Z URZĘDU

Z URZĘDU

Nieurzędowy raport
ze skarg, rozmów, spotkań
z Rzecznikiem Praw
Obywatelskich
VII Kadencji 2015–2020
Adamem Bodnarem

Barbara Imiołczyk
Agnieszka Jędrzejczyk
Aneta Kosz

Wydawca:
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa
www.rpo.gov.pl
Infolinia obywatelska: 800 676 676

ISBN 978-83-65029-46-1

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons:
Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach (CC BY-SA)

Zdjęcia nieoznaczone zostały wykonane przez pracowników
Biura RPO w ramach zleconych zadań.

Korekta i redakcja:
Ewa Letachowicz

Projekt graficzny:
rzeczyobrazkowe.pl

Opracowanie DTP:
Pracownia C&C sp. z o.o.
www.ccpg.com.pl

Bez względu na to, czy podatność na strach jest w naszych czasach mniejsza, czy też nie, stanowi on jeden z ważnych składników doświadczenia, pomimo wysiłków podejmowanych w celu pokonania go[1].

1 Jean Delumeau, Strach w kulturze Zachodu, Warszawa, 1986, s.14

Tekst ten zaczął powstawać na początku 2020 r. Rzecznik praw obywatelskich Adam Bodnar planował rozliczenie się z kadencji, która kończyła się 8 września 2020 r. Kończyłyśmy pracę w środku pandemii i kampanii wyborczej, w rzeczywistości, którą kilka miesięcy wcześniej trudno było sobie nawet wyobrazić. Okoliczności sprawiły, że podsumowanie VII kadencji przyjęło właśnie taką formę.

TO NIE JEST URZĘDOWY RAPORT Z DZIAŁAŃ RPO PODEJMOWANYCH W CZASIE PIĘCIOLETNIEJ KADENCJI

To sprawozdanie dla obywatelek i obywateli oraz dla organizacji pozarządowych, które wysunęły w 2015 r. kandydaturę Adama Bodnara na funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich. Postanowiłyśmy pokazać, jak dziś wyglądają prawa i wolności obywateli w Polsce – ze szczególnej perspektywy ponad ćwierć miliona wniosków, jakie trafiły do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w ciągu pięciu lat, 150 tys. rozmów telefonicznych prowadzonych przez prawników Biura, jak również setek spotkań RPO Adama Bodnara, które odbyły się w całym kraju, lekcji z uczniami w całej Polsce, rozmów z uczestnikami konferencji naukowych, seminariów, warsztatów, webinarów i innych spotkań – organizowanych w różnych miejscach, w tym na letnich festiwalach, gdzie spotykają się ludzie z różnych stron kraju.

270 000 SKARG, 150 000 ROZMÓW

W wielu tych wydarzeniach uczestniczyłyśmy – zwłaszcza na szlaku spotkań regionalnych RPO w całej Polsce, którą przemierzałyśmy wraz z Adamem Bodnarem w ośmioosobowym busiku. Organizowałyśmy też i prowadziłyśmy spotkania eksperckie i akcje społeczne Biura RPO. Przeczytałyśmy setki pism i skarg, pisałyśmy artykuły na stronę internetową RPO informujące o działaniach podejmowanych przez Rzecznika. To pod wpływem skarg i rozmów zmieniałyśmy język przygotowywanych komunikatów tak, by opowiadały o sprawach ludzi, a nie o abstrakcyjnych problemach prawnych. Tworzyłyśmy raporty i publikacje, korzystając z wiedzy członkiń i członków komisji ekspertów i rad społecznych oraz naszych koleżanek i kolegów z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich – wybitnych prawników i praktyków praw człowieka. Dzięki nim to, co ludzie opowiadają, zamienia się w historię naszego kraju, a indywidualne problemy i krzywdy – w opowieść o prawach

i wolnościach konstytucyjnych. A więc w coś, co nas łączy, czyniąc to naszą wspólną sprawą.

To nie były zwykłe czasy, zwykła kadencja – ale i sama instytucja RPO nigdy nie była zwyczajna. Od 30 lat analizuje ona skargi od ludzi. Pamięta więcej niż jedną kadencję, widzi dalej, niż do najbliższych wyborów.

My zobaczyłyśmy, jak dwa światy – litery prawa i codzienności – żyją osobno, choć tworzą całość. Jak powszechna skłonność do rozmowy wyłącznie z tymi, którzy nas rozumieją, nie tylko odcina od innych, którzy mają odmienne doświadczenia i odmienną perspektywę, ale też sprawia, że dla wielu ludzi świat debaty publicznej pozostaje bez związku z ich życiem. Zobaczyłyśmy też jednak, jak wiele dobrego udaje się zrobić, kiedy ludzie łączą siły. Jak działania, czasem zrodzone z potrzeby prywatnej, zaczynają obejmować swoim zasięgiem coraz szersze grono, jak tworzy się wspólnota, która już wie, jak walczyć o ważną dla siebie sprawę, jak połączyć wiedzę i praktykę.

Nasz raport nie jest raportem urzędowym nie tylko ze względu na nieprawniczy język, ale dlatego, że nie chciałyśmy w nim uciec od tej naszej własnej perspektywy.

Należymy do trzech pokoleń kobiet: tego, które o III Rzeczpospolitą walczyło, tego, które zawdzięcza jej całe zawodowe życie, i tego, któremu ta Polska dała edukację i marzenia. Dla każdej z nas doświadczenie pracy w Biurze RPO w ostatnich latach było więc inne – ale równie przejmujące i ważne. Dosyć szybko zresztą uzgodniłyśmy, że mimo oczywistych różnic w perspektywie łączą nas dwie rzeczy:

- zachwyt dla tego, co ludzie w Polsce potrafią robić, jak zmieniają świat. Bardzo chcemy, by i Czytelnik się o tym dowiedział. Bo właśnie tu, gdzie spotykają się aktywni obywatele i eksperci, którzy znają znaczenie szczegółów i rozumieją, jak przekładają się one na ludzkie życie – tu można zrobić najwięcej;
- przekonanie, że za wiele jest w naszym kraju zapomnianej krzywdy, samotnych dramatów przeżywanych ze świadomością, że to nikogo nie interesuje. Tego nie można tak zostawić.

KORONAWIRUS

Sprawozdanie to pisałyśmy, nie wiedząc jednak, jak potoczy się wiele spraw, które wywołała pandemia, jakie będą ostateczne decyzje polityków w kluczowych sprawach dotyczących demokracji – takich jak np. wybory. Miałyśmy jednak w głowie słowa Anny Jakubowskiej, łączniczki AK ps. „Paulinka", członkini Rady Społecznej RPO. Już w czasie najcięższego kryzysu, patrząc z perspektywy swego doświadczenia wojny, okupacji, stalinizmu i PRL, powiedziała nam:

– Wszystko się kiedyś skończy. Normalność wróci. Dbajcie tylko o młodych, o to, by byli wierni wartościom i nauczyli się samodzielnie myśleć.

Pamiętałyśmy o tym, ale wiedziałyśmy też, że SARS-COV-2 wcale nie przyniósł nowych problemów. On po prostu pokazał miejsca, gdzie mamy największe zaniedbania – i jako państwo, i jako wspólnota. Zrobił nam test, który wykrył, że nie mamy odporności. Ale ujawnił też, że tu i tam zaczynają się pojawiać przeciwciała.

Pokręcił jednak głową i napisał na karcie pacjenta: *rokowania niepewne*.

Nasze państwo było w słabej kondycji od wielu lat, ale niebezpieczeństwo lekceważyliśmy. Nie, nie zaczęło się to zimą 2020 r., kiedy lekceważyliśmy zagrożenie „zwykłą grypą" w mieście Wuhan (a gdzie to w ogóle jest?). Bo problem Wuhan lekceważyliśmy w podobny sposób jak pięć lat temu problem Trybunału Konstytucyjnego. Mało kto rozumiał wtedy, że sprawa z odległym, porozumiewającym się niezrozumiałym językiem Trybunałem zapowiada złe czasy dla wszystkich.

Pokazał nam to koronawirus: wiosną 2020 r. zamknięto lasy, zniesiono prawo do zgromadzeń, posypały się kary przekraczające oszczędności niejednego Polaka, nadanie w radiu piosenki krytykującej władzę doprowadziło do politycznego kryzysu. Stan nadzwyczajny nie został ogłoszony – taki stan zgodnie z Konstytucją ma swój termin i procedury przedłużania. Nas pozbawiono praw „na oko", bo tak uważał polityk – minister zdrowia. Raz zresztą uważał tak, a kiedy indziej inaczej. Nie wiedzieliśmy, na jakiej podstawie

wydaje nam zalecenia, choć oczywiście bardzo chcieliśmy wierzyć, że robi to dla naszego dobra.

Zamknęły się szkoły, przedsiębiorstwa zawieszały działalność – nie wiedząc, na jak długo. Ludzie tracili pracę. Wybory zostały odwołane na konferencji prasowej i na koniec zgodziliśmy się, że nie ma wyjścia: musimy je przeprowadzić niezgodnie z regułami. A to mniej więcej tak, jakby na dziesięć minut przed końcem meczu zgodzić się, że kasujemy spalonego.

Koronawirus wyjaśnił: tak się właśnie dzieje, kiedy na boisku nie ma arbitrów (czyli niezależnego Trybunału Konstytucyjnego). Możecie więc zgłaszać problemy, ale nikt ich nie oceni, nie rozstrzygnie, kto ma rację. Nie odpowie na pytanie: Jakim prawem?

Sam proces wyłączania Trybunału z gry przypominał trochę infekcję COVID-19: najpierw Trybunał tylko źle się poczuł, a po jakimś czasie… Opisał to przejmująco prof. Mirosław Wyrzykowski, sędzia TK w stanie spoczynku i członek Rady Społecznej RPO, zimą 2020 r.:

Zaczęło się prawie niezauważalnie. Wygrane wybory – prezydenckie i parlamentarne – przez jedną opcję polityczną nie budziły żadnych wątpliwości. Legalizm i legitymacja wyborów nie budziły zastrzeżeń. Ale już pierwsze zachowania władzy zapaliły czerwoną lampkę. Było to wyłączenie najistotniejszego bezpiecznika demokracji konstytucyjnej, jakim jest sąd konstytucyjny. (…) Bez wojska, bez zmiany konstytucji, bez skutecznej reakcji międzynarodowej opinii publicznej. Ale z oporem części społeczeństwa, oporem ośmieszanym i lekceważonym przez władzę polityczną.

Równolegle miała miejsce likwidacja służby cywilnej i zastąpienie partyjną nomenklaturą. Media publiczne zostały całkowicie podporządkowane władzy politycznej. (…) Władza polityczna całkowicie przejęła i podporządkowała

sobie prokuraturę. Ta nie dostrzega, jak sprzymierzeńcy władzy łamią prawo.Parlament przestaje pełnić swoją rolę konstytucyjną. Proces legislacyjny stał się farsą. Parlament jest wyłącznie mechaniczną maszynką do głosowania. Wystąpienia posłów opozycji są ograniczone do 30 sekund. (...)

Następnie następuje przejęcie Sądu Najwyższego i obsadzenie go lojalistami. (...)

Celem zmian – cynicznie nazywanych „reformą" wymiaru sprawiedliwości – jest podporządkowanie sędziów i sądów władzy politycznej. Minister Sprawiedliwości, będący zarazem Prokuratorem Generalnym, ma nieograniczone prawo mianowania i odwoływania prezesów sądów i innych osób kierujących sądami[2].

KLUCZOWE PYTANIE BRZMI: DLACZEGO ZLEKCEWAŻYLIŚMY ZAGROŻENIE?

KONSTYTUCJA

Naszym zdaniem dlatego, że przez lata debata publiczna skupiała się tylko na wybranych problemach. Tradycyjne, polityczno-instytucjonalne podejście nie pozwala uchwycić wielu zjawisk i problemów. Uczy obojętności wobec spraw odległych. Dopiero w 2017 i 2018 r. doświadczeniem, które połączyło obywateli demonstrujących w obronie sądów, było odkrycie, że Konstytucja to tak naprawdę KonsTYtucJA. Ty i Ja, My i Wy. Bardzo wiele różnych spraw.

Konstytucja daje nam w drugim rozdziale 50 praw i wolności[3]. Prawo do sądu jest jednym z nich, prawo do skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego – drugim. Pozostaje jeszcze 48. Jeśli chcemy naprawić nasze państwo, nie możemy więc patrzeć tylko na te dwie zamierające krzywe na monitorze.

2 https://archiwumosiatynskiego.pl/wpis-w-debacie/prof-wyrzykowski-nie-badz-obojetny-widmo-panstwa-autorytarnego-stoi-u-drzwi-twojego--domu/
(Wszystkie linki podane w przypisach były dostępne 10 czerwca 2020 r.)

3 Bardziej precyzyjnie należałoby powiedzieć: poświęca 50 postanowień prawom i wolnościom.

Konstytucja sprawdza stan także innych parametrów życiowych państwa, a 48 pozostałych wskaźników też miga alarmująco. I to od wielu lat…

Praca w Biurze RPO każdego dnia potwierdza, że patrzeć trzeba na wszystkie prawa na raz. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. od ponad 20 lat jest narzędziem pracy kolejnych Rzeczników Praw Obywatelskich. Pokazuje, na co zwracać uwagę – ale sama za nas problemów nie naprawi. Żeby to pokazać, od 2018 r. Adam Bodnar zmienił formę swoich urzędowych sprawozdań dla parlamentu: z akademickiej, skoncentrowanej na problemach prawa, na konstytucyjną – pokazującą, jak się mają po kolei prawa obywateli. Kiedy ułoży się zgłaszane przez ludzi problemy zgodnie z Konstytucją, łatwiej zobaczyć, gdzie zapala się żółte lub nawet czerwone światło.

My też zastosujemy ten układ. Ale nie ograniczymy się jedynie do oceny stanu zdrowia praw i do listy problemów, które – zdaniem RPO – pozostają do rozwiązania. Ten syntetyczny i – powiedzmy to sobie od razu – miejscami przygnębiający wykaz, uzupełnimy przykładami konkretnych spraw i rozmowami z ludźmi, których spotkałyśmy w tej kadencji. Powinny Wam dać nadzieję – będzie w nich nie tylko o tym, jak jest źle, ale też – jak można to poprawić. Można, bo nasi rozmówcy już się za to zabrali.

Ale uwaga – te rozmowy nie są po prostu ilustracją artykułów Konstytucji. To nasi rozmówcy – tak jak mówi prof. Wyrzykowski[4] – są Konstytucją. Ich relacje umieściłyśmy w konkretnych miejscach tej publikacji z rozmysłem, w nadziei, że Czytelnik zapyta: dlaczego to jest tutaj? Dlaczego nie gdzie indziej? Wiemy, że zwłaszcza prawników może nasz wybór zdziwić, bo często rozmija się z tradycyjnym ujęciem problemu. Ale aby świat litery prawa i świat codzienności mogły się nawzajem zobaczyć, wszyscy musimy zadać sobie pytanie: O czym ta historia naprawdę jest?

4 https://archiwumosiatynskiego.pl/wpis-w-debacie/prof-wyrzykowski-to-my-jestesmy-konstytucja-a-kto-pogardza-bedzie-pogardzany/

Zajrzyjcie więc z nami do Konstytucji. Spróbujemy Was przekonać, że warto patrzeć na sprawy kraju przez pryzmat wszystkich praw, tak jak to czyni RPO. Pokażemy Wam ludzi, którzy już to robią. Bo można się wiele od nich nauczyć.

Lawina bieg od tego zmienia
Po jakich toczy się kamieniach

Barbara Imiołczyk
Agnieszka Jędrzejczyk
Aneta Kosz

Obywatele zabierają głos. Debata na jednym z trzech Kongresów Praw Obywatelskich organizowanych przez RPO, grudzień 2018 r.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

Prawnicy i aktywiści uczą się, jak mówić o Konstytucji w prosty sposób i przekładać prawniczy język na doświadczenia dnia codziennego Polaków, II Kongres Praw Obywatelskich, grudzień 2018 r.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

Jak traciliśmy prawa i zyskiwaliśmy wiedzę o nich

Demokratyczne państwa oparte są na zasadzie praworządności. Władze są związane prawem, a ono je ogranicza. Naczelnym prawem Rzeczypospolitej jest Konstytucja.
W artykule 2 mówi ona:

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Do 2015 r. Konstytucja, rozumiana jako zapis ustaleń pomiędzy obywatelami a rządzącymi, stanowiła wyraz wspólnej decyzji, w oparciu o jakie wartości budujemy nasze państwo. Po 2015 r. zostało to zakwestionowane i to w sposób, który ma wszelkie cechy zamachu konstytucyjnego. Całe ostatnie pięć lat było walką o prawo i Konstytucję.

ZAMACH

Konstytucja jest jak zasady gry na boisku (używamy tego porównania, bo w przeciwieństwie do prawa, zasady gier zespołowych znane są nam wszystkim). Regulamin nie przewidzi wszystkich sytuacji, ale podpowie graczom, sędziom i kibicom, czego się mają trzymać. Konstytucję, tak jak zasady gry, można zmieniać – tyle, że w zgodzie z regułami. W przypadku Konstytucji potrzebna jest do tego m.in. odpowiednia większość (nie zwykłe 50%+1, ale 307 sejmowych głosów na 460). Ale w 2015 r. władza, która takiej większości nie miała, znalazła inny sposób: wykluczyła z boiska głównego arbitra,

czyli sąd konstytucyjny. Reguły dalej obowiązywały, ale nikt nie odgwizdywał fauli.

Od 2017 r. Trybunał przestał pełnić swoją rolę – teraz o tym, czy tak można zagrać, decyduje „drużyna rządowa" i jej kapitan. Zwykłą większością – bo drużyna przeciwna ma mniej zawodników. To oznacza grę według innych reguł niż te, na jakie się umówiliśmy – w języku prawniczym: działanie bez podstawy prawnej i bez legitymacji obywateli. Reszta jest tylko konsekwencją tego faktu.

> **Z perspektywy instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich trzeba jednak odnotować inny fakt: większość obywateli uznała, że ten zamach na reguły gry nie ma związku z ich życiem.**

Prawo jako równa norma dla wszystkich działa wtedy, kiedy ludzie potrafią się nim posłużyć, potrafią skutecznie sami „zagrać" – zasygnalizować problem, rozpocząć procedurę naprawy sytuacji, korzystać z prawa, by sobie nawzajem pomagać. Tymczasem w Polsce tak nie było. Jak wynika z wniosków wpływających do RPO, jednym z głównych problemów ludzi był brak wiedzy o przysługujących im prawach i możliwościach działania.

PRAWORZĄDNOŚĆ NIE DLA WSZYSTKICH

Zbyt wiele osób na naszych oczach dopiero od RPO dowiadywało się, że czas na skuteczne działanie w ich sprawie minął bezpowrotnie. Zbyt wiele osób domagało się ostrej rozprawy z rządzącymi, bo nie wiedziało, że wystarczy zgłosić swoją sprawę do instytucji (trzeba tylko wiedzieć jakiej), by prawo stanęło w ich obronie. Słysząc i widząc to, nie mogłyśmy dalej wierzyć, że zasada praworządności naprawdę w Polsce działa. Problemem diagnozowanym przez RPO był też elitaryzm, skomplikowany prawniczy żargon (odmiana polszczyzny), którym państwo komunikuje się z obywatelami, przekonanie prawników (w tym sędziów), że „społeczeństwo samo jest sobie winne, że ma niską kulturę prawną". W taki sposób budowana była atmosfera do momentu zanegowania zasady praworządności i trójpodziału władz. Zasady, która do 2015 r. skutecznie ograniczała rządzących, ale nie wspierała obywateli.

Dla porządku prześledźmy jednak bieg lawiny:

władza

KONSTYTUCJA

LATO 2015

Sejm, w którym większość ma koalicja PO–PSL, wybiera w 2015 r. trzech członków Trybunału w miejsce tych, którym kończy się kadencja, i dwóch dodatkowo – w miejsce tych, którym kadencja skończy się za kilka miesięcy.

JESIEŃ 2015

WYBORY PARLAMENTARNE

Prawo i Sprawiedliwość wygrywa wybory wyraźną większością. Głosuje nań 37,58% obywateli, co w Sejmie przełoży się ma 235 mandatów (51%) i większość w Senacie.

Nigdy wcześniej w III RP jedno ugrupowanie nie miało takiej większości – nie jest to jednak większość pozwalająca zmienić Konstytucję.

Nowy Sejm odrzuca wybór sędziów TK dokonany przez poprzedni parlament. Zmienia ustawę o TK i wybiera wszystkich pięciu sędziów od nowa.

Ustawa zmieniająca zasady wyboru sędziów TK trafia do Trybunału Konstytucyjnego: TK ma ją ocenić.

ZIMA 2015 / 2016

Prezydent Andrzej Duda zaprzysięga wszystkich nowych sędziów (robi to nocą, żeby nie czekać na wyrok TK zapowiedziany na następny dzień).

TK ogłasza: wybranie dwóch dodatkowych sędziów było niezgodne z Konstytucją. Natomiast pierwsza trójka jest wybrana poprawnie. To są prawdziwi sędziowie TK.

Prezydent ignoruje ten wyrok – przez kolejne pięć lat nie odbiera ślubowania od trzech legalnie wybranych sędziów.

W obronie TK przechodzą przez Warszawę wielkie manifestacje.

WIOSNA 2016

Sejm po raz kolejny zmienia przepisy o TK, tak by Trybunał nie mógł blokować woli większości sejmowej.

Rząd zaprasza do Warszawy Komisję Wenecką – by potwierdziła prawo zmiany zasad pracy TK.

TK uznaje wprowadzone zmiany za niekonstytucyjne.

Rząd odmawia publikacji wyroku TK.

O publikację wyroku zaczynają upominać się obywatele.

Kolejna demonstracja liczy 50 tys. osób (według władz miasta), a według policji – 15 tys.

Prawnicy Komisji Weneckiej analizują polskie przepisy i ogłaszają: zmiany w TK są błędne i niezgodne z polskim prawem i standardami międzynarodowymi.

Rządzący ignorują zalecenia Komisji Weneckiej.

I edycja Tygodnia Konstytucyjnego w szkołach: prawnicy zaczynają uczyć, po co jest Konstytucja.

RPO cały czas składa wnioski do TK w sprawie przyjmowanych przez Sejm zwykłą większością ustaw naruszających prawa obywateli, m.in.:

- o mediach
- o służbie cywilnej
- o prokuraturze
- rozszerzającą prawo do inwigilacji

Do końca 2016 r. TK zajmie się tylko jedną z nich – o mediach. Uzna ją za niekonstytucyjną (ale wyrok nie zostanie wykonany).

władza

KONSTYTUCJA

LATO 2016

Sejm utrudnia działanie TK kolejną ustawą uniemożliwiając mu działalność.

Trybunał ogłasza, że ostatnia nowelizacja jest niezgodna z Konstytucją.

JESIEŃ 2016

Telewizja publiczna przypuszcza atak na organizacje pozarządowe.

Gigantyczny „Czarny Protest" (protest kobiet w deszczu, pod parasolkami) 3 października 2016 r. zmusza władze do wycofania się z pomysłu zaostrzenia prawa antyaborcyjnego.

ZIMA 2016 / 2017

Upływa kadencja kolejnych trzech sędziów, w tym prezesa Trybunału. Rządzący wskazują w to miejsce sędzię Julię Przyłębską, ale powołują ją niezgodnie z ustalonymi przez siebie nowymi przepisami. Pracami TK kieruje osoba o kwestionowanym statusie i włącza do orzekania sędziów, których status jako członków TK jest kwestionowany (dublerów).

Sejm odgradza się barierkami.

16 grudnia Marszałek Sejmu przenosi obrady do Sali Kolumnowej Sejmu. Sala nie mieści wszystkich posłów, opozycja nie może zabierać głosu, nie ma pewności, czy jest kworum. W takich warunkach uchwalony zostaje budżet, ustawa pozwalająca na masową wycinkę drzew, a także ustawa represyjna (tzw. druga ustawa „dezubekizacyjna") uderzająca w emerytowanych pracowników MSWIA.

Większość rządząca tłumaczy ten ruch protestem opozycji na sali plenarnej po wykluczeniu z obrad posła Michała Szczerby (za słowa „kochany panie marszałku, muzyka łagodzi obyczaje").

Rządzący nazywają to „puczem opozycji". Z dokumentów śledztwa wyniknie potem, że przygotowali się do ograniczenia udziału opozycji w głosowaniach już przed wystąpieniem Szczerby.

Kilkudniowe protesty wybuchają pod Sejmem.

Działania rządzących przed kryzysem 16 grudnia ujawnia sędzia Igor Tuleya w postanowieniu nakazującym prokuraturze ponowić śledztwo w sprawie.

Prokuratura w odwecie za ujawnienie kulisów operacji sejmowej wniesie o uchylenie immunitetu sędziego Tulei, by postawić mu zarzuty (postępowanie będzie się toczyć jeszcze w 2020 r.).

Widoczne w czasie głosowania w Sali Kolumnowej naruszenia procedury i fakty ujawnione potem w śledztwie mogłyby doprowadzić do uchylenia przyjętych w ten sposób ustaw przez TK – ten jest już jednak podporządkowany rządzącym.

władza

KONSTYTUCJA

Julia Przyłębska i jej zastępca sędzia-dubler Mariusz Muszyński zaczynają zmieniać składy orzekające w TK tak, by uzyskać „odpowiedni” wyrok.

RPO zaczyna składać wnioski o wyłączanie ze składów orzekających w TK sędziów o wątpliwym statusie.

Wnioski są odrzucane.

Starzy sędziowie TK protestują przeciw nowym porządkom i manipulacji składami orzekającymi w TK. Bez rezultatu.

Organizacje pozarządowe piszą do Komisji Europejskiej o sytuacji w Polsce.

TK pracuje coraz wolniej, sprawy trudne dla rządzących odkłada, dostaje coraz mniej spraw do zbadania.

Kierowca samochodu wiozącego premier Beatę Szydło wpada na drzewo, próbując ominąć skręcające w lewo seicento. Kierowca mówi, że kolumna pani premier jechała bez sygnałów. Ministrowie ogłaszają w mediach, bez śledztwa, że kierowca był winien.

Nie bojąc się już TK rząd zaczyna prace nad ustawami pozwalającymi przejąć kontrolę nad sądami, choć w myśl Konstytucji mają być one niezawisłe i niezależne od władzy.

Obywatele szukają pomocy w sądach w Europie: TSUE i ETPCz. To też są polskie sądy. W myśl Konstytucji przyjęte przez Polskę prawo Unii ma pierwszeństwo przed ustawami.

Pierwsza ustawa dotyczy Krajowej Rady Sądownictwa. Niezależna KRS zostaje zastąpiona taką, której kandydatów wskazali politycy.

Na 10 tys. sędziów do zmienionej i podporządkowanej politykom nowej KRS decyduje się kandydować tylko 18 osób (na 15 miejsc).

Obywatele zaczynają się interesować, czy członkowie nowej KRS zebrali wystarczającą liczbę podpisów poparcia, by móc zasiadać w KRS (w 2020 r. okaże się, że co najmniej jeden członek tych podpisów nie zebrał).

Rusza wycinka Puszczy Białowieskiej.

Protesty w obronie Puszczy Białowieskiej.

Wycinka puszczy zostaje zablokowana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

TK uznaje, że zmiana ustawy o zgromadzeniach (dająca pierwszeństwo zgromadzeniom cyklicznym – związanym z „miesięcznicami smoleńskimi") jest zgodna z Konstytucją, choć Konstytucja gwarantuje wszystkim równe prawo do zgromadzeń.

LATO 2017

Sejm i Senat przyjmują trzy ustawy sądowe: o Sądzie Najwyższym, kolejną ustawę o KRS oraz o sądach powszechnych.

Gigantyczne manifestacje w obronie sądów powodują, że prezydent wetuje dwie z trzech ustaw sądowych (o SN i kolejną o KRS).

Rząd zaczyna przejmować kontrolę nad sądami powszechnymi, stosując niezawetowaną ustawę o sądach powszechnych: minister sprawiedliwości wymienia prezesów sądów (czasem odwołując dotychczasowych faksem).

Naszym braciom i siostrom w Polsce zabiera się wolność! – krzyczy Bono na koncercie w Amsterdamie.

władza

KONSTYTUCJA

ZIMA 2017 / 2018

Dwie zawetowane latem ustawy sądowe (o SN i KRS) parlament przyjmuje z niewielkimi zmianami.

Z powodu umowy politycznej będę głosowała tak jak mój klub. Natomiast podzielam pogląd, że zapis jest wprost jaskrawie sprzeczny z Konstytucją w swoim brzmieniu – mówi przed głosowaniem posłanka Krystyna Pawłowicz (PiS).

Komisja Europejska uruchamia przeciw Polsce procedurę z art. 7. Traktatu o UE za naruszenie podstawowych wartości Unii.

WIOSNA 2018

Rząd w reakcji na działania Komisji Europejskiej częściowo zmienia ustawy sądowe. Nie rezygnuje z podporządkowania sobie SN.

RPO zaczyna wycofywać wnioski z TK w sprawach ustaw, które zwiększyły uprawnienia władz kosztem obywateli.

Nie ma szansy na niezależne rozpatrzenie tych wniosków.

Przyjęte zimą i wiosną przepisy o SN mają wejść w życie latem. Starzy sędziowie SN, w tym pierwsza prezes, mają odejść (pomimo że długość kadencji I Prezesa SN jest jednoznacznie zapisana w Konstytucji).

W kraju wybuchają kolejne ogromne protesty przeciwko zmianom w SN. Sędziowie, mimo zachęt materialnych i nacisków, odmawiają udziału w zamachu na SN.

LATO 2018

Władze po raz kolejny zaczynają zmieniać ustawę o SN. Chodzi o usunięcie przepisów pozwalających na kwestionowanie łamania prawa. Nowym narzędziem nacisku na sędziów staje się Izba Dyscyplinarna SN.

4 lipca do Sądu Najwyższego przychodzi do pracy I prezes Małgorzata Gersdorf, ignorując niekonstytucyjne skrócenie jej kadencji.

JESIEŃ 2018

Prezydent ignoruje problem przedstawiony TSUE i zaczyna nominować zwolenników rządu do Sądu Najwyższego – w tym do nowej Izby Dyscyplinarnej.

Nominację dostaje m.in. Małgorzata Manowska.

SN zadaje pytanie prejudycjalne do TSUE – chodzi o ustalenie, czy polskie sądy nadal są niezależne, skoro o odpowiedzialności zawodowej sędziów decyduje wskazana przez władzę wykonawczą Izba Dyscyplinarna SN.

TSUE każe zawiesić przepisy odsyłające w stan spoczynku sędziów SN po 65. roku życia (sędziowie w Rzeczypospolitej są – zgodnie z Konstytucją – nieusuwalni). Sędziowie wracają do orzekania, a rządzący zmieniają przepisy.

Konstytucyjna kadencja I Prezesa Sądu Najwyższego zostaje zachowana.

WYBORY SAMORZĄDOWE

Wybory samorządowe w całym kraju pokazują przewagę PIS. Jednak w dużych miastach wygrywa opozycja. W Warszawie Rafał Trzaskowski wygrywa z wiceministrem sprawiedliwości Patrykiem Jakim w I turze.

władza

KONSTYTUCJA

Minister Sprawiedliwości ogłasza nabory na wakaty w sądach (kandydatów na sędziów może już wskazywać nowa KRS).

