszawskich, która pozostaje poza działaniem ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, i poza przewidzianą w tej ustawie ochroną. W ocenie Rzecznika, bez wątpienia będąca założeniem prawodawcy, ochrona byłych najemców lokali mieszkalnych dotkniętych reprivatyzacją, polegająca na restytucji utraconych uprawnień do lokali, nie może nastąpić bez stosownych zmian ustawodawczych. Ponieważ Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na wskazane wystąpienie, zmuszony był ponownie zwrócić się<sup>661</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o poinformowanie o ewentualnych planowanych działaniach legislacyjnych w tej materii.

W odpowiedzi Minister podkreślił<sup>662</sup>, że działania prowadzone przez Komisję do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, (dalej jako „Komisja”), mają na celu przywrócenie sprawiedliwości, bezpieczeństwa, zaufania obywateli do organów władzy publicznej poprzez odwrócenie negatywnych skutków niezgodnej z prawem reprivatyzacji. Nadrzędnym zadaniem Komisji, obok przywrócenia ochrony praworządności poprzez wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwych

<sup>660</sup> Informacja RPO za 2018 r., str. 373.

<sup>661</sup> IV.7213.4.2018 z 2 kwietnia 2019 r.

<sup>662</sup> Pismo z 15 kwietnia 2019 r.

decyzji, jest ochrona praw obywatelskich, które w trakcie procesów reprivatyzacyjnych podlegały naruszeniom. Minister poinformował, że aktualnie nie są procedowane zmiany legislacyjne dotyczące wprowadzania szczególnych uregulowań związanych z możliwością zaskarżenia prawomocnych wyroków eksmisyjnych. Nie oznacza to jednak pozostawienia byłych lokatorów, w stosunku do których sąd orzekł eksmisję lub oddalił ich powództwo o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu bez pomocy i wsparcia Komisji. Ponadto, działania Komisji pozwoliły na zabezpieczenie ponad 12 mln zł na specjalnym rachunku bankowym m.st. Warszawy. Środki te mogą być przez m.st. Warszawa przeznaczone wyłącznie na wypłatę odszkodowań i zadośćuczynień dla osób poszkodowanych reprivatyzacją nieruchomości warszawskich.

## **5. Praktyka stosowania niektórych przepisów ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa**



Omówienie:

art. 64 – Prawo do własności.

## **6. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych**

Rzecznik skierował<sup>663</sup> do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 4 nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>664</sup>, który ukształtowała poprawka Senatu, zaakceptowana przez Sejm.

Przedmiotem kontroli w niniejszej ustawie jest art. 4 ustawy zmieniającej ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych. Zgodnie z uchwalonym ostatecznie brzmieniem tego przepisu członek spółdzielni, któremu w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu oraz któremu nie przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu lub roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, traci członkostwo w spółdzielni. Wobec jednoznacznego brzmienia tego przepisu, z dniem 9 września 2017 r. nastąpiła utrata członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych przez wszystkie osoby, które nie były objęte zakresem tej normy. Sytuacja ta spowodowała napływ skarg do Rzecznika od osób, które na mocy art. 4 ustawy zmieniającej u.s.m. pozbawione zostały z mocy prawa dotychczasowego członkostwa w spółdzielni. Rzecznik dokonał analizy omawianego zagadnienia, co doprowadziło go do przekonania, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji, ponieważ ingeruje znacząco w konstytucyjnie chronioną wolność zrzeszania się poprzez pozbawienie obywateli nabytego zgodnie z obowiązującymi w dacie owego nabycia przepisami prawa członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, naruszając również tym samym konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę zaufania do państwa i stano-

<sup>663</sup> IV.7210.58.2017 z 4 marca 2019 r., sygn. akt K 3/19.

<sup>664</sup> Ustawa z 20 lipca 2017 r. (Dz.U. poz. 1596).

wionego przez nie prawa. Tak radykalne rozwiązanie, całkowicie odmienne od dotychczasowych, zadziałało natychmiast, nie dając dotkniętym nim jednostkom oraz spółdzielniom mieszkaniowym czasu na przygotowanie się do negatywnych skutków, jakie za sobą pociągnęło. Przy czym skutki te, przynajmniej w części wydają się być zupełnie przypadkowe, nieobjęte zamiarem ustawodawcy i również przez niego nieprzewidziane i nieprzeanalizowane. Dotykają w szczególności dwóch grup obywateli: tych członków spółdzielni mieszkaniowych, którym z uwagi na nieuregulowany stan prawny gruntu pod budynkiem przysługuje jedynie ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz dotychczasowych członków spółdzielni mieszkaniowych tzw. popegeerowskich, czyli utworzonych na mocy przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu państwa w tym celu, aby zarządzały nieruchomościami (budynkami mieszkalnymi), w których mieszkania zostały sprzedane ich najemcom – pracownikom zlikwidowanych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## 7. Ochrona mieszkańców budynków spółdzielczych przed skutkami niewypłacalności spółdzielni

W zainteresowaniu Rzecznika od dłuższego czasu<sup>665</sup> pozostaje kwestia podjęcia działań legislacyjnych, których celem byłoby efektywne zagwarantowanie członkom spółdzielni mieszkaniowych, oraz pozostałym osobom posiadającym tytuły prawne do lokali w ramach spółdzielni mieszkaniowych, ochrony przed przerwaniem na nich odpowiedzialności za długi spółdzielni oraz zapewnienie pełnej spójności pomiędzy przepisami prawa dotyczącymi tego zagadnienia.

Rzecznik zauważył, że w świetle poglądów judykatury istnieje realne niebezpieczeństwo przerwania na gruncie obowiązującego stanu prawnego zobowiązań spółdzielni mieszkaniowych na osoby, którym służy spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, w tym nawet na te, które w ogóle nie są członkami spółdzielni. W korespondencji z Rzecznikiem Minister Sprawiedliwości przedstawił stanowisko, zgodnie z którym uzasadniony jest postulat zmiany obowiązującego stanu prawnego, tak aby jednoznacznie przesądzić, którego rodzaju prawom (czy prawom byłych spółdzielców stających się z mocy prawa właścicielami odrębnych obciążonych hipotecznie nieruchomości, czy też wierzyciela hipotecznego) przyznać prymat. Jednak kwestia ta wymagała dalszej analizy, a ewentualne skierowanie projektu założeń ustawy do rozpatrzenia przez Radę Ministrów uzależnione zostało od rekomendacji ekspertów. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>666</sup> do Ministra Inwestycji i Rozwoju z prośbą o poinformowanie, jakie ustalenia zostały ostatecznie przyjęte w omawianym zakresie, a w szczególności, czy w sygnalizowanej sprawie zostaną podjęte działania legislacyjne.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>667</sup>, że w ramach roboczej współpracy przedstawiona została przez Ministra Sprawiedliwości propozycja wprowadzenia unormowania, z którego jednoznacznie będzie wynikać, że do skutecznego ustanowienia hipoteki umownej na nieruchomości spółdzielni w każdym przypadku wymagana jest pisemna zgoda większości członków spółdzielni,

<sup>665</sup> Informacja RPO za 2015r., str.176.

<sup>666</sup> IV.7000.251.2105 z 27 lutego 2019 r.

<sup>667</sup> Pismo z 4 czerwca 2019 r.

tn. również w sytuacjach, gdy hipoteka zabezpiecza wiarytelności inne niż kredyt. Rozwiązanie to zostanie dogłębnie przeanalizowane w ramach prac nad projektem zmian w u.s.m. Ponadto Minister wskazał, że niezależnie od sygnalizowanego przez Rzecznika problemu, trwają prace analityczne nad zakresem zmian, jakie należy wprowadzić w funkcjonowaniu spółdzielni mieszkaniowych po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze. Podczas prac parlamentarnych w Sejmie RP wprowadzone bowiem zostały zmiany, które znacząco zmodyfikowały regulacje zawarte w projekcie rządowym i budzą wątpliwości natury konstytucyjnej. Z uwagi na zbliżający się koniec kadencji Sejmu RP prace w ramach rządowego procesu legislacyjnego nad zmianami w u.s.m. podjęte zostaną po ukonstytuowaniu się Parlamentu nowej kadencji. Sprawa wymaga zatem dalszego monitorowania przez Rzecznika.

## **8. Konieczność podjęcia działań na rzecz osób w kryzysie bezdomności**

Przeciwdziałanie bezdomności jest jednym z najistotniejszych priorytetów w działalności Rzecznika. Problematyka ta jest obecna zarówno w wystąpieniach publicznych, podejmowanych i wspieranych inicjatywach społecznych, jak i w pismach, kierowanych do przedstawicieli władz publicznych.

Bezdomność jest powszechnie uznawana za najcięższą formę wykluczenia społecznego, gdyż wiąże się nie tylko z brakiem miejsca do zamieszkania, ale prowadzi do niemożności prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie przez osoby dotknięte tym zjawiskiem, jak również do ich społecznej i medialnej stygmatyzacji. Rzecznik wskazał, że rozwiązywanie problemu bezdomności to nie tylko zapewnienie odpowiednich miejsc do zamieszkania. Nie mniej ważne jest zapewnienie osobom bezdomnym możliwości korzystania z praw i wolności obywatelskich zagwarantowanych w aktach prawa międzynarodowego, Konstytucji oraz przepisach prawa powszechnego, w tym m.in. dostępu do usług publicznych, zwłaszcza do opieki medycznej, pomocy prawnej czy publicznej edukacji. Jest to także kwestia zapewnienia im podstawowych warunków godnego życia, a więc odpowiedniego odżywiania, zapewnienia podstawowego ubioru i możliwości zadbania o higienę osobistą. Nie jest wreszcie możliwe przeciwdziałanie bezdomności bez podejmowania działań o charakterze prewencyjnym, które zapobiegałyby powstawaniu samego zjawiska bezdomności przez ograniczanie czynników je wywołujących (takich jak ubóstwo, bezrobocie, przemoc domowa, rozmaite uzależnienia od substancji odurzających, zaburzenia, psychiczne, nadmierne zadłużenie, brak odpowiedniej liczby miejsc w szpitalach i zakładach opiekuńczych), a także działań o charakterze terapeutycznym, wspierającym w procesie wychodzenia z bezdomności. W kontekście tych wszystkich wyzwań dla władzy publicznej, niezwykle istotne jest również rzetelne zdiagnozowanie zjawiska, w tym także w odniesieniu do poszczególnych grup społecznych takich jak osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami, kobiety czy młodzież. Wspomniane zagadnienia pozostają „we właściwości” wielu działów administracji rządowej, takich jak chociażby administracja publiczna, budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, budżet i finanse publiczne, oświata i wychowanie, praca, sprawiedliwość, zabezpieczenia społeczne czy zdrowie. W tej sytuacji, w ocenie Rzecznika, uzasadnione jest powołanie pełnomocnika Prezesa Rady Mi-



nistrów do spraw przeciwdziałania bezdomności, który koordynowałby pracę różnych resortów w tym zakresie. Zasadność stworzenia takiej funkcji sygnalizowała również Najwyższa Izba Kontroli w opublikowanej w lipcu 2014 r. informacji z kontroli działań administracji publicznej na rzecz bezdomnych. Stwierdzono tam, iż organy administracji publicznej świadcząc doraźną pomoc osobom bezdomnym potrzebującym wsparcia instytucjonalnego nie podejmowały w odpowiednim zakresie systemowych działań ukierunkowanych na ograniczanie skali zjawiska bezdomności. W raporcie wskazuje się na potrzebę zmian o charakterze systemowym, zmieniających kierunki działania państwa z polityki doraźnego radzenia sobie z bezdomnością na interdyscyplinarną, aktywną i spójną działalność ukierunkowaną na rozwiązywanie tego problemu. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>668</sup> do Premiera z apelem o rzetelne i wszechstronne rozważenie powyższego postulatu przez oraz podjęcie stosownych działań.

---

<sup>668</sup> IV.7217.89.2019 z 18 grudnia 2019 r.

# Art. 76

## – Ochrona praw konsumentów

*Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.*

### **1. Koszty kredytu konsumenckiego w przypadku jego spłaty w całości przed terminem określonym w umowie**

Rzecznik zgłosił<sup>669</sup> udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego kosztów kredytu konsumenckiego w przypadku jego spłaty w całości przed terminem określonym w umowie.

W orzecznictwie sądowym istnieją rozbieżności dotyczące obniżenia kosztów kredytu, w przypadku jego spłaty przed terminem określonym w umowie. Według pierwszego stanowiska, w doktrynie wskazuje się, że art. 49 ust. 1 ustawy o kredycie konsumenckim<sup>670</sup> reguluje skutki spłaty kredytu przed terminem, przewidując nakaz obniżenia całkowitego kosztu proporcjonalnie do okresu, o który skrócono czas kredytowania, licząc od momentu spłaty kredytu przed terminem. Chodzi tu zatem o redukcję proporcjonalną wszystkich kosztów, także tych o charakterze jednorazowym już poniesionych przez konsumenta, jak i tych, które miałby on dopiero ponieść w okresie kredytowania i tego jeszcze nie uczynił lub uczynił z góry, choć dotyczą one okresu kredytowania. Natomiast zgodnie z drugim poglądem prowizja bankowa pobierana przez bank za czynności związane z przygotowaniem, zawarciem, bądź uruchomieniem kredytu jest wynagrodzeniem banku za czynności w całości zrealizowane wraz z chwilą uruchomienia kredytu zgodnie z umową. Prowizje te nie dotyczą okresu po uruchomieniu kredytu, wobec czego dokonanie przez kredytobiorcę wcześniejszej spłaty kredytu nie wymaga rekalkulacji tego typu prowizji przez bank.

Rzecznik opowiada się za przyjęciem poglądu pierwszego, ponieważ zapewnia on efektywną, prokonstytucyjną i realną ochronę konsumentowi. W ocenie Rzecznika art. 49 ust. 1 u.k.k. należy rozpatrywać z perspektywy całej ustawy jako tej, która przewiduje pewne rozwiązania prawne w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu rzeczywistej i efektywnej ochrony konsumenta. Jeśli faktycznie poniósł on określone koszty składające się na całkowity koszt kredytu konsumenckiego, to powinny one być mu zwrócone proporcjonalnie do okresu skrócenia okresu kredytowania, w przypadku skorzystania przez niego z uprawnienia do przedterminowej spłaty. Celem tego przepisu jest możliwość szybszego uwolnienia się konsumenta od zobowiązań na nim ciążyących z jednoczesną korzyścią z tym związaną w postaci zmniejszenia kosztów wiążących się z zaciągniętym kredytem.

<sup>669</sup> V.7220.65.2019 z 17 czerwca 2019 r., sygn. akt III CZP 20/19 i III CZP 21/19.

<sup>670</sup> Ustawa z 12 maja 2011 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 993, ze zm.).

Sąd Najwyższy nie podjął uchwały w tej sprawie, gdyż instytucja finansowa cofnęła apelację, co oznacza że rozstrzygnięcie przedstawionego przez sąd zagadnienia prawnego stało się zbędne<sup>671</sup>.

## 2. Ochrona praw konsumentów na rynku usług finansowych

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje ochrona praw konsumentów na rynku usług finansowych.

W 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok<sup>672</sup> w sprawie Lexitor Sp. z o.o. przeciwko Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej im. Franciszka Stefczyka i in., w którym orzekł, że „artykuł 16 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie umów o kredyt konsumencki<sup>673</sup> oraz uchylającej dyrektywę Rady 87/102/EWG1 należy interpretować w ten sposób, że prawo konsumenta do obniżki całkowitego kosztu kredytu w przypadku wcześniejszej spłaty kredytu obejmuje wszystkie koszty, które zostały nałożone na konsumenta”.

Tymczasem po ogłoszeniu ww. wyroku TSUE konsumenci zaczęli otrzymywać informacje od banków, że orzeczenie to dotyczyło wyłącznie interpretacji przepisów europejskich, a nie polskiej ustawy o kredycie konsumenckim, nadto wiąże ono wyłącznie sąd, który zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym, dlatego też nie istnieją uzasadnione podstawy do rozliczenia kosztów kredytu w przypadku jego wcześniejszej spłaty. Rzecznik nie może zgodzić się z takim stanowiskiem wskazując, że wyroki TSUE wiążą w zakresie interpretacji dyrektyw unijnych wszystkie organy państwa krajowego, w tym przede wszystkim sądy. Wynika to z zasady lojalnej współpracy, o której stanowi art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Powyżej opisane działania banków, informujące o wpływie orzeczenia TSUE na sytuację polskiego konsumenta, który dokonał wcześniejszej spłaty kredytu, mogą budzić także wątpliwości w aspekcie ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Należy rozważyć, czy taka praktyka banków nie stanowi nieuczciwej praktyki rynkowej, wprowadzającej konsumentów w błąd, w zakresie przysługującej im ochrony prawnej. Rzecznik podkreślił także, że w przypadku stwierdzenia, że praktyka przedsiębiorcy narusza zbiorowe interesy konsumentów Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może nałożyć na przedsiębiorcę sankcje określone w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. W świetle powyższego, Rzecznik zwrócił się<sup>674</sup> do Prezesa Związku Banków Polskich o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego problemu oraz podjęcie stosownych działań, zmierzających do poszanowania praw konsumentów – uczestników obrotu finansowego. Kopia pisma została także skierowana do wiadomości Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Rzecznika Finansowego.

Prezes Związku Banków Polskich zgodził się<sup>675</sup>, że obecnie na Państwie Polskim ciąży obowiązek dostosowania ustawy o kredycie konsumenckim do wniosków płynących z orzeczenia i w konsekwencji prawidłowego implementowania art. 16 dyrektywy 2008/48/WE poprzez wprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych. Zauważył, że dotychczasowe postępowanie banków oparte było na literalnej wykładni błędnie implementowanego przepisu (art. 49 u.k.k.), co znajdo-

<sup>671</sup> Zob. także inną sprawę: V.7224.49.2019.

<sup>672</sup> Wyrok TSUE z 11 września 2019 r., C-383/18.

<sup>673</sup> Dyrektywa 2008/48/WE z 23 kwietnia 2008 r.

<sup>674</sup> V.7224.49.2019 z 29 października 2019 r.

<sup>675</sup> Pismo z 20 grudnia 2019 r.

wało uzasadnienie w zakresie obowiązywania zasady zaufania do państwa oraz zasady pewności prawa. Dlatego, dostrzegając wnioski płynące z orzeczenia co do konieczności wdrożenia w sposób prawidłowy treści dyrektywy 2008/48/WE, Związek Banków Polskich zwrócił się do Ministra Finansów z prośbą o zainicjowanie działań zmierzających do podjęcia prac nad nowelizacją ustawy o kredycie konsumenckim.

Natomiast Zastępca Rzecznika Finansowego poinformował<sup>676</sup>, że w jego ocenie niespełnienie przez banki zaprezentowanego we wskazanym wyroku TSUE sposobu interpretacji art. 49 ust. 1 ustawy o kredycie konsumenckim w świetle przepisów prawa europejskiego, może być uznane za działanie naruszające zasady prawa Unii Europejskiej, wprowadzające konsumentów w błąd, a nadto traktowane jako przykład nieuczciwej praktyki rynkowej. Jednocześnie wyraził oczekiwania, iż podejmowane działania, mające na celu pełną implementację do porządku krajowego jednoznacznie zinterpretowanego przez TSUE art. 16 ust. 1 Dyrektywy 2008/48, będą służyły realizacji podstawowego zadania Rzecznika Finansowego, jakim jest ochrona klientów podmiotów rynku finansowego.

### **3. Problem uregulowania działalności funduszy hipotecznych wypłacających seniorom – konsumentom rentę dożywotnią w zamian za przekazanie własności nieruchomości**

Rzecznik zasugerował<sup>677</sup> Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii konieczność uregulowania w drodze ustawy działalności funduszy hipotecznych. Problem ten został ujęty, jako obszar wymagający analizy w latach 2019-2022, w dokumencie pt. „Polityka społeczna wobec osób starszych do roku 2030. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność”, ogłoszonym w Monitorze Polskim z dnia 30 listopada 2018 r., poz. 1169.

Rzecznik zwrócił się z pytaniem, czy prace analityczne zmierzające do oceny przedmiotowego skomplikowanego oraz wielowątkowego zagadnienia zostały już zainicjowane i czy została wypracowana koncepcja kierunku ewentualnej interwencji legislacyjnej.

Minister poinformował<sup>678</sup>, że kwestia działalności funduszy hipotecznych oraz umów renty dożywotniej należy do właściwości wielu resortów (rolę koordynującą powierzono Ministerstwu Sprawiedliwości). Natomiast aktualnie Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii nie podejmuje samodzielnych działań w zakresie wypracowania koncepcji ewentualnej interwencji legislacyjnej.

Planowane jest dalsze monitorowanie niniejszej sprawy.

<sup>676</sup> Pismo z 5 grudnia 2019 r.

<sup>677</sup> V.7224.263.2014 z 13 maja 2019 r.

<sup>678</sup> Pismo z 16 maja 2019 r.

# 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. Dochodzenie odszkodowania od Skarbu Państwa w przypadku umorzenia postępowania lub uniewinnienia

W sferze zainteresowania Rzecznika pozostaje problematyka dotycząca możliwości dochodzenia odszkodowania za niesłuszne przedstawienie zarzutów oraz niesłuszne oskarżenie.

Przepisy rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego regulują możliwość uzyskania odszkodowania za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie. Możliwość dochodzenia odszkodowania za niesłuszne przedstawienie zarzutów oraz niesłuszne oskarżenie jest zatem w postępowaniu karnym wyłączona. Tymczasem sam fakt niesłusznego postawienia zarzutów, czy niesłusznego oskarżenia, może wyrządzić szkodę i krzywdę, za których powstanie władza publiczna powinna ponieść odpowiedzialność. Wieloletnie utrzymywanie stanu oskarżenia czy przedstawienia zarzutów może prowadzić do wyrządzenia znacznych szkód o charakterze materialnym, rodzinnym i moralnym. Obecnie można dochodzić roszczeń jedynie w ramach postępowania cywilnego. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił<sup>679</sup> jednak uwagę na nieefektywność tych procedur, spowodowaną użyciem kategorii bezprawności we właściwych przepisach Kodeksu cywilnego. Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Kluczową rolę odgrywa tutaj przesłanka bezprawności, która stanowi podstawę stwierdzenia odpowiedzialności cywilnej organu władzy publicznej. Co istotne, zakres pojęcia „niesłuszność” jest niewątpliwie szerszy niż pojęcia „niezgodności z prawem” lub „bezprawności”. Rzecznik podkreślił, że dochodzenie odszkodowania w postępowaniu cywilnym jest drogą uciążliwą i kosztowną dla osoby niesłusznie

<sup>679</sup> II.513.1.2016 z 11 stycznia 2019 r.

oskarżonej lub podejrzanej. Zgodnie z ogólnymi regułami postępowania cywilnego to na powódzie bowiem spoczywa obowiązek wykazania (udowodnienia) zasadności zarzutów. Ponadto, wniesienie powództwa cywilnego wiąże się z uiszczeniem wpisu i, w zależności od okoliczności, wyłożeniem innych kosztów postępowania, które dopiero na jego koniec zostaną powodowi zwrócone, jeśli jego powództwo zostanie uwzględnione. Tymczasem niesłuszne oskarżenie może doprowadzić do bankructwa oskarżonego lub podejrzanego, co z kolei w znacznym stopniu będzie utrudniać mu efektywne dochodzenie odszkodowania w procesie cywilnym. W opinii Rzecznika pożądana jest zmiana przepisów Kodeksu postępowania karnego w zakresie przyznania prawa do odszkodowania i zadośćuczynienia w przypadku niesłusznego przedstawienia zarzutów i niesłusznego oskarżenia. Wyrażona w ustawie zasadniczej zasada demokratycznego państwa prawa, z której wynika obowiązek działania władz w ramach zaufania obywateli do państwa, nakazuje traktować jako nieuprawnione (a zatem wywołujące odpowiedzialność) wszelkie działania nieuzasadnione i pozbawione tym samym przymiotu słuszności.

## **2. Długość terminu przedawnienia roszczeń o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie**

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problematyka związana z długością terminu przedawnienia roszczeń o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie z mocy przepisów rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego.

W przekonaniu Rzecznika roczny termin przedawnienia roszczeń o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie, przewidziany obecnie w art. 555 k.p.k. jest nieproporcjonalnie krótki, przez co narusza standardy konstytucyjne. W kontekście poruszanej w niniejszym wystąpieniu problematyki, w szczególnym zainteresowaniu znajdują się osoby, które doznały szkody na skutek działania Państwa w sferze orzeczniczej. Jest rzeczą bezsporną, że fakt doznania szkody na skutek działań orzeczniczych organów władzy publicznej stanowi cechę relevantną, pod której kątem należy dokonać analizy zgodności art. 555 k.p.k. z Konstytucją. Zgodnie z ugruntowanym już orzecznictwem TK, zróżnicowanie podmiotów podobnych jest dopuszczalne tylko, jeżeli zostały spełnione następujące warunki: kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Rzecznik wskazał, że regulacja rocznego terminu przedawnienia w art. 555 k.p.k. nie spełnia pierwszej przesłanki, tj. racjonalności. Jeżeli celem art. 555 k.p.k. jest mobilizacja wierzyciela do niezwłocznej realizacji swoich roszczeń, a także sprawne rozstrzygnięcie o konsekwencjach nieprawidłowości w postępowaniach karnych (z naciskiem na kwestie dowodowe), nie sposób wskazać, aby wartości te miały zasadniczo inne znaczenie niż te aktualne w przypadku osób pokrzywdzonych wadliwą decyzją administracyjną, orzeczeniem sądu cywilnego, sądu administracyjnego, kiedy to okres ten wynosi 3 lata. Różnicowanie terminów przedawnienia w zależności od tego, czy szkodliwe działanie władzy publicznej jest oceniane w drodze postępowania karnego,

cywilnego czy administracyjnego, ma charakter przypadkowy, który wynika z historycznej genezy odszkodowawczej Kodeksu postępowania karnego. Nie ma powodu, dla którego wobec osób realizujących roszczenie z art. 77 ust. 1 Konstytucji nie obowiązywał równy standard gwarancji materialnoprawnych, niezależnie, czy roszczenie jest dochodzone na gruncie prawa karnego, cywilnego czy administracyjnego. Art. 555 k.p.k. narusza też konstytucyjne prawa majątkowe poprzez nadmierne ograniczenie prawa majątkowego do odszkodowania, a także różnicując prawa majątkowe należące do tej samej kategorii. Zdaniem Rzecznika roszczenia pochodzące z deliktu władzy publicznej w zakresie wykonywania jej funkcji orzeczniczych należą do praw tej samej kategorii jako cywilnoprawne prawa majątkowe. Odszkodowanie i zadośćuczynienie z art. 552 k.p.k. są w swej istocie roszczeniami o charakterze cywilnym, tak jak termin przedawnienia z art. 555 k.p.k. jest terminem cywilnoprawnym. Terminy przedawnienia muszą być odpowiednio wyważone, by wierzyciel miał odpowiedni czas na wniesienie sprawy do sądu. Brak jest funkcjonalnego związku pomiędzy naturą oraz celem społeczno-gospodarczym roszczenia o wynagrodzenie szkody spowodowanej niesłusznym skazaniem, tymczasowym aresztowaniem lub zatrzymaniem a krótkim, rocznym terminem przedawnienia. Termin ten jest niewłaściwie wyważony, stanowi bowiem w zasadzie najkrótszy spośród istniejących w obrocie prawnym terminów przedawnienia roszczeń deliktowych. W przekonaniu Rzecznika trzyletni termin przedawnienia roszczeń o odszkodowanie za niesłusne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie przyjęty przez ustawodawcę w okresie od 1 lipca 2015 r. do 14 kwietnia 2016 r., był terminem zapewniającym realną możliwość korzystania z prawa do wyrównania szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, a także terminem, który ujednolicił regulację zagadnienia przedawnienia, przyjmując rozwiązanie z art. 442<sup>1</sup> k.c. W tym stanie rzeczy, ustawodawca winien wydłużyć przyjęty w art. 555 k.p.k. termin przedawnienia roszczeń. Rzecznik zwrócił się<sup>680</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o dokonanie analizy przedstawionego problemu, a także o poinformowanie o podjętych działaniach.

---

<sup>680</sup> II.513.1.2016 z 16 maja 2019 r.

# Art. 77 ust. 2

## – Prawo do drogi sądowej

*Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.*

### 1. Zaskarżenie postanowienia prokuratora podejmowanego w toku postępowania przygotowawczego w przedmiocie ekshumacji zwłok

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje kwestia umożliwienia zaskarżenia postanowienia prokuratora podejmowanego w toku postępowania przygotowawczego w przedmiocie ekshumacji zwłok.

Rzecznik stoi na stanowisku, iż ekshumacja zwłok i szczątków ludzkich dokonywana na zarządzenie prokuratora stanowi władcze wkroczenie w sferę prawnie chronionych dóbr osobistych w postaci kultu osoby zmarłej. Oznacza to, że osobom bliskim muszą służyć środki prawne w celu ustalenia, czy wkroczenie przez prokuratora w ową prawnie chronioną sferę nie miało charakteru ekscesywnego. Chronione na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego dobra osobiste stanowią bowiem element składowy życia prywatnego jednostki. Z art. 47 Konstytucji wynika natomiast, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego. Osoba, która uważa, że jej prawo do prywatności zostało naruszone poprzez działanie organu władzy publicznej, musi więc mieć możliwość skorzystania z ochrony prawnej. Zdaniem Rzecznika obowiązujące w tej mierze przepisy Kodeksu postępowania karnego należy interpretować w sposób uwzględniający uwarunkowania konstytucyjne – a więc przede wszystkim konieczność umożliwienia obrony konstytucyjnego prawa do ochrony życia prywatnego, jak i systemowe – zwracając uwagę na to, że zarówno na gruncie prawa cywilnego, jak i administracyjnego dopuszczalne jest, aby osoba niezgadzająca się na ekshumację ciała swego bliskiego mogła dochodzić swoich praw w tym zakresie. Rzecznik zwrócił się<sup>681</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przeanalizowanie przedmiotowego problemu pod kątem potrzeby zainicjowania procesu legislacyjnego, mającego na celu wprowadzenie do Kodeksu postępowania karnego uregulowań, które umożliwiłyby ochronę prawa do życia prywatnego i rodzinnego w przypadku zarządzenia przez prokuratora ekshumacji. Poprosił również o poinformowanie o zajętych stanowisku i ewentualnie podjętych działaniach.

### 2. Zasady postępowania przez prokuraturę z wnioskami o wniesienie skargi nadzwyczajnej



Omówienie:  
art. 45 – Prawo do sądu.

<sup>681</sup> II.519.941.2016 z 15 stycznia 2019 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. Brak możliwości zaskarżenia postanowień incydentalnych dotyczących wniosku strony o wyłączenie sędziego**

Problem braku zaskarżalności postanowień incydentalnych dotyczących wniosku strony o wyłączenie sędziego na podstawie art. 40 k.p.k. i art. 41 k.p.k. jest zauważalny w sprawach o kasację kierowanych do Biura RPO. Wskazuje się, że na skutek błędnych decyzji procesowych dotyczących oddalenia wniosku strony w postępowaniu karnym w przedmiocie wyłączenia sędziego, dochodzi do przewlekłości postępowań, gdy uchybienie to zostanie stwierdzone dopiero w toku zwyczajnych lub nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Zdaniem Rzecznika analiza konstytucyjności unormowań Kodeksu postępowania karnego prowadzić musi do wniosku, że obecny stan rzeczy rodzi poważne wątpliwości konstytucyjne w zakresie naruszenia zasady sprawiedliwości proceduralnej. Weryfikacja bezwzględnych przesłanek wyłączenia sędziego z art. 40 k.p.k. i przesłanki względnej z art. 41 k.p.k. następuje w procedurze jednoinstancyjnej. Strona nie ma możliwości zaskarżenia zażaleniem postanowienia o niewyłączeniu sędziego. Wprawdzie zarzut naruszenia art. 40 k.p.k. i art. 41 k.p.k. może na podstawie art. 447 § 4 k.p.k. zostać podniesiony w apelacji a dodatkowo naruszenie art. 40 k.p.k. stanowi na podstawie art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k. bezwzględną przesłankę odwoławczą, to nie sposób przyjąć, że nie istnieje potrzeba weryfikacji na wcześniejszym stadium postępowania w postępowaniu dwuinstancyjnym czy przesłanki z art. 40 k.p.k. albo z art. 41 k.p.k. zostały prawidłowo zastosowane i czy postępowanie jest prowadzone przez osobę, co do której nie zachodzą powody do jej wyłączenia. W ocenie Rzecznika dostrzeżenie uchybień dopiero na późniejszym etapie postępowania często prowadzi do jego wydłużenia znacznie poza „rozsądny czas” w rozumieniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Brak dostrzeżenia wskazanego uchybienia na wcześniejszym etapie postępowania w jednoinstancyjnym postępowaniu wywołanym wnioskiem strony o wyłączenie sędziego, w postępowaniu karnym, w którym, odmiennie niż w postępowaniu cywilnym, nie może dochodzić w trakcie całego procesu do zmiany składu, stanowi naruszenie art. 40 k.p.k. albo art. 41 k.p.k. i prowadzi do uchylenia zaskarżonego orzeczenia przez sąd odwoławczy. Skoro zatem zaskarżenie postanowienia w przedmiocie oddalenia wniosku o wyłączenie sędziego przysługuje w procedurze cywilnej, to tym bardziej uprawnienie to winno, ze względu na represyjność postępowania, przysługiwać w procedurze karnej. Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się<sup>682</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie działań w kierunku nowelizacji prze-

<sup>682</sup> II.511.410.2019 z 10 lipca 2019 r.

pisów Kodeksu postępowania karnego zmierzających do umożliwienia wniesienia zażalenia na postanowienie w przedmiocie niewyłączenia sędziego.

## **2. Prawo osoby najbliższej do kontaktu telefonicznego z tymczasowo aresztowanym**



Omówienie:

art. 31 ust. 3 – Wolność i dopuszczalne ograniczenia. Zasada proporcjonalności.

# 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 2019 r. Rzecznik korzystając z przysługującego mu uprawnienia, przystąpił do 8 postępowań zainicjowanych przed Trybunałem Konstytucyjnym poprzez wniesienie skargi konstytucyjnej.

W dalszym ciągu jednak nie został rozwiązany problem w sposób istotny wpływający na skuteczność i efektywność skargi konstytucyjnej jako środka ochrony wolności lub praw jednostki, polegający na wybraniu do Trybunału Konstytucyjnego na prawidłowo obsadzone stanowiska sędziowskie nowych osób. Powoduje to dalszą destrukcję Trybunału Konstytucyjnego i jego marginalizację w polskim systemie prawnym. Stan ten pogłębia wybieranie do Trybunału Konstytucyjnego polityków, którzy do ostatniej chwili przed wyborem aktywnie i z dużym zaangażowaniem uczestniczyli w życiu politycznym. Rolę sądu konstytucyjnego w związku z tym w coraz większym zakresie, w wyniku pytań prejudycjalnych kierowanych przez sądy krajowe, przejmują Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W tak ukształtowanych realiach obsady personalnej Trybunału Konstytucyjnego zagadnienie efektywności skargi konstytucyjnej nabiera szczególnego znaczenia. Świadczy o tym postępowanie, które prowadzone jest obecnie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w sprawie ze skargi Xero Flor sp. z o. o. przeciwko Polsce, którego przedmiotem jest naruszenie przez Polskę prawa do sądu poprzez to, że w sprawie skarżącej spółki skarga konstytucyjna była rozpatrywana przez osobę, która została wybrana do Trybunału Konstytucyjnego na miejsce już uprzednio obsadzone.

# 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.*

Art. 80 Konstytucji umożliwia każdemu możliwość zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich o pomoc w ochronie jego wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Jednak udzielenie tej pomocy w sposób efektywny uzależnione jest od tego, czy Rzecznik dysponuje odpowiednimi środkami, umożliwiającymi udzielenie tej pomocy. Są takie kategorie spraw, w których środki te są ograniczone. Tak się dzieje chociażby w przypadku niejawnych pozaprocesowych form ingerencji organów władzy publicznej w wolności lub prawa jednostki. W takich sprawach udzielenie Rzecznikowi wyjaśnień czy też informacji często uzależnione jest od tego, czy wytwórca owej niejawnej informacji zdecyduje się ją udostępnić Rzecznikowi. Nie jest także możliwe efektywne funkcjonowanie Rzecznika wówczas, gdy jego budżet jest ustalany bez uwzględnienia zakresu nowych zadań, powierzonych przez ustawodawcę. Przykładem tego jest wyposażenie Rzecznika Praw Obywatelskich w kompetencję do korzystania z nadzwyczajnego środka zaskarżenia jakim jest skarga nadzwyczajna, przy równoczesnym niezapewnieniu na realizację tego zadania jakichkolwiek dodatkowych środków pieniężnych. W ten sposób dochodzi nie tylko do osłabienia samej instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, lecz także do osłabienia środka ochrony praw jednostki określonego w art. 80 Konstytucji.

## 6. inne standardy normatywne

# Art. 2 – Zasada praworządności

*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

### 1. Wniosek o wznowienie postępowania

Rzecznik skierował<sup>683</sup> wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy wniosek o wznowienie postępowania oparty na podstawie z art. 540 § 1 pkt 1 k.p.k. w zw. z art. 541 § 1 i 2 k.p.k., wskazujący na orzeczenie zapadłe w postępowaniu karnym, w którym brak jest ustalenia, że został popełniony czyn, o którym mowa w art. 540 § 1 pkt 1 k.p.k., a stwierdzające, że z powodu przyczyn wymienionych w art. 17 § 1 pkt 5-11 k.p.k. lub w art. 22 k.p.k. zachodzi brak możliwości dokonania takiego ustalenia i zapadnięcia wyroku skazującego, spełnia wymagania formalne wniosku o wznowienie postępowania inicjującego to postępowanie, w tym postępowanie dowodowe w przedmiocie tego, czy został popełniony czyn, o którym mowa w art. 540 § 1 pkt 1 k.p.k?”.

Wskazana wątpliwość jest wynikiem ukształtowania się dwóch linii orzeczniczych i tym samym dwóch odmiennych wykładni rzeczonych unormowań. Zachodzi więc konieczność zapewnienia jednolitości orzecznictwa Sądu Najwyższego i przedstawienia wskazanego zagadnienia do rozstrzygnięcia przez poszerzony skład Izby Karnej Sądu Najwyższego.

W pierwszej linii orzeczniczej Sąd Najwyższy przyjął, że art. 540 § 1 pkt 1 k.p.k. w zw. z art. 541 § 1 i 2 k.p.k. należy rozumieć w ten sposób, że wskazanie we wniosku o wznowienie postępowania orzeczenia zapadłego w postępowaniu karnym, w którym brak jest ustalenia, że został popełniony czyn, o którym mowa w art. 540 § 1 pkt 1 k.p.k., a stwierdzającego, że z powodu przyczyn wymienionych w art. 17 § 1 pkt 5-11 k.p.k. lub w art. 22 k.p.k. zachodzi brak możliwości dokonania takiego ustalenia i zapadnięcia wyroku skazującego (np. w sprawie prokurator odmówił wszczęcia postępowania z uwagi na śmierć osób wskazanych jako sprawcy), spełnia wymagania formalne wniosku o wznowienie postępowania. W ramach postępowania o wznowienie postępowania sąd orzekający ma obowiązek ustalenia, czy w związku z postępowaniem dopuszczono się przestępstwa,

<sup>683</sup> II.510.769.2019 z 17 października 2019 r., sygn. akt I KZP 12/19.

a na wnioskodawcy spoczywa ciężar udowodnienia tego, czy taki czyn, o którym mowa w art. 540 § 1 pkt 1 k.p.k., został popełniony.

Tymczasem zgodnie z drugą linią Sąd Najwyższy przyjął powyższy pogląd za mylny. Wskazał bowiem, że nie można zgodzić się z koncepcją, że przepisy zamieszczone w art. 541 k.p.k. uprawniają do ubiegania się o wznowienie postępowania, mimo braku ustalenia przez organ procesowy w orzeczeniu innym, niż prawomocny wyrok skazujący, że sprawca popełnił czyn o znamionach przestępstwa. Konsekwencją wskazanego stanowiska jest pozbawienie wnioskodawcy możliwości wykazania w postępowaniu dowodowym przeprowadzonym w ramach postępowania o wznowienie postępowania tego, czy został popełniony czyn, o którym mowa w art. 540 § 1 pkt 1 k.p.k., gdy okoliczność ta nie została ustalona w orzeczeniu innym, niż prawomocny wyrok skazujący. Tym samym przesłanki wznowienia postępowania na podstawie art. 540 § 1 pkt 1 k.p.k. w zw. z art. 541 § 1 i 2 k.p.k. zostają w znacznym stopniu zawężone.

W ocenie Rzecznika druga linia orzecznicza przyjęta przez Sąd Najwyższy zawęża w sposób znaczny i jednocześnie nieuprawniony przesłanki wznowienia postępowania karnego. Z art. 540 § 1 pkt 1 k.p.k. jednoznacznie bowiem wynika, że przesłanką jest okoliczność, że „w związku z postępowaniem dopuszczono się przestępstwa”, a istnienie orzeczenia stwierdzającego popełnienie czynu, o którym mowa w art. 540 § 1 k.p.k., stanowi tylko jedną z podstaw wniosku o wznowienie postępowania i zarazem tylko jeden ze sposobów wykazania owej okoliczności w postępowaniu o wznowienie postępowania. W przypadku, gdy orzeczeniem takim jest wyrok skazujący, sąd, przed którym toczy się postępowanie w przedmiocie wniosku o wznowienie postępowania, jest związany ustaleniami tego wyroku skazującego i winien ustalić, czy istnieje uzasadniona podstawa do przyjęcia, że przestępstwo w wyroku tym stwierdzone mogło mieć wpływ na treść orzeczenia. W przypadku zaś braku wyroku skazującego i wskazania na orzeczenie zapadłe w postępowaniu karnym, stwierdzające niemożność wydania takiego wyroku, sąd winien prowadzić postępowanie dowodowe także w przedmiocie popełnienia czynu, o którym mowa w art. 540 § 1 pkt 1 k.p.k.

Posiedzenie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie przedmiotowego zagadnienia prawnego odbędzie się w dniu 11 marca 2020 r.

W stanowisku, przedstawionym w sprawie z wniosku Rzecznika o podjęcie uchwały dla wyjaśnienia rozbieżności w wykładni przepisów prawa w orzecznictwie Sądu Najwyższego, z dnia 12 grudnia 2019 r. Prokuratura Krajowa wniosła o odmowę podjęcia uchwały, wskazując, że kontestowany przez Rzecznika pogląd zawarty w postanowieniu Sądu Najwyższego w sprawie V KO 83/17 nie prezentuje całkowicie odmiennej, od przyjmowanej w innych orzeczeniach Sądu Najwyższego, interpretacji podstaw wznowienia postępowania na podstawie art. 540 § 1 k.p.k. w zw. z art. 541 § 1 i 2 k.p.k.

## **2. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw**

W opinii Rzecznika, przekazanej<sup>684</sup> Ministrowi Sprawiedliwości, zmiany proponowane w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw cechują się szczegól-

<sup>684</sup> II.510.177.2019 r. z 14 lutego 2019 r.

nie wysoką surowością i ograniczeniem swobody orzekania. W szczególności górna granica kary pozbawienia wolności ma ulec zwiększeniu do 30 lat, co sprawi, że dotychczasowa kara 25 lat pozbawienia wolności straci rację bytu. Można oczekiwać, że podwyższenie górnej granicy tej kary spowoduje przesunięcie w strukturze orzekania tej kary i że średnia wysokość zasądzonej kary automatycznie ulegnie naturalnemu podwyższeniu. Projekt przewiduje również m.in. zaostrzenie kar za poszczególne przestępstwa ujęte w części szczególnej k.k. oraz uzależnienie dolnej granicy kary grzywny oraz kary ograniczenia wolności orzekanej obok kary pozbawienia wolności jedynie od zagrożenia karą pozbawienia wolności. Zatem, jeśli projektowane przepisy wejdą w życie, sąd będzie zobligowany do orzeczenia wyższej grzywny lub dłuższego ograniczenia wolności, niezależnie od tego, w jakim faktycznie wymiarze orzekł karę pozbawienia wolności. Zdaniem Rzecznika jest to nieuzasadniona i niepotrzebna ingerencja w swobodę uznania sędziowskiego, ograniczająca sądowni możliwość adekwatnej reakcji prawnokarnej do całokształtu przestępczego zachowania sprawcy. W ocenie Rzecznika zmiany zaproponowane w projekcie ustawy prowadzą do znacznego zwiększenia represyjności prawa karnego przy jednoczesnym ograniczeniu swobody orzeczniczej. Stanowi to niebezpieczny i niepożądany w demokratycznym państwie prawa kierunek zmian, prowadzi bowiem do zwiększania wpływu władzy wykonawczej i ustawodawczej na działanie władzy sądowniczej. Prawo karne staje się w takiej sytuacji instrumentem represji wobec obywateli, nie zaś środkiem wymierzania sprawiedliwości. Zdaniem Rzecznika zaostrzenie polityki karnej nie znajduje uzasadnienia w świetle danych statystycznych zbieranych przez Policję. Wynika z nich bowiem, że przynajmniej od 10 lat przestępczość w Polsce systematycznie spada. Jednocześnie Rzecznik zauważył, że zmiany zaproponowane do Kodeksu karnego wykonawczego stanowią także dobrą okazję do wcielenia w życie zgłaszanych przez Rzecznika postulatów dotyczących: wypełnienia luki prawnej, która umożliwi w ramach udzielonej przerwy w karze z powodu choroby psychicznej przenieść skazanego (którego stan zdrowia powoduje zagrożenie dla siebie i innych osób) do zakładu psychiatrycznego o odpowiednim poziomie zabezpieczenia, a także stosowania Systemu Dozoru Elektronicznego jako formy kontroli zachowania skazanych np. w przypadku nauce poza obrębem zakładu karnego lub w ramach ich przygotowania do opuszczenia jednostki penitencjarnej (np. podczas udzielanych przepustek).

Rzecznik przedstawił<sup>685</sup> również swoje uwagi dotyczące unormowań przyjętych w tej ustawie Marszałkowi Senatu RP z prośbą o uwzględnienie ich w toku prac Senatu. Rzecznik wskazał na liczne mankamenty przyjętej ustawy, rozwiązań wadliwych, sprzecznych z prawem międzynarodowym oraz naruszających prawa obywatelskie. Opinia odnosi się także krytycznie do wielu rozwiązań wprowadzonych w poprawkach senackich, m.in. w zakresie przepisów przejściowych. Rzecznik zwrócił uwagę ponadto na wadliwość procedowania z ustawą w Sejmie, bowiem niedochowane zostały terminy wymagane przez Regulamin pracy Sejmu dla nowelizacji kodeksu.

Natomiast w wystąpieniu do Prezydenta RP Rzecznik zaapelował<sup>686</sup>, aby Prezydent skorzystał z kompetencji określonej w Konstytucji i odmówił podpisania już uchwalonych zmian (ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw). Rzecznik wskazał na wady materialne ustawy, naruszenie zasad procedowania w Sejmie oraz wadliwość pro-

<sup>685</sup> II.510.177.2019 z 21 maja 2019 r.

<sup>686</sup> II.510.177.2019 z 14 czerwca 2019 r.

cedury w Senacie związaną z przekroczeniem zakresu przedłożenia (Senat dodał przepisy dotyczące kwestii, które nie były wcześniej omawiane w Sejmie).

Prezydent skierował ustawę do Trybunału Konstytucyjnego w trybie tzw. „kontroli prewencyjnej”, lecz zarzucił jej jedynie wadliwość trybu procedowania w parlamencie oraz niezgodność jednego przepisu materialnego z Konstytucją. Większość uwag Rzecznika nie została przez Prezydenta wzięta pod uwagę. Obecnie, przed Trybunałem Konstytucyjnym, pod sygn. akt Kp 1/19, toczy się w tej sprawie postępowanie zainicjowane wnioskiem Prezydenta RP z dnia 28 czerwca 2019 r., który wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 1 lipca 2019 r.

### 3. Ochrona praw osób lustrowanych

Do Rzecznika wpływały wnioski wskazujące na braki legislacyjne dotyczące działalności Instytutu Pamięci Narodowej na podstawie ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów<sup>687</sup> (dalej jako: „ustawa”).

Zgodnie z art. 20 ust. 3 i 5 ustawy, postępowanie lustracyjne można wszcząć na wniosek osoby zainteresowanej (tzw. „autolustracja”). Art. 20 ust. 5a przewiduje z kolei, że w takim przypadku sąd przekazuje oświadczenie lustracyjne do Biura Lustracyjnego lub oddziałowego biura lustracyjnego Instytutu Pamięci Narodowej w celu przygotowania postępowania lustracyjnego oraz przedstawienia stanowiska w sprawie zgodności oświadczenia z prawdą. Przepis ten nie przewiduje jednak żadnego terminu dla IPN na wykonanie tego prawnego obowiązku. Powyższy przepis, właśnie w zakresie, w jakim nie określa terminu przedstawienia stanowiska w sprawie zgodności oświadczenia z prawdą przez biuro lustracyjne Instytutu Pamięci Narodowej, został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z konstytucyjną zasadą prawidłowej legislacji i prawem do sądu<sup>688</sup>. Rzecznik zauważył, że pomimo upływu ponad 11 lat od wydania przez Trybunał Konstytucyjny tego orzeczenia, omawiany przepis nie został znowelizowany, choć sam Trybunał wprost wskazywał na taką konieczność. Pozostawanie w obrocie prawnym przepisu art. 20 ust. 5a ustawy w jego obecnym brzmieniu jest zatem bezsprzecznie niezgodne z Konstytucją oraz narusza prawa osób podlegających „autolustracji”. Ponadto, w tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 21b ust. 6 ustawy w zakresie, w jakim pozbawia on osobę lustrowaną prawa do wniesienia kasacji od prawomocnego orzeczenia sądu. W opinii Rzecznika konieczne jest przeprowadzenie zmian legislacyjnych, które zapewnią osobom lustrowanym możliwość korzystania z przysługujących im uprawnień. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>689</sup> do Premiera z prośbą o niezwłoczne wszczęcie prac legislacyjnych zmierzających do wykonania ww. wyroku TK w odniesieniu do kwestionowanych przepisów ustawy oraz o poinformowanie o podjętych działaniach.

Premier przekazał sprawę zgodnie z właściwością do Ministra Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości zaś poinformował<sup>690</sup>, że podjęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego pozostaje poza zakresem jego właściwości.

<sup>687</sup> Ustawa z 18 października 2006 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2186, ze zm.).

<sup>688</sup> Wyrok TK z 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07.

<sup>689</sup> II.510.1321.2018 z 19 lutego 2019 r.

<sup>690</sup> Pismo z 24 lipca 2019 r.



## 4. Możliwość wniesienia kasacji na niekorzyść oskarżonego w razie zastosowania aktu łaski przez Prezydenta RP

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Prokuratora Generalnego, do którego Rzecznik zgłosił<sup>691</sup> udział w postępowaniu, dotyczący możliwości wniesienia kasacji na niekorzyść oskarżonego w razie zastosowania aktu łaski przez Prezydenta RP.

Wyrokiem<sup>692</sup> Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przez Rzecznika przepisy uznane zostały za niezgodne z Konstytucją. W ocenie Trybunału norma wywiedziona z art. 529 k.p.k. w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość wniesienia i rozpoznania kasacji na niekorzyść oskarżonego, gdy w kasacji zakwestionowano prawidłowość zastosowania aktu łaski przez Prezydenta Rzeczypospolitej, narusza konstytucyjne przepisy dotyczące prawa łaski i podziału władzy. Umożliwia ona ocenę i zakwestionowanie prerogatywy Prezydenta RP przez organy władzy sądowniczej. Wskazana norma powoduje, że akt o mocy prawnej niższej od Konstytucji (ustawa) może modyfikować bez konstytucyjnego upoważnienia treść przepisów Konstytucji, co jest sprzeczne z wynikającą z art. 8 ust. 1 zasadą nadrzędności Konstytucji. Akt podkonstytucyjny nie może uprawniać innego organu do kształtowania prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej określonej w Konstytucji. Wskazana norma stanowi naruszenie zasady podziału władzy i jest nieuprawnioną ingerencją ustawodawcy w sferę władzy Prezydenta jako najwyższego reprezentanta państwa.

<sup>691</sup> Informacja RPO za 2017 r., str. 478.

<sup>692</sup> Wyrok TK z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 8/17.

# Art. 11

## – Wolność tworzenia i działania partii politycznych

1. *Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa.*
2. *Finansowanie partii politycznych jest jawne.*

### 1. Finansowanie partii politycznych

Rzecznik zgłosił<sup>693</sup> udział i przedstawił<sup>694</sup> stanowisko w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego dotyczącego zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o partiach politycznych<sup>695</sup>.

W omawianej sprawie, PKW uchwałą z dnia 15 października 2018 r. odrzuciła sprawozdanie partii politycznej o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2017 r. Poważne wątpliwości budzi więc mechanizm polegający na tym, że PKW ma obowiązek, w razie stwierdzenia naruszenia prawa, odrzucić w każdym przypadku przedłożone przez partię polityczną sprawozdanie. Oczywistym zatem jest, że sankcje mogą być nieproporcjonalne do naruszeń, bowiem ich proporcjonalności w obecnym stanie prawnym PKW po prostu nie rozważa z uwagi na brak odpowiedniego umocowania ustawowego. W opinii Rzecznika w konstrukcji, jaką przewidują analizowane przepisy ustawy, brak jest zróżnicowania następstw, w tym i surowości stosowania sankcji względem naruszeń, co skutkuje sytuacją, w której jednakową sankcją obłożone są partie polityczne, które bądź to notorycznie nie przestrzegają wymogów przewidzianych dla finansowania partii politycznych, bądź też dopuściły się naruszenia jednorazowego, ale na znaczną skalę, jak i te, których naruszenia są relatywnie niewielkie, czasami wręcz dotyczące kwot symbolicznych. W efekcie obecnej regulacji nie można wykluczyć sytuacji, kiedy to partie polityczne dopuszczające się nawet drobnych naruszeń, będąc świadome tego, że sprawozdanie finansowe i tak zostanie odrzucone, kontynuować będą naruszenia przepisów ustawowych. Z przykładu tego wynika wprost, że w tym wypadku analizowana sankcja nie będzie pełnić swojej roli. „Automatyzm” odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej budzi więc w kontekście zasady proporcjonalności w pełni uzasadnione wątpliwości konstytucyjne.

<sup>693</sup> VII.610.1.2019 z 20 lutego 2019 r., sygn. akt P 2/19.

<sup>694</sup> Pismo z 15 kwietnia 2019 r.

<sup>695</sup> Ustawa z 27 czerwca 1991 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 580).

# Art. 22

## – Wolność działalności gospodarczej

*Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.*

### 1. Ochrona praw przedsiębiorcy w trakcie postępowania egzekucyjnego

W 2018 r. Rzecznik podjął działania na rzecz ochrony praw przedsiębiorców wykonujących jednoosobową działalność gospodarczą w trakcie postępowania egzekucyjnego. Rzecznik zwrócił<sup>696</sup> się do Ministra Przedsiębiorczości i Technologii w tej sprawie. Okazało się, że przepisy egzekucyjne nie zapewniają tej grupie obywateli nawet minimum socjalnego w trakcie trwania egzekucji prowadzonej przez komornika sądowego.

Minister zaznaczył<sup>697</sup>, że problem nie jest mu znany, lecz jednocześnie w pełni podzielił stanowisko Rzecznika, że należy zapewnić ochronę przedsiębiorców będących osobami fizycznymi przez wyłączenie spod egzekucji środków niezbędnych do utrzymania dłużnika i jego rodziny na wzór rozwiązań, z jakich mogą korzystać inni dłużnicy.

W wyniku tej interwencji Rzecznika ustawodawca dokonał zmian legislacyjnych. W dniu 31 lipca 2019 r. została uchwalona nowelizacja ustawy – Kodeks postępowania cywilnego<sup>698</sup>. Wprowadzono do niej nowy przepis, który powinien zapewnić większą ochronę jednoosobowego przedsiębiorcy w trakcie trwającej egzekucji komorniczej, pozostawiając mu środki pieniężne na utrzymanie. Zmiana obowiązuje od 1 stycznia 2020 r.

<sup>696</sup> Informacja RPO za 2018 r., str. 30.

<sup>697</sup> Pismo z 2 października 2018 r.

<sup>698</sup> Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1495), zmieniająca art. 829 pkt 5 k.p.c.

# Art. 24

## – Ochrona pracy

*Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.*

### **1. Sytuacja pracowników w związku ze zniesieniem Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych oraz utworzeniem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa**

W nawiązaniu do wystąpień Rzecznika kierowanych w 2017 r. do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczących sytuacji prawnej pracowników w związku ze zniesieniem Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych i utworzeniem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa Rzecznik wskazał, że większość podniesionych w tych wystąpieniach krytycznych uwag i wątpliwości znalazła niestety potwierdzenie w wynikach kontroli „Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej”, przedstawionych w grudniu br. przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Kontrola wykazała przede wszystkim, że zniesienie Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych oraz utworzenie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zostało nierzetelnie przygotowane i nienależycie wdrożone. Zmiany te zostały wprowadzone bez uprzednich analiz efektywności działania zniesionych agencji, co spowodowało niewystarczające przygotowanie organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa do wykonywania zadań przejętych od zmienionych agencji. W obszarze zatrudnienia skutkowało to nadmierną redukcją liczby pracowników zatrudnionych w zniesionych agencjach, bez rzetelnej kalkulacji potrzeb kadrowych uzasadnionych nowymi zadaniami Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. W regulacjach ustawowych posłużono się instytucją wygaśnięcia stosunków pracy, niedającą pracownikom należytej ochrony pracy. Nie uregulowano kwestii ochrony przed utratą zatrudnienia pracowników objętych szczególną ochroną (np. kobiet w ciąży, pracowników w wieku przedemerytalnym, działaczy związkowych). Rzecznik konsekwentnie prezentuje krytyczne stanowisko wobec nadużywania konstrukcji wygaszania stosunków pracy przez ustawodawcę przy przekształcaniach sfery publicznej. Kierowane do Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zastrzeżenia niestety nie zmieniły i nie ograniczyły dotychczasowej praktyki projektowania rozwiązań z wykorzystaniem konstrukcji wygaśnięcia stosunków pracy. Praktyka taka obniża poziom ochrony praw pracowniczych, w tym także szczególną ochronę umownego stosunku pracy. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>699</sup> do Ministra z prośbą o przedstawienie oceny efektów zastosowania konstrukcji wygaśnięcia stosunków pracy przy reformie administracji rolnej, ze szczególnym uwzględnieniem dodatkowych kosztów reformy wynikających z konieczności zaspokojenia wcześniej nie przewidzianych roszczeń odszkodowawczych, dochodzonych przed sądami pracy przez zwolnionych pracowników.

<sup>699</sup> III.7041.8.2017 z 31 grudnia 2019 r.

# 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. Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych odsetek za opóźnienie w wykonaniu zobowiązania pieniężnego

W związku ze skargami wpływającymi do Biura RPO Rzecznik zwrócił uwagę na kwestię kwalifikacji podatkowej odsetek wypłacanych za opóźnienie w sytuacji, gdy należność główna korzysta ze zwolnienia podatkowego.

Problem dotyczy podatników, którym należne są odsetki na podstawie art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego. Stosownie do treści przywołanego przepisu, jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Rzecznik zauważył, że ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych w art. 21 przewiduje szereg zwolnień podatkowych. W związku z tym, że ustawa ta nie przewiduje wprost zwolnienia odsetek od ww. należności organy, a w ślad za nimi niektóre sądy administracyjne *a contrario* przyjmują, że odsetki, które nie zostały wymienione przez ustawodawcę jako zwolnione z podatku, podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Niemniej jednak część judykatury stoi na odmiennym stanowisku, zgodnie z którym nie można podzielić poglądu organów o konieczności odrębnego traktowania na gruncie prawa podatkowego obu świadczeń, tj. korzystających ze zwolnienia należności głównych oraz należnych od tych świadczeń odsetek. Jako organ stojący na straży konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, Rzecznik w całości podzielił stanowisko o konieczności zwolnienia z opodatkowania odsetek. Jednocześnie wyraził swój zdecydowany sprzeciw wobec takiego stanu prawodawstwa, który w konsekwencji sprzyja profiskalnej wykładni przepisów prawa podatkowego przez organy i część sądów administracyjnych. Skutek jest taki, że osoby poszkodowane, znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej (np. dzieci, którym przez lata nie wypłacano alimentów czy też ofiary wypadków komunikacyjnych), ponoszą negatywne konsekwencje podatkowe w związku z nieterminową wypłatą zasądzonych na ich rzecz należności. Rzecznik zwrócił się<sup>700</sup> do Ministra Finansów z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>701</sup>, że wniosek zawarty w wystąpieniu Rzecznika zbiegł się w czasie z trwającymi pracami koncepcyjnymi dotyczącymi zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Przedmiotem tych prac jest m.in. rozwiązanie, które wypełnia postulat

<sup>700</sup> V.511.222.2018 z 15 stycznia 2019 r.

<sup>701</sup> Pismo z 18 lutego 2019 r.

zgłoszony przez Rzecznika. Jest jeszcze za wcześnie na przywołanie konkretnej propozycji legislacyjnej, gdyż zmieniane przepisy są na wstępnym etapie projektowania. Następnie w ramach monitorowania realizacji zapewnień resortu finansów, Rzecznik skierował<sup>702</sup> wystąpienie do Ministra Finansów z zapytaniem o stan prac legislacyjnych w tym temacie. Z udzielonej odpowiedzi<sup>703</sup> wynika, że w związku z końcem kadencji parlamentarnej, realizacja postulatów Rzecznika nie będzie możliwa. Niemniej jednak zapewniono, że proponowana zmiana przepisów będzie brana pod uwagę w koncepcyjnych pracach dotyczących ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Problematyka opodatkowania odsetek wypłacanych za opóźnienie w sytuacji, gdy należność główna korzysta ze zwolnienia podatkowego będzie przedmiotem dalszych działań Rzecznika Praw Obywatelskich.

## **2. Trudności na gruncie podatku dochodowego od osób fizycznych przy rozgraniczaniu źródła przychodu, jakim jest odpłatne zbycie nieruchomości oraz pozarolnicza działalność gospodarcza**

Do Rzecznika docierały informacje, że podatnicy mają znaczące problemy z ustaleniem, w jakich okolicznościach zbycie nieruchomości następuje w ramach zwykłego zarządu majątkiem prywatnym, a kiedy podejmowane czynności wykazują cechy profesjonalnego obrotu handlowego. Kwestia ta jest przedmiotem licznych sporów obywateli z fiskusem.

Sądy stoją na stanowisku, że w każdym przypadku o właściwej kwalifikacji przychodu zdecydować musi całokształt ustaleń faktycznych, w tym dotyczących zjawisk poprzedzających i towarzyszących zbyciu składników majątkowych. Dla oceny zdarzenia mogą mieć również znaczenie indywidualne cechy przedmiotu transakcji, bądź okoliczności życiowe, w jakich znajdował się podatnik, a które miały wpływ na jego decyzje. Problem polega na tym, że w oparciu o obowiązujące przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, a także na podstawie ww. orzecznictwa sądów administracyjnych, obywatele nie mogą uzyskać pewności co do tego, czy dokonywane przez nich czynności sprzedaży nieruchomości mieszczą się w granicach zwykłego zarządu majątkiem prywatnym, czy też przekraczają już ową granicę i w konsekwencji oznaczają prowadzenie działalności gospodarczej. W efekcie, nie wiadomo jak zostaną ocenione konkretne zachowania podatnika na tle całokształtu okoliczności danej sprawy. Praktyka wskazuje, że organy prezentują profiskalne stanowisko, a zebrany materiał dowodowy oceniają w sposób dowolny, na niekorzyść podatników, uznając, że mamy do czynienia z działalnością gospodarczą. Dopiero, gdy sprawa trafia na etap postępowania sądowego, w niektórych przypadkach obywatelom udaje się podważyć decyzje fiskusa. W ocenie Rzecznika nie do zaakceptowania jest stan, w którym ustawodawca stwarza organom stosującym przepisy podatkowe zbyt duże pole do ich swobodnej interpretacji. W demokratycznym państwie prawa, zwłaszcza w dziedzinie prawa daninowego nie powinno dochodzić do sytuacji, w których ustawodawca jest w istocie zastępowany w kształtowaniu materialnych treści prawa przez organ stosujący prawo. W związku z tym Rzecznik zwrócił się<sup>704</sup> do Ministra Finan-

<sup>702</sup> Pismo z 27 sierpnia 2019 r.

<sup>703</sup> Pismo z 28 września 2019 r.

<sup>704</sup> V.511.385.2019 z 18 lipca 2019 r.

sów z prośbą o przekazanie informacji, czy resort planuje podjęcie działań legislacyjnych, mających na celu doprecyzowanie omawianych regulacji, ewentualnie, czy rozważane jest podjęcie innych działań zmierzających do usystematyzowania praktyki stosowania prawa.

Minister nie podzielił<sup>705</sup> zastrzeżeń Rzecznika wskazując, że w każdym przypadku kwalifikacja przychodów uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości do określonego źródła przychodów (działalność gospodarcza czy odpłatne zbycie) powinna być poprzedzona wszechstronną analizą stanu faktycznego i prawnego. W związku z powyższym na gruncie przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych ani na gruncie przepisów ustawy o podatku od towarów i usług nie są prowadzone aktualnie prace legislacyjne w zakresie omawianych regulacji.

Rzecznik będzie monitorował praktykę stosowania prawa w tym zakresie.

