



Warszawa, 14-09-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

KMP.071.4.2021.JZ

Aleksander Pocij

**Przewodniczący Komisji Praw
Człowieka, Praworządności i
Petycji**

ul. Wiejska 6/8

00-902 Warszawa

Szanowny Panie Senatorze,

odpowiadając na Pańskie pismo pragnę serdecznie podziękować za zainteresowanie rozwiązaniem problemów zdiagnozowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wykonującego funkcję Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (KMPT) w obszarze przestrzegania praw osób pozostających pod nadzorem Policji. Wszystkie 10 zagadnień, które zostały omówione w przywołanym przez Pana wystąpieniu mojego poprzednika przesłanym do Marszałka Senatu¹ pozostaje wciąż aktualne.

Jedyną zmianą zaobserwowaną w tym obszarze jest fakt, że po blisko czterech latach Minister Sprawiedliwości udzielił odpowiedzi² w sprawie podjęcia inicjatywy legislacyjnej, która zagwarantowałaby realny dostęp do obrońcy od początku zatrzymania. Zawierała ona jednak wiele argumentów z którymi się nie zgadzam i

¹ Pismo z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. KMP.071.4.2021.

² Pismo z dnia 25 października 2021 r., znak DLPK-I.053.8.2021.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

które budzą mój niepokój z punktu widzenia skutecznego przeciwdziałania torturom w Polsce, na co zwróciłem uwagę w przesłanej Ministrowi Sprawiedliwości polemice³. W odpowiedzi na szereg przedstawionych przeze mnie argumentów wiceminister Marcin Warchoł wskazał, że podtrzymuje w pełni przedstawione wcześniej stanowisko⁴.

Tym samym stwierdzam, że w Polsce nadal brakuje efektywnych mechanizmów służących minimalizowaniu ryzyka występowania tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania. Jest to szczególnie niepokojące, bowiem opisywane przez KMPT od wielu lat problemy, które zostały przedstawione m.in. w przywoływanym wystąpieniu, wymagają zmian systemowych, w tym przede wszystkim zmian obowiązującego prawa.

O tym, jak wiele pozostało nam w Polsce do zrobienia w zakresie prewencji tortur najlepiej świadczą zalecenia organów międzynarodowych: Podkomitetu ONZ ds. Prewencji Tortur (SPT) i Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Niehumanitarnemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT). Przedstawiciele obu tych instytucji wizytowali miejsca pozbawienia wolności w Polsce w latach 2018-2019. Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur w opublikowanym w styczniu 2022 r. raporcie tematycznym⁵ ocenił, że większość przedstawionych przez te organy międzynarodowe rekomendacji – w tym dotyczących pracy Policji - nie została wdrożona.

W ocenie KMPT skutkiem tych zaniedbań może być m.in. wydanie przez CPT publicznego oświadczenia w stosunku do sytuacji w Polsce. Za pomocą tego wyjątkowego uprawnienia Komitet sygnalizuje na arenie międzynarodowej nie tylko szczególnie głębokie problemy z zakresu zapobiegania torturom, lecz przede wszystkim brak woli konkretnego państwa niezbędnej dla ich rozwiązania. Publiczne oświadczenia mają istotny wpływ na kształt orzecznictwa Europejskiego Trybunału

³ Pismo z dnia 25 stycznia 2022 r., sygn. KMP.570.3.2017.RK.

⁴ Pismo z dnia 28 lutego 2022 r., sygn. DLPK-I.053.8.2021.

⁵ Prawa człowieka w miejscach izolacji. Jak Polska wdraża w praktyce zalecenia międzynarodowych organów ds. zapobiegania torturom (CPT i SPT). Raport tematyczny KMPT, Warszawa 2021 [w:] <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kmpt-miejsca-izolacji-implementacja-zalecen> [dostęp: 25 lutego 2022 r.]

Praw Człowieka, który w swoich orzeczeniach wprost odwołuje się do standardów, uwag i zaleceń CPT.