ZIMA 2018 / 2019

Sędziowie sądów powszechnych w większości nie składają wniosków o awanse, bo musiałaby je opiniować nowa KRS, pracują nad realną poprawą wymiaru sprawiedliwości, także poprzez tłumaczenie obywatelom sensu niezawisłości sędziowskiej.

Powołani przez MS rzecznicy dyscyplinarni sądów powszechnych ścigają niepokornych sędziów: wytaczają im sprawy dyscyplinarne.

Sędziowie nadal nie ulegają – mimo grożących im konsekwencji ze strony rzeczników dyscyplinarnych.

Dziennikarze trafiają na trop regularnych wizyt lidera partii rządzącej Jarosława Kaczyńskiego u Julii Przyłębskiej, która kieruje TK. To gigantyczny skandal – tak jakby przed meczem kapitan jednej z drużyn uzgadniał wynik z głównym arbitrem.

WIOSNA 2019

Prezes PIS ogłasza w rządowej telewizji, że Julia Przyłębska jest jego „odkryciem towarzyskim” i lubi z nią przebywać.

Opinia publiczna przyjmuje to tłumaczenie.

WYBORY DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

LATO 2019

Rząd prowadzi kampanię zniesławiającą sędziów. Latem 2019 r. okazuje się nawet, że angażuje hejterów w sieci, by dopiec najbardziej niezależnym sędziom.

Wybory wygrywa partia rządząca (45,38% głosów).

Ujawnienie skandalu z KastaWatch (akcja hejtowania sędziów) prowadzi do dymisji wiceministra sprawiedliwości sędziego Łukasza Piebiaka, a kilku uczestników „projektu" ma (przejściowe) kłopoty.

System dyscyplinowania sędziów staje się powodem kolejnych pytań do TSUE, już w konkretnych sprawach prowadzonych w sądach: czy sędzia, który może być pociągany do odpowiedzialności za orzekanie nie po myśli władzy, jest jeszcze sędzią sądów europejskich?

TSUE wydaje wyrok zwiększający szanse „frankowiczów" przed polskimi sądami.

WYBORY PARLAMENTARNE

JESIEŃ 2019

Wybory do Sejmu wygrywa partia rządząca (43,59%), ale sukces jest mniejszy, niż zakładali jej liderzy (zdobyte głosy przekładają się na 235 mandatów). W Senacie większość (niewielką) otrzymuje opozycja.

władza

KONSTYTUCJA

TSUE odpowiada na pytanie Komisji Europejskiej o niezależność polskich sędziów, wskazuje 19 listopada, jakie warunki muszą być spełnione, aby organ państwa członkowskiego UE współdecydujący w kwestii nominowania sędziów, był uznawany za niezależny.

Rządzący ogłaszają, że o znaczeniu tego wyroku zdecyduje TK (mimo że wyrok TSUE wchodzi w życie natychmiast).

Pierwszym sędzią, który stosuje się do tego orzeczenia TSUE, jest Paweł Juszczyszyn z Olsztyna. Badając sprawę w II instancji, sprawdza umocowanie sędziego, który orzekał w I instancji. Pyta, czy nowa KRS, która wskazuje prezydentowi kandydatów na sędziów, została powołana prawidłowo.

Sędziego Pawła Juszczyszyna natychmiast zawiesza sędzia Maciej Nawacki, jego przełożony i zarazem członek nowej KRS (ten właśnie, który – jak się okaże za miesiąc – został wybrany do nowej KRS mimo braku wymaganego w ustawie poparcia. A to może podważyć działania całej nowej KRS).

Ludzie demonstrują wsparcie dla sędziego Juszczyszyna w wielu miastach.

Sejm przyjmuje ustawę „kagańcową", karzącą każdego sędziego, który kwestionowałby status innego sędziego zgodnie ze wskazaniami TSUE.

Upływa kadencja kolejnych „starych" sędziów TK.

Rządząca większość kieruje do TK posłów PiS, którzy pracowali nad demontażem TK: Stanisława Piotrowicza i Krystynę Pawłowicz.

W TK jest już tylko JEDEN sędzia nie powołany przez obecną większość.

Trybunał Konstytucyjny
dostaje zadanie sprawdzenia,
czy postanowienie SN jest ważne.
Marszałkini Sejmu i premier
twierdzą, że SN naruszył prawa
parlamentu. TK się z nimi zgadza.
Prawnie nie ma to sensu,
ale władzom wystarcza.

Polska spółka Xero Flor
sp. z o.o., która poniosła straty
na skutek niekonstytucyjnych
jej zdaniem przepisów ustawy,
nie została wysłuchana przez TK.
Skargę konstytucyjną umarza
sędzia-dubler.

Spółka występuje więc do
Trybunału Praw Człowieka
w Strasburgu o zbadanie, czy nie
złamano jej prawa do sądu – skoro
postanowienie wydał człowiek,
który może nie jest sędzią.

Trzy stare izby SN (te, których
sędziowie zostali wybrani zgodnie
z Konstytucją) na połączonym
posiedzeniu wskazują, jak rozwiązać
problem wyroków, które wydawali
sędziowie powołani przez nową
KRS, a więc o kwestionowanym
mandacie:

- wyroki już wydane zostają,
  w nowych sprawach trzeba
  sprawdzać, czy sposób
  powołania sędziego nie miał
  wpływu na wyrok;
- natomiast orzeczenia dwóch
  nowych izb SN nie mogą
  być uznawane ze względu
  na wadliwy sposób powołania
  tych sędziów.

władza

KONSTYTUCJA

Wielka Izba TSUE wydaje postanowienie zabezpieczające: Izba Dyscyplinarna SN nie ma prawa orzekać (chodzi o to, że wszyscy sędziowie SN w tej izbie są powołani przez władzę wykonawczą, więc jeśli mieliby orzekać w sprawach innych sędziów, to zasada niezawisłości, na której zbudowane są sądy w Europie, przestałaby istnieć).

Rząd odpowiada, że o tym, czy zastosować się do wyroku TSUE, zdecyduje Trybunał Konstytucyjny.

Marszałek Sejmu ogłasza wybory prezydenckie na 10 maja 2020 r.

KORONAWIRUS

WIOSNA 2020

Rządzący nie ogłaszają stanu klęski żywiołowej. Wiosną 2020 r. powszechnie uważa się, że kryzys wywołany pandemią zmniejszy poparcie dla władz. Chcą one szybkich wyborów, 10 maja.

Konstytucja pozwala przesunąć wybory w przypadku wystąpienia stanu nadzwyczajnego, np. stanu klęski żywiołowej, jaką jest np. masowe wystąpienie choroby zakaźnej. W takiej sytuacji kadencja prezydenta ulega przedłużeniu, a wybory przeprowadza się dopiero po odwołaniu stanu klęski.

W trakcie toczącej się kampanii parlament zmienia przepisy wyborcze – zostają przyjęte pospiesznie przygotowane poprawki do przepisów mających łagodzić skutki epidemii dla gospodarki i pracowników (tzw. tarcze antykryzysowe).

Nowe przepisy nie weszły w życie, a rządzący zaczynają organizować wybory w pełni korespondencyjne. Drukują bez podstawy prawnej 30 mln. kart wyborczych.

Wyborów nie daje się jednak zorganizować, więc poseł Jarosław Kaczyński i poseł Jarosław Gowin odwołują je na konferencji prasowej.

Upływa konstytucyjna kadencja I Prezesa Sądu Najwyższego.

I Prezes SN nie ma następcy: SN nie jest w stanie obradować w stanie epidemii, a poza tym w jego gronie są nieprawnie powołani sędziowie.

Prezydent powierza kierowanie Sądem Najwyższym, który orzeka także o ważności wyborów, komisarzowi – Kamilowi Zaradkiewiczowi, prawnikowi z Ministerstwa Sprawiedliwości, który został sędzią SN na podstawie nowych przepisów.

Sędziowie SN starają się nie dopuścić do łamania procedur przez komisarza Zaradkiewicza.

Sędzia Waldemar Żurek pyta o status sędziowski Zaradkiewicza. Omija ustawę „kagańcową", bo nie pyta o sprawę prowadzoną przez Zaradkiewicza – występuje jako obywatel w sprawie, w której sam musi się bronić (ma postępowanie dyscyplinarne za krytykę Zaradkiewicza).

Kamil Zaradkiewicz składa rezygnację.

Następca Kamila Zaradkiewicza – Aleksander Stępkowski – doprowadza do wyłonienia kandydatów na I Prezesa. Następuje to jednak z takimi naruszeniami procedury, że kiedy prezydent nominuje współpracowniczkę ministra sprawiedliwości Małgorzatę Manowską na stanowisko I Prezesa Sądu Najwyższego, jej mandat jest kwestionowany.

Wybory prezydenckie wyznaczone na 10 maja nie odbywają się. Kilka dni później okazuje się także, że wybory nie odbędą się w terminie wyznaczonym przez Konstytucję (powinny się odbyć nie później, niż 75 dni przed upływem kadencji prezydenta, chyba że ogłoszony jest stan nadzwyczajny). Trybunału Konstytucyjnego nikt o wskazówki nie pyta.

Zgodnie z parlamentarnym porozumieniem wybory odbędą się 28 czerwca – jest to możliwe tylko dlatego, że złamano zasadę równości startu dla kandydatów: nowi mają prawo się zgłaszać, ale będą mieli mniej czasu na zebranie podpisów, niż kandydaci zarejestrowani przed wyborami 10 maja, którym prawo do startowania po prostu zaliczono.

Ale Konstytucja nie jest tylko dla tych, którzy mają zorganizowane struktury. Żaden z nich nie powinien być gorzej traktowany od dotychczasowych kandydatów, skoro mają to być całkowicie nowe wybory – ostrzega w Senacie Adam Bodnar 1 czerwca.

RPO wciąż ma nadzieję, że wybory zostaną przeprowadzone zgodnie z regułami sztuki.

Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, mimo postanowienia zabezpieczającego TSUE, podejmuje działania i zajmuje się sprawą immunitetu sędziego Igora Tulei (chodzi o sprawę głosowania w Sejmie w Sali Kolumnowej 16 grudnia 2016 r.). W I instancji odrzuca jednak wniosek prokuratora i nie uchyla immunitetu sędziemu.

Postępowanie w sprawie kierowcy seicento ciągnie się; z podporządkowanej władzom prokuratury zaginęła część dowodów pozwalających ocenić, z jaką prędkością jechała rządowa kolumna i czy była odpowiednio oświetlona.

Sprawa kierowcy seicento, na którego wpadła limuzyna premier Szydło, nadal nie została rozstrzygnięta.

LATO 2020

Raport kończymy 10 czerwca 2020 r. – co było dalej, Czytelnik wie lepiej.

JAK OBYWATELE STRACILI TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY?

Trybunał miał bronić państwo i obywateli przed nieprzemyślanymi lub źle pomyślanymi zmianami. Zaczął orzekać u schyłku PRL. Pilnował, by przyjmowane prawo było zgodne z Konstytucją. Miał nie ulegać rządzącym, zachować niezależność: dlatego kadencja sędziego TK jest aż dziewięcioletnia – ponad dwa razy dłuższa niż kadencja parlamentu. Skład Trybunału nie zmienia się tak jak skład rządu – po wyborach. W Trybunale mogą i powinni pracować sędziowie wskazani przez ugrupowania polityczne, których już nie ma w Sejmie. Nowi sędziowie wchodzą w miejsce tych, którzy orzekali w Trybunale dziewięć lat, ale muszą współdziałać z tymi, którzy nadal tu pracują. Mają ucierać poglądy.

Prezydent Andrzej Duda zmienił ten konstytucyjny system, odmawiając zaprzysiężenia trzech legalnie wybranych sędziów i zastępując ich nominatami nowej większości. Cztery ostatnie lata spowodowały, że w skład sądu konstytucyjnego wchodzą – z jednym wyjątkiem – przedstawiciele nominowani przez jedną partię.

JAK OBYWATELE BRONILI SĄDÓW?

Po przejęciu kontroli nad Trybunałem Konstytucyjnym władza wykonawcza podporządkowała sobie prokuraturę i media publiczne. Zaczęła też podporządkowywać sobie sądy. Te działały często źle (*opiszemy to dalej, przy okazji art. 45 Konstytucji o prawie do sądu*), niemniej były niezależne od rządzących. Mogły np. nie zgodzić się na umorzenie śledztwa wobec zwolennika władzy, wydać wyrok uniewinniający przeciwnika władzy, nie zgodzić się na ukaranie kierowcy seicento, w którego uderzyła limuzyna premiera – mimo, że o winie kierowcy przekonany był minister.

Sądy mogły też w razie kolizji nowych ustaw z Konstytucją stosować ją bezpośrednio – np. odmówić uznania dowodów zdobytych przez służby specjalne ze złamaniem prawa (od 2016 r. łamanie prawa przy zdobywaniu dowodów przez służby jest legalne).

Mogły także zadawać pytania prejudycjalne Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej, czyli pytać, jak stosować prawo, by było to zgodne ze standardami europejskimi, które Polska zobowiązała się respektować.

Od 2017 r. rządzący zaczęli wprowadzać radykalne zmiany w sądach – TK nie mógł już ich zatrzymać.

Jak mówił w styczniu 2020 r. **sędzia Sądu Najwyższego Włodzimierz Wróbel:**

Powstała [era] niepewności i chaosu, jeżeli chodzi o to, czy ci, którzy orzekają – sędziowie, a tak naprawdę sądy, które tworzą – są sądami, które mogą wymierzać sprawiedliwość. I to nie jest tylko niepewność sędziów, nie jest niepewność obywateli, ale to jest także niepewność sądów innych krajów. Jesteśmy członkami UE, zobowiązaliśmy się do tego, żeby nasze sądy były tak samo niezawisłe i tak samo bezstronne, jak sądy innych krajów (...). Już mamy szereg przypadków, w których właśnie pytając się o niezawisłość polskich sądów, sądy innych krajów nie chcą z nami współpracować[5].

WŁADZA CORAZ SILNIEJSZA, OBYWATELE CORAZ SŁABSI

Zmiany nie dotyczyły tylko sądów, ale i innych instytucji. Już przed pandemią koronawirusa władza wykonawcza podporządkowała sobie dziedziny życia, wcześniej niedostępne wprost politykom. Urzędnicy zaczęli bardziej bać się rządzących, niż naruszenia prawa. Powstał system, w którym samo żądanie polecenia na piśmie było aktem sprzeciwu (np. w prokuraturze)[6]. Prawo zaczęło być stosowane w sposób stronniczy, nie tylko zgodnie ze społecznymi uprzedzeniami (co miało miejsce wcześniej), ale wprost z interesami władzy wykonawczej: kobieta, która w oczach części społeczeństwa nazbyt artystycznie przedstawiła wizerunek Matki Boskiej Częstochowskiej w tęczowej aureoli, została zatrzymana o szóstej rano, podczas gdy wieszający na szubienicach portrety parlamentarzystów opozycji pozostają bezkarni.

DLA NASZYCH PRZYJACIÓŁ WSZYSTKO DLA WROGÓW – PRAWO

Prawo stanowione było w sposób nietransparentny, pospiesznie, bez konsultacji, analiz i publicznych dyskusji (władza wykorzystywała ścieżkę poselską, to znaczy kierowała projekty rządowe do Sejmu jako złożone przez posłów, co pozwala ominąć uzgodnienia i konsultacje społeczne). W ten sposób można co prawda zmienić przepisy szybko, nawet w dwie i pół godziny, ale będą w nich błędy, bo nie było czasu na uważną analizę. Tworzenie prawa to proces żmudny, niekiedy frustrujący polityków. Poddawali mu się przez lata, bo wiedzieli, że naruszenie procedur stanowienia prawa może doprowadzić do zakwestionowania przyjętych zmian przez Trybunał Konstytucyjny. Od 2016 r. tego zagrożenia nie było.

Postępujące skupianie decyzji w jednym ośrodku, przyspieszenie zmian prawa i zwiększanie kompetencji władzy wykonawczej nie doprowadziły do poprawy

5 Sędzia SN Włodzimierz Wróbel w uzasadnieniu stanowiska SN z 23 stycznia 2020 r., https://oko.press/sedzia-wrobel-objasnia-uchwale-sn-nikt-z-nas-nie-chce-bysmy-zyli-w-kraju-gdzie-sa-sedziowie-nasi-i-wasi/

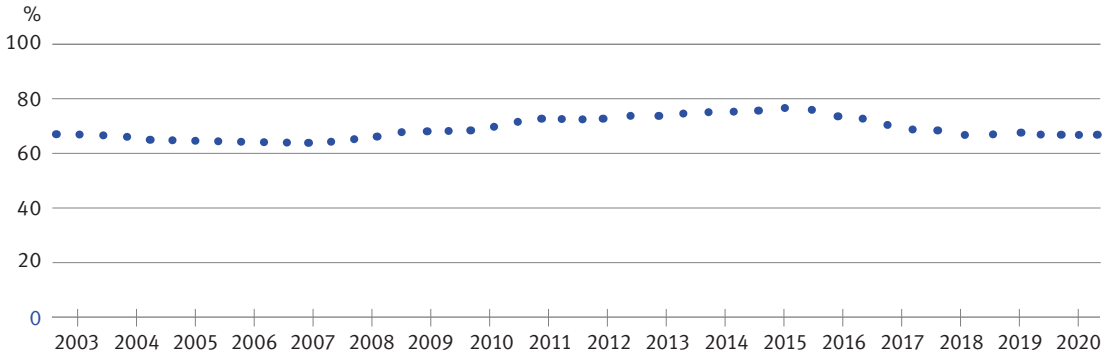
6 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/adam-bodnar-kpk-tworzono-na-potrzeby-demokratycznego-państwa-prawa

efektywności działań państwa. Bo nie może to nastąpić, jeśli władza lekceważy obywateli, pogardza odmiennym zdaniem, dzieli świat na swoich i obcych. Nowoczesne państwo może być sprawne tylko dzięki wiedzy swoich obywateli, tylko dzięki otwartej debacie, w której szuka się najlepszych rozwiązań.

SILNA WŁADZA SŁABE PAŃSTWO

To nie tylko nasza ocena – tę tendencję pokazują oficjalne państwowe wskaźniki. Weźmy oficjalny GUS-owski wskaźnik rządów prawa w Polsce. Główny Urząd Statystyczny, stosując metodologię Banku Światowego, od lat sprawdza, jaka jest ogólna kondycja wymiaru sprawiedliwości i to, jak ludzie postrzegają przestrzeganie zasad w państwie. Wygląda to tak:

WSKAŹNIK RZĄDÓW PRAWA



Wskaźnik rządów prawa mierzony przez polską instytucję – GUS. Zanim więc zmierzymy się z oceną zmian w Polsce ze strony instytucji i organizacji międzynarodowych, popatrzymy na to. Wskaźnik wyliczany jest na podstawie badań ankietowych wśród kilku tysięcy respondentów. Im wyższy, tym lepsza jest sytuacja w danym państwie. Powinien stale iść w górę – na początku mijającego dziesięciolecia rządowi stratedzy zakładali, że w 2020 r. osiągnie poziom 90. Niestety od 2015 r. spada. Dane pochodzą z serwisu GUS STRATEG, w którym pokazywane są aktualne wartości wskaźników przyjętych w różnych rządowych strategiach.

ŚWIAT PATRZY Z PRZERAŻENIEM

To, co wyłapują nasze statystyki, widzi też świat.

– Jeśli Polska dalej podążać będzie tą drogą, nie będzie już państwem demokratycznym. Będzie miała ustrój hybrydowy, zmierzający ku autorytaryzmowi – ogłosił w maju 2020 r. Freedom House, amerykańska organizacja przygotowująca co roku raport o stanie wolności na świecie[7].

7 https://freedomhouse.org/country/poland

– Niezależność wymiaru sprawiedliwości oraz instytucjonalne systemy kontroli i równowagi są w Polsce zagrożone – alarmował specjalny wysłannik ONZ ds. niezależności sądów Diego Garcia-Sayan[8].

- Zmianę kursu postulowała Komisja Wenecka, organ Rady Europy, a Komisja Europejska wszczęła wobec Polski procedurę o naruszenie Traktatu Europejskiego i wspólnych wartości.
- Reporterzy Bez Granic sygnalizowali ogromny spadek pozycji Polski w rankingu wolności słowa: z 18 miejsca w 2015 r. na 62 (na 180 państw)[9].
- Jeśli chodzi o równouprawnienia osób LGBT, Polska spadła z przedostatniego na ostatnie miejsce w całej Unii Europejskiej[10].
- Komitet ONZ ds. likwidacji dyskryminacji rasowej odnotowywał rosnący w Polsce problem mowy nienawiści i podżeganie do przemocy, również w internecie[11].
- Komitet ONZ ds. osób z niepełnosprawnościami wyliczał Polsce zaniedbania dotyczące ludzi w najtrudniejszej sytuacji[12].

Adam Bodnar na spotkaniu z delegacją Komisji Weneckiej 29 kwietnia 2016 r. Wszystkie stanowiska, jakie przedstawiła Komisja w imieniu Rady Europy, poprzedzone były gruntowną analizą sytuacji w Polsce i polskich przepisów. Na spotkaniach – także w Biurze RPO – prawnicy z Komisji Weneckiej zadawali szczegółowe pytania świadczące o ogromnej wiedzy i przygotowaniu. Na zdjęciu obok Adama Bodnara Zuzanna Rudzińska-Bluszcz, główna koordynatorka strategicznych postępowań sądowych w Biurze RPO.

8 https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Sprawozdawca ONZ na temat polskiego wymiaru sprawiedliwości-POL.pdf

9 https://rsf.org/en/2020-world-press-freedom-index-entering-decisive-decade-journalism-exacerbated-coronavirus

10 https://rainbow-europe.org/#8653/0/0

11 Concluding observations (2019) CERD/C/POL/CO/22-24, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/POL/CO/22-24&Lang=En

12 Concluding observations (2018) CRPD/C/POL/CO/1, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/POL/CO/1&Lang=En

Ograniczanie praw i wolności obywateli (żeby „nie przeszkadzali") wywołało nieoczekiwany efekt. Obywatele docenili swoje prawa, zaczęli z nich korzystać. Coraz liczniej uczestniczyli w zgromadzeniach, stowarzyszali się, organizowali do działań lokalnych. Więcej ludzi brało udział w wyborach. Opór stawiło środowisko sędziowskie – niektórzy prawnicy zaryzykowali kariery zawodowe i bezpieczeństwo ekonomiczne swoich rodzin dla obrony zasady praworządności. Przykładem sędzia Paweł Juszczyszyn, który w odwecie za stosowanie polskiego prawa o rodowodzie europejskim został zawieszony i otrzymuje od wielu miesięcy połowę zarobków.

O wolnych sądach, jak i o wolnych wyborach, a przede wszystkim o wolnej Polsce, pamiętać będą jednak wolni ludzie.

Sędzia Stanisław Zabłocki,
prezes Izby Karnej Sądu Najwyższego do 2020 r.[13].

Fenomenem ostatnich lat stała się edukacja obywatelska na temat prawa. Organizują ją ci, którzy rozumieją, że prawo nieobjaśniane tworzy poczucie niesprawiedliwości, a komunikacja obywatelska nie może się odbywać przy użyciu specjalistycznej prawniczej odmiany polszczyzny. Ludzie demonstrują, organizują się, tworzą nowe media, szukają nowych form obywatelskiej komunikacji (np. koszulki z napisem KonsTYTucJA na pomnikach).

Po kilkudziesięciu latach powrócił zwyczaj odwoływania się w działaniach prawnych do standardów międzynarodowych, w tym ratyfikowanych przez

Prof. Adam Strzembosz, I prezes odnowionego po 1989 r. Sądu Najwyższego i dr Hanna Machińska, zastępczyni RPO, w czasie Kongresu.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

13 Wystąpienie w trakcie debaty senackiej o ustawach o SN i KRS, grudzień 2017 r.

Polskę konwencji międzynarodowych (w latach 70. w PRL z tych standardów korzystała opozycja demokratyczna).

Bardzo silnie akcentowany jest (przez prawników i protestujących przeciw zmianom w kraju obywateli) związek Polski z Unią Europejską i jej instytucjami. **Traktat o Unii Europejskiej**, ten, którego Polska jest sygnatariuszem, stanowi przecież:

Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn[14].

Dzięki członkostwu Polski w UE w miejsce ubezwłasnowolnionego Trybunału Konstytucyjnego stanowisko może w krytycznych wypadkach zająć TSUE. Obecność Polski w Radzie Europy pozwala natomiast odwoływać się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Społeczeństwo obywatelskie podjęło wysiłek, by wyjaśniać znaczenie tych możliwości (TSUE decydował przecież nie tylko w sprawach sądów, ale i np. umów kredytowych denominowanych lub indeksowanych w walutach obcych).

Otwarcie II Kongresu Praw Obywatelskich, 2018 r.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

14 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=PL

ROZDZIAŁ II KONSTYTUCJI – ARTYKUŁY OD 30 DO 80

50 Naszych praw i wolności

ART. 30
Godność osobista
s. 48

ART. 31
Wolność i dopuszczalne ograniczenia
s. 58

ART. 32
Równość i zakaz dyskryminacji
s. 70

ART. 33
Równość kobiet i mężczyzn
s. 97

ART. 34
Obywatelstwo polskie
s. 113

ART. 35
Prawa mniejszości narodowych
s. 116

ART. 36
Opieka dyplomatyczna
s. 127

ART. 37
Jurysdykcja państwa polskiego
s. 132

ART. 38
Prawo do ochrony życia
s. 135

ART. 39
Zakaz eksperymentów naukowych
s. 149

ART. 40
Zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania
s. 152

ART. 41
Nietykalność i wolność osobista. Prawa zatrzymanych
s. 164

ART. 42
Prawo do obrony, domniemanie niewinności
s. 180

ART. 43
Zakaz przedawnienia
s. 190

ART. 44
Wstrzymanie biegu przedawnienia
s. 194

ART. 45
Prawo do sądu
s. 197

ART. 46
Przepadek rzeczy
s. 215

ART. 47
Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia
s. 219

ART. 48
Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami
s. 228

ART. 49
Wolność komunikowania się
s. 237

ART. 50
Prawo do nienaruszalności mieszkania
s. 242

ART. 51
Prawo do autonomii informacyjnej
s. 245

ART. 52
Wolność poruszania się po terytorium RP
s. 260

ART. 53
Wolność sumienia i wyznania
s. 273

ART. 54
Wolność słowa
s. 284

ART. 55
Zakaz ekstradycji obywatela polskiego
s. 300

ART. 56
Prawo do azylu oraz status uchodźcy
s. 303

ART. 57
Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń
s. 310

ART. 58
Wolność zrzeszania się
s. 323

ART. 59
Wolności związkowe
s. 336

ART. 60
Prawo równego dostępu do służby publicznej
s. 342

ART. 61
Prawo dostępu do informacji publicznej
s. 352

ART. 62
Prawa wyborcze
s. 365

ART. 63
Prawo do petycji, wniosków i skarg
s. 375

ART. 64
Prawo do własności
s. 379

ART. 65 – 66
Praca i prawa pracownicze
s. 405

ART. 67
Prawo do zabezpieczenia społecznego
s. 418

ART. 68
Prawo do ochrony zdrowia
s. 436

ART. 69
Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami
s. 462

ART. 70
Prawo do nauki
s. 476

ART. 71
Dobro rodziny
s. 491

ART. 72
Prawa dziecka
s. 503

ART. 73
Wolność artystyczna oraz badań naukowych
s. 513

ART. 74
Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska
s. 529

ART. 75
Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów
s. 550

ART. 76
Ochrona praw konsumentów
s. 560

ART. 77
Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej i prawo do drogi sądowej
s. 571

ART. 78
Prawo do dwóch instancji
s. 574

ART. 79
Prawo do skargi konstytucyjnej
s. 579

ART. 80
Prawo wystąpienia do RPO
s. 582

Spłacam dług wobec przeszłych pokoleń

Paulina Kieszkowska-Knapik,
adwokatka z inicjatywy #WolneSądy
w czasie II Kongresu Praw Obywatelskich
14 grudnia 2018 r.

Zamiast wprowadzenia do II rozdziału Konstytucji o prawach i wolnościach obywateli chcemy przytoczyć słowa adwokatki z inicjatywy #WolneSądy, mec. Pauliny Kieszkowskiej-Knapik.
To głos młodego pokolenia prawników, którzy w 2016 r. stanęli w obronie Konstytucji i niezawisłości sądów, bo doskonale rozumieli, czym tego utrata skończy się dla ludzi. Wiedzieli, bo każdego dnia stawali w obronie tych ludzi.
To oni zaczęli rozszyfrowywać trudny, abstrakcyjny język Konstytucji – pokazywać, że każde jej słowo wywodzi się z doświadczeń i ludzkiej krzywdy. Wiedzieli, że znaczenie Konstytucji zależy od jej opowiadania – każdego dnia na nowo. Od szukania nowego języka.
To oni wiedzieli też, że Konstytucja pozwala na odwoływanie się do instytucji unijnych, które są naszymi, unijnymi instytucjami. Nie byli też w Europie przybyszami. Mieli świadomość, że jako Polacy są także Europejczykami.
Dlatego podjęli działania.

Kongresy praw obywatelskich są pomysłem RPO tej kadencji, więc warto o nich powiedzieć na początku podsumowania tych pięciu lat. Kongresy były (a może jeszcze będą?) miejscem spotkań ludzi o różnych doświadczeniach, poglądach, z różnych pokoleń i stron kraju. Pierwszy kongres został zwołany w 30-lecie powołania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w 2017 r. Zamiast tradycyjnie oczekiwanych uroczystości jubileuszowych Adam Bodnar zaproponował spotkanie w formacie kongresowym, z panelami

na kilkadziesiąt najważniejszych tematów, dotyczących spraw zwykłych ludzi. Przyjechało nań 1500 osób z całej Polski – nie tylko prawnicy, ale też działacze społeczni, uczniowie, zainteresowani sprawami publicznymi obywatele. Ludzie poznani na spotkaniach, które odbywały się w całym kraju.

Potem były jeszcze dwa takie kongresy. Równie liczne[15].

Kiedy Paulina Kieszkowska-Knapik wygłaszała swoje słowa ze sceny wielkiej sali Muzeum Historii Żydów Polskich Polin w grudniu 2018 r., media żyły akurat nadciągającą konwencją Prawa i Sprawiedliwości, a rząd Mateusza Morawieckiego uzyskał właśnie wotum zaufania (powodem głosowania była afera w Komisji Nadzoru Finansowego). Siedmioro sędziów TK protestowało przeciw działaniom sędzi TK Julii Przyłębskiej, która – jako pełniąca obowiązki prezeski TK – manipulowała składami orzekającymi. Grupa rolników protestujących przeciwko niskim cenom skupu i nieskutecznej walki rządu z chorobą ASF wśród świń zablokowała na kilka godzin autostradę A2 w stronę Warszawy.

Kto jeszcze pamięta te wydarzenia?

Wystąpienie Pauliny Kieszkowskiej-Knapik.
Fot. Marcin Kluczek/BRPO

15 Dorobek kongresów obywatelskich jest dostępny pod adresem https://www.rpo.gov.pl/kpo

Co mogłam zrobić jako adwokatka? Demonstrować? Pisać o tym co się dzieje. Ale to za mało. Założyliśmy inicjatywę „Wolne sądy”.

Paulina Kieszkowska-Knapik mówiła tak[16]:

Jestem warszawską adwokatką, prawniczką w piątym pokoleniu, z rodziny od ponad 150 lat zaangażowanej w polskie sprawy publiczne, powstania, ruch oporu, Armię Krajową, opozycję antykomunistyczną.