### **3. Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych nieodpłatnych świadczeń z tytułu umorzenia należności wynikających z zaciągniętego kredytu**

Rzecznik od początku swojej kadencji podejmuje szereg działań mających na celu wzmocnienie sytuacji kredytobiorców, w szczególności konsumentów, którzy zawarli kredyty hipoteczne indeksowane lub denominowane we franku szwajcarskim. Sytuacja tej grupy obywateli może ulec zmianie w związku z wyrokiem<sup>706</sup> Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 3 października 2019 r. Niewykluczone, że w niektórych przypadkach wzrośnie liczba zawieranych ugód pomiędzy kredytobiorcą a bankiem, bądź też dojdzie do innych form restrukturyzacji istniejącego zadłużenia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił uwagę na problem braku ciągłości regulacji prawnych, zapewniających stosowną ochronę na gruncie podatkowym dla kredytobiorców, w przypadku których doszło do restrukturyzacji zadłużenia.

Dotychczas prawodawca dostrzegał konieczność wsparcia na gruncie podatkowym kredytobiorców. W rezultacie doszło do wydania dwóch rozporządzeń o zaniechaniu poboru podatku – rozporządzenie z dnia 22 maja 2015 r. w sprawie zaniechania poboru PIT oraz podatku dochodowego od osób prawnych od niektórych dochodów (przychodów) podatników podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatników podatku dochodowego od osób prawnych oraz rozporządzenie z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od niektórych dochodów (przychodów) związanych z kredytem hipotecznym udzielonym na cele mieszkaniowe. Wskazane regulacje obowiązywały w określonym przedziale czasowym. Rozporządzenie z 2015 r. miało zastosowanie do dochodów (przychodów) uzyskanych w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. Natomiast rozporządzenie z 2017 r. odnosiło się do dochodów (przychodów) uzyskanych od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. Z powyższego wynika więc, że w aktualnym porządku prawnym podatkowa sytuacja kredytobiorców, którzy dokonali lub dokonają restrukturyzacji zadłużenia pozostaje poza zakresem ww. rozporządzeń w sprawie zaniechania poboru podatku. Taki stan rzeczy skutkuje zaś zróżnicowanym traktowaniem kredytobiorców w sferze podatkowej. Rzecznik zauważył, że w demokratycznym państwie prawa nie

<sup>705</sup> Pismo z 13 listopada 2019 r.

<sup>706</sup> Wyrok TSUE z 3 października 2019 r., sygn. C-260/18.

powinno dochodzić do sytuacji, w których skutkiem restrukturyzacji umowy kredytowej jest przekształcenie się zobowiązania cywilnoprawnego w zobowiązanie o charakterze publicznoprawnym. Obowiązek zapłacenia podatku od umorzonych przez bank należności może stanowić skuteczną blokadę dla czynności restrukturyzacyjnych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>707</sup> do Ministra Finansów z prośbą o informację, czy planowane jest przeprowadzenie zmian legislacyjnych polegających np. na wprowadzeniu do ustawy stosownego zwolnienia podatkowego dla kredytobiorców, bądź też ponowne wydanie rozporządzenia w przedmiocie zaniechania poboru podatku.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>708</sup>, że także Związek Banków Polskich zwrócił się z wnioskiem o wydanie nowego rozporządzenia przez Ministra Finansów w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od niektórych dochodów (przychodów) związanych z kredytem hipotecznym udzielonym na cele mieszkaniowe zapewniającego kontynuację rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 21 listopada 2017 r., które obejmowało dochody (przychody) uzyskane od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. Po przeprowadzeniu analizy w resorcie podjęto decyzję o zasadności wydania rozporządzenia w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od niektórych dochodów (przychodów) związanych z kredytem hipotecznym udzielonym na cele mieszkaniowe. Obecnie prace legislacyjne są w fazie projektowej. Natomiast upublicznienie projektu rozporządzenia nastąpi w dniu jego przekazania do uzgodnień z członkami Rady Ministrów.

Rzecznik będzie monitorował stan prac legislacyjnych w tym obszarze.

## 4. Nieprawidłowości w działaniu systemu Twój e-PIT

W związku z pojawiającymi się doniesieniami medialnymi, Rzecznik zwrócił uwagę na problemy emerytów mieszkających za granicą, którzy otrzymali wezwania do zapłaty podatku dochodowego od osób fizycznych (dalej jako: „PIT”).

Z pism kierowanych przez urzędy skarbowe wynikał obowiązek zapłacenia konkretnej kwoty PIT za 2018 r. w terminie 7 dni od daty doręczenia pisma w kasie organu lub na wskazany rachunek bankowy. Urzędy wskazywały, że kwota podatku do zapłaty wynika z zeznania podatkowego PIT-37, które zostało udostępnione w ramach systemu Twój e-PIT i następnie zostało automatycznie zaakceptowane. Seniorzy byli zaskoczeni całą sytuacją, ponieważ podatki płacili w miejscu zamieszkania (a więc za granicą). W wielu przypadkach nie wiedzieli, jak postąpić z wezwaniem polskiego fiskusa. Tymczasem jako źródło problemu wskazano nieprawidłowości w systemie Twój e-PIT, który rzekomo nie weryfikuje emerytów pod kątem rezydencji, a więc tego, czy zamieszkują w Polsce, czy za granicą. Jeżeli więc doszło do udostępnienia zeznania PIT i emeryt nierezydent nie dokonał jego akceptacji lub odrzucenia i jednocześnie nie złożył zeznania samodzielnie, doszło do złożenia zeznania w ramach tzw. automatycznej akceptacji. Rzecznik zwrócił się<sup>709</sup> do Ministra Finansów z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu.

<sup>707</sup> V.511.272.2016 z 29 listopada 2019 r.

<sup>708</sup> Pismo z 2 stycznia 2020 r.

<sup>709</sup> V.511.384.2019 z 18 lipca 2019 r.



W odpowiedzi Minister poinformował<sup>710</sup>, że nie ma możliwości wskazania rzetelnej liczby informacji skierowanych do emerytów. Niemniej jednak zostały już podjęte działania mające na celu usprawnienie procesu weryfikacyjnego dla podatników będących nierezydentami. Zakład Ubezpieczeń Społecznych poinformował o procedurach i podstawach prawnych pozwalających na weryfikację faktycznego miejsca i czasu trwania zamieszkania podmiotu. Podjęto również rozmowy w celu wypracowania wspólnej praktyki pozwalającej na weryfikację rezydencji podatkowej, tak by usprawnić ten proces w przyszłości.

Ponadto, na stronie Ministerstwa Finansów zamieszczono komunikat dla osób mieszkających poza granicami Polski, w którym poinformowano jakie czynności należy podjąć w przypadku otrzymania korespondencji z urzędu skarbowego w zakresie zapłaty podatku dochodowego od osób fizycznych.

## 5. Brak przepisów definiujących pojęcie „budowli” dla celów podatkowych

Rzecznik z niepokojem obserwuje wieloletnią nieefektywność w zakresie braku sfinalizowania prac legislacyjnych, mających na celu stworzenie definicji pojęcia „budowli” dla celów podatkowych. Kwestia ta była przedmiotem szeregu wystąpień generalnych kierowanych przez RPO zarówno obecnej, jak i poprzedniej kadencji do poszczególnych Ministrów Finansów, a także do Prezesa Rady Ministrów.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku<sup>711</sup> z dnia 13 września 2011 r. wskazał na liczne i poważne mankamenty legislacyjne dotyczące definicji pojęcia „budowli”, zawartej w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych<sup>712</sup> (dalej jako: „Upol”). Zdaniem Trybunału, u podstaw problemów interpretacyjnych związanych z definicją „budowli” leży jej konstrukcja, która znajduje się w Upol, ale poprzez odesłanie do pojęć „obiekt budowlany” oraz „urządzenie budowlane” w zasadzie opiera się na regulacjach ustawy Prawo budowlane<sup>713</sup> (dalej jako: „PrB”). W orzeczeniu tym, Trybunał przedstawił także postulaty *de lege ferenda* co do konieczności stworzenia autonomicznej i precyzyjnej konstrukcji pojęcia „budowla” na gruncie podatkowym. Po ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Ministerstwo Finansów dostrzegło konieczność zmiany przepisów Upol w zakresie definicji pojęcia „budowli”. Od tego czasu prawodawca kilkakrotnie próbował wykonać zalecenia Trybunału, wynikające z ww. orzeczenia, jednakże bez skutku. Ponieważ ustawodawca nie dąży do sfinalizowania prac legislacyjnych w tym obszarze, Rzecznik ponownie podkreślił, że omawiane zagadnienie „budowli” na gruncie podatkowym nadal jest przedmiotem licznych sporów sądowych. Brak jasnej definicji tego pojęcia na gruncie podatkowym wywołuje negatywne konsekwencje, nie tylko po stronie podatników, ale także organów podatkowych. Z jednej strony nieprecyzyjna legislacja zdecydowanie utrudnia prowadzenie działalności gospodarczej w takich branżach jak np. górnictwo, telekomunikacja, energetyka. Z drugiej strony brak możliwości jednoznacznego określenia przedmiotu opodatkowania dotyka organy podatkowe, w szczególności gminy górnicze, które sta-

<sup>710</sup> Pismo z 9 sierpnia 2019 r.

<sup>711</sup> Sygn. akt P 33/09.

<sup>712</sup> Ustawa z 12 stycznia 1991 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170, ze zm.).

<sup>713</sup> Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.).

nęty przed koniecznością zwrotu wielomilionowych kwot podatku od nieruchomości wraz z odsetkami. Rzecznik po raz piąty zwrócił się<sup>714</sup> do Ministra Finansów z prośbą o podjęcie skutecznych działań, mających na celu stworzenie precyzyjnej definicji „budowli” dla celów opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>715</sup> Rzecznika, że w związku z nowymi kadencjami Sejmu i Senatu, które rozpoczynają się w dniu 12 listopada 2019 r., zostanie powołana nowa Rada Ministrów. Przyszły Rząd, po dokonaniu analizy dotychczasowych działań legislacyjnych, podejmie decyzję co do zakresu prac nad problematyką opodatkowania budowli podatkiem od nieruchomości.

W związku z ukonstytuowaniem się nowej Rady Ministrów, Rzecznik ponownie poruszył ten problem i skierował<sup>716</sup> pismo do Ministra Finansów, w którym zwrócił się z prośbą o przekazanie informacji na temat aktualnej koncepcji resortu finansów w sprawie definicji „budowli” na cele podatkowe, wraz z informacją na temat proponowanego harmonogramu prac legislacyjnych.

Aktualnie Rzecznik oczekuje na stanowisko resortu finansów.

Niezależnie od powyższego, w ramach działań systemowych na rzecz stworzenia precyzyjnej definicji „budowli” na cele podatkowe, Rzecznik zorganizował seminarium górnicze w Katowicach<sup>717</sup>. Celem seminarium była wymiana dotychczasowych doświadczeń i praktyk, wynikających z konieczności dokonania przez gminy górnicze zwrotu podatku od nieruchomości z odsetkami na rzecz przedsiębiorstw górniczych. Seminarium stanowiło także punkt w dyskusji co do perspektywy pozyskiwana finansów, czy też pomysłów na przyszłość w gminach górniczych.

Oprócz wspomnianego seminarium branżowego dla gmin górniczych, w 2020 r. Rzecznik planuje zorganizowanie spotkania z udziałem Ministerstwa Finansów, sędziów, przedstawicieli doktryny i praktyki prawa podatkowego, a także przedsiębiorców oraz strony samorządowej, aby w szerokim gronie porozmawiać o możliwościach rozwiązania problemu braku jasnej definicji „budowli” na cele podatkowe.

## **6. Różnicowanie uprawnień do ulgi rehabilitacyjnej rodziców, w zależności od formy, w jakiej spełniane są świadczenia alimentacyjne**

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną dotyczącą uzależnienia prawa rodzica utrzymującego niepełnosprawne dziecko do skorzystania z możliwości odliczenia od dochodu wydatków na cele rehabilitacyjne, od formy w jakiej są spełniane świadczenia alimentacyjne. Do sprawy przystąpił<sup>718</sup> Rzecznik i przedstawił stanowisko, w którym stwierdził, że wprowadzone rozróżnienie nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych, w szczególności stoi w sprzeczności z obowiązkiem ochrony rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, jest niezgodne z zasadą równości, a także zasadą sprawiedliwości społecznej.

<sup>714</sup> V.511.185.2014 z 11 października 2019 r.

<sup>715</sup> Pismo z 6 listopada 2019 r.

<sup>716</sup> Pismo z 28 listopada 2019 r.

<sup>717</sup> 12 grudnia 2019 r.

<sup>718</sup> Informacja RPO za 2016 r., str. 333.

Trybunał Konstytucyjny uznał<sup>719</sup> zakwestionowane przepisy za niezgodne z Konstytucją. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie ma racji systemowych, które uzasadniałyby odmienne traktowanie dla celów podatkowych świadczeń będących realizowaniem obowiązku alimentacyjnego rodzica względem dziecka w zależności od tego, w jakiej formie świadczenie takie jest spełniane.

## 7. Wymiar podatku akcyzowego od olejów opałowych

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną dotyczącą wymiaru podatku akcyzowego od olejów opałowych, do której Rzecznik przystąpił<sup>720</sup> i przedstawił stanowisko, że przepis ustawy o podatku akcyzowym<sup>721</sup> w związku z przepisem ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym<sup>722</sup> w zakresie, w jakim odnosi się do obowiązków podatkowych powstałych przed 15 września 2005 r., jest niezgodny z konstytucyjną zasadą ochrony własności, zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie.

Wyrokiem<sup>723</sup> Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowany skargą konstytucyjną przepis uznany został za niezgodny z Konstytucją. Trybunał zauważył, że wejście aktu normatywnego w życie z dniem ogłoszenia, bez *vacatio legis*, jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy wymaga tego ważny interes państwa, a zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie. Zdaniem Trybunału w wypadku zaskarżonego przepisu ustawy o podatku akcyzowym nie zachodziły wystarczające przesłanki wprowadzenia go w życie z chwilą ogłoszenia.

<sup>719</sup> Wyrok TK z 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 13/16.

<sup>720</sup> Informacja RPO za 2017 r., str. 287.

<sup>721</sup> Ustawa z 23 stycznia 2004 r. (Dz.U. Nr 29 poz. 257 i Nr 68 poz. 623 z 2005 r., Nr 160 poz. 1341 z 2006 r., Nr 169 poz. 1199, z 2007 r. Nr 99 poz. 666 oraz z 2008 r. Nr 118 poz. 745 i Nr 145 poz. 915).

<sup>722</sup> Ustawa z 28 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 160 poz. 134).

<sup>723</sup> Wyrok TK z 3 lipca 2019 r., sygn. akt SK 16/17.

## CZĘŚĆ II

# Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich

# 1. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur

*„Nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.”*

*art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*

Rzeczpospolita Polska jest jednym z 90 Państw Stron, które ratyfikowały 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. (dalej OPCAT). Jest również jednym z 71 państw, które powołały krajowy mechanizm prewencji dla wizytacji miejsc pozbawienia wolności.

Celem Protokołu jest ustanowienie systemu regularnych wizytacji, przeprowadzanych przez niezależne międzynarodowe i krajowe organy, w miejscach gdzie przebywają osoby pozbawione wolności. Na poziomie międzynarodowym utworzony został Podkomitet ONZ do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (SPT), natomiast na poziomie krajowym Państwo Strona zobowiązana jest utworzyć krajowy mechanizm prewencji. W Polsce funkcja krajowego mechanizmu prewencji powierzona została Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur (KMPT) stanowi jeden z Zespołów Biura RPO, w którego w skład w 2019 r. wchodziło 10 pracowników merytorycznych oraz pracowniczka sekretariatu. Nadzór merytoryczny nad działalnością Zespołu sprawuje dr Hanna Machińska – Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich. Osoby pracujące w KMPT posiadają wykształcenie prawnicze, socjologiczne, politologiczne, resocjalizacyjne, psychologiczne oraz kryminologiczne. Wsparcie Zespołu stanowili również pracownicy Biur Pełnomocników Terenowych RPO z Gdańska, Wrocławia oraz Katowic. Oprócz pracowników Biura Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur tworzą eksperci z Komisji Ekspertów przy KMPT oraz eksperci zewnętrzeni.

Ponadto, w 2019 r. KMPT rozpoczął rozmowy na temat współpracy z Polskim Czerwonym Krzyżem. Ma ona polegać na korzystaniu ze specjalistów z zakresu medycyny współpracujących z PCK, podczas wizytacji KMPT w miejscach detencji oraz wzajemnego promowania działań RPO i PCK.

## Wybrane Zagadnienia Będące Przedmiotem Działań Rzecznika w Zakresie Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur

### a) Wizytacje prewencyjne

Rok 2019 był dwunastym rokiem wykonywania przez RPO zadań krajowego mechanizmu prewencji. Jego przedstawiciele przeprowadzili niezapowiedziane wizytacje: 6 zakładów karnych, 3 aresztów śledczych, 20 komisariatów policji, 10 pomieszczeń dla osób zatrzymanych jednostek

organizacyjnych policji, 11 młodzieżowych ośrodków wychowawczych, 3 szpitali psychiatrycznych, 6 domów pomocy społecznej, 1 izby wytrzeźwień, 1 policyjnej izby dziecka, 7 placówek całodobowej opieki, 2 zakładów opiekuńczo-leczniczych, 2 zakładów poprawczych oraz wizytację Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie. Łącznie KMPT zwizytował 73 miejsca detencji.

## **b) Utrudnienia w realizacji mandatu KMPT**

W trakcie wizytacji Komisariatów Policji (VI i II) w Łodzi, przedstawiciele KMPT spotkali się z odmową pełnej realizacji ich uprawnień wynikających z postanowień OPCAT oraz ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komendant KP VI odmówił im wejścia na teren wydziału kryminalnego. Ponadto wizytujący nie mogli wykonać dokumentacji fotograficznej pozostałych pomieszczeń komisariatu oraz nie uzyskali wglądu w akta prowadzonych postępowań przygotowawczych. Kolejnego dnia delegacja KMPT została poproszona o przerwanie wizytacji II Komisariatu Policji i opuszczenie dyżurki, z uwagi na brak, w ocenie funkcjonariuszy, uprawnień do dostępu do informacji niejawnych. Przedstawiciele KMPT przerwali wizytację. Dopiero interwencja Dyrektora KMPT u Zastępczyni Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka spowodowała, że wizytacja mogła być kontynuowana. Przedstawiciele KMPT uzyskali wówczas dostęp do wszystkich pomieszczeń i mogli wykonać wszystkie czynności służbowe.

Opisane utrudnienia w realizacji mandatu KMPT stanowiły asumpt do skierowania oficjalnego pisma do Komendanta Głównego Policji, w którym wskazano na konieczność podjęcia pogłębionych działań informacyjnych wśród funkcjonariuszy Policji odnośnie mandatu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. W odpowiedzi Komendant Główny Policji poinformował, że w KGP opracowany został kompleksowy dokument, zawierający horyzontalną analizę mandatu KMPT. Przygotowany materiał, wraz z poleceniem służbowym wzmożenia działań edukacyjnych wśród funkcjonariuszy Policji, przesłany został do jednostek Policji, w celu podjęcia adekwatnych do potrzeb działań edukacyjno-informacyjnych.

## **c) Wystąpienia generalne**

Z wizytacji przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w aresztach i zakładach karnych wynika, że brakuje jasnych procedur postępowania w sytuacji otrzymania informacji o poddawaniu torturom lub innym formom przemocy osób trafiających do jednostki penitencjarnej. Tymczasem niezależne badanie lekarskie oraz właściwe dokumentowanie obrażeń stanowią jedną z podstawowych gwarancji chroniących osoby pozbawione wolności przed torturami i innymi formami przemocy. Stanowisko takie prezentują międzynarodowe instytucje monitorujące traktowanie osób uwięzionych: Podkomitet ONZ ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (SPT) oraz Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT). W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie właściwego dokumentowania obrażeń osób pozbawionych wolności i rozważenie możliwości wprowadzenia obowiązku korzystania z tzw. mapy ciała przez lekarzy więziennych przeprowadzających wstępne badania osadzonych. W ocenie Rzecznika spowoduje to, że badanie osób pozbawionych wolności będzie rzeczywistym i rzetelnym sprawdzeniem ich stanu zdrowia, a nie jedynie opinią

wydawaną na podstawie pobieżnego wywiadu. Niestety Centralny Zarząd Służby Więziennej nie podziela poglądu RPO co do potrzeby korzystania przez lekarzy z Protokołu Stambulskiego podczas dokumentacji obrażeń więźniów.

Od 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla konieczność zapewnienia właściwego poziomu i warunków prowadzenia oddziaływań terapeutyczno-resocjalizacyjnych przez psychologów penitencjarnych. Tymczasem przeprowadzone wizytacje jednostek penitencjarnych ujawniły przypadki, w których na jednego psychologa przypadało więcej aniżeli 200 osadzonych. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o informacje na temat aktualnych oraz planowanych działań Służby Więziennej zmierzających do poprawy sytuacji w zakresie dostępu więźniów do pomocy psychologicznej oraz zapewnienia psychologom odpowiednich standardów pracy. W odpowiedzi Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej poprzestał jedynie na wskazaniu aktualnej sytuacji w tym zakresie, bez przedstawienia działań, jakie Służba Więzienna planuje podjąć w celu osiągnięcia zasadniczej poprawy w omawianym zakresie. W odpowiedzi na kolejne pismo Rzecznika w tej sprawie Dyrektor Generalny Służby Więziennej wskazał na występowanie okresowych trudności z zapewnieniem właściwej obsady kadrowej psychologów w konkretnych jednostkach penitencjarnych.

#### **d) Opiniowanie aktów prawnych**

Opiniowanie aktów prawnych, zarówno obowiązujących jak i projektowanych, jest jedną z form prewencji tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karnia. Uprawnienie krajowych mechanizmów prewencji do przedstawiania władzom opinii i uwag do przepisów prawnych zawarte zostało w art. 19 lit. c OPCAT.

W 2019 r. KMPT przedstawił uwagi do *projektu ustawy o nieletnich z dnia 8 marca 2019 r.* Ponadto Rzecznik przedstawił swoje stanowisko do *projektu Wytycznych ws. polityki UE wobec krajów trzecich w kontekście stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karnia.* Obie opinie zostały opublikowane na stronie internetowej KMPT.

#### **e) Kampania społeczna**

Pod koniec 2018 r. rozpoczęto kampanię społeczną *Państwo bez tortur*, której głównym filarem jest działalność edukacyjna KMPT<sup>724</sup>. W jej ramach Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur ma uświadamiać społeczeństwu problem tortur oraz przeprowadzać szkolenia i wykłady w tym przedmiocie.

W 2019 r. w ramach trwającej kampanii przedstawiciele KMPT prowadzili szkolenia dla studentów uczelni wyższych<sup>725</sup>, którzy w przyszłości mogą w swej pracy zawodowej zetknąć się z osobami pozbawionymi wolności. Szkoleniami dotyczącymi przeciwdziałania torturom objęci zostali także

<sup>724</sup> Partnerami kampanii są: Rada Europy, ODIHR, APT, Kantar Millward Brown, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Izba Radców Prawnych.

<sup>725</sup> Uniwersytet SWPS w Warszawie, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

pracownicy placówek resocjalizacyjnych<sup>726</sup>, a także Policja<sup>727</sup>. Jest to bez wątpienia formacja, która ze względu na prawomocne wyroki sądowe dotyczące stosowania tortur wobec osób zatrzymanych wykazuje w tej mierze największe braki.

W ramach kampanii powstał także plakat „Nie dla tortur”, który został rozesłany m.in. do wszystkich jednostek penitencjarnych, komisariatów, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, zakładów poprawczych, strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców i izb wytrzeźwień. Poprzez ich wywieszenie władze tych placówek dają jasny sygnał, że sprzeciwiają się wszelkim formom złego traktowania i dążą do budowania kultury braku akceptacji dla tortur. Osoby odwiedzające te miejsca mogą także skorzystać z umieszczonego na plakatach kodu QR, który użytkownikom telefonów komórkowych pozwala przenieść się na stronę internetową poświęconą kampanii społecznej, skąd mogą dowiedzieć się m.in. jak zareagować, gdy staną się świadkiem tortur czy innych form złego traktowania. Dodatkowo, Centralny Zarząd Służby Więziennej otrzymał od KMPT wydrukowane plakaty z danymi teleadresowymi Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Centralny Zarząd Służby Więziennej zobowiązał się do przekazania plakatów poszczególnym jednostkom penitencjarnym w celu ich umieszczenia na tablicach informacyjnych w każdym oddziale zakładu karnego i aresztu śledczego w Polsce.

Wśród materiałów medialnych kampanii znalazły się dwa spoty video przygotowane przez APT dotyczące roli krajowych mechanizmów prewencji oraz zmiany metod policyjnych przesłuchań. Polskie wersje językowe tych nagrań przygotowane zostały dzięki wsparciu Naczelnej Rady Adwokackiej oraz Krajowej Izby Radców Prawnych. Także dzięki uprzejmości NRA opracowane zostały infografiki obrazujące prawa osób poddanych torturom, metodologię pracy KMPT oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania oraz karania.

W ramach trwającej kampanii przygotowane zostały również ulotki informujące o tym, czym jest i jak działa Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, czym są tortury, jak wyglądają wizytacje prewencyjne. Ulotki zawierają informacje kontaktowe dla ofiar lub świadków tortur i są one rozdawane przez osoby przeprowadzające wizytacje prewencyjne zarówno wśród osób pozbawionych wolności, jak i pracowników tych miejsc.

Wszystkie materiały udostępnione są na stronie internetowej [www.kmpt.rpo.gov.pl](http://www.kmpt.rpo.gov.pl)

Na potrzeby dotarcia z przekazem kampanii do jak najszerszego kręgu odbiorców jej przekazu, podjęte zostały bezskuteczne próby zainteresowania nią władz polskiej telewizji publicznej oraz Kościoła katolickiego.

W tym kontekście podkreślić należy rolę przedstawicieli Kościoła ewangelicko-augsburskiego, którzy jako jedyni przystąpili do kampanii „Państwo bez tortur”. W ramach postugi świadczonej wśród wiernych oraz na łamach czasopisma „Zwiastun ewangelicki”, głoszą idee prewencji tortur.

<sup>726</sup> W szkoleniach organizowanych przez Ośrodek Rozwoju Edukacji wzięli udział pracownicy młodzieżowych ośrodków wychowawczych, jak również przedstawiciele instytucji zajmujących się doskonaleniem kadry pedagogicznej placówek dla nieletnich.

<sup>727</sup> W szkoleniach brali udział policjanci z garnizonów: lubelskiego, kujawsko – pomorskiego, podkarpackiego, warmińsko – mazurskiego, pomorskiego, małopolskiego, świętokrzyskiego.



## f) Raport tematyczny

W latach 2015-2016 KMPT przeprowadził w sumie 17 wizytacji tematycznych w jednostkach penitencjarnych. W ich trakcie skupiono się przede wszystkim na zbadaniu sytuacji osadzonych z niepełnosprawnością ruchową oraz z niepełnosprawnościami sensorycznymi (narządy wzroku i słuchu). W niektórych wizytacjach brali także udział eksperci z organizacji pozarządowych zajmujący się tą tematyką. Przygotowany w następstwie wizytacji raport tematyczny *Monitoring traktowania więźniów z niepełnosprawnością fizyczną i sensoryczną* powstał z nadzieją, że przedstawione w nim zagadnienia skłonią władze do refleksji i podjęcia konkretnych działań dotyczących sytuacji osób z niepełnosprawnościami przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych. Na końcu publikacji znajduje się ankieta, którą przygotowali przedstawiciele Fundacji Polska bez Barier na potrzeby wizytacji tematycznych KMPT dotyczących osób z niepełnosprawnością ruchową i niepełnosprawnościami sensorycznymi. Zawiera ona wiele praktycznych wskazówek dotyczących m.in. planowania dostępności pomieszczeń dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich czy też wspierających się na kulach łokciowych. Zalecenia te mają charakter uniwersalny i mogą być stosowane również dla innych typów budynków, stanowiąc niezwykle cenne źródło wiedzy, z którego powinniśmy w Polsce coraz powszechniej korzystać. Raport został także przetłumaczony na język angielski w celu jego międzynarodowego upowszechnienia poprzez zamieszczenie na stronie internetowej Europejskiego Stowarzyszenia Zapobiegania Torturom (APT).

## g) Oświadczenia KMPT

Od 2017 r. Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur posługuje się narzędziem edukacyjnym, jakim są oświadczenia KMPT. Jest to stanowisko KMPT dotyczące ważnych z punktu prewencji tortur wydarzeń, np. wydanie wyroku przez sąd krajowy czy ETPC, doniesienie medialne oraz zmiany przepisów prawa.

W 2018 r. KMPT wydał 2 oświadczenia, które opublikowane zostały na stronie internetowej. Pierwsze z nich dotyczyło wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie *Kanciał przeciwko Polsce* (skarga nr 37023/13). W opinii Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur to przełomowy wyrok podkreślający nie tylko, jak ważne jest prawidłowe i proporcjonalne stosowanie środków przymusu przez uprawnione służby, ale przede wszystkim, jak kluczową rolę odgrywa rzetelne postępowanie wyjaśniające. Wyrok ten powinien stać się impulsem do głębszej refleksji w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego, w szczególności tzw. paralizatorów, a także w kontekście prowadzenia rzetelnych postępowań wyjaśniających nadużycia funkcjonariuszy<sup>728</sup>.

W drugim oświadczeniu Rzecznik wyraził głębokie zaniepokojenie sposobem zatrzymania i traktowania przez Policję mężczyzny podejrzanego o zabójstwo 10-latk z miejscowości Mrowiny. Cała operacja została sfilmowana przez Policję, a nagranie zamieszczono w internecie. W oświadczeniu poddano w wątpliwość proporcjonalność zastosowanych wobec podejrzanego środków przymusu bezpośredniego przez grupę 10 funkcjonariuszy Policji (kajdanki zespolone założone z tyłu uniemożliwiające poruszanie się zatrzymanego), jak również wyprowadzenie zatrzymanego

<sup>728</sup> W związku z wyrokiem Zastępczyni RPO pismem z dnia 19 czerwca 2019 r. poinformowała Zastępcę Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o stanowisku KMPT.

z budynku bez obuwia w samej bieliźnie i koszulce. Wątpliwości wzbudziło także nocne przesłuchanie podejrzanego oraz fakt, że w jego czasie pozostawał niekompletnie ubrany. W oświadczeniu zawarte zostało także zaniepokojenie brakiem informacji o zapewnieniu zatrzymanemu obrońcy, co w kontekście doniesień o planowanych badaniach psychiatrycznych mężczyzny, stanowi obowiązek państwa. Ponadto, upublicznione zostało także zdjęcie podejrzanego, które „wyciekło” z jego przesłuchania, co stanowiło ewidentne naruszenie zasady domniemania niewinności.

Zamiast spodziewanej merytorycznej dyskusji, urząd Rzecznika Praw Obywatelskich oraz sam Rzecznik, zaatakowane zostały w bezpardonowy sposób mową nienawiści. Przedstawiciele wysokich urzędów państwowych domagali się dymisji RPO podkreślając, że reprezentuje interesy tylko części obywateli. Ponadto, w telewizji publicznej pojawił się materiał naruszający dobra osobiste Rzecznika. Lektura komentarzy internautów opublikowanych pod doniesieniami medialnymi związanymi z oświadczeniem KMPT, wskazuje na zupełny brak zrozumienia konieczności ochrony praw zatrzymanego, przynależnej mu z powodu niezbywalnej godności oraz obowiązku Rzecznika interweniowania w każdej sytuacji, w której ta godność jest naruszana. Nierzadkie były komentarze nawołujące do samosądu czy wprost do zabicia podejrzanego.

Reakcje te skłoniły Rzecznika do wydania kolejnego oświadczenia, tłumaczącego przyczynę i potrzebę publikacji stanowiska Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur dotyczącego traktowania zatrzymanego mężczyzny.

## **h) Współpraca międzynarodowa**

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich jako Krajowego Mechanizmu Prewencji to również jedna z dziedzin współpracy międzynarodowej RPO. W związku z tym w 2019 r. przedstawiciele KMPT uczestniczyli m.in. w spotkaniu dotyczącym wzmocnienia niezależności krajowych mechanizmów monitorujących loty deportacyjne<sup>729</sup>, w spotkaniach Grupy z Nafplio (Nafplion Group)<sup>730</sup>, w międzynarodowych obchodach 10-lecia gruzińskiego mechanizmu prewencji<sup>731</sup>, w warsztatach z problematyki zapewnienia skutecznego wdrażania gwarancji dotyczących zatrzymań w pierwszych godzinach w aresztach policyjnych połączonych z jubileuszem 30-lecia Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom<sup>732</sup>, a także w spotkaniu krajowych mechanizmów prewencji na temat monitorowania sytuacji osób należących do grup wrażliwych w detencji<sup>733</sup>, w Międzynarodowym Sympozjum Resocjalizacyjnym<sup>734</sup> oraz w spotkaniach dotyczących problematyki monitoringu deportacji w krajach członkowskich Unii Europejskiej<sup>735</sup>. Dyrektor KMPT wzięły również udział w ob-

<sup>729</sup> 22-23 lutego 2019 r. w Atenach

<sup>730</sup> Eksperska grupa robocza utworzona została w rezultacie prowadzonych z inicjatywy Ombudsmana Grecji i Rady Europy prac zmierzających do wypracowania wspólnych standardów prowadzenia monitoringu deportacji wykonywanych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem lotów powrotnych koordynowanych lub finansowanych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej Frontex. Szczególnie istotnym aspektem prowadzonych prac jest opracowanie koncepcji angażowania przedstawicieli krajowych instytucji monitorujących sytuację osób pozbawionych wolności (Ombudsmani, krajowe mechanizmy prewencji) do puli obserwatorów utworzonej przez Frontex. Spotkanie odbyło się w dniach 8-9 października w Rzymie.

<sup>731</sup> 16-17 października 2019 r. w Tbilisi.

<sup>732</sup> 4-5 listopada 2019 r. w Strasburgu.

<sup>733</sup> 18-19 listopada 2019 r. w Sofii.

<sup>734</sup> 22 listopada 2019 r. w Trzcińcu.

<sup>735</sup> 21 listopada 2019 r. w Atenach.

radach okrągłego stołu organizowanych z okazji Międzynarodowego Dnia Pomocy Ofiarom Tortur przez białoruską organizację pozarządową *Legal Initiative* w Mińsku.

Ponadto, w Biurze RPO odbył się<sup>736</sup> międzynarodowy panel ekspercki finansowany ze środków Rady Europy, organizowany w ramach kampanii społecznej *Państwo bez tortur*. Panel zatytułowany *Homo Homini Lupus est*, poświęcony był problemom osób z PTSD przebywających w ośrodkach dla cudzoziemców. W konferencji wzięli udział przedstawiciele krajowych i zagranicznych organizacji pozarządowych zajmujących się pracą z osobami w traumie, mechanizmów prewencji z Czech i Grecji, jak również Straży Granicznej i władzy sądowniczej<sup>737</sup>.

### **i) Sesja CAT oraz Concluding Observations**

W dniach 22-24 lipca w Genewie Komitet ONZ przeciwko Torturom (CAT) rozpatrywał okresowe sprawozdanie Polski z realizacji postanowień Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Raport alternatywny do sprawozdania przygotował Rzecznik Praw Obywatelskich. Podczas 67. sesji CAT uwagi Rzecznika przedstawiła zastępczyni RPO dr Hanna Machińska oraz Marcin Mrowicki z Zespołu Prawa Karnego Biura RPO.

W dniu 9 sierpnia 2019 r. CAT przyjął uwagi końcowe (*concluding observations*) dotyczące sprawozdania Polski z realizacji postanowień Konwencji, w których przedstawił wiele uwag i zastrzeżeń. Komitet zobowiązał jednocześnie władze polskie do dostarczenia informacji na temat działań podjętych w związku z zaleceniami do dnia 9 sierpnia 2020 r.

### **j) Wizyta CPT**

W dniach 9-16 września delegacja Komitetu Rady Europy ds. Zapobiegania Torturom oraz Niehumanitarnemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) odbyła w Polsce wizytę *ad hoc*. Była to siódma wizyta Komitetu w Polsce, przy czym pierwsza typu *ad hoc*. Celem wizyty było sprawdzenie realizacji wieloletnich zaleceń CPT dotyczących traktowania osób przebywających w jednostkach policyjnych. W dniu 9 września w Biurze RPO delegacja spotkała się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Zastępczynią RPO, przedstawicielem Zespołu Prawa Karnego oraz członkami Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur.

<sup>736</sup> 26 kwietnia 2019 r.

<sup>737</sup> Relacja z panelu dostępna jest pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/panel-dyskusyjny-homo-homini-lupus-est-osoby-z-ptsd-w-strzezonych-osrodkach-dla-cudzoziemcow-relacja>

## 2. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych

### 1. Standardy demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi

Rzecznik Praw Obywatelskich bierze udział w cyklicznie organizowanych przez Centrum ds. Demokratycznej Kontroli nad Siłami Zbrojnymi (DCAF) w Genewie międzynarodowych konferencjach ombudsmanów ds. sił zbrojnych (ICOAF). Przedmiotem zainteresowania ich uczestników jest rola ombudsmanów wojskowych w zakresie demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi oraz dobrego zarządzania sektorem bezpieczeństwa. Konferencje mają na celu wymianę doświadczeń oraz wzmocnienie współpracy pomiędzy ombudsmanami zajmującymi się problematyką ochrony praw żołnierzy.

W 2019 r. w Sarajewie miała miejsce 11 Międzynarodowa Konferencja Ombudsmanów ds. Sił Zbrojnych<sup>738</sup> na temat roli instytucji ombudsmańskich w przeciwdziałaniu sytuacjom kryzysowym, utrzymaniu stabilności i niezależności, ochronie praw żołnierzy w sytuacjach kryzysowych i wzmacnianiu efektywności sił zbrojnych.

Omówione zostały tzw. „Zasady Weneckie” („The Venice Principles” CDL-AD(2019)005) dotyczące ochrony i promocji instytucji ombudsmańskich. Gwarancje niezależności instytucjonalnej, operacyjnej i personalnej przedstawione zostały na przykładzie m.in. SIGAR (Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction). Ponadto, w trakcie warsztatów uczestnicy wymienili doświadczenia w zakresie odpowiedzi na zagrożenia związane z atakami medialnymi na instytucje ombudsmańskie, cięciami budżetowymi, ograniczeniami prawnymi w efektywnym wykonywaniu mandatu, braku współpracy z resortem obrony narodowej, brakiem realizacji rekomendacji, a także innymi potencjalnymi zagrożeniami dla instytucji ombudsmańskich. Przedmiotem zainteresowania uczestników konferencji pozostawały także cele zrównoważonego rozwoju (zamieszczone w Agendzie na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030, w tym SDG-16) – w zakresie, w jakim dotyczą instytucji ombudsmańskich.

Wśród wydarzeń towarzyszących konferencji na szczególną uwagę zasługiwały warsztaty dotyczące rozpoznawania i rozpatrywania skarg zgłaszanych przez sygnalistów w służbach mundurowych przeprowadzone przez WIN (Whistleblowing International Network) we współpracy z GSOC (Garda Sióchana Ombudsman Commission) z uwzględnieniem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii.

<sup>738</sup> W dniach 27-30 października 2019 r., więcej: <https://www.11icoaf.org/>

## 2. Ochrona praw żołnierzy

### a) Przeprowadzanie corocznej indywidualnej oceny służbowej żołnierzy zawodowych

Rzecznik otrzymywał skargi dotyczące przeprowadzania w trybie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>739</sup> (dalej jako: ustawa) corocznej indywidualnej oceny służbowej żołnierzy zawodowych. Obowiązek ten dotyczy również żołnierzy przebywających na długoterminowych zwolnieniach lekarskich w okresie objętym opiniowaniem. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie opiniowania służbowego żołnierzy zawodowych<sup>740</sup> (dalej jako: rozporządzenie) opiniowaniem obejmuje się żołnierza, który do 15 sierpnia danego roku przez okres co najmniej sześciu miesięcy wykonywał obowiązki na stanowisku służbowym, o którym mowa art. 26 ust. 5 pkt 1 ustawy. Opiniowanie to ma ocenić jego wywiązywanie się z obowiązków pełnionych na stanowisku służbowym. Właściwi przełożeni, kierując się m.in. „wytycznymi<sup>741</sup>” dyrektora Departamentu Kadr MON, do okresu wykonywania obowiązków służbowych uwzględnianego w opiniowaniu, zaliczają łączny czas przebywania żołnierza na zwolnieniu lekarskim. Taki stan rzeczy generuje konieczność wystawiania przedmiotowej opinii mimo braku podstaw do jej wydania, bowiem żołnierz przebywając na długoterminowym zwolnieniu lekarskim, z natury rzeczy nie wywiązuje się z obowiązków służbowych. Ocena takich kryteriów, jak jakość i terminowość wykonywania obowiązków i zadań, dyspozycyjność, samodzielność i inicjatywa oraz planowanie i organizacja pracy wobec żołnierza, który jest nieobecny wydaje się nieuprawniona. Rzecznik zauważył, że realizacja opiniowania żołnierzy zgodnie z powołanymi wyżej wytycznymi Departamentu Kadr MON ingeruje w dostęp do służby publicznej, w tym prawo do rzetelnej oraz sprawiedliwej oceny ich służby i może skutkować wobec nich negatywnymi konsekwencjami służbowymi, włącznie ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej. Zgodnie bowiem z art. 111 pkt 6 ustawy żołnierz zawodowego zwalnia się z zawodowej służby wojskowej wskutek otrzymania niedostatecznej ogólnej oceny w opinii służbowej. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>742</sup> do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o zbadanie przedstawionego problemu i podjęcie niezbędnych działań zmierzających do jego rozwiązania.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>743</sup>, że resort obrony narodowej dokłada wszelkich starań, by proces opiniowania służbowego żołnierzy zawodowych przebiegał prawidłowo, a przepisy regulujące tę materię były jednolicie interpretowane i stosowane. Wskazał również, że obowiązujące przepisy prawa przewidują aktywny udział żołnierza opiniowanego w procesie opiniowania służbowego. Jednym z podstawowych uprawnień żołnierza jest bowiem prawo do wniesienia odwołania od opinii służbowej. Ponadto żołnierz, który w ostatecznej opinii służbowej uzyskał ocenę ogólną niedostateczną, może wystąpić do dowódcy jednostki wojskowej z wnioskiem o zweryfikowanie tej opinii.

<sup>739</sup> Ustawa z 11 września 2003 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 173, ze zm.).

<sup>740</sup> Rozporządzenie z 26 maja 2014 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 764).

<sup>741</sup> Wytyczne z 12 sierpnia 2014 r., sygn. DK/1/9893/14.

<sup>742</sup> WZF.7040.15.2018 z 15 stycznia 2019 r.

<sup>743</sup> Pismo z 20 lutego 2019 r.

## **b) Opieka psychologiczna dla żołnierzy i weteranów**

Na podstawie publikacji prasowej<sup>744</sup> Rzecznik powziął informację, że resort obrony narodowej przestał wspierać warsztaty psychologiczne dla weteranów organizowane przez Stowarzyszenie Rannych i Poszkodowanych w Misjach Poza Granicami Kraju.

W ocenie samych żołnierzy ograniczenia systemu diagnozowania i leczenia skutków PTSD prowadzą często do negatywnych zachowań zarówno w służbie, jak i w ich domach rodzinnych. Ujawnienie zaburzenia rodzi obawę żołnierzy przed skierowaniem na wojskową komisję lekarską. W rezultacie komisja może wydać orzeczenie o nieprzydatności do czynnej służby wojskowej, co może oznaczać dla nich zwolnienie ze służby. Zagrożenie to prowadzi bezpośrednio do ukrywania objawów stresu, nieporozumień i agresji w rodzinach czy trudności w przystosowaniu się do dalszej służby wojskowej. Pomoc psychologiczna, szczególnie dla weteranów poszkodowanych w misjach poza granicami państwa, była niezwykle potrzebna w miejscach znacznie oddalonych od wyspecjalizowanych ośrodków wojskowej służby zdrowia. Częściowo lukę tę wypełniły organizacje pozarządowe weteranów (w tym Stowarzyszenie Rannych i Poszkodowanych w Misjach Poza Granicami Kraju), które stacjonarnie wspierały psychologicznie żołnierzy, pozostając przy tym poza strukturami resortu obrony narodowej. W rozmowach z pracownikami Biura RPO psycholodzy wojskowi postulowali wprowadzenie dla nich uprawnień, pozwalających na samodzielne kierowanie żołnierzy do konsultacji i weryfikacji postawionych diagnoz, włącznie z konsultacją psychiatryczną w celu wypracowania właściwego postępowania leczniczego bez pośrednictwa przełożonych tych żołnierzy. Dopiero w sytuacjach uzasadnionych medycznie informowanoby właściwego dowódcę o stanie zdrowia żołnierza i uruchamiano procedury określające jego zdolność do dalszej służby. Brak obawy żołnierzy przed automatycznym wdrożeniem procedury oceny ich zdolności do służby może doprowadzić do ich większej otwartości, a w konsekwencji ograniczenia występowania skutków tego zaburzenia. Rzecznik zwrócił się<sup>745</sup> do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o przedstawienie wyjaśnień w sprawie oraz o rozważenie możliwości zbadania skuteczności istniejącego systemu pomocy psychologicznej żołnierzy, zwłaszcza uczestniczących w misjach poza granicami państwa.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>746</sup>, że w resorcie obrony narodowej za wyznaczanie kierunków rozwoju oraz funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia i opieki psychologicznej odpowiada Departament Wojskowej Służby Zdrowia. Jednym z celów działalności departamentu jest zapewnienie optymalnych warunków do funkcjonowania systemu ochrony zdrowia i opieki psychologicznej w resorcie na rzecz osób pełniących służbę, osób zatrudnionych oraz weteranów i weteranów poszkodowanych oraz ich rodzin. Działalność psychologiczna w resorcie ON obejmuje obszary: psychologii społecznej (działalność psychologów jednostek wojskowych), psychologii służby i pracy (działalność psychologów 36 wojskowych pracowni psychologicznych) oraz psychologii klinicznej (działalność psychologów wojskowych instytutów medycznych, szpitali wojskowych, wojskowych szpitali uzdrowiskowo-rehabilitacyjnych oraz wojskowych specjalistycznych przychodni lekarskich). Minister zaznaczył również, że oprócz psychologów pracujących na terenie kraju, praktycz-

<sup>744</sup> Internetowe wydanie gazety Fakt z 15 lutego 2019 r. „Matka weterana oskarża: Armia zostawiła syna samego.”

<sup>745</sup> WZF.7040.7.2016 z 26 lutego 2019 r.

<sup>746</sup> Pismo z 19 grudnia 2019 r.

nie wszystkie Polskie Kontyngenty Wojskowe tworzone przez Siły Zbrojne RP (szczególnie PKW Irak i PKW Afganistan) mają w swoim składzie psychologa (lub kilku psychologów – w zależności od wielkości kontyngentu i strefy działań), który realizuje w formie bezpośredniej działania osłowne z zakresu opieki psychologicznej nad żołnierzami biorącymi udział w misjach poza granicami państwa.

### **c) Konieczność podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany pragmatyki dyscyplinarnej żołnierzy**

W Biurze RPO prowadzone były czynności wyjaśniające w sprawie okoliczności zdarzenia mającego miejsce na terenie obozowiska jednej z jednostek wojskowych. Z zeznań pokrzywdzonej wynika, że w czasie trwania szkolenia poligonowego, za zgodą przełożonego zorganizowano grill, w trakcie którego spożywany był alkohol. Następnie, jak twierdzi pokrzywdzona, jeden z żołnierzy wykorzystał ją seksualnie.

Niezależnie od prawnokarnej oceny tego zdarzenia bezsporne jest, że doszło do kontaktu seksualnego pomiędzy żołnierzami, w którym przynajmniej jedna osoba uczyniła to dobrowolnie. Być może – z punktu widzenia przyjętej kwalifikacji prawnej – fakt spożywania przez żołnierzy alkoholu na terenie jednostki wojskowej jest bezprzedmiotowy, niemniej jednak wydaje się on istotny z punktu widzenia dyscypliny wojskowej i egzekwowania przez dowódców zasad żołnierskiego zachowania. Zgodnie z przepisami Regulaminu Ogólnego żołnierz przebywający na terenie obiektów zajmowanych przez organy wojskowe, jak również obiektów koszarowych i zakwaterowania przejściowego jednostki wojskowej, nie może m.in. spożywać alkoholu, używać środków odurzających, substancji psychotropowych i środków zastępczych lub innych podobnie działających środków i substancji. Nie może również przejawiać zachowań, które mają podtekst lub zamiar seksualny tj. dotykania, komentarzy o podtekście erotycznym, stosunków seksualnych itp. W omawianej sprawie indywidualnej Rzecznik powziął informację, iż w postanowieniu o umorzeniu śledztwa Wojskowa Prokuratura Garnizonowa nie zleciła Dowódcy Jednostki Wojskowej przeprowadzenia żadnego postępowania. Powstaje zatem pytanie, na ile dowódcy jednostek wojskowych są związani wskazaniem wojskowej prokuratury garnizonowej. Rzecznik zauważył, iż na podstawie obowiązujących przepisów istotnie można zdekodować normę prawną polegającą na zakazie wszczynania postępowania dyscyplinarnego, jeżeli w sprawie o czyny o znamionach przestępstwa (np. gwałtu) prokurator wojskowy nie wystąpił do dowódcy jednostki wojskowej z wnioskiem o ukaranie dyscyplinarne. Brak wniosku uprawnionego organu (w tym przypadku prokuratora), w ocenie Rzecznika, nie powinien jednak uniemożliwiać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przez dowódcę jednostki wojskowej. W świetle powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>747</sup> do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany pragmatyki dyscyplinarnej żołnierzy w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają podjęcie postępowania dyscyplinarnego przez dowódców wojskowych, w sytuacji, gdy uprawnione podmioty nie wystąpią z wnioskiem o ukaranie dyscyplinarne.

<sup>747</sup> WZF.505.1.2019 z 14 czerwca 2019 r.

### 3. Ochrona praw funkcjonariuszy

#### a) Zasady doręczania przez policjantów wydruków zaświadczeń lekarskich

Do Rzecznika zwrócił się z prośbą o pomoc funkcjonariusz Komendy Miejskiej Policji. Wnioskodawca pod koniec leczenia został poinformowany przez lekarza o wystawieniu zaświadczenia lekarskiego, a także o tym, że zostanie ono przesłane elektronicznie do Komendy Wojewódzkiej Policji. W związku z tym funkcjonariusz nie domagał się wydruku wystawionego zaświadczenia lekarskiego. Komendant Miejski Policji wszczął przeciw policjantowi postępowanie dyscyplinarne oraz przedstawił mu zarzut niewykonania pisemnego polecenia służbowego. Postępowanie zostało ostatecznie umorzone w związku ze zwolnieniem funkcjonariusza ze służby w Policji. W trakcie analizy sprawy ujawniły się jednak problemy odpowiedzialności policjanta za niedostarczenie wydruku takiego zaświadczenia oraz wzruszalności notatki z rozmowy dyscyplinującej, jeżeli została ona wydana z naruszeniem obowiązujących przepisów. Z wyjaśnień Komendanta Wojewódzkiego Policji wynika, że polecenie Komendanta Miejskiego Policji zostało oparte na wcześniejszym poleceniu Komendanta Wojewódzkiego Policji. Wskazywało ono na obowiązek dostarczania zaświadczeń lekarskich w formie papierowej w tzw. okresie przejściowym, w oczekiwaniu na jednolite wytyczne Komendy Głównej Policji oraz wdrożenie wymaganych rozwiązań informatycznych związanych z rozpoczynającym się funkcjonowaniem elektronicznego przekazywania zaświadczeń lekarskich. W ocenie Rzecznika zobowiązanie policjanta do dostarczania wydruku zaświadczenia lekarskiego również w przypadku wystawienia przez lekarza elektronicznego zaświadczenia może kolidować z treścią ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa<sup>748</sup> oraz z ustawą o Policji<sup>749</sup>. Zgodnie z przepisami ustawy o świadczeniach pieniężnych, do których odsyła ustawa o Policji, jeżeli możliwe jest przesłanie zaświadczenia lekarskiego drogą elektroniczną, to obowiązek policjanta dostarczenia wydruku zaświadczenia aktualizuje się w sytuacji, gdy płatnik składek nie posiada profilu informacyjnego płatnika składek lub sam zainteresowany o to wystąpi. Jednak w niniejszej sprawie zaświadczenie lekarskie zostało przesłane elektronicznie do Komendy Wojewódzkiej Policji, która na poziomie regionalnym dysponuje wymaganym przepisami profilem płatnika składek. Wobec spełnienia tego ustawowego wymogu, otrzymanie wydruku zaświadczenia możliwe było jedynie na podstawie żądania policjanta. Tym samym polecenie służbowe nakazujące policjantowi żądanie wydruku zmieniło prawo w obowiązek żądania wydruku zaświadczenia lekarskiego. W konsekwencji przełożeni aktem wewnętrznym zmienili przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Rzecznik zwrócił również uwagę na fakt, że zorganizowany w Policji profil płatnika składek powoduje, że elektroniczne zaświadczenia lekarskie przesyłane są do komendanta wojewódzkiego Policji, natomiast przełożonymi właściwymi w sprawach osobowych policjantów komend powiatowych/miejskich Policji są komendanci tych jednostek. Oznacza to, że jeden przełożony otrzymuje elektroniczne zaświadczenie lekarskie, a drugi przełożony wydruk zaświadczenia lekarskiego. Z otrzymanych wyjaśnień wynika, że informacja o przekazaniu zaświadczenia lekarskiego drogą elektroniczną trafia ostatecznie do komend powiatowych/miejskich Policji, jednak niniejsza sprawa pokazuje, że to policjanci ponieśli odpowie-

<sup>748</sup> Ustawa z 25 czerwca 1999 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 645).

<sup>749</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 161, ze zm.).



działność dyscyplinarną za skutki braku komunikacji oraz niezgodnych z przepisami prawa poleceń w tym zakresie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>750</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany pragmatyki dyscyplinarnej policjantów w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają kwestionowanie zasadności wydania notatki z rozmowy dyscyplinującej oraz o zbadanie sprawy ograniczonej dostępności komendantów powiatowych/miejskich do profilu płatnika składek.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>751</sup>, że zgodnie ze stanowiskiem przekazanym przez Komendę Główną Policji aktualnie zawiadamianie o zwolnieniu lekarskim policjanta do bezpośredniego przełożonego w garnizonach Policji, w tym w komendach powiatowych i miejskich, przebiega prawidłowo i nie wymaga podejmowania dodatkowych działań usprawniających. Ewentualne nieprawidłowości, zgłoszone przez jednostki organizacyjne Policji, podlegają weryfikacji przez Biuro Łączności i Informatyki KGP. W kontekście zagadnienia dotyczącego wprowadzenia możliwości zaskarżenia rozmowy dyscyplinującej Minister podkreślił, że wszelkie zmiany w obszarze postępowania dyscyplinarnego powinny mieć charakter kompleksowy i dotyczyć całokształtu działań realizowanych w tym zakresie.

## **b) Nieprawidłowości w przebiegu procesu kształcenia na certyfikowanych specjalistów i biegłych policyjnych laboratoriów kryminalistycznych**

Na tle spraw badanych w Biurze RPO ujawniły się nieprawidłowości w przebiegu procesu kształcenia na certyfikowanego specjalistę (z zakresu badań antroskopijnych) policyjnego laboratorium kryminalistycznego (LK). Problem ten w szerszym aspekcie może dotyczyć również kandydatów na biegłego LK.

Jak wynika ze sprawozdania z czynności wyjaśniających w niektórych jednostkach wykształciła się praktyka „rezerwowania” terminów rozpraw sądowych do uczestnictwa w charakterze obserwatora z udziałem biegłych. Polegała ona na dokonaniu w książce pracy specjalisty wpisu terminu oraz sygnatury sprawy w rubryce „Uczestnictwo w rozprawach sądowych w charakterze obserwatora”, przy czym biegły uczestniczący w rozprawie dokonywał wpisu poprzez naniesienie podpisu wraz z przybiciem imiennej pieczęci. Wypełnienie pozostałych rubryk potwierdzających uczestnictwo w rozprawie, było zrealizowane przez policjanta prowadzącego w trakcie procesu kształcenia, względnie kandydata na specjalistę. Powyższa praktyka rezerwacji argumentowana była dużym zainteresowaniem udziałem w rozprawach przez policjantów. Fakt potwierdzenia pieczęcią przez biegłego miał być rodzajem „rezerwacji” udziału konkretnego policjanta w rozprawie sądowej. Obecnie obowiązującą w tym zakresie regulacją jest zarządzenie<sup>752</sup> Komendanta Głównego Policji w sprawie uprawnień do wydawania opinii oraz wykonywania czynności w policyjnych laboratoriach kryminalistycznych. Na jego podstawie od kandydata na specjalistę w procesie kształcenia wymaga się m.in. uczestniczenia w charakterze obserwatora w co najmniej trzech rozprawach sądowych z udziałem biegłych lub specjalistów. Rzecznik zwrócił uwagę, że przed wejściem w życie zarządzenia KGP nr 3 obowiązywała zasada potwierdzania obecności kandydata w charakterze obserwatora na rozpra-

<sup>750</sup> WZF.7043.59.2018 z 10 lipca 2019 r.

<sup>751</sup> Pismo z 6 sierpnia 2019 r.

<sup>752</sup> Zarządzenie KGP nr 3.

wie z udziałem biegłego przez pracownika sądu. Kandydat (obserwator) zgłaszał fakt uczestnictwa w rozprawie sędziemu przed rozpoczęciem rozprawy, po czym udawał się do sekretariatu w sądzie celem uzupełnienia informacji związanych z daną rozprawą (tzn. daty, miejsca, sygnatury, nr ekspertyzy), co było sprawdzane przez sąd przed rozpoczęciem rozprawy (przez okazanie książki z wypełnionymi wpisami). Sekretariaty sądów nie chciały jednak potwierdzać faktu udziału kandydatów na biegłych w rozprawach. Prawdopodobnie fakt ten stał się powodem do odejścia od tej czynności. W ocenie Rzecznika odstąpienie od praktyki potwierdzania obecności na rozprawie przez podmiot zewnętrzny może prowadzić do nieprawidłowości w procesie kształcenia, zarówno certyfikowanych specjalistów, jak i biegłych policyjnych laboratoriów kryminalistycznych. Udział kandydatów na specjalistów i biegłych w rozprawach sądowych wydaje się istotnym elementem procesu dochodzenia do uprawnień zawodowych. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>753</sup> do Komendanta z prośbą o rozważenie możliwości powrotu do wcześniej istniejącej praktyki poświadczania obecności kandydata na biegłego/specjalistę przez pracowników sądu.

### **c) Powrót do służby uniewinnionego w postępowaniu karnym policjanta**

W dniu 27 czerwca 2019 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw<sup>754</sup> w zakresie umożliwiającym częściową rehabilitację prawną i powrót do służby uniewinnionego w postępowaniu karnym policjanta, który został zwolniony ze służby z powodu wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby – za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa i przewinienia dyscyplinarnego.

W opinii Rzecznika przedmiotowa zmiana nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów, dotyczących rehabilitacji pomówionych funkcjonariuszy, w tym, w szczególności ochrony prawnej oraz zwrotu pełnej wysokości uposażenia za okres pozostawania poza służbą. Wątpliwości w tym zakresie były już sygnalizowane przez Rzecznika w trakcie procesu legislacyjnego. Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy o Policji funkcjonariuszowi przywróconemu do służby przysługuje za okres pozostawania poza służbą świadczenie pieniężne równe uposażeniu na stanowisku zajmowanym przed zwolnieniem, nie więcej jednak niż za okres 6 miesięcy i nie mniej niż za 1 miesiąc. Takie samo świadczenie przysługuje osobie, o której mowa w ust. 3 (policjantowi, który nie mógł podjąć służby). Odnosząc treść przytoczonego przepisu do osoby, która została prawomocnie uniewinniona dopiero po 12 latach, z czego przez większość tego okresu pozostawała poza służbą, należy wskazać, że świadczenie pieniężne (maksymalnie za 6 miesięcy) nie stanowi ze strony Państwa adekwatnej rekompensaty za krzywdę funkcjonariusza. Policjantowi przysługuje wprawdzie droga sądowa dochodzenia roszczenia o utracone korzyści w postaci różnicy pomiędzy uposażeniem, które otrzymałby, gdyby pełnił służbę, a świadczeniem za okres pozostawania poza służbą, wypłaconym na podstawie art. 42 ust. 5 ustawy. Wiąże się to jednak z kolejnymi postępowaniami, a tym samym droga sądowa związana z realizacją odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej ulega nieproporcjonalnemu wydłużeniu. Rzecznik wskazał, że rozwiązaniem tej niedogodności dla policjanta byłoby wprowadzenie do ustawy o Policji, a także odpowiednio do pragmatyk innych służb mundurowych, norm prawnych pozwalających na pełną rekompensatę okresu pozostawania poza służbą.

<sup>753</sup> WZF.7043.3.2019 z 5 czerwca 2019 r.

<sup>754</sup> Ustawa z 16 maja 2019 r. (Dz.U. poz. 1091).

Kolejny problem dotyczy zakresu pomocy prawnej udzielanej policjantom. Otóż policjant może skorzystać z ochrony prawnej na mocy przepisów ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. W przypadku, gdy w wyniku użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej nastąpiła śmierć osoby bądź nastąpiło zranienie osoby w wyniku użycia lub wykorzystania broni palnej, właściwy przełożony lub osoba pełniąca służbę dyżurną niezwłocznie zapewnia policjantowi niezbędną pomoc, w szczególności psychologiczną lub prawną. Powyższa regulacja swoim zakresem nie obejmuje jednak sytuacji, gdy np. funkcjonariusz zostanie pomówiony o popełnienie czynu zabronionego w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych. W praktyce taka osoba może otrzymać pomoc prawną, jeżeli samodzielnie opłaca składki na Fundusz Ochrony Prawnej prowadzony przez NSZZ Policjantów, może też otrzymać pomoc finansową od przełożonego właściwego w sprawach osobowych z funduszu socjalnego. Zdaniem Rzecznika rozwiązaniem dla braku ochrony prawnej pomówionych funkcjonariuszy mogłaby być transpozycja norm prawnych wynikających z art. 164 ustawy o Służbie Więziennej. Zgodnie z treścią niniejszego przepisu funkcjonariusz podczas i w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych korzysta z ochrony prawnej przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych. W świetle powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>755</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych problemów.

#### **d) Zasady udzielania pracownikom przerw na karmienie piersią**



Omówienie:

art. 71 ust. 2 – Pomoc dla matek przed i po urodzeniu dziecka.

#### **e) Nierówne traktowanie funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego**

W Biurze RPO prowadzone były czynności wyjaśniające w sprawie nierównego traktowania funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w związku z wprowadzeniem dodatkowych grup zaszerogowania, co nastąpiło rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów zmieniającym rozporządzenie w sprawie grup zaszerogowania i stawek uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w tych grupach oraz wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat<sup>756</sup>.

Wątpliwości Rzecznika wzbudziło stworzenie równoległej siatki zaszerogowania funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Dotychczasowe grupy uposażenia zostały zachowane, przy czym od 18 do 01 grupy wprowadzono dodatkowe grupy uposażenia średnio o kilkaset złotych wyższe (np. 18a, 15a, 01a) od wcześniej istniejących. Z uzyskanych przez Rzecznika informacji wynika, że brak automatyzmu rozporządzenia, w praktyce skutkowało przyznaniem podwyżek funkcjonariuszom przeniesionym na podstawie wydanych przez Szefa ABW rozkazów personalnych do nowo tworzonych grup zaszerogowania (na wniosek dyrektorów departamentów, biur i delegatur, kierowników jednostek organizacyjnych), w oparciu o nieczytelne dla ogółu funkcjonariuszy kryteria. Zjawisko nierównego traktowania w awansach do grupy „a” było szczególnie wi-

<sup>755</sup> WZF.037.1.2017 z 9 września 2019 r.

<sup>756</sup> Rozporządzenie z 5 kwietnia 2018 r. (Dz.U. poz. 713).

doczne w jednostkach terenowych, które w wyniku reformy z 2017 r. (likwidującej 11 delegatur), straciły część obsady etatowej. Mając na uwadze, że Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest formacją hierarchiczną o silnej strukturze pionowego podporządkowania, wątpliwości Rzecznika budzi nadmierne spłaszczenie wysokości uposażeń. Może to doprowadzić do sytuacji, w której funkcjonariusze nie będą skłonni do obejmowania stanowisk decyzyjnych (funkcyjnych), wiążących się z większą odpowiedzialnością za podejmowane decyzje. W świetle powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>757</sup> do Ministra – członka Rady Ministrów, Koordynatora Służb Specjalnych z prośbą o wyjaśnienie przedstawionych wątpliwości.

W odpowiedzi poinformowano<sup>758</sup> Rzecznika, że wprowadzenie dodatkowych grup zaszerogowania w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nastąpiło rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów zmieniającym rozporządzenie w sprawie grup zaszerogowania i stawek uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w tych grupach oraz wzroście uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat. W ocenie Agencji wątpliwości Rzecznika w tym zakresie nie mają usprawiedliwionych podstaw. Ww. rozporządzenie wprowadziło dwa rodzaje zmian w zakresie grup uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy ABW. Pierwsza zmiana polegała na podwyższeniu stawek uposażenia zasadniczego w grupach 24-19 oraz 00-0. Druga zmiana polegała natomiast na wprowadzeniu nowych grup uposażenia zasadniczego oznaczonych literą „a” (grupy od 18a do 01a). Przyznanie funkcjonariuszowi grupy „a” było motywowane przede wszystkim zaangażowaniem funkcjonariuszy w realizowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem zagrożeniom strategicznym, terroryzmu oraz bezpieczeństwem teleinformatycznym i działaniami w obszarze kontrwywiadu, ale również dotyczyło funkcjonariuszy z wszystkich pionów w ABW, którzy posiadali odpowiednie doświadczenie, specjalistyczne wykształcenie i wysokie kwalifikacje. Odnosząc się do wątpliwości Rzecznika co do spłaszczenia wysokości uposażeń i doprowadzenia do sytuacji, w której funkcjonariusze nie będą skłonni do obejmowania stanowisk decyzyjnych (funkcyjnych) poinformowano, że w ABW po wprowadzeniu w życie zmian dotyczących grup uposażenia nie dostrzeżono zagrożenia, o którym wspomniał Rzecznik. Uposażenie funkcjonariuszy zajmujących stanowiska kierownicze jest bowiem odpowiednio wyższe od uposażenia otrzymywanego przez funkcjonariuszy na stanowiskach wykonawczych.