W tym kontekście warto również zauważyć, że w 2022 r. Komitet ONZ Przeciwko Torturom (CAT) rozpatrzy ósme okresowe sprawozdanie Polski z realizacji Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Raport KMPT z implementacji zaleceń CPT i SPT jest jednym z materiałów analizowanych w związku z planowaną sesją CAT⁶.

W mojej ocenie to najlepszy czas na podjęcie pilnych zmian systemowych, których celem będzie wdrożenie zgłaszanych od wielu lat zaleceń Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w zakresie przestrzegania praw osób pozbawionych wolności, i które uczynią zadość standardom międzynarodowym.

Jednocześnie, odnosząc się do Pańskiej prośby o wskazanie innych zagadnień i obszarów społecznych wynikających z wadliwego działania prawa, które stanowiłyby przyczynę do podjęcia prac legislacyjnych w senackiej Komisji praw człowieka, praworządności i petycji, proszę o przyjęcie poniższej listy tematów dotyczących różnych sfer działalności Biura RPO. Chciałbym podkreślić, że przedstawione zagadnienia nie wymagają dużych nakładów finansowych i mają de facto charakter techniczny, jednak dotychczas – mimo sygnalizowania tych problemów właściwym organom – kwestie te nie zostały rozwiązane.

Implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/800 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym⁷ (dalej: „dyrektywa 2016/800”)

a) Pomoc adwokata

Obecnie Kodeks postępowania karnego (dalej: KPK) nie reguluje kwestii obecności adwokata osoby podejrzanej podczas czynności z jej udziałem (art. 74 § 3 KPK). Biorąc jednak pod uwagę, że okazanie osoby podejrzanej wymaga jej udziału, to w myśl

⁶ Zob. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=POL&Lang=EN [dostęp: 25 lutego 2022 r.]

⁷ Zagadnienie podnoszone w wystąpieniach RPO o sygn. II.510.820.2018.MM.

wskazanej dyrektywy zachodzi w tym przypadku prawo do obecności adwokata podczas przeprowadzania tej czynności (art. 6 ust. 4 dyrektywy 2016/800 oraz art. 3 ust. 3 lit. c dyrektywy 2013/48/UE). Adwokat lub radca prawny (obrońca) powinien być również obecny przy konfrontacji oraz eksperymentach procesowych.

Zadaniem państwa jest również przestrzeganie, w myśl art. 6 ust. 5 dyrektywy 2016/800, zasady poufności porozumiewania się pomiędzy dziećmi a ich adwokatem – zarówno w przypadku spotkań, jak i innych form porozumiewania się. Zasada ta powinna być realizowana bez jakichkolwiek odstępstw.

b) Prawo do informacji

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach podejrzanego w postępowaniu karnym powinno określać specjalną formułę pouczenia dla dzieci będących podejrzanymi w postępowaniu karnym – przygotowaną w prostym i przystępnym języku, uwzględniającą wytyczne określone we wskazanej dyrektywie.

c) Nagrywanie przesłuchań prowadzonych przez policję lub prokuratora

Wykonanie dyrektywy powinno polegać na wprowadzeniu obligatoryjnego nagrywania przesłuchań dzieci przez policję lub organy ścigania. Nagranie powinno stanowić załącznik do tradycyjnego, pisemnego protokołu z prowadzonej czynności, który mógłby w takim przypadku mieć bardziej ograniczony charakter (art. 147 § 3 i 3a KPK).

d) Pobyt dziecka w areszcie czy policyjnej izbie zatrzymań

Art. 84 § 1 i 2 Kodeksu karnego wykonawczego; dalej: KKW nie spełnia wymagań dyrektywy 2016/800, gdyż operuje pojęciem młodociani, podczas gdy dyrektywa dotyczy dzieci, które powinny znaleźć szczególną ochronę i zostać odseparowane od dorosłych.

e) Udział rodzica oraz dziecka na rozprawie

Zgodnie z art. 15 ust. 1 dyrektywy 2016/800 dzieci powinny mieć prawo do tego, by podczas rozprawy oraz posiedzeń sądowych, w których uczestniczą, towarzyszył im tzw. podmiot odpowiedzialności rodzicielskiej. Jeżeli odpowiedzialność za dziecko

spoczywa na więcej niż jednej osobie, dziecko powinno mieć prawo do tego, by towarzyszyły mu wszystkie te osoby, chyba że nie jest to wykonalne, pomimo starań poczynionych w rozsądnym zakresie przez właściwe organy.