Urodziłam się w czasach głębokiej komuny. Pamiętam czołgi przed moim domem w 1981. Maturę robiłam już jednak w wolnej Polsce i całe moje studenckie i zawodowe życie przypada na najlepszy okres w historii Polski.

Jestem dumną Europejką, wyedukowaną w Warszawie i na Uniwersytecie w Utrechcie w ramach programu Erasmus.

Mam więc wielki dług zarówno wobec przeszłych pokoleń jak i wobec Europy. Mam też wielki dług wobec moich antenatek zaangażowanych w walkę o prawa kobiet. Mam poczucie konieczności spłaty tego długu każdego dnia.

Od szesnastu lat specjalizuję się w prawie ochrony zdrowia. Wybrałam tę dziedzinę prawa, bo wydawało mi się, że działając jako prawnik w tej dziedzinie najbardziej się przydam społeczeństwu. Prowadzę liczne spory z Ministerstwem Zdrowia i Narodowym Funduszem Zdrowia o publiczne finansowanie leczenia, a w tym zwłaszcza refundację leczenia pacjentów z chorobami rzadkimi. Od zawsze dochodzenie prawa do ochrony zdrowia w Polsce kulało. Przepisy dotyczące ochrony zdrowia tworzą matnię wewnętrznie sprzecznych i niespójnych regulacji. Chcąc to zmieniać, współtworzyłam razem z m.in. profesorem Michałem Kuleszą fundację Lege Pharmaciae, której ambicją było pokazywanie absurdów i blokad w prawie ochrony zdrowia i popularyzowanie rozsądnych, dobrych dla ludzi rozwiązań. Angażowałam się w pomoc organizacjom pacjenckim na wykładach i szkoleniach. W sądach walczyłam o propacjencką wykładnię przepisów. Nie było łatwo – były różne problemy:

a) oschły stosunek sędziów do stron, w tym zwłaszcza pacjentów albo rodziców chorych dzieci;

b) formalizm orzeczeń, które nie posuwały problematycznych zagadnień do przodu;

c) nijakie uzasadnienia, nie wyjaśniające ludziom dlaczego zapadł taki, a nie inny wyrok;

d) koncentracja na dyskursie prawnym, a nie na istocie prawa do ochrony zdrowia.

Mimo, że było i jest dużo do zrobienia w tych dziedzinach, zawsze mogłam zakładać, że sędziowie sądów administracyjnych, przed którymi staję, wydają wyroki mądrzejsze lub głupsze, ale są niezawiśli od władzy, z którą prowadzę spór.

Aż nadszedł rok 2015 i następne.

I okazało się, że jest polityczny plan podporządkowania sądów i sędziów władzy wykonawczej i że moje zaangażowanie w społecznie ważne sprawy już nie wystarczy. Minister sprawiedliwości uzyskał niesamowitą kontrolę nad całym ciągiem technologicznym – od wyłaniania, przez promowanie, aż do wyrzucania sędziów z zawodu.

Członkowie rządu i parlamentarzyści zaczęli sędziom grozić, a powoływanie się na Konstytucję albo zadawanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości

16 Cytat za serwisem rpo.gov.pl, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystąpienie Pauliny Kieszkowskiej-Knapik 2014.12.2018.pdf

Unii Europejskiej może spowodować ściganie dyscyplinarne. Powstało zagrożenie tzw. PolExitem w związku ze sporem polskiego rządu z Unią Europejską w sprawie reformy sądownictwa. Nagle zrozumiałam, że mogę stracić nie tylko sądy, przed którymi staję w obronie obywateli przed ich własnym państwem. Zrozumiałam, że mogę stracić wszystko, o co walczyły pokolenia moich przodków – wolną, europejską Polskę.

Życie zmusiło mnie więc, abym zaangażowała się także w walkę już nie tylko o jakość orzecznictwa w moich sprawach, ale w ogóle o istnienie sądu, który będzie dawał szansę na niezawisły, sprawiedliwy wyrok, a Polskę utrzyma w rodzinie państw członkowskich Unii Europejskiej.

Rządząca Polską większość partyjna niemająca poparcia wystarczającego do zmian w Konstytucji postanowiła wbrew jej zapisom podporządkować sobie sądy – m.in. te, przed którymi staję w obronie zdrowia małych obywateli. Wprowadzone reformy wielkimi krokami cofają polski wymiar sprawiedliwości do epoki komunistycznej.

Trybunał Konstytucyjny obsadzony został od nowa dublerami, a starych sędziów zamroziły wnioski Ministra Sprawiedliwości w sprawie ich powołania. Krajową Radę Sądownictwa, która promuje sędziów, wybrał parlament, poprzedniej Radzie skracając konstytucyjną kadencję. Stworzono Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego dla sędziów złożoną w części z byłych podwładnych Ministra Sprawiedliwości, politycy wybrali prezesów sądów i uchwalono niezliczoną ilość przepisów wymierzonych przeciwko sędziom. Wysłano znaczną część sędziów Sądu Najwyższego na przymusową emeryturę. Zaczęto wzywać „niesłusznych" sędziów na przesłuchania dyscyplinarne, nie wiadomo w jakim charakterze odmawiając im prawa do adwokata.

Co więc mogłam zrobić w takiej sytuacji jako adwokatka zaangażowana od lat w batalie prawne z państwem polskim w obronie interesów chorych obywateli? Demonstrować ? Oczywiście. Pisać o tym co się dzieje. Też.

Ale to wszystko wydawało się za mało. Jeszcze w czasie demonstracji, dosłownie na ulicy, założyliśmy z przyjaciółmi na szybko i spontanicznie inicjatywę *pro bono* #wolnesądy.

Uznaliśmy, że trzeba się z obywatelami podzielić w przystępny sposób naszą wiedzą o tym, czym każdemu z nas grozi utrata niezależnego sądownictwa. Polacy mają w sobie fantastyczny gen wolności, który ludzi przywiódł na ulice w obronie wartości abstrakcyjnych – wolności właśnie. Nie cen benzyny, przywilejów zawodowych, ale wartości fundamentalnych. Ludzie czuli, że odbiera im się powietrze, ale potrzebowali fachowego wyjaśnienia, co się właściwie dzieje. Filmami, grafikami, wywiadami, prelekcjami etc. zaczęliśmy wyjaśniać przystępnym, nieprawniczym językiem, dlaczego dla każdego człowieka wolność sądów – ich niezależność i niezawisłość sędziów – jest absolutnie kluczowa i niezbędna dla ochrony podstawowych praw i wolności. Pokazywaliśmy też i nadal pokazujemy, na czym polega cofanie naszego wymiaru sprawiedliwości do czasów – jak to w Polsce mówimy – „słusznie minionych", kiedy partia rządzi wszystkim.

Opisywane przez nas i naszych filmowych gości sprawy dzielą się w istocie na dwa duże podtypy:

- Typ spraw, w których obywatel staje przed sądem w kontrze do państwa

– przeciwko pracodawcy publicznemu, przeciwko ZUS-owi w sprawach rent i emerytur, przeciwko szpitalowi publicznemu o odszkodowanie, przeciwko Skarbowi Państwa jako stronie umowy czy – tak jak w sądach administracyjnych – wprost przeciwko Państwu;

- Typ spraw, które toczą się pomiędzy obywatelami, kiedy po jednej ze stron sporu staje polityk albo nawet ktoś tylko ustosunkowany politycznie, kto po upolitycznieniu sądów będzie miał, być może, większe szanse na wygraną.

Przykładem tego, jak opowiadamy o znaczeniu niezależnego sądownictwa niech będą dwa filmy #wolnychsądów dotyczące wprost mojej dziedziny prawa czyli ochrony zdrowia publicznego.

Mec. Kieszkowska-Knapik w kadrze filmu, o którym mówi[17].

Uznaliśmy także, że jako patrioci i Europejczycy musimy ratować reputację naszej Ojczyzny i prawa jej obywateli. Zaangażowaliśmy się w nagłaśnianie tego, co się dzieje w Polsce, pisanie listów do organów Unii Europejskiej, działania w ramach Frontu Europejskiego, tłumaczenia protestacyjnych uchwał dzielnych polskich sędziów, którzy mimo ryzyka, wynikającego dla nich z upolitycznienia wymiaru sprawiedliwości, niezłomnie trwają przy wartościach demokratycznych i Konstytucji. Chcieliśmy pokazać całemu światu, że Polska nie ma tylko zaciętej, okropnej twarzy polityków, ale żyją tu i pracują normalni Europejczycy, prawdziwi, świadomi tego, jak to jest do Europy wchodzić. Przygotowaliśmy więc wraz ze wspaniałymi prawnikami różnych profesji film pokazujący, z czym się nie zgadzamy. Wysłaliśmy ten film, gdzie się da. Pokazywaliśmy go na wszystkich spotkaniach, na które nas zapraszano.

Kadr z filmu, o którym mówi mec. Kieszkowska-Knapik: przesłanie do Europy z protestów pod Sądem Najwyższym w 2017 r.[18].

17 https://www.youtube.com/watch?v=CRbsyogzXEc, https://www.youtube.com/watch?v=wJ53g4gxl-U

18 https://www.youtube.com/watch?v=dD-MCeD6Oec&t=21s

Jedna z debat Kongresu – na ogół na salach brakowało miejsc, kto przyszedł trochę za późno, siadał na podłodze.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

Czy coś to wszystko dało?

TAK. Europa i świat widzą, że to co w Polsce się dzieje, nie ma poparcia społecznego. Że jesteśmy gotowi demonstrować w obronie abstrakcyjnych wartości. Że nagromadzenie sygnałów obywatelskich, także w ramach tzw. Frontu Europejskiego, pokazało Europie, że jesteśmy jej pełnoprawnymi obywatelami i będziemy się domagać ochrony naszych praw zupełnie podstawowych, jak prawo do niezawisłego sądu.

Z pomocą wolnym ludziom, wolnym sędziom i wolnym obywatelom przyszły instytucje europejskie, czyli nasze instytucje – Parlament Europejski, Komisja i wreszcie Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Polski Rząd musiał się cofnąć w sprawie przejęcia Sądu Najwyższego i będzie musiał w niedługiej przyszłości przyznać, że całość jego reformy to po prostu załamanie *rule of law*, a nie żadna reforma. Na początku roku [2019] Europejski Trybunał Sprawiedliwości wyda kolejne wyroki w sprawie polskiego wymiaru sprawiedliwości, nie w ramach skarg Komisji Europejskiej, ale w ramach kilkunastu postępowań, w których zadano pytania prejudycjalne, które wskazują na niezgodność z Traktatem upolitycznienia KRS i izby dyscyplinarnej.

I tak my, obywatele, zrzeszeni w wielu organizacjach pozarządowych może zdołamy dowieść, że Polska, która była kiedyś symbolem walki o wolność, a potem symbolem walki o solidarność, teraz staje się symbolem walki o praworządność.

Może jeszcze ten kryzys obróci się w coś pozytywnego – naukę dla całej Unii Europejskiej, co to jest państwo prawa, naukę dla nas, co to znaczy być obywatelem i patriotą Polski i Unii Europejskiej.

Może się okaże, że służalczość i oportunizm, a także łamanie Konstytucji mają swoją cenę. Trzymajmy wszyscy kciuki za tę walkę, bo jak zwykle w historii jesteśmy pionierami. Od naszego wspólnego powodzenia zależy przyszłość całej UE jako wspólnoty wartości. Jeśli przegramy, przegrają wszystkie narody Europy".

Prof. Ewa Łętowska, pierwsza rzeczniczka praw obywatelskich w Polsce w rozmowach z dziennikarzami w czasie Kongresu Praw Obywatelskich w 2017 r.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

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.

Na temat godności filozofowie zapisali wiele stron. Dla prawników-konstytucjonalistów sam fakt, że Konstytucję zaczyna rozdział o prawach i wolnościach właśnie od godności, ma fundamentalne znaczenie. Mówią: godność jest źródłem praw, a bez niej wszystko, co następuje dalej, byłoby zawieszone w próżni. Nie da się inaczej wytłumaczyć, dlaczego mamy prawo do edukacji, pracy, mieszkania, wolności słowa, do zabezpieczenia społecznego.

Ale co to naprawdę znaczy?

Po objechaniu Polski razem z rzecznikiem praw obywatelskich Adamem Bodnarem o godności myślimy trochę inaczej: między godnością, o jakiej mówią konstytucjonaliści, i godnością rozumianą na co dzień, jest przepaść. W odczuciu ludzi, których spotykałyśmy, **przyrodzona i niezbywalna godność człowieka NIE stanowi źródła wolności i praw człowieka i obywatela w naszym kraju. NIE jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona NIE uchodzi za obowiązek władz publicznych.**

Tablica na ścianie hali w Teatrze Zbożowym w Kielcach. Teatr działa w budynku po dawnej bazie zbożowej. To jedno z wielu miejsc, w którym – daleko od centrów miast – o godności człowieka nie myśli się abstrakcyjnie – ale po ludzku. Widzi się ją w każdym, a nie tylko w niektórych. Byliśmy tam w czasie spotkań regionalnych w styczniu 2018 r.

Fot. przesłana przez naszych Gospodarzy

Godność i prawo do dumy przysługuje w Polsce, gdy się jest lepszym od innych. A nie każdemu, z urodzenia. Za tym przekonaniem stoją lata doświadczeń: bycia lekceważonym i lekceważenia słabszych, niesłuchania i bycia niesłuchanym, i niezauważania i bycia niezauważalnym. Lata życia w lęku przed wyśmianiem.

W ciągu ostatnich lat władze problem zauważyły. Bardzo wielu ludzi mówi dziś, że po raz pierwszy ktoś o nich naprawdę pomyślał. Ale to wzmacnianie godności odbywa się często przez wzmacnianie uczucia pogardy wobec innych: sędziów, nauczycieli, osób LGBT, cudzoziemców, osób o innych poglądach politycznych. Politycy nazywają obywateli „drugim sortem", „moherami", „ekoterrorystami", nagradzają za uchwały przeciw osobom LGBT, na opłacanych za publiczne pieniądze bilbordach obrażają sędziów, w podporządkowanych rządowi mediach prowadzą kampanie przeciw aktywistkom społecznym, protestującym lekarkom i nauczycielom.

POGARDA I MOWA NIENAWIŚCI

Rządzący korzystają po prostu na tym, że nie mamy poczucia własnej godności i próbujemy ją zyskać poprzez upokarzanie innych. Opowiedział o tym w 2016 r. uczestnik spotkania regionalnego RPO w Kielcach:

Walczyłem o wolną Polskę, działałem w „Solidarności", teraz mam nędzną emeryturę i mówią mi, że nie mogę nawet powiedzieć, co myślę o uchodźcach? Co to ma być?

Ten pan mówił o swoim lęku i frustracji – wyraża je tak, jak potrafi.

Mowa nienawiści nie jest zjawiskiem nowym, ale w ostatnich latach internet pozwolił mu rozprzestrzenić się jak niszczycielskiemu wirusowi. A instytucje państwa nie starają się temu przeciwdziałać. Jednego dnia ofiarą padali więc lekarze-rezydenci, innego – strajkujący nauczyciele, a jeszcze innego – te nauczycielki, którym wiosną 2020 r. kazano prowadzić przed kamerami TVP lekcje dla zamkniętych w domach dzieci. Ofiarą nienawiści byli lekarze – bo ludzie się bali, że mieszkając, kupując w tym samym sklepie, zarażą się koronawirusem, a potem górnicy – bo okazało się, że prewencja zakażeń w kopalniach nie była skuteczna.

Politycy wprost podsycali mowę nienawiści. A skoro mogli wskazywać jako źródło niechęci i obiekt do poniżania nigdy nie widzianych uchodźców („pasożyty i pierwotniaki w organizmach uchodźców groźne dla Polaków”[19]), to dlaczego miałoby nas potem dziwić szczucie na mieszkańców Śląska (gdzie rozprzestrzeniał się wiosną 2020 r. koronawirus)? Skoro z łatwością szafuje się pojęciami „świr” i „psychol”, i robią to politycy choćby na opiniotwórczym w Polsce Twitterze, to jak ma dziwić poniżanie osób przechodzących kryzys psychiczny? Skoro parlamentarne obyczaje nie wymagają u nas okazywania przeciwnikowi szacunku (choćby przez stosowanie zwrotów grzecznościowych), lecz dopuszczają pogardę („chamska hołota”[20]), to dlaczego mamy się nawzajem szanować? Skoro powodem szykanowania i dehumanizowania osób LGBT jest polityczna kalkulacja, to dlaczego ma nas dziwić to, że godność nie jest wartością w Polsce szanowaną?

ZABÓJSTWO PAWŁA ADAMOWICZA

Mowa nienawiści kolportowana w sieci, w publicznych komentarzach i w zamkniętych grupach, do tego wspierana przez część mediów oraz osoby publiczne, to zjawisko straszne w swej masowości w ostatnich latach. Zaczyna się od wyzwisk, a kończy na przemocy i przestępstwach motywowanych nienawiścią.

W styczniu 2019 roku Prezydent Gdańska Paweł Adamowicz został zamordowany po kampanii politycznej, której kulminacją były wybory samorządowe. Rok po tragedii brat zamordowanego, poseł Piotr Adamowicz mówił: „Postępowanie tzw. mediów narodowych, jak i mediów bliskich władzy tworzy atmosferę publicznego przyzwolenia na falę hejtu, na mnożenie gróźb i obelg anonimowych i nieanonimowych nadawców”[21].

Było to wydarzenie głośne i wstrząsające. Ale nasza polska endemiczna pogarda i nie-godność trwają sobie spokojnie gdzie indziej. Stale, choć niezauważalnie osłabiają prawa i wolności obywatelskie, żywiąc się podziałem

19 https://www.fakt.pl/wydarzenia/polityka/kaczynski-straszy-polakow-chorobami-uchodzcow/

20 Jarosław Kaczyński w Sejmie, 4 czerwca 2020 r.

21 https://wyborcza.pl/7,162657,25599422,niemal-dokladnie-rok-temu-bo-o-godz-14-03-zmarl-moj-brat.html

na NASZYCH oraz INNYCH i OBCYCH. A najgorsze jest to, że bardzo wielu ludzi słysząc o problemach, które tu zaraz przedstawimy, pyta „A to Rzecznik nie ma ważniejszych spraw?”.

A to są przecież najważniejsze sprawy – bo tak samo jak opisane wyżej dotyczą respektowania art. 30 Konstytucji.

Zacznijmy więc podróż po Polsce, w czasach rosnącej gospodarki i stabilnego budżetu oraz coraz równiejszych chodników, od Maszkowic w gminie Łącko w Małopolsce. RPO i eksperci jego Biura bywali w tym miejscu wiele razy, więc znają tę sprawę dobrze.

ROMOWIE W MASZKOWICACH

Mieszkają tu Romowie. Położone na terenach gminnych, prywatnych nieużytkach, terenach zalewowych osiedle, od zawsze stawiane „na dziko”, bez spełniania wymogów prawa budowlanego. Ponad 200 polskich obywateli i obywatelek mieszka tu w domach z dykty i kartonu. Są też lepsze domy, a w 2010 r. i 2016 r. pojawiły się porządne kontenery sfinansowane przez samorząd z rządowego *Programu romskiego*. Kanalizacji wciąż nie ma (jest w planach), woda czerpana jest ze studni (sprawdza ją sanepid).

Część osób pracuje, ale większość korzysta z zasiłku, zbiera złom. Do szkoły chodzi 80% dzieci, jest to możliwe dzięki wsparciu asystentów kulturowych (osób ze środowiska romskiego wspierających społeczność na podstawie prawa edukacyjnego). W czasie epidemii asystenci przynosili dzieciom wydrukowane materiały do nauki – szkoła zostawiała je na dysku Google’a… Dzieci z osiedla często nie mają komputera ani telefonu.

Romowie w Maszkowicach nie są pozostawieni sami sobie. Od czasów 500+ społeczności powodzi się nieco lepiej. Wsparcie dla nich wynikające z wielu szczegółowych przepisów nie uwzględnia jednak prawa do godności. W rezultacie „darowana” pomoc nie przynosi „oczekiwanych efektów”, więc samorząd postawia robić porządek: najprościej – przy pomocy prawa budowlanego. Pojawiły się wnioski do inspektora budowlanego, decyzje o rozbiórce domów, grzywny przymuszające Romów do rozbiórki w wysokości nawet 40 tys. zł. – mimo, że od lat samorząd przeznaczał środki z *Programu romskiego* na dobudówki z łazienkami do nielegalnych domów czy ich ocieplenie.

Działania te zapewne są zgodne z prawem budowlanym. To prawda: wszyscy są równi wobec prawa – ale czym innym jest rozbiórka nielegalnie postawionego garażu na kolejne auto, a czym innym odebranie jedynego miejsca do życia.

30 TYS. BEZDOMNYCH

Zjawisko bezdomności jest w Polsce jedną z niedostrzeganych, a jednocześnie jedną z najcięższych form wykluczenia społecznego. Bezdomność to nie tylko brak mieszkania, ale niemożność normalnego funkcjonowania w społeczeństwie.

Problem bezdomności w skrócie: grafiki przygotowane przez Biuro RPO na Dzień osób bezdomnych 14 kwietnia 2020 r. i opublikowane na Facebooku.

Problemów, z jakimi zmagają się osoby w kryzysie bezdomności, było mnóstwo: od podstawowych warunków godnego życia (jedzenie, ubranie, łaźnie), po dostęp do usług publicznych, do opieki medycznej, pomocy prawnej czy edukacji. Zajmują się tym różne instytucje, które – jeśli pracują standardowo – pomagają słabo: można bowiem dziś w Polsce człowieka wyleczyć w szpitalu i wypisać z zaleceniem zmiany opatrunku i przyjmowania zastrzyków. I nie sprawdzić, czy ma dokąd iść.

Tymczasem wieloletnie zaniedbania i brak koordynacji działań państwa jeszcze bardziej dały o sobie znać podczas epidemii.

- Gdzie osoba bez dachu nad głową ma się posilić, jeśli wszystkie jadłodajnie w mieście są zamknięte z powodu koronawirusa?
- Jak ma skorzystać ze schronisk i noclegowni, skoro nie można tam wejść z ulicy, bez kwarantanny – bo ryzyko dla innych mieszkańców, często chorych i w złej kondycji – jest zbyt duże?
- Gdzie ma odbyć kwarantannę?

Przeciwdziałanie bezdomności było jednym z priorytetów RPO, który w 2015 r. powołał Komisję Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności (komisje to jedno z narzędzi pracy RPO – gromadzą specjalistów różnych dziedzin i społecznie doradzają, jak rozwiązać dany problem).

Jednym z postulatów Komisji było wprowadzenie w Polsce miejskiej karty praw osób bezdomnych, wypracowanego oddolnie dokumentu. Samorządy przyjmujące taką kartę deklarują, że ich priorytetem jest wsparcie w wychodzeniu z kryzysu, ale też zapewnienie schronienia oraz prawa do korzystania z przestrzeni publicznej. To podstawowe działania, które muszą być podjęte, by nie naruszać godności osób w kryzysie bezdomności. Taka Karta funkcjonuje już m.in. Barcelonie, a od 2020 roku – w Gdańsku. Warszawa rozważa jej przyjęcie.

GODNOŚĆ PO ŚMIERĆ

Godność jest tym prawem, które przysługuje także po śmierci. Z niej wynika prawo do należnego pochówku, szacunku do zwłok oraz miejsca ich pochowania. Skoro o tym piszemy, to znaczy, że Polacy mają z tym kłopot?

Niestety tak.

W biurze RPO prowadzona była bulwersująca sprawa mężczyzny, który po wypadku zmarł w karetce, więc załoga zawróciła na miejsce wypadku i tam zostawiła zwłoki. Na ulicy. Ratownik medyczny nie jest bowiem uprawniony do stwierdzania zgonu. Problem pojawia się również w przypadku rodzin, których bliscy zmarli w domu. Kto ma stwierdzić zgon, jeśli lekarzy brakuje, albo są wysyłani do pilnych przypadków ratowania życia?

Według RPO jednym z możliwych rozwiązań byłoby ustanowienie instytucji koronera, która łączy wiedzę prawniczą i medyczną. Trzeba do tego jednak zmienić przepisy.

Projekt, wydawałoby się nieskomplikowany, utknął.

Zajmowaliśmy się też sprawą pani Ewy, która zmarła w hospicjum, ale kilkanaście ostatnich lat spędziła jako osoba bezdomna na ulicach i dworcach Warszawy. Ustalenia, kto i jak ma ją pochować, zajęły aż 40 dni. I kiedy dopełniono wszelkich procedur, okazało się, że Zmarłej nie da się ubrać do trumny, „bo zbyt długo leżała w kostnicy”[22].

Co pozostaje do zrobienia?

Pokazałyśmy skrajne przykłady łamania godności. Konstytucja jest tak skonstruowana, że każde uchybienie w art. 30 prowadzi do łamania kolejnych praw człowieka. Dlatego **RPO Adam Bodnar** stając co roku przed Sejmem powtarzał:

Nie daje mi spokoju to, że w Polsce całe grupy są wykluczane i poniżane.

Dopóki będziemy się godzić na to, że godność przysługuje tylko warunkowo, po osiągnięciu pewnego statusu, dzięki przynależności do właściwej grupy, po upodobnieniu się do większości, reszta praw będzie słabo chroniona. A nasze państwo nie będzie silniejsze i bardziej sprawne. Nawet największy wysiłek i największa szczodrość nie pomoże – a w ostatnich latach nasze państwo wykonało przecież ogromny wysiłek, by dzięki transferom socjalnym wyrównać niesprawiedliwości.

Bez poszanowania praw jednostki, bez indywidualnego podejścia do jej potrzeb nic się ostatecznie nie może udać.

22 Przemysław Wilczyński, Był sobie człowiek, „Tygodnik Powszechny” 3 grudnia 2018 r. https://www.tygodnikpowszechny.pl/byl-sobie-czlowiek-156691

Zgłoś.to – obywatelska IKEA przeciw poniżaniu

Zuzanna Rudzińska-Bluszcz, radczyni prawna, koordynatorka działań Biura RPO w sprawie przeciwdziałania patotreści w internecie.

Mec. Zuzanna Rudzińska-Bluszcz, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich[23]: Latem 2018 r. trafiło do mnie pismo z adnotacją RPO Adama Bodnara „Proszę o opinię". To był wydruk długiego maila. Zaczynał się od słowa, którego wtedy nie znałam – „patostreaming". I zawierał mnóstwo linków. To, co pod nimi się kryło, było przerażające – nawet nie wiedziałam, że takie rzeczy mogą mieć miejsce. A były nagrane i dostępne w sieci.

Ten pan przeżywał horror od co najmniej roku – jego sąsiad zarabiał na patostreamingu, czyli na transmitowaniu na żywo patologicznych zachowań w domu: libacji, bicia, podpaleń, bójek, wzywanie straży pożarnej pod pozorem alarmu bombowego... Miał dwadzieścia kilka lat, mieszkał z matką i z nastoletnim bratem, który nie chodził do szkoły – wszyscy codziennie pili alkohol. Na transmisjach przemocy zarabiał. Pisał np.: zapłaćcie mi 200 zł, a wykopię matce stołek spod pupy (używał wulgaryzmów). Pieniądze wpływały i przy rechocie synów i aplauzie publiczności pijana kobieta upadała na podłogę.

Policja była tam niemal codziennie, ale była bezradna.

Zaczęliśmy się w Biurze zastanawiać, co z tym zrobić. Zorientowaliśmy się, że samo działanie prawne i urzędowe tu nie wystarczy. To jest nowy problem społeczny: młodzi ludzie zarabiają w Polsce na relacjonowaniu poniżania i przemocy live, i stają się idolami młodzieży. Musimy więc znaleźć na to nową odpowiedź.

Zaczęłam szukać informacji, też po angielsku. Ale były tylko polskie linki. Pełno filmików na Youtube, głównie z tzw. shotami, czyli „najlepszymi" wycinkami z tego, co transmitowane jest non stop: ktoś bije matkę, ktoś rozkrwawia nos dziewczynie. Rasistowskie, wulgarne, homofobiczne, szowinistyczne, obrzydliwe – a przede wszystkim poniżające drugiego człowieka.

23 Rozmowa 30 kwietnia 2020 r., autoryzacja 21 maja 2020 r.

Zaczęłam szukać. Były tylko polskie linki: ktoś bije matkę, ktoś rozkrwawia nos dziewczynie, ktoś liży bezdomnego. Włosy stanęły mi dęba.

Zaprosiliśmy wszystkich aktorów sceny publicznej, którzy zajmują się internetem. Przyszli nawet przedstawiciele ministerstw: sprawiedliwości i cyfryzacji, z MC nawet sama wiceministra. Byli policjanci, prokuratorzy. Byli przedstawiciele organizacji pozarządowych, dziennikarze, youtuberzy, którzy żyją z internetu, promując pozytywne treści, przedstawiciele platform internetowych.

Taka dyskusja ogromnie dużo daje – to jest spotkanie ponad podziałami, o konkretnym problemie.

– Byłam tam, robiłam notatkę na stronę www.

– No to wiesz, jak było. Nikt nie powtarzał utartych komunałów, jak to się zdarza na konferencjach – wszyscy zakasali rękawy i chcieli pomóc. Kilkunastu uczestników tamtego spotkania wspiera nas do dziś.

Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę uświadomiła nam, że patostreaming to tylko jedna z form zjawiska. Jego istotą są same patotreści – w najróżniejszy sposób udostępniane w sieci. To ma kilkusettysięczną, nawet milionową widownię. Na tym się zarabia – a oglądającymi są także dzieci.

Tak, nasze dzieci, bezpiecznie pracujące przy komputerze w domu, oglądają to. Mogą kliknąć w niewinny filmik, a algorytm zaproponuje im kolejny, patologiczny. Bo – uwaga! – filtry dotyczące wieku i chroniące przed pornografią tu nie działają. Kilkaset tysięcy dzieci nawet dla żartu ogląda to, co najgorsze w człowieku. Szkody psychiczne, jakich doznają, są niewyobrażalne i długotrwałe.

A jeśli ktoś lubi gale MMA – a wielu ludzi chodzi tam z rodzinami – to tam też zobaczy patostreamerów. Bo oni w międzyczasie stali się celebrytami. Mają sponsorów. I na tych galach MMA organizowane są pojedynki na pięści i kopy „ulubionych" bohaterów patologicznych transmisji. Zarabia się na tym krocie.

Ale te patologiczne treści są też w komentarzach, w nagonkach na rówieśników – wiec to nie tylko filmiki kręcone przez osoby, jak to się kiedyś mówiło, z nizin.

Przedstawiciel Google powiedział nam wtedy, że to jest polskie zjawisko. Że żaden europejski przedstawiciel YouTube nie słyszał, żeby użytkownik serwisu filmował bezdomnego, którego ściągnął do domu, żeby go obsikać, i na tym zarabiał pieniądze.

Nikt poza Polską nie wymyślił, że na tym można zarabiać wykorzystując mechanizm donate'ów z platform do gier (gracze mogą być nagradzani za swoje dobre posunięcia, w Polsce okazało się, że wpłata rośnie przy przekleństwach i wulgarnych zachowaniach – a stąd prosta droga, by słabsi gracze ograniczyli się do wulgarności i też wychodzili na swoje).

– Ale jak to możliwe, że to się dzieje tylko w Polsce?

– Nie umiem tego wyjaśnić, nie znalazłam żadnych badań i analiz. Ale to może mieć związek z przyzwoleniem na brutalność w życiu publicznym.

Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę i Orange Polska zrobiły z Biurem RPO badania. Wyniki opublikowaliśmy wiosną 2019 r.: 37% młodzieży regularnie ogląda patotreści, a 90% wie, co to jest i co najmniej raz oglądało.

Organy ścigania okazały się bezradne. Prokuratorzy umarzają postępowania „ze względu na znikomą szkodliwość społeczną" (!), policja nie umie reagować. Myśleliśmy, że może trzeba im przygotować

poradniki, check-listy (takie, jakie policja ma do oceny tego, czy dane zjawisko świadczy o przemocy domowej). Ale nasi partnerzy z prokuratury i policji mówili nam, że to nie zadziała bez wytycznych z góry, z ministerstw.

Postanowiliśmy więc skierować uwagę na rodziców, wychowawców i opiekunów. Większość z nich nie ma pojęcia, że takie rzeczy istnieją. Musieliśmy też uderzyć w obojętność użytkowników internetu, by reagowali, nie tylko zamykając okno przeglądarki.

Powstał pomysł kampanii uświadamiającej, że trzecim wychowawcą naszych dzieci jest internet (nie tylko szkoła i rodzice wpływają na dziecko).

Współorganizatorem akcji została Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę, a agencja kreatywna DDB i agencja Hill&Knowlton pomogły Fundacji *pro bono*. Włączył się także Facebook, dając kampanii przestrzeń na swojej platformie. Trzeba było połączyć wiedzę z wielu dziedzin. Wiedzę o algorytmach, o psychologii dziecka z wiedzą o działaniu administracji państwowej i policji, a na koniec dodać informację prawną.

Tak powstał pomysł prostej strony #Zglos.to. To nie jest narzędzie do zgłaszania (żeby „ktoś coś z tym zrobił") – ma

Informacja o akcji #Zglos.to na Facebooku

pomóc człowiekowi w podjęciu działania. Te podpowiedzi są proste – ale jest za nimi zebrana wiedza.

Jeśli strona podpowiada: „zgłoś to policji", to wskazujemy kilka opcji. Sprawdziliśmy i wiemy, że Policja ma specjalną komórkę, która takie zgłoszenia online monitoruje całą dobę – więc nie zawsze trzeba iść ze zgłoszeniem na komisariat, ale właśnie pokazaną na stronie ścieżką.

Mamy tam wszyte podpowiedzi, jak może wyglądać zgłoszenie o możliwości popełnienia przestępstwa do prokuratury (przygotowali nam to prokuratorzy) – są trzy opcje w zależności od tego, czy ma się 5, 10 czy 20 minut. Są podpowiedzi, jak rozmawiać o problemie (jak dziecko ma rozmawiać z rodzicem i jak rodzic z dzieckiem – to przygotowała Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę; ona też administruje stroną). Itp. Itd.

– To nie jest strona, ale raczej gra. Gra w dobro.

– Coś jak instrukcja IKEA, jak zmontować szafkę. Chodzi o to, by każdy mógł to zrobić. Np. by ktoś, kto jedzie autobusem, ma jeszcze trzy przystanki i natknie się na coś strasznego w sieci, mógł szybko sprawdzić, jak sensownie może zareagować – i zrobić to.

Kampania i strona ruszyły 28 kwietnia 2020 r. Jeśli będziemy mieli szczęście i dzieci pójdą do szkół we wrześniu, to na koniec kadencji wrócimy z drugą odsłoną kampanii.

– Szkoda, że nie udało się Wam zrobić tej check-listy dla policjantów i prokuratorów. Ministerstwo tego nie zrobi, ale mogłoby wykorzystać.

– Ale może ktoś kolejny zrobi to po nas. Widać, że są w Polsce ludzie, którzy chcą i wiedzą, jak to zrobić. A praca zespołowa – ponadsektorowa – daje nadzieję na budowanie lepszej Polski.

ART. 31

Wolność i dopuszczalne ograniczenia

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.

To, czym jest wolność, mogliśmy docenić w czasie epidemii koronawirusa. Nagle nie mogliśmy robić tego, co zwykle. Władze wydawały coraz bardziej ostre zakazy poruszania się i wychodzenia z domu.
Konstytucja, jak widzimy, pozwala na ograniczenie wolności – ale pod wyraźnymi warunkami. Nie wystarczył słuszny cel, w praworządnym państwie liczy się także sposób, w jaki się to robi – bo od sposobu ograniczania wolności zależy tak naprawdę to, czy wolność istnieje.

WOLNOŚĆ I KORONAWIRUS

Tymczasem pospiesznie wydawane rządowe zakazy tej zasady nie respektowały. Nie wynikały z ustawy – bo nawet specjalna ustawa koronawirusowa z 2 marca 2020 r. takich podstaw nie dawała, a rządzący nie chcieli się zgodzić na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego (bo wpłynęłoby to na kalendarz polityczny). Ograniczenie wolności, przynajmniej na początku, wydawało się jednak zrozumiałe. Ale po zakazach posypały się mandaty i kary administracyjne – do 30 tys. zł, wystawiane przez sanepid na podstawie notatki policjanta i egzekwowane natychmiast. Naruszenie prawa do wolności pociągało za sobą naruszanie kolejnych praw.

Ale to nie jest tak, że art. 31 przed atakiem koronawirusa cieszył się dobrym zdrowiem. Choć jako społeczeństwo nie kwestionowaliśmy prawa do wolności, to było ono naruszane w przepisach szczegółowych. A my się na to godziliśmy.

UBEZWŁASNOWOLNIENI

Zacznijmy od tego, że w Polsce nadal rekomendowanym przez władze i niektórych lekarzy sposobem na radzenie sobie z ciężarem opieki nad osobą z niepełnosprawnością jest jej ubezwłasnowolnienie. Co oznacza, że osoba taka całkowicie traci wolność stanowienia o sobie. RPO od dawna powtarza, że instytucja ubezwłasnowolnienia powinna zostać zniesiona i zastąpiona systemem wspieranego podejmowania decyzji. Domaga się także tego środowisko osób z niepełnosprawnościami. To są światowe standardy wynikające z Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami, konwencji, którą Polska zobowiązała się respektować.

Nic się w tej sprawie nie zmieniło, mimo że już w 2018 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przyznało rację RPO, że zmiany w prawie są konieczne. Udało się jednak doprowadzić do innej istotnej zmiany prawa: od 1 stycznia 2018 r. osoba ubezwłasnowolniona przyjęta postanowieniem sądu do domu pomocy społecznej sama może wystąpić do sądu o zmianę orzeczenia. Historia tej nowelizacji pokazuje dokładnie, z jakim problemem mierzą się osoby ubezwłasnowolnione – opowiemy ją na końcu tego rozdziału.

WYSTARCZY ZABRAĆ WÓZEK

W Polsce można było jeszcze w 2019 r. ograniczyć wolność faktycznie, bez podstawy prawnej – także w placówkach opiekuńczych różnego rodzaju. Wystarczyło odebrać wózek, na którym człowiek się porusza, albo zamknąć furtkę. To nic, że na ogół działo się to w dobrej wierze (bo np. osoba z zaburzeniami

poznawczymi może nie odnaleźć drogi powrotnej). Zamknięcie kogoś, bo „tak się łatwiej opiekować", nie ma podstaw prawnych. A że zjawisko starzenia się społeczeństwa narasta, warto to sobie uświadomić teraz – zanim nas samych ktoś w ten sposób pozbawi wolności.

Przypadki naruszenia wolności raportuje Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, Nieludzkiego lub Poniżającego Traktowania (KMPT), zespół powołany w Biurze RPO po tym, jak Sejm powierzył Rzecznikowi nadzór wykonania Konwencji ONZ o zakazie tortur. Coroczne raporty KMPT pełne są przykładów takiego naruszania wolności osób starszych i z niepełnosprawnościami (na szczęście zawierają też dobre przykłady. Są domy pomocy, które by nie ograniczać wolności mieszkańców, zaopatrują ich np. w nadajniki GPS albo bransoletki z numerem telefonu – na wypadek, gdyby ktoś zapomniał drogi do domu).

To m.in. dzięki pracy KMPT od 4 października 2019 r. zmieniły się przepisy ustawy o pomocy społecznej: ograniczyć samodzielne wyjścia mieszkańca DPS można tylko w sytuacji zagrożenia zdrowia lub bezpieczeństwa i to na podstawie zaświadczenia od lekarza, w którym jest dokładnie wskazane, jak długo takie ograniczenie ma trwać. Dodatkowo informację o ograniczeniu dyrektor przesyła do sądu opiekuńczego.

GOSTYNIN, POLSKA PSYCHUSZKA

W Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie powołanym na mocy ustawy z 22 listopada 2013 r.[24] pozbawione są wolności osoby, które odbyły już kary więzienia, ale ze względu na zaburzenia psychiczne zostały uznane za stwarzające zagrożenie – dla życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych.

Pozbawienie wolności jest tu praktycznie bezterminowe. Co prawda sąd co pół roku sprawdza zasadność pobytu, ale przedłużanie następuje w postaci notatki do akt. Jedyna zmiana nastąpiła po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w 2016 r., który uznał sposób decydowania o przedłużaniu pobytu w KOZZD za niekonstytucyjny. Nie czekając na zmianę ustawy, Sąd Okręgowy w Płocku podejmuje decyzję na podstawie opinii grupy biegłych a nie jednego psychiatry, jak to było wcześniej. Nadal jednak nie jest to postanowienie, więc nie można tej decyzji sądu zaskarżyć. Do Gostynina się więc trafia, ale wyjść już nie można, dlatego liczba pacjentów stale rośnie i dawno przekroczyła już liczbę pacjentów, dla których ośrodek był tworzony. Statystyki są takie:

2014 r. – 3
2015 r. – 19
2016 r. – 33

24 Przyjęto ją pospiesznie w momencie, gdy upływała kara 25 lat pozbawienia wolności osoby skazanej za morderstwa dzieci na tle seksualnym (pierwotnie człowiek ten był skazany na karę śmierci).

2017 r. – 44
2018 r. – 65
2019 r. – 75
2020 r. – 90 osób (dane z czerwca 2020 r.)

Zasady życia w ośrodku reguluje regulamin i dyrektor. W czasie pandemii w ośrodku obowiązywał zakaz odwiedzin, ale także zakaz wejścia dla kurierów. Jednocześnie pracownicy codziennie wchodzili do placówki i z niej wychodzili, a nowi pacjenci nie byli poddawani kwarantannie.

Rygor w ośrodku jest znacznie ostrzejszy niż w więzieniach, w których pacjenci KOZZD byli wcześniej osadzeni. Wielu prosi, by mogli tam wrócić. Trudno bowiem uznać, że ośrodek spełnia swoje funkcje lecznicze, jeśli pacjentom wszędzie towarzyszą ochroniarze. Nawet podczas spowiedzi. To naprawdę ma niewiele wspólnego z terapią.

W sprawie funkcjonowania KOZZD, który jest czarnym punktem na mapie Polski, RPO skierował w tej kadencji 46 wystąpień do władz. Pojechał też na miejsce, by zwrócić uwagę mediów na problem. Do opinii publicznej docierają już pierwsze historie pacjentów pozbawionych tam wolności – jednak ośrodek działa, a przepisy nie są zmieniane.

Przez lata sądy stosowały instytucję cywilnego zabezpieczenia jako podstawy skierowania do KOZZD: jeśli komuś kończyła się kara więzienia, ale sąd nie zdążył się jeszcze wypowiedzieć o dalszych losach, to stosowało się zabezpieczenie cywilne – tak jak w przypadku rzeczy (w 2019 r. Sąd Najwyższy uznał taką praktykę za niedopuszczalną[25], ale to jej nie przerwało).

Tego rodzaju placówki jak w Gostyninie istnieją również w innych państwach, np. w Niemczech. Ale tam z osobą zagrażającą bezpieczeństwu pracuje się tak, by mogła kiedyś opuścić placówkę, gdy biegli zdecydują, że ryzyko powrotu do przestępstwa zostało zminimalizowane.

Ustawę o KOZZD trzeba zmienić![26].

8 TYSIĘCY TYMCZASOWO ARESZTOWANYCH

Tymczasowe aresztowanie też może pozbawić wolności na tak długi czas, że konstytucyjne gwarancje przestają działać. Wystarczy przypomnieć sprawę Macieja Dobrowolskiego, kibica Legii, który w tymczasowym areszcie spędził 40 miesięcy – ponad 3 lata. Jego sprawa była zresztą pierwszą, którą RPO Adam Bodnar podjął zaraz po zaprzysiężeniu w Sejmie we wrześniu 2015 r.

25 Sygnatura sprawy w SN III CZP 89/19.

26 Dosłownie w ostatniej chwili i już tylko w formie przypisu chcemy dodać, że w Gostyninie w czerwcu 2020 r. doszło do strajku głodowego (!), po którym część postulatów pacjentów została zrealizowana.

Pan Dobrowolski został zwolniony jesienią 2015 r., ale nie udało się RPO przekonać władz do wprowadzenia górnej granicy dla aresztu tymczasowego. A liczba tymczasowo aresztowanych w Polsce rośnie. W 2018 r. było ich prawie 8 tysięcy (niemal dwukrotnie więcej niż w 2015 r.), a 161 przebywało w areszcie ponad rok. Aresztowani stanowią dziś 10% wszystkich osób znajdujących się w aresztach i więzieniach[27], a nadmierna długotrwałość stosowania tymczasowego aresztowania jest najczęstszym zarzutem wobec Polski w sprawach, które przegrywamy przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Nie jest to wynik jednostkowych błędów, ale zjawisko systemowe. Polskie sądy w znikomym stopniu sprawdzają, czy były podstawy do tymczasowego aresztowania (np. czy zarzuty się potwierdziły), akceptują powolne postępowanie prokuratury, przedkładając „dobro śledztwa" nad prawo do wolności osobistej. Jeśli zatem weźmiemy pod uwagę, że górne granice kar dla bardzo wielu przestępstw zostały podniesione (nowelizacją Kodeksu Karnego z 2019 r.), to „surowa kara grożąca oskarżonemu" uzasadni areszt dla jeszcze większej liczby osób[28]. Sędzia Alina Czubieniak, która zakwestionowała zasadność tymczasowego aresztowania w przypadku młodego człowieka z niepełnosprawnością intelektualną, miała postępowanie dyscyplinarne[29].

Maciej Dobrowolski po wyjściu z aresztu odwiedził Biuro RPO jesienią 2016 r. Na zdjęciu obok zaczynającego kadencję RPO Adama Bodnara (w środku) stoją: Marek Łukaszuk (czwarty z prawej), dyrektor Zespołu Prawa Karnego, który prowadził tę sprawę, referent sprawy pana Dobrowolskiego – Marcin Warchoł (pierwszy z prawej), sam Maciej Dobrowolski (drugi z prawej) oraz towarzyszący mu przyjaciele.

27 https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/tymczasowe-aresztowania-w-polsce-wiecej-i-dluzsze,497963.html

28 Warto wiedzieć, że 8 stycznia 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył w Trybunale Konstytucyjnym dwa przepisy dotyczące tymczasowego aresztowania: art. 258 § 2 k.p.k. (przesłanka surowej kary) oraz art. 263 § 7 k.p.k. (brak maksymalnego terminu stosowania tymczasowego aresztowania). Trybunał co prawda oddalił wniosek, bo oba przepisy zostały zmienione w kwietniu 2016 r., ale następnie wskazał, że w nowym brzmieniu także wymagają zmiany ze względu na sprzeczność z Konstytucją (w postanowieniu sygnalizacyjnym z 17 lipca 2019 r.).

29 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-schab-bada-sprawe-w-obronie-nowych-sedziow-SN

W 2019 r. powstały dwa raporty analizujące sposób stosowania tymczasowego aresztowania w Polsce: Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka[30] oraz Fundacji Court Watch Polska[31]. Zawierają szereg rekomendacji, które mogą pomóc w uzdrowieniu sytuacji.

Warunkowe przedterminowe zwolnienia i przerwy w wykonywaniu kary – sposób ich stosowania decyduje w praktyce o tym, na jak długo człowiek jest pozbawiony wolności. Obecnie sądy korzystają z tych możliwości rzadziej i generalnie pozbawienie wolności trwa dłużej. Rzecznik odnotowuje zaostrzenie polityki państwa, zwrócił też uwagę na problemy z interpretacją przepisów o warunkowym przedterminowym zwolnieniu[32]. Sądy nie respektowały także prawa skazanych do udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego w sprawie przerwy w wykonaniu kary. Uznawały, że udział obrońcy wystarczy. Słabo działał system mediacji, który powinien pomagać w naprawianiu krzywd i skracaniu kar u tych, którzy zrozumieli błąd i umieją go naprawić. Sądy, choć mogą, nie kierują spraw do mediacji.

WIĘZIENIE CZY OBRĄCZKA?

Są kary, które można odbywać także na wolności, z obrączką na nodze[33]. System dozoru elektronicznego (SDE) stosowany w zamian za niewykonaną karę ograniczenia wolności przyjmował się w różnych regionach różnie. Ktoś ukarany na Podkarpaciu raczej trafiał do więzienia, a w Wielkopolsce – miał większą szansę na w miarę normalną pracę i utrzymywanie rodziny, tyle że z radykalnym ograniczeniem miejsca, gdzie mu wolno przebywać po pracy (ustalał to sąd). Założony na nodze pasek kevlarowy ze światłowodem skonstruowany jest tak, że każda próba naruszenia go powoduje alarm. W centrali ustalany jest obszar, po jakim skazany może się poruszać.

30 *Tymczasowe aresztowanie – (nie)tymczasowy problem. Analiza aktualnej praktyki stosowania tymczasowego aresztowania*.

31 *Aktualna praktyka stosowania tymczasowego aresztowania w Polsce. Raport z badań empirycznych.*

32 Sąd Najwyższy stwierdził, że trudno jest zaakceptować możliwość opierania się przez sąd penitencjarny rozstrzygający o warunkowym przedterminowym zwolnieniu na tych samych przesłankach, które były już uwzględniane przy wymiarze kary w procesie wyrokowania.

33 Np. w przypadku ukarania za niepłacenie alimentów według stanu na 25 lutego 2020 r. w Systemie Dozoru Elektronicznego karę pozbawienia wolności odbywało 945 osób.

Aktywość apelacji w SDE w 2019 r.
(liczba instalacji 12237)

Statystyki Służby Więziennej pokazują regiony kraju, w których System Dozoru Elektronicznego jako sposób wykonania kary pozbawienia wolności „nie przyjął się". W 2019 r. zainstalowano 12 237 „obrączek"[34].

Rzecznik zawsze postulował, by „obrączki" wykorzystywać jak najszerzej. Dlatego pozytywnie ocenił zmianę przepisów, które od kwietnia 2016 roku umożliwiają odbywanie kary w formie dozoru elektronicznego tym, którzy zostali skazani na pozbawienie wolności do 1 roku. Rzecznikowi zależało zwłaszcza, by SDE stosowany był w sprawach o niepłacenie alimentów – rodzic w więzieniu ma mniejsze szanse na uregulowanie długu wobec dziecka.

Po wybuchu epidemii dozór elektroniczny umożliwił zmniejszenie liczby osadzonych, dlatego specustawa „covidowa" pozwoliła na stosowanie dozoru elektronicznego także przy karze do 1,5 roku więzienia. Ministerstwo Sprawiedliwości szacowało, że w ten sposób liczba uprawnionych do odbywania kary w obrączce zwiększyła się z 9 do 12 tys. O sposobie odbywania kar decydują sądy – w SDE na początku epidemii karę odbywało tylko 5 tys. osób.

Przy okazji tej zmiany procedury karnej rozważany był też dosyć przerażający pomysł, by prokurator mógł wydawać zakaz opuszczania mieszkania na czas śledztwa. Nie został na szczęście ostatecznie wprowadzony.

34 https://www.sw.gov.pl/jednostka/biuro-dozoru-elektronicznego

Śluza do wolności

Waldemar Dąbrowski, twórca Domu Readaptacyjnyjnego „Mateusz” w Toruniu

„Mateusz” to dawny barak położony w dzielnicy przemysłowej Torunia. Wyremontowany i wyposażony przez mieszkańców – osoby po wyrokach. Przewinęło się przezeń 180 osób. Nikt nie wrócił do więzienia, co jest ewenementem na skalę krajową.

Rzecznik praw obywatelskich Adam Bodnar był tam z ekipą jesienią 2016 r.

Waldemar Dąbrowski[35]: – Jak teraz działamy? Normalnie. Nie jest tak, że nie mamy obaw w związku z koronawirusem, ale przecież nie zamknę ośrodka. Zmieniliśmy tylko trochę reguły: nikt nie jeździ do pracy komunikacją, pracodawcy podjeżdżają do nas, zabierają i odwożą ludzi. Zakupy robimy rzadziej, a większe. Ograniczamy kontakty ze studentami, którzy przychodzili tu, pisząc prace magisterskie, nie robimy większych spotkań – choć oczywiście rodzin nie wypraszamy.

Teraz mieszka tu dziewięciu panów i cztery dziewczyny.

Jestem byłym sportowcem, hokeistą. Odnosiłem sukcesy. Ale wiecie, jak to jest, za to płaci się samotnością. Kończy się to alkoholem, poważnymi problemami, bo ludzie nie radzą sobie z życiem po zakończeniu kariery sportowej. Ja też się o to otarłem. Ale zrobiłem ze sobą porządek. Na terapii nauczyłem się, że nie mam pić. Ale tego, jak żyć, żeby nie pić, na terapii nikt nie mówi. Moją metodą było myślenie o innych – o ludziach z chorymi uczuciami i emocjami.

I wymyśliłem sobie takie miejsce – dla ludzi, którzy pili czy ćpali, żeby mieli gdzie pobyć, kiedy kończy się terapia.

Kiedy „Mateusz” ruszył, to śp. Janusz Dzięcioł zaprosił mnie do Grudziądza na konferencję, gdzie usłyszałem o sytuacji więźniów. Dotarło do mnie, że wielu z nich trafiło do zakładów karnych, bo byli okaleczeni przez swoje środowiska. Przemoc, brak rozeznania, czym jest dobro i zło, samotność plus alkohol i narkotyki.

Zaczęliśmy przyjmować ludzi po wyrokach, nawet wieloletnich, uczyć ich rozmowy,

35 Rozmowa 26 marca 2020 r., autoryzacja 13 maja 2020 r.

Przed „Mateuszem". Zdjęcie ważne dla Biura RPO, ale – jak się okazuje – także dla mieszkańców domu. Waldemar Dąbrowski szósty od prawej, obok – Adam Bodnar. Listopad 2016 r.

innych relacji z ludźmi. Tu nie ma alkoholu, nie wolno używać gwary więziennej. Zamiast „rzuć mi, k..., łyżkę", mówimy „Czy możesz mi podać łyżkę?". Nauczenie się, że można tak powiedzieć, zajmuje trzy-cztery dni, jeszcze więcej to, że ktoś chce Cię naprawdę wysłuchać, że go interesujesz, że jest ważne, co u Ciebie się dzieje – nawet to, że z wypłaty kupiłeś sobie nowe buty i chcesz się tym pochwalić. Nikt cię tu nie wyśmieje. I to działa.

Nasze państwo znakomicie pozbawia wolności, oducza pływać. Ale jak wyrok minie, rzucają człowieka na głęboką wodę i mówią „pływaj". Przychodzą do mnie ludzie, którzy nie mają za co kupić jedzenia, nie mają gdzie spać – mogą wrócić do starego środowiska, gdzie jest przemoc i przestępstwa, albo zacząć kraść.

Był u nas mężczyzna, który za zabójstwo odsiedział 19 lat. I 31-latek, który w więzieniu spędził 15 lat. Jakie oni mogą mieć pojęcie o życiu na wolności, jakie umiejętności?

Po latach w więzieniu otaczający cię świat bombarduje informacjami, których nie umiesz przetworzyć. Nie jesteś w stanie.

Dlatego jest „Mateusz" – śluza wolności. Wpływamy do niej na niskim poziomie wody, ona podnosi poziom, i potem wypływamy na normalne wody. Zaczynamy nisko, ale wspólnie wyciągamy się do góry. Na wolność prawdziwą, w pełnym tego słowa znaczeniu.

Zaczynamy od wskazania zasad – dlatego tak ważny jest język i absolutny zakaz alkoholu. Za to się stąd wylatuje. I cały czas powtarzam, że to my kształtujemy przyszłość. Po prostu żeby zdobyć wynik, trzeba trenować. Trzeba pracować ciężko, ale można wrócić do społeczeństwa.

Ci, co pracują, zrzucają do kapelusza po 400 zł. Ale dopiero jak pozałatwiają swoje długi, grzywny, alimenty. Sąd pozwolił na to, by prace społeczne były odpracowywane u nas, więc czyszczą sobie konta. Budujemy nowe życie. Dokładam ze swojego też.

Dostaliśmy 80 tys. z Funduszu Sprawiedliwości.

– To wspaniale, bo jak byliśmy w 2016 r., nie mieliście żadnego wsparcia.

– Nieco się poprawia [uśmiech].

Tych, którzy zostali okaleczeni nie ze swojej winy, bo dorastali w złym środowisku, wychwytujemy jeszcze w więzieniach. Jeździmy tam w ramach projektu „Przedsionek wolności" i mówimy: chcesz u nas nauczyć się wolności, innego życia, daj znać, kiedy wychodzisz, a znajdziemy miejsce.

Brama do Ośrodka readaptacyjnego „Mateusz". A na bramie napis „Uwaga! Dobry pies" .

Drugą grupą są pokiereszowani życiowo – wykształceni, którzy osiągnęli w życiu coś, ale rozwód, błąd, inne życiowe problemy doprowadziły ich do więzienia. Nie umieją sobie radzić z kulturą więzienną. Przestają walczyć o siebie, nie wierzą, że jeszcze coś potrafią. Im przywracamy wiarę w siebie. To są np. mężczyźni, którzy wiedzą, że nie mają gdzie wracać, bo w ich kapciach chodzi już ktoś inny.

Dlatego ważna była wizyta RPO – zdjęcia z waszej wizyty nadal tu wiszą. Oto ważna osoba, minister, z dyrektorami przyjechał, podał rękę, słuchał. To ogromnie dużo dało.

Ile trwa pobyt? Różnie. Jednemu wystarczy kilka miesięcy i jest gotowy do życia, inny potrzebuje więcej czasu. Niektórzy już po usamodzielnieniu się przychodzą po pomoc, na posiłek, rozmowę – nie zostają sami. A jak komuś się nie uda, może wrócić. W końcu polówkę zawsze można dostawić. A świadomość, że jest takie miejsce, gdzie Cię przyjmą, jest ogromnie ważna.

Dwóch naszych mieszkańców skończyło studia, wielu pozakładało nowe rodziny – przyjeżdżają z nimi, pokazują „dom, w którym urodzili się na nowo". Tylko nie myślcie, że to są historie samych sukcesów. To są ludzie po strasznych doświadczeniach i nie oczekuję, że ktokolwiek mi tu powie „Życie jest piękne". Ale jeśli powie „Waldek, warto jest żyć", to już coś.

Bo moi mieszkańcy nie mają dokąd pójść. Zastanawialiście się, dokąd może pójść 70-letni człowiek po wieloletniej odsiadce?

Tylko do „Mateusza".

Taki dom powinien być co najmniej jeden na województwo. I to na kilkanaście osób góra, nie na 40-50, bo wtedy nie ma wspólnoty, tworzą się grupy.

Mówiłem jeszcze ministrowi Budce za rządów PO, rozmawiałem z ministrem Jakim i teraz z wiceministrem sprawiedliwości od więziennictwa Andrzejem Romanowskim. I on nawet zaproponował, żebyśmy mu pomogli tworzyć listy realnych potrzeb wychodzących z więzień. Pomożemy, bo w Ministerstwie nikt nie zgadnie, że zwalniana z więzienia kobieta potrzebuje bielizny i porządnego kosmetyku, żeby zaleczyć krosty na twarzy od tego mydła, którego musiała używać. Bez tego trudno wracać do domu, do dzieci.

Obiecali nam w Ministerstwie, że to uwzględnią. Mam nadzieję, że po koronawirusie zacznie się coś na lepsze zmieniać.

– Czy można tworzyć takie domy-śluzy bez lidera takiego jak Pan?

– Drugiego Waldka Dąbrowskiego nie będzie. Ale najlepszymi szefami dla tych ośrodków byliby moi mieszkańcy. Oni potrafią usłyszeć to, o czym człowiek nie mówi – a to jest istotą zrozumienia ludzi, zwłaszcza z takimi doświadczeniami.

To jest skuteczny model wsparcia. Dlatego nikt z moich nie wrócił do więzienia. Naukowcy tylko kręcą głowami i mówią, że to niemożliwe.

– Ze statystyk wynika, że w ciągu pięciu lat od wyjścia na wolność kolejne przestępstwo popełnia co czwarty skazany.

– To chyba rozumiecie już, dlaczego.

Sprawa Stanisława Kędziora

O człowieku, który walcząc ze swoim ubezwłasnowolnieniem dotarł do Strasburga i przekonał Trybunał Konstytucyjny.

Pan Stanisław Kędzior chorował psychicznie i brat doprowadził do jego ubezwłasnowolnienia. Jako opiekun prawny umieścił go w domu pomocy społecznej. Pan Kędzior spędził tam kilkanaście lat, bezskutecznie alarmując sądy, że nie ma powodu, by go tam trzymać. Owszem, ma kłopoty zdrowotne, ale nie jest to powód do pozbawienia go wolności.

Polskie przepisy nie pozwalały jednak osobie ubezwłasnowolnionej, a więc „cywilnie martwej", wystąpić do sądu o sprawdzenie, czy zamknięcie w DPS jest konieczne. Mógł to zrobić tylko opiekun prawny. Do tego decydując o skierowaniu do DPS, sąd nie musiał nawet wysłuchać osoby z niepełnosprawnością (najczęściej nawet jej nie widział).

Pan Kędzior walczył jednak o swoje prawa, a skoro polskie prawo go nie zauważało, zwrócił się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (reprezentował go tam prawnik Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Adam Bodnar). ETPCz przyznał panu Kędziorowi rację i zasądził 10 tysięcy euro odszkodowania od państwa polskiego. Trybunał określił przy tym trzy minimalne warunki, jakie muszą zostać spełnione dla zaistnienia „zgodnego z prawem pozbawienia wolności osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub chorobą psychiczną" (za wyjątkiem przypadków nagłych):

- niepełnosprawność intelektualna lub choroba psychiczna musi zostać stwierdzona przez właściwy organ na podstawie obiektywnej wiedzy medycznej;
- rodzaj i stopień zaawansowania choroby psychicznej uzasadnia przymusowe odosobnienie pacjenta;
- zasadność trwającego odosobnienia zależy od stopnia przewlekłości choroby.

Decydując o skierowaniu do DPS, sąd nie musiał nawet wysłuchać osoby z niepełnosprawnością (najczęściej nawet jej nie widział).

Był rok 2012.

Mimo to pan Kędzior nadal wbrew własnej woli przebywał w DPS.

28 czerwca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich uznał za niekonstytucyjne przepisy, które pozwalają tak traktować osobę, która – z powodu choroby, niepełnosprawności, czy wieku – zostanie całkowicie ubezwłasnowolniona. To jedno z najważniejszych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w obszarze praw osób z niepełnosprawnościami.

Był rok 2016.