#### **f) Wydawanie funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej świadectw służby**

W trakcie analizy spraw dotyczących przekształcenia stosunków służbowych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, w związku z konsolidacją służb celno-skarbowych, ujawniła się luka prawna polegająca na braku przepisów prawa pozwalających na wydanie świadectw służby takim osobom. Na podstawie ustawy wprowadzającej Krajową Administrację Skarbową do funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którym przekształcono w 2017 r. stosunek służbowy w stosunek pracy zastosowanie znalazły przepisy ustawy o Służbie Celnej. Zgodnie z art. 111 ust. 1 tej ustawy funkcjonariusz otrzymuje świadectwo służby w przypadku zwolnienia ze służby, dyscyplinarnego wydalenia ze służby albo wygaśnięcia stosunku służbowego. W sprawach dotyczących przekształcenia stosunku służbowego na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy wprowadzającej KAS nie mamy

<sup>757</sup> WZF.7043.16.2019 z 5 czerwca 2019 r.

<sup>758</sup> Pismo z 25 lipca 2019 r.

do czynienia z żadną z wymienionych sytuacji. Dochodzi tutaj bowiem do przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy. Zdaniem Rzecznika obowiązujące przepisy nie pozwalają na określenie w świadectwie pracy okresów służby w Służbie Celnej/Służbie Celno-Skarbowej. Jednocześnie wskazana grupa funkcjonariuszy pozbawiona została prawa do świadectwa za okres swojej służby, co może z kolei rzutować na uprawnienia do zabezpieczenia społecznego z systemu powszechnego lub zaopatrzeniowego. Wykładnia dokonana w zgodzie z Konstytucją może prowadzić do wniosku, że przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy jest jednocześnie rozwiązaniem dotychczasowego stosunku służbowego i nawiązaniem stosunku pracy. Przyjęcie takiego rozumowania oznacza, że w praktyce funkcjonariuszy tych równocześnie zwolniono ze służby i po wyrażeniu przez nich zgody przyjęto do pracy w korpusie służby cywilnej. Fakt zwolnienia ze służby powinien wiązać się zatem z koniecznością wydania świadectwa służby w trybie ustawy o Służbie Celnej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>759</sup> do Ministra Finansów z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu wyeliminowania istniejącej luki prawnej.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>760</sup>, że nie widzi na chwilę obecną konieczności bezwłocznego wydania z urzędu wszystkim „ucywilnionym” funkcjonariuszom SC-S (którym przekształcono stosunek służbowy w wyniku konsolidacji służb celno-skarbowych) świadectw służby. Istotnym będzie jak w przyszłości ukształtuje się orzecznictwo sądów powszechnych w indywidualnych sprawach, co do roszczeń o świadectwa służby. Decyzje odnośnie ewentualnych roszczeń w tym zakresie powinny w pierwszej kolejności podejmować jednak sądy powszechne. Ma to również znaczenie dla podjęcia przez Ministra Finansów ewentualnej decyzji, co do stosownej inicjatywy ustawodawczej, albowiem w wyrokach nakazujących wydanie świadectw służby osobom – byłym funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej, których dotychczasowe stosunki służbowe zostały przekształcone w stosunki pracy w oparciu o uregulowania ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej sądy powszechne stosują per analogiam normę zawartą w art. 174 ust. 10 ustawy o KAS. Minister zauważył, iż zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 9 ustawy o KAS za realizację polityki kadrowej odpowiadają dyrektorzy izb administracji skarbowej, i to oni ponoszą pełną odpowiedzialność za prawidłowość przebiegu procesu związanego z wręczaniem propozycji pracy/służby dla pracowników/funkcjonariuszy zatrudnionych/pełniących służbę w kierowanych przez nich jednostkach organizacyjnych. To na dyrektorze spoczywa powinność prawidłowego wykonywania nałożonych na niego zadań, co powoduje konieczność takiego doboru kadr, by skutecznie i efektywnie zadania te mógł wykonywać. Ponadto, art. 145 ust. 1 ustawy o KAS wskazuje, że zadania kierownika jednostki organizacyjnej w sprawach z zakresu pracy i służby funkcjonariuszy w izbie administracji skarbowej wraz z podległymi jednostkami organizacyjnymi KAS wykonuje dyrektor izby administracji skarbowej. Tym samym Minister Finansów oraz Szef KAS nie ma – co do zasady – uprawnień oraz podstaw prawnych, aby ingerować w indywidualny stosunek służby/pracy danej osoby, jak również toczące się konkretne postępowanie sądowe. Na chwilę obecną Minister nie widzi konieczności podjęcia stosownych prac legislacyjnych w tym względzie.

<sup>759</sup> WZF.7040.10.2019 z 10 lipca 2019 r.

<sup>760</sup> Pismo z 13 sierpnia 2019 r.

## **g) Przestrzeganie praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej**

W dniu 17 lipca 2019 r. przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadził kontrolę stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej w jednym z aresztów śledczych.

Kontrola wykazała przede wszystkim, że w dziale ochrony funkcjonariusze wypracowują znaczącą liczbę nadgodzin i są przepracowani. Funkcjonariusze z innych działów skarżyli się natomiast na konieczność uczestniczenia w dyżurach działu ochrony w dni powszednie i weekendy. Zdaniem wychowawców, uczestnictwo w dyżurach negatywnie odbija się na ich pracy z osadzonymi, ponieważ nie mają dla nich wystarczającej ilości czasu. Rozmowa z kadrą jednostki wykazała, że część funkcjonariuszy jest niezadowolona z wprowadzenia nowych zasad dotyczących zdawania do szkoły oficerskiej Służby Więziennej (studia podyplomowe w Wyższej Szkole Kryminologii i Penitencjarystyki). Ich zastrzeżenia dotyczyły punktacji udzielanej przez dyrektora jednostki penitencjarnej, który może maksymalnie przyznać 20 punktów oraz Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, który może przyznać maksymalnie 15 punktów na 100 możliwych punktów ogółem. Pozostałe punkty przyznawane są na podstawie wyników testu wiedzy, za służbę w bezpośrednim kontakcie z osadzonymi oraz w zależności od stażu służby. Zdaniem zainteresowanych, punkty otrzymywane od dyrekcji Służby Więziennej w maksymalnej wysokości 35 punktów, zaburzają proporcje tego egzaminu i mogą w decydującym stopniu wpływać na możliwość przyjmowania osób, które cieszą się poparciem. W ocenie rozmówców, dyrektorzy nie powinni posiadać łącznie aż takiej puli punktów, gdyż mogą kierować się pozamerytorycznymi względami w zakresie naboru kandydatów. Znaczenie tutaj mogą mieć znajomości, a także podległość służbowa pomiędzy dyrektorami. We wszystkich działach wskazywano na braki w środkach czystości. Funkcjonariusze twierdzili, że w rzeczywistości sami kupują środki higieny osobistej. Zaopatrują się w mydło, papier toaletowy, płyny do zmywania naczyń itp. Ponadto niektórzy z nich twierdzili, iż kupują odpowiednie środki chemiczne do mycia okien, toalet, podłóg i biurków. Wprawdzie sprzątaniami zajmują się osadzeni, ale to funkcjonariusze z własnych środków kupują w ogólnie dostępnych sklepach odpowiednie produkty chemiczne. Niedostateczna jest także ilość materiałów biurowych, gdyż funkcjonariusze długopisy i inne materiały piśmiennicze kupują także z własnych środków. Funkcjonariusze nie posiadają również pomieszczeń socjalnych, gdzie mogliby spożywać posiłki, a jednocześnie przepisy BHP zabraniają im spożywania posiłków przy biurku. W efekcie każda forma konsumpcji w czasie służby jest niezgodna z prawem. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się<sup>761</sup> do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o zlecenie zbadania uwag podniesionych w rozmowach funkcjonariuszy Służby Więziennej z przedstawicielem RPO i poinformowanie Rzecznika o zajęтым stanowisku.

## **h) Problemy z wypłatą funkcjonariuszom Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Służby Ochrony Państwa ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy**

Do Rzecznika wpływały skargi funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Służby Ochrony Państwa domagających się wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy.

<sup>761</sup> WZF.7044.18.2019 z 3 września 2019 r.

Wyrokiem<sup>762</sup> Trybunału Konstytucyjnego art. 115a ustawy o Policji<sup>763</sup> w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, uznany został za niezgodny z Konstytucją. Niniejszy wyrok wszedł w życie z dniem 6 listopada 2018 r., nie został jednak wykonany. Rzecznik zauważył, że co do zasady, zgodnie z przepisami ustawy o Policji policjant zwalniany ze służby otrzymuje ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe. Niekorzystne dla policjantów zasady naliczania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop (art. 115a ustawy o Policji) zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny w ww. wyroku zakresowym. Oznacza to, że z systemu prawa wyeliminowany został pewien zakres znaczeniowy art. 115a ustawy o Policji. Ponieważ w takim zakresie Trybunał uznał normę prawną wynikającą z art. 115a za niezgodną z Konstytucją, *ergo* możliwe pozostaje zastosowanie ekwiwalentnego mechanizmu wypłaty policjantowi rekompensaty za niewykorzystany urlop wypoczynkowy proporcjonalnie do wymiaru urlopu wypoczynkowego, wynikającego z treści art. 82 ustawy o Policji. Z obiegu prawnego wyeliminowana została określona, niekonstytucyjna norma prawna. Przepis pozostał w mocy. Z poczynionych ustaleń wynika, że zaniechaniu ustawodawcy w wykonaniu przedmiotowego wyroku Trybunału towarzyszy wstrzymanie wypłat ekwiwalentu policjantom zwolnionym ze służby po 6 listopada 2018 r. W ocenie Rzecznika praktyka taka, w zakresie, w jakim uniemożliwia skorzystanie z prawa do ekwiwalentu za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe odchodzącym ze służby policjantom narusza ich prawa i wolności obywatelskie. W świetle powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>764</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o wyjaśnienie zwłoki w podjęciu inicjatywy ustawodawczej, w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz powodów wstrzymania wypłaty ekwiwalentu funkcjonariuszom odchodzącym ze służby w Policji po 6 listopada 2018 r.

## 4. System emerytalny służb mundurowych/ Ogólne zagadnienia dotyczące służb mundurowych

### a) Obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom służb ochrony państwa PRL

Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w indywidualnych postępowaniach byłych funkcjonariuszy służb PRL przed sądami pracy. RPO zwrócił<sup>765</sup> uwagę, że ustawy z 16 grudnia 2016 r. nie można czytać w oderwaniu od całego systemu prawnego Rzeczypospolitej. Ustawa stanowi, że bezpośrednią przyczyną obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych może stanowić okoliczność, że funkcjonariusz został uznany za osobę „pełniącą służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Ale nie jest to przepis (art. 13b ust. 1) zupełnie nowy, bo kwestię tę rozstrzygała już poprzednia ustawa, tzw. pierwsza ustawa dezubekizacyjna z 2009 r. (jej art. art. 15b ust. 1). Stwierdziła ona, że sam fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa powoduje obniżenie świadczenia emerytalnego. Nie dodawała żadnych warunków, ocen czy opisów. I wtedy Sąd Najwyższy po-

<sup>762</sup> Wyrok TK z 30 października 2018 r., sygn. akt K 7/15.

<sup>763</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2067 oraz z 2018 r. poz. 106, 138, 416, 650, 730, 1039, 1544, 1669).

<sup>764</sup> WZF.7043.68.2019 z 8 października 2019 r.

<sup>765</sup> WZF.7060.1384.2017z 6 lutego 2019 r.

twierdził<sup>766</sup>, że świetle tych przepisów nie trzeba analizować rodzaju wykonywanej przez funkcjonariusza służby, by ustalić, czy jego świadczenie podlega zmniejszeniu.

Ustawa z 16 grudnia 2016 r. wprowadziła tymczasem nowe kryterium – „służbę na rzecz totalitarnego państwa”. A to, co taka „służba” oznacza, tłumaczy ustawa lustracyjna: chodzi o zwalczanie opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. To dodatkowe kryterium jest kluczem. Nie wystarczy zatem być na liście instytucji i jednostek, które ustawodawca uznał za „totalitarne”. Obywatel ma prawo oczekiwać, że oceniając sprawę jego emerytury państwo sprawdzi, czy jego służba miała, czy nie cechy zawarte w definicji z ustawy lustracyjnej. Tylko taki sposób wykładni zapewnia spójność i logiczność prawa. Tylko tak może być zrealizowany cel ustawy, by ci, których służba nie była działaniem na rzecz totalitarnego państwa, nie tracili w sposób nieuzasadniony świadczeń (gdyby ustawodawca miał inny cel, to nie wprowadzałby tej definicji, ale tylko wymieniał jednostki organizacyjne – tak jak to zrobiono w 2009 r.). Tylko przy takiej interpretacji ingerencja w prawo do poszanowania mienia będzie rozsądnie proporcjonalna do realizowanego celu. Zostanie wówczas osiągnięta „sprawiedliwa równowaga” pomiędzy wymogami interesu powszechnego społeczeństwa, a wymogami praw podstawowych przysługujących osobie.

## **b) Przewlekłość postępowań odwoławczych dotyczących obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom służb ochrony państwa PRL**

Rzecznik zgłosił udział<sup>767</sup> w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w sprawie zażalenia na postanowienie o zawieszeniu postępowania odwoławczego, w związku z oczekiwaniem na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik wskazał m.in., że zawieszenie postępowania nie powinno mieć arbitralnego charakteru. Za postanowieniem<sup>768</sup> Sądu Apelacyjnego w L. zauważył, że Trybunał Konstytucyjny od przeszło półtora roku nie podjął w sprawie czynności zmierzających do jej rozstrzygnięcia. Podkreślił przy tym, że wymaganie rozsądnego terminu postępowania obowiązuje także sądy konstytucyjne (np. ETPCz w sprawie Gast i Popp przeciwko Niemcom, skarga nr 29357/95). W wyroku Orsus i inni przeciwko Chorwacji (skarga nr 15766/03) Europejski Trybunał wskazał, że sąd konstytucyjny powinien niekiedy wziąć pod rozwagę inne okoliczności niż chronologiczny porządek wyznaczania spraw, takie jak istota sprawy i jej znaczenie polityczne oraz społeczne. W podobnej sprawie Sąd Apelacyjny w K. wskazał, że biorąc pod uwagę charakter niniejszego postępowania, w którym przedmiotem sporu jest świadczenie zapewniające wnioskodawcy podstawową egzystencję, zawieszenie postępowania na obecnym etapie prowadzi do naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych zaliczane są bowiem do kategorii spraw, które powinny być rozpoznawane ze szczególną starannością w zakresie szybkości postępowania ze względu na charakter dochodzonych roszczeń z reguły służących zapewnieniu środków utrzymania osobom w podeszłym wieku i w trudnej sytuacji materialnej (ETPCz w sprawie Styranoski przeciwko Polsce, skarga nr 28616/95).

<sup>766</sup> Wyroki SN z 24 czerwca 2015 r., sygn. akt II UK 246/15 oraz z 25 maja 2016 r., sygn. akt II BU 7/15.

<sup>767</sup> WZF.7060.110.2019 z 28 listopada 2019 r.

<sup>768</sup> Postanowienie z 4 października 2019 r., sygn. akt III AUz 145/19.



Od wniesienia odwołania minęły już przeszło dwa lata, po których Sąd Okręgowy w W. postanowił zawiesić postępowanie. Odwołująca się, będąca w zaawansowanym wieku, otrzymała wyniki badań wskazujące na chorobę nowotworową. Oczekuje na informację na temat dalszego leczenia. Odwołująca nie ma więc już czasu, aby czekać na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, które samo może być dodatkowo wydane z naruszeniem art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji. W powyższym kontekście zwrócić należy uwagę, że w sprawie X przeciwko Francji (skarga nr 18020/91), dotyczącej obywatela Francji zakażonego wirusem HIV podczas transfuzji krwi – Europejski Trybunał zauważył, że pogarszający się stan zdrowia skarżącego nakłada na Państwo obowiązek przyspieszenia procedur związanych ze skargą. Tymczasem od momentu złożenia w tej sprawie skargi do Ministra Zdrowia do wystąpienia ze skargą do sądu upłynęły dwa lata. Krótko po wpłynięciu sprawy do sądu skarżący zmarł. Europejski Trybunał stwierdzając naruszenie art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji w tej sprawie uznał wówczas, że Sąd winien był po wpłynięciu sprawy wiążąco nakazać Ministrowi Zdrowia przedstawienie odpowiedzi na skargę, względnie wydać rozstrzygnięcie bez takiego stanowiska.

Rzecznik Praw Obywatelskich poparł złożone w sprawie zażalenie i skutecznie wniósł o uchylenie postanowienia Sądu Okręgowego o zawieszeniu postępowania.

### **c) Konieczność zagwarantowania żołnierzom i funkcjonariuszom prawa do zasiłku pogrzebowego w razie śmierci rodzeństwa**

Rzecznik zwrócił uwagę na problem zawężonego zakresu podmiotowego prawa do zasiłku pogrzebowego w razie śmierci rodzeństwa funkcjonariusza (żołnierza). Analiza poszczególnych pragmatyk służb mundurowych prowadzi do wniosku, że dotyczy on wielu służb podporządkowanych różnym ministrom.

Należy zauważyć, że warunki pokrywania kosztów pogrzebu policjanta ze środków właściwego organu Policji oraz krąg członków rodziny, na których przysługuje zasiłek pogrzebowy reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków pokrywania kosztów pogrzebu policjanta oraz określenia członków jego rodziny, na których przysługuje zasiłek pogrzebowy. Niezależnie od oceny czy aktem wykonawczym należy definiować pojęcia ustawowe Rzecznik wskazał, że rozporządzenie pomija rodzeństwo policjanta. Podobne regulacje istnieją także w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej, w ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w ustawie o Służbie Więziennej, a także w ustawie o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego. Odmienne regulacje, uwzględniające rodzeństwo funkcjonariusza, istnieją zaś w Służbie Ochrony Państwa, Straży Granicznej oraz w Służbie Celno-Skarbowej. Rodzeństwo zostało także uwzględnione w systemie powszechnym, na gruncie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Rzecznik podkreślił, że zakres podmiotowy prawa do ochrony życia rodzinnego obejmuje – poza relacją małżeńską i rodzicielską – również relację pokrewieństwa (w tym rodzeństwo). Szczególnym wyrazem relacji rodzinnych jest istnienie prawa do zasiłku pogrzebowego w razie śmierci członka rodziny, obejmującym swoim zakresem podmiotowym zarówno rodzinę *sensu stricto*, jak i *sensu largo*. Z uwagi na wynikający z Konstytucji nakaz ochrony więzi rodzinnych obejmujący swoim zakresem również żołnierzy i funkcjonariuszy wydaje się, że nie ma uzasadnienia dla różni-

cowania tego prawa w zależności od formacji, w której służy uprawniony do zasiłku pogrzebowego. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>769</sup> do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zagwarantowania wszystkim żołnierzom i funkcjonariuszom prawa do zasiłku pogrzebowego w razie śmierci rodzeństwa.

---

<sup>769</sup> WZF.7043.85.2019 z 6 grudnia 2019 r.



## CZĘŚĆ III

# Mechanizmy i metody działań Rzecznika Praw Obywatelskich

# 1. Biura Terenowe RPO oraz sieć punktów przyjęć interesantów

Zgodnie z art. 22 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>770</sup>, Rzecznik za zgodą Sejmu może ustanowić swoich Pełnomocników Terenowych. Obecnie Rzecznik ma trzech Pełnomocników we Wrocławiu, Gdańsku i Katowicach.<sup>771</sup>

Specyfiką działalności Biur Pełnomocników Terenowych RPO jest to, że zajmują się one wszystkimi problemami, które wchodzą w zakres działania Rzecznika, z wyłączeniem spraw wymagających osobistego zaangażowania Rzecznika lub jego Zastępców. Pełnomocnicy działają z upoważnienia Rzecznika i w jego imieniu, zgodnie z zasadami, którymi kieruje się Rzecznik przy sprawowaniu swojego urzędu. Pełnomocnicy Terenowi, jako przedstawiciele Rzecznika, biorą udział w licznych wydarzeniach, spotkaniach, nie tylko z przedstawicielami organizacji pozarządowych i społecznych, ale także władz samorządowych, uczelni wyższych oraz z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Mają one charakter zarówno reprezentacyjny (konferencje, seminaria i inne uroczystości), jak i merytoryczny. Powołanie jednostek terenowych okazało się skutecznym i bardzo istotnym narzędziem dla obywateli w dochodzeniu ich praw. Świadczy o tym duża liczba przyjmowanych interesantów, rozmów telefonicznych oraz spraw wpływających do Biur. Współpraca z mediami i organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie, jak i formy ich ochrony.

W 2019 r. przy Pełnomocnikach Terenowych RPO we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach działały Rady Społeczne, które bogatym doświadczeniem zawodowym i wybitną wiedzą swoich członków efektywnie wspierały działanie Pełnomocników.

Poza biurami Pełnomocników Terenowych w 2019 r. działało także 11 punktów przyjęć interesantów Rzecznika Praw Obywatelskich w: Częstochowie, Bydgoszczy, Kielcach, Lublinie, Słupsku, Szczecinie, Łodzi, Krakowie, Poznaniu, Koszalinie i Wałbrzychu.

Udzielaniem informacji i przyjmowaniem wniosków w poszczególnych punktach przyjęć interesantów zajmowali się prawnicy z poszczególnych biur PT RPO oraz z Biura RPO w Warszawie.

Biura Pełnomocników Terenowych RPO w trzech miastach oddalonych od Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie oraz jedenaście działających punktów przyjęć interesantów przyczyniają się do lepszej komunikacji Rzecznika z obywatelami, stanowiąc terenowe ośrodki oddziaływania Rzecznika na miejscowe organy władzy publicznej oraz współpracując z lokalnymi organizacjami pozarządowymi.

<sup>770</sup> Ustawa z 15 lipca 1987 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179).

<sup>771</sup> Pełnomocnicy terenowi Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibami we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach zostali ustanowieni za zgodą Sejmu wyrażoną odpowiednio w uchwałach: z 27 sierpnia 2004 r. (M.P. Nr 37, poz. 649), z 3 czerwca 2005 r. (M.P. Nr 34, poz. 467) oraz z 15 czerwca 2007 r. (M.P. Nr 38, poz. 430). Ich zakresy i tryb działania Rzecznik określił w zarządzeniach: Nr 8/2004 RPO z 14 września 2004 r., Nr 2/2005 RPO z 14 czerwca 2005 r. oraz Nr 4/2007 RPO z 23 lipca 2007 r. W tych aktach Pełnomocnicy zostali zobowiązani przez Rzecznika do przyjmowania spraw wnoszonych przez obywateli lub ich organizacje spoza swego terytorialnego zakresu działania. Na potrzeby tego opracowania będą oni zwani dalej: BPT we Wrocławiu, BPT w Gdańsku i BPT w Katowicach.

# 1. Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich we Wrocławiu obejmuje obszar województw dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego.

Aktywność Biura Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich we Wrocławiu w 2019 r. koncentrowała się na rozpatrywaniu wniosków obywateli, badaniu i ocenie zgodności z prawem działalności lokalnych organów władzy publicznej, propagowaniu, podczas szeregu spotkań z młodzieżą, wiedzy na temat praw obywatelskich oraz zagadnień związanych z dyskryminacją.

Biuro PT wzięło udział w organizowanej przez Okręgową Izbę Radców Prawnych we Wrocławiu akcji pt. „Prawo w szkole”, której celem było podwyższenie świadomości prawnej uczniów, szczególnie w zakresie problemów prawnych towarzyszących młodzieży w życiu codziennym. Pani Pełnomocnik Katarzyna Sobańska-Laskowska spotykała się również z młodzieżą szkolną oraz ze studentami przeprowadzając wykłady na temat Rzecznika Praw Obywatelskich, jego kompetencji i działalności.

Wrocławskie Biuro włączyło się również aktywnie w „Dzień Seniora” w ZUS, ogólnopolską akcję, której celem była aktywizacja osób starszych i popularyzacja wiedzy o ubezpieczeniach społecznych. Edycja „Dnia Seniora” odbyła się pod hasłem „Zdrowi, bezpieczni, aktywni”.

Pełnomocnik Terenowy, jak też inni Współpracownicy reprezentowali Biuro RPO i występowali w charakterze ekspertów, moderatorów, wykładowców czy referentów w blisko 70 konferencjach, sympozjach i spotkaniach. Ponadto Pani Pełnomocnik odbyła kilkadziesiąt spotkań z przedstawicielami organizacji pozarządowych, środowisk naukowych i przedstawicielami organów administracji publicznej.

Biuro PT we Wrocławiu od wielu lat prowadzi szereg działań na rzecz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami. Mając na względzie monitorowanie procesu wdrażania postanowień Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych na obszarze swojej właściwości, poza rozpatrywaniem skarg indywidualnych i podejmowaniem spraw z urzędu w ramach ustawowej działalności Biura RPO, Katarzyna Sobańska-Laskowska zaangażowała się osobiście w organizację Konwentu Regionalnego Organizacji Osób z Niepełnosprawnościami, a do współpracy w wydarzeniu zaprosiła Okręgową Izbę Radców Prawnych. Z ochroną praw osób z niepełnosprawnościami związana jest ściśle Nagroda RPO im. dra Macieja Lisa ustanowiona w 2015 r. w celu upamiętnienia zmarłego w 2015 r. pierwszego Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu. W 2019 r. Kapituła Nagrody jednomyślnie postanowiła przyznać Nagrodę za całokształt prowadzonej działalności na rzecz osób z niepełnosprawnościami (w szczególności osób chorujących na tzw. choroby rzadkie oraz z innych przyczyn niesamodzielnymi) Adamowi Komarowi, Prezesowi Fundacji Potrafię Pomóc.

Na szczególną uwagę zasługuje również działalność Rady Społecznej przy Pełnomocniku Terenowym we Wrocławiu powołanej<sup>772</sup> przez Rzecznika. Głównym zadaniem tego gremium jest opiniowanie i doradzanie kierunków działań podejmowanych przez Pełnomocnika oraz wspieranie inicjatyw Rzecznika w regionie.

Ważnym elementem działalności Biura PT we Wrocławiu jest udział w wizytacjach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur co pozwala na bieżąco śledzić stan przestrzegania podstawowych

<sup>772</sup> Zarządzenie z 15 listopada 2018 r. nr 38/2018.

praw i wolności osób osadzonych w zakładach karnych, policyjnych pomieszczeniach dla osób zatrzymanych itp.

W 2019 r. w Biurze PT RPO we Wrocławiu przyjęto 874 interesantów, przeprowadzono 1824 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i informacji. Wpływ spraw do Biura PT RPO wyniósł 1790, w tym zarejestrowano 762 nowe sprawy.

## 2. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku obejmuje obszar trzech województw: pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego. Poza tym obszarem, w Bydgoszczy funkcjonuje stały punkt przyjęć interesantów Rzecznika Praw Obywatelskich obsługiwany przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku. Pracownicy ci poza tym przyjmują obywateli w siedzibie Pełnomocnika w Gdańsku, a także w punktach przyjęć interesantów w Słupsku, Koszalinie i Szczecinie.

Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku realizuje swoje zadania przy pomocy Biura PT RPO, przede wszystkim poprzez rozpatrywanie wniosków obywateli w sprawach indywidualnych oraz badanie spraw podjętych przez Rzecznika z urzędu. Pracownicy Biura, działając z upoważnienia Rzecznika podejmowali interwencje wobec organów administracji publicznej, badali sprawy na miejscu, w tym w placówkach penitencjarnych oraz występowali przed sądami.

W 2019 r. działająca przy Pełnomocniku Terenowym RPO w Gdańsku trzyosobowa Rada Społeczna, powołana przez Rzecznika w 2013 r., zmieniła swoją formułę. Decyzją RPO stała się Radą Społeczną przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, działającą w Gdańsku. Składa się obecnie z 16 członków, którzy są wybitnymi przedstawicielami środowisk prawników, organizacji pozarządowych i nauczycieli, działających aktywnie na rzecz praw człowieka, równego traktowania i wyrównywania szans osób niepełnosprawnych.

Pełnomocnik Terenowy RPO prowadził w 2019 r. współpracę z organizacjami pozarządowymi, realizującymi cele statutowe w zakresie ochrony praw człowieka i obywatela oraz poradnictwa obywatelskiego. Upowszechniał także wiedzę o kompetencjach, inicjatywach i działaniach Rzecznika w różnych środowiskach, w szczególności wśród młodzieży szkolnej, przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz wśród studentów. Ponadto badał zgodność aktów prawa miejscowego z prawem powszechnie obowiązującym.

W 2019 r. przedstawiciel Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku uczestniczył w 2 wizytacjach przeprowadzonych w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, z których, zgodnie z podziałem pracy w KMPT, sporządził 2 raporty.

W Biurze PT RPO w Gdańsku przyjęto w 2019 r. 726 interesantów, przeprowadzono 1595 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i informacji. Wpływ spraw do Biura PT RPO wyniósł 1698 spraw, z czego 701 spraw stanowiły sprawy nowe.

## 3. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach obejmuje obszar województw: śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego. W 2019 r. pracownicy Biura PT RPO przyji-

mowali wnioski od obywateli w siedzibie Biura w Katowicach, a także w punktach przyjęć w Krakowie, Kielcach i Częstochowie.

Pracownicy Biura PT RPO w Katowicach poza rozpoznawaniem spraw indywidualnych, upowszechniali wiedzę o prawach obywatelskich, uczestnicząc w spotkaniach z uczniami, studentami i słuchaczami Uniwersytetów III Wieku, służb mundurowych, różnych grup zawodowych i organizacji pozarządowych. W działaniach tych, Biuro PT RPO w Katowicach wspomagały liczne organizacje i stowarzyszenia, zarówno krajowe, jak i o charakterze międzynarodowym (centra pomocy, kliniki prawa, biura porad prawnych, samorządy zawodowe, stowarzyszenia charytatywne, czy też organizacje młodzieżowe i studenckie) oraz praktykanci.

Pracownicy Biura PT w Katowicach odbyli w 2019 r. szereg spotkań z dziećmi, młodzieżą szkolną i nauczycielami, podczas których omawiana była problematyka mowy nienawiści. Angażowali się w inicjatywy związane z przeciwdziałaniem mowie nienawiści, uczestnicząc w konferencjach, seminariach i spotkaniach (jak np. Międzynarodowy Dom Spotkań Młodzieży w Oświęcimiu, Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii w Gliwicach, Metis, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Uniwersytet SWPS w Katowicach i inne). Współpraca z organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie, jak i formy ich ochrony.

W 2019 r. w Biurze PT RPO w Katowicach przyjęto 833 interesantów, przeprowadzono 1596 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i informacji. Wpływ spraw do Biura PT RPO wyniósł 2216 spraw, w tym zarejestrowano 625 nowych spraw.

#### **4. Dominujące problemy rozpatrywane przez Biura Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich**

W społecznym odczuciu Rzecznik jest organem chroniącym obywateli przed naruszaniem ich praw przez organy władzy publicznej. W dalszym ciągu wnioskodawcy oczekują podjęcia przez Rzecznika działań nawet w sytuacjach, gdy jest to niemożliwe w świetle obowiązującego prawa. Urząd Rzecznika bywa ponadto błędnie traktowany jako podmiot świadczący nieodpłatną pomoc prawną. Niejednokrotnie zdarza się, iż obywatele – niezadowoleni z jakości pomocy świadczonej przez nieodpłatne poradnie prawne – oczekują wsparcia ze strony Rzecznika. Utrzymująca się zła jakość stanowionego prawa generuje problemy, z którymi obywatele zwracają się do Rzecznika Praw Obywatelskich.

W 2019 r. skargi obywateli z zakresu **prawa cywilnego** dotyczyły przebiegu postępowań sądowych oraz sposobu ich zakończenia. Wiele osób zgłaszało się z wnioskami o wniesienie skarg kasacyjnych oraz nadzwyczajnych, podnosząc z reguły ogólny zarzut błędnego, niesprawiedliwego rozstrzygnięcia.

Wnioskodawcy skarżyli się na przewlekłość spraw sądowych, w tym na przedłużające się oczekiwanie na opinię biegłych oraz bezczynność sądów w stosunku do biegłych niedotrzymujących terminów sporządzenia opinii, a także na stronniczość sądów.

Sprawy rodzinne dotyczyły sporów byłych małżonków lub byłych partnerów o prawo do opieki nad wspólnymi dziećmi, bądź o prawo do kontaktów z dziećmi, przemocy w rodzinie, alimentów, rozwodów, a także wydawania przez sądy rodzinne zarządzeń opiekuńczych.



Sprawy mieszkaniowe dotyczyły głównie złego stanu technicznego lokali komunalnych, zbyt długiego czasu oczekiwania na lokale socjalne, zamiany lokalu komunalnego położonego na wyższej kondygnacji na lokale położone na parterze w przypadku osób niepełnosprawnych, sporów sąsiedzkich, skarg na spółdzielnie mieszkaniowe i wspólnoty mieszkaniowe. Wiele wniosków dotyczyło również zaniedbań remontowych gmin, co powodowało wieloletnie oczekiwanie na remont zaakceptowanego przez przyszłego najemcę lokalu socjalnego, a w rezultacie prowadziło do narastania jego zadłużenia w dotychczasowym miejscu zamieszkania.

W 2019 r., podobnie jak w latach ubiegłych, wpływały sprawy związane z zamieszkiwaniem na terenach ogródków działkowych, co wciąż stanowi problem społeczny dotyczący znacznej liczby osób.

W ramach problematyki **prawa karnego** skargi dotyczyły głównie postępowań sądowych i orzecznictwa w sprawach karnych. Były to przede wszystkim wnioski o kasację oraz skargę nadzwyczajną. W 2019 r. na stałym poziomie utrzymała się relatywnie duża ilość wniosków o kasację składanych przez osoby skazane (lub ich pełnomocników procesowych).

Składane były również skargi na prokuraturę dotyczące przede wszystkim przedwczesnego umarzania postępowania karnego. Pełnomocnicy Terenowi w części tych spraw, po przeprowadzeniu analizy akt prokuratorskich występowali do prokuratury nadrzędnej z wnioskiem o podjęcie sprawy na nowo ze względu na niewyczerpanie inicjatywy dowodowej przez organ ścigania.

W 2019 r. ustały natomiast skargi na prokuraturę związane z postępowaniami karnymi w sprawach wyłudzeń mieszkań. Działania Pełnomocnika Terenowego RPO w sprawie tzw. „mafii mieszkaniowej” doprowadziły bowiem do połączenia różnych śledztw oraz złożenia przez prokuraturę w tej połączonej sprawie aktu oskarżenia, który objął – poza organizatorami przestępczego procederu – również notariuszy, którzy w nim uczestniczyli, dokonując czynności notarialnych.

Skargi na Policję dotyczyły niewłaściwego zachowania funkcjonariuszy i niepodjęcia oczekiwanych przez obywateli działań. Badano też nieprawidłowości w działaniach Policji, Straży Miejskiej oraz Inspekcji Transportu Drogowego w związku z postępowaniami mandatowymi. W skargach formułowane były też zarzuty przekroczenia uprawnień w trakcie podejmowanych przez funkcjonariuszy interwencji, w tym zarzuty nadużywania władzy przy zatrzymaniach, doprowadzeniach oraz przesłuchaniach osób zatrzymanych. Skargi na zaniechania Policji dotyczyły trudności w składaniu zawiadomień o popełnieniu przestępstwa, zwłaszcza w sprawach przemocy domowej oraz przestępstw związanych z roszczeniami majątkowymi.

W 2019 r. Pełnomocnicy podejmowali też sprawy agresywnych napaści na cudzoziemców. Policja, pomimo podejmowanych działań, w części tych spraw miała kłopot z wykryciem sprawcy albo z właściwą kwalifikacją czynu.

Skargi z zakresu **prawa karnego wykonawczego** dotyczyły przede wszystkim niewłaściwego traktowania osadzonych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej. W 2019 r. utrzymała się – zauważalna od kilku lat – tendencja obniżania poziomu poszanowania godności ludzkiej osób osadzonych w zakładach karnych oraz aresztach śledczych.

Skargi osób osadzonych dotyczyły również niewłaściwej opieki medycznej w zakładach karnych, warunków bytowych, nadużyć władzy przez funkcjonariuszy Służby Więziennej w codziennych relacjach z osadzonymi, ograniczeń w kontaktach z osobami bliskimi, braku dostępu do pracy w warunkach osadzenia, a także ograniczeń w dostępie do nauki. Odnotowano też wnioski osób

osadzonych o pomoc w uzyskaniu zgody na zmianę zakładu karnego. W 2019 r. dała się zauważyć nowa kategoria spraw związana z umieszczaniem skazanych już po odbyciu kary w specjalnym Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie. Osadzeni wyrażali obawy, że już w toku odbywania kary są „przygotowywani” przez Służbę Więzienną do skierowania do Ośrodka, „z którego jeszcze nikt nie wyszedł”. Wątpliwości budzi zarówno istota instytucji – bezterminowe umieszczenie w Ośrodku już po zakończeniu kary, jak i tryb orzekania – przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o zabezpieczeniu roszczeń.

W 2019 r. z zakresu problematyki **prawa administracyjnego** wpływały skargi dotyczące działania nadzoru budowlanego. W dalszym ciągu obywatele krytycznie oceniali ten organ administracji, wskazując na jego opieszałość oraz brak skuteczności działania.

Wielokrotnie podejmowano kwestię organizacji przez gminę dowozu na zajęcia dzieci z niepełnosprawnościami i zasad zwrotu kosztów ponoszonych z tego tytułu dla rodziców. Badano sprawy dotyczące dostępności obiektów budowlanych i utrudnień komunikacyjnych dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych. Zaobserwować można było zwiększenie świadomości ekologicznej obywateli oraz większą liczbę wniosków o interwencję Rzecznika w przypadkach ujawnionego nielegalnego składowania odpadów komunalnych czy też w przypadku realizacji inwestycji, które nie są obojętne dla środowiska naturalnego, bez konsultacji ze społecznością lokalną i z naruszeniem zasad zrównoważonego rozwoju. Podejmowano sprawy z zakresu ochrony środowiska dotyczące głównie uciążliwej działalności podmiotów gospodarczych i transportu śmieci.

W 2019 r. nastąpił wzrost spraw, podjętych z urzędu, a dotyczących niepożądanych incydentów narażenia na utratę zdrowia lub życia pacjentów oczekujących na izbie przyjęć lub na przyjęcie na szpitalny oddział ratunkowy.

Sprawy z zakresu problematyki **prawa pracy i zabezpieczenia społecznego** dotyczyły skarg na działalność organów rentowych, w tym związanych ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw UE. Wiele spraw dotyczyło realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego (P 20/16) w sprawie wysokości emerytur powszechnych dla kobiet urodzonych w 1953 r., które skorzystały z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę. Wpływały także wnioski dotyczące odmowy przyznania przez ZUS świadczeń z tytułu niezdolności do pracy oraz wysokości tych świadczeń. W dalszym ciągu ponawiane były kwestie związane z ustawą dezubekizacyjną i przewlekłością postępowań sądowych toczących się w tych sprawach.

Wpływały również wnioski o wniesienie skargi nadzwyczajnej, które dotyczyły m.in. kwestii zmiany wysokości świadczeń emerytalno-rentowych oraz spraw pracowniczych (np. niewypłacone należności z tyt. zatrudnienia, przywrócenie do pracy, uznanie zdarzenia za wypadek przy pracy).

## 2. Działalność RPO w zakresie edukacji o prawach człowieka oraz komunikacji społecznej

Reagowanie na indywidualne zgłoszenia obywateli, a także sygnalizowanie władzom propozycji rozwiązań i przedstawianie argumentacji na rzecz obywateli przed sądami to tylko jedno z narzędzi pracy RPO.

Dla Rzecznika Praw Obywatelskich od początku kadencji w 2015 r. ważna jest współpraca z lokalnymi środowiskami, z aktywnymi obywatelami i z organizacjami społecznymi. Jest to bowiem nie tylko sposób na lepszą diagnozę problemów czy ważnych spraw przed sądami, ale też na zauważanie dobrych praktyk i promowanie ich.

- Nowatorskim programem wdrażanym w tej kadencji jest program spotkań regionalnych RPO. Jego istotą jest to, że Rzecznik regularnie jeździ po kraju, aby wysłuchać ludzi, notować ich problemy, podpowiadać, co można w sprawie zrobić i jak on sam może pomóc.
- Z idei spotkań w całym kraju (było ich od początku tej kadencji ponad 200) narodziły się kongresy i spotkania tematyczne, grupujące ekspertów i praktyków, tworzące przestrzeń do dyskusji o najważniejszych problemach, o których Rzecznik dowiaduje się od obywateli.
- Merytoryczną pracę RPO wspierają komisje ekspertów grupujące najwybitniejszych przedstawicieli swoich dziedzin, którzy dzięki wiedzy i doświadczeniu są w stanie podpowiadać rozwiązania, rekomendowane następnie władzom przez Rzecznika.
- Dwustronna relacja Rzecznik-obywatele zwróciła też uwagę RPO na nowe wyzwania komunikacyjne, na potrzebę wspólnego uczenia się o tym, czym jest Konstytucja, jak rozmawiać o prawie – także w sądach. Stąd wziął się też pomysł licznych edukacyjnych projektów – od spotkań w szkołach, przez festiwale młodzieżowe, aż po szkolenia z komunikacji dla prawników.

### Konsultacje regionalne Rzecznika Praw Obywatelskich

Rzecznik wraz z zespołem regularnie odwiedza poszczególne województwa i tam w kilku miastach organizuje spotkania, na które każdy może przyjść i wskazać, jakimi problemami dotyczącymi funkcjonowania państwa, samorządu, sądów itd., powinien zająć się Rzecznik. Podczas spotkań prawnicy z Biura RPO udzielają również informacji prawnych w sprawach indywidualnych.

W 2019 r. Rzecznik odwiedził sześć województw i 36 miejscowości, a konsultacje odbyły się w 29 miejscowościach. Rzecznik odwiedził również organizacje pozarządowe, które działają na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i zawodowym oraz szkoły. Spotkał się także z przedstawicielami dwóch samorządów<sup>773</sup>.

<sup>773</sup> Harmonogram spotkań podano w części IV Informacji. Ze względu na wybory samorządowe nie organizowano spotkań regionalnych RPO od połowy czerwca do listopada 2018 r.

Innowacyjność projektu spotkań regionalnych polega na interakcji pomiędzy uczestnikami (mieszkańcami, gośćmi, lokalnymi działaczami) a prowadzącymi (Rzecznik wraz z pracownikami).

Spotkania pozwoliły zidentyfikować nowe lub wcześniej niezauważane w debacie publicznej problemy: np. zatrucie środowiska, wykluczenia transportowego, problemów z edukacją, nierównego dostępu do służby zdrowia. Są też szansą na zgłoszenie problemów z zakresu funkcjonowania systemu zabezpieczeń społecznych. Dzięki temu opinia publiczna może lepiej zrozumieć problemy, z jakimi zmagają się współobywatele w różnych częściach kraju.

## Wielkoduszna Polska

**Metodą pracy Rzecznika są też regularne wizyty w ważnych instytucjach, często prowadzonych przez organizacje społeczne lub samorządy we współpracy z obywatelami. Działają one na rzecz najważniejszych praw obywatelskich – w dziedzinie wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, w kryzysie bezdomności, chorujących psychicznie, zagrożonych bezrobociem, seniorów. Instytucje Wielkodusznej Polski tworzą podwaliny ekonomii społecznej i wspierają edukację obywatelską.**

Rzecznik odwiedza miejsca tworzone przez różne stowarzyszenia, by poznać problemy, z jakimi muszą się mierzyć, ale też by wiedzę o dobrych praktykach przekazywać dalej, by promować dobre przykłady i pokazać w innych regionach Polski, jak samodzielnie kształtować najbliższą rzeczywistość. Program ten został nazwany Wielkoduszną Polską<sup>774</sup>.

W 2019 r. Rzecznik odwiedził:

- Pracownię Pozarządową i Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Inteluktualną w Koszalinie;
- Gospodarstwo ekologiczne nad Biebrzą „Na Karczaku”, gdzie ochrona przyrody łączy się z ochroną dziedzictwa kulturowego;
- Radę Seniorów w Lubaczowie;
- Komendę Chorągwi Zachodniopomorskiej w Szczecinie;
- Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Inteluktualną w Jarosławiu;
- Meczet i Jurtę Tatarską w Kruszynianach;
- Mrągowskie Forum Młodzieży.

## Edukacja obywatelska

Projekty edukacyjne Rzecznika Praw Obywatelskich zakładają jak najszerze upowszechnianie wiedzy o prawach i wolnościach zapisanych w Konstytucji, o tym, w jaki sposób można pomóc RPO, jakie znaczenie mają zasady równego traktowania i antydyskryminacji, a także ochrona praw osób: starszych, z niepełnosprawnościami, z doświadczeniem choroby psychicznej, cudzoziemców i mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych oraz innych grup społecznych.

<sup>774</sup> Więcej o dobrych praktykach <https://www.rpo.gov.pl/pl/kategoria-tematyczna/wielkoduszna-polska>

## **Spotkania z uczniami**

Rzecznik spotyka się regularnie z uczniami szkół, głównie ponadpodstawowych prowadząc dla nich lekcje wychowania obywatelskiego. Tłumaczy, z czego wynika koncepcja praw człowieka i jak jest umocowana w polskiej Konstytucji, podaje przykłady ze swojej działalności, które mogą zainteresować osoby młode. Następnie uczniowie, anonimowo, zadają Rzecznikowi spisane na kartkach pytania. Dzięki temu RPO może poznać punkt widzenia ludzi młodych – żyjących w internecie, doświadczających tam hejtu i przemocy, doświadczających trudności u progu pełnoletniości oraz w rodzinie

W 2019 r. RPO rozmawiał o tym z uczniami:

- kilku szkół w Lublińcu;
- Szkoły Podstawowej nr 303 w Warszawie;
- Zespołu Szkół nr 2 w Szamotułach;
- Międzynarodowych Szkół im. Paderewskiego w Lublinie;
- w Złocieńcu RPO brał udział w symulacji procesu sądowego zorganizowanego dla młodzieży szkolnej.

We współpracy ze stowarzyszeniem im. prof. Zbigniewa Hołdy, w ramach projektu „Tydzień Konstytucji” Rzecznik przeprowadził cykl zajęć w szkołach średnich i gimnazjalnych, podczas których uczniowie rozwiązywali praktyczne przykłady z zakresu ochrony praw człowieka i obywatela w oparciu o zapisy Konstytucji. W 2019 r. były też organizowane spotkania warsztatowe dla młodzieży gimnazjalnej, licealistów oraz dzieci z ostatnich klas szkół podstawowych w Biurze RPO i w szkołach.

## **Rzecznik prowadził też warsztaty i spotkania w czasie festiwali letnich:**

- **OPEN'ER w Gdyni 3-6 lipca 2019 r.**

Na festiwalu odbyły się debaty z udziałem RPO: „Mity i fakty – Nasze prawo do przyszłości. Debata o środowisku naturalnym” oraz „Mity i fakty – Edukacja seksualna”.

Pracownicy Biura wraz z prawnikami i działaczami organizacji pozarządowych w trakcie festiwalu udzielali informacji prawnych oraz prowadzili warsztaty i zajęcia, m.in. o tym, jak się zachować w przypadku problemów z urzędem czy policją, o tym, jakie są prawa zatrzymanych, jak wygląda rozprawa sądowa (symulacja rozprawy), jakie są prawa zwierząt, jak sobie radzić z mową nienawiści.

- **Slot Art Festival w Lubiążu koło Wrocławia 10-13 lipca 2019 r.**

Przez cztery dni w namiocie Rzecznika Praw Obywatelskich debatowano, brano udział w warsztatach oraz zasięgano porad prawnych u prawniczek z Biura RPO. Tematami debat były: „Jak ograniczyć swój ślad węglowy i nie zwariować? Nasze prawo do przyszłości – prawo do czystego powietrza, zachowania przyrody, zrównoważony rozwój”, „Stereotypy narodowe i przemoc powodowana uprzedzeniami”, „Internet i jego niebezpieczeństwa. Mowa nienawiści, patotrześci”, „Orientacja na równe traktowanie – co to jest dyskryminacja i jak sobie z nią poradzić?”.

- **Pol-and-Rock Festival w Kostrzynie nad Odrą 1-3 sierpnia 2019 r.**

Na festiwalu w Kostrzynie nad Odrą organizowanym przez Wielką Orkiestrę Świątecznej Pomocy Biuro RPO uczestniczy od kilku lat. Podczas Festiwalu w 2019 r., w strefie Akademii Sztuk Przepięknych, przeznaczonej dla organizacji pozarządowych, funkcjonował Namiot Praw Czło-

wieka Rzecznika Praw Obywatelskich. Odbywały się tam warsztaty oraz debaty: „Wolność słowa, pluralizm, demokracja”, „Być sobą – porozmawiajmy o transparentności” oraz „Mity i fakty – Patologiczne treści w internecie”.

- **Festiwal literacki Miedzianka Fest 22-25 sierpnia 2019 r.**

Podczas Festiwalu Rzecznik wygłosił wykład „Czy prawa człowieka stają się zielone?”. Wziął także udział w debacie „Polska herstory i pytania o równe traktowanie” (dyskusja wokół książki „Posełki” autorstwa Olgi Wiechnik, o ośmiu kobietach, które zostały wybrane w pierwszych wolnych wyborach do Sejmu Ustawodawczego w 1919 roku). Podczas festiwalu odbył się także warsztat „Na początku było słowo”, dotyczący problemu języka wykluczenia.

## **Warsztaty dla dorosłych**

Do działań edukacyjnych wypracowujących nowe rozwiązania i identyfikujących problemy należały:

- **Konferencja poświęcona osobom żyjącym z chorobą Alzheimera** oraz ich rodzinom i opiekunom, która odbyła się 30 września 2019 r., z udziałem 31 partnerów w całym kraju. Konferencję można było śledzić na wspólnych spotkaniach organizowanych w miejscach publicznych, można było też zadawać pytania uczestnikom dyskusji w Warszawie.
- **Projekt „(Nie)zapomniane cmentarze”** zwieńczyła w październiku 2019 r. naukowa konferencja organizowana wspólnie z Chrześcijańską Akademią Teologiczną, w której wzięli udział działacze i aktywiści, przedstawiciele instytucji państwowych, Kościołów i związków wyznaniowych oraz naukowcy.

W 2019 r. zorganizowano kilkanaście spotkań warsztatowych poświęconych prawom obywateli o szczególnych potrzebach:

- dla osób głuchych (konferencja „**Aktywizacja zawodowa osób głuchych**” i „**KODA – słyszące dzieci głuchych rodziców, jak funkcjonują w domu i w szkole**”); prawom osób głuchych było też poświęcone specjalne spotkanie w ramach programu spotkań regionalnych w Olsztynie;
- **pięć spotkań dedykowanych osobom starszym** (w Siemianowicach Śląskich, na warszawskim Solcu, w Żyrardowie, w Lesznie pod Warszawą oraz na warszawskiej Białołęce z przedstawicielami UTW z 10 województw). Seniorzy podczas spotkań poznawali kompetencje RPO, dowiadywali się, czym jest dyskryminacja ze względu na wiek oraz rozwiązywali kazusy z życia osób starszych, przygotowane na podstawie spraw zgłaszanych do RPO. Seniorzy odgrywali scenki i ćwiczyli różne sposoby składania wniosku do Rzecznika Praw Obywatelskich (w rozmowie z prawnikiem, online oraz tradycyjną pocztą);
- **warsztaty dla osób z chorobą psychiczną i ich rodzin**, które wykorzystują własne doświadczenie we wspieraniu innych chorych. Efektem warsztatów jest materiał „Wspieranie w zdrowieniu – na jakich wartościach jest oparte, czego wymaga od wspierających i otoczenia.” Materiał został zaprezentowany na II Mazowieckim Forum Samopomocy w grudniu 2019 r.
- **warsztaty dla studentów** Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu w ramach uczelnianego projektu „Mentor”, polegającego na opiece polskich studentów nad zagranicznymi uczestnikami wymiany międzyuczelnianej Erasmus.

## Działalność RPO w zakresie komunikacji społecznej

Wydarzeniem bez precedensu w historii instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich było pozwanie Adama Bodnara przez państwową spółkę Telewizja Polska S.A. w związku z jego wypowiedziami jako RPO, dotyczącymi potrzeby dogłębnego zbadania sprawy zabójstwa prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza, z uwzględnieniem również roli, jaką mogła odegrać kampania nienawiści (sąd w I instancji oddalił pozew).

Konieczność przeciwdziałania wypowiedziom nacechowanym nienawiścią i uprzedzeniami była jednym z najczęstszych tematów poruszanych przez RPO w mediach.

Rzecznik udzielał wywiadów Onetowi, RMF FM, Radiu Zet, Rzeczpospolitej (i w jej kanale telewizyjnym Rzec o prawie), Gazecie Wyborczej, Gazecie Polskiej, tygodnikowi „Sieci”, Polsatowi, TVN 24, Tok FM, Super Expressowi, ale także mediom internetowym – rozmawiając z gospodarzami różnych kanałów na youtube (m.in. Maciejem Orłosiem i Marcinem Celińskim).

Wydawał też oświadczenia dotyczące ważnych wydarzeń publicznych (strajk nauczycieli wiosną 2019 r., 15. rocznica akcesji Polski do UE, ujawnienie przez „Wiadomości” TVP danych protestujących obywateli, Międzynarodowy Dzień Pamięci o Ofiarach Holokaustu i in.).

RPO prowadził w mediach kampanię przeciwdziałania zjawisku tortur w Polsce, włączył się w kampanię dotyczącą pomocy dzieci w sytuacji rozpadu rodziny oraz problemu przeciążenia uczniów pracami domowymi.

Kontakty Rzecznika z mediami nie ograniczają się tylko do mediów tradycyjnych, ogólnopolskich i centralnych. W 2019 r., tak jak w latach poprzednich, coraz większe znaczenie miało przygotowywanie komunikacji „celowanej”, czyli odpowiadającej potrzebom różnych typów mediów – przede wszystkim lokalnych, ale także portali, w tym portali branżowych, uczestników różnych spotkań i konferencji, liderów opinii w internecie.

RPO dzieli się wiedzą na temat swoich działań, a przede wszystkim zdiagnozowanych problemów społecznych za pomocą newsletterów, współpracuje też już trzeci rok z serwisami i gazetami lokalnymi przekazując materiały dotyczące ochrony praw mieszkańców.

Rzecznik podjął też współpracę z dziennikami i portalami prawnymi starając się przekazywać wiedzę o swojej działalności szerokiemu gronu praktyków, pokazując równocześnie, że komunikowanie ważnych zagadnień prawnych nie musi się odbywać przy użyciu języka *stricte* prawniczego. W 2019 r. współpraca ta dotyczyła w szczególności dziennika „Rzeczpospolita” oraz portalu prawo.pl.

### Nowy portal wiedzy – żywa informacja RPO o stanie przestrzegania Konstytucji

Kwestie prawne, niekiedy bardzo szczegółowe, wymagają precyzji i specjalistycznej wiedzy. Jednak gromadzony w ten sposób dorobek nie zostanie wykorzystany, jeśli nie uda się go w sposób przystępny przekazać obywatelkom i obywatelom. Zmiana języka pozwala ludziom nie tylko lepiej wykorzystać informację, ale też aktywnie włączyć się w debatę publiczną oraz proponować rozwiązania, których prawdopodobnie bez szerokiej i otwartej wymiany pomysłów nie udałoby się znaleźć.

Przebudowany w 2018 r. serwis internetowy Rzecznika Praw Obywatelskich rpo.gov.pl uzupełniony został w 2019 r. o nowe narzędzie pozwalające użytkownikom lepiej korzystać z zebranych w portalu zasobów wiedzy w uporządkowany sposób. Obecnie każdy może też na bieżąco

przeglądać zagadnienia poruszane przez RPO w układzie konstytucyjnym (tzw. żywa informacja roczna), może też przeglądać te treści wg. typów aktywności RPO. Każdy może teraz generować raporty interesujące go i posługiwać się nimi w swojej działalności czy projektach naukowych. Statystyki odwiedzin na stronie wskazują, że był to dobry kierunek zmian.

## **Działalność wydawnicza**

W 2019 r. znacząco wzrosła działalność wydawnicza RPO: ukazało się 41 publikacji (trzy razy więcej niż przed rokiem): książki, broszury i ulotki. Większość z nich weszła do obrotu w formie wyłącznie cyfrowej osiągając znaczące zasięgi (od kilkuset do kilku tysięcy pobrań). Ich odbiorcami są uczestnicy spotkań regionalnych, organizacje pozarządowe, samorządy, ośrodki akademickie i oświatowe oraz media lokalne.

## **Informacje o działalności RPO**

- Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2018 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw i wolności;
- Synteza Informacji Rocznej RPO za rok 2018 (wersja polska i angielska);
- Informacja roczna RPO z zakresu równego traktowania w 2018 r.;
- Informacja roczna Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur za rok 2018 (wersja polska i angielska);
- Relacje z II Kongresu Praw Obywatelskich;
- Relacje i rekomendacje z III Kongresu Praw Obywatelskich;
- 20 kasacji RPO z lat 2017-19 (kontynuacja serii).

## **Raporty tematyczne przygotowywane z myślą o spotkaniach RPO i konferencjach**

- Cykl publikacji z serii „Świadomy konsument – orzecznictwo TSUE na straży praw konsumentów”;
- Raporty z działania RPO – przygotowywane na potrzeby spotkań RPO oraz konferencji;
- Raport z działań RPO – Art. 40 Konstytucji RP – Zakaz tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania;
- Raport z działań RPO – Art. 69 Konstytucji RP – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami;
- Raport z działań RPO: Ochrona zdrowia psychicznego w działaniach RPO;
- In vitro w działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich;
- Prawa seniorów w działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich;
- Prawa kobiet w działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich;
- RPO przeciw mowie nienawiści;
- Działania RPO w sprawie likwidacji gimnazjów i reformy edukacji;
- RPO i sprawy oświaty;
- Co ważnego dzieje się w sprawach polsko-żydowskich z perspektywy RPO;
- Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz osób starszych w latach 2016-2018 Różne formy opieki;
- Wielkoduszna Polska – przykłady wspaniałych inicjatyw obywatelskich, z którymi RPO Adam Bodnar zapoznał się w trakcie podróży po Polsce.



## Monografie, badania i analizy

- „Nasze prawa” (tekst Konstytucji, Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej) – dodruk;
- Ochrona tajemnicy adwokackiej (radcy prawnego) a działania władzy;
- Prawa człowieka a wyzwania bioetyczne związane z nowymi technologiami. Publikacja RPO;
- Równe traktowanie w pracy ze względu na wyznanie – analiza i zalecenia RPO;
- Doświadczenie molestowania wśród studentek i studentów. Analiza i zalecenia RPO;
- Niedostosowani do wyborów: raport RPO z przygotowania lokali wyborczych w 2018 r. do potrzeb osób z niepełnosprawnościami;
- Jaka jest skala przestępstw motywowanych uprzedzeniami i nienawiścią? Badania RPO i ODIHR;
- Monitoring traktowania więźniów z niepełnosprawnością fizyczną i sensoryczną. Raport z działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur;
- Raport „Znaczenie społeczne i reakcje na Marsz Polski Niepodległej we Wrocławiu 11 listopada 2018 r.”;
- Prawa osób LGBT w Polsce. Raporty RPO na sesji 16. III KPO;
- „Osiedlać Pegaza. Powołajmy niezależną instytucję do nadzoru służb specjalnych”. Propozycja Rzecznika Praw Obywatelskich.

## Ulotki

- #zadaNIEdomowe. Mniej, ale lepiej. Opracujmy szkolne zasady zadawania prac domowych!;
- Uciążliwa inwestycja – obywatelski poradnik RPO;
- Zestaw ulotek KMPT w ramach akcji „Państwo bez tortur”;
- Poradnik dla ofiar tortur – ulotka KMPT;
- Krajowy Mechanizm Prezencji Tortur – metodologia pracy;
- Zapobieganie torturom – na czym polegało poniżające traktowanie;
- Zapobieganie torturom – na czym polegało nieludzkie traktowanie;
- Na czym polegały tortury;

## III Ogólnopolski Kongres Praw Obywatelskich. Rekomendacje i wnioski

Wnioski i postulaty zebrane na obradującym w dniach 13-14 grudnia 2019 r., w którym w czasie ponad 50 spotkań i paneli wzięto udział ponad 2000 osób, zebrane zostały w publikacji „Relacje i rekomendacje z III Kongresu Praw Obywatelskich”.

Oto tekst rekomendacji Kongresu:

**Mamy prawo do godności na starość. Mamy prawo do ochrony zdrowia. Mamy prawo do edukacji. To nie są prawa właściwe dla elektoratu jednej czy drugiej partii. Tu nie ma podziałów, kłótni. To prawa, które mamy wszyscy. I są ważniejsze niż codzienne spory. Wszyscy, niezależnie od poglądów, oddychamy dziś w Polsce fatalnym powietrzem. Wszystkich nas czeka starość. Wszystkim nam zależy na dobrej edukacji naszych dzieci i wnuków.**

## Zmiany klimatyczne

Prawo do czystego środowiska jest niezbywalnym prawem człowieka. Tymczasem już teraz 90 procent ludzi na Ziemi oddycha zanieczyszczonym powietrzem. Klimat się ociepla i wiadomo już, że ma to związek z działalnością człowieka – średnia temperatura jest wyższa o 1,5 stopnia Celsjusza, niż to miało miejsce w okresie preindustrialnym.

Działania ratunkowe nadal są możliwe – ale trzeba je podjąć TU i TERAZ. Jesteśmy być może ostatnim pokoleniem, które może zapobiec katastrofie. Przeciwdziałanie zmianom klimatu wymaga fundamentalnej zmiany w aktualnym porządku prawnym, w podejściu do światowej gospodarki. Temu celowi służą toczące się negocjacje nad Europejskim Zielonym Ładem. Inne ważne postulaty uczestników Kongresu to m.in.:

1. Odpowiedzialność za świat muszą przejąć ludzie młodzi.
2. Odpowiedzialności za klimat trzeba się uczyć.
3. Zmiany klimatu wymagają nowego, poważniejszego podejścia do praw człowieka. Alternatywą byłoby bowiem podporządkowanie tych praw potrzebom klimatycznym – a więc wystawić ludzi na zagrożenia ze strony arbitralnych decyzji władz.
4. Zmiany klimatyczne wymagają nowego podejścia do problemu uchodźców.
5. Zasada *business as usual* nie jest jednak do utrzymania, konieczne są zasadnicze zmiany w prowadzeniu działalności gospodarczej. Trzeba promować dobre rozwiązania wdrażane przez biznes, trzeba się uczyć, jak zmieniać strategie biznesowe z tradycyjnych na nastawione na innowacje i zrównoważony rozwój.
6. W Polsce potrzeba jasnych i precyzyjnych narzędzi prawnych do walki z uciążliwymi inwestycjami i zanieczyszczeniem środowiska.
7. Obywatele muszą upominać się o zmiany prawa:
  - W polskim prawie brakuje przepisów wprost pozwalających samym obywatelom domagać się od władzy wprowadzania środków ochrony środowiska o charakterze „generalnym” (czyli np. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub programów ochrony powietrza), a co za tym idzie, nakładania na władze sankcji za bierność w tym przedmiocie.
  - Jakość procedowania w środowiskowych postępowaniach administracyjnych jest na niskim poziomie. Brakuje doświadczonych, profesjonalnych urzędników, pieniędzy na sprzęt, biegłych, specjalistycznej ekspertyzy, fachowej obsługi prawnej urzędów (np. do obrony skarżonej decyzji przed sądem). W rezultacie – postępowania te służą ochronie środowiska w dużej mierze teoretycznie.
  - Sytuację pogarsza ograniczanie obywatelom możliwości kontroli pracy urzędników przez wykluczanie ich z postępowań.
  - Szczególna rola winna przyspaść organizacjom społecznym/ekologicznym.

## Nowoczesne technologie

Nowe technologie zmieniają nasze życie, wkraczając w sferę komunikacji, rozrywki, ale także usług publicznych czy transportowych. Coraz rzadziej świat pozostawia nam wybór. Korzystanie z dobrodziejstw nowoczesnych technologii to już nie tylko kwestia wygody, to coraz częściej kwestia uczestnictwa w życiu społecznym.

W kontekście praw człowieka nowe technologie prócz udogodnień przynoszą także zagrożenie – ze strony państw, w tym ich służb, oraz wielkich korporacji. Przekazujemy nasze dane, mamy coraz mniejszą kontrolę nad nimi, a jednocześnie poddajemy się coraz większej manipulacji. Nie jesteśmy w stanie uciec od zautomatyzowanych sposobów filtrowania i porządkowania informacji. Powinniśmy starać się je oswoić i wykorzystać, by dobrze służyły obywatelom. Kluczowa staje się potrzeba zabezpieczenia obywateli przed nadmiernym (niekiedy wynikającym także z braku świadomości konsekwencji) wykorzystywaniem uprawnień przez organy i służby państwowe.