W myśl art. 16 ust. 1 dyrektywy obowiązkiem państwa jest też zapewnienie obecności dziecka na dotyczącej go rozprawie oraz podjęcie wszystkich kroków umożliwiających tę obecność. Ma to służyć umożliwieniu dziecku bycia wysłuchanym i przedstawieniu swojego stanowiska. Jest to o tyle istotne, że dyrektywa jednocześnie formułuje postulat wprowadzenia do krajowego porządku prawnego odrębnej podstawy wznowienia postępowania karnego z uwagi na nieobecność dziecka będącego oskarżonym na dotyczącej go rozprawie (art. 16 ust. 2 dyrektywy 2016/800). Takiej podstawy nie ma w obecnym brzmieniu KPK.

f) Specjalne kwalifikacje sędziów i prokuratorów oraz pracowników organów ścigania i ośrodków detencyjnych

Obowiązkiem państwa jest odpowiednie przeszkolenie pracowników organów ścigania i ośrodków detencyjnych, którzy zajmują się dziećmi.

Podwyższenie gwarancji ochronnych tajemnic prawem chronionych⁸

Konieczne jest wzmocnienie tajemnic chroniących informacje powierzone przedstawicielom zawodów zaufania publicznego tak, aby nie było możliwe ich instrumentalne obejście przez organy ścigania. W tym celu niezbędne byłoby:

- a) dodanie tajemnicy tłumacza przysięgłego do listy tajemnic zawodowych podlegających rozszerzonej ochronie na podstawie art. 180 par. 2 KPK;
- b) wprowadzenie prawnego obowiązku zachowania tajemnicy przez tłumacza niebędącego tłumaczem przysięgłym;
- c) wprowadzenie suspensywności zażalenia na postanowienie o zwolnieniu z zachowania tajemnicy, tj. dodanie do art. 180 par. 2 KPK zastrzeżenia, że wniesienie zażalenia wstrzymuje wykonalność postanowienia;

⁸ Zagadnienie podnoszone w wystąpieniach RPO o sygn. II.519.1184.2018.MH.

- d) wprowadzenie normy prawnej, która *expressis verbis* zakazywałaby przesłuchania tłumacza na okoliczność treści objętych bezwzględną tajemnicą wskazaną w art. 178 i 178a KPK (tajemnica obrończa, spowiedzi i mediatora).

Zmiany dotyczące instytucji małego świadka koronnego⁹

Od dawna RPO wskazuje na niespójność systemową instytucji „małego świadka koronnego”. Występuje ona bowiem w czterech istotnie różniących się między sobą formach (art. 60 § 3 Kodeksu karnego; dalej: KK, art. 60 § 4 KK, art. 259b KK, art. 277c KK, art. 277d KK oraz art. 36 § 3 Kodeksu karnego skarbowego; dalej: KKS). Należałoby więc je ujednoczyć, przykładowo na wzór rozwiązania przewidzianego w art. 36 § 3 i 4 KKS.

Ponadto należałoby wprowadzić obligatoryjne nagrywanie przesłuchań z udziałem małego świadka koronnego, a także *de lege ferenda*, należałoby wyłączyć możliwość powoływania się przez niego na prawo odmowy zeznań (uprawnienie wynikające z art. 182 § 3 KPK). Tylko bowiem złożenie wyczerpujących zeznań przed sądem i odpowiedzenie na pytania stron powinno prowadzić do możliwości skorzystania z dobrodziejstwa nadzwyczajnego złagodzenia kary.