Prawo zmieniło się dopiero 1 stycznia 2018 r., kiedy weszła w życie nowelizacja ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

Teraz osoba przyjęta do DPS, w tym także ubezwłasnowolniona, może wystąpić do sądu opiekuńczego o zmianę orzeczenia o przyjęciu do DPS. Również osoba, która nie wyraża zgody na dalsze przebywanie w DPS, może wystąpić do sądu opiekuńczego o zniesienie przebywania w nim.

W znowelizowanej ustawie wpisano też obowiązek wysłuchania przez sąd osoby ubezwłasnowolnionej, która ma być przyjęta do szpitala psychiatrycznego lub DPS. Ponadto osobie przyjętej do DPS lub szpitala psychiatrycznego bez jej zgody sąd ustanawia (a nie – jak dotychczas „może ustanowić") adwokata lub radcę prawnego z urzędu, nawet bez wniesienia wniosku.

ART. 32

Równość i zakaz dyskryminacji

Równość traktowania jest ideałem, którego państwo nie osiąga. Z trudem – i nie zawsze – próbuje obywateli traktować tak samo, ale to jeszcze nie jest równość.

Równość zależy też od tego, czy potrafimy skorzystać z praw i możliwości działania. Ponieważ nie mamy tej samej wiedzy prawniczej i administracyjnej, a państwo tych nierówności nie wyrównuje zrozumiałą komunikacją, nawet na tym poziomie o równość jest trudno.

Rzecznik dostaje takie wnioski i skargi. Często okazuje się, że ludzie mają rację, z ich skarg wynika, że prawo okazało się ułomne, a przez to niesprawiedliwe i dyskryminujące. Często okazuje się, że sprawy nie wyjaśniono, ograniczając się do powierzchownej analizy.

Artykuł 32 Konstytucji ma dwa ustępy i omówimy je osobno. Bo dotyczą pokrewnych ale różnych spraw.

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

CZYM JEST RÓWNOŚĆ?

Konstytucyjna zasada równości jest z jednej strony prosta, z drugiej niesłychanie trudna do osiągnięcia. Prawo zawsze wychwytuje jakieś nasze cechy, do których się odnosi (prawnicy mówią „cecha istotna" lub relewantna). Jeśli te cechy (płeć, wiek, sprawność, orientacja, cecha fizyczna, miejsce zamieszkania itp.) są takie same, to mamy być traktowani tak samo, według jednolitej miary, bez zróżnicowań. Ale jeśli te istotne cechy są różne, to możliwe jest odmienne traktowanie. Cechą pracownika jest to, że pracuje, a nie to, jakiej jest płci. Cechą opiekuna – to, że świadczy opiekę, a nie to, w jakim wieku podopieczny miał wypadek. Cechą wyborcy jest prawo do głosowania: więc jeśli ktoś nie może dotrzeć do lokalu wyborczego, trzeba mu umożliwić głosowanie w inny sposób.

Realizacja zasady równości wymaga od państwa wiedzy i umiejętności uwzględniania bardzo wielu zmiennych. To się rzadko udaje, zwłaszcza przy dużej centralizacji decyzji i ograniczaniu debat oraz konsultacji – a z tym procesem mieliśmy do czynienia w ostatnich latach.

Na spotkaniach z RPO wielokrotnie słyszałyśmy, jak ludzie powoływali się na art. 32, kiedy chcieli opisać niesprawiedliwość. Określali ją jako nierówne traktowanie. Nie zawsze mieli rację, jest bowiem różnica między równością wobec prawa, a samą zasadą równego traktowania. My jednak zrobiłyśmy naszą listę – właśnie z punktu widzenia ludzi. Uważamy, że państwo nie musi się z każdym zgadzać, ale jeśli nie słucha i nie próbuje zrozumieć, a potem jasno wytłumaczyć, nie jest w stanie równo traktować swoich obywateli. Z tym problemem będziemy się musieli zmierzyć.

OTO PRZYKŁADY NIERÓWNEGO PRAWA I NIERÓWNEGO TRAKTOWANIA PRZEZ PAŃSTWO

- Opiekujesz się całkowicie niezdolną do samoobsługi osobą z niepełnosprawnością, np. po wypadku? Jeżeli wypadek miał miejsce w dzieciństwie, dostaniesz 1830 zł pomocy od państwa. Jeśli wypadek zdarzył się w dorosłości – możesz liczyć na połowę tego i to wyłączenie wtedy, jeśli żyjesz w biedzie. Inaczej – nie (*patrz – wyjaśnienie przy art. 69 Konstytucji*);

- Jesteś kobietą z rocznika 1953 i przeszłaś na wcześniejszą emeryturę? Przez lata dostawałaś mniej pieniędzy niż koleżanka z rocznika 1952, choć

pracowałyście tak samo i za tyle samo, i ona też przeszła na wcześniejszą emeryturę (więcej o tym problemie – *rozmowa przy art. 67 Konstytucji*);

- Jesteś ofiarą wypadku i wyczerpała się już suma gwarancyjna, z której ubezpieczyciel wypłacał rentę? O ile wypadek był w Polsce, dostaniesz rentę od państwa. Ale jeśli polski kierowca okaleczył cię za granicą – wówczas nie (*patrz – rozmowy przy art. 80 Konstytucji*);

- Twój bliski umiera? Jeśli to nie rak, a np. Azheimer, to NFZ nie sfinansuje pomocy hospicjum. Bo finansowanie w Polsce uzależnione jest od nazwy choroby a nie stanu chorego (*patrz – rozmowa przy art. 38 Konstytucji*);

- Uprawiacie od lat tę samą ziemię, pole sąsiaduje z ziemią państwową. Teraz okazuje się, że w księgach wieczystych jest odwrotny zapis, czyli ty uprawiałeś ziemię państwową, a państwo twoją. Niby drobiazg, bo pola są takie same. Ale ty musisz państwu zapłacić czterokrotną dzierżawę – bo za bezumowne korzystanie z ziemi państwowej opłata jest pięciokrotnie wyższa, niż za bezumowne korzystanie z ziemi prywatnej (*patrz rozdział o art. 64 Konstytucji)*;

- Jedno dziecko posłałeś do liceum w 2017 r., drugie w 2019 r. To pierwsze uczyło się w normalnych warunkach, drugie w takim ścisku, że uczniowie jedną klatką schodową tylko wchodzą na górę, a drugą schodzą. Bo władze zmieniły organizacje nauczania, nie dając okresu przejściowego i dwa roczniki dzieci na raz zaczęły naukę w szkole ponadpodstawowej – po gimnazjum i po ośmioklasowej nowej szkole podstawowej (*patrz rozdział o art. 70 Konstytucji*);

- Rodzisz dziecko? Znieczulenie dostaniesz, o ile nie mieszkasz w Lubuskiem, bo tam nie ma praktycznie anestezjologów (*patrz rozdział o art. 68 Konstytucji*);

- Mieszkasz koło lotniska i huk samolotów nie pozwala normalnie żyć? No to trzeba było złożyć wniosek o odszkodowanie. Że nie wiedziałeś, bo były na to tylko dwa lata od momentu decyzji o stworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania (czyli długo przed rozpoczęciem robót), a nie rozpoczęcia inwestycji – no to masz pecha (*patrz rozdział o art. 64 Konstytucji)*;

- Straciłeś po II wojnie światowej majątek z powodu nacjonalizacji? Jeśli było to mienie zabużańskie albo reprezentujesz związek religijny (Kościół), to masz spore szanse na rekompensatę. Jeśli nie – to zostaje wolna amerykanka (*patrz rozdział o art. 64 Konstytucji)*;

- Przez twoją ziemię przejdzie nowa droga. Dostaniesz odszkodowanie za wywłaszczoną część gospodarstwa – jak za ziemię rolną. To, że prowadziłeś stadninę koni i nie możesz już tego robić tuż koło drogi szybkiego ruchu, nie ma

dla wysokości odszkodowania znaczenia. Ziemia rolna to ziemia rolna (*patrz rozdział i rozmowa o art. 64 Konstytucji)*;

- Przechodzisz na emeryturę? Jeśli obliczą ci ją w czerwcu, będzie niższa, niż byłoby to nie tylko w lipcu, ale i w maju. Bo takie algorytmy ma ZUS (*patrz rozdział i rozmowa o art. 67 Konstytucji)*;

- Jesteś obywatelem polskim, więc i Twoje dziecko ma prawo do polskiego obywatelstwa. Ale jeśli zgodnie z zagranicznym aktem urodzenia rodzice są tej samej płci, to nasze państwo prawa do obywatelstwa i do numeru PESEL nie uzna (*patrz rozdział o art. 34 i 72 Konstytucji)*;

Takich przykładów pełno jest w corocznych informacjach Rzecznika Praw Obywatelskich ze stanu przestrzegania praw obywatelskich w Polsce. Nie wszystkie, jak wspomniałyśmy, są przykładami naruszenia art. 32 Konstytucji – wszystkie są odczuwane jako naruszenie art. 32. A jeśli w grę wchodzą inne prawa i wolności, to ludzie uświadamiają to sobie później.

Białe jest białe, a czarne jest czarne. Jesteśmy jednak równi i nikt nie może być dyskryminowany (na zdjęciu – rejestracja na I Kongres Praw Obywatelskich w 2017 r.).

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

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

Niewyjaśniona i nieprzedyskutowana zasada równości utrudnia zrozumienie zasady niedyskryminacji. Jako społeczeństwo nie jesteśmy gotowi do mówienia o nierówności, a zwłaszcza dyskryminacji dotyczącej INNYCH ludzi. Tymczasem Konstytucja mówi nam o tym bardzo wyraźnie: gwarancją równego traktowania każdego jest wspólne dbanie o to, by nikt nie był gorzej traktowany z powodu tego, kim jest. To jest zadanie dla państwa, ale nie tylko dla niego.

Szczegółowo mówi o tym także ustawa o równym traktowaniu (funkcjonująca w Polsce jako Ustawa o wdrażaniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania z 3 grudnia 2010 r.). Ta ustawa nakłada szczególne obowiązki na RPO. Więc jeśli ktoś Rzecznikowi zarzuca, że broni „mniejszości", spraw „nieistotnych", a nie „większości", to powinien zajrzeć do Dziennika Ustaw. A mówiąc poważnie – bardzo mało wysiłku nasze państwo poświęciło na wyjaśnienie, że instytucje demokratycznego państwa MUSZĄ bronić praw mniejszości.

GORSZE TRAKTOWANIE ZE WZGLĘDU NA TO, KIM JESTEM

Zgodnie z definicją dyskryminacja to szczególna forma nierównego traktowania. Oznacza gorsze traktowanie człowieka ze względu na jego cechy osobiste: **płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, obywatelstwo, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną lub tożsamość płciową**. Może to być też wygląd, pochodzenie społeczne czy status materialny.

Jak Polacy stosowali tę zasadę w ciągu ostatnich pięciu lat? Popatrzmy na wyniki badania przeprowadzonego na zlecenie RPO przez Kantar Public w 2018 r.[36]. Wynika z nich, że niewiele wiemy o dyskryminacji i w praktyce często jej nie dostrzegamy.

36 Prowadzenie niezależnych badań w zakresie prawa antydyskryminacyjnego jest jednym z zadań RPO (art. 17b Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich) – realizuje je Zespół ds. Równego Traktowania. Cytowane badanie dostępne jest tu: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Badania Kantar Public dla RPO o postrzeganiu dyskryminacji przez Polakow w 2018 r.pdf

Czy to jest dyskryminacja?	Tak (%)	Nie (%)
Zwyzywanie osoby ciemnoskórej w tramwaju	76	15
Odmowa obsługi Ukraińców w restauracji	75	16
Wyproszenie z restauracji niewidomej osoby z psem asystującym	71	19
Wyproszenie z restauracji matki karmiącej piersią	66	22
Odmowa przyjęcia do przedszkola dziecka z zespołem Downa	65	23
Brak zgody na udzielenie urlopu ojcowskiego	63	28
Odmowa wydruku materiału reklamowego organizacji gejowskiej	60	25
Brak dostosowania przystanków i autobusów do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych	60	28
Zapytanie kandydatki do pracy o plany rodzinne podczas rozmowy kwalifikacyjnej	58	31
Oczekiwanie, że osoba głucha przyjdzie do lekarza z własnym tłumaczem języka migowego	56	30
Zwolnienie pracownika wyłącznie ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego	51	37
Pierwszeństwo zatrudnienia osoby z niepełnosprawnością, która została tak samo oceniona na rozmowie kwalifikacyjnej o pracę, co osoba bez niepełnosprawności	46	39
Nierówny wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn – jako dyskryminacja mężczyzn	**40**	**48**
Nierówny wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn – jako dyskryminacja kobiet	**38**	**49**
Odmowa obsługi osoby nietrzeźwej w barze	**29**	**63**

Jak widać, do wielu przypadków dyskryminacji może w Polsce dochodzić, bo ludzie nie są świadomi swoich praw i praw innych. Widać to, kiedy zestawi się dane z tabeli z odpowiedzią na pytanie o doświadczenie dyskryminacji: okazuje się, że tylko trzech na stu badanych uważa, że doświadczyło dyskryminacji, a dwóch na stu dobrze zna osoby dyskryminowane.

PRZESTĘPSTWA Z NIENAWIŚCI

Ale to nie wszystko: uprzedzenia prowadzą do mowy nienawiści, a ta do przemocy, przede wszystkim wobec cudzoziemców i przedstawicieli mniejszości narodowych. Ale ofiary nie zgłaszają się na policję – wiedzą już z doświadczenia, że niska wiedza o dyskryminacji zakazanej w polskiej Konstytucji przekłada się na brak reakcji ze strony przedstawicieli państwa. Zmieniają więc nawyki – rezygnują z publicznego używania swojego języka, unikają ubiorów kojarzących się z ich religią, próbują ukrywać kolor skóry. To pokazują inne badania, tym razem nie ankietowe, ale odtwarzające sieć społecznych doświadczeń – wspólnie zlecone przez Biuro RPO i Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE w 2018 r.[37]. Wynika z nich, że na policję zgłoszono najwyżej 5% przypadków przemocy motywowanej uprzedzeniami i nienawiścią na tle etnicznym i narodowościowym. Jeśli 18% ankietowanych

Koncert dla Christiano, 29 lutego 2016 r. Kiedy młody chilijski muzyk i nauczyciel został pobity w pociągu koło Sochaczewa, „bo wyglądał jak Arab", Biuro RPO w geście solidarności zorganizowało koncert, na którym Christiano Ramos wystąpił i pokazał swój talent. Grał na fortepianie akompaniując żonie Joannie – flecistce.
Koncert odbył się w rocznicę urodzin Chopina – bardzo słusznie, skoro bandyci pobili pana Ramosa niedaleko Żelazowej Woli, miejsca, gdzie 200 lat wcześniej mieszkał nauczyciel Nicolas Chopin z żoną Justyną i synkiem Fryderykiem.

37 Ankietowani najpierw opowiadali o swoim doświadczeniu, a następnie rekrutowali kolejne osoby do badania. W ten sposób odtwarzali sieć społeczną badanych populacji, co umożliwia ocenę reprezentatywności badanej próby, https://www.rpo.gov.pl/pl/content/skala-przestepstw-motywowanych-uprzedzeniami-i-nienawiscia-w-Polsce-badania-rpo-i-odhir

przez badaczy Ukraińców oświadczyło, że w ciągu dwóch lat doświadczyło zachowań motywowanych nienawiścią, ale nie zgłosiło tego, to można szacować, że w samej Małopolsce w latach 2016-2017 mogło dojść do 44 tys. przestępstw z nienawiści wobec członków tej społeczności. Na Mazowszu z kolei mogło dojść do 4300 aktów nienawiści wobec migrantów z krajów muzułmańskich (zarejestrowano 31 postępowań karnych), a wobec migrantów z krajów Afryki Subsaharyjskiej – do 3000 przestępstw (zarejestrowano 47).

Państwo nie tylko nie przeciwdziała dyskryminacji, nie tylko demontuje narzędzia przeciwdziałania dyskryminacji[38]. Tworzy podziały, przyzwala na dyskryminację i do niej zachęca. Sprawozdawczyni ONZ ds. praw kulturalnych **Karima Benoune**, która była w Polsce w 2018 r., podsumowała to tak:

Niepokój budzi stanowiący wyraz szerszej globalnej tendencji wzrost znaczenia w Polsce (...) grup i mediów fundamentalistów chrześcijańskich rozpowszechniających poglądy dyskryminujące i wykluczające. Szczególnie niepokojące jest zjawisko coraz częstszego uznawania niektórych tego rodzaju poglądów za normalne, czego przejawem jest wyrażanie ich bez żadnych konsekwencji przez niektórych urzędników państwowych.

SPRAWA DRUKARZA

Celem instytucjonalnie organizowanej niechęci stały się w Polsce osoby LGBT. Symboliczna jest tu sprawa łódzkiego drukarza, który odmówił druku baneru fundacji LGBT pisząc w mailu: „Nie przyczyniamy się do promocji ruchów LGBT naszą pracą".

Policja skierowała sprawę do sądu na podstawie z art. 138 Kodeksu wykroczeń, który stanowił: „kto umyślnie, bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany, podlega karze grzywny".

Ten przepis nie pozwala wyprosić ze sklepu osoby na wózku, nie wpuścić do lekarza niewidomego z psem asystującym, odmówić przyjęcia do hotelu rodziny z małymi dziećmi czy odmawiać usług ze względu na orientację seksualną.

Sąd uznał w 2016 r. drukarza za winnego wykroczenia, ale odstąpił od wymierzenia kary. Wyrok utrzymał się w apelacji, podtrzymał go Sąd Najwyższy. Więc Prokurator Generalny zaskarżył art. 138 do nowego Trybunału

38 Premier Beata Szydło w 2016 r. zlikwidowała Radę ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji, więc identyfikowanie problemów stało się trudniejsze, a wymiana informacji na ten temat między instytucjami państwa wręcz niemożliwa. W 2020 r. stanowisko Pełnomocnikiem Rady Ministrów do spraw Równego Traktowania zostało w . przeniesione z Kancelarii Premiera do ministerstwa rodziny.

Konstytucyjnego, a ten uznał przepis za niezgodny z konstytucyjną zasadą praworządności. 4 lipca 2019 r. przepis przestał obowiązywać w części, w której penalizował odmowę świadczenia usługi bez uzasadnionej przyczyny.

– Stanęliśmy wobec realnego zagrożenia występowania zjawiska segregacji na rynku usług – podkreśla Adam Bodnar.

STREFY WOLNE OD...

Z orzeczenia TK nie wynikało, że usługodawca może dowolnie dobierać sobie klientów. Ale opinia publiczna zrozumiała to inaczej. Prawicowa prorządowa gazeta zaczęła rozpowszechniać naklejki o „strefie wolnej od LGBT", kolejne gminy i powiaty podejmowały uchwały o tym, że są „wolne od ideologii LGBT".

RPO skarżył te uchwały do sądów administracyjnych, argumentując, że uchwałami tymi radni dyskryminują osoby nieheteronormatywne i transpłciowe[39]. Za to przedstawiciel rządu w terenie – wojewoda lubelski, prawnik-konstytucjonalista z KUL, wkrótce poseł PiS – Przemysław Czarnek – nagradzał samorządowców za uchwały medalami[40].

Sytuacja osób LGBT pogarsza się – potwierdza to raport Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który opiera się na badaniach 140 tysięcy osób LGBTI z Unii Europejskiej, Wielkiej Brytanii, Serbii i Macedonii Północnej:

40% badanych doświadczyło w ciągu ostatnich pięciu lat molestowania lub przemocy – w jednym na dziesięć przypadków była to agresja fizyczna lub seksualna.

20% wskazało, że czują się dyskryminowani/ne w miejscu pracy, a ponad 30% doświadczyło nierównego traktowania w miejscach publicznych, w których spędzają czas wolny.

66% respondentów wskazało, że przemoc i dyskryminacja wobec osób LGBTI wzrosły w Polsce na przestrzeni ostatnich pięciu lat, a jako główną przyczynę takiego stanu rzeczy wskazano negatywny stosunek i dyskurs polityków i rządzących.

96% odpowiedziało, że uprzedzenia wobec osób LGBTI nie są zwalczane w Polsce przez organy władzy publicznej.

Złą sytuację w Polsce w zakresie praw i wolności osób LGBTI potwierdza także ranking ILGA Europe: Polska spadła na ostatnie miejsce wśród krajów Unii Europejskiej. Zwycięzcą rankingu po raz kolejny została katolicka Malta.

39 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-skarzy-do-sadow-uchwaly-samorzadow-o-przeciwdzialaniu-ideologii-lgbt

40 https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/598016,lgbt-wojewoda-lubelski-medale-za-walke-z-ideologia-rodzina.html

SZKOŁA NIE UCZY, JAK SIĘ BRONIĆ

Wspierane przez władze i kolportowane w mediach cyfrowych uprzedzenia wobec osób LGBT uderzyły szczególnie boleśnie w tych, którzy z nowych mediów entuzjastycznie korzystają – w ludzi młodych. Wynika to nie tylko ze skarg do Rzecznika. Według Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej 69% uczniów z Polski biorących udział w badaniu, „zawsze" albo „często" doświadczyło albo było świadkiem negatywnych komentarzy lub czynów wobec osób LGBT w środowisku szkolnym. Blisko 30 % przypadków agresji motywowanej homofobią zdarza się na terenie szkoły, a w prawie 50 % osobami stosującymi przemoc na tle homofobicznym są koledzy i koleżanki ze szkoły[41]. Co kilka miesięcy media obiega informacja o kolejnym dziecku, które nie radzi sobie z falą hejtu wywołaną jego odmiennością i popełnia samobójstwo. Lista zaczyna się od Dominika z Bieżunia, który odebrał sobie życie w 2015 r. zaszczuty przez rówieśników.

Rządzący sprzyjali postawom konserwatywnym, władze oświatowe zamiast wspierać inicjatywy edukujące o równym traktowaniu otwarcie krytykowały i utrudniały działania organizacji pozarządowych. Przykładem jest spór o „tęczowe piątki" – akcje organizowane raz do roku w niektórych szkołach przez młodzież. Ich celem jest pokazanie, że nie strój, kolor skóry czy orientacja seksualna definiuje człowieczeństwo.

Szkoła nie zapewnia więc edukacji antydyskryminacyjnej, mimo że w przeciwieństwie do rodziców wychowanych w jednolitej kulturowo społeczności, młodzi Polacy wchodzą w świat zróżnicowany, w którym kontakty międzyludzkie nie będą udane bez otwartości na inne i nieznane.

PARADY RÓWNOŚCI

Opisawszy te wszystkie niepokojące zjawiska nie można nie wspomnieć o organizowaniu się ludzi na rzecz równości i przeciw dyskryminacji. Fenomenem ostatnich lat były Parady Równości organizowane nie tylko w największych miastach. Ponieważ w wielu tych miejscowościach władze samorządowe wydawały zakazy, sprawy na rzecz organizatorów manifestacji rozstrzygały sądy, uchylając we wszystkich przypadkach zakazy jako niezgodne z wolnością zgromadzeń (do postępowań tych regularnie przystępował RPO; *więcej o tym w omówieniu art. 58 Konstytucji*).

Na rzecz grup dyskryminowanych działa w Polsce wielu ludzi zrzeszających się w organizacjach pozarządowych. Nie zniechęciły ich ani niesprzyjający klimat polityczny, ani ograniczanie wsparcia finansowego ze środków publicznych – zatem być może prawo do równego traktowania i zakaz dyskryminacji nie mają się najlepiej, ale jest o nim przynajmniej coraz głośniej. A to już jest elementem publicznej edukacji.

41 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/warszawska-deklaracja-lgbt-pomoze-chronic-dzieci-przed-wykorzystywaniem-seksualnym-RPO-do-RPD

PIŁKARZE PRZECIW NIENAWIŚCI

Warszawa wprowadziła w 2019 r. deklarację LGBT+, która ma pomóc chronić dzieci przed hejtem i dyskryminacją, a także wykorzystywaniem seksualnym. Przeciwko mowie nienawiści na stadionach organizują się kluby sportowe, a RPO współpracował w tym zakresie z Polskim Związkiem Piłki Nożnej. Działania przeciw nienawiści i dyskryminacji stały się stałym elementem wielkich letnich festiwali muzycznych – Pol'and'Rock festiwal czy Open'er.

Co jest do zrobienia

> **Wykorzystywanie uprzedzeń i skłonności do dyskryminacji na krótszą metę ułatwia sprawowanie władzy, bo pozwala polaryzować społeczeństwo. Na dłuższą metę niszczy zaufanie i chęć pomocy bliźnim – wartości kluczowe zwłaszcza w czasach kryzysu.**

Pokazawszy kilka wybranych problemów dotyczących równego traktowania i dyskryminacji – przejrzyjmy zadania do wykonania – z różnych dziedzin.

1. **Polskie prawo – od Konstytucji po przepisy dotyczące edukacji – nie tylko dopuszcza, ale i wymaga wprowadzenia edukacji antydyskryminacyjnej.**

I tej edukacji musimy się dorobić. Choć politycy kierują debatę w tej sprawie w stronę edukacji seksualnej, to doświadczenie RPO wskazuje, że edukacja antydyskryminacyjna – zarówno w szkołach, jak i w ramach uczenia ustawicznego – daje szansę na powstrzymanie dyskryminacji np. z powodu wyznania (taka dyskryminacja dotyczy także katolików, co wykazały badania RPO dotyczące dyskryminacji z powodów wyznania w miejscu pracy – dlatego RPO rekomendował poszerzanie wiedzy pracowników i pracodawców o tym, czym jest dyskryminacja i jak jej zapobiegać przy użyciu prawa, które już mamy[42]).

2. **Ustawa o równym traktowaniu wymaga poprawienia.**

Za słabo chroni ofiary dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie, światopogląd, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną. Zmiana prawa stała się tym bardziej pilna, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego unieważniającym częściowo art. 136 kodeksu wykroczeń, osobie pokrzywdzonej dyskryminacją w dostępie do usług pozostaje jedynie droga cywilna, bardziej dla niej uciążliwa. Musi sobie radzić bez pomocy oskarżyciela publicznego i policji. Musi sama zebrać dowody, ponosić koszt i ryzyko finansowe.

42 Równe traktowanie w pracy ze względu na wyznanie – analiza i zalecenia RPO, https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rowne-traktowanie-w-pracy-ze-wzgledu-na-wyznanie-analiza-i-zalecenia-rpo. Na dyskryminację najbardziej narażone są osoby silnie identyfikujące się z daną religią oraz przedstawiciele wyznań, które można łatwo rozpoznać po charakterystycznych elementach ubioru.

Ustawa o równym traktowaniu ma zastosowanie w przypadku odmowy usługi ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość. Na jej podstawie można żądać naprawienia szkody za naruszenie zasady równego traktowania – trzeba przy tym jedynie uprawdopodobnić, a nie udowodnić, naruszenie zasady równego traktowania.

Praktyka stosowania ustawy rodzi jednak problemy. Po dziesięciu latach od jej wejścia w życie zapadło jedynie kilka prawomocnych wyroków. Dlatego w opinii RPO konieczne jest zastąpienie fragmentarycznej regulacji całościowym rozwiązaniem prawnym, zapewniającym ochronę przed dyskryminacją z jakiekolwiek przyczyny.

3. Przepisy należy przeanalizować także pod kątem ich zgodności z Konwencją ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami.

Zakazuje ona jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i gwarantuje osobom z niepełnosprawnościami jednakową dla wszystkich i skuteczną ochronę przed dyskryminacją. Tego w Polsce ciągle nie ma. W 2018 r. Komitet ds. Osób z Niepełnosprawnościami ONZ wskazywał Polsce, że poprawienie przepisów jest konieczne.

Problemy dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami to wielki i osobny temat. Konstytucja poświęca mu cały artykuł 69. Podobnie jest z dyskryminacją ze względu na płeć – osobno potraktowaną przy okazji artykułu 33 Konstytucji.

Panel o równym traktowaniu osób z niepełnosprawnościami w sądach na II Kongresie Praw Obywatelskich w 2018 r. Moderuje go Anna Błaszczak-Banasiak (trzecia z prawej), dyrektorka Zespołu Równego Traktowania BRO.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

Panel „Zasada równego traktowania w relacjach horyzontalnych" na I Kongresie Praw Obywatelskich.
Na pierwszym planie ekspertka Zespołu Równego Traktowania Joanna Subko, dalej – wicedyrektorka Zespołu Magdalena Kuruś, zastępca dyrektora generalnego BRPO Andrzej Umiński oraz przedstawiciel biura terenowego w Katowicach Marcin Pachota

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

4. System ochrony prawnej osób LGBT odbiega od międzynarodowych standardów.

W ostatnim czasie widać niemal jak w soczewce, że brakuje przepisów chroniących przed homo-bi-i-transfobiczną mową nienawiści, przed przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami wobec orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej oraz przed dyskryminacją ze względu na te cechy we wszystkich obszarach życia politycznego, społecznego i gospodarczego.

5. Osobnej uwagi wymagają kwestie dyskryminacji ze względu na wiek.

RPO zabiegał przez całą kadencję o włączenie się Polski w prace nad nową konwencją ONZ o prawach osób starszych. To właśnie ona tworzyłaby ramy dla polityk krajowych – byłaby rozkładem jazdy, do którego musiałyby dostosowywać się państwa-sygnatariusze. Stanowiłaby więc gwarancję, że wraz z wiekiem nie tracilibyśmy swoich praw (np. do decydowania o tym, co chcemy zjeść lub w co się ubrać w domu opieki, czyli prawa do autonomii).

Równocześnie z tymi pracami dotyczącymi ram prawnych trzeba dalej wzmacniać działania pozwalające seniorom żyć normalnie mimo postępujących ograniczeń wieku. Służy temu wypracowany przez ekspertów współpracujących z RPO „system wsparcia osób starszych w miejscu zamieszkania" – wykaz działań, które trzeba podejmować lokalnie, byśmy mogli żyć jak najdłużej w swoim domu, i nie wyprowadzać się – jeśli tego nie chcemy – do instytucjonalnego domu opieki.

6. **Państwo musi dysponować wiarygodnymi danymi o sądowych sprawach z zakresu równego traktowania.**

7. **Dane Ministerstwa Sprawiedliwości są obarczone licznymi błędami, co utrudnia prowadzenie rzetelnego monitoringu.**

Rzecznik podkreślał m.in., że jednym z największych problemów jest rozległa skala i częstotliwość występowania mowy nienawiści w internecie, dlatego niezbędne jest wypracowanie zasad dobrych praktyk i racjonalnej dyskusji w wirtualnym świecie. Aby to osiągnąć, potrzebna jest współpraca wielu instytucji i organizacji. Podobne postulaty ma wobec polskich władz Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD). W 2019 r. wskazał, że Polska powinna zacząć aktywnie zwalczać mowę nienawiści, przestępstwa motywowane nienawiścią, a także przeciwdziałać uprzedzeniom i stereotypom wobec mniejszości narodowych i etnicznych, migrantów i uchodźców.

8. **Trzeba dalej prowadzić debatę o tym, czym jest równość i zakaz dyskryminacji.**

Ważne, że w debatę włączają się coraz szersze grupy społeczne, a pytanie o dopuszczalne granice narzucania innym poglądów na to, co decyduje o korzystaniu z pełni praw, staje się coraz ważniejsze. Tak przynajmniej proces ten wyglądał do początku epidemii koronawirusa wiosną 2020 r.