1. Powszechność stosowania nowych technologii i algorytmicznego przetwarzania danych sprawia, że z technologie muszą stać się zagadnieniem, przynajmniej do pewnego stopnia, jasnym i identyfikowalnym dla szerokiego odbiorcy. Nadzór nad ich wdrażaniem i wykorzystywaniem powinien ulegać profesjonalizacji, ale istnieje konieczność większej edukacji społecznej w tym zakresie.
2. Obywatele powinni mieć prawo do tego, by algorytmy, którym podlegają cechowała przejrzystość, a ich tworzenie nie było decyzją polityczną.
3. Kluczowe dla zapewnienia ochrony praw obywateli wydaje się być zachowanie czynnika ludzkiego, który zwiększa przejrzystość i odpowiedzialność za procesy, które nie są dziś gwarantowane w przypadku systemów w pełni zautomatyzowanych.
4. Nowe przepisy, w tym RODO, zapewniają m.in. tzw. prawo do bycia zapomnianym. Z takim żądaniem można wystąpić jedynie wobec podmiotów profesjonalnych, tj. np. Google. Być może zachodzi potrzeba rozszerzenia płaszczyzny ochrony praw obywatelskich z relacji państwo-obywatel na obszary uwzględniające działanie korporacji, które tak bardzo zaczęły wkraczać w życie każdego obywatela.
5. Dzięki nowym technologiom „możemy więcej”, tzn. mamy więcej możliwości rozpowszechniania danych innych osób. Nie oznacza to, że przyzwolenie na łamanie prawa do ich ochrony powinno być większe. Poczucie anonimowości w internecie jest olbrzymie, ale granice wyrażania poglądów, czy rozpowszechniania informacji muszą spotkać się z granicą prywatności i wolności drugiej osoby. Przesłanki popełniane w cyberprzestrzeni nie giną, bo wywołują realne skutki, dlatego jak każde inne muszą być karane.
6. Konieczne wydaje się także wzmocnienie instytucji publicznych, służb specjalnych, by lepiej budowały kompetencje swoich pracowników, którzy będą wykorzystywali technologie na rzecz obywateli. Świadomość społeczna na temat uprawnień służb państwowych, informacji, tego, co może obywatel – jest bowiem niezwykle istotna.

### **Problemy demograficzne**

Świat zmienia się również pod względem demograficznym. Coraz więcej będzie wśród nas seniorów (starzenie się społeczeństwa), coraz więcej będzie osób z niepełnosprawnościami (liczne schorzenia, w tym choroby cywilizacyjne), coraz więcej będzie wśród nas osób pochodzących z innych stron świata (masowe migracje ludności).

Wspólnym zadaniem powinno być przygotowanie się do życia w świecie różnorodności, w którym ludzie w różny sposób realizują swoje potrzeby, ale razem tworzą silną wspólnotę opartą na poszanowaniu praw człowieka.

1. Obywatele – wyborcy muszą się domagać od rządzących stworzenia kompleksowego systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami i osób starszych.
  - Należy wykorzystywać nowoczesne technologie tak, by wspierały osoby słabsze z zachowaniem zasad dostępności (kierując się m.in. wskazaniem Europejskiej Dyrektywy Dostępności z 2019 r.). Nowoczesne myślenie – to także myślenie o wielkości czcionki używanej w pismach, o zrozumiałości języka, o takim formatowaniu dokumentu, by był zrozumiały dla osoby z dysfunkcją wzroku (wymaga tego od instytucji publicznych przyjęta w 2019 roku ustawa o dostępności cyfrowej).
  - Sport powinien być tak samo dostępny dla osób pełnosprawnych i z niepełnosprawnościami, pochodzących z małych miast, wsi czy też dużych ośrodków miejskich.
  - Transport oparty na samochodach osobowych przyczynia się do dalszej degradacji środowiska. W codziennym życiu należy wybierać transport publiczny oraz podjąć wszelkie możliwe kroki w celu przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu.
2. Rozwój gospodarczy jest szansą, ale i zagrożeniem. Globalizacja gospodarki i nowe technologie zmieniły rynek pracy (choćby poprzez nowe zjawisko zatrudniania za pośrednictwem platform cyfrowych). Tym trudniej o ochronę pracowników, jaką daje zatrudnienie na umowę o pracę. W Polsce wciąż zbyt wiele osób nie jest chronionych: pracują „na czarno”, na umowy czasowe, umowy o dzieło. Nie mają prawa do urlopu, do zwolnień lekarskich, nie mogą planować przyszłości. Ich sytuacji nie poprawią jednak ogólne rozważania ani samo analizowanie obowiązujących przepisów. Trzeba się zmierzyć ze szczególną sytuacją, w jakiej znajdują się m.in. osoby młode, osoby wychowujące małe dzieci, osoby z niepełnosprawnościami i cudzoziemcy spoza UE.
  - Dla młodych niezwykle istotna jest pomoc przy zmianie miejsca zamieszkania.
  - Sytuacja ludzi młodych na rynku pracy nie poprawi się, jeśli szkoła będzie uczyć tylko umiejętności odtwórczych, a nie kreatywności czy wspólnego rozwiązywania problemów.
  - Polskie związki zawodowe muszą upominać się o sytuację migrantów, gdyż ich złe traktowanie psuje rynek pracy i pogarsza sytuację polskich pracowników.
3. Konieczne jest nowe myślenie o zdrowiu, ochronie zdrowia i wyzwaniach, jakie stawia nowa rzeczywistość.
  - Nie wolno dalej lekceważyć problemu psychiatrii, w tym dramatycznej sytuacji psychiatrii dziecięcej w Polsce. Na całym świecie, nie tylko w Polsce, rośnie liczba dzieci cierpiących na zaburzenia psychiczne okresu rozwojowego.
  - Kluczowe i ważne debaty dotyczące sumienia i wyznawanych wartości należy prowadzić w duchu otwartości.
  - Szacuje się, że problem niepłodności dotyczy co najmniej 10-15% par na całym świecie, a wskaźnik ten gwałtownie rośnie. Pomoc państwa w leczeniu niepłodności musi być efektywna i dobrze zorganizowana, a procedura in vitro – refundowana.
  - Problemów bioetycznych wynikających z rozwoju medycyny nie da się rozwiązać bez woli politycznej podjęcia tych trudnych i dzielących środowisko polityczne tematów.
4. Myślenie o otwartym społeczeństwie wymaga nowego podejścia do grup dotychczas marginalizowanych.
  - Polska zmienia się w państwo emigracyjno-imigracyjne, które może stać się atrakcyjnym miejscem zatrudnienia dla pewnych grup cudzoziemców.

- W Polsce co najmniej 30 tys. osób dotkniętych jest kryzysem bezdomności. Duża część z nich to osoby młode. Ich sytuacja wymaga interwencji państwa i wspólnoty: chodzi o młodych ludzi opuszczających placówki instytucjonalnej pieczy zastępczej, ale też takich, którzy pochodzą z rodzin defaworyzowanych (np. dotkniętych przemocą, problemem alkoholowym czy skrajnym ubóstwem).
- Podstawą efektywności programów romskich jest tworzenie dostosowanych programów kierowanych do poszczególnych społeczności. Programy ogólne, budowane odgórnie, bez konsultowania z mniejszością romską nie przyniosą efektów.
- Osoby LGBT muszą mieć zapewnione pełne prawo do poszanowania życia rodzinnego i osobistego. Chodzi o m.in. o nowoczesne regulacje dotyczące uzgodnienia płci zgodnymi ze standardami międzynarodowymi i stworzenie możliwości zawierania związków osób tej samej płci; uregulowanie sytuacji prawnej dzieci pochodzących ze związków osób tej samej płci, urodzonych za granicą; rozszerzenie prawnej ochrony przed dyskryminacją poza obszar zatrudnienia i zwiększenie ochrony osób pokrzywdzonych przestępstwami motywowanymi homofobią, bifobią i transfobią.

### **Edukacja demokratyczna młodych**

Kryzys klimatyczny, ograniczanie praw mniejszości, walka o równość płci, błyskawicznie zmieniająca się rzeczywistość i rynek pracy, a także naruszanie niezależności sądownictwa – to problemy, które dotyczą młodych.

1. Stworzenie przestrzeni do dyskusji z młodzieżą to pierwszy i niezbędny krok do tego, by zwiększyć partycypację społeczną, a tym samym wzmocnić demokrację i zagwarantować młodym realizację ich praw.
2. Należy zmierzać w stronę edukacji z użyciem performatywnych środków wyrazu: gier wideo i internetowych, performance, symulacji, spotkań, spektakli, debat – które uczą, ale też pozwalają wcielić się w sytuację jednostki mierzącej się z problemem, rozwiązywać konflikty, rozpoznawać i nazywać emocje. Takie podejście wzmacnia też jedną z najważniejszych kompetencji społeczeństwa demokratycznego – empatię.
3. Młodzi ludzie powinni mieć zapewnione zdrowe warunki do rozwoju: efektywne wsparcie psychologiczne i opiekę psychiatryczną, skuteczne działania prewencyjne chroniące przed wykluczeniem społecznym i bezdomnością, a także narzędzia do walki z nierównym traktowaniem osób wchodzących na rynek pracy.

### **Kryzys praworządności**

Obecnie w wielu krajach zauważalny jest zwrot w kierunku populistycznego nacjonalizmu, który prowadzi do osłabienia systemu ochrony praw człowieka.

Wolność nie jest dana raz na zawsze. Wymaga starań. Obywatele muszą działać wspólnie.

1. W codziennej komunikacji należy używać języka porozumienia, nie konfliktu, nacechowanego złością i brakiem szacunku dla odmiennych poglądów.
2. Przyznanie sobie prawa do różnienia się w debacie publicznej musi doprowadzić do odbudowy dobrej legislacji. W procesie legislacyjnym należy szanować opinie ekspertów, przestrzegać regulaminów Sejmu i Senatu, poważnie traktować konsultacje społeczne.

3. Praworządność w Polsce zależy w ogromnej mierze od bezstronności sądów. Sądy muszą pozostać niezależne, a sędziowie – skutecznie bronić swej niezależności. Sądy mają wynikający z Konstytucji i prawa europejskiego obowiązek sprawdzania niezależności własnej i innych sądów. Wyrok wydany przez sąd, który nie jest niezależny, narusza prawo.
4. Obywatele, zwłaszcza młodzi, mają prawo i obowiązek protestować przeciw decyzjom i kolejnym projektom ograniczającym praworządność.
5. Środowisko prawnicze powinno pracować nad standardami tego, co mogą czynić sędziowie, których niezależność jest atakowana. Powinno też myśleć nad rozwiązaniami systemowymi, które pozwolą przywrócić normalność. Może to być np. nowa ustawa dostosowująca skład Krajowej Rady Sądownictwa do standardów określonych w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r. oraz reforma obu nowych izb Sądu Najwyższego..
6. Niezbędna jest praca nad odzyskaniem zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości. Sprzyjają temu orzeczenia transparentne i zrozumiałe dla opinii publicznej.
7. Sędziowie powinni pogłębiać wiedzę co do stosowania prawa UE. Chodzi m.in. o zapewnienie efektywnej ochrony konsumentów w sposób określony w prawie UE i orzecznictwie TSUE. Warto uwzględnić nowoczesną, międzynarodową edukację, która pozwoliłaby też na stałą wymianę dobrych praktyk przedstawicieli zawodów prawniczych. Strona społeczna powinna mieć większy wpływ na kształtowanie prawa.
8. Pilnej poprawy wymagają postępowania sądowe dotyczące dzieci w sądach rodzinnych. Ten problem dotyka coraz większej liczby rodzin, a przewlekłość postępowań postępuje.
9. Systemowym problemem jest też sposób stosowania przez sądy tymczasowych aresztów, przypadki tortur i sposób traktowania po zatrzymaniu.

## 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 praw, nawet wbrew zdaniu i poglądom większości. W 2019 r. Kapituła Nagrody zdecydowała się wyróżnić Danutę Przywarę, działaczkę organizacji pozarządowych, prezeskę Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

### *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, doktora nauk prawnych, który aktywnie działał w stowarzyszeniach i organizacjach społecznych, powołanych z myślą o osobach niepełnosprawnych i ubogich. Jest ona przyznawana za szczególne osiągnięcia w dziedzinie obrony praw i interesów osób z niepełnosprawnościami.

W 2019 r. nagrodą tą uhonorowany został Adam Komar z wrocławskiej Fundacji „Potrafię Pomóc”, która realizuje projekt „Wrocław bez barier, czyli dzieci mają głos”, rozpowszechniający wiedzę m.in. o chorobach rzadkich.

## Odnaki honorowe

Odnaka honorowa „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” może zostać nadana obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej, obywatelom państw obcych, a także organizacjom i instytucjom. W 2019 r. odznaki otrzymali:

**Profesor András Sajó**, węgierski konstytucjonalista i sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w latach 2008–2017, profesor na Uniwersytecie Europy Środkowej w Budapeszcie, założyciel Ligi na rzecz Zniesienia kary śmierci, która odegrała kluczową rolę w zniesieniu kary śmierci po upadku komunizmu na Węgrzech;

**Urszula Nowakowska**, prezeska Fundacji Centrum Praw Kobiet.

## Rady Społeczne przy Rzeczniku Praw Obywatelskich

**W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich działają rady społeczne. Wspierają one Rzecznika w realizacji jego ustawowych zadań, pomagają też w pracy pełnomocnikom terenowym.**

Ich rola zmieniła się już w 2018 r. Poszerzony też został ich skład – o wybitnych przedstawicieli wielu organizacji samorządowych i społeczności lokalnych. Podczas regularnych spotkań z RPO członkinie i członkowie Rad Społecznych mogą sygnalizować ważne kwestie społeczne, zarówno o charakterze lokalnym, jak i ogólnopolskim, które mogłyby zostać podjęte przez Rzecznika.

Rady Społeczne mają więc angażować RPO w problemy na szczeblu lokalnym, wzmacniać biura terenowe oraz społeczeństwo obywatelskie.

Członkowie utrzymują kontakty z przedstawicielami władzy publicznej oraz innymi podmiotami, w szczególności z organizacjami społecznymi. Na prośbę RPO reprezentują Rzecznika podczas spotkań oraz innych uroczystości okolicznościowych. Przygotowują opinie, ekspertyzy i stanowiska.

Rady działają w siedzibach Biura: w Warszawie; w Gdańsku; w Katowicach; we Wrocławiu.

### Rada Społeczna w Warszawie

Inauguracja działalności – 10 grudnia 2010 r.

- Katarzyna Batko-Tołuć
- Halina Bortnowska
- prof. nadzw. dr. hab. Janusz Czapiński
- Maria Ejchart-Dubois
- Wojciech Hermeliński
- Anna Jakubowska
- Urszula Jaworska
- Paweł Łukasiak
- Marek Michałak
- Krystyna Mrugalska
- Draginja Nadaždin
- Zbigniew Nosowski
- Janina Ochojska-Okońska
- Lidia Olejnik
- Jerzy Owsiak
- Mikołaj Pietrzak
- Adriana Porowska
- Teresa Romer, SSN w stanie spoczynku
- Andrzej Rosner
- Monika Sajkowska
- Ks. Marian Subocz
- Jacek Taylor
- Marian Turski
- Henryk Wujec
- prof. nadzw. dr. hab. Mirosław Wyrzykowski

## Rada Społeczna w Gdańsku

Inauguracja działalności – luty 2019

- Marta Abramowicz
  - Jerzy Boczoń
  - Marek Kamiński
  - Basil Kerski
  - Sławina Kosmulska
  - mjr. Waldemar Kowalski
  - dr Piotr Kuropatwiński
  - Lawrence Okey Ugwu
  - prof. zw. dr. hab. Cezary Olbracht-Prondzyński
  - Łukasz Ossowski
  - Małgorzata Rybicka
  - dr Zbigniew Szczurek
  - prof. dr hab. Bogdan Wojciszke
  - dr hab. inż. arch. Marek Wysocki, prof. Politechniki Gdańskiej
  - prof. dr hab. Jerzy Zajadło
  - Karolina Goldstrom, BRPO – sekretarz
- 

## Rada Społeczna w Katowicach

Inauguracja działalności – styczeń 2019

- Alicja Bartuś
  - prof. dr. hab. Andrzej Bochenek
  - Alicja Knast
  - Tomasz Kołodziejczyk
  - Robert Konieczny
  - Ewa Kusz
  - Iwona Palka
  - Anna Peterko
  - dr. hab. prof. UŚ Tomasz Pietrzykowski
  - Anna Poraj
  - Wojciech Sarnowicz
  - gen. Janusz Skulich
  - prof. dr. hab. Tadeusz Sławek
  - Anna Solińska
  - dr Joanna Talewicz-Kwiatkowska
  - Jarosław Gwizdak
  - Paulina Zielińska, BRPO – sekretarz
- 

## Rada Społeczna we Wrocławiu

Inauguracja działalności – listopad 2018 r.

- ks. Jerzy Babiak
  - dr Ryszard Balicki
  - Małgorzata Gorący
  - Erazm Humienny
  - Konrad Imiela
  - Lidia Lempart
  - Justyna Mańkowska
  - Karolina Mróz
  - ks. Robert Sitarek
  - Jan Surma, SSA w stanie spoczynku
  - dr Anna Śledzińska-Simon
  - dr hab. prof. UW r Magdalena Tabernacka
  - Jose Torres
  - prof. dr hab. Janusz Trzcziński
  - Aleksandra Wilczura
  - Artem Zozulia
  - dr. hab. Ilias Wrazas, Prof. Uniwersytetu Wrocławskiego
  - Emilia Kobiela, BRPO – sekretarz
-



# 3. Komisje ekspertów

## A. Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności

Zjawisko bezdomności jest powszechnie uznawane za najcięższą formę wykluczenia społecznego, wiąże się bowiem nie tylko z brakiem miejsca do zamieszkania, ale także uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie w społeczeństwie i prowadzi do stygmatyzacji. Przeciwdziałanie bezdomności stało się jednym z priorytetów Rzecznika obecnej kadencji. W tym celu Rzecznik powołał<sup>775</sup> Komisję Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności działającą przy Rzeczniku. Komisja wspiera RPO w realizacji jego ustawowych zadań. Działania Komisji, rozłożone na cały okres kadencji Rzecznika, w sposób efektywny i odczuwalny mają przyczynić się do zwalczania zjawiska bezdomności, m.in. poprzez stworzenie systemu identyfikacji źródeł bezdomności, celem dostosowania do niej działań państwa, doprowadzenie do koordynacji polityki rządowej w zakresie przeciwdziałania bezdomności, czy też podjęcie próby zainspirowania zmian legislacyjnych, które ułatwią pracę na rzecz osób bezdomnych organizacjom pozarządowym i usuną istniejące bariery w korzystaniu przez osoby w kryzysie bezdomności z już istniejących form pomocy.

### Skład Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności

- Barbara Audycka-Zandberg
- Małgorzata Bednarek
- Marek Borowski
- Wojciech Bystry
- Siostra Małgorzata Chmielewska
- Karol Kretkowski
- Tomasz Maruszak
- Radosław Mędrzycki
- Agata Nosal-Ikonowicz
- Adam Ploszka
- Adriana Porowska – współprzewodnicząca
- Andrzej Ptak
- Magdalena Ruszkowska-Cieślak
- Janusz Sukiennik
- Ryszard Szarfenberg
- Ks. Stanisław Słowik
- Jakub Wilczek
- Magdalena Wolnik
- Julia Wygnańska
- Artur Zalewski
- Kinga Dękiejowska
- Kamilla Dołowska – współprzewodnicząca
- Tomasz Schabowski
- Agnieszka Jarzębska
- Zbigniew Śpiewak – sekretarz

W roku 2019 do Komisji Ekspertów dołączyła Pani Agnieszka Jarzębska, pracownik Zespołu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego w Biurze RPO. W prace Komisji zaangażowała się ponadto w znaczący sposób Pani dr Hanna Machińska, Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich.

<sup>775</sup> Zarządzenie RPO z 16 października 2015 r., nr 40/2015 i Zarządzenie RPO z 28 czerwca 2016 r., nr 30/2016.

## Działania Komisji

### *a) Posiedzenia Komisji*

Na pierwszym posiedzeniu w roku 2019 Komisja ponownie zajęła się problemem losów osoby doświadczającej bezdomności, opuszczającej szpital, a nadal wymagającej opieki (w tym lekarskiej) ze strony osób trzecich. Impulsem do pochylenia się nad tą tematyką były historie osób w takim stanie, które zwłaszcza w okresie zimowym opisywano w mediach lub zgłaszano do Biura RPO. Niestety, w praktyce nie w pełni sprawdzili się przepisy pozwalające tworzyć schroniska dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi i problem nadal jest poważny. Takie schroniska nie zostały utworzone, ponieważ wymagane standardy są bardzo wysokie, wymagają nakładów finansowych, którym organizacje pozarządowe nie są w stanie sprostać. Tymczasem z końcem roku 2020 upłył czas na dostosowanie już funkcjonujących placówek różnego typu dla osób bezdomnych do nowych regulacji prawnych, co spowoduje m.in. zmniejszenie liczby miejsc w tych placówkach. W posiedzeniu, poza ekspertami Komisji oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych, udział wzięli także Dyrektor Biura Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu m.st. Warszawy oraz przewodniczący Komisji Polityki Społecznej i Prorodzinnej Sejmiku Mazowieckiego. Posiedzenie potwierdziło, że wiele nieporozumień i trudności praktycznych jest wynikiem braku należytej komunikacji i przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami. Władze Warszawy wdrożyły wiele racjonalnych rozwiązań (m.in. procedurę postępowania w sytuacji, gdy do szpitala trafia osoba bezdomna, na każdym etapie jej pobytu w szpitalu), o których jednak sami zainteresowani, jak i organizacje pozarządowe pomagające bezdomnym, nie wiedzą. Efektem prac Komisji na tym posiedzeniu było wystąpienie Rzecznika w tej sprawie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a także do Prezydenta m.st. Warszawy.

W kwietniu 2019 r. Rzecznik powiadomiony został o dwóch bulwersujących wypadkach odesłania osób doświadczających bezdomności z SOR-u jednego z warszawskich szpitali. Obaj pacjenci zostali odesłani do noclegowni. Ich stan zdrowia był jednak tak poważny, że ponownie trafili do szpitala, gdzie po krótkim pobycie na oddziale intensywnej terapii – zmarli. W tej sytuacji niezwłocznie zwołano robocze spotkanie Komisji Ekspertów, na którym omówiono możliwe do podjęcia działania. Rzecznik wystąpił o stanowisko do: dyrekcji szpitala, Departamentu Nadzoru i Kontroli w Ministerstwie Zdrowia, Mazowieckiego Oddziału NFZ oraz Rzecznika Praw Pacjenta. Zapytał też o działania Prokuraturę Okręgową w Warszawie oraz Prezydenta m.st. Warszawy. Mazowiecki Oddział NFZ poinformował, że 30 października 2019 r. skierował zawiadomienie do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa w szpitalu poprzez narażenie dwóch pacjentów w kryzysie bezdomności na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia. Wcześniej NFZ skontrolował działanie szpitalnego oddziału ratunkowego. Ministerstwo Zdrowia zleciło Wojewodzie Mazowieckiemu skontrolowanie szpitala. Także sam szpital przeprowadził postępowanie wyjaśniające i zapewnił, że zweryfikuje celowość i skuteczność przyjętych już rozwiązań oraz wypracuje mechanizmy organizacyjne, które poprawią opiekę nad osobami dotkniętymi bezdomnością.

Kolejne posiedzenie Komisji Ekspertów poświęcone było „pętli zadłużeniowej” osób bezdomnych. Nieubłagane reguły postępowania egzekucyjnych powodują, że wielu bezdomnych rezygnuje z podejmowania pracy i osiągania legalnych dochodów, bowiem są one od razu zajmowane na po-

czet zadłużeń. Komisja dyskutowała nad tym, co można zmienić w prawie oraz w praktyce komorniczej, aby poprawić obecną sytuację. W obradach Komisji uczestniczył Rzecznik Prasowy Rady Izby Komorniczej w Warszawie.

Tematem ostatniego posiedzenia w roku 2019 była bezdomność ludzi młodych. Bezdomnością zagrożeni się przede wszystkim młodzi opuszczający placówki instytucjonalnej pieczy zastępczej, młodzieżowe ośrodki wychowawcze oraz młodzież z rodzin defaworyzowanych. W ramach przygotowań do tego posiedzenia, przedstawiciele Biura RPO wraz z dr Hanną Machińską, Zastępczynią Rzecznika odbyli spotkanie z pracownikami Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie oraz Fundacji „Po Drugie”. Odwiedzili także dom z mieszkaniami treningowymi, wybudowanymi w Warszawie przez Fundację Habitat for Humanity Poland. W mieszkaniach tych wychowankowie MOW prowadzonego przez Księżę Orionistów znajdują bezpieczną przystań po opuszczeniu Ośrodka, uczą się odpowiedzialności i samodzielności, mogą spokojnie dokończyć naukę czy rozpocząć pracę, mając zaspokojone potrzeby mieszkaniowe. W posiedzeniu Komisji wzięli udział przedstawiciele Fundacji „Po Drugie” oraz młodzi ludzie, którzy doświadczyli bezdomności i uzyskali wsparcie tej Fundacji. Problem bezdomności młodych ludzi jest złożony i wieloaspektowy, dlatego też sprawa wymaga dalszych działań Rzecznika i Komisji Ekspertów. Trzeba apelować zarówno o zmiany w przepisach, jak i wspieranie dobrych praktyk i upowszechnianie wiedzy o istniejących regulacjach prawnych i możliwościach wsparcia. W grudniu 2019 r., podczas III Kongresu Praw Obywatelskich, jeden z paneli dyskusyjnych został w całości poświęcony omawianej problematyce.

#### *b) Inne aktywności Komisji Ekspertów*

W minionym roku przedstawiciele Komisji oraz Biura RPO wraz z Zastępczynią Rzecznika p. Hanną Machińską spotkali się z Wiceprezydentem Warszawy oraz dyrektorem i pracownikami Biura Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu m.st. Warszawy. Rozmawiano o możliwości przeprowadzenia kampanii społecznej w Warszawie, przeciwstawiającej się stereotypowemu wizerunkowi osoby bezdomnej, a także o możliwości zwińczenia tej kampanii przyjęciem przez Miasto Warszawa karty praw osoby doświadczającej bezdomności. Niestety, pomimo składanych deklaracji, nie rozwinęła się współpraca samorządu warszawskiego z Biurem Rzecznika w tych kwestiach. W grudniu 2019 r. Rzecznik skierował do Prezydenta m.st. Warszawy pismo z prośbą o informację, czy władze samorządowe podjęły działania na rzecz podpisania miejskiej karty praw osoby doświadczającej bezdomności. W odpowiedzi, Prezydent m.st. Warszawy zapewnił, że podtrzymuje deklarację dotyczącą przygotowań do wprowadzenia w Warszawie Karty Praw Osób w Kryzysie Bezdomności. Idea Karty została przedstawiona Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności, której Prezydium podjęło rozmowy z zainteresowanymi radnymi m.st. Warszawy. Po zakończeniu procesu konsultacji, ostateczny kształt projektu Karty, przygotowany w formie stanowiska Rady m.st. Warszawy, zostanie przedłożony pod obrady tego organu.

Przedstawiciele Komisji oraz Biura RPO wzięli udział w posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej Sejmiku Województwa Mazowieckiego, które odbyło się w lutym 2019 r. w Kamiliańskiej Misji Pomocy Społecznej w Warszawie. Zasadniczym celem posiedzenia było zapoznanie członków Komisji z szeroko rozumianą problematyką pomocy osobom dotkniętym kryzysem bezdomności, m.in. przedstawienie rzeczywistej skali zjawiska na Mazowszu, jego podłoża społecznego, metod świadczenia pomocy i jej zakresu, a przede wszystkim problemów, na które natykają się podmioty

zajmujące się pomocą, ze szczególnym uwzględnieniem barier natury prawnej (zbiurokratyzowanie systemu pomocy) oraz ekonomicznej (brak środków na prowadzenie placówek). Drugą istotną kwestią była problematyka dostępu osób dotkniętych kryzysem bezdomności do świadczeń medycznych.

Latem 2019 r. w mediach pojawiła się informacja, że jeden z krakowskich radnych zaproponował, aby przepisy gminne zawierały zakazy godzące de facto w osoby bezdomne i prowadzące do ograniczenia ich prawa do korzystania z przestrzeni publicznej w sposób zgodny z obowiązującym prawem krajowym i powszechnie obowiązującymi regułami. To skłoniło Komisję Ekspertów i Rzecznika Praw Obywatelskich do wydania wspólnego oświadczenia, w którym wyrażono dezaprobatę dla takich pomysłów i przypomniano, że osoby doświadczające bezdomności mają takie same prawa, jak inni ludzie. Mają zatem m.in. prawo do korzystania z przestrzeni publicznej i swobodnego poruszania się w niej na takich samych warunkach, jakie odnoszą się do innych mieszkańców. Organy samorządu terytorialnego są odpowiedzialne za przeciwdziałanie bezdomności, do czego zobowiązują je nie tylko ustawy i Konstytucja, ale też wiążące Polskę umowy międzynarodowe. W efekcie kontrowersyjne propozycje nie zyskały poparcia radnych z Komisji Praworządności Rady Miasta Krakowa, zaś 9 lipca 2019 r. Prezydent Krakowa powołał Radę ds. Bezdomności. W piśmie do Prezydenta Miasta Krakowa Rzecznik uznał tę inicjatywę za niezwykle istotną, mogącą przyczynić się do zmiany negatywnego, stereotypowego wizerunku osoby bezdomnej. Rzecznik zadeklarował wolę współdziałania z samorządem Krakowa w rozwiązywaniu problemów osób doświadczających bezdomności oraz merytorycznego wsparcia ze strony Komisji Ekspertów RPO.

Z okazji Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka 10 grudnia 2019 r. w BRPO została zorganizowana dyskusja panelowa pt. „Bezdomność wyzwaniem dla samorządów oraz instytucji państwa”. Nawiązując do zeszłorocznego panelu w ramach II Kongresu Praw Obywatelskich dyskutowano o bezdomności, jako wyzwaniu dla samorządu oraz instytucji państwa. Przedstawicielki samorządów Warszawy, Gdańska, Krakowa i Poznania podsumowały, jakie główne zagadnienia – po roku funkcjonowania nowych władz lokalnych – dostrzegają w obszarze rozwiązywania problemów osób w kryzysie bezdomności i w jakim zakresie oczekują większego wsparcia ze strony instytucji państwowych.

### *c) Wystąpienia generalne Rzecznika Praw Obywatelskich*

Tak jak w latach ubiegłych aktywność Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności inspirowała Rzecznika do podejmowania – w ramach posiadanych przez niego kompetencji ustawowych – działań na rzecz zmiany stanu prawnego, tak aby w bardziej efektywny sposób zapewnił on zarówno zapobieganie i wychodzenie z bezdomności, jak i wieloaspektową pomoc osobom w kryzysie bezdomności.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w którym przedstawił problem zagwarantowania właściwej opieki dla osób doświadczających bezdomności, które po zakończeniu opieki szpitalnej nadal potrzebują wsparcia z uwagi na stan zdrowia. Zdaniem Rzecznika w przypadku wszystkich osób bezdomnych, powinna być weryfikowana możliwość ich egzystencji poza szpitalem. W przypadkach uzasadnionych m.in. stanem zdrowia osoby potrzebującej, prawo winno dawać możliwość zastosowania szybkiej ścieżki interwencyjnego umieszczenia na okres rekonwalescencji albo do czasu umieszczenia w zakładzie opiekuńczo-leczniczym czy

pielęgnacyjno-opiekuńczym, w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Brak stosownej regulacji w u.p.s. skutkuje niejednokrotnie koniecznością długotrwałej i kosztownej hospitalizacji tych osób.

Do Prezesa Rady Ministrów skierowano wystąpienie dotyczące potrzeby powołania pełnomocnika rządu, którego zadaniem byłoby koordynowanie działań i inicjatyw różnych resortów w obszarze przeciwdziałania bezdomności. Rzecznik wskazał, że zagadnienia te pozostają „we właściwości” wielu działów administracji rządowej, takich jak chociażby administracja publiczna, budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, budżet i finanse publiczne, oświata i wychowanie, praca, sprawiedliwość, zabezpieczenia społeczne czy zdrowie. Z tego powodu pożądane jest powołanie pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw przeciwdziałania bezdomności, który koordynowałby pracę różnych resortów w tym zakresie. Na taką potrzebę wskazywała też Najwyższa Izba Kontroli w raporcie z kontroli działań administracji publicznej na rzecz bezdomnych w roku 2014.

Z końcem roku podjęto również prace nad obszernym wystąpieniem do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie konieczności podjęcia prac analitycznych i przygotowania rzetelnej diagnozy zjawiska bezdomności ludzi młodych (między 18. a 26. rokiem życia) oraz – odrębnej dla tej grupy osób doświadczających bezdomności – krajowej strategii na rzecz przeciwdziałania temu zjawisku.

### **Efekty podjętych działań**

Większość problemów o charakterze generalnym, które Rzecznik podnosił w wystąpieniach generalnych, a rozwiązanie których wymaga podjęcia inicjatywy ustawodawczej bądź innych działań na szczeblu rządowym, nie zostało rozwiązanych. Argumenty przywoływane przez Rzecznika nie znajdują zrozumienia u adresatów wystąpień.

Bardziej efektywne są działania Rzecznika w sprawach indywidualnych, w których kieruje pisma czy to do organów samorządu terytorialnego, czy też do jednostek prokuratury bądź innych podmiotów kontrolnych. Rzecznik podjął także interwencje w sprawie jednej z kategorii zagrożeń, która określona jest w przygotowanej przez Policję Krajowej Mapie Zagrożeń Bezpieczeństwa jako „bezdomność”. W sprawie tej Rzecznik wystąpił do Komendanta Głównego Policji wskazując, że posługiwanie się słowem „bezdomność” w kontekście zagrożenia dla bezpieczeństwa jest stygmatyzujące dla osób w kryzysie bezdomności i przyczynia się do utrwalania negatywnego wizerunku takich osób poprzez sugerowanie, że sam stan bezdomności stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli. Komendant Główny Policji poinformował Rzecznika, że podjęto decyzję o modyfikacji nazewnictwa ww. kategorii zagrożenia i zastosowaniu zwrotu: „Osoba bezdomna wymagająca pomocy”.

### **Co wymaga dalszej pracy**

Nadal wiele problemów pozostaje niezafatwionych i wymaga zarówno dalszego monitorowania, jak i podejmowania nowych działań ze strony Rzecznika oraz Komisji. Kończąca się kadencja Rzecznika Praw Obywatelskich wymusza jednak ograniczenie ilości inicjatyw i skoncentrowanie się na mniejszej ilości zagadnień. Za najważniejsze sprawy, nad którymi Komisja Ekspertów będzie pracować w roku 2020 uznano zatem problem doświadczania bezdomności przez ludzi młodych,

szczególnie opuszczających placówki instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz zagadnienie właściwości organów administracji wydających decyzje administracyjne o udzieleniu osobie bezdomnej świadczenia z pomocy społecznej (w szczególności miejsca w schronisku).

## B. Komisja Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji

Zadania Komisji Ekspertów działających przy Rzeczniku Praw Obywatelskich określone zostały w Zarządzeniu Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>776</sup>. Należą do nich: wspieranie Rzecznika w realizacji jego ustawowych zadań, w szczególności w zakresie monitoringu ochrony wolności i praw człowieka i obywatela w procesie stosowania prawa, przygotowywanie wniosków *de lege ferenda*, zgłaszanie uwag i rekomendacji dotyczących obowiązujących lub projektowanych zmian aktów prawnych, propozycje zmian systemowych, proponowanie tez do wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich, promowanie dobrych praktyk oraz wykonywanie innych zadań zleczanych przez Rzecznika.

Biorąc jednak pod uwagę charakterystykę funkcjonowania Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (KMPT), celem Komisji Ekspertów KMP jest przede wszystkim budowanie postawy braku akceptacji dla tortur i niehumanitarnego traktowania lub innych form przemocy wobec osób przebywających w detencji.

Eksperci, dzięki swemu autorytetowi, są dużym wsparciem dla propagowania idei KMPT i prewencji tortur (udział ekspertów w debatach, konferencjach, szerzenie wiedzy na temat prewencji tortur i KMPT w mediach, wśród studentów, poszczególnych grup zawodowych, itd.). Zadaniem Komisji jest także zgłaszanie uwag bądź propozycji co do kierunków, metod pracy oraz rekomendacji wydawanych w ramach realizacji mandatu KMPT, a także udział w opracowywaniu strategii KMPT.

### Skład Komisji Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur

- Maria Ejchart-Dubois -współprzewodnicząca
- Justyna Józwiak – współprzewodnicząca
- Zbigniew Lasocik (do września 2018 r.)
- Mirosław Wyrzykowski
- Piotr Sendcki
- Witold Klaus
- Maria Załuska
- Marek Konopczyński
- Marzena Ksel
- Grażyna Barbara Szczygieł
- Janina Agnieszka Kłosowska
- Lidia Olejnik
- Paweł Knut
- Mikołaj Pietrzak
- Jerzy Foerster
- Bożena Szubińska
- Joanna Klara Żuchowska
- Kama Katarasińska-Pierzgalska
- Agnieszka Aleksandra Sikora
- Maria Książak
- Aleksandra Chrzanowska
- Katarzyna Wiśniewska
- Maria Niełaczna
- Janina de Michelis

<sup>776</sup> Zarządzenie RPO z dnia 13 marca 2017 r., nr 12/2017.

## Działania Komisji

### *a) Posiedzenia Komisji*

W 2019 r. roku odbyło się jedno posiedzenie pełnego składu Komisji. Ponadto powołana została grupa robocza mająca na celu opracowanie opinii na temat niestandardowych form zabezpieczenia pacjentów w wizytowanych przez KMPT zakładach opiekuńczo-leczniczych oraz domach pomocy społecznej.

Tematem wiodącym posiedzenia Komisji był Raport Podkomitetu ds. Prewencji Tortur ONZ po wizycie w Polsce w dniach 8–19 lipca 2018 r. zawierający uwagi i zalecenia skierowane do krajowego mechanizmu prewencji. Dyskusja dotyczyła tego, jakie można podjąć kroki, by wzmocnić pozycję KMPT na przyszłość i wypełnić zalecenia Podkomitetu. W drugiej części obrad eksperci dyskutowali nad strategią działalności Mechanizmu na lata 2019–2023.

W lipcu 2019 r. zespół KMPT zwrócił się do Komisji Ekspertów z prośbą o ocenę projektu „Procedury postępowania z pacjentem wymagającym niestandardowych form opieki – zabezpieczenia innego niż przymus bezpośredni”, która została opracowana przez Stołeczne Centrum Opiekuńczo-Lecznicze Sp. z o.o. i przesłana Rzecznikowi do zaopiniowania. Dokonano oceny Procedury biorąc pod uwagę aspekt prawny, poprawność terminologii medycznej, kompleksowość przyjętych rozwiązań oraz zgodność procedury z zaleceniami powizytacyjnymi KMPT. W efekcie wypracowane zostały wnioski i rekomendacje. Uznano, że Procedura odpowiada zaleceniom sformułowanym przez KMPT w raportach powizytacyjnych. Stosowanie opiniowanych środków musi być jednak uznane za ingerencję w prawa i wolności jednostki. W związku z tym ich stosowaniu musi towarzyszyć szereg gwarancji o charakterze proceduralnym i materialnym. Niezbędne jest ustalenie procedury stosowania takich zabezpieczeń oraz ich dokumentowania. Zasadne jest także rozważanie wprowadzenia takiej procedury na poziomie ustawowym.

### *b) Udział ekspertów w III Kongresie Praw Obywatelskich*

Eksperti KE KMPT wzięli czynny udział w III Kongresie Praw Obywatelskich. Maria Książak oraz Marzena Ksel uczestniczyły w panelu pn. „Tortury hańbą XXI wieku”. Agnieszka Sikora podzieliła się swoim doświadczeniem w panelu dot. psychiatrii dzieci i młodzieży oraz bezdomności ludzi młodych. Prof. Mirosław Wyrzykowski był uczestnikiem panelu „Ile plastrów ma salami? Od wolności jednostki do ustroju nieliberalnego”. Dr Katarzyna Wiśniewska wzięła udział w panelu na temat prezentacji badań o stosowaniu tymczasowych aresztowań w Polsce, natomiast Maria Ejchart-Dubois była panelistką w dyskusji o niezależności sądownictwa przed Trybunałem Sprawiedliwości UE i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

## C. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych

Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych została powołana Zarządzeniem Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>777</sup> celem wspierania Rzecznika w pełnieniu jego ustawowych zadań. Komisja opracowuje ekspertyzy z zakresu polityki senioralnej państwa, propozycje zmian systemowych,

<sup>777</sup> Zarządzenie RPO z 23 lutego 2011 r., nr 8/2011 i Zarządzenie RPO z 24 maja 2017 r., nr 27/2017.

wskazuje na ważne kwestie dotyczące osób starszych, naruszające prawa człowieka, w których Rzecznik powinien zająć stanowisko lub podjąć do realizacji, opracowuje także publikacje dedykowane osobom starszym lub kierowane do organizacji, instytucji zajmujących się wspieraniem tej grupy społecznej.

## **Skład Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych**

- Barbara Szatur-Jaworska – współprzewodnicząca
- Rafał Bakalarczyk
- Barbara Bień
- Piotr Błędowski
- Wiesława Borczyk
- Jarosław Derejczyk
- Waldemar Hoff
- Ewa Kamińska
- Ewa Kozdroń
- Krystyna Krzezińska
- Dagmara Krzezińska
- Ewa Kulisz
- Jacek Kwiatkowski
- Joanna Mielczarek
- Barbara Mikołajczyk
- Jarosław Mojsiejuk
- Danuta Parlak.
- Jolanta Perek-Białas
- Norbert Pikuła
- Magdalena Rosochacka-Gmitrzak
- Barbara Rysz-Kowalczyk
- Tomasz Schimanek
- Grażyna Staniszevska
- Małgorzata Stanowska
- Zofia Szarota
- Hanna Szczeblewska
- Katarzyna Szczerbińska
- Beata Tokarz-Kamińska
- Mirosława Wojciechowska-Szepczyńska
- Irena Wóycicka
- Maria Zrałek
- Barbara Imiołczyk – współprzewodnicząca
- Anna Chabiera – sekretarz
- Kinga Dękiejowska
- Magdalena Kuruś
- Dorota Siwiec
- Ewa Tułodziecka-Czapska – sekretarz

## **Działania Komisji**

*a) Analiza Raportów pokontrolnych NIK pod kątem realizacji zgłoszonych rekomendacji dot. sprawowania opieki nad osobami starszymi*

Zostały przeanalizowane raporty: z 2 lutego 2016 r. „Świadczenie Pomocy Osobom Starszym Przez Gminy i Powiaty”; z 8 maja 2017 r. „Opieka Nad Osobami Starszymi w Dziennych Domach Pomocy” oraz z 22 maja 2018 r. „Usługi Opiekuńcze Świadczone Osobom Starszym w Miejscu Zamieszkania”.

Analiza wskazała przede wszystkim, że polityka społeczna jest prowadzona bez diagnozy potrzeb osób starszych, mierników realizacji, harmonogramów i bez ewaluacji. W tej sytuacji trudno określić jak są realizowane usługi opiekuńcze i jakie przynoszą efekty. Bardzo niewiele gmin posiada własne opracowania standardów świadczenia usług opiekuńczych. Cały czas rośnie liczba osób potrzebujących lub wręcz wymagających opieki w różnych formach, a oferty gmin w zakresie świadczenia pomocy pozostają na takim samym poziomie. W tym obszarze nie sprawdzają się zasady konkursowe projektów np. „Senior+” – potrzebne są zachęty pozwalające gminom na prowa-



dzenie polityki długoterminowej. Główną barierą w dostępności do usług opiekuńczych jest zasobność materialna. Dotyczy to zarówno samorządów jak i osób prywatnych. Podniesienie płacy minimalnej spowodowało zwiększenie kosztów, a tym samym podniesienie opłat za usługi opiekuńcze. W konsekwencji dużo osób zrezygnowało w ogóle ze świadczonej pomocy lub znacznie ograniczyło jej zakres. Pojawiły się także kwestie wykluczenia transportowego.

*b) Rekomendacje dotyczące uwzględniania potrzeb osób starszych przy udzielaniu zamówień publicznych*

W Polsce od kilku lat w Prawie zamówień publicznych znajdują się zapisy pozwalające stosować społeczne zamówienia publiczne, a rząd oraz partnerzy społeczni promują ich stosowanie. Jednak z danych zbieranych przez Urząd Zamówień Publicznych wynika, że zamawiający, w szczególności samorządy terytorialne, wciąż rzadko wykorzystują aspekty społeczne w udzielanych zamówieniach. Jedną z przyczyn jest brak wiedzy w zakresie konkretnych rozwiązań pozwalających osiągać oczekiwane korzyści społeczne. Ekspert z Komisji ds. Osób Starszych opracowali propozycje, które gminy mogą wykorzystywać przy zlecaniu usług w formie przetargu. Opracowanie zostało rozesłane do wszystkich samorządów w Polsce i jest dostępne na stronie RPO.

*c) Prawa osób z niepełnosprawnościami w kontekście Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych*

Efektom pierwszego przeglądu stanu wdrażania Konwencji od momentu jej ratyfikacji przez Polskę we wrześniu 2012 r. są rekomendacje Komitetu ONZ, które zalecają m.in.: bliską współpracę z organizacjami społecznymi działającymi na rzecz osób z niepełnosprawnościami oraz z samymi zainteresowanymi i aktywne włączanie ich w procesy decyzyjne; poprawienie tłumaczenia tekstu Konwencji; zniesienie ubezwłasnowolnienia i wprowadzenia systemu wsparcia w podejmowaniu decyzji; ratyfikowanie Protokołu Fakultatywnego, co umożliwi składanie indywidualnych skarg; zapewnienie dostępności, szczególnie na obszarach wiejskich; zapewnienie efektywnego dostępu do usług zdrowotnych oraz systematyczne zbieranie danych statystycznych w podziale na rodzaj niepełnosprawności, płeć, wiek, zakres potrzeb.

*d) Program Dostępność plus przewidziany na lata 2018-2025*

Komisja przeanalizowała i pozytywnie oceniła Program Dostępność plus na lata 2018-2025. Na realizację tego programu przeznaczono 23 mld zł, które będą pochodziły z funduszu europejskiego, tzw. funduszu norweskiego i EOG oraz publicznych środków krajowych. Program przeznaczony jest dla wszystkich, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób starszych i osób z niepełnosprawnościami. Zakłada działania w 8 obszarach: architektura, transport, edukacja, służba zdrowia, cyfryzacja, usługi, konkurencyjność przedsiębiorstw i koordynacja.

Zarządzeniem ministra inwestycji i rozwoju z dnia 20 grudnia 2018 r. została powołana Rada Dostępności. Do jej zadań należy m.in. wyrażanie opinii i zajmowanie stanowisk w zakresie realizacji potrzeb osób niepełnosprawnych oraz działań na rzecz poprawy świadomości społecznej w zakresie dostępności.

Jednym z efektów programu Dostępność plus jest ustawa o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>778</sup> która weszła w życie 20 września 2019 r., regulująca obowiązki podmiotów publicznych w zakresie zapewnienia dostępności i środki temu służące.

*e) Prace nad Konwencją ONZ o prawach osób starszych.*

Państwa członkowskie ONZ od 2010 r. nie mogły dojść do porozumienia, czy w ogóle należy wprowadzać Konwencję o prawach osób starszych. Jest to jedną z przyczyn tak powolnego przebiegu prac nad dokumentem. Należy wykorzystywać wszystkie okazje do nagłaśniania argumentów za opracowaniem Konwencji ONZ o prawach osób starszych i potrzeby większego zaangażowania się rządu RP w prace grupy roboczej OEWGA. Dotychczas na forum ONZ dyskusja dotyczyła takich obszarów jak opieka długoterminowa i paliatywna, autonomia i niezależność osób starszych, edukacja przez całe życie oraz pomoc społeczna. W najbliższym czasie będą omawiane tematy: dostęp do wymiaru sprawiedliwości i dostęp do rynku pracy.

*f) Wolontariat Seniorów*

Wolontariat Seniorów był przedmiotem seminarium zorganizowanego przez Biuro RPO we współpracy z Ambasadą Niemiec i Fundacją Konrada Adenauera, co pozwoliło stworzyć przestrzeń do wymiany doświadczeń z zakresu organizacji wolontariatu osób starszych nie tylko między polskimi instytucjami i organizacjami społecznymi, ale także z udziałem przedstawicieli Niemiec. Dobrze zorganizowany wolontariat daje poczucie przydatności w społeczeństwie, pozwala na wykorzystanie nabytych umiejętności zawodowych i doświadczenia życiowego, podnosi świadomość społeczną, promuje zdrowy styl życia i zdrowe starzenie się. Wolontariat seniorów w środowiskach lokalnych pomaga w przełamywaniu barier międzypokoleniowych i zmianie postrzegania osób starszych. Przy organizowaniu wolontariatu podstawową kwestią jest opracowanie takiej oferty pracy wolontariackiej, żeby seniorów zachęciła i zmotywowała do aktywności na rzecz innych mieszkańców. Ważne jest też, aby oferta była opracowywana wspólnie z osobami starszymi po wcześniejszej diagnozie lokalnych potrzeb. Aby zbudować dobrze działający system wolontariatu konieczna jest współpraca lokalnych władz z organizacjami społecznymi.

*g) Przygotowanie polskich firm i instytucji na obsługę osób starszych*

Przedstawiciele firmy Bluehill Sp. z o.o. opracowali raport z badania nt. radzenia sobie osób starszych we współczesnym świecie. Dotychczas seniorzy byli pomijani w badaniach dotyczących swoich potrzeb, a jest to grupa społeczna, która w najbliższych latach będzie stale rosła.

Badanie miało zasięg ogólnopolski, a głównymi uczestnikami projektu były osoby 65+, które odwiedziły 3500 punktów sprzedaży i obsługi klienta, rozmawiały poprzez infolinie różnych firm i instytucji, wysyłały wiadomości pocztą elektroniczną, testowały aplikacje mobilne i systemy transakcyjne banków oraz wskazały swoje problemy i ograniczenia. Wszystko to złożyło się na obraz seniora w codziennym życiu i pokazało trudności, jakie napotykają osoby starsze funkcjonując w istniejących rozwiązaniach architektonicznych, wyposażeniu wnętrz, korzystaniu z aplikacji i serwisów internetowych czy w kontaktach z młodymi pracownikami.

<sup>778</sup> Ustawa z 19 lipca 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1696).

#### *h) Diagnoza sytuacji osób starszych w Polsce*

Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych przygotowuje raport zamykający działalność komisji przy RPO obecnej kadencji. Eksperci dokonają analizy sytuacji osób starszych w czterech obszarach tematycznych: sfera aktywności (zawodowa, edukacyjna, społeczna itd.), przestrzeń społeczna i fizyczna, zdrowie i opieka oraz źródła utrzymania osób starszych (czynniki ich sytuacji ekonomicznej).

W raporcie znajdzie się także synteza części diagnostyczno-analitycznej i rekomendacje, ze szczególnym ujęciem przestrzegania praw osób starszych. Prace nad analizami obszarów tematycznych będą prowadzone w zespołach roboczych. Raport zostanie przedstawiony Rzecznikowi w czerwcu 2020 r.

#### *i) Potrzeby opiekunów osób żyjących z chorobą Alzheimera*

W siedzibie Biura RPO w dniu 30 września 2019 r. odbyła się kolejna konferencja „gwiazdzista” poświęcona tematowi choroby Alzheimera. Jak co roku konferencja była transmitowana on-line. W 31 miejscach w kraju były organizowane spotkania lokalne, na których uczestnicy wspólnie oglądali wydarzenie, zadawali pytania ekspertom i wymieniali się doświadczeniami.

Według szacunków WHO w 2015 r. na całym świecie żyło 47 milionów osób z chorobami otępiennymi. W 2030 r. będzie ich 75 milionów, a do roku 2050 – 130 milionów. W Polsce, jak się szacuje, jest dziś ponad 500 tysięcy chorych, a wśród nich ponad 300 tysięcy żyje z chorobą Alzheimera. Za 30 lat liczba ta się potroi. Zorganizowanie opieki będzie bardzo trudnym zadaniem dla rodzin, samorządów, władz centralnych.

Opiekunowie osób żyjących z chorobą Alzheimera to „ukryte ofiary”, gdyż w wyniku pojawienia się choroby doznają stygmatyzacji i wykluczenia z wielu aktywności społecznych i zawodowych. Konieczne jest systemowe zorganizowanie opieki wytechnicznej i zbudowanie systemu wsparcia. Obecnie opiekunowie pomoc mogą uzyskać od organizacji alzheimerowskich, gdzie dowiadują się o przysługujących im prawach, zdobywają wiedzę jak radzić sobie w trudnych sytuacjach i gdzie mogą szukać informacji o samej chorobie i sprawowaniu opieki.

Należy jak najszerzej upowszechnić dobre praktyki we wspieraniu opiekunów rodzinnych. Potrzebna jest współpraca wszystkich instytucji, które zajmują się polityką społeczną i zdrowotną z lokalnymi stowarzyszeniami alzheimerowskimi.

Podczas konferencji zostały zaprezentowane dobre praktyki wspierania opiekunów osób żyjących z chorobą Alzheimera, m.in.: Platforma Internetowa „Alzheimer i Ja – Razem Zrozumiemy” Fundacji Ktoto – Zrozumieć Alzheimera, „Razem łatwiej, czyli domówki” – inicjatywa prowadzona przez podkarpackie stowarzyszenie pomocy osobom z chorobą alzheimer, terapia aktywizacyjna osób z zespołami otępiennymi prowadzona przez Małopolską Fundację Pomocy Ludziom Dotkniętym Chorobą Alzheimera i Środowiskowy Dom Samopomocy os. Słoneczne w Krakowie oraz „Alzheimer! Jak żyć?” – projekt realizowany jest przez Siedleckie Stowarzyszenie Pomocy Osobom z Chorobą Alzheimera.

## D. Komisja Ekspertów ds. Zdrowia

Rok 2019 był trzecim, pełnym rokiem funkcjonowania powołanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2016 r.<sup>779</sup> Komisji Ekspertów ds. Zdrowia. Rok ten upłynął pod znakiem zmian w przepisach prawa farmaceutycznego oraz licznych wpływających do Rzecznika sygnałów dotyczących utrudnionego dostępu pacjentów do leków w aptekach. Obawy Rzecznika budził również fakt, że brak leków w aptece może generować dalsze problemy w systemie opieki zdrowotnej. W szczególności, może powodować ograniczenie bądź też wyłączenie dostępu do produktów leczniczych, dających gwarancję skuteczności terapeutycznej. Gwarancje prawa do ochrony zdrowia zawiera art. 68 Konstytucji, stanowiący, że obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej m.in. dzieciom, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. Z obowiązkiem rzeczywistego zapewnienia warunków realizacji prawa do ochrony zdrowia, które nie może być traktowane jako uprawnienie iluzoryczne bądź czysto potencjalne, wynika wymaganie, by system ten jako całość był efektywny.

### Skład Komisji Ekspertów ds. Zdrowia

- Marek Balicki
- Dorota Karkowska
- Piotr Jarecki
- Wiesław Wiktor Jędrzejczak
- Piotr Mierzejewski – współprzewodniczący
- O. Arkadiusz Nowak
- Ewa Talma – sekretarz
- Rafał Staszewski
- Robert Tabaszewski
- Monika Urbaniak
- Edyta Widawska
- Tomasz Zalaśiński – współprzewodniczący

### Działania Komisji

W dniu 27 maja 2019 r. odbyło się VIII posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Zdrowia przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Spotkanie rozpoczęło się od przedstawienia i omówienia działań Rzecznika w zakresie ochrony zdrowia, podjętych od poprzednich obrad Komisji. Posiedzenie poświęcono zaś skutecznemu rozpoznawaniu stanu zdrowia i udzielaniu świadczeń zdrowotnych pacjentom w Szpitalnych Oddziałach Ratunkowych.

SOR to miejsce docelowego udzielania pomocy zdrowotnej w nagłych przypadkach, który powinien dysponować stosowną kadrą i być wyposażony w odpowiedni sprzęt do ratowania życia i zdrowia ludzkiego. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego<sup>780</sup> SOR udziela świadczeń opieki zdrowotnej polegających na wstępnej diagnostyce oraz na podjęciu leczenia w zakresie niezbędnym dla stabilizacji funkcji życiowych osób, które znajdują się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Jest to etap, na którym zapadają kluczowe

<sup>779</sup> Zarządzenie RPO z 11 maja 2016 r., nr 22/2016 i Zarządzenie RPO z dnia 3 października 2017 r., nr 54/2017.

<sup>780</sup> Rozporządzenie z 3 listopada 2011 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 979).

decyzje dotyczące zdrowia, czy wręcz życia i dalszego leczenia pacjenta. Ważne jest zatem szybkie określenie stanu zdrowia pacjenta oraz udzielenie mu jak najszybszej pomocy medycznej.

Tragiczne zdarzenia, do których doszło w 2019 r. na SOR-ach w wielu polskich miastach, obrazują braki i niedoskonałości w funkcjonowaniu systemu w zakresie sprawnego i skutecznego rozpoznania stanu zdrowia oraz udzielania świadczeń pacjentom zgłaszających się do SOR, w tym udzielenia natychmiastowej pomocy tym pacjentom, którzy tego wymagają.

W ocenie ekspertów nieprawidłowości w SOR-ach to problem generalny, wynikający z wadliwie skonstruowanego systemu. Wskazano, że pacjenci traktują SOR jako miejsce pierwszej pomocy lekarskiej, co powoduje, że przyjmuje się osoby kwalifikujące się do lekarza rodzinnego. Pacjent jest zdezorientowany w systemie ochrony zdrowia. Brakuje komunikacji, nie ma systemu informacji i edukacji. Na SOR-y odsyłają też lekarze rodzinni. Pacjenci nauczyli się omijać Podstawową Opiekę Zdrowotną oraz Nocną i Świąteczną Opiekę Zdrowotną. Według statystyk 77% pacjentów przyjmowanych na SOR powinno było znaleźć pomoc w ramach POZ i NŚOZ.

Podkreślono, że POZ, ratownictwo medyczne i SOR stanowią system naczyń połączonych. Tymczasem relacje między tymi podmiotami nie są nastawione na współpracę, lecz rywalizację. To rezultat rynku wewnętrznego – nikt nie odpowiada za zapewnienie spójnego systemu w regionie. Przy tak wadliwym systemie poszczególni jego uczestnicy przerzucają się odpowiedzialnością za jego funkcjonowanie.

Istnieją także duże problemy z obsadą dyżurów lekarskich. Rezydenci nie są przygotowani do samodzielnego pełnienia dyżurów. Zwrócono uwagę, że pogarsza się sytuacja finansowa SOR-ów. Ponadto, zauważono, że brakuje specjalistów medycyny ratunkowej. Na SOR-ach powinni dyżurować lekarze różnych specjalności. Zaproponowano, aby pod numerem 112 udzielano porad pacjentom, gdzie mogą oni szukać doraźnej pomocy. Sytuację mogłyby poprawić również nocne dyżury aptek. W niektórych powiatach nie ma bowiem ani jednej apteki całonocnej.

Wskazano, że sposobem uzdrowienia sytuacji mogłoby być wzmocnienie funkcji pielęgniarek, wkomponowanie ich w system segregacji pacjentów, czyli tzw. triaż. W tym zakresie potrzebne jest rozwiązanie systemowe i porozumienie między różnymi grupami zawodowymi.

W dyskusji zaproponowano powołanie ogólnokrajowej linii telefonicznej, rodzaj koordynacji opieki medycznej, która wskazywałaby, gdzie pacjent ma się zgłosić, aby uzyskać oczekiwaną pomoc.

Eksperti nie mieli również wątpliwości, że wymagana jest poprawa komunikacji między pacjentem a systemem ochrony zdrowia, akcja informacyjna z udziałem środowisk lekarskich, pacjentów, organów administracji rządowej i samorządowej. Podkreślono także konieczność wdrożenia systemu raportowania i zgłaszania nieprawidłowości.

Eksperti Komisji zgodnie stwierdzili, że sytuacja na SOR-ach wymaga przeprowadzenia systemowych rozwiązań i dalszej debaty publicznej.

W dniu 11 września 2019 r. odbyło się IX posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Zdrowia przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Podczas spotkania został poruszony temat funkcjonowania wojewódzkich komisji ds. orzekania o zdarzeniach medycznych w zakresie wysokości odszkodowania.

W zamierzeniach ustawodawcy powołanie do życia wojewódzkich komisji miało stanowić alternatywę dla procedur sądowych. Przepisy przewidują wyłącznie ograniczenie w zakresie górnej granicy proponowanych kwot pieniężnych. W rzeczywistości brak jest zatem przeszkód formalnych do złożenia wnioskodawcy propozycji na poziomie kilkudziesięciu złotych albo 1 zł. Ubezpie-

zczytel lub – przy braku umowy ubezpieczenia – podmiot leczniczy, który występuje z propozycją ugody decyduje, jaka kwota będzie stanowiła rekompensatę. Dopiero odrzucenie propozycji ugody przez wnioskodawcę powoduje, że postępowanie kończy się, a dla dochodzenia roszczeń pozostaje tylko droga sądowa.

Na funkcjonowanie wojewódzkich komisji ds. orzekania o zdarzeniach medycznych zwróciła uwagę również Najwyższa Izba Kontroli<sup>781</sup>. NIK jednoznacznie stwierdziła, że funkcjonowanie komisji tylko w znikomym stopniu umożliwiło pacjentom uzyskanie odszkodowań i zadośćuczynień. We wniosku składanym do komisji określają oni, jakiej wysokości zadośćuczynienie chcieliby otrzymać. Niestety nie ma jasno określonych stawek przysługujących za dane zdarzenie medyczne. Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie wysokości świadczenia w przypadku zdarzenia medycznego nie spełnia swojej funkcji, ponieważ na jego podstawie trudno jest pacjentowi określić możliwą do uzyskania wysokość odszkodowania. Brakuje jasnego taryfikatora, na podstawie którego możliwe byłoby łatwe ustalenie, ile przysługuje za np. uszkodzenie wzroku, czy zakażenie. Ponadto, w rozporządzeniu nie określono minimalnych kwot świadczeń, a jedynie ich górne limity, co pozwala szpitalom proponować jak najniższe stawki.

W dyskusji podniesiono konieczność podjęcia prac legislacyjnych w celu zmiany funkcjonowania komisji ds. orzekania o zdarzeniach medycznych bądź zmiany na inny model dochodzenia roszczeń. Konieczne jest zwiększenie informacji o samych komisjach i członkach do nich powołanych przy jednoczesnym zachowaniu jawności, co do procedury powołania. Zwrócono uwagę na zasadność publikacji orzeczeń wraz z uzasadnieniem, wydawanych przez komisję. Powyższe przyczyniłoby się do zwiększenia jakości merytorycznej takich orzeczeń.

Eksperci doszli do wniosku, że konieczna jest poprawa komunikacji między stronami w postępowaniu prowadzonym przez komisje tj. pacjentami oraz podmiotem leczniczym, w szczególności – możliwość negocjacji przez strony w zakresie wysokości odszkodowania. Podkreślono także konieczność wdrożenia do spraw przed komisją instytucji mediatora. Zwrócono również uwagę na brak biegłych oraz organu sprawującego nadzór nad komisją.

Głównym tematem X posiedzenia Komisji Ekspertów ds. Zdrowia przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, które odbyło się 11 grudnia 2019 r., było natomiast przestrzeganie praw kobiet rodzących.

W ramach dyskusji członkowie Komisji zwrócili uwagę na konieczność podjęcia prac legislacyjnych w celu zmian systemowych. W szczególności zauważono, że opieka okołoporodowa boryka się z wieloma problemami tj. dehumanizacją (łamaniem praw człowieka – uprzedmiotawianiem kobiet, brakiem informacji oraz odbieraniem im decyzyjności), medykacją (wysokim odsetkiem cesarskich cięć), brakiem dostępu do usług zagwarantowanych prawem – Standardu Organizacyjnego Opieki Okołoporodowej oraz kryzysem w ochronie zdrowia (brakami kadrowymi oraz niskimi nakładami finansowymi).

Podczas dyskusji zauważono, że z roku na rok standardy opieki okołoporodowej się poprawiają. Niemniej Eksperci nie mieli przy tym wątpliwości, że wymagana jest poprawa sytuacji oraz jakości opieki okołoporodowej. W tym celu zaproponowane zostały różne działania, m.in. nadzór przełożonych, certyfikaty i akredytacja dla podmiotów leczniczych, gratyfikacje finansowe. Zwrócono uwagę na konieczność edukacji kobiet na każdym etapie opieki okołoporodowej.

<sup>781</sup> <https://www.nik.gov.pl/plik/id,18515,vp,21114.pdf>

## **Działania podjęte w wyniku prac Komisji Ekspertów ds. Zdrowia**

1. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zapobiegania zakażeniu wirusem HIV drogą wertykalną (z matki na dziecko);
2. Wystąpienie do Ministra Zdrowia oraz Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie dostępu do świadczeń ginekologiczno – położniczych na terenach wiejskich;
3. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie konieczności podjęcia pilnych działań systemowych dotyczących chorób rzadkich;
4. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie wykonania postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego dostępu do leczenia chorób rzadkich;
5. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie nowelizacji ustawy prawo farmaceutyczne – m.in. domy pomocy społecznej nie mogą kupić leków w aptece;
6. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie wykreślenie dwóch leków onkologicznych – cetuksymab oraz bewacyzumab z obwieszczenia Ministra Zdrowia;
7. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie braku dostępności leków w aptekach;
8. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zgodności z zasadą równego traktowania regulacji dotyczących kierowania na leczenie uzdrowiskowe;
9. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie na leczenia uzdrowiskowego;
10. Wystąpienie do Ministra Zdrowia oraz Głównego Inspektora Farmaceutycznego w sprawie nielegalnego wywozu leków z Polski na zasadzie odwróconego łańcucha dystrybucji;
11. Wystąpienie do Ministra Zdrowia wskazujące na brak możliwości podejmowania przez lekarzy onkologów operacji nowotworów;
12. Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie obowiązku szczepień ochronnych.