Dodatkowo należałoby wprowadzić obowiązek złożenia pełnych wyjaśnień (zeznań) pod rygorem utraty statusu małego świadka koronnego czy też wznowienia postępowania na podstawie art. 540a KPK. Warto zauważyć, że obecnie instytucja wznowienia postępowania karnego na podstawie art. 540a pkt 1 KPK w rzeczywistości nie funkcjonuje i należałoby się zastanowić, czy u źródeł tego nie leży wadliwe sformułowanie instytucji małego świadka koronnego przewidzianej w art. 60 KPK.

W mojej ocenie należałoby się również przyjrzeć standardom okazania i konfrontacji, szczególnie pod kątem zapewnienia prawa do obrony i odpowiedniego uprzedniego zawiadomienia obrońcy o przedmiotowej czynności.

⁹ Zagadnienie podnoszone w wystąpieniach RPO o sygn. II.510.981.2018.MM.

Zmiana ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego¹⁰

Art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, ogranicza podstawę faktyczną dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę tylko do okresu od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r. Dotyczy to osób, które pod pozorem realizacji powszechnego obowiązku obrony zostały powołane do pełnienia czynnej służby wojskowej.

W mojej ocenie obowiązująca regulacja jest niezgodna z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 oraz z art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 i 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Należy zainicjować proces legislacyjny w celu zmiany z art. 8a ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. poprzez rozszerzenie okresu zastosowania rzeczzonego unormowania tak, aby z podstawy tej mogły potencjalnie skorzystać wszystkie osoby represjonowane z powodów politycznych poprzez powołanie do wojska. Wydaje się zasadne dostosowanie tego okresu do tego wskazanego w art. 3 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych, tj. od dnia 1 stycznia 1956 r. do dnia 31 lipca 1990 r.

Wpis ex lege danych nieletnich sprawców przestępstw zakwalifikowanych jako przestępstwa seksualne do Rejestru Sprawców Przestępstw na tle Seksualnym¹¹

W myśl art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym; dalej: UPZPS, w Rejestrze o dostępie ograniczonym umieszcza się dane „nieletnich, wobec których prawomocnie orzeczono środki wychowawcze, poprawcze lub wychowawczo-lecznicze albo którym wymierzono karę na podstawie art. 94 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich; dalej: UPN, w sprawach o czyny karalne, o których mowa w art. 2, z wyłączeniem art. 200 § 1 KK”. Umieszczenie danych

¹⁰ Zagadnienie podnoszone w wystąpieniach RPO o sygn. II.513.7.2019.PZ.

¹¹ Zagadnienie podnoszone w wystąpieniach RPO o sygn. IV.550.1.2019.

takich osób w rejestrze, nawet tym o charakterze niepublicznym, w sposób oczywisty wiąże się z ich dodatkową stygmatyzacją. W odbiorze społecznym Rejestr, niekiedy kolokwialnie określany jako tzw. „rejestr pedofilów”, służy do ochrony społeczeństwa przed szczególnie niebezpiecznymi osobami z zaburzeniami seksualnymi, zwłaszcza jeżeli popełniają czyny zabronione wobec osób małoletnich. Mimo, że dane tych osób nie są powszechnie dostępne na stronach internetowych, dostęp do nich ma stosunkowo szeroki krąg osób, m.in. pracodawca czy inny podmiot prowadzący działalność związaną z wychowaniem, edukacją wypoczynkiem, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi (art. 12 ust. 6 i 7 ustawy). Przepis art. 12 pkt 6 i 7 UPZPS może stanowić narzędzie społecznego ostracyzmu mogące wywołać u nieletniego szkodę o rozmiarze niemożliwym obecnie do przewidzenia.

Co więcej osoba, której dane zostały zamieszczone w Rejestrze, przebywająca na wolności jest obowiązana m.in. do: zgłoszenia faktycznego adresu pobytu w jednostce organizacyjnej Policji; zgłaszania Policji każdorazowej zmiany faktycznego adresu pobytu, najpóźniej w trzecim dniu tego pobytu (art. 11 ust. 1 ustawy). Ograniczona jest też jej swoboda w opuszczeniu terytorium kraju (art. 11 ust. 2 ustawy).