Tęczowa Solidarność

Rozmowa z Bartoszem Staszewskim, współorganizatorem Marszu Równości w Lublinie

– Kiedy Sąd Okręgowy w Lublinie ogłaszał 12 października 2018 r. wyrok w sprawie Marszu Równości, byłam na sali i patrzyłam na Was, bo próbowałam Wam zrobić zdjęcie. Jeszcze nie rozumiałam, jakie jest postanowienie sądu – sędzia odczytywał dopiero sentencję. I nagle zobaczyłam na Waszych twarzach niedowierzanie i zdumienie. Tak się dowiedziałam, że Marsz się odbędzie.

Bartosz Staszewski[43]: – Myśmy się wtedy raczej nie spodziewali, że sąd się za nami ujmie. To było po tym, jak prezydent naszego miasta zakazał Marszu dla naszego „bezpieczeństwa". A raczej dla bezpieczeństwa „lublinian" – nawet się do nas nie zwrócił. A sąd I instancji się na ten zakaz zgodził. Więc na wiele nie liczyliśmy.

Mieliśmy kontakt z organizacjami LGBT i wspaniałą pomoc pro bono prawników ze Stowarzyszenia im prof. Hołdy i z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Do tego do naszej sprawy przystąpił RPO i przedstawił bardzo poważne argumenty prawne.

Ale nie sądziliśmy, że to coś zmieni.

Żaden przedstawiciel państwa, z którym mieliśmy do czynienia w sprawie Marszu, nie znał chyba art. 32 Konstytucji. Sąd Okręgowy stwierdził, że prawa i wolności tak ogólnie to jakieś może i są, ale akurat w naszym przypadku się nie stosują.

Kiedy RPO Adam Bodnar przyjechał do sądu i usiadł obok nas na sali… zrozumiałem wtedy, że sprawa nie jest przegrana, tylko wisi na włosku. I kiedy sędzia odczytywał postanowienie, ja też tego nie rozumiałem (pierwszy raz byłem w sądzie). Tylko w pewnym momencie Bodnar trącił mnie w bok i uśmiechnął się.

– *Co jest?*

– *Jest dobrze. Przejdziecie.*

Czyli to pani była wtedy z RPO?

– Tak, i z Anną Błaszczak-Banasiak, dyrektorką Zespołu Równego Traktowania, która w Biurze RPO zajmowała się sprawą Waszego Marszu (i wszystkich kolejnych).

– Ja rzecznika Bodnara poznałem wcześniej, na początku jego kadencji w 2016 r. To akurat ważne, chcę o tym opowiedzieć. Robiliśmy wtedy film „Artykuł osiemnasty"[44] o debacie na temat prawnej

43 Rozmowa 21 maja, autoryzacja 25 maja 2020 r.

44 http://film.art18.pl/

formalizacji związków jednopłciowych. Rozmawialiśmy z osobami LGBT, z ekspertami, aktywistami, dziennikarzami. Chcieliśmy mieć komentarz do naszej sytuacji od ważnego urzędnika państwowego i pomyśleliśmy, czemu nie rzecznik praw obywatelskich? To był początek jego kadencji, nie był jeszcze szerzej znany i sam nie bardzo wiedziałem, kim jest i jakie ma poglądy. Plan był taki, żeby mu pokazać historię dwóch dziewczyn, Kamili i Beaty, które muszą wyjechać z Polski, żeby wychować dziecko. Zakładaliśmy, że jak każdy polski urzędnik, najpierw się zdziwi i stropi, a potem powie, że „to nie jest rodzina". I to nam ustawi całe nagranie.

Ale wywrócił nam wszystko, bo nie dosyć, że znał te sprawy, to myślał o tym tak jak my – jakby był nie stąd, a z Polski przyszłości.

I jakoś niewiele potem pomyślałem, że już pora, by zrobić w Lublinie marsz. W 2018 r. był wysyp nowych marszy i na tej fali my też się odważyliśmy. To był drugi marsz we Wschodniej Polsce, po Rzeszowie.

– Dlaczego marsz jest ważny?

– Dzień Marszu to jedyny dzień w roku, kiedy mogę iść przez miasto trzymając się z moich chłopakiem za ręce. Żeby tego doświadczyć, być razem i pokazać, że jesteśmy, ludzie przyjeżdżają na Marsz z całego województwa.

W każdym kraju, w którym mniejszości walczyły z niesprawiedliwością i nierównym traktowaniem, to odbywało się to przez widoczność – strajki, protesty, pikiety. Samo się nic nie załatwi. Zmiana sposobu myślenia o nas, osobach LGBT, zapewnienie nam równych praw, zaczyna się przez marsze. Wszędzie odbywało się to tak samo i nigdzie nie było bez trudności.

Włączyłem się w organizację Marszu, był potrzebny ktoś, kto załatwi sprawy w sądzie. To miała być formalność – najwięcej roboty miało być przy samej organizacji. Ale wszystko sprowadziło się do walki w sądzie. To nas ukształtowało. Wygraliśmy wtedy. RPO pokazał nam, że możemy iść do sądu. Nie jest to mechanizm idealny, ale działa.

– A sam Marsz w 2018 r.?

– To jest doświadczenie trudne do opisania.

Jako organizatorzy szliśmy na czele, otaczała nas policja. Za nimi wrogi tłum. Nagle, na placu Litewskim widzimy coś w powietrzu, takie kropeczki. Po chwili dociera do nas, że to kamienie. Kamienie i pomidory. I po chwili idziemy po tych kamieniach – dużych i małych, nogi mamy ubrudzone w pomidorach. Najpierw wyświetliły mi się w głowie sceny jak z kronik filmowych, ze Stonewall w Stanach Zjednoczonych. Potem uświadomiłem sobie, że to się dzieje teraz. W pewnym momencie Marsz stanął – tłum nas zablokował. I ci nienawistni ludzie krzyczący straszne rzeczy. Pomyślałem, że teraz to rozwiążą nam zgromadzenie. Ale nie. Policja odepchnęła przeciwników naszego legalnego marszu, użyli armatek, i przeszliśmy.

Za rok było to samo – tylko więcej policji i mniej chuliganów. W międzyczasie był Białystok. Kamienie były w Lublinie, w Białymstoku – kostka brukowa. Było tam mniej policji. Z mojej koleżanki, która była wtedy na wózku inwalidzkim, zrobiono łatwy cel i rzucano petardami, a po marszu chuligani zrobili „polowanie na pedałów". Dla wielu osób to traumatyczne przeżycie.

To był rok 2019, z mojej perspektywy najgorszy. Wcześniej byliśmy obiektem kpin, ale nigdy celem tak zmasowanego ataku i hejtu ze strony członków rządu,

Lublin, Sąd Okręgowy właśnie uchylił zakaz Parady Równości wydany przez prezydenta miasta. Ludzie gromadzą się w hallu sądu. W centrum – Bart Staszewski, za nim RPO, obok – dyr. Anna Błaszczak-Banasiak. 12 października 2018 r.

telewizji publicznej, hierarchów Kościoła. Wcześniej nie byliśmy „tęczową zarazą", nikt nie produkował naklejek „strefa wolna od LGBT".

A w 2019 r., kiedy Warszawa ogłosiła Kartę LGBT, zaczęła się też jazda ze „strefami wolnymi od LGBT". Pierwszy był Świdnik koło Lublina i to wyglądało na incydent, ale potem uchwały podejmowały kolejne samorządy. Dziś jest tego około stu. Owszem, uchwały mówiły o „ideologii" – ale co mają do powiedzenia o ideologii radni, którzy często nie wiedzą nawet, co znaczy skrót LGBT?

Pierwsza myśl – wyjadę z Polski. Ale druga – nie, nie po tym, co przeszliśmy. Na naszych Marszach w Lublinie myśmy mieli nie tylko tęczowe flagi, ale i biało-czerwone. I śpiewaliśmy hymn. A ludzie – zwłaszcza rodzice osób LGBT – mieli łzy w oczach. Im bardziej nas tutaj nie chcą, tym bardziej podkreślamy, że my jesteśmy stąd. Po tym nie mogłem tego tak zostawić. Więc pomyślałem: chcecie mieć „strefy wolne", to wam zrobię profesjonalne znaki. Myślałem, że to będzie po prostu taki projekt artystyczny. Ale jak wrzuciłem go na Facebooka, to wywołał ogromna debatę. Zgłaszali się do mnie ludzie, żeby wyrazić poparcie, zagraniczni politycy pytali, o co chodzi z tymi strefami.

Jeżdżę do miejscowości – zapraszam osoby LGBT, żeby stanęły przy znaku. Wcześniej uświadamiam ryzyko. Wiele osób rezygnuje. Nic dziwnego – im mniejsza miejscowość, tym mniejsza anonimowość i... większy hejt.

Ale za każdym takim zdjęciem są ludzie. Historie tych, którzy zgodzili się wystąpić, zacząłem spisywać, bo to jest niesłychane.

Bohaterowie, których spotkałem, wiedzą, że mogą mieć kłopoty, ale czują, że warto działać. Dla nich to jest ten moment, kiedy – tak jak mówił Marian Turski[45] – nie można być obojętnym.

Jest zresztą dosyć prosty sposób, żeby zrozumieć, że już najwyższa pora. Wystarczy podstawić w miejsce hejtu wobec LGBT słowo „Żydzi". Widzimy wtedy jak absurdalne są to często oskarżenia i jak bardzo przypominają schematy nienawiści wobec innych mniejszości.

Dzięki marszowi i akcji z tablicami spotkałem Kazimierza, 58-letniego geja z małej miejscowości, który całe życie się ukrywał, ale od niedawna zaczął żyć otwarcie i teraz nawet pisze protesty do gminy. I 18-letniego chłopaka, który od razu powiedział, że nie będzie się ukrywał. I dziewczynę, która – kiedy jej miasto zrobiło się „strefą" – zaczęła organizować spotkania dla innych osób LGBT, żeby nie czuli się sami.

To oni robią pracę u podstaw. Dodają innym odwagi i chcą robić więcej – budzi się w nich aktywizm. Jak sobie pomyślę, co sam miałem w głowie, kiedy miałem 18 lat… To niesłychana zmiana. Tak się tworzy społeczeństwo obywatelskie.

Oczywiście to nie jest takie proste: szczucie i efekt mrożący jest bardzo odczuwalny. Wystarczy popatrzeć na Węgry, bo są krok przed nami.

45 https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1940080,1,marian-turski-auschwitz-nie-spadlo-z-nieba.read

To oni robią pracę u podstaw. Dodają innym odwagi i chcą robić więcej – budzi się w nich aktywizm.

U nas jeden z uczestników akcji „tablicowej" nie mógł potem w swoim mieście kupić leku na receptę. Farmaceutka powiedziała: „Nie, PANU to ja nie sprzedam". Na szczęście w tym mieście jest dziesięć aptek. Takich historii jest więcej.

Teraz, w czasie pandemii, zdobyliśmy trzy i pół tysiąca maseczek i zaczęliśmy je rozdawać – bezdomnym, domom pomocy. W jednym centrum pomocy kryzysowej najpierw się bardzo ucieszyli, a po godzinie zadzwonili, że jednak muszą zwrócić, bo gdyby się wydało OD KOGO są...

Byliśmy najpierw wściekli, ale potem pomyśleliśmy: ludzie się boją, chcą mieć pracę, nie chcą problemów. Dlatego właśnie nauczyciele ze „stref wolnych" boją mówić na lekcjach o prawach osób LGBT. Dlatego boją się „tęczowych piątków". No i są to też skutki propagandy rządowej. Pamiętam na marszu w Białymstoku w 2019 r. parę zupełnie normalnie wyglądających ludzi (czyli nie kiboli), którzy wrzeszczeli do policji, że ta ochrania „zboczeńców, którzy na zlecenie WHO chcą uczyć masturbacji dzieci". Przecież to jest kalka z telewizyjnej propagandy.

Tej dziewczynie, która organizowała spotkania w swoim mieście, policja wycięła taki numer: dzwoniła do szkoły, do nauczycieli – żeby rozpytać „na okoliczność wykroczenia" wieszania przeze mnie znaku drogowego. Ale ona była na tyle twarda, że powiedziała nauczycielowi: „mogą mnie sami wezwać, nie muszą z pana robić chłopca na posyłki, niech wyślą list". No to ją normalnie wezwali i wypytali. Jest młoda, to był dla niej pierwszy kontakt z policją. Na pewno zostawia to ślad.

Bo jednych to doświadczenie wzmocni, ale innym przetrąci kręgosłupy.

– Ale dlaczego nosiliście maseczki akurat bezdomnym?

– Bo tak należy. Ale także dlatego, że mamy w Polsce nieodrobioną lekcję z praw człowieka. Od 30 lat zajmujemy się tylko dobrobytem i wzrostem PKB. I nic innego się nie liczy. Bezdomni? – Kogo to interesuje, to menele. Ośrodek w Gostyninie? – Przecież to bestie nie ludzie. Więzienia CIA w Polsce? – A to przecież pewno terroryści byli, terrorystów wolno torturować. Głusi albo ludzie w kryzysie psychicznym? – To nieważne, to nie moja sprawa.

Ludziom jakoś łatwo przychodzi przełknięcie tego. Prezydenta miasta Krzysztofa Żuka, który chciał odebrać nam prawo do pokojowego zgromadzenia, ludzie chwilę później wybrali na trzecią kadencję, i to miażdżącą większością. Nikogo nie obchodził niebezpieczny precedens: jeśli zakaże się jednego marszu, jeśli jednym się powie, żeby lepiej „siedzieli w domach", to potem można to zrobić każdemu – i kolejnym razem to może być ich marsz, którego zakaże kolejny, inny prezydent, z innych powodów.

A nasz prezydent nie był jedyny. Liberalni prezydenci polskich miast uznali, że im się będzie politycznie opłacać, jeśli zakażą marszy równości, a potem, jak sąd zakaz uchyli, to odetną się od zamieszek w mieście i powiedzą „a nie mówiłem!". Wiem, że RPO za każdym razem te decyzje skarżył. Bo w tych grach i gierkach politycznych ludzie tracą najważniejsze prawa i wolności.

Ja zresztą nie pamiętam ze szkoły lekcji o Konstytucji, o tym, czym jest równość i wolność. I na pewno wielu też takich lekcji nie miało. Wielu osobom się wydaje, że jak są w większości, to bajka, bo nikt im niczego nie odbierze, najwyżej jakimś mniejszościom. Nieprawda. Każdy może się znaleźć w mniejszości – nie zauważy nawet kiedy.

Mamy wobec RPO dług, to jednak musi pani napisać. Za te wszystkie raporty, które pisze jego Biuro, za wystąpienia, za sprawy

w sądach, za interweniowanie w sprawach dzieci ze związków jednopłciowych, żeby miały polski PESEL, w sprawie „tęczowego piątku", edukacji antyskryminacyjnej, w sprawach mowy nienawiści. Ja sam miałem przecież sprawę o pokazanie polskiego orła na tęczy (to było w Częstochowie). Sam minister spraw wewnętrznych Joachim Brudziński ogłosił w mediach, że powinna się mną i moim chłopakiem zająć prokuratura. Miłe to nie było. Ale RPO zabrał głos. Przedstawił argumenty. Czuliśmy wsparcie, że nie jesteśmy sami. To bardzo ważne, kiedy po drugiej stronie widzimy machinę państwową, która ma nas na celowniku.

Czasem naprawdę wystarczy niewiele.

Mam kolegę, który jest głuchy – jak sobie zdałem sprawę z tego, jak bardzo pomocne jest Biuro RPO, to mu powiedziałem, żeby się z nim skontaktował. A on na to: – No weź ty, przecież ja od dawna współpracuję z komisją ekspertów RPO ds. osób głuchych.

RPO łączy ludzi. Trochę strach, co się stanie, jak mu się skończy kadencja.

– Ludzie zostaną

– To prawda. Ludzie realizują artykuł 32 Konstytucji w praktyce. Upominamy się o nasze konstytucyjne prawa. Organizujemy marsze – pokazujemy, że nie damy się zaszczuć. Rok 2019 był dla nas najgorszy, ale z drugiej strony mieliśmy rekord marszy równości, masę tęczowych akcji, otrzymaliśmy też wsparcie – więc mówię, że to Tęczowa Solidarność. Może po czasie tak na to spojrzymy?

Ale ludziom potrzebna jest instytucja państwa, która wesprze ich w działaniu. Nie załatwi za nas (byle byśmy „siedzieli w domu"), ale podpowie, jak działać.

Mnie i mojemu chłopakowi akurat to wszystko, co się wokół dzieje, dodaje sił. Kosztuje sporo, owszem, ale już wiemy, że nigdy nie będzie prosto. Kiedyś myśleliśmy, że powoli, spokojnie, osiągniemy nasze cele. Dziś to już nie do pomyślenia. I niestety wielu z naszych znajomych wybiera wolność od homofobii i po prostu wyjeżdża z Polski. Na szczęście jest też wiele osób, które zostają i walczą o tę Polskę dla wszystkich.

„Myśmy/Żeśmy”

Lekcja równego traktowania z Wieruszowa

Henryka Sokołowska, Stowarzyszenie Integracyjne „Klub otwartych serc”

Jeśli chcecie się dowiedzieć, jak może wyglądać realizacja artykułu 32 Konstytucji, przeczytajcie tę rozmowę. Jeśli chcecie wiedzieć, skąd w paczce skarpetek „one size” brały się dwie pary, to też przeczytajcie.

Wieruszów w woj. łódzkim od 30 lat działa na rzecz wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Jeśli przyjdzie tu na świat dziecko z niepełnosprawnością, rodzina nie zostaje sama. Wieruszów stworzył dzieciom z niepełnosprawnościami szansę na udane, samodzielne i spełnione życie: od edukacji (włączającej, integracyjnej, po specjalną oraz nauczanie indywidualne), przez warsztaty terapii zajęciowej i środowiskowy dom samopomocy. Zorganizował spółdzielnie socjalne, które dają pracę dorosłym – a przedsiębiorcy w Wieruszowie nauczyli się z tej oferty korzystać. Powstały mieszkania treningowe pomagające się usamodzielniać, mieszkania wspierane (nawet osoba ze znaczną niepełnosprawnością da sobie radę, jeśli może skorzystać z pomocy asystenta). Osoby z niepełnosprawnościami nie tylko mogą mieszkać samodzielnie, ale dostają pracę w „normalnych” fabrykach – tyle że przy wsparciu trenera i asystenta.

Dostają szanse na równe, niezależne życie we wspólnocie z prawem do przyczyniania się do jej dobrostanu.

Po raz pierwszy spotkaliśmy **Henrykę Sokołowską** w 2018 r. – kiedy RPO Adam Bodnar odwiedził Wieruszów w ramach programu spotkań regionalnych. W Wieruszowie chcieliśmy poznać ludzi i porozmawiać o tym, jak

likwidują bariery, które osoby z niepełnosprawnościami napotykają w życiu. Na spotkanie z RPO przyszły nie tylko osoby z niepełnosprawnościami i członkowie ich rodzin, ale sąsiedzi, władze samorządowe (obecne i poprzednie), przedstawiciele wielu instytucji, a także przedsiębiorcy. Widać było, że dla Wieruszowian to nie temat sezonowy, że tu wszyscy doskonale rozumieją, co trzeba robić, jak i dlaczego. To ich świadomy wybór.

Kolejne rozmowy z Henryką Sokołowską odbyłyśmy przez telefon w lutym 2020 r. i 14 kwietnia 2020 r. – już w czasie pandemii koronawirusa.

Zanim uderzył koronawirus. Rozmowa z 19 lutego 2020 r.

Henryka Sokołowska: – Właśnie mieliśmy kolejną wizytę studyjną. Przyjeżdżają ludzie z całej Polski, pytają się, jak potrafimy zapewnić takie wsparcie dla osób z niepełnosprawnościami. Bardzo nas to cieszy, ale zabiera też sporo czasu.

– Jak to się robi, żeby było i kompleksowo, i długofalowo, i ponad podziałami?

– Do jazdy nie wystarczy nawet najlepszy samochód. Musi być kierowca, muszą być drogi. My więc nie skupiamy się na samym wehikule, który niesie wsparcie. Budujemy „drogi".

Kiedy zaczynaliśmy ofertę dla osób z niepełnosprawnościami, w naszej okolicy były tylko domy pomocy społecznej. Mieszkańcy z nich praktycznie nie wychodzili. Zaczęliśmy organizować warsztaty terapii zajęciowej, potem środowiskowy dom samopomocy – czyli miejsce, z którego pomocy można skorzystać blisko domu. Skorzystali z tego też mieszkańcy DPS – mieli dokąd wyjść i co robić poza domem. Potem zajęliśmy się przygotowaniem mieszkań – bo nie można być całe życie pod opieką rodziny. Teraz mamy mieszkania, rozwijamy usługi asystenckie.

– Fascynujące, jak znajdujecie Państwo partnerów do myślenia o tym, jak wspólnie rozwiązywać problemy.

– Tak, bo w przypadku mieszkań treningowych, czyli takich, w których osoby z niepełnosprawnością uczą się samodzielnie żyć, mieliśmy problem z prawem własności i procedury były dosyć skomplikowane. Z kolei warsztaty terapii zajęciowej nie mogą dobrze funkcjonować, jeśli nie znajdzie się dla nich zleceń. A tego nie zrobimy bez przedsiębiorców. To z nimi musimy wymyślać, jak tę pracę załatwić.

I dlatego na przedwiośniu mamy zamówienia na stroiki wielkanocne, a TIRy przywożą do nas skarpetki do pakowania (w paczki po dwie pary). To sensowna praca, pozwala nawet osobom z dużymi deficytami być wśród ludzi, zarabiać, utrzymywać się.

Ale jeszcze wspanialszą rzecz udało się nam osiągnąć w tym roku. Jesteśmy już po pilotażu, przymierzamy się do podpisania umów o stałej współpracy z dwoma przedsiębiorstwami. Osoby

z niepełnosprawnościami jeżdżą tam do pracy (!), pod opieką trenera i asystenta. I świetnie wykonują swoje zadania. A kiedy potem w naszej Biedronce zobaczą np. kosmetyk ze „swojej" fabryki, pokazują innym. I cały Wieruszów wie, ile może zrobić osoba z niepełnosprawnością.

Cały czas też uczymy, oswajamy z niepełnosprawnością. Bo ludzie boją się czegoś, czego nie znają. Więc organizujemy imprezy integracyjne, wystawy, kiermasze, giełdy, pokazujemy, co mają do zaoferowania osoby z niepełnosprawnościami. I tak pozyskujemy też pracodawców.

Te nasze partnerskie fabryki, z którymi teraz omawiamy ostatnie szczegóły – ile tam ludzie mieli obaw, że nasi pracownicy nie dadzą rady, że będą kłopoty. Ale pokazaliśmy, że to nie prawda. Właśnie metodą pilotażu. Owszem – nasi beneficjenci pracują wolniej, ale dokładnie i z pasją. I to się wszystkim opłaca.

Osoba słabsza nie potrzebuje litości. Potrzebuje akceptacji i wsparcia dostosowanego do jej sytuacji. I tego wszystkich wokół uczymy.

Składanie skarpet w Wieruszowie. Zdjęcie ze spotkań regionalnych w woj. łódzkim.

– Samodzielność jest wartością, ale wymaga też wysiłku, czasem przezwyciężenia lęków rodziców, czy dziecku nie stanie się krzywda, jeśli pozwolą mu się usamodzielnić.

– Pewnie z 40% naszych działań skierowanych jest do rodziców – by mogli zrozumieć, jak ważne jest, by dali szanse dziecku. Tu też zawsze zaczynamy od pilotażu – by rodzic widział, że może się włączyć w te działania. Do tego staramy się, by zawsze ci, którzy mają wątpliwości, mieli kontakt z tymi, którzy już się do programu przekonali. Bo to ułatwia prowadzenie terapii dla rodziców.

A nie jest to łatwe: opiekun, rodzic, żyje w przekonaniu, że tylko on jeden potrafi dobrze odczytać potrzeby dziecka (nawet już bardzo dorosłego). Z drugiej strony osoba dorosła, która nigdy nie zrobiła sobie herbaty, nie uruchomiła odkurzacza, nie wrzuciła brudnej bielizny do pralki, nie jest w stanie samodzielnie żyć.

Stąd nasze programy mieszkań treningowych. Zapraszamy do nich, przekonujemy opiekunów, że wyprowadzka „dziecka" z domu nie jest na zawsze, oferujemy treningi czystości, kulinarne, gospodarowania pieniędzmi. Przełom następuje, kiedy nasz beneficjent mówi rodzicom, że chce wracać „do siebie". Bo to znak, że jest bezpieczny, że daje sobie radę. Rodzice mogą odetchnąć.

Naprawdę dużo się w Wieruszowie udaje – ostatnio pan z niepełnosprawnością intelektualną po kilkudziesięciu latach niewychodzenia z bardzo zaniedbanego domu,

Zajmuję się sprawami osób z niepełnosprawnościami, by stać się lepszym człowiekiem. Chciałabym, by ten czas nas tego nauczył.

zamieszkał samodzielnie, obsługuje sprzęt AGD. Pani, która z powodu niepełnosprawności popadła w długi – po treningu jest w stanie tak gospodarować pieniędzmi, że długi spłaca i samodzielnie wynajmuje mieszkanie.

Nasza recepta jest prosta: w większości przypadków nie potrzebny jest DPS. Wystarczy mieszkanie i pomoc asystenta (jeden asystent na trzy-cztery osoby). I praca. Gminie i powiatowi się to opłaca, wszystkim się to opłaca.

Teraz musimy dorobić się mieszkań socjalnych. Bo Ci usamodzielnieni nie mogą wracać do tych warunków, z których przyszli. Bo osoba z niepełnosprawnościami często żyje w warunkach tragicznych – a ludzie chcą żyć normalnie, po ludzku. Prowadzimy z gminą rozmowy o tym, jak rozwijać budownictwo socjalne.

– I kiedy to się uda, system będzie domknięty.

– Teraz więcej uwagi poświęcamy szkołom. Są u nas dwie: zamknięta podstawówka i druga szkoła podstawowa, dawniej szkoła sześcioklasowa z gimnazjum. Zamkniętą szkołę podstawową zamieniliśmy na szkołę specjalną. A z drugiej szkoły, naszej gminnej podstawowej, chcemy zrobić szkołę integracyjną z prawdziwego zdarzenia. Bo tu były klasy integracyjne, ale to za mało. Cała szkoła musi myśleć, jaką ofertę dać dziecku. Mamy już nawet przebudowaną całą kondygnację na działania usprawniające fizycznie, klasy są „normalne", sportowe, integracyjne i jest edukacja indywidualna.

– To teraz trzeba tylko sprawić, żeby integracja była prawdziwa, a nie tylko pozorna, czyli mijanie się na korytarzu. Żeby dzieci łączyły relacje, a nie tylko budynek.

– Z tym akurat nie będziemy mieli problemu. Sporo nauczycieli i większość dzieci z niepełnosprawnością współpracowało z nami oraz uczestniczyło i nadal uczestniczy w naszych programach. Oni naprawdę wiedzą, jak to się robi.

I w ten sposób, jeśli w Wieruszowie jest dziecko z niepełnosprawnością, to ma tu na miejscu pełną ofertę. Może chodzić do klasy normalnej, integracyjnej, sportowej (przecież są paraolimpiady), jest szkoła specjalna, a jeśli tego wymaga – dostanie nauczanie indywidualne. Będzie miało szansę na terapię pracą, i na samą pracę. A potem na samodzielne życie – bez niczyjej łaski.

– Zatem jaki jest przepis z Wieruszowa?

– **Po pierwsze**, trzeba zacząć od zdiagnozowania potrzeb. Trzeba wiedzieć, jaka jest skala problemu, kim są ludzie, którzy potrzebują wsparcia. I jak się to zrobi – a nasze Stowarzyszenie zrobiło to naprawdę rzetelnie – to można przekonywać partnerów do współpracy.

Po drugie, trzeba dobrze rozumieć swoją rolę – rolę organizacji pozarządowej. Nie jesteśmy petentami, nie stawiamy też żądań. Jesteśmy partnerami.

Nie domagamy się wykonania zadań od województwa samorządowego czy powiatu. Mówimy, że wspólnie możemy zrealizować te zadania tak, że się to wszystkim opłaci. Samorząd wyda mniej pieniędzy, bo część zadań wykonamy z pozyskanych funduszy,

Trzeba dobrze rozumieć swoją rolę – rolę organizacji pozarządowej. Nie jesteśmy petentami, nie stawiamy też żądań. Jesteśmy partnerami.

skorzysta z naszej pracy i wiedzy, my zaś będziemy mieli pewność, że wsparcie dla naszych beneficjentów jest takie, jakiego oni potrzebują.

Po trzecie, zaufanie między partnerami buduje się latami. Mnie pomaga to, że działalnością społeczną zajmuję się od bardzo dawna. I potrafię pozyskiwać partnerów. Nigdy też nie żałuję czasu na to, by sens wspólnego działania podkreślić, pokazać ludziom, ile wspólnie zrobiliśmy (dobra rada: nie trzeba mówić „zrobiłam/em" – zawsze lepiej „zrobiliśmy". My to nazywamy metodą „myśmy/żeśmy").

Po czwarte, trzeba dzielić się wiedzą: ze współpracownikami, z partnerami, bo skąd mają wiedzieć, jak i z kim prowadzi się rozmowy, jeśli w nich nie uczestniczą. Jak przyznał kiedyś nasz starosta, zrozumienie sensu naszego działania zajęło mu dużo czasu. Ale *chcieć znaczy móc* – dotyczy to w równym stopniu tak realizatorów, jak i partnerów.

Mówicie o Konstytucji, o zasadzie równości. To jeszcze Wam powiem, co utrudnia jej stosowanie. To niestabilne, pospiesznie tworzone prawo – uchwalane jednego dnia, podpisywane drugiego, trzeciego publikowane. Takie prawo musi zawierać błędy.

Przykład?

Jest teraz możliwość tworzenia klubów przy warsztatach terapii zajęciowej. To ważne dla osób, które albo czekają na swoją kolej na warsztatach, albo już te warsztaty skończyły. I co się okazało? W całym województwie łódzkim tylko my wykorzystujemy tę możliwość. Bo przepisy są nieprecyzyjne i jak ktoś nie ma doświadczenia w tego typu działalności, to łatwo się potknie.

My się tym zajmowaliśmy od dawna i mieliśmy taki klub. Byliśmy w stanie przygotować program, wypracować własne dokumenty. Nasz dorobek nas asekuruje. A inni? W takich warunkach musieliby być ponadprzeciętnie odważni i niesłychanie zdeterminowani. Wymaganie od ludzi heroizmu to nie jest równe traktowanie.

Wieruszów i koronawirus. Druga rozmowa z Henryką Sokołowską, 14 kwietnia 2020 r.[46]

– Ludzie chorują?

– Nie mamy na szczęście ciężkich przypadków. Chorzy są pod opieką, ale w domach. To na ogół ci, którzy mieli kontakt z osobami, które powróciły z zagranicy. Samorząd gminy Wieruszów zorganizował pomieszczenia do kwarantanny – dla osób, którym warunki domowe na to nie pozwalają. Starosta wprowadził prewencyjną kwarantannę w DPS-ach.

46 Autoryzacja 18 kwietnia 2020 r.

– A Wy sami – jak sobie radzicie w czasie pandemii?

– To bardzo trudny okres. Zdrowi i w pełni sił jakoś sobie poradzą, bo też rozumieją, co się dzieje. A jak mają to zrozumieć nasi beneficjenci, osoby chorujące psychicznie czy z niepełnosprawnością umysłową?

– A co mówią?