### **Co wymaga dalszej pracy**

Przedmiotem uwagi ze strony Komisji powinny być w dalszym ciągu problemy związane z dostępem pacjentów do pomocy zdrowotnej w nagłych przypadkach (SOR) oraz z dostępem pacjentów do leków. Ponadto Komisja będzie zajmować się problemem dostępu pacjentów do hospicjów domowych na terenach wiejskich, w tym m.in. wypracowaniem nowego modelu hospicjum działającego na terenie wiejskim. Prace Komisji będą również dotyczyły problemów, z jakimi boryka się opieka okołoporodowa.

## **E. Komisja ds. Osób Głuchych**

Komisja ds. Osób Głuchych została powołana zarządzeniem Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>782</sup>. Celem pracy Komisji jest wspieranie Rzecznika w pełnieniu jego ustawowych zadań. Komisja zbiera informacje dotyczące bardzo specyficznych problemów i potrzeb osób głuchych, a także wskazuje ważne kwestie naruszające prawa człowieka tej grupy społecznej.

<sup>782</sup> Zarządzenie RPO z 13 marca 2017 r., nr 12/2017 i Zarządzenie RPO z 26 lipca 2017 r., nr 35/2017.

## Skład Komisji ds. Osób Głuchych

- dr Małgorzata Czajkowska-Kisil – współprzewodnicząca
- Anna Butkiewicz
- Anna Antos
- Marcin Daszkiewicz
- Grzegorz Galewski
- Bartosz Gołędzinowski
- Piotr Kowalski
- Joanna Łacheta
- Małgorzata Mickiewicz
- Kajetana Maciejaska-Roczan
- Bartosz Marganiec
- Anna Mikołajczyk
- Alicja Orłowska
- Małgorzata Piątkowska
- dr. hab. Dorota Podgórska-Jachnik
- Anna Sacha
- Marek Śmietana
- Małgorzata Talipska
- dr Dominika Wiśniewska
- Aleksandra Włodarska vel Głowacka,
- Paweł Żurawski
- Barbara Imiołczyk-- współprzewodnicząca
- Sylwia Górską- sekretarz

## Działania Komisji

### *a) Posiedzenia Komisji*

W 2019 r. odbyły się cztery spotkania Komisji ds. Osób Głuchych. Aktywność Komisji skupiła się wokół wybranych tematów, z których najistotniejsze dotyczyły: projektu zmiany ustawy o zmianie ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>783</sup>, stworzenia ulotek dotyczących zasad komunikacji z osobami głuchymi, sytuacji osób głuchych i słabosłyszących na uczelniach wyższych oraz planu pracy Komisji w 2020 r.

### *b) Projekt ustawy zmieniającej*

Przedmiotem analizy i opinii komisji był senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się. Projekt miał na celu nałożenie na jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego (szpitalne oddziały ratunkowe i zespoły ratownictwa medycznego), jednostki Policji i Państwowej Straży Granicznej oraz strażę gminne takich obowiązków w zakresie zapewnienia osobom uprawnionym dostępu do świadczenia usług tłumacza PJM, SJM, SKOGN, jakie obecnie ta ustawa nakłada na organy administracji publicznej.

Komisja Ekspertów ds. Osób Głuchych oceniła przyjęte w projekcie rozwiązania jako idące w dobrym kierunku, ale dalece niewystarczające dla ograniczenia dyskryminacji osób głuchych i przestrzegania ich praw. Komisja wyraziła zaniepokojenie faktem, że Sejm nie pracuje nad ustawą. W lipcu 2018 r. projekt został przekazany do Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny i na tym prace nad tym projektem się zakończyły.

### *c) Ulotka z zasadami komunikacji z osobami głuchymi*

Trudności, jakie napotykają Osoby Głuche w kontaktach zmotywowały Komisję do pracy nad przygotowaniem treści ulotek z podstawowymi zasadami komunikacji. Pierwsza ulotka zawiera informacje

<sup>783</sup> Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1824).



potrzebne w komunikacji z personelem medycznym, a druga jest skierowana do nauczycieli, wychowawców, dyrektorów szkół. Ulotki mają uczyć adresatów na szczególną sytuację dzieci KODA i zwrócić uwagę na ustalenie sposobu komunikacji szkoła – głusi rodzice, lekarze – głusi pacjenci.

#### *d) Głusi i słabosłyszący na uczelniach wyższych*

Tematem jednego ze spotkań Komisji Ekspertów były bariery, na które natykają się głusi w dostępie do edukacji oraz postulowane rozwiązania, które mogą im ułatwić studiowanie i pracę na uczelniach. W spotkaniu udział wzięła prorektor ds. studenckich Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz przewodnicząca Komisji do spraw Wyrównywania Szans Edukacyjnych Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich (KRASP), zastępczyni kierownika ds. studenckich Działu ds. Osób Niepełnosprawnych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

W dyskusji wiele uwagi poświęcono znaczeniu, jakie ma umożliwienie głuchym studentom korzystanie z lektoratu języka polskiego, jako języka obcego. Omówiono dobre przykłady Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie każdy student może wybrać język polski, jako język obcy. Zajęcia z lektoratów są prowadzone indywidualnie, a ich koszty pokrywane są w ramach opłaconego czesnego na studia, w wymiarze nieprzekraczającym 240 godzin. Na UW każdy student może również wybrać lektorat z polskiego języka migowego (PJM), jako języka obcego. Jest to możliwe dzięki wykształceniu lektorów PJM na prowadzonych od 15 lat studiach podyplomowych z PJM. Uczelnie są jednostkami autonomicznymi. Zatem to od władz każdej uczelni zależy i będzie zależać, czy lektoraty języka polskiego dla głuchych oraz inne rozwiązania sprzyjające osobom głuchym będą wprowadzane. Należy więc przekonywać władze poszczególnych uczelni, że takie działania mają sens i rozszerzać dobre praktyki wspierania osób z niepełnosprawnością o te, które są potrzebne głuchym.

Rozważano kwestię możliwości zdawania egzaminów w polskim języku migowym. Podano przykład Brazylii, gdzie głusi mogą zdawać wszystkie egzaminy w języku migowym. Pojawiły się opinie, że byłoby to możliwe do poziomu egzaminu licencjackiego, zawodowego. Magister powinien mieć zdolność korzystania z literatury polskiej i obcej w pracy naukowej, a zatem powinien biegle znać język.

Zwrócono uwagę na niebezpieczeństwo związane z nowymi regulacjami prawa o szkolnictwie wyższym. Podniesione wymogi wobec uczelni powodują, że uczelnie przyjmują zdecydowanie mniej studentów. Maleje znacząco liczba przyjmowanych nowych studentów z niepełnosprawnościami na uczelniach publicznych. Zjawisko to należy uznać za niepokojące i uważnie śledzić tendencje.

W wyniku dyskusji sformułowano następujące wnioski:

1. Lektorat z języka polskiego, jako języka obcego powinien być dobrą praktyką we wspieraniu głuchych studentów;
2. Korekta językowa (stylistyczna) prac pisemnych studentów głuchych powinna być traktowana jako instrument wspierania głuchych studentów oraz pracowników uczelni i powinna być finansowana ze środków BON;
3. Szkolenia dotyczące specyfiki różnych niepełnosprawności, w tym głuchych powinny być obowiązkowe dla wszystkich nowo zatrudnianych pracowników uczelni;
4. Pracownicy naukowcy prowadzący głuchych studentów powinni otrzymywać dodatkową gratyfikację ze względu na wielokrotnie większy wysiłek konieczny do zaangażowania w prowadzenie studentów głuchych w porównaniu do studentów słyszących;

5. Należy zebrać literaturę dotyczącą osób z niepełnosprawnościami, która może być przydatna dla pracowników uczelni i zamieścić ją w jednym miejscu, np. na stronie KRASP;
6. We wszystkich nowych budynkach muszą być pętle indukcyjne.

W 2020 r. temat będzie kontynuowany w czasie konferencji organizowanej przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski dla pełnomocników i biur osób niepełnosprawnych na wszystkich uczelniach w Polsce.

*e) KODA – słyszące dzieci Głuchych rodziców – jak funkcjonują w domu i w szkole?*

W siedzibie Biura RPO odbyła się konferencja, która miała na celu poszerzenie wiedzy o sytuacji społecznej, rodzinnej i edukacyjnej słyszących dzieci niesłyszących rodziców; rozpoznanie ich specjalnych potrzeb edukacyjnych; poznanie form, a także metod wsparcia dziecka KODA i jego rodziny w systemie edukacji. Dzieci KODA każdego dnia są tłumaczami dla swoich rodziców, nawet we własnych sprawach czy też kwestiach zdrowotnych. W konferencji uczestniczyli przedstawiciele organizacji, poradni psychologiczno-pedagogicznych, szkół podstawowych oraz przedszkoli.

*f) Aktywizacja osób głuchych*

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z Polską Fundacją Pomocy Dzieciom Niedosłyszącym -ECHO- zorganizowało konferencję „Aktywizacja zawodowa Osób Głuchych”, która odbyła się w dniu 28 listopada 2019 r. Starano się odpowiedzieć na pytania: Czy osoby Głuche mają równe szanse na rynku pracy co osoby słyszące, czy osoba Głucha potrzebuje wsparcia w znalezieniu i utrzymaniu pracy oraz czy osoby Głuche mają problemy w zatrudnieniu?

Zaprezentowano dobre praktyki oraz rozwiązania, które umożliwią lepszy start zawodowy osób Głuchych. Udział w konferencji był też okazją do wymienienia się doświadczeniami. Dr hab. Adam Bodnar wskazał, jakie prawa przysługują osobom Głuchym. Chodzi przede wszystkim o prawo do niezależnego życia oraz szeroko rozumiana dostępność przestrzeni publicznej. Rzecznik mówił również o potrzebie stworzenia przez administrację takich warunków pracy dla osób niesłyszących i niedosłyszących, aby mogły one realizować się zawodowo.

Prelegenci przedstawili różne aspekty funkcjonowania osób Głuchych w przestrzeni publicznej. Osoby, którym udało się osiągnąć sukces zawodowy pomimo niepełnosprawności podzieliли się z uczestnikami konferencji swoimi historiami, żeby pokazać, jak osoby niesłyszące mogą efektywnie szukać satysfakcjonującej pracy. Swoją perspektywę przedstawili także pracodawcy: o pozytywnych doświadczeniach współpracy z Osobami Głuchymi opowiedziały Dyrektor Biura Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej oraz przedstawicielka ArchiDoc S.A.

## **F. Komisja Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego**

Mając na uwadze szeroki zakres zadań występujący w obszarze zdrowia psychicznego, a także różnorodność podejmowanej tematyki wymagającej szczegółowej wiedzy i doświadczenia zawodowego, Rzecznik Praw Obywatelskich powołał Komisję Ekspertów do spraw Ochrony Zdrowia Psychicznego<sup>784</sup>.

<sup>784</sup> Zarządzenie RPO z 28 listopada 2017 r., nr 62/2017.

## **Skład Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego**

- Krzysztof Olkowicz –przewodniczący
- Marek Balicki
- Regina Bisikiewicz
- Jan Ciechorski
- Krzysztof Eichstaedt
- Piotr Gałęcki
- Ewa Giza
- Tomasz Goździkiewicz
- Piotr Harhaj
- Janusz Heitzman
- Jacek Januszkiewicz
- Katarzyna Walewska
- Anna Morawska-Borowiec
- Robert Pudło
- Jacek Wciórka
- Sławomir Murawiec
- Paweł Bronowski
- Monika Zima-Parjaszewska
- Maria Gordon
- Karolina Goldstrom – sekretarz
- Joanna Koczorowska
- Krzysztof Kurowski

## **Działania Komisji**

W 2019 r. praca Komisji Ekspertów do spraw Ochrony Zdrowia Psychicznego, koncentrowała się głównie na monitorowaniu realizacji Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego w zakresie wprowadzania programu pilotażowego Centrów Zdrowia Psychicznego. Obecnie działa 27 Centrów w 14 województwach. Na rok 2020 planuje się włączenie do pilotażu dalszych 8 Centrów a ponadto 9 już działających rozszerzy obszar swojego działania. W sumie działalnością Centrów zostanie objętych 4,5 mln dorosłych mieszkańców. Rzecznik pozytywnie ocenia kolejny etap wprowadzania opieki środowiskowej, w ramach Centrów Zdrowia Psychicznego. Drugim ważnym problemem, była reforma psychiatrii dzieci i młodzieży. Pomimo zapowiedzi składanych przez Ministerstwo Zdrowia, reforma ta faktycznie nie została uruchomiona. Dlatego Komisja Ekspertów dopiero 7 stycznia 2020 r. zajęła się omówieniem aktywności Rzecznika w zakresie poprawy ochrony zdrowia dzieci i młodzieży, rekomendując, aby w wystąpieniu generalnym do Prezesa Rady Ministrów zawrzeć wniosek o powołanie Pełnomocnika Rządu do spraw reformy zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży.

### *a) Posiedzenia Komisji*

W dniu 26 lutego 2019 r. odbyło się z udziałem Rzecznika posiedzenie Komisji Ekspertów do spraw Ochrony Zdrowia Psychicznego. Przed posiedzeniem Rzecznik spotkał się z dyrektorami szkół oraz z organizatorką i laureatami VI Olimpiady Wiedzy o Zdrowiu Psychicznym, która się odbyła się w dniu 10 października 2018 r. we Włodawie.

W czasie posiedzenia organizatorka finału regionalnego zapoznała członków Komisji z celami i zasadami organizacyjnymi oraz przebiegiem dotychczas organizowanych Olimpiad. Rzecznik wręczył gościom upominki, a także wyraził przekonanie, że tak wartościowe przedsięwzięcie powinno zostać rozpropagowane oraz odbywać się na poziomie ogólnopolskim.

Następnie Komisja zapoznała się z pracami prowadzonymi w Ministerstwie Zdrowia mającymi na celu wprowadzenie zmian w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego, Kodeksie karnym i Kodeksie karnym wykonawczym, dotyczących osób, które opuszczając jednostki penitencjarne mogą

stworzyć zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Komisja rekomendowała odejście od zaproponowanych zmian w przepisach dotyczących przyjmowania pacjentów bez zgody, w drodze wniosku uzasadnionego potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa. Poważne wątpliwości i uwagi zostały również zgłoszone do nowelizacji Kodeksu karnego i Kodeksu karnego wykonawczego. Ostateczną oceną zaproponowanych zmian Komisja przedstawi Rzecznikowi po zakończeniu prac nad projektem nowelizacji środków zabezpieczających w k.k. i k.k.w.

Podjęto problematykę ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży. W ocenie Krajowego Konsultanta w dziedzinie psychiatrii dzieci i młodzieży sieć opieki innej niż szpitalna jest głęboko niewydolna. Jedyną formą pomocy, która jest względnie dostępna i realnie jest w stanie szybko zaoferować pomoc, są oddziały całodobowe. W związku z tym w oddziałach całodobowych brakuje miejsc. W Instytucie Psychiatrii i Neurologii w Warszawie, Klinice Psychiatrii dzieci i młodzieży na 28 łóżek jest obecnie 43 pacjentów. Proponowane projektem rozporządzenia Ministra Zdrowia zmiany w sprawie świadczeń gwarantowanych w zakresie opieki psychiatrycznej dla dzieci i młodzieży polegające na uproszczeniu i zwiększeniu dostępu do opieki psychiatrycznej blisko miejsca zamieszkania, poprzez nowe zdefiniowanie ról poradni psychologiczno-pedagogicznych nie przyniosą poprawy sytuacji bez wzrostu wydatków na realizację świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej dzieci i młodzieży. Dlatego informacja, że zmiana rozporządzenia nie wiąże się ze wzrostem wydatków, nie pozwala na pozytywną opinię dla zaproponowanych rozwiązań.

Przedmiotem obrad Komisji była także problematyka wprowadzania regulacji dotyczących zawodu psychologa. Potrzeba uregulowania tej materii wynika z ryzyka świadczenia usług w tym zakresie przez osoby nieposiadające odpowiednich kwalifikacji. W dyskusji poparto stanowisko przedstawione przez przedstawicieli Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Psychologów w zakresie potrzeby uregulowania zasad wykonywania zawodu psychologa.

Przygotowanie do II Kongresu Zdrowia Psychicznego omówiła Przewodnicząca Komitetu Organizacyjnego, Pani dr Joanna Krzyżanowska-Zbucka. Kongres jest ruchem, który skupia pacjentów, lekarzy, rodziny chorych, psychologów, pracowników pomocy społecznej, humanistów, filozofów, prawników, socjologów i wszystkich zainteresowanych poprawą sytuacji osób z doświadczeniem kryzysu psychicznego. Mimo niewątpliwego sukcesu, jakim jest uruchomienie w 27 ośrodkach Centrów Zdrowia Psychicznego w dalszym ciągu pełnego wdrożenia wymaga Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego. Rzecznik Praw Obywatelskich objął patronatem II Kongres Zdrowia Psychicznego.

## **Co wymaga dalszej pracy**

Prawidłowa opieka zdrowotna w okresie dzieciństwa i młodości stanowi istotny czynnik, decydujący o kondycji zdrowia i jakości życia na jego dalszych etapach. Obszar związany z rozwojem psychospołecznym dzieci jest przedmiotem zainteresowania nie tylko Rzecznika Praw Dziecka, ale także Rzecznika Praw Obywatelskich.

W ostatnich latach rośnie liczba dzieci hospitalizowanych z powodu zaburzeń psychicznych. W ocenie specjalistów psychiatra dziecięco-młodzieżowa jest niewydolna. System nie zabezpiecza potrzeb tego środowiska. Wypycha pacjentów i ich rodziny do szpitali, w których brakuje miejsc

i personelu. Sytuacja wymaga działań systemowych, długoterminowych, ale też takich, które można podjąć natychmiast, by rozwiązać bieżące problemy. W szczególności należy podjąć skuteczne działania na rzecz profilaktyki i zapobiegania rosnącej liczbie samobójstw wśród dzieci i młodzieży.

Nadal aktualna pozostaje problematyka wykonywania środków zabezpieczających, wykonywanych w oddziałach psychiatrii sądowej oraz wobec sprawców, skierowanych na leczenie ambulatoryjne lub rehabilitacyjne w odpowiedniej placówce.

## **G. Komisja Ekspertów ds. przestrzegania praw obywatelskich w działaniach służb specjalnych**

Przy Rzeczniku Praw Obywatelskich powołana<sup>785</sup> została Komisja Ekspertów do spraw przestrzegania praw obywatelskich w działaniach służb specjalnych. Pierwsze spotkanie Komisji odbyło się w dniu 28 października 2019 r.

Celem Komisji Ekspertów jest opracowanie standardów przestrzegania praw obywatelskich w działalności służb uprawnionych do podejmowania czynności operacyjno-rozpoznawczych (służby specjalne i policyjne). W pierwszej kolejności Komisja zajmie się dalszymi pracami nad raportem opublikowanym w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich we wrześniu 2019 r. pod tytułem „Osiodłać Pegaza”.

W raporcie Rzecznik Praw Obywatelskich wraz z grupą ekspertów proponuje powołanie specjalnego niezależnego organu, który zajmowałby się nadzorem nad działalnością służb specjalnych i mógłby rozpatrywać skargi indywidualne na działanie służb. Nadzór nad służbami to element sprawnie funkcjonującego państwa. Nie chodzi przy tym o ograniczenie ich skuteczności – celem jest znalezienie równowagi między ochroną praw i wolności obywatelskich a przeciwdziałaniem zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego. Drugim filarem reformy służb policyjnych i specjalnych powinno być zdaniem ekspertów przyznanie jednostce prawa do informacji o byciu przedmiotem zainteresowania ze strony uprawnionych instytucji i prawa dostępu do przetwarzanych przez nie danych osobowych.

### **Skład Komisji Ekspertów ds. przestrzegania praw obywatelskich w działaniach służb specjalnych**

- Adam Bodnar, Rzecznik Praw Obywatelskich,
- Jacek Cichoński – wiceprzewodniczący
- Zuzanna Rudzińska-Bluszcz – wiceprzewodnicząca
- Tomasz Borkowski
- Barbara Grabowska-Moroz
- Piotr Gąciarek
- Agnieszka Grzelak
- Wojciech Klicki
- Piotr Kładocny
- Dariusz Korneluk
- Radosław Kujawa
- Piotr Niemczyk
- Adam Rapacki
- Marcin Mrowicki – sekretarz

<sup>785</sup> Zarządzenie RPO z 22 października 2019 r, nr 42/2019.

## Działania Komisji

### a) Posiedzenia Komisji

W 2019 r. odbyło się jedno posiedzenie Komisji Ekspertów. Jego tematem było m.in. stworzenie uzupełnionej wersji raportu „Osiodłać Pegaza”. Dyskusja ekspertów dotyczyła takich kwestii jak to, czy organ kontrolny powinien nadzorować wszystkie służby, potrzeby stworzenia instytucji rzecznika osoby kontrolowanej, sądowej kontroli rozstrzygnięć organu kontrolnego oraz jego składu. W dalszej części posiedzenia, Komisja zaplanowała działania na rok 2020 r. Pierwszym wydarzeniem organizowanym przez Komisję w styczniu 2020 r. ma być szkolenie dla dziennikarzy o tym, jak mówić i pisać o służbach specjalnych.

### b) Inne aktywności Komisji Ekspertów

Podczas III Kongresu Praw Obywatelskich, zorganizowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich pod koniec 2019 r., członkowie Komisji Ekspertów przygotowali panel dyskusyjny pt. „Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych. W panelu, prowadzonym przez redaktora Wojciecha Tumidałskiego, udział wzięli: Wojciech Klicki, Jacek Cichocki, Krzysztof Liedel, Grzegorz Małecki oraz Dobrosława Szumiło-Kulczycka. Punktem wyjścia do dyskusji był raport „Osiodłać Pegaza”.

## Co wymaga dalszej pracy

Nadal wiele problemów pozostaje nierozwiązanych i wymaga zarówno dalszego monitorowania, jak i podejmowania nowych działań ze strony Rzecznika oraz Komisji. Konieczne jest przygotowanie rozszerzonej wersji raportu „Osiodłać Pegaza”, a następnie promowanie idei przedstawionych w raporcie poprzez szkolenia dla zainteresowanych grup zawodowych, m.in. dziennikarzy, prawników i polityków oraz komentowanie bieżących wydarzeń życia publicznego przez poszczególnych ekspertów związanych z Komisją. W szczególności niezbędne jest śledzenie proponowanych zmian legislacyjnych w zakresie działalności służb specjalnych i policyjnych.

## H. Komisja Ekspertów ds. Konsumentów – Forum Konsumentkie

W 2019 r. rozpoczęła<sup>786</sup> działalność Komisja Ekspertów ds. Konsumentów przy Rzeczniku Praw Obywatelskich (zwana także: „Forum Konsumentkie”).

Ochrona praw konsumentów przez organy państwa została zagwarantowana w art. 76 Konstytucji, a Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży realizacji ochronnej roli państwa w tym obszarze, na zasadach określonych w przepisach prawa.

Ponadto, sprawy konsumenckie stanowią znaczące zagadnienie z perspektywy życia społecznego i gospodarczego. Z jednej strony sprawy te mają bardzo zróżnicowany charakter oraz wymiar finansowy – dotyczą zarówno korzystania z usług lub nabywania towarów potrzebnych w codziennym życiu, jak i bardziej skomplikowanych przypadków, takich jak zawieranie wieloletnich umów

<sup>786</sup> Zarządzenie RPO z 16 września 2019 r., nr 32/2019.

kredytowych na zakup mieszkania lub korzystanie ze skomplikowanych produktów finansowych w celu lokowania lub pomnażania oszczędności na cele prywatne. Jednocześnie sprawy konsumenckie dotyczą w zasadzie wszystkich obywateli, bowiem każdy człowiek jest w konkretnych sytuacjach życia codziennego konsumentem, a jego pozycja wówczas jest z reguły słabsza niż będącego po drugiej stronie przedsiębiorcy.

Co więcej, w ocenie RPO konieczne jest zwrócenie uwagi wszystkich instytucji zajmujących się ochroną konsumentów na dorobek orzeczniczy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tym obszarze, w szczególności w związku z pytaniami prejudycjalnymi zadawanymi przez sądy polskie, jak i płynącymi z innych krajów członkowskich. W swoim orzecznictwie TSUE dokonuje m.in. wykładni kluczowej dla systemu ochrony konsumentów Dyrektywy Rady 93/13/WE z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, pokazując kierunek interpretacji jej przepisów oraz w konsekwencji także przepisów krajowych sądom przy rozstrzygnięciu zawisłych spraw mających element konsumencki.

### **Skład Forum Konsumentckiego**

- prof. dr hab. Ewa Łętowska – honorowa przewodnicząca
- Maciej Taborowski – współprzewodniczący
- Aneta Wiewiórowska-Domagalska – współprzewodnicząca
- Rafał Cebula
- Mateusz Grochowski
- Barbara Husiew
- Monika Jagielska
- Dorota Karczewska (od dnia 2 października 2019 r.)
- Krystyna Lewkowicz
- Piotr Mierzejewski
- Magdalena Marzęcka-Krygier
- Małgorzata Rothert

W skład Forum Konsumentckiego weszły osoby reprezentujące środowisko naukowe, sędziowskie, a także przedstawiciele instytucji samorządowych i społecznych, zajmujących się ochroną praw konsumentów, takich jak: Miejski Rzecznik Konsumentów w Warszawie, Obywatelski Parlament Seniorów Fundacja Ogólnopolskie Porozumienie Uniwersytetów Trzeciego Wieku, Stowarzyszenie Stop Bankowemu Bezprawiu.

Niezależnie od stałego składu członkowskiego Forum, w jego obradach i pracach biorą udział także inni uczestnicy w ramach zespołów problemowych, jak też w ramach otwartej współpracy podmioty i instytucje zainteresowane poszczególnymi pracami Komisji. Na powyższych zasadach w pracach Forum udział wzięli: przedstawiciele Federacji Konsumentów, przedstawiciele Forum Prawników Finansowych, przedstawiciele Stowarzyszenia Stop Bankowemu Bezprawiu, a także przedstawiciele Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego oraz Zespołu Prawa Cywilnego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

### **Działania Forum Konsumentckiego**

W dniu 17 września 2019 r. odbyło się inauguracyjne spotkanie Komisji Ekspertów ds. Konsumentów przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. W trakcie pierwszego posiedzenia zostały zakreślo-

ne ogólne cele powołanego gremium, jak również przedstawione zostały przez uczestników uwagi i spostrzeżenia dotyczące najistotniejszych problemów dotyczących ochrony praw konsumentów.

Pracownicy Biura RPO przedstawili zagadnienia problemowe dotyczące ochrony konsumentów z perspektywy spraw napływających do Rzecznika, tj. systemowe problemy dotyczące funkcjonowania miejskich/powiatowych rzeczników konsumentów, problem ochrony praw konsumenta będącego stroną pozwaną w postępowaniu nakazowym zainicjowanym przez przedsiębiorcę, dopuszczalność wznowienia postępowania cywilnego w związku z orzeczeniem TSUE, problem tzw. hipoteki odwróconej i konieczności uregulowania działalności funduszy hipotecznych oferujących rentę dożywotnią w zamian za przekazanie praw do mieszkania.

Po obradach Forum Konsumentckiego wobec części poruszonych zagadnień uczestnicy przekazali pisemne uwagi, w tym opracowanie dotyczące problemu przestrzegania praw konsumenta w postępowaniu upominawczym i nakazowym oraz uwagi dotyczące możliwości wznowienia postępowania po orzeczeniu TSUE.

## **Efekty podjętych działań**

Na tle przeprowadzonej dyskusji wyodrębniły się następujące rodzaje działań możliwych do podjęcia przez Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z uczestnikami Forum Konsumentckiego:

- a) stworzenie „gotowców” skierowanych do sądów i rzeczników konsumentów, zawierających informacje o wnioskach wynikających z orzecznictwa TSUE w zakresie ochrony praw konsumentów i możliwych do zastosowania w konkretnych sytuacjach procesowych, np. w związku ze wznowieniem postępowania nakazowego opartego na wekslu wystawionym przez konsumenta;
- b) dalsza analiza kwestii przeprowadzenia zmian legislacyjnych w związku z sytuacją konsumentów w postępowaniach sądowych lub w związku ze sposobami zabezpieczania roszczeń przez przedsiębiorców w stosunkach z konsumentami, ewentualnie wystąpienie wskazujące na konieczność zmian w procedurze cywilnej w świetle orzecznictwa TSUE w zakresie ochrony praw konsumentów;
- c) przystępowanie lub inicjowanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich postępowań wznowieniowych wobec postępowań zakończonych wydaniem nakazu zapłaty na podstawie weksla lub w innych sprawach, w których należy zapewnić implementację orzecznictwa TSUE w zakresie ochrony praw konsumentów;
- d) stworzenie lub udoskonalenie kanałów wymiany informacji pomiędzy uczestnikami systemu ochrony konsumentów.

Jednocześnie rozpoczęto publikowanie na stronie [www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl) w zakładce „Świadomy konsument – orzecznictwo TSUE na straży praw konsumentów” informacji użytecznych dla sędziów i pełnomocników procesowych przygotowanych przez członków Forum Konsumentckiego przy RPO, tzw. „gotowców”. Pierwsze z opracowań dotyczy wyroku TSUE z dnia 11 września 2019 r. w sprawie C-383/18 (Lexitor). Ponadto, planowane są dalsze opracowania oraz działania we wskazanych w rekomendacjach obszarach.



## I. Zespół ds. Alimentów

W dniu 9 lutego 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka powołali Zespół do spraw Alimentów, którego zadaniem jest poszukiwanie skutecznych i możliwych do wprowadzenia w życie rozwiązań, które z jednej strony poprawiłyby skuteczność egzekucji alimentów, a z drugiej upowszechniły zasadę ich regulowania przez osoby zobowiązane.

### Skład Zespołu ds. Alimentów

- Grzegorz Baczewski
- Robert Damski
- Małgorzata Druciarek
- Elżbieta Korolczuk
- Jacek Kosonoga
- Paweł Nasiłowski
- Roman Pomianowski
- Katarzyna Stadnik
- Monika Kaczmarek-Śliwińska
- Marta Tomkiewicz
- Grzegorz Wrona
- Iwona Janeczek-Żak

### Działania Zespołu

W roku 2019 odbyło się tylko jedno posiedzenie Zespołu: w dniu 28 lutego, po raz pierwszy z udziałem nowo wybranego Rzecznika Praw Dziecka<sup>787</sup>. Kolejne posiedzenie, zapowiedziane w Biurze Rzecznika Praw Dziecka, nie zostało zorganizowane.

W 2019 r. aktywność Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie problematyki niealimentacji była ograniczona do monitorowania wprowadzenia nowych regulacji prawnych. W grudniu 2019 r. Rzecznik uczestniczył także w obchodach 5-lecia Stowarzyszenia Poprawy Spraw Alimentacyjnych Dla Naszych Dzieci, którego przedstawicielki są członkiniami Zespołu do spraw Alimentów, aktywnie pracującego nad zwiększeniem świadomości obywatelskiej w kwestii niealimentacji.

Rzecznik Praw Obywatelskich otwierając spotkanie w dniu 28 lutego 2019 r. przypomniał wprowadzone w ostatnim czasie zmiany prawa: doprecyzowanie przepisów o karaniu za uporczywe uchylanie się od płacenia alimentów (art. 209 k.k.) i zmianę przepisów o egzekucji świadczeń. Były one możliwe także dzięki pracy ekspertów Zespołu. RPO wskazał też na najważniejsze problemy, które należy w Polsce rozwiązać:

- problem niezmiennego od lat progu dochodowego uprawniającego niepełną rodzinę do pomocy z Funduszu Alimentacyjnego, kiedy drugi rodzic nie wywiązuje się z obowiązków wspierania dzieci (próg ustalony jest na takim poziomie, że wystarczy, by rodzic opiekujący się dzieckiem pracował, by dziecko wsparcia nie dostało). Kwestia ta jest istotna także z tego powodu, że jeśli rodzina jest wspierana z Funduszu Alimentacyjnego, to niepłacący rodzic staje się automatycznie dłużnikiem państwa, a państwo może sprawniej egzekwować taką należność.
- kwestia kontaktów z dzieckiem rodzica zobowiązanego do płacenia alimentów (najczęściej ojca). Państwo, które skuteczniej egzekwuje obowiązek alimentacyjny, powinno też lepiej pilnować, by ojcowie mieli prawo do kontaktu z dziećmi po rozwodzie.

<sup>787</sup> Pan Mikołaj Pawlak został wybrany przez Sejm na Rzecznika Praw Dziecka w dniu 23 listopada 2018 r.; złożył ślubowanie w dniu 14 grudnia 2018 r.

- problem osób wychodzących z kryzysu bezdomności – nie ma dla nich wsparcia w realizacji zaległości alimentacyjnych, które narosły przez lata. To nie pozwala wyjść z pętli zadłużenia i spycha tych rodziców (przede wszystkim ojców) do szarej strefy albo zmusza do wyjazdu za granicę.

Rzecznik Praw Dziecka Mikołaj Pawlak podkreślił, że politycy mają świadomość, iż system prawa rodzinnego, Fundusz Alimentacyjny i ściągalsność alimentów, nie działa w Polsce poprawnie. A zmianę podejścia widać już w statystykach ściągalsności.

W trakcie lutowego posiedzenia Rzecznik Praw Dziecka szczegółowo komentował projekt zmian dotyczących „alimentów natychmiastowych”. Ma on bowiem doprowadzić do tego, że ustalanie alimentów będzie prostsze i szybsze, łatwiejsza też będzie ich aktualizacja, jeśli zmieni się sytuacja rodziców i dzieci. Projekt zakłada, że ludzie będą zachęceni do tego, by wysokości alimentów nie ustalać w toku konfliktownego postępowania rozwodowego. Jeśli rodzice się nie porozumieją, to szybko będzie można ustalić alimenty podstawowe/natychmiastowe. Kluczowe znaczenie przy ich wyliczeniu będą miały: wysokość minimalnego wynagrodzenia oraz GUS-owski współczynnik dzietności. Wraz ze zmianą tych parametrów automatycznie zmieniać się będą alimenty podstawowe/natychmiastowe, a na podstawie ich obecnej wysokości można założyć, że alimenty na jedno dziecko wyniosą od razu ok. 500 zł, a na dwoje ok. 900. Dopiero jeśli rodzice nie akceptują takiej wysokości, mogą dochodzić innego wymiaru przed sądem.

W czasie posiedzenia Zespołu przedstawicielki Stowarzyszenia „Dla Naszych Dzieci” podkreśliły, że ich zdaniem nowelizacja art. 209 k.k. nie zadziałała tak, jak trzeba. Przepisy zostały zmienione tak, że już zadłużenie w wysokości trzykrotnej należności jest dowodem „uporczywego uchylania się” od obowiązku alimentacyjnego. Wcześniej ustalenie, czy uchylanie się jest „uporczywe” było trudniejsze do ustalenia, bo wymagano dowodu, iż uporczywość prowadzi do naruszenia ekonomicznego bezpieczeństwa dziecka. Okazuje się jednak, że postępowania z art. 209 k.k. są masowo umarzone, wystarczy bowiem drobna wpłata na dziecko, by przepis o „uporczywym uchylaniu się” tracił skuteczność.

Członkinie Stowarzyszenia zwróciły także uwagę, że sądy bardzo rzadko orzekają karę za uporczywe uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego w postaci ograniczenia wolności. Podkreśliły, że bez szerokiej kampanii społecznej sytuacja się nie zmieni. W 2019 r. nawiązały one w tym zakresie współpracę w Kancelarię Prezydenta RP. To bardzo ważna inicjatywa. Od początku funkcjonowania Zespołu ds. Alimentów podkreślano, że ogólnopolska kampania społeczna w zakresie niealimentacji jest niezbędna.

Wspólna aktywność na rzecz poprawy w Polsce sytuacji dzieci dotkniętych niealimentacją, wielu środowisk i instytucji, doprowadziła do kilku zasadniczych zmian legislacyjnych, o które zabiegali także członkowie Zespołu do spraw Alimentów, powołanego wspólnie przez RPO i RPD 4 lata temu.

W dniu 6 grudnia 2018 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych<sup>788</sup>. Weszła ona w życie z dniem 11 stycznia 2019 r. Ustawa ta stanowi realizację tzw. pakietu alimentacyjnego zawartego w przyjętym przez Radę Ministrów dokumencie pt. „Przegląd systemów wsparcia rodzin”. Najważniejsze rozwiązania można podzielić na kilka obszarów, przedstawionych poniżej.

<sup>788</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2432.

1. Wprowadzono możliwość potrącania 50% kwot diet przysługujących z tytułu podróży służbowych – jeżeli egzekucja ma na celu zaspokojenie roszczeń z tytułu alimentów, w tym należności budżetu państwa z tytułu świadczeń wypłacanych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów.
2. Pracodawcy, który nie wykonał obowiązków określonych w art. 881 § 3 i 4 k.p.c., nie złożył w przepisany terminie oświadczenia przewidzianego w art. 882 k.p.c. albo zaniedbał przesłania dokumentów zajęcia wynagrodzenia nowemu pracodawcy dłużnika, stosownie do art. 884 § 2 i 3 k.p.c., komornik wymierza grzywnę w wysokości do pięciu tysięcy złotych. Grzywna jest powtarzana, jeżeli pracodawca nadal uchyla się od wykonania tych czynności w dodatkowo wyznaczonym terminie.
3. Wprowadzono sprawniejsze przekazywanie danych o dłużnikach alimentacyjnych – podmiot dozoru wykonujący wyrok pozbawienia wolności w Systemie Dozoru Elektronicznego, a zatem poza zakładem karnym z bransoletką elektroniczną, udostępnia niezwłocznie na piśmie w postaci papierowej lub elektronicznej komornikowi sądowemu i Państwowej Inspekcji Pracy, na ich wniosek, informacje dotyczące miejsca pobytu skazanego uchylającego się od wykonania obowiązku alimentacyjnego, w tym spłaty należności budżetu państwa z tytułu świadczeń wypłacanych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, wobec którego zastosowano karę, środek karny lub środek zabezpieczający łączące się z dozorem elektronicznym.
4. W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadzono zmiany, zgodnie z którymi dane zgromadzone na kontach płatnika składek ZUS udostępnia się bezpłatnie m.in. sądom, prokuratorom, organom podatkowym, Państwowej Inspekcji Pracy, Biura Nadzoru Wewnętrznego, Policji, Straży Granicznej, komornikom sądowym w zakresie prowadzonej przez nich egzekucji świadczeń alimentacyjnych, w tym należności budżetu państwa z tytułu świadczeń wypłacanych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, jak również szeregu innym instytucjom wymienionym w tym przepisie. Poza tym Zakład Ubezpieczeń Społecznych, na wniosek złożony w postaci elektronicznej, udostępnia komornikowi sądowemu, w postaci elektronicznej, wykaz zawierający dane zgromadzone na koncie ubezpieczonego wskazanych przez niego ubezpieczonych, będących dłużnikami uchylającymi się od zobowiązań alimentacyjnych. To istotna zmiana. Do tej pory komornik mógł bowiem raz na pół roku wystąpić o dane od ZUS.
5. Wprowadzono zmianę, zgodnie z którą organizując roboty publiczne, podmioty są obowiązane zatrudniać w pierwszej kolejności bezrobotnych będących dłużnikami alimentacyjnymi. Ponadto, zobowiązano dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się jako bezrobotny albo jako poszukujący pracy w przypadku braku możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny, wraz ze wskazaniem nie dłuższego niż 30-dniowy terminu na wykonanie tego zobowiązania.
6. Od 1 lipca 2019 r. próg dochodowy uprawniający do otrzymania wsparcia z Funduszu Alimentacyjnego<sup>789</sup> wzrósł o 75 zł w stosunku do poprzedniej kwoty i wynosi obecnie 800 zł na osobę w rodzinie. Taka zmiana wysokości progu dochodowego, pierwsza od 12 lat, nie może być jednak uznana za satysfakcjonującą.

<sup>789</sup> Fundusz Alimentacyjny został zlikwidowany w dniu 1.05.2004 r., przywrócono go zaś w lipcu 2008 r.

## 4. Działalność międzynarodowa

Aktywność Rzecznika Praw Obywatelskich na forum międzynarodowym odbywała się przede wszystkim poprzez udział Rzecznika i przedstawicieli Biura w międzynarodowych wydarzeniach poświęconych tematyce przestrzegania praw człowieka i obywatela. W 2019 r. RPO oraz pracownicy Biura uczestniczyli w kilkudziesięciu wydarzeniach międzynarodowych zorganizowanych głównie przez instytucje oraz organizacje zajmujące się ochroną praw człowieka w Europie.

Najważniejsze z nich dotyczyły metod działania i roli Rzecznika w sytuacjach zagrożeń, bądź naruszeń prawa w odniesieniu do różnorodnych zagadnień przestrzegania przez organy administracji publicznej konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich.

Na polu współpracy z instytucjami Unii Europejskiej warto odnotować wizytę<sup>790</sup> Rzecznika Praw Obywatelskich w Parlamencie Europejskim w Brukseli i udział w posiedzeniu Komisji Petycyjnej Parlamentu Europejskiego.

Rzecznik Praw Obywatelskich utrzymuje również ścisłą współpracę z Ombudsmanem Unii Europejskiej rozpatrującym skargi obywateli na działania instytucji unijnych. Od dłuższego czasu istotnym narzędziem ułatwiającym wzajemne kontakty jest przynależność do Europejskiej Sieci Ombudsmanów powstałej w 1996 r. i złożonej z przedstawicieli biur rzeczników z państw Unii Europejskiej działających na szczeblu krajowym i regionalnym. W Brukseli odbyła się<sup>791</sup> kolejna konferencja zorganizowana przez Europejską Sieć Ombudsmanów, podczas której dyskutowano o stanie demokracji w Europie, największych wyzwaniach stojących przed rzecznikami praw obywatelskich w poszczególnych państwach wobec takich zjawisk, jak starzejące się społeczeństwa czy konsekwencjach wprowadzanych unijnych uregulowań w zakresie ochrony danych osobowych. Omawiano także rodzaj środków prawnych przyznanych Ombudsmanom, skuteczność w rozpatrywaniu skarg obywateli oraz realny wpływ obywateli na procesy podejmowania decyzji. Uczestnicy poszukiwali odpowiedzi na pytania, czy mechanizmy, którymi dysponują Ombudsmani działają właściwie i jakie zmiany należy wprowadzić, aby wzrosło poczucie obywateli, że ich głos jest słyszany i brany pod uwagę przez organy administracji publicznej.

W 2019 r. działalność polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich stała się przedmiotem zainteresowania niektórych instytutów badawczych oraz ośrodków akademickich. Rzecznik uczestniczył<sup>792</sup> w seminarium Szwedzkiego Instytutu Studiów Polityki Europejskiej (*Swedish Institute for European Policy Studies, SIEPS*) w Sztokholmie.

Podczas seminarium na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Oxfordzie zorganizowanego<sup>793</sup> przez „*Bonavero Institute for Human Rights*”, w programie znalazło się wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich nt.: „Prawa człowieka a władza: polska droga do illiberalizmu”.

Rzecznik Praw Obywatelskich wziął także udział<sup>794</sup> w obradach forum ekonomicznego studentów „*NHH Symposium 2019*” w Bergen. Forum zgromadziło wybitnych naukowców z dziedziny

<sup>790</sup> Dnia 22 stycznia 2019 r.

<sup>791</sup> W dniach 4-5 kwietnia 2019 r.

<sup>792</sup> W dniach 8-10 lutego 2019 r.

<sup>793</sup> Dnia 12 lutego 2019 r.

<sup>794</sup> W dniach 20-21 marca 2019 r.

ekonomii, finansów, nauk społecznych oraz prawa i stało się okazją do zaprezentowania standardów w dziedzinie praw człowieka z perspektywy uprawnień rzecznika praw obywatelskich oraz dyskusji z młodzieżą o współczesnych zjawiskach w polityce społecznej oraz ekonomicznej w Europie i na świecie.

Na uwagę zasługuje również międzynarodowa konferencja pt. „*Human Rights and the Politics of Solidarity*” zorganizowana<sup>795</sup> przez Instytut Praw Człowieka na Uniwersytecie Connecticut w Storrs w USA dla upamiętnienia dorobku wybitnej postaci świata prawniczego – prof. Wiktora Osiatyńskiego zmarłego w 2017 r. Dyskusja z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich oraz naukowców ze Stanów Zjednoczonych, Indii i Kolumbii dotyczyła współczesnych problemów w zachowaniu wysokich standardów demokratycznych i ochrony praw człowieka w kontekście aktualnej sytuacji w Europie oraz Ameryce.

W Oslo Rzecznik Praw Obywatelskich wygłosił<sup>796</sup> wykład dla Norweskiego Stowarzyszenia Prawa Europejskiego („*Norway Association of the European Law*”). Kilka tygodni później uczestniczył<sup>797</sup> w zakończeniu roku akademickiego na Uniwersytecie Środkowoeuropejskim (CEU) w Budapeszcie.

Na zaproszenie Uniwersytetu w Lucernie RPO wziął również udział<sup>798</sup> w obradach IV Światowego Kongresu „Godność – Demokracja – Różnorodność” i zabrał głos w dyskusji panelowej poświęconej wolności akademickiej oraz kryzysowi demokracji z punktu widzenia ekspertów prawa, polityki i filozofii.

Warte odnotowania kontakty Rzecznika z ośrodkami akademickimi to także udział<sup>799</sup> w drugim spotkaniu w ramach projektu naukowego realizowanego przez Uniwersytet w Giessen – „*Human Rights Challenges to European Migration Policy (REMAP)*” i spotkaniu zorganizowanym z inicjatywy sieci uniwersytetów „*Global Campus of Human Rights*”. Rzecznik wygłosił<sup>800</sup> również wykład w ramach programu „*European Master’s Degree in Human Rights and Democratisation (EMA)*” w Wenecji oraz na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Chicago.

Przedstawiciele Biura RPO uczestniczyli w kilku międzynarodowych spotkaniach eksperckich organizowanych w ramach projektów finansowanych przez Komisję Europejską. Do najbardziej interesujących można zaliczyć warsztaty konsultacyjne<sup>801</sup> w Budapeszcie w ramach realizacji projektu Unii Europejskiej – „Wzmacnianie praw osób podejrzanych i oskarżonych – rola krajowych instytucji ochrony praw człowieka” i konferencję<sup>802</sup> w Wiedniu podsumowującą ten projekt.

Z wydarzeń pod auspicjami Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) z udziałem przedstawicieli Biura RPO warto wymienić spotkanie ekspertów<sup>803</sup> Krajowych Instytucji Praw Człowieka w Wiedniu.

<sup>795</sup> W dniach 3-7 kwietnia 2019 r.

<sup>796</sup> W dniu 28 maja 2019 r.

<sup>797</sup> W dniach 24-25 czerwca 2019 r.

<sup>798</sup> W dniach 10-11 lipca 2019 r.

<sup>799</sup> W dniach 3-4 września 2019 r.

<sup>800</sup> W dniach 4 października oraz 7 listopada 2019 r.

<sup>801</sup> W dniach 11-13 lutego 2019 r.

<sup>802</sup> W dniach 23-24 października 2019 r.

<sup>803</sup> W dniach 25-27 czerwca 2019 r.

Ważną rolę we współpracy międzynarodowej Rzecznika Praw Obywatelskich odgrywa Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka ODIHR/OBWE, które inicjuje wiele spotkań poświęconych tematyce ochrony praw człowieka i wspiera instytucje działające na tym obszarze, w tym Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Zastępczyni Dyrektorki Zespołu ds. Równego Traktowania, Magdalena Kuruś wzięła udział<sup>804</sup> w seminarium w Atenach w ramach kontynuacji projektu realizowanego przez Biuro RPO we współpracy z ODIHR nt. przestępstw z nienawiści – „*Building a Comprehensive Criminal Justice Response to Hate Crimes*”.

Wyrazem uznania dla działalności Rzecznika Praw Obywatelskich na forum międzynarodowym była nagroda przyznana przez organizację „World Justice Project”. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich, Stanisław Trociuk odebrali nagrodę w Hadze oraz uczestniczyli<sup>805</sup> w obradach Forum odbywającym się pod hasłem „*Realizing Justice for All*”.

W 2019 r. została zacieśniona współpraca z Fundacją Praw Człowieka Rafto z Bergen. Rzecznik Praw Obywatelskich jako laureat z 2018 r. nagrody przyznawanej przez tę fundację w uznaniu działań w obronie praw człowieka uczestniczył<sup>806</sup> w spotkaniach zorganizowanych przez tę fundację w Brukseli. Laureaci ostatnich edycji nagrody Fundacji Rafto spotkali się<sup>807</sup> w Genewie. Ponadto, z inicjatywy Fundacji Rafto we współpracy z Europejską Inicjatywą Stabilności (ESI) w Berlinie odbyły się<sup>808</sup> spotkania z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich Macieja Taborowskiego dotyczące aktualnej sytuacji w Polsce, szczególnie w kontekście wprowadzanych zmian w wymiarze sprawiedliwości, niezależności sądownictwa oraz stanowiska rzecznika w odniesieniu do tych zagadnień.

Inne przykłady zaangażowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawy reformy systemu sądownictwa i kontakty ze środowiskami sędziowskimi, to udział<sup>809</sup> Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w spotkaniu Niemiecko-Polskiego Stowarzyszenia Prawników oraz niemiecko-polskim kolokwium administracyjnym na Uniwersytecie Humboldtów w Berlinie.

Niezwykle istotnym dla umocnienia statusu instytucji Ombudsmana w przestrzeni międzynarodowej była opinia wydana<sup>810</sup> przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisję Wenecką). Opublikowany dokument<sup>811</sup> Komisji Weneckiej: „Zasady Ochrony i Promowania Instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich („Zasady Weneckie”) zawiera katalog kryteriów niezbędnych dla zachowania niezależności i skuteczności funkcjonowania instytucji RPO określanych uniwersalną nazwą „Ombudsman”. Opinia przygotowana przez Komisję Wenecką stanowi kolejny, cenny instrument wzmacniający status Ombudsmana jako niezależnego organu powołanego do „podejmowania niezależnych działań przeciwdziałających niewłaściwemu administrowaniu oraz domniemanym naruszeniom praw człowieka i podstawowych wolności, wywierającym wpływ na osoby fizyczne lub prawne”.)

<sup>804</sup> W dniach 26-29 marca 2019 r.

<sup>805</sup> W dniach 29 kwietnia-1 maja 2019 r.

<sup>806</sup> W dniach 19-20 marca 2019 r.

<sup>807</sup> W dniach 25-27 czerwca 2019 r.

<sup>808</sup> W dniach 22-25 listopada 2019 r.

<sup>809</sup> W dniach 21 września oraz 22-25 września 2019 r.

<sup>810</sup> W dniach 15-16 marca 2019 r.

<sup>811</sup> Więcej na stronie: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

Główną płaszczyzną współpracy na forum międzynarodowym były wydarzenia organizowane przez międzynarodowe organizacje i podmioty systemu ochrony praw człowieka. Najważniejszymi partnerami w tej dziedzinie są organizacje zrzeszające instytucje Ombudsmanów. Wiodącą rolę pełni Międzynarodowy Instytut Praw Ombudsmana (*International Ombudsman Institute*)<sup>812</sup> z siedzibą w Wiedniu, który zrzesza ponad 198 członków ze świata, przede wszystkim Ombudsmanów lub instytucji pełniących podobną rolę. Polski Rzecznik należy do regionu Europejskiego Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana, którego pracami kieruje Ombudsman Katalonii. Jedną z form działania Instytutu jest podejmowanie inicjatyw służących okazywaniu wsparcia zrzeszonym w nim instytucjom, które napotykają na trudności w uzyskaniu w swoich państwach niezbędnych warunków w skutecznym realizowaniu działań zagwarantowanych w przepisach konstytucyjnych oraz innych aktach normatywnych.

Niezwykle ważnym partnerem dla instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich jest również Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (*European Network of National Human Rights Institutions*)<sup>813</sup> z Brukseli. Z inicjatywy tej organizacji w 2019 r. odbyło się kilka interesujących międzynarodowych spotkań i konferencji, z których można wymienić Zgromadzenie Generalne ENNHRI<sup>814</sup> w Genewie z udziałem przedstawicieli instytucji członkowskich, w tym z Biura RPO nt. roli krajowych instytucji praw człowieka w ochronie praw kobiet.

Na uwagę zasługuje fakt, że od marca 2019 r. w Zarządzie ENNHRI Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich posiada swojego przedstawiciela, który wziął udział w posiedzeniach<sup>815</sup> Zarządu tej organizacji: w Brukseli oraz w Dublinie. Wydarzeniem podsumowującym prace instytucji stowarzyszonych w ENNHRI była doroczna konferencja<sup>816</sup> połączona z obradami Zgromadzenia Generalnego w Brukseli.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich bierze udział także w pracach międzynarodowej organizacji Globalny Związek Krajowych Instytucji Praw Człowieka (*Global Alians of National Human Rights Institutions (GANHRI)*). Najwyższy status „A” przyznany instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnej w ochronie praw człowieka, na podstawie kryteriów zawartych w Zasadach paryskich i przyjętych w Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ<sup>817</sup> zobowiązuje polskiego Rzecznika do aktywności we współpracy z agendami systemu ochrony i promocji praw człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych. Warto zaznaczyć, że po raz pierwszy status „A” został przyznany w 1999 r. i kilkakrotnie odnawiany w procedurze reakredytacji dokonywanej co pięć lat przez wyspecjalizowaną agendę w Biurze Wysokiego Komisarza Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych w Genewie – Podkomitet ds. Akredytacji w ramach organizacji Globalny Związek Krajowych Instytucji Praw Człowieka (GANHRI) – jest potwierdzeniem spełniania przez urząd Rzecznika Praw Obywatelskich kryteriów niezależności wg. standardów ONZ.

Do najważniejszych wydarzeń na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych w minionym roku należy zaliczyć udział<sup>818</sup> Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich, Hanny Machińskiej

<sup>812</sup> Patrz: [www.theioi.org](http://www.theioi.org).

<sup>813</sup> Patrz: [www.enhri.org](http://www.enhri.org).

<sup>814</sup> W dniach 4-6 marca 2019 r.

<sup>815</sup> W dniach 14-16 maja oraz 30 czerwca-3 lipca 2019 r.

<sup>816</sup> W dniach 13-14 listopada 2019 r.

<sup>817</sup> Rezolucja z 29 grudnia 1993 r., nr 48/134.

<sup>818</sup> W dniach 22-23 lipca 2019 r.

w 67. Sesji Komitetu ONZ przeciwko Torturom (CAT) w Genewie, a także udział<sup>819</sup> dwóch przedstawicielek Zespołu ds. Równego Traktowania w posiedzeniu Komitetu ds. Zwalczania Dyskryminacji Rasowej (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*) w Genewie. Podczas obu spotkań zostały zaprezentowane działania Rzecznika Praw Obywatelskich oraz rekomendacje dotyczące poruszanych problemów.

Innym wydarzeniem z udziałem przedstawicielki Rzecznika było spotkanie konsultacyjne<sup>820</sup> w Genewie w ramach prac grupy roboczej złożonej z przedstawicieli Krajowych Instytucji Praw Człowieka, powołanej z inicjatywy Biura Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka nt. roli tych instytucji w sprawach naruszeń praw człowieka w sferze biznesu. Koordynacją tego spotkania zajmowało się stowarzyszenie GANHRI, do którego należy także instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich.

Ponadto, w konferencji zorganizowanej w Brukseli przez Regionalne Biuro na Europę Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (OHCHR) wzięła udział<sup>821</sup> Zastępczyni RPO, Hanna Machińska prezentując aktualną sytuację polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich wobec zagrożeń dla zachowania niezależności i wiarygodności jego interwencji podejmowanych na gruncie ustawowych i konstytucyjnych uprawnień. Zagadnienia w obszarze biznesu i praw człowieka były zaś omawiane podczas Forum Narodów Zjednoczonych nt. Biznesu i Praw Człowieka<sup>822</sup> w Genewie. Podczas obrad Zastępczyni RPO Hanna Machińska przedstawiła najważniejsze działania polskiego Rzecznika służące poszanowaniu praw człowieka w biznesie w kontekście naruszeń sygnalizowanych przez obywateli.

Wykonywanie od 2008 r. funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji przez Rzecznika Praw Obywatelskich było tematem międzynarodowych konferencji<sup>823</sup> z udziałem przedstawicieli Zespołu Krajowy Mechanizm Prewencji m.in. w Mińsku, Tbilisi i Sofii. Międzynarodową konferencję w Tbilisi zorganizowało Biuro Publicznego obrońcy Gruzji z okazji 10-lecia ustanowienia Krajowego Mechanizmu Prewencji w tym państwie.

W ramach wypełniania zobowiązań wynikających z roli Rzecznika Praw Obywatelskich jako Niezależnego Organu Równego Traktowania (*Independent National Equal Treatment Body*) przedstawiciele Biura wzięli udział w kilkudziesięciu seminariach, warsztatach i spotkaniach o tematyce równościowej zorganizowanych głównie przez sieć Europejskich Organów Równego Traktowania (EQUINET). Sieć pełni rolę doradczą dla instytucji praw człowieka i popularyzuje standardy w zakresie równego traktowania.

Efektom współpracy z Radą Europy był udział<sup>824</sup> przedstawicieli Biura RPO w dwóch spotkaniach z cyklu spotkań Wspólnej Platformy Tematycznej nt. Praw Socjalnych i Ekonomicznych: w Atenach oraz w Strasburgu. Rada Europy organizuje te spotkania cyklicznie, wspólnie z Agencją Praw Podstawowych UE (FRA), Europejską Siecią Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI) oraz Europejską Siecią Niezależnych Organów Równego Traktowania, a obrady gromadzą specjali-

<sup>819</sup> W dniach 5-7 sierpnia 2019 r.

<sup>820</sup> W dniach 10-11 października 2019 r.

<sup>821</sup> W dniach 10-11 października 2019 r.

<sup>822</sup> W dniach 26-27 listopada 2019 r.

<sup>823</sup> W dniach 25-27 czerwca, 15-18 października oraz 17-19 listopada 2019 r.

<sup>824</sup> W dniach 9-11 kwietnia oraz 27-29 listopada 2019 r.



stów zajmujących się tą tematyką nie tylko na poziomie międzynarodowym, ale także na poziomie krajowym z instytucji ochrony praw człowieka z państw członkowskich Rady Europy.

Jubileusz 25-lecia Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji Rady Europy (ECRI) był okazją do udziału<sup>825</sup> Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich Hanny Machińskiej w konferencji w Paryżu podsumowującej dokonania i rolę Komisji ECRI pt.: „*On the Road of Effective Equality*” oraz w towarzyszącym spotkaniu konsultacyjnym zorganizowanym przez Komisarz Praw Człowieka Rady Europy. Obydwie agendy Rady Europy są ważnymi partnerami dla instytucji Ombudsmanów w Europie, wspierającymi ich w wypełnianiu misji na rzecz promocji i ochrony praw obywatelskich oraz przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji.

Niezwykle znaczącą agendą Rady Europy jest Europejski Komitet Prewencji i Tortur (CPT). Z racji 30-lecia CPT zorganizowano spotkanie w Strasburgu, w którym uczestniczyła<sup>826</sup> Zastępczyni RPO, Hanna Machińska oraz Dyrektor Zespołu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, Przemysław Kazimirski. Konferencja stanowiła okazję do dyskusji w gronie nie tylko reprezentantów Krajowych Mechanizmów Prewencji Tortur na poziomie krajowym, dla których CPT jest ważnym sprzymierzeńcem, ale również ekspertów z liczących się organizacji międzynarodowych, zajmujących się przestrzeganiem praw osób pozbawionych wolności, np. ze stowarzyszenia APT (*Association for Prevention of Torture*) z siedzibą w Genewie oraz działaczy organizacji pozarządowych odgrywających ważną rolę wspierającą podmioty instytucjonalne działające na tym obszarze.

Rada Europy wspólnie z Ombudsmanem Grecji była koordynatorem trzech spotkań<sup>827</sup> nt. wzmocnienia niezależności i odpowiedzialności puli obserwatorów FRONTEX: dwóch w Atenach i oraz jednego w Rzymie. Wszystkie spotkania odbywały się w ramach prac tzw. „*Grupy Nafplion*” powstałej z inicjatywy Ombudsmana Grecji oraz Krajowych Mechanizmów Prewencji z państw Członkowskich Rady Europy (nazwa od miejsca jednego z poprzednich spotkań), a Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich miało w każdym ze spotkań swojego przedstawiciela – specjalistę z Zespołu Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur.

Najważniejszym wydarzeniem na płaszczyźnie współpracy regionalnej w 2019 r. było spotkanie Ombudsmanów z państw Grupy Wyszehradzkiej (V4). Odbywające się regularnie od 2004 r. wspólne konferencje Ombudsmanów z Czech, Polski, Słowacji i Węgier na stałe wpisały się w kalendarz regularnych kontaktów opartych na bieżących doświadczeniach Ombudsmanów. Rodzaj rozpatrywanych przez poszczególne instytucje skarg od obywateli, umocowanie prawne oraz klimat społeczny i polityczny, w którym dana instytucja ochrony praw obywatelskich działa tworzą podstawę rozmów o aktualnych wyzwaniach i trudnościach. Gospodarzem tegorocznego spotkania V4, które odbyło się<sup>828</sup> w Bratysławie był Publiczny obrońca Praw (Ombudsman) Słowacji. Głównymi tematami omawianymi podczas tegorocznego spotkania były zagadnienia równego dostępu do edukacji, adopcja i opieka zastępcza, mieszkalnictwo, bezdomność oraz odpowiedzialność Ombudsmana za szkody spowodowane przy wykonywaniu jego zadań. Działania polskiego Rzecznika zaprezentował Stanisław Trociuk, Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Kamilla Dołowska, Dyrektor Zespołu Prawa Cywilnego. Spotkanie zakończyło się podpisaniem przez

<sup>825</sup> W dniach 25-26 września 2019 r.

<sup>826</sup> W dniach 4-5 listopada 2019 r.

<sup>827</sup> W dniach 21-23 lutego, 20-22 listopada oraz 7-9 października 2019 r.

<sup>828</sup> W dniach 29-31 maja 2019 r.

Rzeczników Praw Obywatelskich z Czech, Polski, Słowacji i Węgier Memorandum akcentującego znaczenie ochrony praw dziecka i zapewnienia równych szans w dostępie do edukacji.

Na płaszczyźnie kontaktów dwustronnych warto wymienić konferencję, która odbyła się w Atenach z okazji jubileuszu 20-lecia instytucji Ombudsmana Grecji pt.: „Państwo i społeczeństwo. Wyzwania dla praw i wolności”. W spotkaniu uczestniczyła<sup>829</sup> Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich, Hanna Machińska.

Podczas wizyty w Polsce Ludmyły Denisowej, Komisarz Praw Człowieka Ukrainy, doszło do podpisania<sup>830</sup> listu intencyjnego wyrażającego wolę dalszej współpracy Rzeczników Ukrainy i Polski w sprawach pracowników migrujących.

Rzecznik Praw Obywatelskich wzięł udział<sup>831</sup> w spotkaniu organizowanym przez Ombudsmana Niderlandów w Hadze pt.: „Poldershop Ombudsman Tools”.

W relacjach dwustronnych godna odnotowania jest również konferencja zorganizowana<sup>832</sup> w Brnie przez Publicznego obrońcę Praw Czech, Annę Šabatovą na zakończenie kadencji przez tę wybitną dysydentkę i rzeczniczkę Karty 77.

W 2019 r. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich było miejscem wielu spotkań z przedstawicielami instytucji, stowarzyszeń i organizacji zagranicznych zajmujących się problematyką przestrzegania praw obywatelskich. Na początku roku odbyło się<sup>833</sup> spotkanie z delegacją Biura EEA (*European Economic Area*) z siedzibą w Brukseli – agendy odpowiedzialnej za granty i Fundusze Norweskie. Sytuacja w polskim sądownictwie była tematem dwóch spotkań z przewodniczącym i delegacją Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (*European Network of Councils for the Judiciary*)<sup>834</sup>.

W kontekście współpracy z organami Rady Europy należy odnotować wizytę Sekretarza Generalnego Rady Europy, który wraz z delegacją spotkał się<sup>835</sup> z Rzecznikiem Praw Obywatelskich oraz jego współpracownikami. Wizytę w Biurze Rzecznika złożyła<sup>836</sup> także delegacja Komitetu Doradczego Rady Europy ds. Ramowej Konwencji o Ochronie Mniejszości Narodowych. Tematyka przestrzegania praw osób pozbawionych wolności była ponadto przedmiotem spotkania<sup>837</sup> z przewodniczącym oraz 2-osobową delegacją Europejskiej Komisji Zapobiegania Torturom Rady Europy (CPT).

Wydarzeniem o niezwykle istotnym znaczeniu dla instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich było spotkanie<sup>838</sup> z przedstawicielami organizacji międzynarodowych, którzy wyrazili swoje poparcie w obronie niezależności polskiego Rzecznika, w reakcji na pozew sądowy wniesiony wobec osoby Rzecznika przez telewizję publiczną. Solidarność z Rzecznikiem poprzez udział w spotkaniu i konferencji prasowej zadeklarowali przedstawiciele Rady Europy, Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI), Globalnego Związku Krajowych Instytucji Praw Człowieka (GANHRI), Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana (IOI), Biura Instytucji Demokratycznych

<sup>829</sup> W dniach 20-23 lutego 2019 r.

<sup>830</sup> Dnia 24 września 2019 r.

<sup>831</sup> Dnia 1 listopada 2019 r.

<sup>832</sup> Dnia 9 grudnia 2019 r.

<sup>833</sup> Dnia 20 lutego 2019 r.