Podkreślić również trzeba, że dane nieletniego będą usunięte z Rejestru dopiero po otrzymaniu zawiadomienia o przywróceniu terminu do zaskarżenia orzeczenia odnotowanego w Rejestrze albo uchyleniu takiego orzeczenia w wyniku kasacji lub wznowienia postępowania, albo po upływie 10 lat od dnia ukończenia przez niego 18 roku życia (art. 18 ust. 4 pkt 1 UPZPS).

Zarówno nieletni, jak i ich rodzice, nie mają zazwyczaj świadomości co do tego, że postanowienie sądu rodzinnego może skutkować wpisaniem danych nieletniego jako osoby niebezpiecznej dla otoczenia w urzędowym rejestrze. Informacja o tym fakcie nie jest umieszczana w sentencji orzeczenia. Następuje z mocy prawa, tj. na podstawie art. 6 i art. 9 UPZPS. Osoby, których wpis dotyczy, w szczególności sam nieletni, dowiadują się o tym po fakcie z zawiadomienia o dokonaniu wpisu – z założenia zatem już po uprawomocnieniu orzeczenia. W toku postępowania nie są na żadnym jego etapie informowane o tak dolegliwym środku. Nie mają więc możliwości podjęcia skutecznej ochrony przysługujących im praw.

Warto też zwrócić uwagę, że przepisy UPZPS wyłączają zamieszczanie danych w Rejestrze w sytuacji popełnienia przez nieletniego czynu zabronionego z art. 200 § 1 KK (por. art. 6 ust. 1 pkt 4 in fine ustawy), jednakże nakazują automatyczne wpisanie do Rejestru osób, które za pośrednictwem systemu teleinformatycznego lub sieci telekomunikacyjnej małoletniemu poniżej lat 15 składały propozycję obcowania płciowego, poddania się lub wykonania innej czynności seksualnej lub udziału w produkowaniu lub utrwalaniu treści pornograficznych, i zmierzały do jej realizacji (art. 200a § 2 KK, przy czym opisany tu czyn zabroniony jest zagrożony znacznie niższymi karami niż czyny stypizowane w art. 200 § 1 KK). Co więcej, usunięcie z Rejestru danych osobowych nieletniego, który popełnił czyn z art. 200a § 2 KK i wobec którego wykonywane były środki wychowawcze, nastąpi po upływie 10 lat od ukończenia przez niego 18 roku życia. Natomiast usunięcie z Rejestru danych osobowych innego sprawcy, który dopuścił się tego samego czynu, a wobec którego sąd orzekł karę grzywny albo karę ograniczenia wolności czy też karę pozbawienia wolności do lat 2 nastąpi wcześniej, wskutek zatarcia skazania, niż w przypadku nieletniego.

W mojej ocenie, taka sytuacja narusza konstytucyjne prawo obywatela do sądu – tj. do sądowej ochrony jego praw zagwarantowanych Konstytucją, w szczególności praw wynikających z art. 47, art. 51 i art. 72 Konstytucji. Jednocześnie brak rzetelnej informacji o procedurach, którym obywatel jest poddany, narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa (zasadę lojalności). Warto podkreślić, że tego typu niejasne przepisy procesowe stanowiące niejako proceduralne pułapki dla obywateli są konsekwentnie piętnowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako poważne naruszenie zasad demokratycznego państwa prawa.