– Jeden z panów powiedział ostatnio: „Dlaczego po raz kolejny dostaliśmy takiego kopa od życia? Przecież udało się nam zrealizować marzenia, uzyskać prawo do kochania, równego, godnego życia – i znów jesteśmy nad przepaścią".

– Wasza sieć wsparcia przestała działać?

– Oczywiście, że nie. Ale nie da się robić wszystkiego, co przed koronawirusem – a przecież wszystko było ważne.

– Warsztaty Terapii Zajęciowej?

– Część terapeutyczna stanęła. Nasi podopieczni zostali w domach, poza społecznością, grupą rówieśniczą, do której dzięki terapii weszli. Ich najbliższe otoczenie samo wymaga pomocy, jest w izolacji ze względu na wiek i zdrowie.

Staramy się utrzymywać kontakt telefoniczny. Mówimy im, że tęsknimy, że kochamy, że czekamy, że my też siedzimy w domu – żeby pamiętali, że jesteśmy z nimi.

Ale próbujemy odwracać uwagę, dajemy nadzieję i zadania – zorganizowaliśmy konkurs na najlepszą pracę warsztatową wykonaną w domu. Przygotowaliśmy materiały i z zachowaniem zasad ostrożności rozesłaliśmy do domów. Zachęcamy do wychodzenia na podwórko, na słoneczko – najgorzej mają ci, którzy mieszkają w bloku. Uwięzienie w domu jest naprawdę okrutnie bolesne, zwłaszcza dla osób, którym trudno jest zrozumieć przyczyny. No i widzą w telewizji, że to nie do wszystkich się stosuje – pytają, dlaczego panowie z rządu mogli wyjść z domu w Wielki Piątek. Trudno, naprawdę trudno jest to tłumaczyć.

Jest nam też smutno, bo mnóstwo naszej pracy poszło – i pójdzie – na marne. Tak długa przerwa w warsztatach terapeutycznych oznacza, że będziemy się musieli w terapii cofnąć co najmniej pół roku i przypominać to, co już raz zrobiliśmy.

– Zakłady Aktywności Zawodowej?

– Tu jest inaczej, bo one w dużej mierze zarabiają na siebie, a zamówienia bardzo spadły. Myślę, że przetrwamy pierwsze półrocze. Ale, co dalej, nie wiem.

Teraz jest jednak ważne, że ZAZy działają: można przyjść do pracy. Owszem, część osób, o gorszym stanie zdrowia, poszła na zwolnienia, część wykorzystuje urlopy (i bardzo się martwi, co będzie, jak te urlopy się skończą – bo bardzo poważnie traktują swoje obowiązki).

Ale kto może, pracuje. W pomieszczeniu siedzą dwie-trzy osoby i robią to, co jest możliwe: ceramikę, konfekcjonowanie skarpet, pomoc przy dezynfekcji. Dzięki temu mamy z nimi kontakt, to im pomaga – pocieszamy, uspokajamy.

– Spółdzielnie socjalne

– Te radzą sobie najlepiej, bo tam są niewielkie grupy, po 10-15 osób, i mogą pracować na zewnątrz (koszenie trawy, sadzenie kwiatów, grabienie). Zmniejszyliśmy trochę czas pracy, by na dłużej starczyło wychodzenia z domu i kontaktu z innymi: przy pracach ogrodowych pracuje się w dużych odległościach, ale się nawzajem widzi i można zagadać.

Spółdzielnie najwięcej skorzystają na Tarczy Antykryzysowej – tu bardzo pomoże odroczenie składek ZUS. W Zakładach Aktywizacji Zawodowej takiej pomocy nie będzie, bo korzystają ze wsparcia budżetu,

Adam Bodnar, Henryka Sokołowska i jej podopieczni – marzec 2018 r., po spotkaniu w wieruszowskim Klubie Otwartych Serc.

a to nie tylko wyklucza wsparcie, ale i samo branie pożyczek. Gdyby tylko choć przejściowo zwiększyły się stawki na jedną osobę w ZAZ. Wystąpiliśmy o to do Marszałka, ale do tej pory odpowiedzi nie ma.

– Mieliście całą sieć zaprzyjaźnionych przedsiębiorstw i darczyńców.

– Cały czas utrzymujemy z nimi kontakt. Bo ten cud pracy dla osób z niepełnosprawnością nie może przestać istnieć. Wysyłamy darczyńcom maseczki w prezencie.

– Maseczki?

– Koronawirus, jak pamiętacie, zastał nas w momencie produkowania stroików świątecznych. Kiermasze świąteczne stanęły, zostaliśmy z różnymi materiałami. Zaczęliśmy szyć.

Wiemy, że pandemia się prędko nie skończy. Staramy się do tego ostrożnie przygotować: uczymy, jak zachować bezpieczną odległość na ulicy, jak myć ręce, jak się przebierać, jak unikać dużych zgromadzeń. Że zdrowie zależy od nas, od przestrzegania przepisów cały czas, bez wyjątków.

Oni marzą o powrocie do normalności dużo bardziej niż my: żeby wyjść, spotkać się, porozmawiać. Ogromnie ważne będzie znoszenie zakazów wychodzenia na spacery – dla nich bycie choćby z jedną osobą jest bardzo, bardzo ważne.

Koronawirus nie może nam zabrać tego, co najważniejsze. Ale może nie zabierze?

Zajmuję się sprawami osób z niepełnosprawnościami, by stać się lepszym człowiekiem. By nauczyć się pokory i szacunku do innych ludzi. Chciałabym, by ten czas nas tego nauczył, pozwolił się dostrzegać, współpracować, rozmawiać i słuchać – bo to pozwoli nam powrócić do normalności.

ART. 33

Równość 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.

Równość kobiet i mężczyzn pozostawała fikcją w wielu dziedzinach. Żyliśmy w XXI wieku w środku Europy, oswajaliśmy najbardziej odległe zakątki świata, a jednocześnie wciąż wielu z nas uważało, że w domu, w pracy, w polityce mężczyźnie wolno więcej. Że są zawody „męskie" i „damskie", wielu powiedziałoby nawet „babskie", co jasno podkreśla sam stosunek do takich zawodów. Potencjał połowy populacji – i prawa połowy członków społeczeństwa – nie były „najważniejsze".
Aż uderzył koronawirus i państwo wezwało do obrony pielęgniarki, lekarki, salowe i rejestratorki w przychodniach, opiekunki w DPS-ach. Zamknął nas w domach, kazał ojcom na równi z matkami opiekować się dziećmi, odrabiać z nimi lekcję, organizować pomoc dla starszych rodziców, a wszystkim pracować w domu zdalnie.

ROLE RODZINNE I ZAWODOWE

Stan naszych umysłów uchwycili socjologowie w 2018 r. Jak wskazują badania przeprowadzone przez pracownię Kantar na zlecenie Biura RPO, rzadziej dostrzegamy umiejętności zawodowe kobiet, ale także kompetencje mężczyzn pozwalające im na wykonywanie obowiązków domowych. Stawia to i kobiety i mężczyzn w trudnym położeniu. Zdarza się, że ONA pracuje ponad normę i w domu (bo tradycyjnie takie obowiązki przejmuje kobieta), i w pracy (nieustannie chcąc się wykazać, by nikt nie zarzucił jej, że wypełnia obowiązki gorzej niż koledzy). Ale zdarza się również, że ON zarabia mniej niż partnerka i nie potrafi sobie poradzić ze społeczną presją. RPO zwracał wielokrotnie uwagę na coraz bardziej powszechną świadomość tych nierówności, która objawia się nie tylko w postulatach kobiet, ale – czego nie było wcześniej tak wyraźnie widać – także mężczyzn.

PRAWA OJCÓW

Ze spotkań RPO z organizacjami ojcowskimi wynikało, że na naszych oczach zmieniły się role ojców. Wielu poważnie traktowało swoje obowiązki, ale nie uwzględniały tego przy rozwodach sądy, stosując zasadę „ojciec płaci, matka się opiekuje". Ojcowie mieli kłopoty z wykorzystaniem urlopów rodzicielskich czy ojcowskich (pracodawcy nie widzieli powodu, by pracownik zajął się swoim dzieckiem, przepisy w służbach mundurowych dawały kobiecie na urlopie rodzicielskim 80% uposażenia, a mężczyźnie 60%).

DYSKRYMINACJA KOBIET

Kobiety nadal częściej zmagały się z ubóstwem związanym m.in. z ich sytuacją na rynku pracy, dostawały mniej za tę samą pracę co mężczyźni (co będzie oznaczać dużo niższe emerytury). GUS w raporcie „Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2018 roku"[47] wskazywał, że przeciętne wynagrodzenie mężczyzn było o 8,9% wyższe od średniej płacy w kraju

47 https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/struktura-wynagrodzen-wedlug-zawodow-w-pazdzierniku-2018-roku,5,6.html, raport publikowany co dwa lata.

(tj. o 443,46 zł), a kobiety – niższe o 9,2% (czyli o 460,42 zł). Najnowsze dane Eurostatu[48] pokazują, że średnio emerytura Polki jest o prawie 19% niższa niż Polaka[49].

PRZEMOC DOMOWA

Jak wynika ze statystyk policji za rok 2019[50], 74% wszystkich ofiar przemocy w rodzinie stanowiły kobiety. Jedną z przyczyn przemocy może być przyzwolenie społeczne na nierówne, gorsze traktowanie kobiet.

PRZEMOC SEKSUALNA

Ważna w kontekście zwalczania przemocy, szczególnie seksualnej, była zwiększona aktywność kobiet w przestrzeni publicznej w ostatnich latach. Akcja #Metoo i protesty kobieta pokazały, że to, co jeszcze 10-15 lat temu uchodziło za normę, dziś jest nie do zaakceptowania. Młode kobiety znaczenie wyraźniej niż ich matki stawiają granicę zachowaniom zagrażającym ich cielesności i godności. To one wskazują, że nie może być przyzwolenia na niewybredne żarty, które naruszają prywatność i godność kobiety, koncentrują się na jej fizyczności. Niestety, kobiety molestowane seksualnie nadal nie dysponują żadnymi efektywnymi narzędziami prawnymi, aby dochodzić swoich praw.

KOBIETY W ŻYCIU PUBLICZNYM

Kobiety nadal w za małym stopniu są obecne w życiu publicznym. System kwot sprawił od 2011 r. co prawda, że liczba kobiet kandydujących do Sejmu wzrosła prawie dwukrotnie (z 24% w 2007 r. do 42% w 2015 r.). Jednak w 2018 roku, w 100-lecie praw wyborczych kobiet, stanowiły one ledwie 28%, a nie połowę składu Sejmu. W stuosobowym Senacie zasiadły 24 kobiety.

To pokazuje, że sama gwarancja prawa nie wystarczy. Ochrona praw kobiet nie jest bowiem wpisana w koncepcję modelu państwa realizowanego przez władzę. I nie jest to problem ostatnich pięciu lat. Według badań Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, agencji Unii Europejskiej, Polska zajmuje obecnie 24. miejsce na 28 państw członkowskich, co oznacza spadek o sześć pozycji w stosunku do roku 2015. Jest to największy regres spośród wszystkich krajów.

48 https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/ilc_pnp13

49 Obniżenie wieku emerytalnego kobiet dodatkowo przyczynia się do zubożenia seniorek. Z danych przedstawionych przez przedstawicielkę ZUS na jednym z eksperckich spotkań w BRPO wynika, że jeżeli kobieta przejdzie na emeryturę w wieku 60 lat, państwo przeznaczy na nią tyle samo pieniędzy, czyli dla budżetu państwa nie ma to znaczenia – tylko tyle, że będzie wypłacać tę samą kwotę przez dłuższy czas. A w efekcie to kobieta będzie miała mniejsze miesięczne uposażenie. Liczba osób o najniższej, głodowej, emeryturze rośnie.

50 http://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/przemoc-w-rodzinie/50863,Przemoc-w-rodzinie.html

Co się udało?

1. Udało się poprawić przepisy o przemocy domowej: policja będzie mogła nakazać sprawcy natychmiastową wyprowadzkę!

Zgodnie z ustawą przyjętą 30 kwietnia 2020 r. policjant będzie mógł – w trybie administracyjnym – wydać sprawcy przemocy nakaz natychmiastowego opuszczenia mieszkania na 14 dni. W tym czasie ofiara będzie mogła wystąpić do sądu o przedłużenie nakazu. Jednocześnie sądy będą rozpatrywać takie sprawy szybciej – do miesiąca, a wniosek o zabezpieczenie w postaci wyprowadzenia się sprawcy od ofiar – w 48 godzin.

Projekt – co naprawdę warto podkreślić – poparło aż 433 posłanek i posłów. Kiedy kończyłyśmy pracę nad raportem, Senat zajmował się doprecyzowaniem tych przepisów w nowelizacji, która miała dotyczyć zakazu zbliżania się do osoby pokrzywdzonej przemocą, usprawnić proces opuszczania mieszkania i jego otoczenia przez osobę stosującą przemoc oraz wprowadzić szereg udoskonaleń w innych ustawach dotyczących tej problematyki (m.in. Kodeksie postępowania cywilnego i w ustawach: o Policji, o Żandarmerii wojskowej i w Kodeksie wykroczeń). Kierunek pracy był zgodny z postulatami RPO.

2. Nadal możemy korzystać ze wskazań Konwencji Stambulskiej. Próby jej wypowiedzenia nie udały się (ale, uwaga, wiosną 2020 r. przedstawiciele rządu zapowiedzieli, że podejmą w tej sprawie kolejne kroki).

Konwencja Stambulska (o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej) wskazuje, że przemocą w rodzinie są „wszelkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychologicznej lub ekonomicznej zdarzające się w rodzinie lub gospodarstwie domowym, lub między byłymi lub obecnymi małżonkami/partnerami, niezależnie od tego, czy sprawca i ofiara dzielą lub dzielili miejsce zamieszkania, czy nie" (art. 3b Konwencji). W ten sposób Konwencja uzupełnia lukę w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, bo krajowe przepisy nie mówią o przemocy ekonomicznej i o przemocy ze strony byłego partnera lub współmałżonka, z którym ofiara nie mieszka.

3. Jako kraj członkowski Unii Europejskiej dysponujemy nowymi wskazówkami w postaci przyjętej w czerwcu 2019 r. Dyrektywy dotyczącą równowagi w życiu zawodowym i prywatnym (*work-life balance*).

Europejskie standardy mówią teraz, że urlop rodzicielski to minimum cztery miesiące, z czego dla matki dwa miesiące, a resztą rodzice mogą się podzielić. W Polsce takie rozwiązania prawne już są, trzeba jednak wcielać je w życie. Dyrektywa zobowiązuje także do wprowadzania nowych elastycznych rozwiązań dla rodziców, np. pracy w mniejszym wymiarze, w godzinach

Panel o prawach kobiet, Kongres Praw Obywatelskich w 2018 r.
Mikrofon trzyma Sylwia Spurek, ówczesna zastępczyni RPO.
Fot. Marcin Kluczek/BRPO

ustalonych indywidualnie z pracodawcą oraz możliwości pracowania na odległość. Dotyczy to obojga rodziców, bez względu na płeć, przynajmniej do ósmego roku życia dziecka.

4. Mamy nowe przepisy dotyczące miejsc do karmienia i przewijania dziecka w miejscach publicznych.

W nowo powstających dużych (powyżej 1000 m2) budynkach gastronomii, handlu lub usług, a także na dużych stacjach paliw (powyżej 100 m2) powinno znajdować się oddzielne, a więc dostępne także dla ojców, pomieszczenie do karmienia i przewijania dzieci.

5. Udało się skutecznie bronić przed sądami prawa matek do karmienia piersią w miejscach publicznych – jak w sprawie pani Liwii wyproszonej z restauracji.

Do tej sprawy przyłączył się RPO[51]. Argumentował – skutecznie – że doszło tu do naruszenia zasady równego traktowania ze względu na płeć (macierzyństwo).

51 https://www.rpo.gov.pl/pl/postepowania-strategiczne-rpo/dyskryminacja-matki-karmiacej-w-dostepie-do-uslug

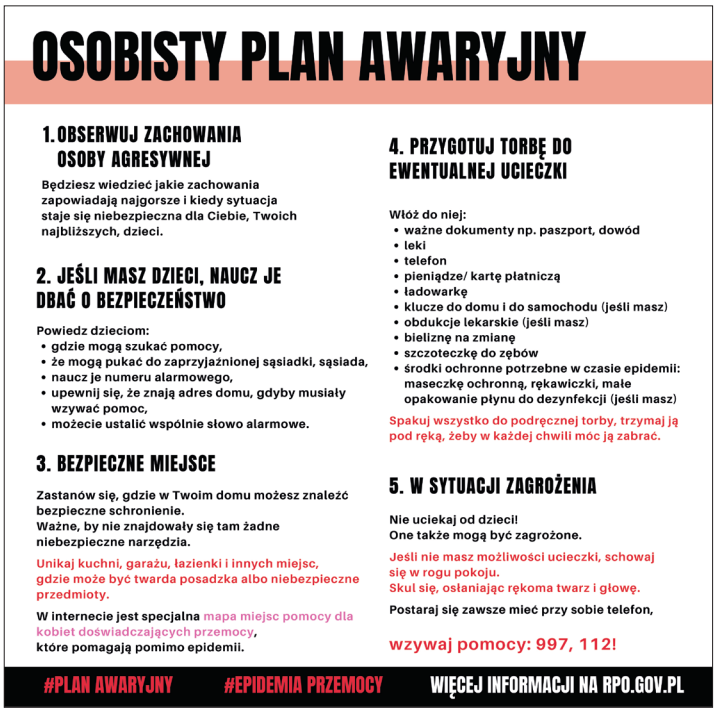
Co jest do zrobienia?

1. **Trzeba skutecznie wdrożyć nowe przepisy o natychmiastowej izolacji sprawcy przemocy od ofiary.**

Samo ich przyjęcie nie wystarczy – skuteczne stosowanie jest zadaniem dla tysięcy osób. Problem przemocy w rodzinie zaostrzył się w czasie epidemii koronawirusa. Kiedy tuż przed Wielkanocą 2020 r. RPO we współpracy z Centrum Praw Kobiet, Fundacją Feminoteka i Ogólnopolskim Pogotowiem dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia" Instytutu Psychologii Zdrowia (IPZ) przygotował krótki poradnik na ten temat, na Facebooku obejrzało go w Święta ćwierć miliona osób. Poradnik „Osobisty plan awaryjny" powstał zanim Sejm przyjął przepis o izolacji sprawców przemocy.

2. **Trzeba wprowadzić edukację antydyskryminacyjną w szkołach.**

Stereotypowe przekonania dotyczące płci szkodzą wszystkim, uderzając w godność, a także niejednokrotnie pozbawiając możliwości realizacji swoich pasji czy aspiracji życiowych.



Facebookowy poradnik RPO, jak radzić sobie z przemocą domową, kiedy koronawirus zamknął ofiary i sprawców w jednym domu, miał w ciągu kilku dni 250 tys. odsłon.

NIE JESTEŚ SAMA, NIE JESTEŚ SAM!

Poznaj swoich sojuszników:

Rozmawiaj z rodziną, sąsiadami i znajomymi o sytuacji w Twoim domu.

Opracuj wspólnie z nimi strategię postępowania na wypadek, gdybyś potrzebował/a ich pomocy.

Pomocne może się okazać ustalenie słowa awaryjnego - jeśli go użyjesz, będą wiedzieli, że pilnie potrzebujesz pomocy.

Spróbuj wypełnić poniższą listę, osób do których możesz zadzwonić po pomoc:

- Przyjaciel/ciółka: .....
- Osoba z rodziny: .....
- Dzielnicowy/a: .....
- Zaufany nauczyciel/ka ze szkoły dziecka: .....
- Zaprzyjaźniony sąsiad/ka: .....
- Kolega/koleżanka z pracy, któremu ufasz: .....
- Organizacja społeczna, która pomaga: .....
- Lekarz/lekarka, który Cię zna: .....
- (Jeśli masz) prawnik/prawniczka: .....

Nie możesz liczyć na wsparcie najbliższych?

Nie załamuj się! Czekają na Ciebie Specjaliści i Specjalistki z Organizacji Społecznych. Feminoteka wraz z Antyprzemocową Siecią Kobiet i działaczkami akcji Nazywam się Miliard/ One Billion Rising Poland stworzyły specjalną Mapa miejsc pomocy dla kobiet doświadczających przemocy: znajdziesz tam pomoc najbliżej Twojego domu!

#PLAN AWARYJNY #EPIDEMIA PRZEMOCY WIĘCEJ INFORMACJI NA RPO.GOV.PL

WAŻNE TELEFONY I ADRESY

OGÓLNOPOLSKI TELEFON DLA OFIAR PRZEMOCY W RODZINIE "NIEBIESKA LINIA"

800 12 00 02

czynny całą dobę

"NIEBIESKA LINIA IPZ"

22 668 70 00

codziennie 12:00 -18:00

Fundacja Feminoteka

888 88 33 88

czynny od poniedziałku do piątku w godz. 8.00-20.00

Centrum Praw Kobiet

(22) 621 35 37

telefon zaufania, 10:00-16:00, pomoc prawna i psychologiczna

600 070 717

interwencje, czynny też w święta

Jeśli boisz się, że ktoś może sprawdzać Twój telefon, zapisz numer w bezpieczny sposób np. *Przychodnia ...*

#PLAN AWARYJNY #EPIDEMIA PRZEMOCY WIĘCEJ INFORMACJI NA RPO.GOV.PL

3. Musimy wspierać organizacje pozarządowe.

Istotną rolę w udzielaniu profesjonalnego wsparcia kobietom odgrywają organizacje pozarządowe. Dziś kobiece organizacje są szykanowane i odcinane od funduszy. W przypadku Centrum Praw Kobiet oraz Lubuskiego Centrum Praw Kobiet BABA władze tłumaczyły to tym, że obie organizacje kierują ofertę pomocy wyłącznie do kobiet pokrzywdzonych przestępstwem. Ekspertki ONZ Ivana Radačić i Melissa Upreti po wizycie w Polsce napisały, że argumentacja ta świadczy „o głębokim braku zrozumienia koncepcji istotnej równości płci i obowiązków państwa w zakresie ochrony kobiet przed przemocą uwarunkowaną płcią, a ponieważ organizacje broniące praw kobiet mają ogromne wieloletnie doświadczenie w walce z przemocą uwarunkowaną płcią, ich wykluczenie z finansowania może osłabić cały system ochrony”[52].

4. Trzeba rozwiązać problem luki płacowej.

Jest ona konsekwencją nierówności, z którymi kobiety spotykają się w całym życiu zawodowym. Pomogłoby tu wprowadzenie prawnego obowiązku przejrzystości wynagrodzeń, które zaleciła Komisja Europejska 7 marca 2014 r., a także nałożenie na pracodawców obowiązku publikowania analiz wynagrodzeń[53]. Warto zauważyć, że „wykrywania i zapobiegania nieuzasadnionym różnicom w wynagrodzeniach i innych warunkach zatrudnienia kobiet i mężczyzn” znalazło się w programie wyborczym Prawa i Sprawiedliwości z 2019 r.[54].

5. Do zmiany jest stan, w którym kobiety na stanowiskach kierowniczych we władzach spółek skarbu państwa i komunalnych są w tak wielkiej mniejszości.

Kobiety nie są właściwie reprezentowane tam, gdzie podejmuje się najważniejsze dla obywateli i obywatelek decyzje. Potrzebna jest nam odpowiednia edukacja i kampanie świadomościowe, ale także zmiany prawne gwarantujące rzeczywistą równość płci w procesie wyborczym. RPO rekomendował „suwak”: na początkowych miejscach list wyborczych kobiety i mężczyźni powinni być umieszczani na przemian[55].

52 https://www.unic.un.org.pl/prawa-czlowieka/polska:-grupa-ekspertek-rady-praw-czlowieka-onz-ds-dyskryminacji-kobiet---wstepne-ustalenia/3251

53 5 marca 2020 r. Kongres Kobiet przedstawił projekt ustawy o obowiązku sprawozdawczym pracodawców jako podstawowym narzędziu likwidowania luki płacowej. Takie rozwiązanie stosowane jest m.in. w Wielkiej Brytanii.

54 http://pis.org.pl/files/Program_PIS_2019.pdf

55 https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport o biernych prawach wyborczych kobiete%2C 2018.pdf

6. **Trzeba poprawić ochronę praw reprodukcyjnych kobiet.**

Kobiety skazuje się często na znoszenie bólu porodowego jako „naturalnego", choć dziś mało kto decyduje się na „naturalne" wyrwanie zęba. Ze skarg do RPO wynika, że to, jak przebiega poród, do jakiej pomocy ma prawo kobieta ciężarna i matka, zależy od miejsca zamieszkania. I jest tak, mimo że to świadczenie medyczne wynikają z ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży[56].

7. **Potrzebna jest lepsza ochrona prawna przed molestowaniem seksualnym.**

Skalę tego typu zdarzeń pokazują raporty: „Doświadczenie molestowania wśród studentek i studentów. Analiza i zalecenia", „Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w służbach mundurowych. Zalecenia RPO" oraz raport Komitetu Dialogu Społecznego Krajowej Izby Gospodarczej „Branża hostess w Polsce. Omówienie głównych problemów i kontrowersji" [57].

8. **Skoro mamy Dyrektywę dotyczącą równowagi w życiu zawodowym i prywatnym (*work-life balance*), trzeba zacząć ją wdrażać.**

Uczestniczka i uczestnik II Kongresu Praw Obywatelskich oglądają relację graficzną z panelu „MeToo rok później", grudzień 2018 r.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

56 Tamże.

57 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/przeciwdzialanie-mobbingowi-i-dyskryminacji-w-sluzbach-mundurowych

Polityka nie jest na kobiecą głowę

Badania „Kobiety w wyborach a mechanizmy antydyskryminacyjne – stan aktualny i prognozy na przyszłość”

Dlaczego kobiet nie ma w polityce? Dlaczego polityczki są w mniejszości w kolegialnych organach władzy? Być może wyjaśnieniem jest przesunięcie przekonań społecznych w kierunku konserwatywnym. Ludzie podkreślają dziś częściej odmienną – wobec mężczyzn – rolę społeczną i obywatelską kobiet, ich odmienne preferencje, zainteresowania i zdolności.
Takie wyniki przyniosły badania Kantar Public na zamówienie RPO[58].

Analizując postawy obywateli odnotowane w tych badaniach, eksperci Uniwersytetu SWPS mogli się odwołać do analogicznego badania z 2009 r. Wtedy respondenci uważali, że kobiet i mężczyzn nie różni ani wiedza (71% wskazań), ani odporność na stres (62%) czy zainteresowania (76%). Można więc było sądzić, że faktyczny wzrost kompetencji publicznych kobiet jest już powszechnie dostrzegany. Teraz badani mieli podobne poglądy, ale częściej wybierali odpowiedź „raczej”. I to jest pierwszy sygnał zmiany.

Drugą mocno widoczną tendencją był wzrost poglądów konserwatywnych, upatrujących przyczyn słabszej obecności kobiet w polityce w ich wewnętrznych przekonaniach i powinnościach, wynikających z odrębnej roli społecznej i obywatelskiej.

Prawie dwukrotnie wzrosła liczba osób zgadzających się z twierdzeniami, że „kobiety nie powinny angażować się w politykę,

58 Raport z badania *Bierne prawa wyborcze kobiet*. 20.11.2018, Kantar Public na zlecenie RPO, 2018 r. (między I a II turą wyborów samorządowych) na reprezentatywnej próbie kwotowo-losowej 18+ (N=1052). https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport o biernych prawach wyborczych kobiet 2018.pdf

Notatka graficzna z panelu „Kobieta jako (nie) pełnosprawna obywatelka" na I Kongresie Praw Obywatelskich w 2018 r. Autorką notatki jest Dorota Kostowska z duetu THeINKERS.

to nie ich rola" (z 15 do 33%) oraz, że „kobiety obawiają się, że poprzez udział w polityce staną się mniej kobiece" (z 14 do 36%).

Znacząco wzrosła również grupa twierdząca, że „kobiety mają inne obowiązki obywatelskie niż mężczyźni" (z 29 do 50%), oraz, że „mniej znają się na polityce" (z 24 do 37%).

Z drugiej strony, częściej pojawiają się odpowiedzi wskazujące na społeczne przyczyny wykluczenia kobiet:

- z 28 do 45% wzrósł poziom akceptacji twierdzenia „kobiety są wychowywane w sposób zniechęcający je do polityki", a z 36 do 48% że „kobiety zniechęca do polityki funkcjonowanie negatywnych poglądów o kobietach u władzy, boją się negatywnej reakcji otoczenia".
- Nadal dwoma najczęściej podawanymi przyczynami niskiego odsetka kobiet w polityce pozostają wyjaśnienia kulturowe, oparte na utrwalonych wzorcach: blokowanie wejścia w przestrzeń polityczną przez mężczyzn (spadek z 65 do 57%) oraz nierówny podział obowiązków w domu, po 58% w obu badaniach.
- Statystycznie istotne różnice między odpowiedziami kobiet i mężczyzn wystąpiły tylko w przypadku dwóch pytań. Kobiety znacznie rzadziej (31%) niż mężczyźni (43%) uważają, że polityka jest zbyt skomplikowana dla kobiet, a także, że kobiety nie powinny angażować się w politykę, ponieważ to nie jest ich rola (29 do 38%).

Zbieżność odpowiedzi kobiet i mężczyzn – poza tymi dwoma przypadkami – wskazuje na powszechność opinii odnoszących się do zróżnicowania ról płciowych. Nie zaobserwowano również różnic ze względu na przynależność do grupy wiekowej lub wykształcenie.

System kwot

Systemy kwotowe są powszechnie stosowanym narzędziem antydyskryminacyjnym, mającym na celu zwiększenie obecności grupy mniejszościowej lub z innych przyczyn niedoreprezentowanej w danej dziedzinie życia. Najbardziej znaną dziedziną zastosowania systemów kwotowych są mechanizmy

Brak wiedzy o kwotach wpływa na poglądy badanych.

zwiększające udział kobiet w polityce. Od 2011 r. przedstawiciele obu płci muszą mieć na liście wyborczej minimum 35% miejsc.

Po siedmiu latach od jego wprowadzenia do ordynacji wyborczej, co drugi badany i badana (płeć nie ma znaczenia) deklaruje, że o kwotach nie słyszał/a i nie wie, w jakich wyborach są stosowane. Większość pozostałych nie potrafi poprawnie oszacować, ile jest kobiet w Sejmie, czy w samorządach lokalnych.

Kiedy jednak ludzie pytani są o wprowadzenie mechanizmów wyrównujących szanse wyborcze kobietom, okazuje się, że za jakąś formą kwot jest co drugi badany (ponad 50% stanowią zwolennicy mechanizmu kwotowego, z czego około 35% opowiada się za wprowadzeniem parytetu na listach, a więc silniejszego uregulowania niż obecnie obowiązujące. Tylko niecałe 30% osób twierdzi, że prawo nie powinno regulować minimalnego odsetka dla każdej z płci na liście).

Z tych wyników badacze wyciągają wniosek, że brak wiedzy o kwotach wpływa na poglądy badanych. Ludzie nie znają przepisów, a – co charakterystyczne – najlepiej rozumieją pojęcie „parytet" (i to rozwiązanie ma największe poparcie).

Ze względu na brak od lat publicznej dyskusji na temat wyrównywania szans wyborczych kobiet, opinie na temat mechanizmów mających temu służyć mają podłoże raczej emocjonalne, niż zakorzenione w preferencjach i interesach jednostek.