<sup>834</sup> W dniach 15 marca i 7 listopada 2019 r.

<sup>835</sup> Dnia 22 marca 2019 r.

<sup>836</sup> Dnia 18 lipca 2019 r.

<sup>837</sup> Dnia 9 września 2019 r.

<sup>838</sup> Dnia 25 marca 2019 r.

i Praw Człowieka ODIHR/OBWE oraz Biura Wysokiego Komisarza Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych (OHCHR).

Kilkakrotnie w Biurze RPO odbywali spotkania sędziowie z Francji, Hiszpanii, Niemiec, Portugalii, Włoch, przebywający w Polsce w ramach programu wymiany stażowej Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) koordynowanego przez Naczelny Sąd Administracyjny. Wizyty miały charakter roboczy i dotyczyły kompetencji oraz podejmowanych przez polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich interwencji w odniesieniu do określonej problematyki skarg pozostających w kręgu zainteresowań sędziów przebywających na stażu w Polsce. Dwie wizyty w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich złożyli<sup>839</sup> młodzi prawnicy z sądu Kammergericht z Berlina.

Spośród spotkań z przedstawicielami organizacji pozarządowych, dziennikarzy i środowisk opiniotwórczych z państw europejskich warto wymienić wizytę<sup>840</sup> Prezesa Instytutu Regionu Dunaju i Europy Środkowej (IDM) z Wiednia, który wraz z dziennikarzami austriackimi odbył rozmowy w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Szeroki zakres ustawowej działalności Rzecznika w kontekście międzynarodowym zainteresował także przedstawicieli organizacji pozarządowych, dziennikarzy i studentów z Serbii, którzy przebywali<sup>841</sup> w Polsce w ramach projektu „*Civil Society as a Force for a Change in the Serbia's EU Accession Process – CS4EU*” koordynowanego przez Belgradzką Szkołę Otwartą.

Rzecznik Praw Obywatelskich wzorem lat ubiegłych odbył szereg spotkań z członkami korpusu dyplomatycznego akredytowanego w Polsce, przede wszystkim z dyplomatami przedstawicielstw z państw Unii Europejskiej, Europy Wschodniej i Stanów Zjednoczonych zainteresowanych aktualną sytuacją w Polsce oraz działaniami Rzecznika.

---

<sup>839</sup> W dniach 13 i 31 maja 2019 r.

<sup>840</sup> Dnia 14 maja 2019 r.

<sup>841</sup> Dnia 27 marca 2019 r.

# 5. Sprawy polskich obywateli przed Europejskim Trybunałem w Strasburgu

## 1. Dłużewska v. Polska, 13/08/2018, skarga nr 39873/18

### **Sprawa dotycząca tymczasowego aresztowania 80-letniej kobiety**

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problematyka ochrony praw osób starszych pozbawionych wolności. W świetle standardów międzynarodowych osoby te są zaliczane do grupy szczególnie wrażliwej. RPO przeprowadził w 2016 r. badania sondażowe wykonywania tymczasowego aresztowania i kary pozbawienia wolności wobec osób w wieku senioralnym, a wyniki badań przedstawił<sup>842</sup> Dyrektorowi Generalnemu SW.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka przedstawiła Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka w dniu 19 lipca 2019 r. opinię przyjaciela sądu wskazując, że wyrok w tej sprawie może przyczynić się do wprowadzenia w polskim prawie karnym wykonawczym rozwiązań, które wyodrębnią osoby w wieku senioralnym tymczasowo aresztowane i skazane. Chodzi tu w szczególności o zapewnienie osobom starszym odpowiednich warunków pozbawienia wolności, dostosowanych do wieku oddziaływań penitencjarnych i opieki zdrowotnej.

## 2. Zaręba v. Polska, 10/10/2019, skarga nr 59955/15

### **Sprawa dotycząca warunków osadzenia w areszcie śledczym**

Stan zaludnienia jednostek penitencjarnych był przedmiotem licznych wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich i nadal jest monitorowany. Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie Zaręba przeciwko Polsce stwierdził naruszenie art. 3 Konwencji. Sprawa dotyczyła osadzenia w warunkach przeludnienia (poniżej 3m<sup>2</sup>) w 2009 r. W ciągu najbliższych miesięcy Polska ma przedstawić rozwiązania przyjęte w celu wykonania tego wyroku. Należy podkreślić, że wyrok ETPC w sprawie wiodącej dotyczącej przeludnienia (Orchowski przeciwko Polsce), został wykonany.

## 3. Grabowski v. Polska, 30/06/2015, skarga nr 57722/12

### **Przedłużanie pobytu w schronisku dla nieletnich**

W kwestii wykonania wyroku w sprawie Grabowski przeciwko Polsce, dotyczącego przedłużania pobytu w schronisku dla nieletnich, Komitet Ministrów Rady Europy zaapelował w grudniu 2019 r. do polskich władz o niezwłoczne zakończenie procesu legislacyjnego (zamieszczenie w ustawie o nieletnich przepisu przewidującego obowiązek wydawania orzeczenia sądowego

<sup>842</sup> Informacja RPO za 2017 r., str. 132-133.

w każdym przypadku przedłużenia pobytu w schronisku dla nieletnich) oraz o przedstawienie Komitetowi przed końcem marca 2020 r. aktualnych informacji o postępach w procesie legislacyjnym.

W stanowisku z dnia 16 października 2019 r. Rząd RP wskazał, że projekt z dnia 8 marca 2019 r. ustawy o nieletnich, przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości ma na celu implementację wyroku w sprawie Grabowski p. Polsce.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka w petycji skierowanej w dniu 7 stycznia 2020 r. do Marszałka Senatu RP zwróciła się o podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany art. 27 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich zgodnie z wytycznymi ETPC zawartymi w wyroku Grabowski przeciwko Polsce.

Rzecznik Praw Obywatelskich skieruje zaś wystąpienia do Marszałka Senatu RP oraz Ministra Sprawiedliwości w sprawie prac legislacyjnych mających na celu wykonanie wyroku ETPC.

#### **4. Milka v. Polska i Dejneq v. Polska, 15/09/2015 i 01/06/2017, skargi nr 14322/12 i nr 9635/13**

##### **Nieuzasadnione kontrole osobiste**

W sprawach Milka przeciwko Polsce oraz Dejneq przeciwko Polsce dotyczących kontroli osobistych, Rząd RP przedstawił w dniu 10 lipca 2019 r. zaktualizowany raport z wykonania wyroków. W ocenie Rządu przyjęte środki generalne tj. zmiany legislacyjne, publikacja i rozpowszechnienie wyroku Trybunału, będą wystarczające, by stwierdzić, że Polska wypełniła swoje obowiązki wynikające z art. 46 ust. 1 Konwencji.

Rzecznik Praw Obywatelskich w 2016 r. wystąpił<sup>843</sup> do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu karnego wykonawczego w zakresie, w jakim nie przewidują wydawania formalnej decyzji w sprawie kontroli osobistej skazanego. O poddaniu więźnia kontroli osobistej decyduje funkcjonariusz Służby Więziennej, a więzień nie ma możliwości weryfikacji tej decyzji przez sąd penitencjarny. Trybunał umorzył<sup>844</sup> jednak postępowanie w sprawie z wniosku RPO dotyczącego braku kontroli sądowej nad wykonywaniem kontroli osobistej skazanego.

W dniu 18 września 2019 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka przedstawiła Komitetowi Ministrów Rady Europy swoje stanowisko w sprawach Milka przeciwko Polsce i Dejneq przeciwko Polsce. Rekomendacje HFPC dotyczą wprowadzenia do Kodeksu karnego wykonawczego obowiązku wydawania decyzji przez dyrektorów jednostek penitencjarnych o dokonywaniu kontroli osobistych; wprowadzenia obowiązku sporządzania protokołów oraz rejestrów z dokonania każdej kontroli osobistej; wprowadzenia możliwości złożenia skargi do sądu penitencjarnego na dokonaną kontrolę osobistą celem zbadania jej zasadności, prawidłowości i legalności; wprowadzenia możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za dokonaną kontrolę osobistą, która byłaby nielegalna, nieprawidłowa lub bezzasadna. Rząd RP przedstawił w dniu 1 października 2019 r. odpowiedź na wystąpienie HFPC, podtrzymując swoje stanowisko zawarte w najnowszym raporcie z wykonania tego wyroku.

<sup>843</sup> KMP.571.83.2014 z 21 stycznia 2016 r.

<sup>844</sup> Postanowienie TK z 26 listopada 2019 r., sygn. akt K 5/16.

## 5. M.C. v. Polska, 03/03/2015, skarga nr 23692/09

### **Nieludzkie i poniżające traktowanie przez współosadzonych**

W sprawie M.C. przeciwko Polsce dotyczącej braku ochrony skarżącego przed niehumanitarnym i poniżającym traktowaniem ze strony współosadzonych oraz braku efektywnego dochodzenia w sprawie, Rząd RP przekazał w dniu 2 sierpnia 2019 r. zaktualizowany raport z wykonania wyroku, stwierdzając jednocześnie, że dalsze środki generalne nie są konieczne w tej sprawie.

## 6. Pugzlyš v. Polska, 14/06/2016, skarga nr 446/10

### **Poniżające traktowanie oraz karanie**

W dniu 9 października 2019 r. został przekazany zaktualizowany raport z wykonania wyroku Pugzlyš przeciwko Polsce, dotyczącego utrzymywania reżimu dla skazanych niebezpiecznych oraz umieszczenia skarżącego w metalowej klatce, skutego kajdankami, podczas rozpraw sądowych, W raporcie tym podano, że wszystkie środki generalne zostały zbadane przez Komitet Ministrów w ramach grupy spraw Horych przeciwko Polsce i zostały uznane za skuteczne w celu przyjęcia rezolucji końcowej.

## 7. Kanciał v. Polska, 23/05/2019, skarga nr 37023/13

### **Sprawa dotycząca nieuzasadnionego użycia środków przymusu podczas zatrzymania**

ETPC wydał wyrok w sprawie przemocy stosowanej przez policję podczas zatrzymania osoby podejrzewanej o porwanie (która, jak się okazało, nie była w to przestępstwo zaangażowana). Trybunał stwierdził, że użycie wobec skarżącego siły fizycznej oraz rażenie go paralizatorem kiedy już został skuty było nieuzasadnione, a tym samym stanowiło przejaw nadmiernej brutalności i pogwałcenie prawa polskiego. Trybunał stwierdził także, że postępowanie mające wyjaśnić okoliczności odniesienia przez skarżącego obrażeń było nierzetelne oraz że prokurator zaniechał wyjaśnienia okoliczności, w jakich obrażenia zostały zadane, poprzestając jedynie na stwierdzeniu, że zatrzymanie odbyło się z zgodzie z procedurą.

W związku z tym Trybunał uznał, że Polska naruszyła art. 3 EKPC statuujący zakaz tortur lub innego niehumanitarnego lub poniżającego traktowania. Przypomniał, że funkcjonariusze państwowi nie tylko mają obowiązek niestosowania tortur oraz innego niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, ale mają także obowiązek wszechstronnego wyjaśnienia przypadków, gdy jednak do nich dojdzie i pociągnięcia sprawców do odpowiedzialności. W ocenie Trybunału, Polska tego obowiązku nie wypełniła.

## 8. Słomka v. Polska, 06/12/2018, skarga nr 68924/12

### **Sprawa dotycząca mechanizmu wymierzania kar porządkowych przez sądy**

Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok w sprawie Słomka przeciwko Polsce, w którym uznał, że kara porządkowa 14 dni pozbawienia wolności dla Pana Adama Słomki za naruszenie powagi sądu, które nastąpiło w chwili ogłoszenia wyroku, stanowiła naruszenie prawa do wolności.

ści wyrażania opinii. Poza stwierdzeniem ograniczenia swobody wypowiedzi, ETPCZ zaakcentował również kwestię naruszenia prawa do rzetelnego postępowania sądowego wobec skarżącego w postępowaniu powadżonym przed sądem krajowym z uwagi na fakt, iż karę porządkową wymierzył skarżącemu ten sam skład sądu, którego powadze skarżący miał wcześniej uchybić.

W związku z powyższym wyrokiem Rzecznik zauważył, że sposób ukształtowania mechanizmu wymierzania kar porządkowych przez polskie sądy jest problemem strukturalnym i wymaga pilnej zmiany art. 49 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Zgodnie z obecnym brzmieniem tego przepisu, w razie naruszenia powagi, spokoju lub porządku czynności sądowych albo ubliżenia sądowi, innemu organowi państwowemu lub osobom biorącym udział w sprawie, sąd może ukarać winnego karą porządkową grzywny w wysokości do 3 000 zł lub karą pozbawienia wolności do czternastu dni. Natomiast osobie pozbawionej wolności, w tym także tymczasowo aresztowanej, można wymierzyć karę przewidzianą w przepisach o wykonywaniu kary pozbawienia wolności albo w przepisach o wykonywaniu tymczasowego aresztowania. Zdaniem Rzecznika przewidziane w ustawie kary mogą stanowić dotkliwą ingerencję w życie osoby ukaranej. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o podjęcie stosownej inicjatywy legislacyjnej.

## 9. Grzęda v. Polska, skarga nr 43572/18

### **Arbitralne przerwanie mandatu członka KRS oraz brak możliwości zaskarżenia tego środka na drodze sądowej**

Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do rozpoznawanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka sprawy Grzęda przeciwko Polsce i przedstawił list tzw. „przyjaciela sądu” (*amicus curiae*). Sprawa została wniesiona przez sędziego, wybranego w 2016 r. do Krajowej Rady Sądownictwa, któremu w wyniku uchwalonej w grudniu 2017 r. nowelizacji przerwano czteroletnią kadencję, mimo że taki czas jej trwania określa wprost Konstytucja. Skarżący zarzucił Polsce arbitralne przerwanie mandatu członka KRS oraz brak możliwości zaskarżenia tego środka na drodze sądowej, tj. naruszenie przysługującego mu na mocy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka: prawa do sądu (art. 6 ust. 1 EKPC) oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 EKPC).

W ocenie Rzecznika nowo obsadzona KRS zrezygnowała ze swej konstytucyjnej roli, nie chroni niezawisłości sądów, nie protestuje, gdy politycy usiłują wywierać wpływ na treść orzeczeń sądowych, nie chroni sędziów przed represjami podejmowanymi wobec nich, w tym bezpodstawnymi postępowaniami dyscyplinarnymi, czy środkami o charakterze administracyjnym.

## 10. Xero Flor v. Polska, skarga nr 4907/18

### **Status sędziego Trybunału Konstytucyjnego**

Skarżąca firma zajmuje się produkcją trawy w rollach. W związku ze szkodami poniesionymi w wyniku działań dzików i jeleni spółka weszła w spór ze Skarbem Państwa. W efekcie wniosła do Trybunału Konstytucyjnego skargę dotyczącą przepisów Prawa łowieckiego i aktów wykonawczych dotyczących szkód wyrządzonych przez dzikie zwierzęta. Postanowieniem z dnia 5 lipca 2017 r. Trybunał umorzył postępowanie. W składzie, który wydał orzeczenie, zasiadał Mariusz Muszyński.

W skardze do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zarzucono m.in. naruszenie art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który gwarantuje prawo do rzetelnego procesu sądowego. Skarżący zarzucił, że orzekający w sprawie sędzia Muszyński został wybrany na stanowisko z naruszeniem przepisów konstytucyjnych. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym może być poddane analizie pod kątem konwencyjnych gwarancji rzetelnego procesu (art. 6), jeżeli jego wynik ma decydujące znaczenie dla ochrony praw obywateli.

Ze względu na kluczowy dla ochrony praw człowieka i ładu konstytucyjnego charakter sprawy, Rzecznik skierował do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wniosek o możliwość przedstawienia opinii w tej sprawie i podkreślił, że zasiadanie w składzie TK osoby wybranej z naruszeniem prawa powoduje pogwałcenie prawa jednostek do sprawiedliwego procesu sądowego gwarantowanego przez art. 45 Konstytucji i art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. RPO zauważył, że wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w opisywanej sprawie może mieć kluczowe znaczenie dla ochrony polskiego systemu konstytucyjnego i demokracji.

## **11. Ástráðsson v. Islandia, skarga nr 26374/18.**

### **Procedura powołania sędziów**

Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do sprawy Ástráðsson przeciwko Islandii toczącej się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu. Sprawa została przyjęta do rozpoznania przez Wielką Izbę (17 sędziów) ETPC w wyniku zakwestionowania przez Islandię wyroku ETPC w składzie izby (7 sędziów). Jest to rodzaj nadzwyczajnego odwołania, które rozpoznawane jest tylko w sprawach najważniejszych dla ochrony praw człowieka.

Obywatel Islandii pan Ástráðsson poskarżył się najpierw do swojego Sądu Najwyższego, a potem do ETPCz, że jego sprawę w sądzie rozpatrywał skład, w którym była osoba powołana niezgodnie z zasadami islandzkiego prawa. A zatem nie zagwarantowano mu rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem, tak jak to gwarantuje Europejska Konwencja Praw Człowieka w art. 6 ust.

Islandzka sprawa dotyczy zatem zagadnień, które są niezwykle ważne i aktualne w Polsce, zwłaszcza w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 19 listopada 2019 r. w polskiej sprawie A.K. i inni (C-585, 624 i 625/18), kolejnych orzeczeń Sądu Najwyższego oraz czynności podejmowanych przez sądy powszechne, a także reakcji organów władzy ustawodawczej i wykonawczej (wzmoczenie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów, procedowanie ustawy uniemożliwiającej realizację wyroku TSUE).

## **12. Strand Lobben i inni v. Norwegia, 10/09/2019, skarga nr 37283/13**

### **Odebranie władzy rodzicielskiej**

Sprawa, w której Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok, dotyczyła decyzji sądu norweskiego o odebraniu władzy rodzicielskiej matce i pozwoleniu rodzinie zastępczej na adopcję jej syna.



Trybunał stwierdził, że decyzje o odebraniu władzy rodzicielskiej oraz pozwoleniu na adopcję jednoznacznie wpłynęła na prawo skarżących do poszanowania ich życia prywatnego i rodzinnego. Mimo że ingerencja była zgodna z prawem oraz uzasadniona ochroną zdrowia i obyczajów, a także prawami i wolnościami syna skarżącej, to władze krajowe nie próbowały przeprowadzić prawdziwego testu wyważenia między interesami dziecka oraz jego biologicznej rodziny ani wziąć pod uwagę rozwoju w rodzinie swojej matki, a mianowicie, że w między czasie wyszła za mąż i miała drugie dziecko. Sądy nigdy nie wzięły na poważnie możliwości jego powrotu do biologicznej rodziny.

Trybunał zauważył, że decyzje zostały oparte na ustaleniu niezdolności matki do odpowiedniej opieki nad synem z uwagi na jego szczególne potrzeby jako narażone dziecko. Mimo to, decyzje oparte zostały na braku związku psychicznego matki z dzieckiem i ich znikomym kontakcie, ponieważ spotkania w ramach utrzymywania kontaktów między matką i synem po jego umieszczeniu w rodzinie zastępczej były nieliczne i odległe, zawsze w obecności matki zastępczej i kuratora – nie mogły więc doprowadzić do zawiązania relacji. Ich celem nigdy nie było przywrócenie dziecka do biologicznej rodziny. Nadto zgromadzono zbyt mały materiał dowodowy co do zdolności do opieki matki dziecka. W końcu, decydujące znaczenie miało szczególne potrzeby syna skarżącej jako narażonego dziecka. Sądy jednak nie przeprowadziły żadnej dogłębnej analizy charakteru jego narażenia, ani wyjaśnienia jak mógł nadal być narażony pomimo państwowej opieki nad nim od trzeciego tygodnia życia.

Z tych przyczyn, postępowanie sądowe nie zagwarantowało należytej analizy wszystkich poglądów i interesów. Postępowaniu nie towarzyszyły zatem gwarancje, które mogłyby odpowiadać wadze ingerencji oraz powadze interesów do wyważenia. W konsekwencji, Trybunał stwierdził 13 głosami do 4 naruszenie Artykułu 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w stosunku do obu skarżących: matki i syna.

### **13. Olewnik-Cieplińska i Olewnik v. Polska, 05/09/2019, skarga nr 20147/15**

#### **Sprawa dotycząca odpowiedzialności polskich władz w związku z porwaniem i zabójstwem K. Olewnika**

ETPC wydał wyrok w sprawie dotyczącej działań służb państwowych w następstwie porwania i zabójstwa p. Krzysztofa Olewnika. Trybunał wprost stwierdził, że policja i prokuratura działały w sposób opieszwały i wadliwy, w szczególności nie przeprowadziły istotnych dowodów lub przeprowadziły je po wielu miesiącach. Jak zaznaczył Trybunał, podjęcie odpowiednich działań we właściwym czasie mogło doprowadzić do zidentyfikowania porywaczy Krzysztofa Olewnika kiedy ten jeszcze żył, a tym samym do uwolnienia go. Trybunał podkreślił ponadto, że pomimo upływu niemal 17 lat od jego porwania, do tej pory wszystkie okoliczności tej sprawy nie zostały wyjaśnione.

W związku z tym Trybunał uznał, że Polska winna jest naruszenia art. 2 EKPC, który statuuje prawo do życia. Zgodnie z przepisem tym, organy państwa nie tylko muszą powstrzymać się od intencjonalnego i nielegalnego zabijania, ale także mają obowiązek odpowiedniego dbania o życie osób znajdujących się w ich jurysdykcji. W ocenie Trybunału, Polska tego obowiązku nie wypełniła.

## 14. Kunert v. Polska, 04/04/2019, skarga nr 8981/14

### **Sprawa dotycząca dochodzenia odszkodowania za nieodpowiednie warunki pozbawienia wolności**

Skarżący dochodził odszkodowania przed sądem polskim, lecz jego apelacja została zwrócona, bowiem nie dołączył jej odpisu i nie uzupełnił tego braku formalnego w terminie.

W wyroku Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził brak naruszenia art. 6 EKPC statuującego prawo do rzetelnego procesu sądowego. Podkreślił, że w jego ocenie skarżący powinien był wiedzieć, że pisma w postępowaniu cywilnym należy składać wraz z odpisami, zaś zwrócenie apelacji było wynikiem braku dołożenia przez niego należytej staranności w postępowaniu. W ocenie Trybunału, przepisy polskie nie ograniczają w sposób nadmierny dostępu do sądu.



# CZĘŚĆ IV Załączniki

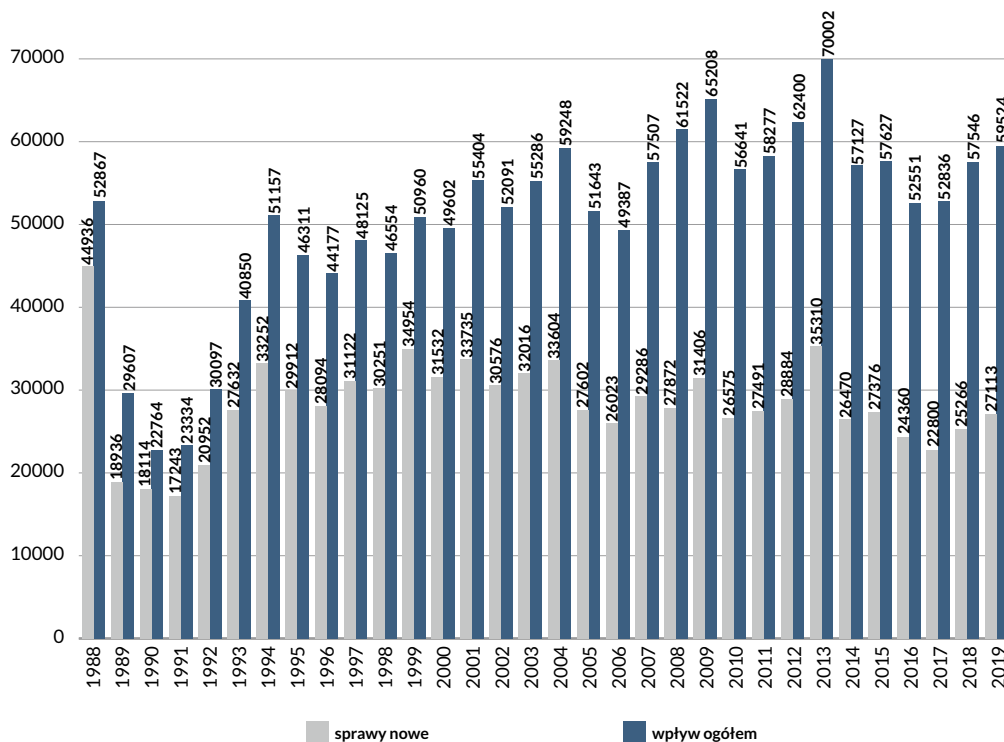
## Dane informacyjno-statystyczne

## Wpływ do Rzecznika Praw Obywatelskich

	1.01. - 31.12. 2019
Wpływ ogółem	59 524
Sprawy nowe	27 113
Odpowiedzi w sprawach podjętych przez RPO	13 095

W 2019 roku w Biurze RPO przyjęto **4385 interesantów** oraz przeprowadzono **32 395 rozmowy telefoniczne**, udzielając wyjaśnień i porad.

## Wpływ do Biura RPO w latach 1988-2019

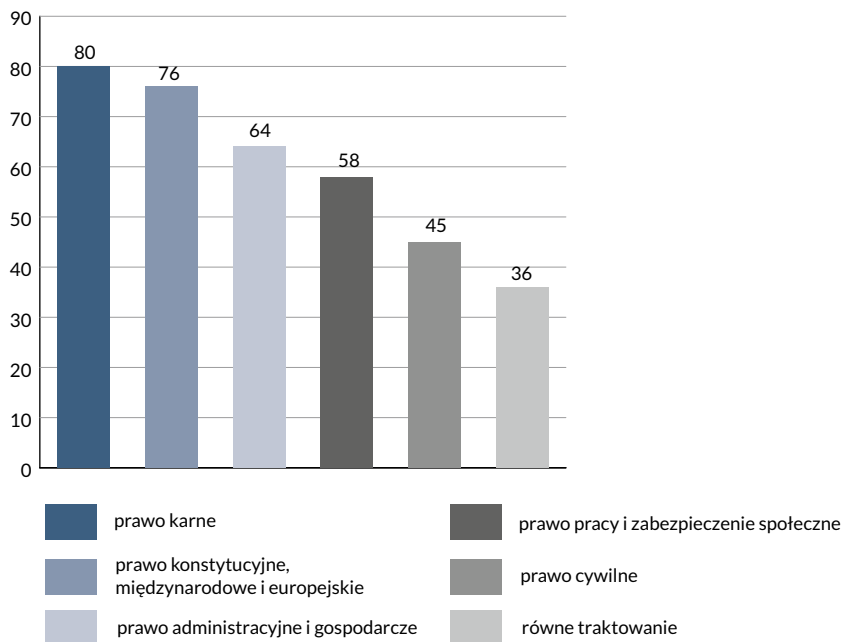


Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:	2019
wystąpień problemowych – w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	184 81
wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z przepisami wyższego rzędu	1
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	8
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	6
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku	4
pytań prawnych do Sądu Najwyższego	2
zawiadomień do Sądu Najwyższego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	2
skarg nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego	4
kasacji w sprawach karnych	49
skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	6
skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	10
zawiadomień do Naczelnego Sądu Administracyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	1
skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	21
przystąpień do postępowania sądowego	68
przystąpień do postępowania administracyjnego	8
żądań wszczęcia postępowania przygotowawczego	2
żądań wszczęcia postępowania administracyjnego	1
żądań wszczęcia postępowania cywilnego	11
<b>Razem</b>	<b>388</b>

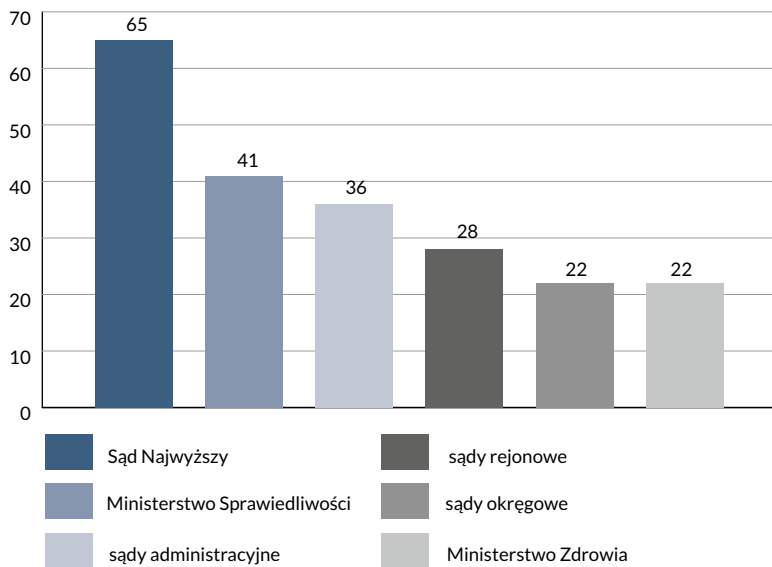
**Spośród 388 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia skierowanych przez RPO w 2019 roku najwięcej dotyczyło spraw z zakresu:**

Problematyka	Liczba	%
prawa karnego	80	19,6
prawa konstytucyjnego, międzynarodowego i europejskiego	76	18,6
prawa administracyjnego i gospodarczego	64	15,6
prawa pracy i zabezpieczenia społecznego	58	14,2
prawa cywilnego	45	11,0
równego traktowania	36	8,8

## Rozkład problematyki w wystąpieniach generalnych



## Główni adresaci wystąpień Rzecznika

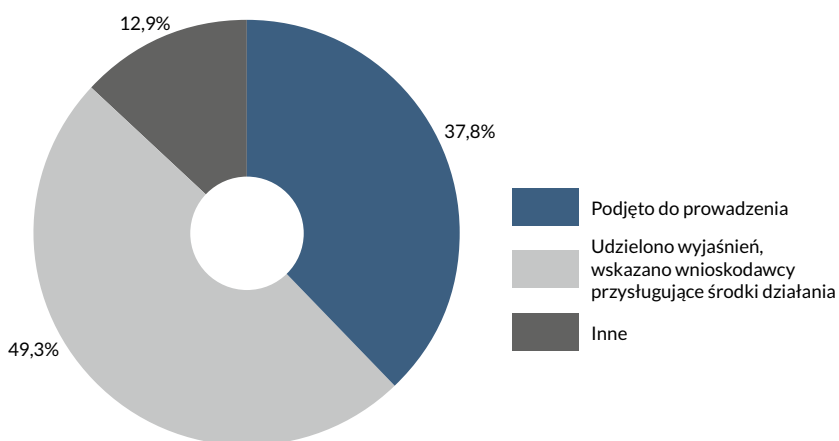


## Sprawy rozpatrzone w 2019 roku

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 27 242 spraw, w tym:

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	<b>Razem</b>	<b>10 308</b>	<b>37,8</b>
	2	podjęto do prowadzenia	9 148	33,6
	3	w tym: z inicjatywy RPO	579	
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	<b>Razem</b>	<b>13 438</b>	<b>49,3</b>
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	13 438	49,3
Inne	6	<b>Razem</b>	<b>3 496</b>	<b>12,9</b>
	7	przekazano wnioski wg właściwości	617	2,3
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	1 459	5,4
	9	nie podjęto <sup>845</sup>	1 420	5,2
<b>Razem</b>		<b>27 242</b>	<b>100,0</b>	

Sposób rozpatrzenia spraw w 2019 r.



<sup>845</sup> Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.



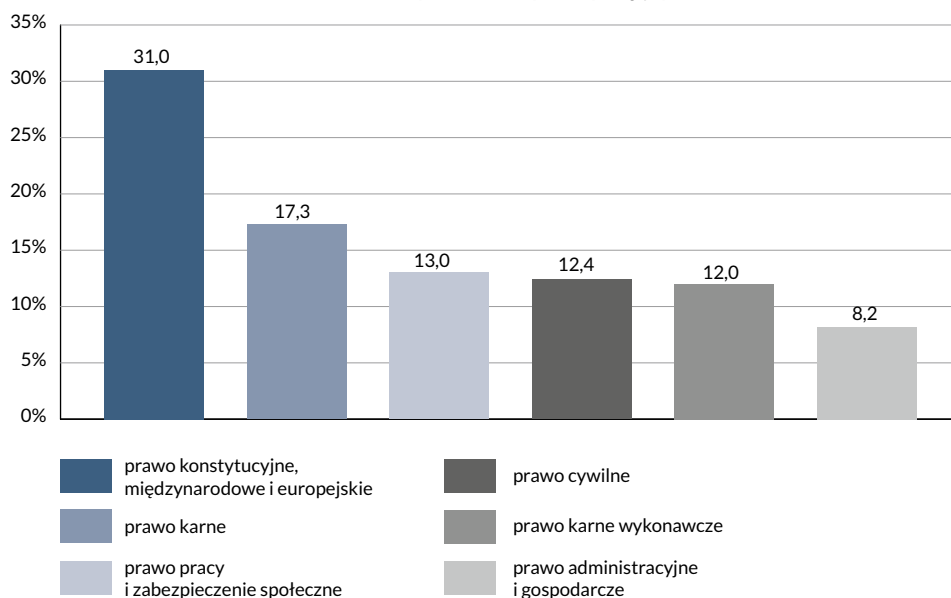
**Spośród 27 242 spraw rozpatrzonych najwięcej było spraw z zakresu:**

Problematyka	Liczba	%
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	6 341	23,3
prawo karne	5 821	21,3
prawo cywilne	4 047	14,9
prawo karne wykonawcze	3 698	13,6
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	3 123	11,5
prawo administracyjne i gospodarcze	2 935	10,8
inne	1 277	4,6

**Z 27 242 spraw rozpatrzonych w 2019 roku podjęto do prowadzenia 10 308, w tym najwięcej było spraw z zakresu:**

Problematyka	Liczba	%
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	3 186	31,0
prawo karne	1 779	17,3
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	1 342	13,0
prawo cywilne	1 278	12,4
prawo karne wykonawcze	1 237	12,0
prawo administracyjne i gospodarcze	850	8,2
inne	636	6,1

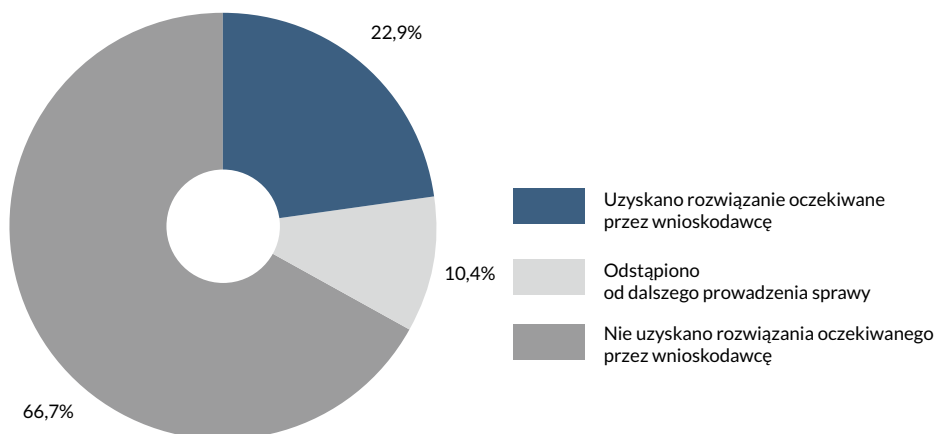
**Przedmiotowy rozkład spraw podjętych**



**Zakończono postępowanie w 7241 sprawach podjętych w roku 2019 i latach poprzednich.**

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich	1	<b>Razem</b>	<b>1 659</b>	<b>22,9</b>
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	898	12,4
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	761	10,5
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	<b>Razem</b>	<b>751</b>	<b>10,4</b>
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	421	5,8
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	330	4,6
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	<b>Razem</b>	<b>4 831</b>	<b>66,7</b>
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	4 113	56,8
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	658	9,1
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	60	0,8
<b>Razem</b>			<b>7 241</b>	<b>100,0</b>

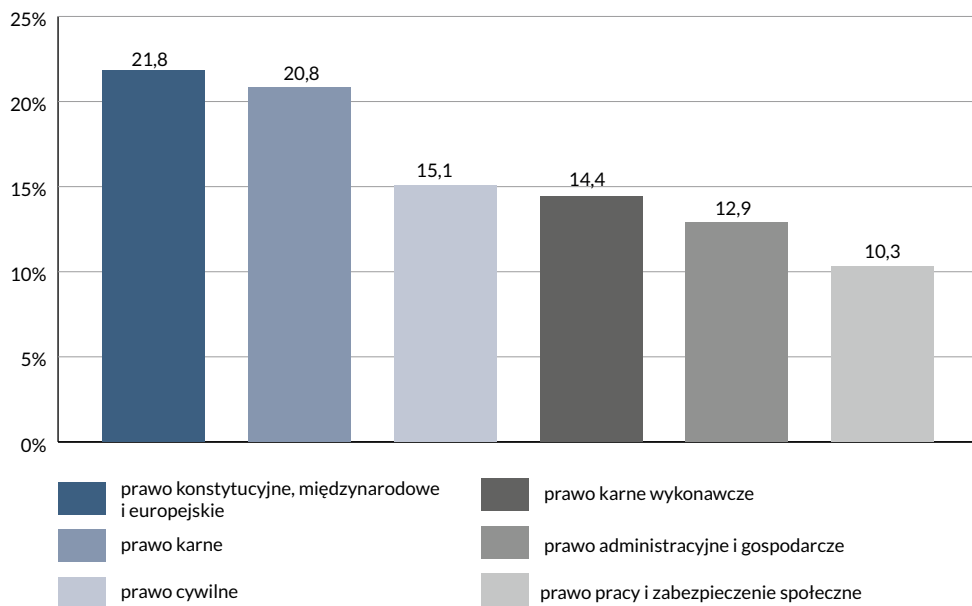
**Zakończenie spraw podjętych**



## Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2019 r.

	Problematyka	Liczba	%
1	prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	5 901	21,8
2	prawo karne	5 626	20,8
3	prawo karne wykonawcze	3 903	14,4
4	prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	2 795	10,3
5	prawo cywilne	4 087	15,1
6	prawo administracyjne i gospodarcze	3 520	12,9
7	równe traktowanie	688	2,5
8	Krajowy Mechanizm Prewencji	80	0,3
9	ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	285	1,1
10	inne	228	0,8
<b>Razem</b>		<b>27 113</b>	<b>100,0</b>

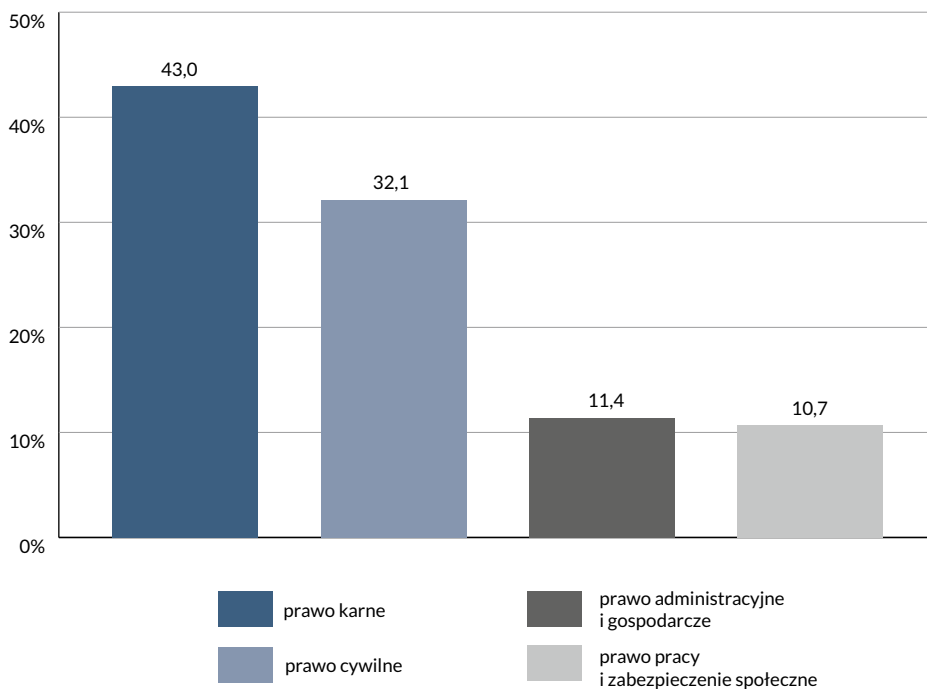
Główne problematyki spraw nowych w 2019 r.



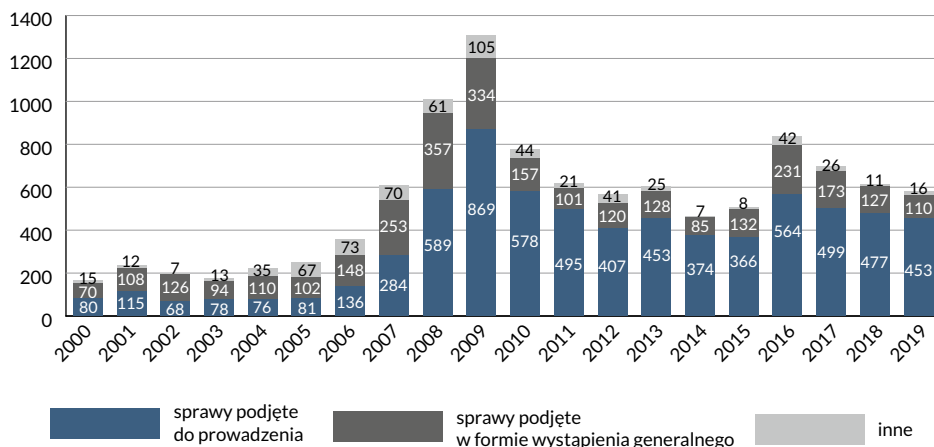
**Przedmiot wniosków dot. skarg nadzwyczajnych skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich (według właściwości zespołów merytorycznych).**

Problematyka	2019
prawo karne	1 357
prawo karne wykonawcze	1
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	337
prawo cywilne	1 010
prawo administracyjne i gospodarcze	361
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	51
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	17
inne	19
<b>Razem</b>	<b>3 153</b>

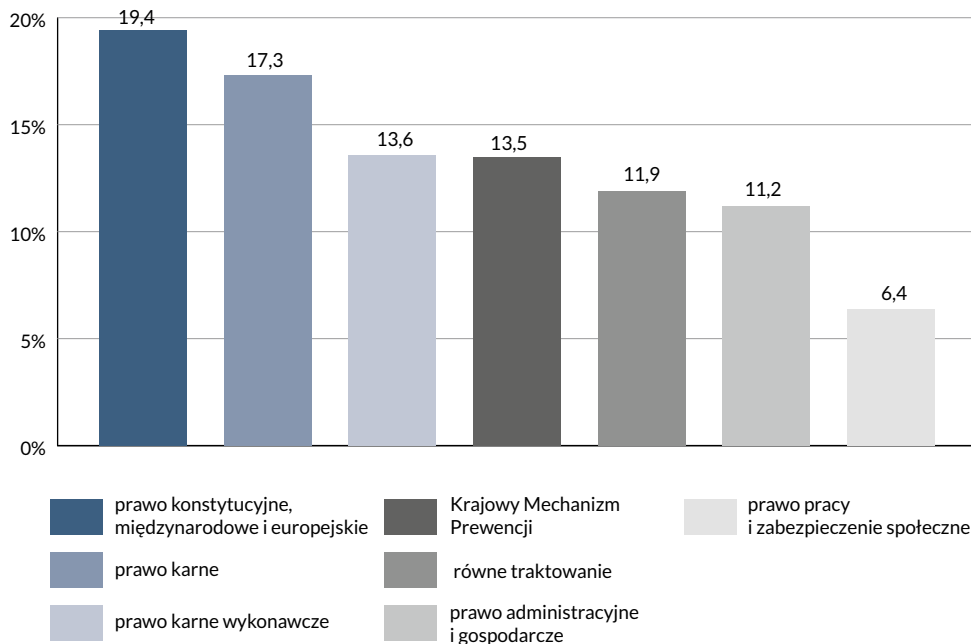
**Wiodące problematyki wniosków dotyczących skarg nadzwyczajnych**



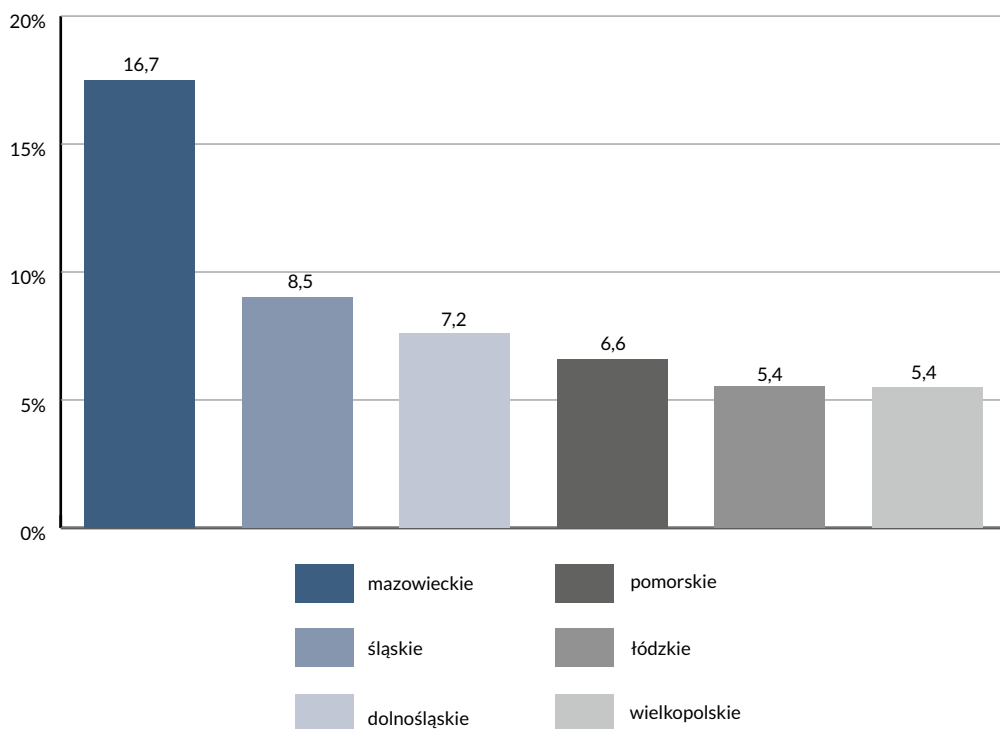
## Sprawy rozpatrzone z inicjatywy Rzecznika



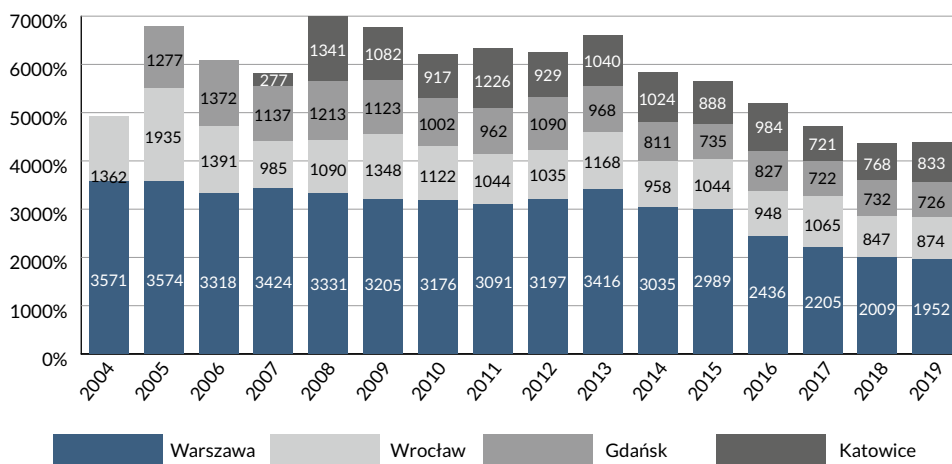
## Rozkład problemowy spraw z inicjatywy Rzecznika



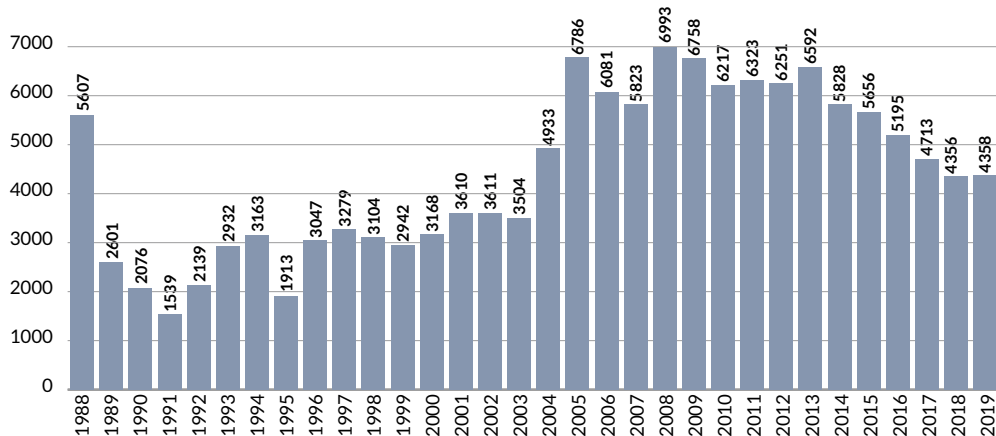
## Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw



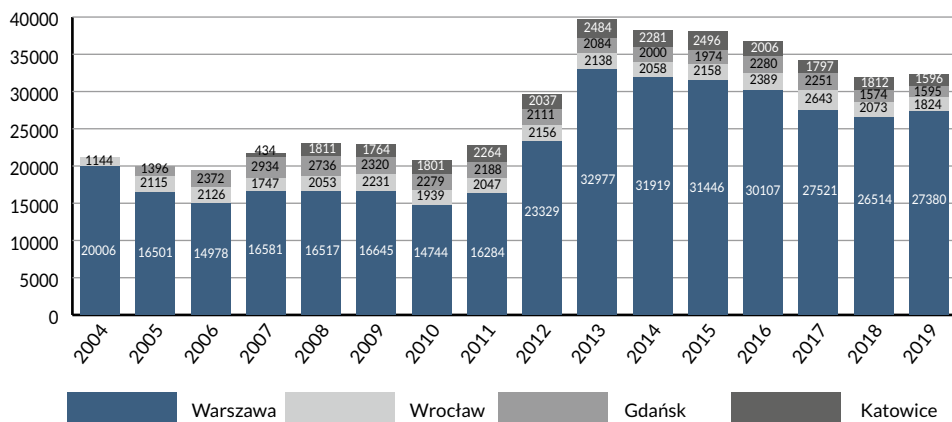
## Przyjęcia interesantów



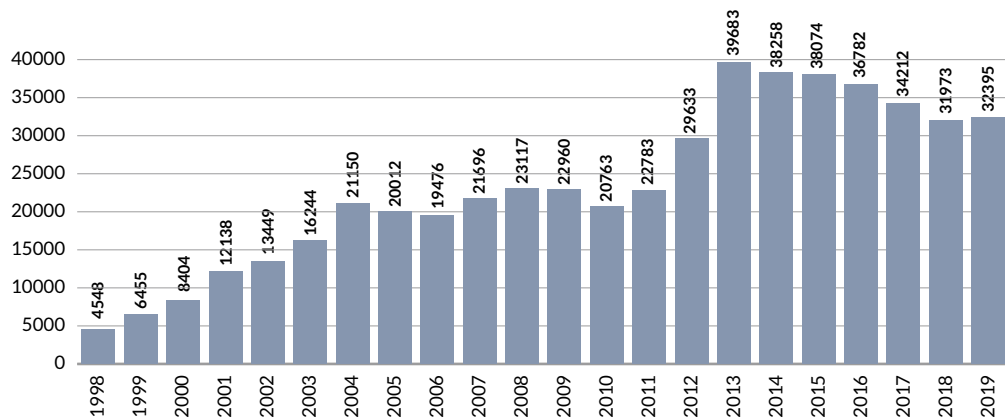
## Przyjęcia interesantów w latach 1988-2019



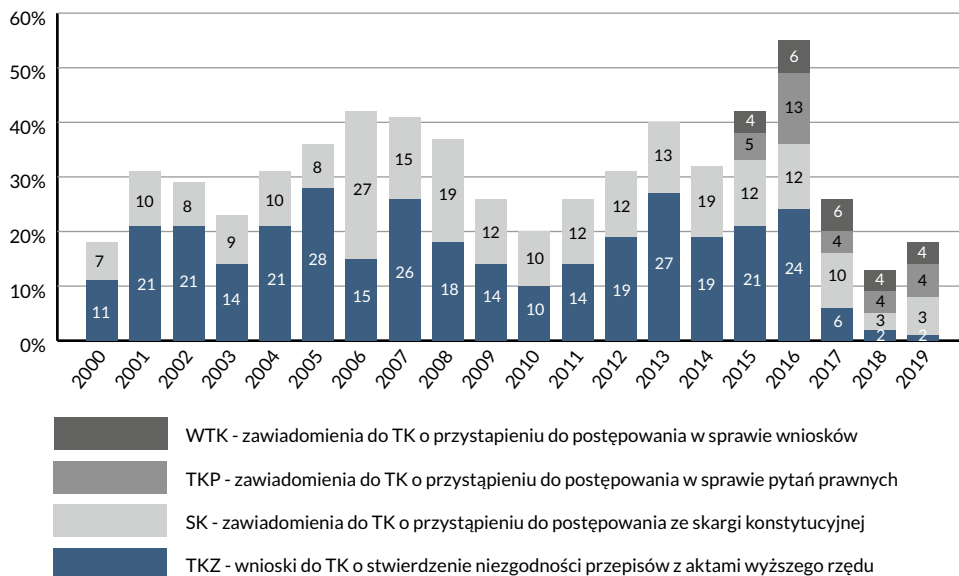
## Porady udzielane telefonicznie



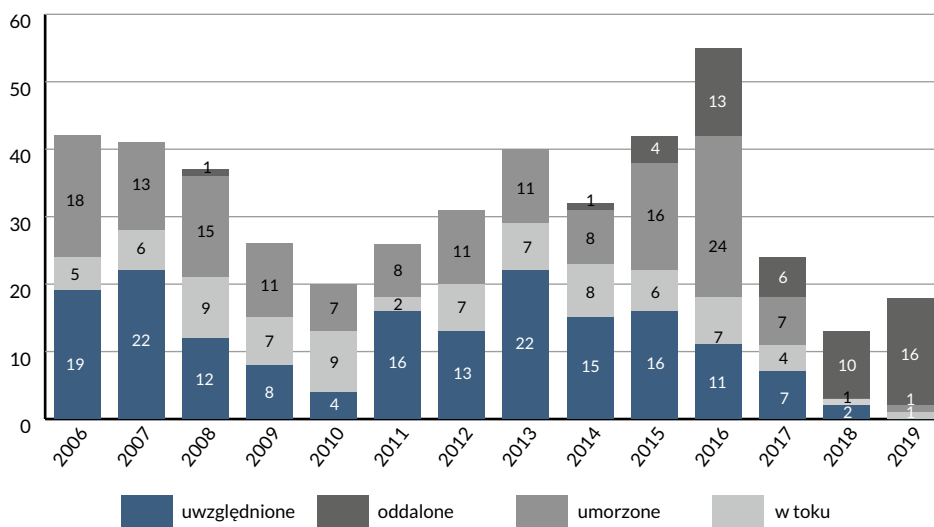
## Przyjęcia udzielane telefonicznie w latach 1998-2019



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



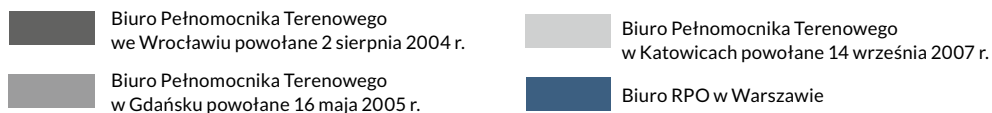
## Rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, skarg konstytucyjnych oraz wniosków i pytań prawnych do których przystąpił Rzecznik<sup>846</sup>



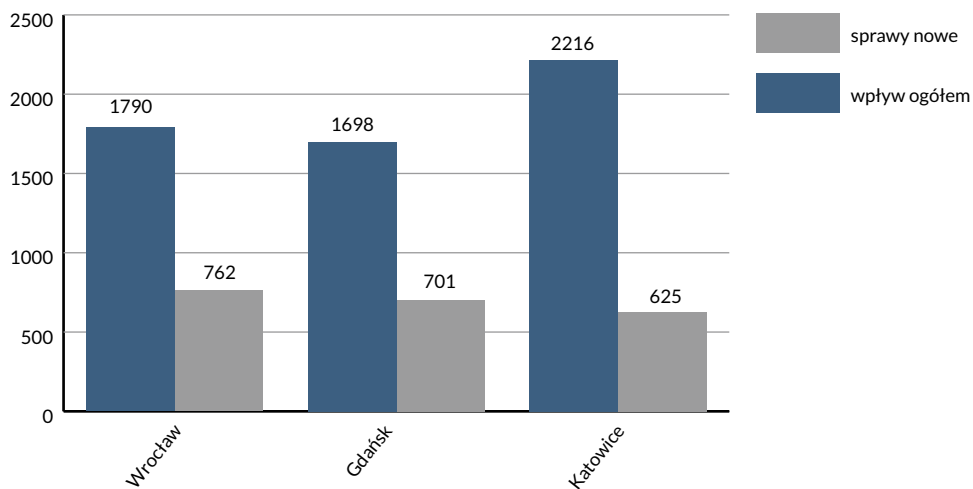
<sup>846</sup> Wykres pokazuje jaki jest stan na dzień 31 grudnia 2019 r. wszystkich spraw skierowanych przez RPO do TK. Dane przedstawione są w podziale na lata, w których wnioski te były zgłaszane przez Rzecznika. W 2017 r. w 2 sprawach nie dopuszczono Rzecznika do udziału w postępowaniu.



## Biura Pełnomocników Terenowych

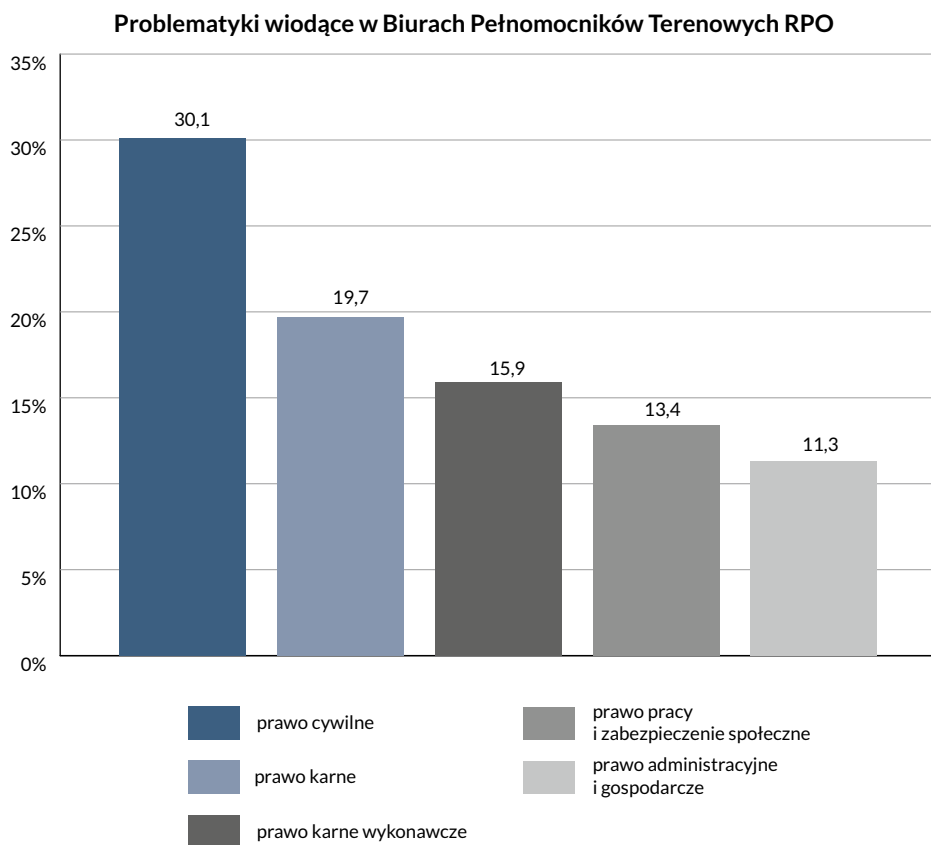


## Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych



Największy wpływ nowych wniosków w Biurach Pełnomocników Terenowych dotyczył spraw z zakresu:

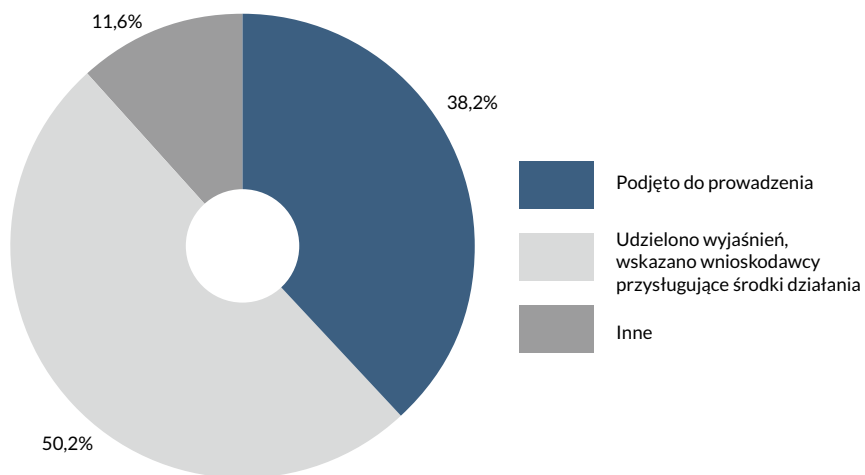
Problematyka	Liczba	%
prawo cywilne	628	30,1
prawo karne	412	19,7
prawo karne wykonawcze	332	15,9
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	279	13,4
prawo administracyjne i gospodarcze	235	11,3



**W okresie objętym Informacją w Biurach Pełnomocników Terenowych rozpatrzono 2 228 spraw, w tym:**

Sposób rozpatrzenia		Liczba	%
-	podjęto do prowadzenia	851	38,2
-	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	1 118	50,2
-	przekazano wniosek wg właściwości	22	1,0
-	zwrócono się o uzupełnienie wniosku	99	4,4
-	nie podjęto	138	6,2

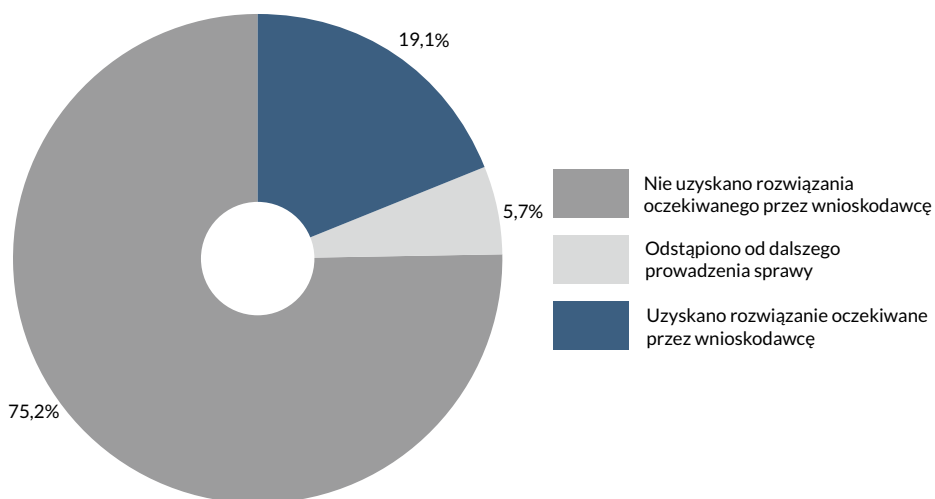
**Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO**



W biurach pełnomocników terenowych RPO zakończono postępowanie w 698 sprawach podjętych w 2019 r. i w latach poprzednich.

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	<b>1</b>	<b>Razem (2+3)</b>	<b>133</b>	<b>19,1</b>
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	118	16,9
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	15	2,2
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	<b>4</b>	<b>Razem (5+6)</b>	<b>40</b>	<b>5,7</b>
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	12	1,7
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	28	4,0
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	<b>7</b>	<b>Razem (8+9+10)</b>	<b>525</b>	<b>75,2</b>
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	510	73,1
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	5	0,7
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	10	1,4
<b>Razem</b>			<b>698</b>	<b>100,0</b>

#### Zakończenie spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO



## Wizyty i spotkania w kraju

### Wizytacje prewencyjne w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w miejscach detencji

1.	Komisariat Policji w Markach - badanie prewencyjne.	28.01.2019 r.
2.	Dom Pomocy Społecznej dla Kombatantów w Warszawie, udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej – badanie prewencyjne.	29-30.01.2019 r.
3.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Zgierzu – badanie prewencyjne.	04-05.02.2019 r.
4.	Dom Seniora 70 Plus sp. z o.o. w Konstancynie Łódzkim - badanie prewencyjne.	05-06.02.2019 r.
5.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Rusinowie Koneckim – badanie prewencyjne.	11-12.02.2019 r.
6.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Przysusze – badanie prewencyjne.	13.02.2019 r.
7.	Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie – badanie prewencyjne.	18-20.02.2019 r.
8.	Zakład Karny w Siedlcach – badanie prewencyjne.	25.02.2019 r.
9.	Areszt Śledczy w Radomiu – badanie prewencyjne.	26.02.2019 r.
10.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Myśliborzu - badanie prewencyjne.	04.03.2019 r.
11.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Renicach - badanie prewencyjne.	05-07.03.2019 r.
12.	Zakład Karny w Opolu Lubelskim - badanie prewencyjne.	11-14.03.2019 r.
13.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia w Komendzie Powiatowej Policji w Gnieźnie - badanie prewencyjne.	18.03.2019 r.
14.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Antoniewie - badanie prewencyjne.	19-20.03.2019 r.
15.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Józwikowie - badanie prewencyjne.	25-27.03.2019 r.
16.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy im. J. Korczaka w Kwidzynie – badanie prewencyjne.	01-02.04.2019 r.
17.	Placówka Całodobowej Opieki - Dom Seniora Elite Prestige w Liczu – badanie prewencyjne.	03.04.2019 r.
18.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Strzelnie – badanie prewencyjne.	08-10.04.2019 r.