Pełnomocnictwo do doręczania przesyłek sądowych¹²

Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego; dalej: KPC przewidują możliwość ustanowienia pełnomocnika dla doręczeń (art. 133 § 3 KPC). Odbiór pisma procesowego w placówce pocztowej przez takiego pełnomocnika jest możliwy tylko w sytuacji, gdy legitymuje się on równocześnie pełnomocnictwem pocztowym. Ze skarg

¹² Zagadnienie podnoszone w wystąpieniach RPO o sygn. RPO-690777-IV/11/MK.

napływających do BRPO wynika, że w przypadku, gdy pełnomocnik posiada tzw. pełnomocnictwo notarialne (tj. pełnomocnictwo pisemne z notarialnie poświadczonym podpisem, pełnomocnictwo w formie aktu notarialnego lub notarialny odpis pełnomocnictwa) operatorzy pocztowi odmawiają wydania pisma sądowego adresowanego do mocodawcy. Mając na uwadze urzędowy charakter czynności notarialnych oraz fakt, że notariusz jest osobą zaufania publicznego wydaje się, że tzw. pełnomocnictwo notarialne powinno umożliwiać ustanowionemu pełnomocnikowi dla doręczeń odbiór pism procesowych w placówce pocztowej.

W związku z powyższym, należy wskazać na możliwości nowelizacji art. 139 § 1 (1) KPC i wprowadzenie możliwości obioru pisma złożonego w placówce pocztowej także przez osobę upoważnioną na podstawie pełnomocnictwa notarialnego.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że art. 38 prawa pocztowego zawiera uregulowanie zakresu, formy złożenia pełnomocnictwa pocztowego. Określa on możliwość udzielenia szczególnego rodzaju pełnomocnictwa. Nie zawiera regulacji, której obowiązywanie wywoływałoby skutki bezpośrednio na gruncie procedury cywilnej. To procedura cywilna wskazuje, że chodzi tylko i wyłącznie o osoby posiadające pełnomocnictwo pocztowe, którego regulacja znajduje się w prawie pocztowym. Wydaje się, że z art. 38 prawa pocztowego nie wynika, że jedyny rodzaj pełnomocnictwa, który może uznawać operator, to pełnomocnictwo pocztowe.

Wyrażenie „może przyjąć” oznacza tylko to, że osoba korzystająca z usług poczty może ustanowić specjalny rodzaj pełnomocnictwa do odbioru przesyłek. Potwierdza to treść art. 37 ust. 2 pkt 2 prawa pocztowego, zgodnie z którym przesyłka pocztowa, jeżeli nie jest nadana na poste restante, może być także wydana ze skutkiem doręczenia pełnomocnikowi adresata upoważnionemu na podstawie pełnomocnictwa udzielonego na zasadach ogólnych lub na podstawie pełnomocnictwa pocztowego. Wydaje się zatem, że dla rozwiązania przedstawionego problemu nie jest konieczna nowelizacja art. 38 prawa pocztowego.

Skutek zachowania terminu procesowego w przypadku nadania przesyłki w placówce pocztowej operatora wyznaczonego¹³

Przepisy: art. 83 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, art. 57 § 5 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego i art. 12 § 6 pkt 2 Ordynacji podatkowej zakładają, że w przypadku, gdy przed upływem terminu procesowego, pismo (np. odwołanie, skarga do sądu administracyjnego) zostanie nadane w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego, uważa się takie pismo za złożone w terminie. Przepisy te należy wyklądać ściśle¹⁴. Oznacza to, że aby osiągnąć skutek wynikający ze wskazanych przepisów pismo musi być nadane w placówce operatora wyznaczonego, a nie jakiegokolwiek innego operatora pocztowego świadczącego usługi na terytorium RP. Powyższe sprawia, że relatywnie często dochodzi do przypadków uchybienia terminu do złożenia pisma w toku postępowania wskutek nadania go za pośrednictwem podmiotu innego niż operator wyznaczony. Istniejące ograniczenia nie mają obecnie – jak się wydaje – uzasadnienia tym bardziej, że w procedurze karnej (art. 124 KPK), dla zachowania terminu wystarczy nadanie pisma „w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej”.

Brak możliwości podejmowania zatrudnienia przez osoby uprawnione do świadczeń opiekuńczych (świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego, zasiłku dla opiekuna)¹⁵

W grudniu 2020 r. RPO przedstawił senackiej Komisji Ustawodawczej opinię do projektu ustawy umożliwiającej podejmowanie zatrudnienia osobom uprawnionym do świadczeń opiekuńczych¹⁶. W stanowisku tym wskazano, że kierunek projektowanych zmian nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia ochrony praw jednostki, jednakże projektowane rozwiązanie nie obejmuje swym zakresem podmiotowym wszystkich grup osób uprawnionych do świadczeń opiekuńczych przysługujących z tytułu

¹³ Zagadnienie podnoszone w wystąpieniach RPO o sygn. V.510.51.2015.ŁK.

¹⁴ Por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r., sygn. akt I OPS 1/15.

¹⁵ Zagadnienie podnoszone w wystąpieniach RPO o sygn. III.022.5.2020.JA

¹⁶ Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych - druk senacki nr 273.

rezygnacji z zatrudnienia z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad bliskim członkiem rodziny.

Aktualnie obowiązujące przepisy wykluczają możliwość wykonywania jakiejkolwiek pracy przez osoby pobierające świadczenia opiekuńcze tj. świadczenie pielęgnacyjne, zasiłek dla opiekuna, specjalny zasiłek opiekuńczy. Celem przygotowanego przez Senat projektu ustawy jest umożliwienie podejmowania aktywności zawodowej przez osoby uprawnione do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego. Za zasadnością takiego rozwiązania przemawiają zarówno przyczyny ekonomiczne - niska wysokość świadczenia, jak i społeczne - izolacja i wykluczenie opiekuna z rynku pracy. W tym kontekście, wydaje się zasadne rozważenie rozszerzenia grupy podmiotów podlegających projektowanej regulacji. Zarówno bowiem zasiłek dla opiekuna jak i specjalny zasiłek opiekuńczy są kwotowo bardzo niskie, a uprawnione do ich pobierania osoby podlegają takim samym rygorom dotyczącym zakazu podejmowania zatrudnienia.

Regulacja umożliwiająca podejmowanie zatrudnienia tylko jednej z trzech grup osób uprawnionych do świadczeń opiekuńczych nie wydaje się optymalna. Powstaje bowiem wątpliwość konstytucyjna, czy projektowane rozwiązanie, w obecnym kształcie, nie niesie za sobą istotnego ryzyka naruszenia konstytucyjnej zasady równego traktowania oraz sprawiedliwości społecznej.

Na wspólnym posiedzeniu senackich Komisji Ustawodawczej i Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej w dniu 28 stycznia 2021 r. w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych została podjęta decyzja o przerwaniu obrad nad procedowanym projektem, a przedstawicielka wnioskodawców, senator Agnieszka Gorgoń-Komor zapowiedziała przygotowanie poprawek w związku ze zgłoszonymi uwagami.

W dniu 24 listopada 2021 r. do Biura RPO wpłynęła informacja, iż na zlecenie Komisji Ustawodawczej została sporządzona analiza projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych z uwzględnieniem opisu rozwiązań w wybranych krajach UE. W oparciu o tę analizę senator Agnieszka Gorgoń-Komor przygotowała stosowne zmiany do wniesionego projektu ustawy, które są w opiniowaniu w klubie

parlamentarnym. Z informacji zamieszczonych na stronie Senatu¹⁷ nie wynika jednak, by prace na tym projektem były kontynuowane.

Ufam, że przedstawione przeze mnie zagadnienia staną się przyczynkiem do podjęcia prac legislacyjnych w kierowanej przez Pana Komisji. W moim przekonaniu, rozwiązanie wskazanych problemów będzie miało realny wpływ na sytuację wielu obywateli i pozwoli na skuteczniejsze zabezpieczenie ich praw. Głęboko wierzę, że w ten sposób zapoczątkujemy prowadzenie wspólnego dialogu na rzecz wzmocnienia przestrzegania praw człowieka w Polsce.

Załącznik 4

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/

¹⁷ Zob. <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,150.html>
[dostęp: 25 lutego 2022 r.]