19.	Komisariat Policji w Kruszwicy – badanie prewencyjne.	11.04.2019 r.
20.	Komisariat Policji w Serocku – badanie prewencyjne.	15.04.2019 r.
21.	Komisariat Policji w Wieliszewie – badanie prewencyjne.	16.04.2019 r.
22.	Zakład Opiekuńczo-Lecznicy „Dom Rodzinny” w Nowym Dworze Mazowieckim - badanie prewencyjne.	29-30.04.2019 r.
23.	Komisariat Policji we Wrocławiu-Krzykach – badanie prewencyjne.	06.05.2019 r.
24.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy im. Matki Teresy Potockiej we Wrocławiu - badanie prewencyjne.	07-09.05.2019 r.
25.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Działdowie – badanie prewencyjne.	13.05.2019 r.
26.	Placówka Całodobowej Opieki „Labirynt” w Olsztynie – badanie prewencyjne.	14.05.2019 r.
27.	Dom Pomocy Społecznej Nad Potokiem im. Bohdany „Danuty” Kijewskiej w Radomiu – badanie prewencyjne.	20-22.05.2019 r.
28.	VI Komisariat Policji w Łodzi- badanie prewencyjne.	27.05.2019 r.
29.	II Komisariat Policji w Łodzi – badanie prewencyjne.	28.05.2019 r.
30.	Areszt Śledczy w Dzierżoniowie – badanie prewencyjne.	03-05.06.2019 r.
31.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Żyrardowie -badanie prewencyjne.	10.06.2019 r.
32.	Zakład Poprawczy im. Józefa Wieczorkowskiego w Studzieńcu – badanie prewencyjne.	11-13.06.2019 r.
33.	Placówka Pielęgnacyjno - Opiekuńcza „TIM” w Markach – badanie prewencyjne.	17-18.06.2019 r.
34.	Mazowieckie Specjalistyczne Centrum Zdrowia im. prof. Jana Mazurkiewicza – badanie prewencyjne.	24-26.06.2019 r.
35.	Szpital Neuropsychiatryczny im. prof. Mieczysława Kaczyńskiego w Lublinie – badanie prewencyjne.	01-03.07.2019 r.
36.	III Komisariat Policji w Lublinie – badanie prewencyjne.	04.07.2019 r.
37.	Zakład Karny w Zarębie - badanie prewencyjne.	08-11.07.2019 r.
38.	Komisariat Policji w Jabłonie – badanie prewencyjne.	15.07.2019 r.
39.	Komisariat Policji Warszawa-Wawer – badanie prewencyjne.	17.07.2019 r.
40.	Ośrodek Pomocy Osobom z Problemami Alkoholowymi w Częstochowie – badanie prewencyjne.	22.07.2019 r.
41.	Dom Pomocy Społecznej Zgromadzenia Braci Albertynów w Częstochowie – badanie prewencyjne.	23-25.07.2019 r.
42.	Komisariat Policji w Nasielsku – badanie prewencyjne.	05.08.2019 r.
43.	Komisariat Policji w Nieporęcie – badanie prewencyjne.	06.08.2019 r.
44.	III Komisariat Policji Komendy Miejskiej w Łodzi – badanie prewencyjne.	07.08.2019 r.

45.	IV Komisariat Policji w Łodzi – badanie prewencyjne.	08.08.2019 r.
46.	Dom Pomocy Społecznej Pracownika Oświaty w Warszawie – badanie prewencyjne.	12.08.2019 r.
47.	Dom Pomocy Społecznej „Pod Brzozami” w Warszawie – badanie prewencyjne.	26.08.2019 r.
48.	Placówka Pielęgniacyjno-Opiekuńcza „Dom Seniora” w Osmolicach - badanie prewencyjne.	03-04.09.2019 r.
49.	Placówki całodobowej opieki dla osób przewlekle chorych i osób w podeszłym wieku „Willa Seniorówka” w Strzelcach k. Nałęczowa – badanie prewencyjne.	03-05.09.2019 r.
50.	Zakład Poprawczy w Witkowie – badanie prewencyjne.	09-11.09.2019 r.
51.	Krajowy Ośrodek Psychiatrii Sądowej Nieletnich w Garwolinie – badanie prewencyjne.	16-18.09.2019 r.
52.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Augustowie – badanie prewencyjne.	23-25.09.2019 r.
53.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Nowym Dworze Gdańskim – badanie prewencyjne.	01.10.2019 r.
54.	Placówka Całodobowej Opieki - Dwór Seniora „Zielone Wzgórze” w Koleczkowie – badanie prewencyjne.	02-04.10.2019 r.
55.	Areszt Śledczy w Sosnowcu – badanie prewencyjne.	07-09.10.2019 r.
56.	I Komisariat Policji w Łodzi – badanie prewencyjne.	14.10.2019 r.
57.	Zakład Karny Nr 2 w Łodzi – badanie prewencyjne.	15-17.10.2019 r.
58.	Zakład Karny w Kłodzku – badanie prewencyjne.	21-23.10.2019 r.
59.	Komisariat Policji w Ziębicach – badanie prewencyjne.	24.10.2019 r.
60.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komisariacie Policji Warszawa – Ursynów – badanie prewencyjne.	28.10.2019 r.
61.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Warszawie – badanie prewencyjne.	29-31.10.2019 r.
62.	Dom Pomocy Społecznej „Leśny” w Warszawie – badanie prewencyjne.	04-06.11.2019 r.
63.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Wałbrzychu – badanie prewencyjne.	12.11.2019 r.
64.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Mrowinach – badanie prewencyjne.	13-15.11.2019 r.
65.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy im. św. Siostry Faustyny – badanie prewencyjne.	18-20.11.2019 r.
66.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Koninie – badanie prewencyjne.	19.11.2019 r.
67.	Komisariat Policji w Iłży – badanie prewencyjne.	25.11.2019 r.

68.	Komisariat Policji w Ząbkach – badanie prewencyjne.	27.11.2019 r.
69.	Komisariat Policji w Zielonce – badanie prewencyjne.	28.11.2019 r.
70.	Komisariat Policji w Piaskach – badanie prewencyjne.	02.12.2019 r.
71.	Zakład Karny w Zamościu – badanie prewencyjne.	03-05-12.2019 r.
72.	Policyjna Izba Dziecka w Warszawie – badanie prewencyjne.	11.12.2019 r.
73.	Zakład Opiekuńczo-Lecznicy w Warszawie - badanie prewencyjne.	16-17.12.2019 r.

**Jednostki wojskowe, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Izby Celne, Policja oraz Areszty Śledcze i Zakłady Karne – kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy**

1.	Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie – badanie stanu przestrzegania praw i wolności funkcjonariuszy.	21-23.01.2019 r.
2.	Odprawa rozliczeniowo-zadaniowa kierowniczej kadry Żandarmerii Wojskowej. Kraków.	21.02.2019 r.
3.	11. Pułk Artylerii w Węgorzewa - badanie stanu przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy. Toruń.	25-26.03.2019 r.
4.	Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie, Komenda Powiatowa Policji w Janowie Lubelskim - kontrola przestrzegania praw funkcjonariuszy.	16.05.2019 r.
5.	Akademia Marynarki Wojennej – badanie stanu przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy. Gdynia.	01-03.10.2019 r.

**Szpitalne – badanie przestrzegania praw pacjentów i personelu medycznego**

1.	Dom Pomocy Społecznej w T. – badanie na miejscu indywidualnej sprawy Pana T.K.	08.02.2019 r.
2.	Wizytacja w Polskim Stowarzyszeniu na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym w Skarszewach, Szpitala dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Starogardzie Gdańskim oraz w Wojewódzkim Szpitalu dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Świeciu.	11-12.02.2019 r.
3.	Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Stargardzie Gdańskim - badanie stanu przestrzegania praw pacjentów.	18.02.2019 r.
4.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w wizytacji Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie.	28.03.2019 r.
5.	Wizytacja Podkomisji Stałej ds. zdrowia psychicznego w Mazowieckim Szpitalu Wojewódzkim Drewnica Sp. z o.o. w Ząbkach. Warszawa, Ząbki.	14.05.2019 r.



6.	Spotkanie w Hospicjum „Pallium” w Poznaniu.	21.05.2019 r.
7.	Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Starogardzie Gdańskim – badanie stanu przestrzegania praw pacjenta.	12.06.2019 r.

***Areszty Śledcze, Policyjne Izby Zatrzymań, Izby Wytrzeźwień i Zakłady Karne – badanie przestrzegania praw osób pozbawionych wolności***

1.	Areszt Śledczy w K. – badanie na miejscu sprawy osadzonego J.G.	11.01.2019 r.
2.	Zakład Karny w Czarnem – badanie stanu przestrzegania praw osób z chorobami nowotworowymi przebywających na Oddziale dla przewlekle chorych szpitala w Zakładzie Karnym w Czarnem.	25.02.2019 r.
3.	Jednostki penitencjarne w Łodzi – badanie spraw wnioskowych osób pozbawionych wolności.	25.02.2019 r.
4.	Zakład Karny w Rawiczu – badanie na miejscu praw osób pozbawionych wolności w zakresie opieki medycznej.	27.02.2019 r.
5.	Zakład Karny w Siedlcach i Areszt Śledczy w Radomiu – badanie na miejscu spraw osób pozbawionych wolności w zakresie opieki medycznej.	28.02.2019 r.
6.	Areszt Śledczy w K. - badanie sprawy na miejscu.	05.03.2019 r.
7.	Zakład Karny w B. – badanie sprawy na miejscu (sytuacja skazanego pod względem jego stanu zdrowia, stopnia niepełnosprawności, wymaganych zabiegów o charakterze opiekuńczym, opieki lekarskiej).	21.03.2019 r.
8.	Areszt Śledczy w K. – badanie na miejscu sprawy tymczasowo aresztowanego.	07.05.2019 r.
9.	Areszt Śledczy w W. – badanie na miejscu sprawy osadzonego A.D.	24.05.2019 r.
10.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w wizytacji oddziału terapeutycznego Zakładu Karnego w Rzeszowie.	04.07.2019 r.
11.	Zakład Karny w Rzeszowie - badanie na miejscu wypadku nadzwyczajnego.	26.08.2019 r.
12.	Zakład Karny w R. – badanie sprawy zgonu osadzonego D. K.	06.09.2019 r.
13.	Zakład Karny w Wojkowicach - Oddział Zewnętrzny w Ciągowicach – badanie stanu przestrzegania praw obywatelskich osadzonych.	24.10.2019 r.

***Ośrodki dla Uchodźców oraz Areszty Deportacyjne – badanie przestrzegania praw cudzoziemców***

1.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mniejszością romską w Maszkowicach i Nowym Sączu. Nowy Sącz, Maszkowice.	25.04.2019 r.
2.	Wizytacja osiedla Romskiego w Nowym Sączu i Łącku.	25-26.04.2019 r.

3.	Wizytacja przejścia granicznego w Terespolu.	22-23.09.2019 r.
----	--	------------------

### Wyjazdy terenowe – przyjmowanie skarg obywateli w terenie

1.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Łódź przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	07.01.2019 r.
2.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - z członkami koła Polskiego Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną w Jarosławiu, - spotkanie z mieszkańcami Jarosławia w Bibliotece Miejskiej,	08.01.2019 r.
	-spotkanie z Lubaczowską Radą Seniorów w Biłgorajskim Centrum Kultury nt. „O kłopotach jesieni życia i dobrych sposobach radzenia sobie z nimi”,	09.01.2019 r.
	- spotkanie z mieszkańcami Świdnika, - spotkanie z mieszkańcami w Filii nr 2 Miejskiej Biblioteki Publicznej w Lublinie.	10.01.2019 r.
3.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Poznań przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	09.01.2019 r.
4.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Koszalin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	11.01.2019 r.
5.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	14.01.2019 r.
6.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	18.01.2019 r.
7.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - spotkanie z mieszkańcami Dąbrowy Górniczej w Urzędzie Miasta, - spotkanie z mieszkańcami Łazisk Górnych w Miejskim Domu Kultury,	24.01.2019 r.
	- spotkanie z mieszkańcami Mikołowa w Miejskiej Bibliotece Publicznej.	25.01.2019 r.
8.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	25.01.2019 r.
9.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	28-29.01.2019 r.
10.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	31.01.2019 r.

11.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	31.01.2019 r.
12.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Łodzi przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	04.02.2019 r.
13.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	11.02.2019 r.
14.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	14.02.2019 r.
15.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	15.02.2019 r.
16.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	22.02.2019 r.
17.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	25-26.02.2019 r.
18.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	28.02.2019 r.
19.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	28.02.2019 r.
20.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Łódź przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	04.03.2019 r.
21.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	11.03.2019 r.
22.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Poznań przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	12.03.2019 r.
23.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - spotkanie z mieszkańcami Turku, - spotkanie z mieszkańcami Konina o prawach osób z niepełnosprawnościami,	12.03.2019 r.
	- spotkanie z mieszkańcami Ostrowa Wielkopolskiego, - spotkanie z mieszkańcami Wrześni,	13.03.2019 r.
	- spotkanie z mieszkańcami Śremu, interwencja RPO w sprawie składowiska odpadów w Pyszące, - spotkanie z mieszkańcami Nowego Tomysła,	14.03.2018 r.
	- spotkanie z mieszkańcami Poznania, - spotkanie RPO z młodzieżą Zespołu Szkół nr 2 w Szamotułach i mieszkańcami Szamotuł.	15.03.2019 r.

24.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Koszalin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	14.03.2019 r.
25.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	15.03.2019 r.
26.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	25-26.03.2019 r.
27.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	28.03.2019 r.
28.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	28.03.2019 r.
29.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	29.03.2019 r.
30.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Łódź przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	01.04.2019 r.
31.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	08.04.2019 r.
32.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - spotkanie z mieszkańcami Zambrowa w Miejskim Ośrodku Kultury, - spotkanie z mieszkańcami Ostrowii Mazowieckiej,	09.04.2019 r.
	- spotkanie z mieszkańcami Augustowa w Miejskim Domu Kultury, - spotkanie z mieszkańcami Grajewa w Miejskiej Bibliotece Publicznej, - wizyta w Wielkiej Synagodze w Tykocinie,	10.04.2019 r.
	- spotkanie z mieszkańcami Białegostoku w Centrum Aktywności Społecznej, - spotkanie ze społecznością polskich Tatarów w Kruszyńianach.	11.04.2019 r.
33.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	11.04.2019 r.
34.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	12.04.2019 r.
35.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	15-16.04.2019 r.
36.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	19.04.2019 r.

37.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	25.04.2019 r.
38.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	25.04.2019 r.
39.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Łódź przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	06.05.2019 r.
40.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Poznań przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	08.05.2019 r.
41.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Koszalin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	09.05.2019 r.
42.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	13.05.2019 r.
43.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	17.05.2019 r.
44.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - spotkanie z mieszkańcami Bartoszyc w Bartoszyckim Domu Kultury - spotkanie z mieszkańcami Elbląga w Ratuszu Staromiejskim,	21.05.2019 r. r.
	- spotkanie z mieszkańcami Mrągowa w Mrągowskim Centrum Aktywności Lokalnej, - Spotkanie na Uniwersytecie Trzeciego Wieku w Lidzbarku Warmińskim nt. działań Rzecznika na rzecz osób starszych i ich praw,	22.05.2019 r.
	- spotkanie z mieszkańcami Olsztyna w Olsztyńskim Centrum Organizacji Pozarządowych.	23.05.2019 r.
45.	Kontrola przystosowania Lokali Wyborczych dla osób z niepełnosprawnością. Łódź.	24-26.05.2019 r.
46.	Kontrola Obwodowych Komisji Wyborczych. Kościerzyna, Brusy, Chojnice, Człuchów, Rzeczenica.	25.05.2019 r.
47.	Kontrola Lokali Wyborczych. Chełm.	25.05.2019 r.
48.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	30.05.2019 r.
49.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	30.05.2019 r.

50.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	30.05.2019 r.
51.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	30.05.2019 r.
52.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	31.05.2019 r.
53.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - spotkanie z mieszkańcami Piły w Regionalnym Centrum Kultury-Fabryka Emocji, - spotkanie z mieszkańcami Goleniowa w Miejskiej i Powiatowej Bibliotece Publicznej im. Cypriana Kamila Norwida,	11.06.2019 r.
	- spotkanie z mieszkańcami Białogardu w Białogardzkiej Izbie Tradycji Regionalnej, - spotkanie z mieszkańcami Koszalina w Urzędzie Miasta, - symulacja procesu sądowego z uczniami w Złocięcu,	12.06.2019 r.
	- spotkanie z mieszkańcami Kołobrzegu w Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji, - spotkanie z mieszkańcami Świnoujścia w Galerii Art. Miejski Dom Kultury,	13.06.2019 r.
	- spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z mieszkańcami Szczecina w Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego.	14.06.2019 r.
54.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	10.06.2019 r.
55.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	13.06.2019 r.
56.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszcy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	14.06.2019 r.
57.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	24-25.06.2019 r.
58.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Poznań przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	10.07.2019 r.
59.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Koszalin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	11.07.2019 r.
60.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszcy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	19.07.2019 r.

61.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracownika Biura PT RPO w Katowicach.	22.07.2019 r.
62.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	25.07.2019 r.
63.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	25.07.2019 r.
64.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biuro RPO w Warszawie.	26.07.2019 r.
65.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	29-30.07.2019 r.
66.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	08.08.2019 r.
67.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracownika Biura PT RPO we Wrocławiu.	12.08.2019 r.
68.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	26-27.08.2019 r.
69.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	29.08.2019 r.
70.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	30.08.2019 r.
71.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	09.09.2019 r.
72.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Poznań przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	10.09.2019 r.
73.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Koszalin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	12.09.2019 r.
74.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	20.09.2019 r.
75.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	26.09.2019 r.
76.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	26.09.2019 r.
77.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	27.09.2019 r.
78.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	30.09.2019 r.

79.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracownika Biura PT RPO w Gdańsku.	10.10.2019 r.
80.	Kontrola Lokali Wyborczych przystosowanych dla osób niepełnosprawnych. Chełm.	11-12.10.2019 r.
81.	Kontrola Lokali Wyborczych przystosowanych dla osób niepełnosprawnych. Łódź.	11-12.10.2019 r.
82.	Kontrola Lokali Wyborczych przystosowanych dla osób niepełnosprawnych. Gdańsk.	11-12.10.2019 r.
83.	Kontrola Lokali Wyborczych przystosowanych dla osób niepełnosprawnych. Liszki.	11-12.10.2019 r.
84.	Kontrola Obwodowych Komisji Wyborczych. Rzeczenica, Brusy, Chojnice, Człuchów, Przechlewo, Konarzyny.	12.10.2019 r.
85.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracownika Biura PT RPO we Wrocławiu.	14.10.2019 r.
86.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - spotkanie z mieszkańcami Lublińca w sprawie ochrony środowiska i uciążliwych inwestycji.	15.10.2019 r.
87.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	18.10.2019 r.
88.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	25.10.2019 r.
89.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	28-29.10.2019 r.
90.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracownika Biura PT RPO w Katowicach.	31.10.2019 r.
91.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Poznań przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	12-13.11.2019 r.
92.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Koszalin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	14.11.2019 r.
93.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	15.11.2019 r.
94.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracownika Biura PT RPO we Wrocławiu.	25.11.2019 r.
95.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	25-26.11.2019 r.
96.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	28.11.2019 r.



97.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	28.11.2019 r.
98.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	29.11.2019 r.
99.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracownika Biura PT RPO we Wrocławiu.	09.12.2019 r.
100.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	12.12.2019 r.
101.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	16.12.2019 r.
102.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	20.12.2019 r.

### **Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej**

1.	Konsultacje społeczne z władzami samorządowymi, NGO's i władzami kościelnymi dotyczące osób bezdomnych. Poznań.	08.02.2019 r.
2.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Prezydentem Miasta Wrocławia. Wrocław.	18.03.2019 r.
3.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z władzami miasta Łącko w sprawie sytuacji osiedla romskiego. Łącko, Maszkowice.	17.05.2019 r.
4.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Zastępczynią Prezydenta Słupska. Słupsk.	11.06.2019 r.
5.	Spotkanie z Wojewodą w sprawie oddziału psychiatrii dzieci i młodzieży w Białymstoku. Białystok.	02.09.2019 r.
6.	Spotkanie z przedstawicielami organizacji pozarządowych wspomagających bezdomnych w Krakowie. Uroczystość odsłonięcia tablicy poświęconej Władysławowi Bartoszewskiemu w Kędzierzynie Koźlu. Kraków, Kędzierzyn Koźle.	24.09.2019 r.

### **Spotkania i wizytacje Rzecznika Praw Obywatelskich Zastępczyni RPO, Zastępców RPO oraz przedstawicieli Biura RPO**

1.	Trzecie posiedzenie Parlamentarnego Zespołu ds. Przeciwdziałania Mowie Nienawiści i Ochrony Praw Człowieka w Sejmie RP. Warszawa.	07.01.2019 r.
2.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w ramach cyklu #opartenafaktach „Milczenie jest biciem” zorganizowane przez Non-fiction. Festiwal. Kraków.	16.01.2019 r.

3.	Posiedzenie Rady Programowej II Kongresu Zdrowia Psychicznego. Warszawa.	17.01.2019 r.
4.	Spotkanie z Jerzym Stępnem, byłym Prezesem Trybunału Konstytucyjnego oraz z sędzią Sądu Najwyższego Michałem Laskowskim nt. „Sędzia Polski - Sędzia Europejski”. Biuro RPO. Warszawa.	17.01.2019 r.
5.	Spotkanie poświęcone problematyce patologicznych treści w Internecie, w szczególności – patostreamingowi zorganizowane przez Ministerstwo Cyfryzacji. Przedstawicielki RPO. Warszawa.	17.01.2019 r.
6.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek z NGO's zajmującymi się prawami kobiet. Biuro RPO. Warszawa.	23.01.2019 r.
7.	Spotkanie nt. nowego modelu ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży w Ministerstwie Zdrowia. Warszawa.	25.01.2019 r.
8.	Spotkanie w związku z pracami nad projektem zmian przepisów w Ministerstwie Zdrowia. Warszawa.	06.02.2019 r.
9.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z uczestnikami programu Akademia Młodych Dyplomatów. Biuro RPO. Warszawa.	15.02.2019 r.
10.	Badanie na miejscu sprawy tragicznej śmierci Prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza. Gdańsk.	22.02.2019 r.
11.	Spotkanie „Pro Bono dla równości” zorganizowane przez Komisję Praw Człowieka Krajowej Izby Radców Prawnych oraz Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego. Warszawa.	01.03.2019 r.
12.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z szefem KRRiT. Warszawa.	06.03.2019 r.
13.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w spotkaniu nt. „Historia jutra - spór o pamięć, fakty i fikcję w czasach internetu” (z udziałem Normana Daviesa, Natalii Hatałskiej, Agnieszki Holland i Timothy'ego Snydera). Warszawa.	06.03.2019 r.
14.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z sędziami TK w stanie spoczynku, którzy poprowadzą zajęcia ws. zwalczania mowy nienawiści. Warszawa.	07.03.2019 r.
15.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Henryką Bochniarz, prezydentką Konfederacji Lewiatan. Biuro RPO. Warszawa.	08.03.2019 r.
16.	Warsztaty dla osób starszych dotyczące kompetencji RPO, równego traktowania oraz składania wniosku do RPO. Katowice.	20.03.2019 r.
17.	Międzyszkolny Konkurs Społeczny „I accept you” w Centrum Dialogu im. Marka Edelmana w Łodzi. Łódź.	22.03.2019 r.

18.	Spotkanie Zastępcy RPO Stanisława Trociuka z protestującymi w ramach inicjatywy „Chcemy całego życia” z okazji Światowego Dnia Świadomości Autyzmu. Biuro RPO. Warszawa.	02.04.2019 r.
19.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. ochrony starych, zapomnianych cmentarzy i ocalenia wielokulturowego dziedzictwa historycznego Polski. Biuro RPO. Warszawa.	16.04.2019 r.
20.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w wizytacji Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym w Gostyninie. Gostynin.	17.04.2019 r.
21.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Prezesem Polskiego Związku Piłki Nożnej, Zbigniewem Bońkiem. Warszawa.	18.04.2019 r.
22.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Wiceprezydentem Warszawy Pawłem Rabiejem w sprawie przeprowadzenia kampanii społecznej dotyczącej praw osób w kryzysie bezdomności. Warszawa.	30.04.2019 r.
23.	Spotkanie w Konfederacji Lewiatan nt. „O zatrzymaniach i tymczasowym aresztowaniu przedsiębiorców”. Biuro RPO. Warszawa.	06.05.2019 r.
24.	Spotkanie z Rzecznikiem Praw Pacjenta. Warszawa.	08.05.2019 r.
25.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara inaugurujące kampanię Stowarzyszenia Lambda Warszawa nt. „Po prostu reaguj”. Warszawa.	13.05.2019 r.
26.	XXVI Kwidzyńskie Forum Teatralne Placówek Kształcenia Specjalnego zorganizowane przez Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy im. Janusza Korczaka w Kwidzynie. Kwidzyń.	16.05.2019 r.
27.	Spotkanie z prof. Jerzym Stuhrem oraz prof. Adamem Strzemboszem nt. „Us est ars boni et aequi”. Biuro RPO. Warszawa.	17.05.2019 r.
28.	Ogólnopolskie Spotkanie Organizacji Działających na Obszarach Wiejskich. Maróz.	23.05.2019 r.
29.	Spotkanie Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w Fundacji „Rodzić po ludzku”. Warszawa.	29.05.2019 r.
30.	Spotkanie nt. „Patotreści w internecie - niebezpieczna codzienność naszych dzieci” zorganizowane w Biurze RPO. Warszawa.	30.05.2019 r.
31.	Spotkanie Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z władzami i lokalną społecznością Kruszyńian w sprawie planowanej budowy przemysłowych ferm kurzych. Górka i Kruszyńiany.	31.05.2019 r.

32.	Spotkanie Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z przedstawicielami Stowarzyszenia „Miasto Jest Nasze”. Biuro RPO. Warszawa.	04.06.2019 r.
33.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z przedstawicielami Centralnego Zarządu Służby Więziennej w sprawie opieki medycznej nad osobami pozbawionymi wolności. Sucha k. Bydgoszczy.	05.06.2019 r.
34.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z uczniami 4 klas gimnazjalnych ze Społecznego Liceum Ogólnokształcącego Nr 4 i Szkoły Podstawowej im. Batalionu AK „Parasol” w Warszawie dotyczące praworządności. Warszawa.	10.06.2019 r.
35.	Spotkanie Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z Iną Zasowską, która prowadziła Wakacyjny Strajk Klimatyczny przed Sejmem RP. Warszawa.	28.06.2019 r.
36.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z sędziami Sądu Okręgowego w Rzeszowie. Rzeszów.	04.07.2019 r.
37.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debatach dotyczących Praw Człowieka podczas Open'er Festival w Gdyni zorganizowanych przez RPO i Okręgową Radę Adwokacką w Warszawie. Gdynia.	04-05.07.2019 r.
38.	Spotkanie Głównego Koordynatora ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego z przedstawicielami Rzecznika Praw Pacjenta i Rzecznika Praw Dziecka. Biuro RPO. Warszawa.	10.07.2019 r.
39.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debatach dotyczących Praw Człowieka podczas Slot Art Festiwal. Lubiąż k. Wrocławia.	12-13.07.2019 r.
40.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z przedstawicielami Fundacji Habitat for Humanity Polska. Warszawa.	24.07.2019 r.
41.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu z okazji 85. urodzin ks. Adama Bonieckiego. Niepołomice.	26.07.2019 r.
42.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Urszulą Kuczyńską – Koordynatorką Wielkiej Koalicji za Równością i Wyborem. Biuro RPO. Warszawa.	31.07.2019 r.
43.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debatach zorganizowanych w Namiocie Praw Człowieka na Festiwalu Pol'and'Rock. Kostrzyn nad Odrą.	31.07-03.08.2019 r.
44.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z płk. Grzegorzem Fedorowiczem i płk. Zbigniewem Gospodarowiczem. Biuro RPO. Warszawa.	01.08.2019 r.

45.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Agnieszką Wójcik - młodzieżową delegatką RP do ONZ. Biuro RPO. Warszawa.	02.08.2019 r.
46.	Uroczyste obchody 100-lecia powstania Policji Państwowej. Opole.	02.08.2019 r.
47.	Spotkanie „Write the Game V4 Wyszehradzkiej Akademii Scenariuszy Gier Komputerowych” zorganizowane przez Stowarzyszenie Willa Decjusza. Kraków.	04-05.08.2019 r.
48.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w festiwalu literatury w Miedziance.	24-25.08.2019 r.
49.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze środowiskiem ojcowskim. Biuro RPO. Warszawa.	26.08.2019 r.
50.	Spotkanie Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z Joanną Pietrusiewicz - Prezes Zarządu Fundacji „Rodzic po Ludzku”. Biuro RPO. Warszawa.	05.09.2019 r.
51.	VI Śląski Piknik Rodzinny organizowany przez inicjatywę obywatelską „Chcemy całego życia!”, pod honorowym patronatem RPO. Gliwice.	07.09.2019 r.
52.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w VI Igrzyskach Wolności zorganizowanych przez Fundację Liberté, Miasto Łódź oraz Łódzkie Centrum Wydarzeń. Łódź.	14.09.2019 r.
53.	XVI Festyn Przyjaźni „Tacy Sami” zorganizowany w ramach obchodów Ogólnopolskiego Dnia Solidarności z Osobami Chorymi na Schizofrenię przez Środowiskowy Dom Samopomocy MOPS w Tczewie oraz Polski Komitet Pomocy Społecznej. Tczew.	20.09.2019 r.
54.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara ze środowiskami ojcowskimi nt. standardów pomocy dziecku w sytuacji rozstania rodziców. Biuro RPO. Warszawa.	07.10.2019 r.
55.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Kafejce Prawnej. Kraków.	10.10.2019 r.
56.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z sędziami Sądu Okręgowego w Szczecinie nt. ustawy dotyczącej KOZZD. Szczecin.	15-16.10.2019 r.
57.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z sędziami Piotrem Gąciarkiem oraz Waldemarem Żurkiem nt. „Jak tworzyć przestrzeń publiczną wolną od nienawiści i pogardy, jak przeciwdziałać radykalizacji postaw społecznych oraz o wyzwaniach, które stoją przed nami w budowaniu Polski bez uprzedzeń, stereotypów i przemocy” zorganizowane w Biurze RPO. Warszawa.	22.10.2019 r.
58.	Spotkanie z Rzecznikiem Praw Obywatelskich Adamem Bodnarem zorganizowane przez Klub „Tygodnika Powszechnego”. Wrocław.	04.11.2019 r.

59.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z uczestnikami protestu z 2 lutego 2019 r. pod siedzibą TVP S.A. Biuro RPO. Warszawa.	12.11.2019 r.
60.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w Sądzie Okręgowym w Łodzi w sprawie Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie. Łódź.	12.11.2019 r.
61.	Spotkanie z przedstawicielkami Stowarzyszenia Pomocy Kobietom i Matkom „Eurydyka”. Biuro RPO. Warszawa.	13.11.2019 r.
62.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z sędziami, prawnikami i aktywistami poświęcone wyrokowi TSUE dotyczącemu Krajowej Rady Sądownictwa i Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego zorganizowane przez Stowarzyszenie Sędziów Apelacji Warszawskiej, warszawski oddział Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszenie Sędziów „Themis” oraz #WolneSądy. Biuro RPO. Warszawa.	19.11.2019 r.
63.	Udział Dyrektora Generalnej Biura RPO Katarzyny Jakimowicz w spotkaniu z okazji „Dnia Seniora” zorganizowanym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Warszawa.	22.11.2019 r.
64.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z samorządowcami, przedstawicielami rodziców, uczniami, nauczycielami, NIK, związkami zawodowymi i organizacjami społecznymi nt. bardzo złej sytuacji w szkołach średnich z powodu tzw. kumulacji roczników. Biuro RPO. Warszawa.	27.11.2019 r.
65.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Prezydentem RP Andrzejem Dudą nt. organizowanego przez Rzecznika III Kongresu Praw Obywatelskich. Warszawa.	29.11.2019 r.
66.	Spotkanie z młodzieżą nt. wchodzenia w dorosłość zorganizowane w Biurze RPO. Warszawa.	30.11.2019 r.
67.	Spotkanie z osobami pokrzywdzonymi w sprawie molestowania. Kraków.	04.12.2019 r.
68.	Spotkanie nt. właściwości terapeutycznych psychodelików. Warszawa.	09.12.2019 r.
69.	Spotkanie z młodzieżą z LO im. Norwida oraz z organizacjami pozarządowymi. Jelenia Góra.	09-10.12.2019 r.
70.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z adwokatami i radcami prawnymi w Międzynarodowym Dniu Praw Człowieka. Biuro RPO. Warszawa.	10.12.2019 r.

**Ważniejsze konferencje i seminaria z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyni RPO, Zastępców RPO oraz pracowników Biura RPO**

1.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystym ślubowaniu aplikantów Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie. Warszawa.	07.01.2019 r.
2.	Seminarium eksperckie „Problemy prawne w obszarze praktyki geodezyjno-ewidencyjnej”. Biuro RPO. Warszawa.	07.01.2019 r.
3.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Markets, Competition Law and Democracy” zorganizowanej przez Wydział Zarządzania UW. Warszawa.	08.01.2019 r.
4.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji naukowej nt. „Reforma prawa wykroczeń” zorganizowanej przez Zakład Prawa Karnego INP PAN. Warszawa.	09.01.2019 r.
5.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w debacie nt. „Sędziowie pod presją” zorganizowanej w Biurze RPO. Warszawa.	10.01.2019 r.
6.	Ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Ochrona praw dziecka oraz ochrona praw rodziny w polskim systemie prawnym” pod honorowym patronatem RPO zorganizowana przez Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Gdańskiego, Koło Naukowe Prawa Cywilnego Uniwersytetu Gdańskiego oraz Koło Naukowe Postępowania Cywilnego Uniwersytetu Gdańskiego. Gdańsk.	11.01.2019 r.
7.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Jak przywrócić państwo prawa?” zorganizowanej przez forum Idei Fundacji Batorego. Warszawa.	14.01.2019 r.
8.	III ogólnopolski okrągły stół nt. „Społeczeństwo, władza, media: mowa nienawiści a inkluzja społeczna” zorganizowana przez Wydział Administracji i Bezpieczeństwa Narodowego Akademii im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim, Lubuską Młodzieżową Akademię Bezpieczeństwa, Akademickie Centrum Studiów Niemcoznawczych i Europejskich AJP oraz Pracownię Etnopedagogiki przy ACBiR AJP wraz z partnerami: Polskim Towarzystwem Studiów Europejskich – Oddziałem Gorzowskim, Polskim Stowarzyszeniem Badań Wspólnoty Europejskiej (PECSA), Centre of Excellence at Warsaw School of Economics (CEWSE) oraz Jean Monnet Module EUMIGRO. Gorzów Wielkopolski.	15.01.2019 r.
9.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w debacie nt. „Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w służbach mundurowych” zorganizowanej w Biurze RPO. Warszawa.	15.01.2019 r.

10.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Opieka psychiatryczna nad dziećmi i młodzieżą” zorganizowanej przez Podkomisję stałą ds. zdrowia psychicznego Komisji Zdrowia. Warszawa.	15.01.2019 r.
11.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystościach pogrzebowych prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza. Gdańsk.	19.01.2019 r.
12.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Kongresie Zdrowego Seniora nt. „Nie daj się smogowi” zorganizowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli. Warszawa.	21.01.2019 r.
13.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „Udział kobiet w życiu publicznym w kontekście 100 rocznicy nabycia przez kobiety praw wyborczych” zorganizowanej przez Burmistrza Miasta Strzelin. Strzelin.	24-25.01.2019 r.
14.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w 74. Rocznicy wyzwolenia obozu koncentracyjnego Auschwitz. Oświęcim.	27.01.2019 r.
15.	Udział w konferencji nt. „System ochrony danych po reformie” zorganizowanej przez Urząd Ochrony Danych Osobowych. Warszawa.	28.01.2019 r.
16.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w debacie na Wydziale Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UW z wykładem sędziego Wojciecha Hermelińskiego nt. „Wybór wolny wolność ubezpieczający”. Warszawa.	31.01.2019 r.
17.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w obchodach Dnia Bezpiecznego Internetu zorganizowanych przez Polskie Centrum Programu Safer Internet. Warszawa.	05.02.2019 r.
18.	Konferencja nt. „Cyberprzemoc” zorganizowana przez Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną w Czerwoncu-Leszczynach.	06.02.2019 r.
19.	VI Kongres Penitencjarny zorganizowany przez Polskie Towarzystwo Penitencjarne, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Komendanta Centralnego Ośrodka Szkolenia. Popowo.	06-07.02.2019 r.
20.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystej gali z okazji 100-lecia istnienia Najwyższej Izby Kontroli. Warszawa.	07.02.2019 r.
21.	Wykład Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w Okręgowej Radzie Adwokackiej oraz spotkanie z klientami Stowarzyszenia Wspierania Aktywności BONA FIDES. Lublin.	07.02.2019 r.
22.	Udział Zastępczyni RPO Sylwii Spurek w konferencji nt. „W trosce o prawa kobiet” zorganizowanej przez Rzecznika Praw Pacjenta. Warszawa.	14.02.2019 r.



23.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystościach pogrzebowych Jana Olszewskiego. Warszawa.	16.02.2019 r.
24.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara dla młodzieży, w ramach projektu Nauka do Kwadratu. Projekt realizowany przez Fundację Uniwersytet Dzieci. Kraków.	16.02.2019 r.
25.	Wykład Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej nt. „Mandat Rzecznika w świetle dzisiejszych wyzwań w dziedzinie ochrony praw człowieka” w LXIII Liceum im. Lajosa Kossutha. Warszawa.	27.02.2019 r.
26.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. „Sądy bliżej obywateli - jak to osiągnąć?” w ramach spotkania zorganizowanego przez Stowarzyszenie Sędziów Iustitia, Themis oraz Nike. Biuro RPO. Warszawa.	28.02.2019 r.
27.	Debata nt. „Mowa nienawiści w życiu publicznym” zorganizowana przez RPO. Białystok.	28.02.2018 r.
28.	V edycja konferencji nt. „Cracow Model United Nations” zorganizowana przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Kraków.	01.03.2019 r.
29.	Konferencja nt. „Agresja i mowa nienawiści w sferze publicznej – przyczyny, skutki, rozwiązania” zorganizowana przez Uniwersytet Łódzki Wydział Filozoficzny. Łódź.	01.03.2019 r.
30.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości wręczenia Nagrody RPO im. Pawła Włodkowica s. Małgorzacie Chmielewskiej, Ewie Kulik-Bielińskiej i Katarzynie Przybysławskiej. Warszawa.	04.03.2019 r.
31.	Ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Prawa człowieka jako fundament demokratycznego państwa prawnego” zorganizowana przez Papieski Wydział Teologiczny Collegium Bobolanum. Warszawa.	04.03.2019 r.
32.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Wolność słowa a zniesławienie. Artykuł 212 kk – co dalej: Znieść? Poprawić? Znaleźć inne rozwiązanie?” w ramach debat Jana Nowaka-Jeziorańskiego zorganizowanej przez RPO. Warszawa.	05.03.2019 r.
33.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości wręczenia nagrody im. prof. Gieyszтора na Zamku Królewskim zorganizowanej przez Fundację Bankową im. Leopolda Kronenberga. Warszawa.	05.03.2019 r.
34.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w prezentacji Raportu EU Kids online. Biuro RPO. Warszawa.	07.03.2019 r.
35.	I Seminarium Prawa Oświatowego nt. „Administracja oświatowa wobec współczesnych zagrożeń występujących w szkole”. Racibórz.	07.03.2019 r.

36.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości pod tablicą upamiętniającą osoby, które wyjechały z Polski w marcu'68. Warszawa.	08.03.2019 r.
37.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Walnym Zgromadzeniu Sędziów Sądów Polskich „Iustitia”. Toruń.	09.03.2019 r.
38.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie konstytucyjnej zorganizowanej przez RPO. Konin.	12.03.2019 r.
39.	Konferencja nt. „Trust Across Borders” zorganizowana przez Peace Research Institute Oslo (PRIO). Gdańsk.	13-15.03.2019 r.
40.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w finale Konkursu pod nazwą „Kryształowe Serce Radcy Prawnego”. Warszawa.	15.03.2019 r.
41.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Rządy i siła prawa: fundament Unii Europejskiej” zorganizowanej przez prof. dr hab. Danutę Hübner. Warszawa.	19.03.2019 r.
42.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości setnych urodzin żołnierki AK i uczestniczki Powstania Warszawskiego, Pani Teresy Keltau. Warszawa.	20.03.2019 r.
43.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w seminarium nt. innowacyjnej metodologii badań przeprowadzonych przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE i Rzecznika Praw Obywatelskich. Biuro RPO. Warszawa.	20.03.2019 r.
44.	Konferencja nt. „Społeczny, ekonomiczny i środowiskowy wymiar kryzysu polskiej przestrzeni” zorganizowana wspólnie przez Najwyższą Izbę Kontroli, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium PAN, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej i Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Warszawa.	21.03.2019 r.
45.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji nt. „Konieczne i pożądane zmiany ustroju prokuratury w Polsce” zorganizowanej przez Zakład Systemów Politycznych Instytutu Nauk Politycznych Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego i Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex super omnia”. Warszawa.	22.03.2019 r.
46.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji z okazji 70-lecia Rady Europy. Warszawa.	22.03.2019 r.
47.	Konferencja nt. „Rzecznik Praw Pacjenta - Rzecznikiem Polskiej Psychiatrii” zorganizowana przez Rzecznika Praw Pacjenta. Warszawa.	25-27.03.2019 r.

48.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Powinniśmy krzyczeć o stanie psychiatrii dziecięcej” zorganizowanej przez Rzecznika Praw Pacjenta. Warszawa.	26.03.2019 r.
49.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. „O strachu” w Polskim PEN Clubie. Warszawa.	28.03.2019 r.
50.	Uroczystość wręczenia Honorowej Nagrody Kowadła w Jawish Community Centre w Krakowie. Kraków.	28.03.2019 r.
51.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Ja nie hejtuję, ja rock'n'rolluję, czyli o tym, jak skutecznie przeciwdziałać zjawisku mowy nienawiści w Polsce” zorganizowanej przez RPO i Wielką Orkiestrę Świątecznej Pomocy. Warszawa.	29.03.2019 r.
52.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w obchodach stulecia adwokatury w Lublinie. Lublin.	30.03.2019 r.
53.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Współczesne wyzwania stojące przed społecznością żydowską w Polsce” zorganizowanej w Biurze RPO. Warszawa.	02.04.2019 r.
54.	Uroczystość rozdania nagród Radia TOK FM im. Anny Laszuk. Warszawa.	02.04.2019 r.
55.	Konferencja naukowa nt. „Oblicza dyskryminacji i środki jej przeciwdziałania” zorganizowana przez Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego „Pro Publico Bono” działające przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Poznań.	02.04.2019 r.
56.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Ołtarz i tron – katolicy w dzisiejszej Polsce” zorganizowanej przez Fundację Służby Rzeczypospolitej. Warszawa.	03.04.2019 r.
57.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w XXV Zgromadzeniu Ogólnym Związku Powiatów Polskich zorganizowanym przez Związek Powiatów Polskich. Warszawa.	03-04.04.2019 r.
58.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji symulującej obrady Zgromadzenia Ogólnego ONZ oraz poszczególnych agend organizacji zorganizowanej przez Jasienica Model United Nations (JASMUN) oraz uczniów II Społecznego Liceum w Warszawie. Warszawa.	04.04.2019 r.
59.	Konferencja „Personal Democracy Forum CEE” w Europejskim Centrum Solidarności. Gdańsk.	04-05.04.2019 r.
60.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Dylematy i perspektywy demokracji” zorganizowanej przez Koło Naukowe Komparatystyki Prawniczej WPiA UW. Warszawa.	05.04.2019 r.

61.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w VII Wrocławskim Seminarium Karnoprocesowym nt. „Europejskie gwarancje prawidłowego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych” zorganizowanym przez Uniwersytet Wrocławski. Wrocław.	07-08.04.2019 r.
62.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji nt. „Europejskie gwarancje prawidłowego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych” zorganizowanej przez Katedrę Postępowania Karnego Uniwersytetu Wrocławskiego. Wrocław.	08.04.2019 r.
63.	5. Forum Prawa Mediów Elektronicznych zorganizowane przez Uniwersytet Opolski. Opole.	08-10.04.2019 r.
64.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Plan dla Polski w Europie” zorganizowanej przez Kazimierza Michała Ujazdowskiego. Warszawa.	09.04.2019 r.
65.	Posiedzenie Rady Programowej II Kongresu Zdrowia Psychicznego. Warszawa.	09.04.2019 r.
66.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości upamiętniającej ofiary katastrofy lotniczej pod Smoleńskiem. Warszawa.	10.04.2019 r.
67.	Konferencja nt. „Nowe możliwości i wyzwania w prawie” zorganizowana przez Krakowską Akademię im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Kraków.	11.04.2019 r.
68.	Konferencja nt. „Ochrona danych medycznych w dobie nowych możliwości” zorganizowana przez Koło Naukowe Prawa Medycznego UJ. Kraków.	12.04.2019 r.
69.	Seminarium nt. „Sytuacja rodzin LGBT, od polityki unijnej do polityki lokalnej” zorganizowane przez Urząd Miasta Poznania i Fundację Tęczowe Rodziny. Poznań.	12.04.2019 r.
70.	Seminarium nt. „Zwalczanie przestępczości” zorganizowane przez koło Naukowe „Militarni” Instytutu Studiów Społecznych PWSZ w Raciborzu. Racibórz.	12.04.2019 r.
71.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji nt. „Ochrona praw człowieka w dobie kryzysu demokracji liberalnej” zorganizowanej przez Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach oraz Zarząd Główny Stowarzyszenia Parlamentarzystów Polskich. Warszawa.	15.04.2019 r.
72.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w otwarciu konferencji nt. „NIEzapomnianych cmentarzy” zorganizowanej w Biurze RPO. Warszawa.	16.04.2019 r.

73.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w obchodach 76. rocznicy powstania w getcie warszawskim - II Niezależne Obchody Rocznicy Powstania w Getcie Warszawskim przy pomniku Bohaterów Getta. Warszawa.	19.04.2019 r.
74.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „100. rocznica przybycia de Gaulle'a do Warszawy” zorganizowanej przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych. Warszawa.	23.04.2019 r.
75.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium nt. „Wolontariat Seniorów” zorganizowanym przez Biuro RPO, Ambasadę Niemiec i Fundację Konrada Adenauera. Warszawa.	24.04.2019 r.
76.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Sustainable development & human rights. Legal perspectives and beyond. V4 Forum for Young Legal Scholars” zorganizowanej przez Ośrodek Koordynacyjny Szkół Praw Obcych. Kraków.	24.04.2019 r.
77.	Ogólnopolska Konferencja Interdyscyplinarna nt. „Dzieci off-line-jak włączyć je do życia” zorganizowana przez Małopolskie Stowarzyszenie Probacja we współpracy z Akademią Krakowską. Toruń.	25.04.2019 r.
78.	Debata „Zadania i uprawnienia służb specjalnych vs. wolności i prawa jednostki” zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa.	25.04.2019 r.
79.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w panelu dyskusyjnym Homo Homini Lupus est: Osoby z PTSD w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców zorganizowanym w Biurze RPO. Warszawa.	26.04.2019 r.
80.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji nt. „Przyszłość Europy opartej na rządach prawa” zorganizowanej przez Sąd Najwyższy RP. Warszawa.	26.04.2019 r.
81.	Konferencja szkoleniowo-konsultacyjna związana z realizacją programu pilotażowego w Centrach Zdrowia Psychicznego w Instytucie Psychiatrii i Neurologii w Warszawie. Warszawa.	26.04.2019 r.
82.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „European Dream - Nasze europejskie marzenie” zorganizowanej przez Fundację Izabeli Jarugi-Nowackiej. Warszawa.	27.04.2019 r.
83.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Prawa pracownicze jako prawa człowieka” zorganizowanej przez Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Izbę Radców Prawnych, Biuro RPO oraz Radę Europy. Biuro RPO. Warszawa.	06.05.2019 r.

84.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w otwarciu 17. Objazdowego Festiwalu Filmowego Watch Docs. Prawa Człowieka w Filmie i wystąpienie nt. „Mowa nienawiści-czym jest oraz dlaczego warto z nią walczyć?”. Katowice.	07.05.2019 r.
85.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara podczas uroczystości wręczenia dyplomów British Law Centre nt. „Znaczenie Karty Praw Podstawowych - 15 lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej” zorganizowanej przez Uniwersytet Warszawski. Warszawa.	07.05.2019 r.
86.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „KODA - słyszące dzieci Głuchych rodziców – jak funkcjonują w domu i w szkole?” zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Biuro RPO. Warszawa.	08.05.2019 r.
87.	VI Częstochowskie Sympozjum Administracyjno – Prawne. Częstochowa.	08.05.2019 r.
88.	Konferencja nt. „Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ ds. Równego Traktowania - doświadczenia, możliwości i wyzwania” zorganizowana przez ELSA Poland. Lublin.	09.05.2019 r.
89.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „#Hejtminiegra” zorganizowanej przez WOŚP. Warszawa.	09.05.2019 r.
90.	Konferencja z okazji 15-lecia kierunku Dziennikarstwo i komunikacja społeczna na Wydziale Politologii UMCS nt. „Współczesne media: Przemoc w mediach”. Lublin.	09.05.2019 r.
91.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji nt. „Karta Praw Podstawowych i jej znaczenie dla polskiego systemu prawnego” zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Biuro RPO. Warszawa.	10-11.05.2019 r.
92.	V Międzynarodowy Kongres Psychiatrii Sądowej w Łodzi zorganizowany przez Klinikę Psychiatrii Dorosłych Uniwersytetu Medycznego w Łodzi. Łódź.	10-11.05.2019 r.
93.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w jubileuszowym zgromadzeniu Izby Adwokackiej w Warszawie z okazji stulecia jej istnienia. Warszawa.	11.05.2019 r.
94.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Izolacja osób z zaburzeniami” zorganizowanej przez Instytut Prawa Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa.	13.05.2019 r.

95.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Dlaczego kobiety w polskich siłach zbrojnych nadal są żołnierzami kategorii B? Stereotypy, problemy, wyzwania” zorganizowanej przez Sejm RP. Warszawa.	14.05.2019 r.
96.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu prezydium Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP, poświęconemu sytuacji mieszkańców osiedla romskiego w Maszkowicach, gmina Łącko. Warszawa.	15.05.2019 r.
97.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego” zorganizowanej przez Szkołę Główną Handlową. Warszawa.	16.05.2019 r.
98.	II Światowy Dzień Świadomości zorganizowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego. Opole.	16.05.2019 r.
99.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w VI Oświęcimskim Forum nt. „Europa wobec wyzwań XXI wieku. Europa Razem czy Osobno” zorganizowanym przez Centrum Dialogu i Modlitwy w Oświęcimiu. Oświęcim, Piekary Śląskie.	16-17.05.2019 r.
100.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystościach upamiętniających 10. rocznicę śmierci Profesora Zbigniewa Hołdy. Lublin.	20.05.2019 r.
101.	I Ogólnopolska konferencji nt. „Promocja i ochrona zdrowia psychicznego w szkole i placówce edukacyjnej w Ośrodku Rozwoju Edukacji w Warszawie”. Warszawa.	22.05.2019 r.
102.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w III Śląskim Forum Karnoprocesowym nt. „Ofensywa Legislacyjna w karnistyce. Quo vadis legum latore” zorganizowanym przez Katedrę Prawa Karnego Procesowego Uniwersytetu Śląskiego wraz z działającym przy niej Kołem Naukowym Prawa Karnego Procesowego „IUSTITIA” przy współpracy z Izbą Adwokacką w Katowicach. Katowice.	23.05.2019 r.
103.	Konferencja naukowa nt. „Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności - teoria i praktyka” zorganizowana przez Uniwersytet Wrocławski WPAiE. Wrocław.	23-24.05.2019 r.
104.	Uroczystości 100. rocznicy powołania Najwyższej Izby Kontroli. Koszęcin.	24.05.2019 r.
105.	Konferencja nt. „System wsparcia osób z niepełnosprawnościami - dobre praktyki” zorganizowana przez Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym. Wyszaków.	28.05.2019 r.
106.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Dolnośląski Sejmik Odpadowy” zorganizowanej przez Związek Miast Polskich. Wołów.	29.05.2019 r.

107.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji nt. „KRS - jako strażnik niezawisłości sędziowskiej - 30 lat refleksji i doświadczeń” zorganizowanej przez Uczelnię Łazarskiego. Warszawa.	29.05.2019 r.
108.	Konferencja nt. „Uzdrowiające domy dla skrzywdzonych dzieci” zorganizowana przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Nowym Tomyślu. Nowy Tomyśl.	29-30.05.2019 r.
109.	Konferencja nt. „Patotreści w Intreencie - niebezpieczna codzienność naszych dzieci” zorganizowana w Biurze RPO. Warszawa.	30.05.2019 r.
110.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji nt. „Praworządność i fundamentalne wartości w porządku prawnym Unii Europejskiej” zorganizowanej przez Komisję Europejską, Stowarzyszenie Sędziów Themis, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Okręgową Radę Adwokacką w Białymstoku oraz Okręgową Izbę Radców Prawnych w Białymstoku. Białystok.	30-31.05.2019 r.
111.	Konferencja nt. budowania współpracy międzysektorowej na rzecz wspierania dzieci, których rodzice odbywają karę pozbawienia wolności, zorganizowana przez Akademię Krakowską im. A. Frycza Modrzewskiego. Kraków.	31.05.2019 r.
112.	Konferencja nt. „Psychiatria na Mazowszu - wyzwania na dziś i jutro” zorganizowana przez Mazowiecki Szpital Wojewódzki Drewnica Sp. z o.o. w Ząbkach. Warszawa, Ząbki.	31.05.2019 r.
113.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w II Kongresie Prawników Polskich zorganizowanym przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, Naczelną Radę Adwokacką oraz Krajową Radę Radców Prawnych. Poznań.	01.06.2019 r.
114.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w II Kongresie Zdrowia Psychicznego zorganizowanym przez Polskie Towarzystwo Psychiatryczne. Warszawa.	03-04.06.2019 r.
115.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystych obchodach 4 czerwca. Gdańsk.	04.06.2019 r.
116.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w obchodach święta demokracji zorganizowanych w Biurze RPO. Warszawa.	04.06.2019 r.
117.	Wykład dla studentów prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego nt. „Kontrola nad Policją - kontekst prawnoporównawczy”. Kraków.	04.06.2019 r.



118.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji nt. „Prawo publiczne w demokratycznym państwie prawnym” zorganizowanej przez Katedrę Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kraków.	06.06.2019 r.
119.	Konferencja nt. „Bliżej Alzheimera” zorganizowana przez Siedleckie Stowarzyszenie Pomocy Osobom z Chorobą Alzheimera w ramach projektu wsparcia bezpośredniego opiekunów osób chorych na demencję przebywających w domu, pod nazwą „Alzheimer! Jak żyć?”. Siedlce.	07.06.2019 r.
120.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w Gali Konkursu Prawnik Pro Bono. Warszawa.	07.06.2019 r.
121.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w Zgromadzeniu Ogólnym NSA. Warszawa.	10.06.2019 r.
122.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium nt. „Prawa człowieka a wyzwania bioetyczne związane z nowymi technologiami” zorganizowanym w Biurze RPO. Warszawa.	11.06.2019 r.
123.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji nt. „25-lecie Centrum Edukacji Obywatelskiej” zorganizowanej przez RPO. Warszawa.	11.06.2019 r.
124.	Konferencja naukowa nt. „Negocjacje - Prawo - Demokracja w 30-stą rocznicę wyborów czerwcowych” zorganizowana przez Okręgową Izbę Radców Prawnych w Krakowie oraz Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. Kraków.	11.06.2019 r.
125.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości nadania redaktorowi Zbigniewowi Nosowskiemu tytułu Doktora Honoris Causa na Uniwersytecie Szczecińskim. Szczecin.	13.06.2019 r.
126.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji nt. „Pieszy zawsze pierwszy” oraz debacie nt. „Pierwszeństwo Pieszego. W którym momencie?” zorganizowanej przez Fundację „Drogi Mazowska” we współpracy z Biurem Polityki Mobilności i Transportu m.st. Warszawy. Warszawa.	13.06.2019 r.
127.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w ogólnopolskiej konferencji naukowej nt. „Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Prywatnego Międzynarodowego” zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Toruń.	13-14.06.2019 r.

128.	Międzynarodowa Konferencja nt. „Ekspertów na temat nadużyć wobec osób starszych. Zapobieganie i ochrona” zorganizowana przez Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie oraz z The International Network for the Prevention of Elder Abuse (INPEA) we współpracy z ONZ DESA Programme4 Ageing. Kraków.	13-15.06.2019 r.
129.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium naukowym połączonym z prezentacją monografii nt. „Prawa człowieka a wyzwania bioetyczne związane z nowymi technologiami” zorganizowanym w Biurze RPO. Warszawa.	14.06.2019 r.
130.	Konferencja nt. „Prawo podatkowe w systemie prawa. Międzygałęziowe związki norm i instytucji prawnych” zorganizowana przez Katedrę Prawa Cywilnego i Gospodarczego Zakład Prawa Podatkowego i Gospodarczego Publicznego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Kraków.	15-16.06.2019 r.
131.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Standardy pomocy dziecku w sytuacji rozstania rodziców” zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Forum organizacji pozarządowych, przygotowujących poradnik dla rodziców i profesjonalistów. Biuro RPO Warszawa.	17.06.2019 r.
132.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Raport o mniejszości ukraińskiej i migrantach z Ukrainy w Polsce w kontekście aktualnych tendencji w postrzeganiu sytuacji społeczności ukraińskiej” zorganizowanej w Biurze RPO. Warszawa.	18.06.2019 r.
133.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji nt. „Bezpieczeństwo pieszych w ruchu drogowym” zorganizowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli i RPO. Warszawa.	24.06.2019 r.
134.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w Subregionalnej Konferencji Senioralnej nt. „W poszukiwaniu aktywnego i godnego modelu starzenia się” zorganizowanej przez Partnerstwo Sieci Inicjatyw Senioralnych. Mszczonów.	25.06.2019 r.
135.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w centralnych obchodach Święta Służby Więziennej zorganizowanych przez Ministra Sprawiedliwości i Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Warszawa.	28.06.2019 r.
136.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w seminarium eksperckim nt. „Polityka Senioralna 2030 – wyzwania i rekomendacje” zorganizowanym przez Parlamentarny Zespół ds. Uniwersytetów Trzeciego Wieku. Warszawa.	01.07.2019 r.

137.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium nt. „O odzyskanie godności” zorganizowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Biuro RPO. Warszawa.	02.07.2019 r.
138.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w obchodach Międzynarodowego Dnia Praw Więźniów. Warszawa.	03.07.2019 r.
139.	Panel dyskusyjny nt. „Wyznaczniki państwa demokratycznego” zorganizowany przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Warszawa.	12.07.2019 r.
140.	Udział Głównego Koordynatora ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego Krzysztofa Olkowicza w konferencji nt. „Psychiatria środowiskowa, szanse i wyzwania” zorganizowanej przez Specjalistyczny Szpital Psychiatryczny w Suwałkach. Suwałki.	17.07.2019 r.
141.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystych obchodach 75. rocznicy Powstania Warszawskiego – Dzień Pamięci Warszawy – Uroczysta sesja Rady m.st. Warszawy. Warszawa.	31.07.2019 r.
142.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystych obchodach 75. rocznicy Powstania Warszawskiego – składanie kwiatów przy grobie gen. Antoniego Chruściela „Montera” oraz oddanie hołdu Powstańcom Warszawskim pod pomnikiem Gloria Victis. Warszawa.	01.08.2019 r.
143.	Uroczystości z okazji Europejskiego Dnia Pamięci o Holokauście Romów. Kraków, Oświęcim.	01-02.08.2019 r.
144.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w uroczystych obchodach Święta Wojska Polskiego.	15.08.2019 r.
145.	Uroczystości X-lecia Stowarzyszenia Profilaktyki i Resocjalizacji zorganizowane przez Prezydenta Miasta Toruń. Toruń.	17.08.2019 r.
146.	Wizyta w Szpitalu dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Starogardzie Gdańskim. Udział w jubileuszu Domu Mieszkań Chronionych-Treningowych PSONI w Skarszewach. Starogard Gdański.	27.08.2019 r.
147.	Konferencja nt. „Standardy pomocy dziecku w sytuacji rozstania rodziców” zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Biuro RPO. Warszawa.	28.08.2019 r.
148.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystych obchodach 75-lecia likwidacji łódzkiego getta. Łódź.	29.08.2019 r.
149.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Areopagu Etycznym w Pucku. Gdynia, Puck.	29-30.08.2019 r.

150.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej i Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku Krzysztofa Szerkusa w uroczystości 80. rocznicy wybuchu II wojny światowej i 39. rocznicy podpisania Porozumienia Gdańskiego. Gdańsk.	01.09.2019 r.
151.	XI Forum III Wieku Konferencji Towarzyszącej XIX Forum Ekonomicznemu. Nowy Sącz, Krynica Zdrój.	04-07.09.2019 r.
152.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystym wręczeniu nagrody Peryklesa zorganizowanym przez Okręgową Radę Adwokacką. Warszawa.	08.09.2019 r.
153.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji nt. „Środowisko - coraz ważniejsze prawo (?) człowieka” zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Pracownię Badań Dorobku Prawnego Rady Europy Wydziału Prawa i Administracji UW. Biuro RPO. Warszawa.	09.09.2019 r.
154.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w posiedzeniu Kapituły - Polska Nagroda im. Sergio de Mello. Kraków.	12.09.2019 r.
155.	Konferencja nt. „Edukacja dla powietrza - by zdrowo i długo żyć” zorganizowana przez Urząd Miasta w Lublińcu. Lubliniec.	12.09.2019 r.
156.	XXI Kongres Stowarzyszenia Sędziów Rodziny w Polsce nt. „Kryzys rodzinny w XXI wieku” zorganizowany przez Stowarzyszenie Sędziów Rodziny w Polsce. Zakopane.	15-19.09.2019 r.
157.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w IX Zjeździe Katedr Postępowania Karnego zorganizowanym przez Katedrę Postępowania Karnego i Kryminalistyki Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Łódź.	16.09.2019 r.
158.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Tworzymy pokój” zorganizowanej przez Kościół Ewangelicko-Augsburski w Polsce i Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.	16.09.2019 r.
159.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium nt. „Bezpieczeństwo dziennikarek online” zorganizowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Biuro RPO. Warszawa.	18.09.2019 r.
160.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w seminarium nt. „Pytania prejudycjalne - teoria i praktyka” zorganizowanym przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia, Stowarzyszenie Sędziów Apelacji Warszawskiej NIKE, Stowarzyszenie Sędziów THEMIS i inicjatywę #WolneSądy. Biuro RPO. Warszawa.	19.09.2019 r.

161.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w corocznej europejskiej konferencji nt. praw człowieka i demokracji zorganizowanej przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR). Warszawa.	20.09.2019 r.
162.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w XI Kongresie Kobiet zorganizowanym pod hasłem „Wybory kobiet: równość, ekologia, demokracja”. Warszawa.	20.09.2019 r.
163.	Udział Dyrektor Generalnej Biura RPO Katarzyny Jakimowicz w konferencji nt. „Era Nowych Kobiet” zorganizowanej przez Joannę Przetakiewicz. Koszalin, Mielno.	21-22.09.2019 r.
164.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w seminarium nt. „Komisja ds. niesłusznych skazań – zasadność jej powołania i koncepcja systemowa” zorganizowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Helsińską Fundację Praw Człowieka. Biuro RPO. Warszawa.	23.09.2019 r.
165.	Udział Dyrektor Generalnej Biura RPO Katarzyny Jakimowicz w konferencji nt. „Jaka niezależność? Debata o prokuraturze” zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia” oraz Inicjatywę Obywatelską #WolnaProkuratura. Biuro RPO. Warszawa.	23.09.2019 r.
166.	VIII Kongres Inicjatyw Europy Wschodniej. Panel nt. „Równość-Niezależność-Wdrażanie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych”. Lublin.	23.09.2019 r.
167.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w inauguracji roku akademickiego 2019/2020 na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa.	24.09.2019 r.
168.	Udział Dyrektor Generalnej Biura RPO Katarzyny Jakimowicz w Gali Finałowej XIV edycji Konkursu Lodołamacze 2019. Warszawa.	26.09.2019 r.
169.	Europejskie Forum Nowych Idei. Sopot.	26-27.09.2019 r.
170.	Gala Finałowa Konkursu „Sapere Aude - miej odwagę być mądrym”. Puck.	27.09.2019 r.
171.	II Krakowskie Sympozjum Konstytucyjne zorganizowane przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego oraz Katedrę Teorii Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kraków.	28.09.2019 r.
172.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w seminarium oraz jubileuszu Lecha Wałęsy - byłego Prezydenta RP zorganizowanym przez Fundację Instytut Lecha Wałęsy. Gdańsk.	29-30.09.2019 r.

173.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Konferencji nt. „Potrzeby opiekunów osób żyjących z chorobą Alzheimera” zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Stowarzyszenie Alzheimer Polska. Biuro RPO. Warszawa.	30.09.2019 r.
174.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w sympozjum nt. „Prawa człowieka a bezpieczeństwo obywatelskie” zorganizowanym przez Akademię im. Jakuba Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim. Gorzów Wielkopolski.	30.09.2019 r.
175.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w inauguracji Roku Akademickiego 2019/2020 na Uniwersytecie Warszawskim. Warszawa.	01.10.2019 r.
176.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w IV sesji plenarnej Obywatelskiego Parlamentu Seniorów. Warszawa.	01.10.2019 r.
177.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w inauguracji Roku Akademickiego 2019/2020 na Politechnice Warszawskiej. Warszawa.	01.10.2019 r.
178.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „In vitro - doświadczenie i przyszłość” zorganizowanej w Biurze RPO. Warszawa.	02.10.2019 r.
179.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości upamiętnienia 75. rocznicy upadku Powstania Warszawskiego. Warszawa.	02.10.2019 r.
180.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w inauguracji Roku Akademickiego 2019/2020 w Szkole Głównej Handlowej. Warszawa.	02.10.2019 r.
181.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w uroczystości wręczenia Księgi Jubileuszowej prof. zw. dr. hab. Janowi Zimmermannowi w 70-lecie Jego urodzin zorganizowanej przez Uniwersytet Jagielloński. Kraków.	03.10.2019 r.
182.	Udział Dyrektora Generalnej Biura RPO Katarzyny Jakimowicz w inauguracji Roku Akademickiego 2019/2020 w Akademii Pedagogiki Specjalnej. Warszawa.	03.10.2019 r.
183.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej i Dyrektora Generalnej Biura RPO Katarzyny Jakimowicz w inauguracji „Dnia Seniora” zorganizowanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Warszawa.	04.10.2019 r.
184.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Ochrona środowiska a rzeczywistość” zorganizowanej przez Naczelną Radę Adwokacką w Warszawie i Komisję Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Kraków.	05.10.2019 r.

185.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w Uroczystej Gali zakończenia SyMfonii Serc Polskiego Towarzystwa Stwardnienia Rozsianego. Warszawa.	06.10.2019 r.
186.	Udział Dyrektora Generalnej Biura RPO Katarzyny Jakimowicz w inauguracji roku akademickiego 2019/2020 w Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej. Warszawa.	07.10.2019 r.
187.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Zmiana – teraz! O czym milczeliśmy w szkołach artystycznych” zorganizowanej przez Akademię Teatralną im. Aleksandra Zelwerowicza. Warszawa.	08.10.2019 r.
188.	Międzynarodowa konferencja i wystawa PIKE 2019. Jachranka.	08.10.2019 r.
189.	Konferencja nt. „Wpływ zdrowia psychicznego na bezpieczeństwo publiczne” w Lesznie oraz V Kongres Międzynarodowego Komitetu Karnistów Francuskojęzycznych w Poznaniu. Leszno, Poznań.	08-11.10.2019 r.
190.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Jak zapewnić godne starzenie się, chorowanie i umieranie na wsi” zorganizowanej przez Fundację Hospicjum Proroka Eliasza wraz z Biurem RPO. Warszawa.	09.10.2019 r.
191.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w V Forum Osób z Niepełnosprawnościami nt. „Aktywni Obywatele i Aktywne Obywatelki” zorganizowanym przez Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami pod honorowym patronatem RPO. Warszawa.	10.10.2019 r.
192.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w VIII Zjeździe Klubów „Tygodnika Powszechnego”. Kraków.	11.10.2019 r.
193.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w uroczystości otrzymania nagrody Wielkiej Osobowości, przyznawanej przez Ogólnopolskie Porozumienie Uniwersytetów Trzeciego Wieku. Warszawa.	14.10.2019 r.
194.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępcy RPO Stanisława Trociuka i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji inaugurującej 15. rocznicę Programu Spraw Precedensowych zorganizowanej przez Fundację Helsińską. Warszawa.	14.10.2019 r.
195.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości odnowienia doktoratu prof. Witolda Wołodkiewicza zorganizowanej przez Uniwersytet Warszawski. Warszawa.	17.10.2019 r.

196.	Konferencja nt. „Ochrona danych osobowych w sektorze publicznym” zorganizowana przez Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie oraz Okręgową Izbę Radców Prawnych w Krakowie. Kraków.	17.10.2019 r.
197.	III edycja Konferencji Naukowej RODO nt. „Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Nowe wyzwania w zakresie ochrony danych osobowych”. Kraków.	17-18.10.2019 r.
198.	II Kongres Prawa Rodzinnego zorganizowany przez Okręgową Radę Adwokacką w Krakowie wspólnie z Komisją Doskonalenia Zawodowego NRA. Kraków.	18.10.2019 r.
199.	Seminarium nt. „Strategia Ratyfikacji Europejskiej Karty Społecznej - błyskawiczna operacja czy długi marsz” zorganizowane przez Katedrę Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego i NSZZ Solidarność Komisję Krajową. Kraków.	21.10.2019 r.
200.	Konferencja nt. „Prawna problematyka śmierci człowieka w obliczu rozwoju sztucznej inteligencji” zorganizowana przez Krakowską Akademię im. A. Frycza Modrzewskiego. Kraków.	21.10.2019 r.
201.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w ogólnopolskiej konferencji nt. „Dziecko Pokrzywdzone Przystępstwem” zorganizowanej przez Fundację „Dajemy Dzieciom Siłę” we współpracy z Urzędem m.st. Warszawa. Warszawa.	21-22.10.2019 r.
202.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji humanistyczno-psychiatrycznej w Warszawie oraz XII Seminarium z cyklu „Środki zabezpieczające w psychiatrii” nt. „Rodzina...Środek zabezpieczający w psychiatrii w aspekcie rodzinnym” zorganizowanej przez Klinikę Psychiatrii Sądowej IPiN w Warszawie. Warszawa.	22-25.10.2019 r.
203.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Jak wspólnie ratować zapomniane cmentarze” zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Chrześcijańską Akademię Teologiczną w Warszawie. Biuro RPO. Warszawa.	23.10.2019 r.
204.	Debata nt. „Udział w wyborach powinien być obowiązkowy” zorganizowana przez Podkowieńskie Liceum Nr 60, Związek Podkowień, Stowarzyszenie LGD „Zielone Sąsiedztwo”. Podkowa Leśna.	23.10.2019 r.
205.	VIII Konferencja Mediacyjna w Oławie zorganizowana przez Urząd Miasta Oława, Urząd Gminy Oława oraz Opolską Izbę Gospodarczą. Oława.	24.10.2019 r.



206.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w uroczystości wręczenia nagrody im. Sergio Vieira de Mello Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka oraz udział w panelu dyskusyjnym nt. „Demokracja i prawa człowieka w krajach Partnerstwa Wschodniego. Osiągnięcia i Wyzwania” zorganizowanych przez Stowarzyszenie Willa Decjusza. Kraków.	24.10.2019 r.
207.	II Międzynarodowa konferencja nt. „Człowiek w obliczu prawa” zorganizowana przez Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego. Gdańsk.	24-25.10.2019 r.
208.	Uroczystość odsłonięcia pomnika upamiętniającego grybowskiich Żydów, zamordowanych w czasie Zagłady. Grybów.	03-04.11.2019 r.
209.	Wykład dla Uniwersytetu III Wieku nt. „Rzecznik Praw Obywatelskich na rzecz osób starszych - wybrane aspekty”. Dąbrowa Górnicza.	04.11.2019 r.
210.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w LXI Zjeździe Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego zorganizowanym przez Uniwersytet Łódzki, Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego, Okręgową Izbę Radców Prawnych w Łodzi i Izbę Notarialną w Łodzi. Przygoń.	05.11.2019 r.
211.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w wykładzie prof. Andrasa Sajo nt. „Osobliwe poszanowanie zasady praworządności oraz praw człowieka w demokracjach nieliberalnych” zorganizowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Archiwum Osiatyńskiego oraz wręczenie prof. Sajo Odznaki Honorowej RPO za zasługi dla ochrony praw człowieka. Warszawa.	05.11.2019 r.
212.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji nt. „20 lat Kodeksu karnego skarbowego” zorganizowanej przez Krajową Radę Doradców Podatkowych. Warszawa.	05.11.2019 r.
213.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w uroczystej sesji naukowej z okazji jubileuszu XX-lecia Wydziału Prawa i Administracji UKSW. Warszawa.	06.11.2019 r.
214.	Posiedzenie Rady do spraw Zdrowia Psychicznego w Instytucie Psychiatrii i Neurologii w Warszawie i narada w Instytucie Psychiatrii i Neurologii w Warszawie w sprawie Centrów Zdrowia Psychicznego. Warszawa.	06.11.2019 r.
215.	Debata o języku nienawiści nt. „Koniec dialogu” zorganizowana przez Uniwersytet Szczeciński. Szczecin.	07-08.11.2019 r.

216.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Looking Backwards, Looking Forwards: Anglo-Polish Legal Relations After Brexit” zorganizowanej przez British Law Centre at University of Warsaw. Warszawa.	08.11.2019 r.
217.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w sesji inauguracyjnej Sejm RP IX kadencji i Senat X kadencji. Warszawa.	12.11.2019 r.
218.	Konferencja nt. „Wyzwania dla polityki senioralnej - jak zabezpieczyć potrzeby Seniorów wymagających opieki długoterminowej” zorganizowana przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego. Dąbrowa Górnicza.	14.11.2019 r.
219.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Prawne aspekty procesu leczniczego” zorganizowanej przez Krajową Radę Radców Prawnych. Warszawa.	14.11.2019 r.
220.	VIII Zachodniopomorskie Forum Psychiatrii Środowiskowej nt. „Centra Zdrowia Psychicznego - profesjonalnie, skutecznie, na czas...” zorganizowane przez Centrum Zdrowia Psychicznego w Koszalinie. Koszalin.	14-15.11.2019 r.
221.	Udział Dyrektora Generalnej Biura RPO Katarzyny Jakimowicz w obchodach „Dnia Politechniki Warszawskiej”. Warszawa.	15.11.2019 r.
222.	Ogólnopolska konferencja nt. „Kryminalistyczne aspekty poszukiwania osób zaginionych” zorganizowana przez Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Wrocław.	15.11.2019 r.
223.	Konferencja naukowa nt. „Mowa bez nienawiści” zorganizowana przez Naczelną Radę Adwokacką, Komisję Praw Człowieka przy NRA i Okręgową Radę Adwokacką w Poznaniu. Wrocław.	15-16.11.2019 r.
224.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej i Dyrektora Generalnej Biura RPO Katarzyny Jakimowicz w 24. Wielkiej Gali Integracji zorganizowanej z okazji Międzynarodowego Dnia Osób Niepełnosprawnych. Warszawa.	16.11.2019 r.
225.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia nagrody im. Macieja Lisa Panu Adamowi Komarowi, prezesowi wrocławskiej Fundacji „Potrafię Pomóc”. Wrocław.	18.11.2019 r.
226.	Konferencja nt. „Społeczeństwo nadzorowane w dobie nowoczesnych technologii” zorganizowana przez Uniwersytet Jagielloński. Kraków.	18-19.11.2019 r.

227.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w seminarium nt. „Towards a Convention on the Rights of Older Persons. Discussion on normative elements on life-long learning and education on social protection of older persons” zorganizowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Niemiecki Instytut Praw Człowieka. Biuro RPO. Warszawa.	19.11.2019 r.
228.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w I Kongresie nt. „Zdrowie Polaków 2019” zorganizowanym przez Komitet Nauk Klinicznych PAN, Radę Główną Instytutów Badawczych, Światowe Centrum Słuchu Instytutu Fizjologii i Patologii Słuchu. Warszawa.	19.11.2019 r.
229.	Udział Dyrektora Generalnej Biura RPO Katarzyny Jakimowicz w uroczystej Gali inauguracyjnej II Edycji Programu „Jestem Liderką”. Warszawa.	19.11.2019 r.
230.	Międzynarodowa konferencja nt. „Nierówna edukacja. Forum wymiany myśli i doświadczeń”. zorganizowana przez Wydział Etnologii i Nauk o Edukacji Uniwersytetu Śląskiego w Cieszynie. Cieszyn.	20-21.11.2019 r.
231.	Konferencja nt. „Widzę - rozumiem - reaguję!” zorganizowana przez Uniwersytet Śląski. Katowice.	21.11.2019 r.
232.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia Nagrody Radia ZET im. Andrzeja Wojciechowskiego. Warszawa.	21.11.2019 r.
233.	IX Międzynarodowe Sympozjum Resocjalizacyjne nt. „Problemy suicydalne i opieka psychiatryczna młodzieży” zorganizowane przez Salezjański Ośrodek Wychowawczy w Trzcinie. Trzciniec k. Czaplinka.	21-22.11.2019 r.
234.	Ogólnopolska Konferencja Podatkowa zorganizowana przez Oddział Śląski Krajowej Izby Doradców Podatkowych. Warszawa.	22.11.2019 r.
235.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w seminarium nt. „Funkcjonowanie ustawy dotyczącej ośrodka w Gostyninie” zorganizowanym w Biurze RPO. Warszawa.	23.11.2019 r.
236.	Ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Dziecko w procedurach prawnych” zorganizowana przez Koło Naukowe Prawa Karnego Procesowego WPIA UKSW. Warszawa.	25.11.2019 r.
237.	Konferencja naukowa nt. „Badania nad faszyzmem” zorganizowana przez Polską Akademię Nauk. Warszawa.	26.11.2019 r.

238.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w wykładzie prof. Dimitra Kochenova nt. „Unia Europejska wchodzi w wiek konstytucyjnej dojrzałości: Kluczowa rola Polski” zorganizowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Oddział warszawski Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”. Biuro RPO. Warszawa.	26.11.2019 r.
239.	Seminarium w ramach Kampanii 16 Dni Akcji Przeciwko Przemocy ze Względu na Płeć zorganizowane przez Fundację Autonomia. Kraków.	26.11.2019 r.
240.	Konferencja nt. „Ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych - nowe spojrzenie na znaną sytuację” zorganizowana przez Katedrę Prawa Cywilnego, Handlowego i Ubezpieczeniowego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza. Poznań.	26-27.11.2019 r.
241.	Udział Dyrektora Generalnej Biura RPO Katarzyny Jakimowicz w debacie nt. „Jak kształcić kompetencje przyszłości?” zorganizowanej przez Zarząd Fundacji Uniwersytet Dzieci. Warszawa.	27.11.2019 r.
242.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w uroczystości wręczenia dyplomu doktora honoris causa SGH prof. Jerzemu Hausnerowi. Warszawa.	27.11.2019 r.
243.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Dyskryminacja ze względu na płeć na uczelniach wyższych: politolożki – artystki – studentki” zorganizowanej przez Sejm RP. Warszawa.	28.11.2019 r.
244.	Konferencja nt. „Aktywizacja zawodowa Osób Głuchych” zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z Polską Fundacją Pomocy Dzieciom Niedostępnym – ECHO. Biuro RPO. Warszawa.	28.11.2019 r.
245.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Pokonać bezdomność” zorganizowanej przez Ogólnopolską Federację na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, pod honorowym patronatem Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Warszawa.	29.11.2019 r.
246.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia Odznaki Honorowej RPO Pani Urszuli Nowakowskiej, Prezes Fundacji Centrum Praw Kobiet. Warszawa.	02.12.2019 r.
247.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w Jubileuszu 25 lat Centrum Praw Kobiet zorganizowanym przez Mazowiecki Instytut Kultury. Warszawa.	02-03.12.2019 r.

248.	8. Kongres Prawa Medycznego zorganizowany przez Polskie Towarzystwo Prawa Medycznego. Kraków.	04.12.2019 r.
249.	Konferencja nt. „Marki rozwiązań - skuteczność samorządu w kontekście profilaktyki uzależnień i przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Bariery i rozwiązania” zorganizowana przez Fundację A.R.T. na zlecenie Ośrodka Pomocy Społecznej w Markach. Marki.	04.12.2019 r.
250.	Ogólnopolska konferencja naukowa KPC 2019 nt. „Nowy kształt polskiego procesu cywilnego” zorganizowana przez Uniwersytet Łódzki - Wydział Prawa i Administracji. Łódź.	06.12.2019 r.
251.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w seminarium nt. „Przyczyny niesłusznych skazań” zorganizowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Fundację Helsińską. Biuro RPO. Warszawa.	04.12.2019 r.
252.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia Nagrody Bursztynowego Mieczyka im. Macieja Płażyńskiego. Gdańsk.	07.12.2019 r.
253.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w VIII Gali Nagrody im. prof. Zbigniewa Hołdy. Lublin.	07-08.12.2019 r.
254.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji nt. „Aktywni obywatele naprawiają debatę publiczną. Kontrola obywatelska przekazów medialnych w formie wolontariatu jako praktyczna edukacja obywatelska” zorganizowanej przez Instytut Dyskursu i Dialogu. Warszawa.	09.12.2019 r.
255.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Bezdomność wyzwaniem dla samorządów oraz instytucji państwa” zorganizowanej w Biurze RPO. Warszawa.	10.12.2019 r.
256.	VI Konferencja dla młodzieży nt. „O wolności i prawach człowieka” zorganizowana przez Związek Miast Polskich. Oświęcim.	10.12.2019 r.
257.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w I Kongresie Edukacji Prawnej zorganizowanym przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego i Fundację TENEO. Gdańsk.	11.12.2019 r.
258.	Seminarium nt. udziału kobiet w wyborach zorganizowane przez Instytut Spraw Publicznych, Fundację im. Heinricha Bölla i Rzecznika Praw Obywatelskich. Biuro RPO. Warszawa.	11.12.2019 r.
259.	Konferencja nt. „Unikanie opodatkowania - próba oceny polskich regulacji” zorganizowana przez Łódzki Oddział Krajowej Izby Doradców Podatkowych oraz Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych. Łódź.	11.12.2019 r.

260.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Czas na czyste powietrze” realizowanej w ramach Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020. Warszawa.	12.12.2019 r.
261.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium branżowym dla gmin górniczych. Katowice.	12.12.2019 r.
262.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępcy RPO Stanisława Trociuka, Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej, Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego i Dyrektora Generalnej Biura RPO Katarzyny Jakimowicz w III Ogólnopolskim Kongresie Praw Obywatelskich zorganizowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE/ODIHR. Warszawa.	13-14.12.2019 r.
263.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „30 lat polskich przemian gospodarczych” zorganizowanej przez Forum Obywatelskiego Rozwoju. Warszawa.	17.12.2019 r.
264.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Rozmowy przy okrągłym stole” zorganizowanej przez ODHIR. Warszawa.	17.12.2019 r.
265.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji z okazji 40. rocznicy przyjęcia przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet zorganizowanej przez Szkołę Główną Handlową i Urząd m.st. Warszawy. Warszawa.	18.12.2019 r.

## Działania RPO na forum międzynarodowym

### Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyni RPO, Zastępców RPO oraz przedstawicieli Biura RPO

1.	Spotkanie Zastępczyni RPO Sylwii Spurek nt. „Visit by the Nordic and Baltic countries Delegations to the OSCE Parliamentary” w Ambasadzie Szwecji. Warszawa.	14.01.2019 r.
2.	Wykład na zaproszenie Wolnego Uniwersytetu w Berlinie oraz udział w spotkaniach zorganizowanych przez Fundację Praw Człowieka Rafto. Berlin, Niemcy.	15-17.01.2019 r.
3.	Seminarium eksperckie zorganizowane przez Biuro RPO we współpracy z Niemieckim Instytutem Ochrony Praw Człowieka (DIfMR). Berlin, Niemcy.	21-22.01.2019 r.
4.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego. Bruksela, Belgia.	22.01.2019 r.
5.	Spotkanie inicjujące projekt „Migrant Children and Communities in a Transforming Europe” (MiCREATE). Portoroz, Słowenia.	23-26.01.2019 r.
6.	Doroczne spotkanie zorganizowane przez Dyрекcję Generalną Praw Człowieka i Rządów Prawa Rady Europy we współpracy z programem HELP i Unią Europejską. Strasburg, Francja.	31.01-02.02.2019 r.
7.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium na temat praworządności zorganizowanym przez SIEPS -Swedish Institute for European Policy Studies. Sztokholm, Szwecja.	08.02.2019 r.
8.	Warsztaty konsultacyjne dla przedstawicieli Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka stanowiące kontynuację projektu Unii Europejskiej o nazwie „Wzmacnianie praw osób podejrzanych i oskarżonych – rola Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka. Budapeszt, Węgry.	11-13.02.2019 r.
9.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu zorganizowanym przez Bonavero Institute of Human Rights Uniwersytetu Oxfordzkiego i prowadzenie grupy „Human Rights and Power: the Polish Road to Illiberalism”. Oxford, Anglia.	12.02.2019 r.
10.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Państwo i społeczeństwo - wyzwania dla praw i wolności” z okazji 20-lecia powołania greckiego ombudsmana. Ateny, Grecja.	21-22.02.2019 r.
11.	Spotkanie zorganizowane przez Radę Europy we współpracy z Ombudsmanem Grecji nt. wzmocnienia niezależności i odpowiedzialności puli obserwatorów FRONTEX. Ateny, Grecja.	21-23.02.2019 r.

12.	Warsztaty zorganizowane w przez Komisję Europejską - Biuro TAIEX nt. „Równości płci i wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego”. Baku, Azerbejdżan.	23-27.02.2019 r.
13.	Zgromadzenie Generalne Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI), doroczna konferencja organizacji Globalny Alians Krajowych Instytucji Praw Człowieka (GANHRI) i spotkanie nt. „Roli Krajowych Instytucji Praw Człowieka w ochronie praw kobiet”. Genewa, Szwajcaria.	04-06.03.2019 r.
14.	Program stypendialny nt. „The German Marshall Fund - Marshall Memorial Fellowship”. USA.	11.03-06.04.2019 r.
15.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniach zorganizowanych przez norweską Fundację Praw Człowieka Rafto. Bruksela, Belgia.	19-20.03.2019 r.
16.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w obradach forum ekonomicznego studentów „NHH Symposium 2019”. Bergen, Norwegia.	20-21.03.2019 r.
17.	Spotkanie zorganizowane w ramach projektu „Dialogue about Radicalisation and Equality” finansowane przez Unię Europejską (program Horizon 2020). Malta.	01-03.04.2019 r.
18.	Spotkanie Grupy Roboczej stowarzyszenia EQUINET Gender Equality, poświęcone finalizacji raportu nt. przemocy wobec kobiet jako formy dyskryminacji ze względu na płeć oraz omówienie projektu dot. sytuacji osób transpłciowych i interpłciowych w krajach UE. Lizbona, Portugalia.	01-03.04.2019 r.
19.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Human Rights and the Politics of Solidarity” zorganizowanej przez Instytut Praw Człowieka na Uniwersytecie Connecticut w Storrs, USA.	03-07.04.2019 r.
20.	Konferencja Europejskiej Sieci Ombudsmanów w Brukseli działającej pod auspicjami Ombudsmana Unii Europejskiej. Bruksela, Belgia.	07-09.04.2019 r.
21.	8. Spotkanie Platformy Tematycznej nt. Praw Socjalnych i Ekonomicznych zorganizowane przez Radę Europy, Agencję Praw Podstawowych UE (FRA), Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI) i Europejską Sieć Organów Równościowych (EQUINET). Ateny, Grecja.	09-11.04.2019 r.
22.	Seminarium Akademii Prawa Europejskiego (ERA) nt. „Artificial Intelligence (AI) and Human Rights Legal challenges”. Bruksela, Belgia.	14-16.04.2019 r.
23.	Spotkanie grupy roboczej Equality Law in Practice EQUINET nt. przeglądu najnowszego orzecznictwa ETPC. Bruksela, Belgia.	23-24.04.2019 r.



24.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w uroczystości wręczenia nagrody przyznanej BRPO przez organizację „World Justice Project” oraz w obradach Forum „Realizing Justice for All” zorganizowanego przez tę organizację. Haga, Holandia.	29.04-01.05.2019 r.
25.	Seminarium sieci ekspertów Network of Gender Equality Experts of the European Commission – prezentacja podręcznika Equal pay handbook przygotowanego przez stowarzyszenie EQUINET. Bruksela, Belgia.	06-07.05.2019 r.
26.	Spotkanie nt. implementacji konwencji o prawach osób niepełnosprawnych „Work Forum on the implementation on the UNCRPD” zorganizowane przez Komisję Europejską. Bruksela, Belgia.	12-13.05.2019 r.
27.	Posiedzenie Zarządu Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI). Bruksela, Belgia.	14-16.05.2019 r.
28.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w sprawie Funduszy Norweskich na zaproszenie Norwegian Courts Administration. Oslo, Norwegia.	21-22.05.2019 r.
29.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara dla Norweskiego Stowarzyszenia Prawa Europejskiego („Norway Association of the European Law”). Oslo, Norwegia.	28.05.2019 r.
30.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w spotkaniu ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej zorganizowane przez Ombudsmana Słowacji. Bratysława, Gorzyczki, Słowacja.	29-31.05.2019 r.
31.	Konferencja „GLOBSEC 2019 Bratislava Forum”. Bratysława, Słowacja.	07-08.06.2019 r.
32.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w rozprawie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Luksemburg.	18.06.2019 r.
34.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w zakończeniu roku akademickiego na Uniwersytecie Środkoeuropejskim (CEU) w Budapeszcie. Budapeszt, Węgry.	24-25.06.2019 r.
35.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w rozprawie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu.	25.06.2019 r.
36.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu laureatów nagrody przyznawanej przez Fundację Praw Człowieka Rafto. Genewa, Szwajcaria.	25-27.06.2019 r.

37.	Konferencja nt. „Krajowe Mechanizmy Prewencji i kontrola przestrzegania praw osób skazanych” zorganizowana z inicjatywy organizacji pozarządowej „Legal Initiative” dla uhonorowania Międzynarodowego Dnia Pomocy Ofiarom Tortur. Mińsk, Białoruś.	25-27.06.2019 r.
38.	Spotkanie ekspertów nt. sytuacji krajowych instytucji praw człowieka w Unii Europejskiej zorganizowane przez Agencję Praw Podstawowych UE (FRA). Wiedeń, Austria.	25-27.06.2019 r.
39.	Seminarium nt. „Prawa osób starszych i przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek” zorganizowane przez EQUINET i Age Platform Europe. Berlin, Niemcy.	26-28.06.2019 r.
40.	Posiedzenie Zarządu sieci ENNHRI. Dublin, Irlandia.	30.06-03.07.2019 r.
41.	Konferencja Program HELP (Human Rights Education for Legal Professionals) zorganizowana przez Radę Europy. Strasburg, Francja.	03-05.07.2019 r.
42.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w IV Światowym Kongresie „Godność, Demokracja, Różnorodność” zorganizowanym przez Uniwersytet w Lucernie. Lucerna, Szwajcaria.	10-12.07.2019 r.
43.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniach zorganizowanych przez Fundację prof. Rolanda Bergera. Monachium, Niemcy.	15.07.2019 r.
44.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w 67. sesji CAT i przedstawienie Raportu alternatywnego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie VII Sprawozdania Okresowego Rzeczypospolitej Polskiej z realizacji postanowień Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Genewa, Szwajcaria.	22-24.07.2019 r.
45.	Seminarium nt. „Prawo UE dotyczące niepełnosprawności i Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami” zorganizowane przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA) w Trewirze. Trewir, Niemcy.	15-17.09.2019 r.
46.	Konferencja nt. „Advancing LGBTI equality in the EU: from 2020 and beyond” zorganizowana przez Komisję Europejską oraz spotkanie grupy roboczej sieci EQUINET pracującej nad standardami działania organów równościowych. Bruksela, Belgia oraz Paryż, Francja.	22-24.09.2019 r.

47.	Spotkanie Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z przedstawicielami Niemiecko-Polskiego Stowarzyszenia Prawników w Berlinie oraz udział w niemiecko-polskim kolokwium administracyjnym na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie. Berlin, Niemcy.	22-25.09.2019 r.
48.	Warsztaty zorganizowane przez sieć EQUINET dla niezależnych organów równego traktowania. Paryż, Francja.	25.09.2019 r.
49.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w VI Konferencji Prezesów Europejskich Sądów Apelacyjnych. Rzym, Włochy.	25-28.09.2019 r.
50.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji z okazji 25-lecia Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji Rady Europy ECRI nt. „On the Road to Effective Equality”. Paryż, Francja.	26-27.09.2019 r.
51.	Międzynarodowa konferencja nt. „LGBTI People and Violence in Europe: Studying attitudes, changing minds” w ramach projektu „Come forward: Empowering and supporting victims of anti-LGBT hate crimes”. Budapeszt, Węgry.	26-27.09.2019 r.
52.	IV Konferencja ASEM na temat globalnego starzenia się i ochrony praw osób starszych w Seulu oraz posiedzenie GANHRI (Global Alians of National Human Rights Institutions). Seul, Korea Pd.	28.09-03.10.2019 r.
53.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ramach programu „European Master’s Degree in Human Rights and Democratisation (EMA)” na zaproszenie sieci uniwersytetów „Global Campus of Human Rights”. Wenecja, Włochy.	03-05.10.2019 r.
54.	Spotkanie dotyczące monitorowania deportacji zorganizowane dla przedstawicieli instytucji Ombudsmanów i Krajowych Mechanizmów Prewencji przez Radę Europy i Krajowy Mechanizm Prewencji we Włoszech w ramach prac tzw. „Grupy Nafplion” powstałej z inicjatywy Ombudsmana Grecji oraz KMP z państw członkowskich Rady. Rzym, Włochy.	07-09.10.2019 r.
55.	Spotkanie grupy roboczej z udziałem przedstawicieli Krajowych Instytucji Praw Człowieka powołanej z inicjatywy Biura Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka – „Global consultation on the role of NHRIs in facilitating access to remedy for business-related human rights abuses”. Genewa, Szwajcaria.	09-11.10.2019 r.
56.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Ochrona przestrzeni społecznej w UE” zorganizowanej przez Regionalne Biuro Praw Człowieka ONZ. Bruksela, Belgia.	10-11.10.2019 r.
57.	Spotkanie grupy roboczej „Gender Equality” działającej w ramach prac sieci EQUINET. Bruksela, Belgia.	14-16.10.2019 r.

58.	Międzynarodowa konferencja nt. funkcjonowania Krajowego Mechanizmu Prewencji („Measuring and Enhancing the Impact of National Preventive Mechanism”) zorganizowana przez Biuro Publicznego obrońcy Gruzji z okazji 10-lecia ustanowienia Krajowego Mechanizmu Prewencji. Tbilisi, Gruzja.	15-18.10.2019 r.
59.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji nt. prawa karnego Unii Europejskiej. Bonn, Niemcy.	18-19.10.2019 r.
60.	Zgromadzenie Generalne sieci EQUINET. Bruksela, Belgia.	22-23.10.2019 r.
61.	Spotkanie nt. molestowania seksualnego. Bruksela, Belgia.	23-24.10.2019 r.
62.	Konferencja podsumowująca projekt UE „Wzmacnianie praw osób podejrzanych i oskarżonych przez Krajowe Instytucje Ochrony Praw Człowieka”. Wiedeń, Austria.	23-24.10.2019 r.
63.	11. Międzynarodowa Konferencja Instytucji Ombudsmanów Sił Zbrojnych zorganizowana przez Genewskie Centrum Zarządzania Sektorem Bezpieczeństwa (DCAF) i Parlamentarnego Rzecznika ds. Wojska w Bośni i Hercegowinie. Sarajewo, Bośnia i Hercegowina.	27-31.10.2019 r.
64.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu zorganizowanym przez Ombudsmána Niderlandów – „Poldershop Ombuds Tools”. Haga, Holandia.	31.10-01.11.2019 r.
65.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w III międzynarodowym spotkaniu przedstawicieli Krajowych Mechanizmów Prewencji oraz organizacji pozarządowych z rejonu OBWE zorganizowanym przez Radę Europy, ODIHR oraz Europejskie Stowarzyszenie Zapobiegania Torturom (APT). Strasburg, Francja.	04-05.11.2019 r.
66.	Wizyta studyjna na zaproszenie „Pompefoundation for Forensic Psychiatry” obejmująca wizytację ośrodka analogicznego do KOZZD w Gostyninie, jak również jednostki penitencjarnej. Nijmegen, Holandia.	06-08.11.2019 r.
67.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Chicago, USA.	06-10.11.2019 r.
68.	Konferencja nt. „Niesłuszne skazania, międzynarodowy problem” zorganizowana przez „The Innocence Network” oraz „The Knoops Innocence Project”. Amsterdam, Holandia.	07-09.11.2019 r.
69.	Konferencja nt. „Making the EU Charter of Fundamental Rights a reality for all: 10th anniversary of the charter becoming legally binding” zorganizowana przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), Komisję Europejską i fińską prezydentkę w Radzie UE. Bruksela, Belgia.	12-14.11.2019 r.

70.	Warsztaty poświęcone detencji osób należących do grup wrażliwych zorganizowane przez Instytut Praw Człowieka im. Ludwiga Boltzmann. Sofia, Bułgaria.	18-19.11.2019 r.
71.	Spotkanie grupy roboczej „Policy Formation” działającej w ramach Europejskiej Sieci Niezależnych Organów Równościowych (EQUINET). Bruksela, Belgia.	18-20.11.2019 r.
72.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „The State of Democracy in East-Central Europe: Thirty years after the fall of the Berlin Wall” zorganizowanej przez Międzynarodowy Instytut IDEA oraz Europejski Komitet Regionów. Bruksela, Belgia.	20.11.2019 r.
73.	Konferencja nt. „Abusive Lending Practices Convening” zorganizowana przez „Open Society Justice Initiative/Open Society Foundations”. Neapol, Włochy.	20-22.11.2019 r.
74.	Konferencja nt. „Monitoring returns. Challenges for Greece and Europe” zorganizowana przez Biuro Ombudsmana Grecji. Ateny, Grecja.	21.11.2019 r.
75.	Konferencja i szkolenie nt. „The 13th Annual International Conference Days of Law 2019” zorganizowana na Uniwersytecie Masaryka. Brno, Czechy.	21-22.11.2019 r.
76.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w spotkaniach zorganizowanych przez Fundację Praw Człowieka „Rafto” z Bergen oraz „European Stability Initiative” (ESI). Berlin, Niemcy.	24-25.11.2019 r.
77.	Konferencja nt. stosowania Karty Praw Podstawowych UE „The Practice of Judicial Interactions in the Application of the EU Charter” oraz konferencja nt. „National Active Charter Training (e-NACT)” zorganizowane przez Europejski Instytut Uniwersytecki (EUI). Bruksela, Belgia.	24-26.11.2019 r.
78.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w Forum Narodów Zjednoczonych nt. „Biznesu i Praw Człowieka”. Genewa, Szwajcaria.	26-27.11.2019 r.
79.	Seminarium nt. orzecnictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach karnych zorganizowane przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA). Strasburg, Francja.	27-29.11.2019 r.
80.	Spotkanie Wspólnej Platformy Tematycznej nt. Praw Socjalnych i Ekonomicznych Rady Europy, FRA, ENNHRI oraz EQUINET. Strasburg, Francja.	27-29.11.2019 r.

81.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu zorganizowanym w okazji jubileuszu 20-lecia instytucji Publicznego obrońcy Praw Czech. Brno, Czechy.	09-10.12.2019 r.
-----	--	------------------

### **Spotkania i wizyty gości zagranicznych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich**

1.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Georgette Mosbacher Ambasador USA. Biuro RPO. Warszawa.	07.01.2019 r.
2.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z młodymi niemieckimi dyplomatami. Biuro RPO. Warszawa.	14.01.2019 r.
3.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z uczestnikami programu Akademia Młodych Dyplomatów z inicjatywy Europejskiej Akademii Dyplomatycznej. Biuro RPO. Warszawa.	15.02.2019 r.
4.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z delegacją Europarlamentarzystów SPD z inicjatywy przedstawicielstwa w Polsce Fundacji Friedricha Eberta. Biuro RPO. Warszawa.	20.02.2019 r.
5.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z delegacją Biura EEA (European Economic Area - EEA) z siedzibą w Brukseli odpowiedzialnego za granty EEA i Fundusze Norweskie. Biuro RPO. Warszawa.	07.03.2019 r.
6.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w spotkaniu z przedstawicielami Penal Reform International. Biuro RPO. Warszawa.	12.03.2019 r.
7.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Przewodniczącym Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (European Networks of Councils for the Judiciary). Warszawa.	15.03.2019 r.
8.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Sekretarzem Generalnym Rady Europy. Biuro RPO. Warszawa.	22.03.2019 r.
9.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z organizacjami międzynarodowymi zorganizowane w obronie niezależności Rzecznika Praw Obywatelskich w reakcji na pozew sądowy. Biuro RPO. Warszawa.	25.03.2019 r.

10.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z przedstawicielami Rady Europy, Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka ENNHRI, Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka ODIHR, Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana (IOI). Biuro RPO. Warszawa.	25.03.2019 r.
11.	Seminarium w ramach kontynuacji projektu realizowanego przez Biuro RPO we współpracy z ODIHR nt. przestępstw z nienawiści – „Building a Comprehensive Criminal Justice Response to Hate Crimes”. Biuro RPO. Warszawa.	26-29.03.2019 r.
12.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego Serbii - dziennikarzami, działaczami organizacji pozarządowych i fundacji – przebywającymi w Polsce w ramach projektu pod nazwą - „Civil Society as a Force for a Change in the Serbia's EU Accession Process - CS4EU” - koordynowanego przez Belgradzką Szkołę Otwartą. Biuro RPO. Warszawa.	27.03.2019 r.
13.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Ambasadorem Finlandii. Biuro RPO. Warszawa.	11.04.2019 r.
14.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w zamkniętym seminarium nt. „Dialog europejski” z udziałem ministrów spraw zagranicznych Polski i Niemiec na zaproszenie ambasadora Niemiec. Warszawa.	12.04.2019 r.
15.	Wizyta delegacji urzędników miejskich z biura rozpatrującego skargi od obywateli Szanghaju. Biuro RPO. Warszawa.	26.04.2019 r.
16.	Spotkanie Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z delegacją dziennikarzy z Austrii. Biuro RPO. Warszawa.	14.05.2019 r.
17.	Wizyta grupy prawników z Sądu Kammergericht z Berlina. Biuro RPO. Warszawa.	13.05.2019 r.
18.	Wizyta Prezesa Instytutu Regionu Dunaju i Europy Środkowej (IDM) wraz z delegacją austriackich dziennikarzy. Biuro RPO. Warszawa.	14.05.2019 r.
19.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z sędziami biorącymi udział w programie wymiany dla sędziów Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (European Judicial Training Network) na stażu specjalistycznym z zakresu podatków - panią sędzią Brittą Schwemmer z Niemiec - sędzią Sądu Finansowego w Norymberdze (sąd pierwszej instancji) i panią sędzią Marią Stellą Boscarino z Włoch - sędzią Regionalnego Sądu Administracyjnego dla Sycylii. Biuro RPO. Warszawa.	15.05.2019 r.

20.	Robocza wizyta Sędzi Sądu Finansowego w Norymberdze i Sędzi Regionalnego Sądu Administracyjnego dla Sycylii przebywających w Polsce na zaproszenie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Biuro RPO. Warszawa.	15.05.2019 r.
21.	Spotkanie ze studentami College of Europe. Warszawa.	17.05.2019 r.
22.	Wizyta przedstawicieli Komisji ds. azylu Serbii przebywających w Polsce w ramach pobytu szkoleniowego zorganizowanego przez EASO (European Asylum Support Office). Biuro RPO. Warszawa.	21.05.2019 r.
23.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z członkiniami i członkami amerykańskiej organizacji Middle East Forum, kierowanej przez dr. Daniela Pipes'a. Warszawa.	23.05.2019 r.
24.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z sędzią Reinhardem Wilke – sędzią Wyższego Sądu Administracyjnego Kraju Związkowego Szlezwik-Holsztyn oraz przedstawicielem NSA. Biuro RPO. Warszawa.	29.05.2019 r.
25.	Wizyta grupy prawników z Sądu Kammergericht z Berlina. Biuro RPO. Warszawa.	31.05.2019 r.
26.	Wizyta Sędzi Sądu Administracyjnego w Dreźnie i sędzi Trybunału Administracyjnego w Tuluzie przebywających w Polsce w ramach programu wymiany stażowej Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN). Biuro RPO. Warszawa.	11.06.2019 r.
27.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z przedstawicielkami Fundacji prof. Rolanda Bergera. Biuro RPO. Warszawa.	03.07.2019 r.
28.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Sędzią Federalnego Sądu Administracyjnego Niemiec oraz Sędzią Rady Stanu Włoch przebywających w Polsce na zaproszenie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Biuro RPO. Warszawa.	05.07.2019 r.
29.	Robocza wizyta Sędzi z Rady Stanu Francji przebywającej w Polsce w ramach programu wymiany stażowej Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych UE (ACA-Europe) z inicjatywy Naczelnego Sądu Administracyjnego. Biuro RPO. Warszawa.	10.07.2019 r.
30.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z ambasadorem Portugalii. Biuro RPO. Warszawa.	17.07.2019 r.
31.	Wizyta delegacji Komitetu Doradczego Rady Europy ds. Ramowej Konwencji w Ochronie Mniejszości Narodowych. Biuro RPO. Warszawa.	18.07.2019 r.
32.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z ambasadorem Irlandii. Biuro RPO. Warszawa.	24.07.2019 r.



33.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z ambasadorem Holandii. Biuro RPO. Warszawa.	29.07.2019 r.
34.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z ambasadorem Izraela Anną Azari. Biuro RPO. Warszawa.	30.07.2019 r.
35.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z przedstawicielami organizacji Hope not Hate. Biuro RPO. Warszawa.	30.07.2019 r.
36.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z delegacją Sądu Najwyższego Republiki Łotewskiej. Biuro RPO. Warszawa.	03.09.2019 r.
37.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Konsul Ukrainy Svitlaną Krysa. Biuro RPO. Warszawa.	03.09.2019 r.
38.	Spotkanie z Sędzią Sądu Administracyjnego i Finansowego w Sintrze (Portugalia), Sędzią Regionalnego Sądu Administracyjnego dla Kampanii – Neapol i Sędzią Regionalnego Sądu Administracyjnego dla Sycylii – Palermo przebywającymi w Polsce na zaproszenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w ramach programu wymiany stażowej Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN). Biuro RPO. Warszawa.	04.09.2019 r.
39.	Spotkanie Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego ze sprawozdawcami Komisji Monitoringowej Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Biuro RPO. Warszawa.	06.09.2019 r.
40.	Spotkanie z Przewodniczącym oraz delegacją Europejskiej Komisji Zapobiegania Torturom Rady Europy (CPT). Biuro RPO. Warszawa.	09.09.2019 r.
41.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej ze Szwedzką Ambasadorem ds. praw człowieka. Biuro RPO. Warszawa.	17.09.2019 r.
42.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Geraldem Staberockiem Szefem Światowej Organizacji Przeciwko Torturom. Biuro RPO. Warszawa.	19.09.2019 r.
43.	Spotkanie z szefem misji obserwacyjnej wyborów parlamentarnych OBWE/ODIHR oraz analitykami politycznymi - przedstawicielami misji. Biuro RPO. Warszawa.	23.09.2019 r.
44.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z parlamentarną Komisarz Praw Człowieka Ukrainy Ludmyłą Denisową. Biuro RPO. Warszawa.	24.09.2019 r.
45.	Spotkanie z Zastępcą Publicznego obrońcy (Ombudsmana) Gruzji. Biuro RPO. Warszawa.	24.09.2019 r.
46.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z ambasadorem Stanów Zjednoczonych. Warszawa.	25.09.2019 r.

47.	Spotkanie z sędziami z Hiszpanii w ramach programu wymiany stażowej Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN). Biuro RPO. Warszawa.	16.10.2019 r.
48.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Dyrektorem Amnesty International Eduardem Nazarskim, Julią Ivan zajmującą się problematyką rządów prawa oraz Dyrektorką Amnesty International Polska Draginą Nadażdin. Biuro RPO. Warszawa.	24.10.2019 r.
49.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z przewodniczącym i delegacją Europejskiej Sieci Krajowych Rad Sądownictwa - „European Network of Councils for the Judiciary” (ENCJ). Biuro RPO. Warszawa.	07.11.2019 r.
50.	Spotkanie z organizatorami Międzynarodowego Festiwalu Studentów w Trondheim. Biuro RPO. Warszawa.	08.11.2019 r.
51.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z Panem Richardem Gere nt. „Współczesne wyzwania dla ochrony praw człowieka” zorganizowane w Biurze RPO. Warszawa.	18.11.2019 r.
52.	Spotkanie Dyrektora Generalnej Biura RPO Katarzyny Jakimowicz z okazji 100-lecia współpracy polsko-duńskiej zorganizowane przez Ambasadę Królestwa Danii. Warszawa.	25.11.2019 r.
53.	Spotkanie Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z koordynatorką projektu dotyczącego rządów prawa i przedstawicielką Ministerstwa Spraw Zagranicznych Norwegii. Biuro RPO. Warszawa.	26.11.2019 r.
54.	Spotkanie z sędzią Regionalnego Sądu Administracyjnego dla Friuli-Wenecji Julijskiej w Trieście oraz sędzią Sądu Administracyjnego w Düsseldorfie w ramach programu wymiany stażowej Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN). Biuro RPO. Warszawa.	27.11.2019 r.
55.	Spotkanie Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w Ambasadzie Finlandii. Warszawa.	17.12.2019 r.

## Honorowe patronaty RPO w 2019 r.

1.	„Spotkanie trzech kultur” - Szkoła Podstawowa nr 58 im. Tadeusza Gajcego	Warszawa
2.	VII edycja Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Konstytucje państw nowożytnych: historia i współczesność”	Toruń
3.	V Międzynarodowy Kongres Psychiatrii Sądowej	Łódź
4.	„Krakowskie Forum Studentów”	Kraków

5.	Akcja „Dzień Bezpiecznego Internetu 2019”	projekt ogólnopolski
6.	Kampania społeczna „Nie tylko erlepsja”	projekt ogólnopolski
7.	Akcja informacyjna „26 maja bądź Europejczykiem. Głosuj!”	projekt ogólnopolski
8.	Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Jedność w różnorodności – idea i rzeczywistość. 30 lat edukacji integracyjnej w Polsce”	Warszawa
9.	Konferencja „Dehumanizacja medycyny - post scriptum”	Katowice
10.	IX Zjazd Katedr Postępowania Karnego	Łódź
11.	IV edycja Ogólnopolskiego Konkursu Mediacyjnego #mediUJ!	Kraków
12.	Akcja „Nazywam się Miliard/One Billion Rising Poland”	projekt ogólnopolski
13.	Program „Mediacja rówieśnicza w szkole metodą przeciwdziałania agresji i niedostosowaniu społecznemu młodzieży”	województwo lubelskie
14.	Program „Biznes i prawa człowieka – standard etyki w Polsce”	Warszawa
15.	XIV Ogólnopolska Olimpiada Kreatywności Destination Imagination 2019	Wrocław
16.	Akcja społeczna „Polska na Niebiesko”	projekt ogólnopolski
17.	Kongres „Obywatelki. Kongres 100-lat partycypacji kobiet”	Warszawa
18.	Debata „Mowa nienawiści w życiu publicznym”	Białystok
19.	Seminarium „Jej portret - od emancypacji do czasów współczesnych - ujęcie historyczne i współczesne”	Toruń
20.	Konferencja naukowa „Prawa kobiet w ujęciu globalnym i kulturowym”	Warszawa
21.	Wystawa „Przytulić starość” - inicjatywa Dzieci z Dworca Brześć	Warszawa
22.	II Interdyscyplinarna Ekspercka Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Oblicza dyskryminacji i środki jej przeciwdziałania”	Poznań
23.	Międzynarodowa konferencja podsumowująca projekt „DIGNITY & WELL-BEING : Exchange for changing”	Warszawa
24.	VI Ogólnopolska Konferencja Kryminologiczna „Bezpieczeństwo - Komunikacja - Wypadki”	Kraków
25.	II Psycho-kryminalistyczna Konferencja Naukowa „Ciemna liczba przestępstw - przestępstwa przeciwko kobietom”	Katowice
26.	III Festiwal Praw Człowieka	Kędzierzyn Koźle
27.	Kampania społeczna „Alfabet Zgody. Bo tylko TAK znaczy TAK”	projekt ogólnopolski

28.	Projekt „CUSTOMER EXPERIENCE 65+. Czy polskie firmy i instytucje są przygotowane na obsługę osób starszych?”	projekt ogólnopolski
29.	Konferencja „Standardy przestrzegania praw człowieka w polskim, europejskim i międzynarodowym prawie karnym i innych naukach penalnych”	Kraków
30.	Dzień Edukacji Prawnej	projekt ogólnopolski
31.	Konferencja „Uczeń z niepełnosprawnością - wyzwaniem dla placówek oświatowych”	Warszawa
32.	Projekt „Włącz w sobie empatię!”	projekt ogólnopolski
33.	Międzynarodowe Sympozjum EURO-CIU 2019 - czyli międzynarodowa konferencja użytkowników implantów ślimakowych (słuchowych)	Wrocław
34.	Międzyszkolny Konkurs Społeczny „I accept you”	Łódź
35.	Międzynarodowa konferencja „Budowanie współpracy międzysektorowej na rzecz wspierania dzieci, których rodzice odbywają karę pozbawienia wolności. Wzmocnienie przekazu perspektywy dziecka”	Kraków
36.	Konferencja „Współczesne wyzwania stojące przed społecznością żydowską w Polsce. Ogólnopolska konferencja organizacji żydowskich”	Warszawa
37.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Dylematy i perspektywy demokracji”	Warszawa
38.	Ogólnopolska Konferencja Interdyscyplinarna „Dzieci off-line - jak włączyć je do życia”	Toruń
39.	Konferencja naukowa „NEGOCJACJE - PRAWO – DEMOKRACJA. W 30. rocznicę wyborów czerwcowych”	Kraków
40.	35-lecie Rady Przyjaciół Dzieci Specjalnej Troski - ZHP	Warszawa
41.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa Prawa Rodzinnego „3xM - miłość, małżeństwo i majątek. Czyli słów kilka o majątkowych prawach i obowiązkach małżonków”	Katowice
42.	Konferencja oraz warsztaty „Oblicza seksualności osób niepełnosprawnych. Od dzieciństwa do dorosłości”	Wrocław
43.	Konferencja „Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego (od narzędzi prowadzenia komunikacji politycznej, finansowania polityki, do kreowania rzeczywistości politycznej)”	Warszawa
44.	XXII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych „Zatrudnienie w epoce postindustrialnej”	Warszawa
45.	Digital Youth Forum	Warszawa

46.	VII edycja projektu Karta Różnorodności	projekt ogólnopolski
47.	Konferencja „Uzdrowiające domy dla skrzywdzonych dzieci”	Poznań
48.	XVII edycja konkursu „Świat przyjazny dziecku”	projekt ogólnopolski
49.	V Warszawskie Dni Różnorodności	Warszawa
50.	18. i 19. edycja Etnoligi – międzykulturowego projektu piłkarskiego	Warszawa
51.	II Krakowska Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Prawo podatkowe w systemie prawa. Międzygałęziowe związki norm i instytucji prawnych”	Kraków
52.	Plebiscyt „Warszawianka Roku”	projekt ogólnopolski
53.	Studencko-doktorancka konferencja naukowa „Ingerencja prawa karnego w funkcjonowanie rodziny i jej poszczególnych członków”	Kraków
54.	Ogólnopolska konferencja naukowa „Ochrona danych medycznych w dobie nowych technologii”	Kraków
55.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Konflikty zbrojne w 70. rocznicę podpisania Konwencji Genewskich o ochronie ofiar wojny”	Katowice
56.	Festyn integracyjny Dzień Godności Osób Niepełnosprawnych „WSZYSCY RAZEM” -	Katowice
57.	Konferencja naukowa „Telemedycyna i nowoczesne technologie w medycynie - dylematy prawne i etyczne”	Warszawa
58.	XIV edycja ogólnopolskiego konkursu VERBA VERITATIS	projekt ogólnopolski
59.	Warsztaty edukacyjne „Niealimentacja to przemoc. Poznaj swoje prawa.”	Łódź
60.	Obchody Światowego Dnia Stwardnienia Rozsianego (SM)	Warszawa
61.	III edycja Nagrody „Ludzie, którzy zmieniają biznes”	projekt ogólnopolski
62.	Projekt World’s Largest Lesson	Sulejów
63.	VI Ogólnopolska Interdyscyplinarna Konferencja Naukowa „Wyzwania współczesnego prawa wyborczego: Wybory do Parlamentu Europejskiego”	Toruń
64.	Cykl Żywych Bibliotek w Bibliotece Uniwersyteckiej	Warszawa
65.	VI Oświęcimskie Forum: Europa wobec wyzwań XXI wieku. EUROPA RAZEM CZY OSOBNO	Oświęcim
66.	Premiera spektaklu „Popytka” tworzonego z dotkniętymi wojną Czczenkami w reż. Weroniki Fibich	Warszawa

67.	III Śląskie Forum Karnoprocesowe	Katowice
68.	Ogólnopolska Konferencja „Ostrożnie - dziecko! Profilaktyka krzywdzenia małych dzieci”	Warszawa
69.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Prywatnego Międzynarodowego	Toruń
70.	Międzynarodowa konferencja naukowa „International Expert’s Conference of Elder Abuse. Prevention and Protection”	Kraków
71.	II Konferencja PRAW CZŁOWIEKA „Prawa człowieka a priorytety Agendy 2030 na rzecz Zrównoważonego Rozwoju. Inkluzja, równość, godność i ludzkie bezpieczeństwo”	Słupsk
72.	Projekt „stereoTYPOWI”	projekt ogólnopolski
73.	Perspektywy zawodowe absolwentów WPiA	Łódź
74.	Ogólnopolska Konferencja „Horyzonty nienawiści. Zmora współczesnego świata”	Olsztyn
75.	Wydarzenie „Miłość na scenie życia” z okazji Światowego Dnia Godności Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną	Warszawa
76.	XIV edycja Akademii Praw Człowieka	Warszawa
77.	Konferencja „Wolność wypowiedzi w międzynarodowych i krajowych systemach ochrony praw człowieka”	Olsztyn
78.	Konferencja „Uszczelnienie systemu podatkowego - dokąd zmierzamy?”	Warszawa
79.	Konferencja „Bliżej Alzheimer’a”	Siedlce
80.	Żywa Biblioteka	Katowice
81.	VIII Ogólnopolska Konferencja „Człowiek w środowisku. Kompetencje, wiedza, zasoby a samorealizacja osób po kryzysie psychicznym”	Warszawa
82.	Konferencja naukowa „Współczesne wyzwania organizacji ochrony zdrowia”	Poznań
83.	Kampania społeczna „#spojrzwlustro - zmiana zaczyna się od Ciebie”	projekt ogólnopolski
84.	Projekt „Right2B Forum”	Warszawa
85.	XXVI Kwidzyńskie Forum Teatralne Placówek Kształcenia Specjalnego	Kwidzyń
86.	Wystawa „Prawa Człowieka. Dostrzegam.”	Warszawa
87.	Dolnośląski Sejmik Odpadowy	Wrocław
88.	Projekt „Central and Eastern European Network for the Prevention of Intolerance and Group Hatred” (CEE Prevent Net)	projekt ogólnopolski
89.	II Kongres Zdrowia Psychicznego	Warszawa

90.	VIII Kongres Kół Naukowych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza	Poznań
91.	Żywa Biblioteka	Wrocław
92.	Letnia Akademia Edukacji Antydyskryminacyjnej	Oświęcim
93.	XII Konferencja Naukowa Międzynarodowego Prawa Humanitarnego „70. rocznica Konwencji Genewskich”	Gdańsk
94.	XV Kongres Ochrony Informacji Niejawnych, Biznesowych i Danych Osobowych	Białka Tatrzańska
95.	Subregionalna Konferencja Senioralna „W poszukiwaniu godnego i aktywnego modelu starzenia się”	Mszczonów
96.	Polska Sieć Naukowa Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego COOPERANTE	projekt ogólnopolski
97.	VI Śląski Piknik Rodzinny	Gliwice
98.	Gala Finałowa Akademii Paragrafu	Warszawa
99.	VII Regionalna Olimpiada Wiedzy o Zdrowiu Psychicznym	Parczew
100.	VI edycja konferencji „(Nie)pełnosprawni na rynku pracy”	Łódź
101.	Konferencja „Pieszcy zawsze pierwszy”	Warszawa
102.	Projekt poświęcony przeciwdziałaniu przemocy wobec kobiet „ACTIV – Assist Companies to Tackle Intimate Violence”	projekt ogólnopolski
103.	XVII Międzynarodowa Konferencja Chorób Rzadkich „Nie przegap choroby rzadkiej”	Serock
104.	Konkurs filmowy dla młodzieży „Jak umowy wpływają na nasze życie”	projekt ogólnopolski
105.	Kongres Kryminologiczny	Warszawa
106.	Kampania społeczna #PoTwojejStronie	projekt ogólnopolski
107.	Turniej Wykopmy Rasizm ze Stadionów podczas Pol'and'Rock Festival 2019 - Stowarzyszenie „NIGDY WIĘCEJ”	Kostrzyn n/Odrą
108.	Obchody Międzynarodowego Dnia Osób Starszych - MaliBraciaUbogich	Warszawa
109.	16. Ogólnopolska Konferencja „Dziecko pokrzywdzone przestępstwem”	Warszawa
110.	Rocznica upamiętniająca referendum przeciwko kopalnia odkrywkowym	Legnica
111.	Światowy Dzień Mózgu	Warszawa
112.	Dni Solidarności z Osobami Chorującymi Psychiczenie i Kampania „Odmień Swoją Głowę - Schizofrenia - nie oceniaj”	Trójmiasto
113.	Konferencja „Znaczenie mediacji rówieśniczej w wychowywaniu dzieci i młodzieży”	Warszawa

114.	XI Forum III Wieku	Krynica/Nowy Sącz
115.	16. edycja Europejskiego Festiwalu Filmowego Integracja Ty i Ja	Koszalin
116.	Kampania edukacyjna Mądre Rodzicielstwo	projekt ogólnopolski
117.	VII Festiwal Kultury Bez Barrier	Warszawa
118.	Obchody Dnia Godności	projekt ogólnopolski
119.	Międzynarodowa konferencja „Nierówna edukacja. Forum wymiany myśli i doświadczeń”	Cieszyn
120.	Ogólnopolska konferencja z okazji 30-lecia powstania pierwszych szkół niepublicznych w Polsce	Warszawa
121.	Ogólnopolski Program Społeczno-Edukacyjny KOMPAS edycja V	projekt ogólnopolski
122.	Konferencja „Jak budować mosty współpracy? Mediacja: rodzina, biznes, administracja”	Poznań
123.	21. Międzynarodowa Konferencja Filozoficzno-Psychiatryczna	Warszawa
124.	Debata „Adwokat-Kobieta-Lider”	Kraków
125.	IV Dolnośląski Konwent Regionalny Organizacji i Środowisk Osób z Niepełnosprawnościami	Wrocław
126.	Gala Natwest LGBT+ Business Awards 2019	Warszawa
127.	Ceremonia wręczenia Nagrody im. Ireny Sendlerowej „Za naprawianie świata”	Warszawa
128.	Ogólnopolska Konferencja Młodzieżowych Rad	Gliwice
129.	Obrady Parlamentu Młodych RP 2019	Warszawa
130.	Przegląd Umiejętności Artystycznych Amatorskich Zespołów Seniorów i Osób Niepełnosprawnych PUMA 2019	Dąbrowa Górnicza
131.	Dziesiąty Kongres Bibliotek	Łódź
132.	Konferencja „Kobiety przyszłości branży prawniczej” - Fundacja Women in Law	Warszawa
133.	Projekt „Zwój Pokoju”	Poznań
134.	Konferencja POZIMUN 2019 – Poznań International Model United Nations 2019	Poznań
135.	Międzynarodowa konferencja dot. instytucji amicus curiae i obchody 15-lecia Programu Spraw Precedensowych	Warszawa
136.	I Zjazd Kobiet z niepełnosprawnościami	Warszawa
137.	Międzynarodowa konferencja „Evidence in the light of general principles of criminal procedure - new challenges”	Wiedeń
138.	VII edycja Tygodnia Konstytucyjnego	projekt ogólnopolski



139.	Konferencja Naukowa „Aktualne problemy prawodawstwa w krajach Europy Środkowo-Wschodniej” w ramach IV Środkoeuropejskiego Forum Prawno-Administracyjnego	Zakopane
140.	II Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Człowiek w obliczu prawa. 100 lat wzajemnych doświadczeń nauki i praktyki”	Gdańsk
141.	Dzień Radości dla dzieci i mam z dworca Brześć	Warszawa
142.	V Kongres Osób z Niepełnosprawnościami	Warszawa
143.	Projekt Hackathon Antisemitism	Warszawa
144.	Projekt szkoła bez hejtu	Warszawa
145.	Debata społeczna „Nowy populizm”	Wrocław
146.	III Dolnośląski Konkurs Literacko-Plastyczny pt. „Więcej Nas łączy niż dzieli”	Wrocław
147.	Konferencja ELSA Day	Warszawa
148.	Festiwal Filmowy Własnymi Słowami	Warszawa
149.	Konferencja nt. działań w zakresie wyrównywania szans kobiet i mężczyzn w obszarze zatrudnienia	Warszawa
150.	Seria materiałów edukacyjnych „Efekt Domina. Materiały dla nauczycieli” edycja 2019	projekt ogólnopolski
151.	Konferencja „20 lat Kodeksu karnego skarbowego”	Warszawa
152.	XIII edycja konferencji „Pełno(s)prawny Student”	Kraków
153.	Projekt edukacji obywatelskiej „PRAWORZĄDNOŚĆ i DEMOKRACJA”	powiat ząbkowicki
154.	Program „Mediacja rówieśnicza w szkole metodą przeciwdziałania agresji i niedostosowaniu społecznemu młodzieży” - rok szkolny 2019/2020	województwo lubelskie
155.	Ogólnopolska kampania społeczna „PrzeMOC wobec KOBIEC. Skreśl niepotrzebne”	projekt ogólnopolski
156.	II Forum Żywych Bibliotek	Wrocław
157.	Obchody 25-lecia Centrum Praw Kobiet i konferencja „Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet - międzynarodowe standardy, polskie realia”	Warszawa
158.	Charytatywna inicjatywa uczniów SP w Narewce na rzecz Fundacji Hospicjum Proroka Eliasza (kalendarz 2020)	Narewka
159.	II Ogólnopolska Konferencja Karnoprocesowa „Audiatur et altera pars”	Warszawa
160.	III Edycja Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Współczesne problemy ochrony praw człowieka”	Poznań
161.	VI edycja projektu Human Rights Week	Warszawa
162.	Konkurs Wiedzy o Rzecznikach	Lublin

163.	Spot promujący bezpieczeństwo pieszych „I Ty jesteś pieszym”	projekt ogólnopolski
164.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Ustawa o własności lokali - stan de lege lata i postulaty de lege ferenda”	Kraków
165.	Kongres Prawa Medycznego - Polskie Towarzystwo Prawa Medycznego	Kraków
166.	Konkurs Krasomówczy dla Aplikantów Radcowskich Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie	Kraków
167.	Konferencja „Diversity and Inclusion Changemakers 2019: Rethinking D&I. Towards The Real Change”	Kraków
168.	93. Sesja Międzynarodowa Europejskiego Parlamentu Młodzieży	Warszawa
169.	Konferencja „Unikanie opodatkowania - próba oceny polskich regulacji”	Łódź
170.	Pierwszy Międzynarodowy Kongres Obywatelskich Ruchów Demokratycznych	Warszawa
171.	Kampania „Rodzice Kangury”	Warszawa
172.	Konferencja „Współpraca Szkoły z Sądem Na Rzecz Bezpieczeństwa Dzieci i Młodzieży”	Szamotuły
173.	Międzynarodowe Zawody Prawnicze (International Moot Court)	Gdynia
174.	Konferencja „Nowelizacja KPK - szansa na przyspieszenie procesu?”	Kraków
175.	Konferencja naukowa w ramach cyklu Wrocławskie Seminaria Karnoprocesowe „Niezawisłość sędziego oraz niezależność sądu i prokuratury, jako warunek prawidłowego wymiaru sprawiedliwości”	Wrocław
176.	Konferencja „Transpłciowość w rodzinie”	Warszawa
177.	Publikacja „O nas warto, warto z nami” (roboczy tytuł) - katalog ekspertów i ekspertek z organizacji mniejszości narodowych i etnicznych działających w Polsce	projekt ogólnopolski
178.	II edycja projektu World's Largest Lesson	Miętne
179.	Konferencja naukowa „Farmacja w obliczu zmian prawa”	Kraków
180.	Akcja społeczna „Zacznij dobrze dzień”	projekt ogólnopolski
181.	Konferencja naukowa „Współczesny obraz konfliktów zbrojnych”	Lublin
182.	I edycja Konferencji Naukowej „Seksualność w XXI wieku okiem praktyków”	Katowice
183.	Konferencja naukowa: Health Technology in Connected & Integrated Care	Wrocław

W 2019 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło **59 524 spraw**, w tym **27 113 spraw nowych**.

Ponadto **4 385 osób** zgłosiło się osobiście do Biura Rzecznika, zaś z **32 395 osobami** przeprowadzono rozmowy telefoniczne udzielając im w trakcie tych rozmów porad oraz wyjaśnień.

Dokument stanowi całościową diagnozę stanu państwa z punktu widzenia respektowania praw konstytucyjnych obywateli. Zawiera podstawowe informacje o działaniach RPO, jak również przedstawia mapę problemów pojawiających się w całym obszarze państwowości.



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH  
AL. SOLIDARNOŚCI 77, 00-090 WARSZAWA  
[WWW.RPO.GOV.PL](http://WWW.RPO.GOV.PL)