Kryteria wyboru kandydata i kandydatki

Badani poproszeni zostali o wskazanie trzech najważniejszych dla nich kryteriów przy wyborze wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (chodzi o wybory według ordynacji większościowej, na listach mogło nie być kobiet).

Najważniejszymi kryteriami dla badanych okazały się: program kandydata (47% wskazań) oraz doświadczenie (41%), a w mniejszym stopniu środowisko polityczne kandydata (23%), osobista znajomość kandydata (17%) i jego wykształcenie (12%). Najrzadziej wskazanym powodem (4%) była płeć kandydata. Nie zaobserwowano różnic statystycznych pomiędzy odpowiedziami kobiet i mężczyzn.

Na kobiety zagłosował co szósty ankietowany i ankietowana. Kobiety i mężczyźni wybierali tak samo – mężczyzn. Czynnikiem różnicującym nie okazało się wykształcenie, ale wiek i aktywność zawodowa.

Mężczyzn wybierają przede wszystkim wyborcy najstarsi i najmłodsi (tylko 12% osób w wieku 18-27 lat głosowało na kobiety; w wieku 58-67 lat – 11%, powyżej 68 lat – 9%).

Na kobiety głosowały częściej osoby aktywne zawodowo (20%) i rolnicy (29%, co badacze tłumaczą tym, że na terenach wiejskich startuje więcej kandydatek i mają one silniejszą pozycję niż średnio w kraju).

Najczęściej na kandydowanie w wyborach decydowały się kobiety, które już pełniły stanowiska kierownicze w swoim zawodzie. I tu docieramy do pytania o dostępność stanowisk kierowniczych dla kobiet. Kółko się zamyka.

Wiecie, co przeżywa ojciec odcięty od kontaktu z dzieckiem?

Tomasz Łazicki z Łomży

Pan Tomasz Łazicki przyszedł na spotkanie z RPO w Zambrowie w kwietniu 2019 r. Nie był sam – na podlaskie spotkania z Rzecznikiem przychodziło tamtej wiosny bardzo wielu ojców, którzy mieli kłopoty z kontaktami z dziećmi po rozwodzie. Byli związani z ruchem ojcowskim, niektórzy odwoływali się do wartości narodowych, mieli na sobie patriotyczną odzież. Inni mówili: małżeństwo w małych, tradycyjnych społecznościach jest ryzykowne. Lepiej się nie żenić, a dbać o dzieci (bo w przypadku prawdopodobnego w dzisiejszych czasach rozwodu stracą prawo do kontaktu z dziećmi) ...

Tomasz Łazicki[59]: – Przyjechaliśmy na to spotkanie w Zambrowie z różnych miejsc Podlasia. Znamy się i pomagamy w sprawach o dzieci. Problemem ojców jest odcięcie od dziecka; jak matka się uprze, to ojciec może dziecka nie zobaczyć, choć za niepłacenie alimentów może pójść siedzieć. Takie mamy prawo.

Skończyłem Szkołę Praw Człowieka prowadzoną przez Fundację Helsińską kilkanaście lat temu, stąd mam elementarną wiedzę.

Statystyki podają, że co trzeci ślub kończy się rozwodem, a ponad 95% dzieci po rozwodzie/rozstaniu przebywa z matkami, to jest ponad 3 mln dzieci.

U nas, w tych biedniejszych regionach kraju jak Podlasie, ludzie od dawna wyjeżdżali do pracy za granicę. Z jednej strony to nie sprzyja trwałym związkom. Z drugiej – ludzie poznali też inną kulturę – ojcowie

59 Rozmowa 19 marca 2020 r., autoryzowana 31 marca 2020 r.

Ludzie od dawna u nas wyjeżdżali do pracy za granicę. To nie sprzyja związkom. Poznali też inną kulturę. Że ojciec wychowuje, a nie tylko dostarcza kasy.

uczą się innej roli. Że ojciec wychowuje, a nie tylko dostarcza kasy.

A polskie prawo tego nie zauważa, zasadą niepisaną jest: „dla dziecka najlepsza jest matka, a ojciec ma tylko płacić".

A jak jest sprawa przed sądem rodzinnym, to naprzeciwko ojca staje najczęściej sędzia-kobieta i adwokatka-kobieta. Protokolantka jest kobietą, kuratorka, biegłe z opiniotwórczych zespołów specjalistów sądowych i sprzątaczka też. Dlatego my zabiegamy, żeby w sprawach rozwodowych i o separacji, gdzie orzeka skład trzyosobowy, był choć jeden mężczyzna.

Druga rzecz – żyjemy w małych społecznościach. Jak adwokatka matki zna się z sędzią, to naprawdę może być źle.

Dlatego ojcowie organizują się, żeby być razem na rozprawie, żeby pilnować sprawy – przyjeżdżamy jako „osoby zaufania" strony lub publiczność. Bywają z tym problemy, sądy boją się jawności. W Ostrołęce na sprawę kolegi ochroniarze mnie nie wpuścili do sądu. Zrobiła się rozróba, policja przyjechała. Złożyliśmy potem skargę i w toku postępowania ochroniarze przyznali, że dostali zakaz wpuszczania od prezesa sądu. Sprawa cały czas się toczy. Gdziekolwiek się nie napisze – nawet do Prokuratury Krajowej – to zawsze wróci na dół, do tej jednostki, która sprawę na początku zlekceważyła.

Inny przykład: kolega opiekuje się córeczką. Przejął ją od matki w trakcie jej imprezy alkoholowej, gdzie dziecko było też bite. W tej rodzinie toczy się kilkanaście spraw okołorozwodowych, a kolegę na prawnika nie stać, bo mało zarabia i ma rodzinę na utrzymaniu. Za to tamta strona – matka i rodzina – mają adwokatów z koneksjami w sądach. Ma to taki skutek, że jak kolega składa wniosek, to dostaje bardzo odległe terminy. Gdy druga strona poszła do sędziego, to sprawa została wyznaczona w 7 dni, co nawet narusza terminy doręczeń. Ale jak kolega zareagował i zgłosił, że coś jest nie tak, to sąd powiedział, że się po prostu pomylił. Tak to wygląda.

Sprawom rozwodowym towarzyszą dodatkowo bardzo silne emocje. Ludzie tracą rozum, chcą sobie dopiec. Konflikty często podsycane są przez adwokatów. Zapewniają, że dowiedzenie winy gwarantuje alimenty nie tylko na dziecko, ale i na byłego partnera.

Elementem strategii adwokackiej jest przejęcie dziecka. Zanim sąd wyda wyrok o opiece, to jedna ze stron może wnieść o postanowienie o zabezpieczeniu. Wtedy sąd decyduje najczęściej, że dziecko ma pozostać z tym rodzicem, z którym ono aktualnie jest. Zanim dojdzie do wyroku, dziecko nie chce już się z ojcem widywać, zwłaszcza jak rodzina matki nad tym popracuje. Psycholog jako biegły wyznaczony przez sąd wydaje zaświadczenie/opinie, że dziecko boi się ojca, że nie chce z nim mieszkać – i po sprawie. Badania w ośrodkach typu OZSS są tajne, nie można ich nagrywać, utrwalać, nie wiadomo, o co i jak pytano dziecko, nie można ich przebiegu skonsultować z innym biegłym. Rodzic nie może widzieć ani słyszeć dziecka w trakcie tzw. „badań".

Konflikt miedzy rodzicami jest już na tym etapie tak wielki, że ojciec próbujący zobaczyć dziecko może mieć sprawy za nachodzenie, za stalking, nękanie, mimo iż teoretycznie obowiązuje art. 113 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, który mówi, że niezależnie od władzy rodzicielskiej rodzice oraz ich dziecko mają prawo i obowiązek utrzymywania ze sobą kontaktów.

Znam historię ojca, który był w konflikcie z matką dziecka, ona biła dziecko, a on bał się, że mu to dziecko odbierze. Wywiózł je do Szwajcarii, i poprosił o azyl. Przepisów dokładnie nie znał. Istnieje Konwencja Haska gwarantująca powrót dziecka. Dziecko wróciło do matki, a on wyrokiem sądu dostał wieloletni zakaz kontaktów. Jednocześnie należy zauważyć, że dziecko też dostało taki sam wyrok – wieloletni zakaz kontaktów z ojcem. Przecież oni nigdy nie odbudują więzi.

Potem są alimenty – kolejne piekło.

Kolega ma 900 zł renty, a dostał alimentów 3100 zł. Bo zanim poszedł na rentę, miał gospodarstwo rolne i dochody, i zdaniem matki (oraz sądu) nadal ma z czego płacić. Ponieważ w sądzie liczą się tzw. zdolności zarobkowe. Często słychać „może pan sobie dorobić przecież".

To wszystko można by zmienić, gdyby były tabele alimentacyjne i alimenty ustawowe. Byłoby wiadomo, że na dziecko – z uwzględnieniem kosztów życia, które się automatycznie waloryzuje – należy się tyle a tyle. Chcesz więcej, walcz, ale zastanów się, czy jest sens. To by też odciążyło sądy – byłaby jedna sprawa albo nawet wystarczyłaby mediacja.

Są też inne bezsensowne rozwiązania prowadzące do konfliktu. Matka, która wnosi o podwyższenie alimentów, jest w sądzie zwolniona z opłat. Ojciec, który wnosi o obniżkę – musi wnieść opłatę. A sprawa o stwierdzenie wygaśnięcia obowiązku alimentacyjnego jest normalną sprawą cywilną, opłata wynosi 5% wartości sporu (jeśli wartość jest powyżej 20 tys.).

Za niepłacenie alimentów mamy zagrożenie więzieniem już po trzech miesiącach (art. 209 KK). A za utrudnianie i uniemożliwianie kontaktu dziecka z drugim rodzicem – nie ma kary. A jak niepłacenie alimentów jest określane przemocą ekonomiczną, tak odcinanie dziecka od rodzica i rodziny jest przemocą psychiczną. Określono to zresztą w procedurze Niebieskiej Karty.

Niewykonywanie wyroku sądu rodzinnego o kontaktach dziecka z drugim rodzicem nie jest u nas obarczone sankcją karną. Na Zachodzie, gdzie szybko i stanowczo reaguje się na izolację dziecka do rodzica, w praktyce nie dochodzi do takich przypadków.

Raz udało się nam doprowadzić do tego, że sąd zasądził tysiąc złotych za każdy dzień zwłoki w kontakcie dziecka z ojcem. I dacie wiarę? Po trzech dniach dziecko, które przez domofon płakało, że się ojca boi, normalnie do niego wyszło.

Duży problem jest z akcjami ogólnopolskimi tzw. *Child Alert.*

Nasze, ojców, doświadczenie jest takie, że kiedy matka zgłosi „porwanie dziecka", uruchamiana jest procedura pościgowa bez sprawdzania, czy ojciec nie ma prawnych podstaw do zabrania dziecka. Była taka sprawa z Białegostoku, matka zabrała dziecko z Niemiec, ojciec – mając wyrok tamtejszego sądu próbował je odzyskać. Ale nikt tego nie sprawdzał. Ogłosili alarm. Sam się znalazłem w środku tego, jako działacz ruchu ojcowskiego. Bo samochód, którym dziecko zostało zabrane od matki w Białymstoku, był wypożyczony w Łomży, a ja jestem z Łomży. No to mnie sprawdzali jako będącego „w kręgu zainteresowania". Świadczy to o nastawieniu służb.

Kolejny przykład jest z Radomia z *Child Alertu*, gdzie – zdaniem ojca – dziecko było bite, ojciec miał jednocześnie utrudniane kontakty. Gdy przejął opiekę, by zbadać syna, rozpętano ogólnopolską nagonkę, ojca aresztowano (emerytowanego oficera policji!), sprawa toczy się do dziś.

Spotkanie regionalne w Zambrowie. Na pierwszym planie grupa rodziców.

– Jak się państwo organizowaliście?

– Najpierw robiliśmy to centralnie. Mamy nawet inicjatywę ustawodawczą, by wprowadzić przepisy o alienacji rodzicielskiej (druk senacki nr 63). Jednym z inicjatorów był poseł poprzedniej kadencji Paweł Skutecki. Był posłem od Kukiza, w zeszłym roku startował z ramienia Konfederacji, niestety nie dostał się do Sejmu.

Teraz głównie działamy lokalnie. Tak się łatwiej porozumieć, pilnować spraw w sądach. Współpraca polega na wymianie informacji, uczestnictwie w sprawach sądowych. Bo najważniejsze jest wzajemne wspieranie się. Ojcowie próbują protestować – czy to pod sądami, czy w Warszawie. Ale to nikogo nie interesuje.

Mamy kontakty z organizacjami brytyjskimi – no bo część ludzi przebywa za granicą.

Jak ojciec przegrywa, zazwyczaj odchodzi z ruchu, ale pojawiają się nowi. Jak człowiek przegrywa przed sądem sprawę o dziecko, zaczyna wieść życie na krawędzi. Płaci alimenty, o ile zdoła, a reszta…

– Co by pomogło jeszcze poza tabelami alimentacyjnymi i przepisami o alienacji?

– Opieka naprzemienna. Mówią, że jest niemożliwa, bo rodzice mogą mieszkać w różnych miastach. Ale przecież na ogół mieszkają w jednym. Że dziecko nie powinno się przeprowadzać w kółko i krążyć między dwoma domami? To się daje ułożyć, można się porozumieć – jeśli tylko spór się za bardzo nie nakręci.

– Pełnomocnik dziecka przy rozwodzie?

– To dobry pomysł, ale umrze w praktyce. To już poniekąd jest stosowane, bo jeśli przy rozwodzie jest sprawa karna, to dziecko ma kuratora z urzędu. Ale to najczęściej prawnik. Nie interesuje się sprawą, mało mu za to płacą, zazwyczaj przyjmuje stanowisko matki, a nie dziecka. Ale gdyby w to weszły organizacje pozarządowe, mediatorzy, osoby które realnie by broniły interesu dziecka, chociażby prawa do kontaktu z obojgiem rodziców, to kto wie?

Rozwiązań naprawdę jest wiele, a my ciągle otwarte drzwi wyważamy. Wystarczy to, co wypracowano w państwach Europy Zachodniej. U nas jednak zamiast dociec przyczyny, stale próbuje się walczyć ze skutkami przez zaostrzanie kar, najczęściej ojcom, dozory elektroniczne, pomysły na zabieranie prawa jazdy, kary więzienia – to absurdy prawne. Naprawdę szkoda mi dzieci.

Musimy walczyć, choć to nierówna walka.

Problemów rodzin w kryzysie dotyczy też rozmowa zamieszczona w rozdziale o art. 48 Konstytucji.

ART. 34

Obywatelstwo polskie

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.

Jako obywatele polscy mamy prawo do korzystania ze wszystkich praw i wolności zapisanych w Konstytucji. To znaczy, że mamy prawo się o te prawa i wolności upominać.

Dziś obywatelstwo Rzeczypospolitej jest jednocześnie obywatelstwem Unii Europejskiej – marzeniem milionów ludzi na świecie. Konstytucja definiuje to obywatelstwo tak, jak to musi być w kraju, który wędrował po mapie, znikał, zmieniał nazwy, był okupowany.

Dziecko nabywa je z urodzenia. Inni mogą – zgodnie z ustawą z 2012 r. – wystąpić o to do wojewody (o ile np. odpowiednio długo mieszkają w Polsce, mają źródło dochodów, ewentualnie są w związku małżeńskim z obywatelem polskim – sam ślub automatycznie nie daje obywatelstwa). W końcu obywatelstwo może nadać Prezydent i tu już nie ma żadnych warunków.

Obywatelstwo można też przywrócić – poprzednie przepisy zakładały bowiem, że traci się je, przyjmując obywatelstwo innego kraju albo dalej mieszkając na terenach, które przestały być Polską, wreszcie – zrzekając się polskiego obywatelstwa w imieniu swoim i dzieci. Te przepisy ustaw z 1920, 1951 i 1961 r. opowiadają historię zmian granic, wywózek, zmuszania do przyjmowania obcego obywatelstwa, wyrzucania z kraju – jest w nich dramat polskiej historii XX wieku i mnóstwo ludzkiej krzywdy. Przez wiele lat państwo polskie próbowało je naprawić, przywracając polskie obywatelstwo potomkom tych, którzy stracili je nie z własnej woli.

DZIECI BEZ OBYWATELSTWA

Dziś stoi przez nami zupełnie nowy problem: Rzeczpospolita odmawia uznania obywatelstwa nie wygnańcom czy dzieciom ofiar wywózek, ale dzieciom tych swoich obywateli, których życiowych wyborów nie akceptuje. A chodzi o pary żyjące w jednopłciowych związkach, w innych krajach tej samej wspólnoty wartości demokratycznych, w których osoby tej samej płci mogą stać się legalnie rodzicami. Dzieci, które w zagranicznym akcie urodzenia mają za rodziców osoby tej samej płci, nie mogą uzyskać polskich dokumentów tożsamości i numerów PESEL. Choć jako dzieciom obywateli Polski należą im się one z mocy prawa. Bez paszportu albo dowodu osobistego nie mogą przemieszczać się po Unii Europejskiej, bez numeru PESEL nie mają dostępu do żłobków, przedszkoli, publicznej służby zdrowia – wszystkich usług, przy których PESEL jest wymagany.

Co się w Polsce udało?

Mamy Kartę Polaka – dokument potwierdzający przynależność do narodu polskiego, który osoba bez polskiego obywatelstwa, ale deklarująca przynależność do polskości, może otrzymać. Ustanowiono ją Ustawą o Karcie Polaka z 7 września 2007 r.

Co jest do zrobienia?

1. **Trzeba poprawić realizowanie zobowiązania wynikającego z Karty Polaka.**

We wrześniu 2018 r. NIK przedstawiła informację o wynikach kontroli przyznawania Karty Polaka za wschodnią granicą RP: oczekiwanie na rozmowę z konsulem w sprawie Karty może trwać ponad rok, bo urzędy konsularne na Wschodzie nie są właściwie przygotowane do obsługi rosnącej liczby wniosków o jej przyznanie.

2. **Trzeba zapewnić prawa polskich dzieci ze związków jednopłciowych**

(*wspominałyśmy już o tym przy okazji prawa do równego traktowania, chcemy jednak omówić ten problem szerzej przy okazji art. 72 o prawach dzieci*).

3. **Trzeba uregulować problem bezpaństwowców.**

Chodzi o około 500 osób, które żyją w Polsce od lat, nawet się tu urodziły, czują się Polakami – ale obywatelstwa nie dostaną, bo ich rodzice żadnego obywatelstwa nie mają[60]. To głównie przybysze z dawnego ZSRR i byłej Jugosławii. Ich kraje przestały istnieć, więc i paszporty utraciły ważność. Od lat 70. mieszka też w Polsce grupka Palestyńczyków. Są również uchodźcy, który wnoszą o prawo pobytu w Polsce, ale nie mają jak udowodnić obywatelstwa w kraju, z którego pochodzą (choć akurat te państwa istnieją)[61].

4. **Nie rozliczyliśmy też czarnej karty Marca 1968 roku, kiedy do wyjazdu bez prawa powrotu do kraju zmuszono ponad 13 tys. osób.**

Nie działa tu mechanizm przywracania obywatelstwa, bo wygnani podkreślają, że nigdy się polskiego obywatelstwa nie zrzekali.

Jak mówili uczestnicy debaty zorganizowanej przez RPO w 50. rocznicę Marca '68[62], polskie placówki dyplomatyczne z inicjatywy prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego zaczęły po latach zgłaszać do emigrantów apel o składanie wniosków o potwierdzenie obywatelstwa. Kilkaset osób z tego skorzystało. Ale w świetle orzecznictwa okazało się potem, że ci ludzie, nie tracąc obywatelstwa, drugi raz je dostali. Jedna z takich osób w Naczelnym Sądzie Administracyjnym uzyskała wyrok, że nigdy nie straciła polskiego obywatelstwa. Z kolei Sąd Najwyższy wypowiedział się, że nie można było gremialnie pozbawiać obywatelstwa wszystkich, którzy w 1968 r. deklarowali chęć wyjazdu do Izraela. Wszyscy oni naprawdę nadal są obywatelami Polski.

60 Kolejne wystąpienie RPO w tej sprawie, z 2020 r.: https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-pyta-mswia-o-ratyfikacje-konwencji-dotyczacych--praw-bezpanstwowcow

61 Mapping STATELESSNESS in Poland, UNHCR, September 2019, https://www.refworld.org/docid/5da58e7e4.html

62 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/adam-bodnar-o-marcu-1968-przemoc-fizyczna-symboliczna-psychiczna-i-ekonomiczna-na-wielka-skale

ART. 35

Prawa mniejszości narodowych

1. Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury.

2. Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.

Państwo narodowe mamy dopiero od 100 lat, nasi przodkowie żyli w świecie wielokulturowym i wieloetnicznym. Polska jest tą częścią Europy, którą Timothy Snyder nazwał „skrwawionymi ziemiami" – ofiarą Holocaustu, wywózek, mordów i przesunięcia granic. To Hitler i Stalin sprawili, że staliśmy się praktycznie krajem bez mniejszości. W PRL ta jednorodność była uznawana za wartość. Konstytucja wyraźnie pokazuje inną perspektywę – podkreśla prawa mniejszości narodowych i etnicznych do potrzymania swoich tradycji. Mówi też, że mają one prawo do rozwoju. Nie są obiektem pomocy państwa, ale współtworzą je i kulturę narodową. Są u siebie. To polscy obywatele.

I Kongres Praw Obywatelskich podkreślił: zamykanie się i pogrążanie w „naszości" jest zagrożeniem dla wspólnoty.

Przyjęta w 2005 r. ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym tworzy właściwe ramy funkcjonowania społeczności uznanych w tej ustawie za mniejszości. Wskazuje, że mniejszości narodowe lub etniczne wiąże z Rzecząpospolitą co najmniej sto lat zamieszkiwania na jej terytorium. Mniejszość narodowa od etnicznej różni się jedynie tym, że członkowie pierwszej utożsamiają się z narodem zorganizowanym we własnym państwie. Mniejszościami narodowymi są więc m.in. Litwini, Ukraińcy, Niemcy, Białorusini, Żydzi, Rosjanie, Czesi, Ormianie i Słowacy. Mniejszości etniczne tworzą Tatarzy, Romowie, Karaimi, Łemkowie. Są też czujący swą wspólną identyfikację Kaszubi (posługują się językiem o statusie języka regionalnego). To są oczywiście kategorie nieostateczne, bo nie ma w nich miejsca np. na Ślązaków. Prawo nie zmieni jednak tego, jak ludzie się w Polsce określają narodowościowo – miejmy nadzieję, że za nimi nadąży.

Używamy tej listy po to, by wyjaśnić, że nie każdy, kto nie jest „etnicznym Polakiem" ale mieszka w Polsce, jest członkiem mniejszości narodowej lub etnicznej. Chińczycy, Wietnamczycy czy mieszkający w Polsce obywatele Ukrainy, ale też Francuzi, Grecy i Amerykanie są u nas przybyszami i gośćmi. Mniejszości są współgospodarzami i jako całe grupy uprawnione są do korzystania ze specjalnej pomocy państwa, aby ich kultura i jej rozwój był możliwy na tych samych zasadach co większości.

Co udało się osiągnąć?

Jeżdżąc po Polsce, RPO spotkał się (i my z nim) z przedstawicielami mniejszości: litewskiej w Sejnach, białoruskiej w Białymstoku i w Hajnówce, ukraińskiej w Przemyślu, łemkowskiej w Legnicy, kaszubskiej w Gdańsku, z Tatarami – w Kruszynianach. Spotykał się z Romami, był też w Wilamowicach na Śląsku. Zacznijmy od Wilamowic.

PRAWO DO JĘZYKA

Język wilamowski, którym jeszcze niedawno posługiwało się niewiele starszych osób, został uratowany dzięki zaangażowaniu lokalnej społeczności i naukowców (z wydziału Artes Liberales Uniwersytetu Warszawskiego pod kierownictwem dr hab. Justyny Olko[63]). Wilamowice zostały założone w XIII w. Po najeździe tatarskim książę oświęcimski sprowadził tu osadników z zachodu Europy. Posługiwali się własnym językiem, ale stale kontaktowali się z ludźmi mówiącymi po polsku. Tak powstał absolutnie unikalny język. W czasie II wojny światowej wilamowianie zostali uznani za Niemców, ci, którzy odmówili podpisania volkslisty, trafili do obozów koncentracyjnych. Po wojnie też byli prześladowani – część wywieziono na Ural, innych do więzienia i do obozów powojennych, w tym do Oświęcimia i Jaworzna. Represje ustały kilkanaście lat po wojnie, ale do dziś wspólnota Wilamowic składa się z rodzimych mieszkańców i potomków tych, którzy ich wysiedlali. Teraz kultura wilamowska jest wskrzeszana, ludzie uczą się języka przodków. Młodzi mają poczucie, że robią coś ważnego, jednocześnie czerpią radość z używania języka, którym mogą się porozumiewać ze swoimi babciami, dziadkami czy pradziadkami. To, co w regionie unikalne, budzi zainteresowanie i przyciąga turystów. To udany eksperyment, wyjątkowy w skali europejskiej czy nawet światowej, ponieważ wilamowski został uznany za język tak zagrożony, że przewidywano, iż nie przetrwa do 2000 r.[64].

Osoby posługujące się językami mniejszości żyją w całym kraju. Wprowadzenie tych języków ich jako języków pomocniczych pozwoliło na oficjalne posługiwanie się nimi w wielu gminach. Ustawa o mniejszościach narodowych pozwala tym wspólnotom samorządowym na wprowadzanie dwujęzycznych nazw osad i wsi oraz nazw ulic.

Jak to wygląda? W powiecie sejneńskim język litewski jako język pomocniczy został wprowadzony przez samorząd w 2006 r. W 2009 r. samorząd wprowadził 30 litewskich nazw dla wsi i osad. Także Kaszubi i Niemcy korzystają z prawa do podwójnych nazw miejscowości – dlatego dla Niemców tak trudnym doświadczeniem było wchłonięcie kilku gmin zamieszkałych przez tę społeczność do Opola. Decyzja została podjęta wbrew woli mieszkańców wyrażonej w konsultacjach i z naruszeniem procedur[65] – nie miał jej jednak kto zastopować. Podporządkowany rządowi Trybunał Konstytucyjny sprawę Opola po prostu umorzył...

63 https://www.uw.edu.pl/projekt-enghum-jako-success-story-komisji-europejskiej/

64 http://wspolnymianownik.pl/czytaj.php?s=wywiady&a=justyna-olko

65 Odpowiedź na interpelację nr 8555 w sprawie uchylenia rozporządzenia Rady Ministrów w części dotyczącej zmiany granic gm. Komprachcice, http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=21F17846http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=21F17846, Sytuacja w przyłączonych gminach w 2019 r. *Będzie kolejna zmiana granic Opola? Prezydent Arkadiusz Wiśniewski: Potrzebujemy zbliżenia do autostrady A4*, „Nowa Trybuna Opolska", 19 grudnia 2019 r., https://nto.pl/bedzie-kolejna-zmiana-granic-opola-prezydent-arkadiusz-wisniewski-potrzebujemy-zblizenia-do-autostrady-a4/ar/c1-14661901

PRAWO DO KULTURY

Działają stowarzyszenia, wydawane są publikacje, organizowane są wielkie święta – jak łemkowska Watra.

Jak wygląda prawo do własnej kultury? Mówił o tym w czasie debaty w Sejnach, poświęconej temu artykułowi Konstytucji, **Witold Liszkowski, wójt gminy Puńsk** (debatę z udziałem RPO Adama Bodnara prowadził Krzysztof Czyżewski z Fundacji „Pogranicze")[66]:

Mamy Dom Kultury Litewskiej i mamy też szkołę oraz aktywne społeczeństwo. Dlatego tradycja nie zanika. Wiem w stu procentach, że mniejszości narodowe – a zwłaszcza mniejszość litewska – są przykładem postaw obywatelskich. Pracując dla tego małego kręgu, małej ojczyzny, pracują też i tworzą wszystko w tym kraju, uczestniczą w wyborach i dyskutują o polityce.

Polska dorobiła się *Programu integracji społeczności romskiej*. Kolejny etap, na lata 2014-2020, został przyjęty przez rząd w 2014 r. Ma zwiększyć integrację społeczną Romów, ale nie poprzez doraźną pomoc, lecz trwałą poprawę sytuacji i przeciwdziałanie wykluczeniu (Romowie są największą a jednocześnie najbardziej marginalizowaną europejską mniejszością. 80% Romów w Europie żyje poniżej progu ubóstwa, co czwarte dziecko dorasta w gospodarstwie domowym, w którym co najmniej raz do roku doświadcza głodu).

Problem z *Programem romskim* w praktyce polega na tym, że nie wystarczy, o ile Romowie nie będą współgospodarzami swoich społeczności samorządowych. Konflikty między władzą lokalną a społecznością romską, niechęć ze strony większości mieszkańców gminy, która zwykle przekłada się na decyzje samorządowców, a także brak chęci porozumienia po którejkolwiek ze stron sprawiają, że władze samorządowe często nie są zainteresowane angażowaniem się w działania na rzecz Romów. I jest tak mimo tego (a może właśnie dlatego), że samorządy dostają z *Programu* pieniądze na edukację, aktywizację zawodową, ochronę zdrowia i poprawę sytuacji mieszkaniowej Romów[67]. Raport NIK ujawnił, że brak jest spójnych strategii działań na rzecz Romów na poziomie samorządowym.

Są jednak dobre przykłady, jak z panelu o pomocy Romom na III Kongresie Praw Obywatelskich: projekty realizowane w województwie łódzkim

66 Co zapisano w Konstytucji. Debaty regionalne Rzecznika Praw Obywatelskich, https://www.rpo.gov.pl/pl/content/co-zapisano-w-konstytucji-debaty-regionalne-rzecznika-praw-obywatelskich

67 https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-dzialaniach-na-rzecz-spolecznosci-romskiej-w-malopolsce.html

zakończyły się sukcesem, doprowadziły do aktywizacji kobiet romskich[68]. Bardzo dobre efekty przynosi praca asystentów kulturowych, którzy wspierają edukację dzieci.

PRAWO DO EDUKACJI

Ważne jest też prawo do oświaty w języku mniejszości. „Najpierw kształci rodzina, później szkoła, później społeczeństwo, więc jakby łatwiej jest utrzymać tożsamość narodową" – tłumaczył w czasie debaty w Sejnach wójt Liszowski. Litwini nie chcą dodatkowych lekcji litewskiego, ale tego, żeby dzieci po prostu mogły się uczyć po litewsku.

Są z tym problemy, np. w 2018 r. wydawnictwo odpowiedzialne za dostarczenie świadectw odmawiało Litwinom druku dokumentu dwujęzycznego (MEN zaalarmowane przez Rzecznika, rozwiązało problem). Niemcy mają kłopot, bo jeśli uczą się po niemiecku jako mniejszość, to od 2019 r. język ten nie jest traktowany jako drugi język obcy – tak jak w przypadku innych uczniów wybierających języki nowożytne.

Polscy Ukraińcy zwracają uwagę na problem edukacji dzieci Ukraińców-migrantów. System oświaty inaczej traktuje dzieci należące do mniejszości narodowych i dzieci cudzoziemców przebywających w naszym kraju, zwłaszcza w zakresie podtrzymywania i rozwoju szeroko rozumianej tożsamości kulturowej. Przykładem tego jest choćby odmienny sposób naliczania subwencji oświatowej. Rosnąca liczba migrantów z Ukrainy wymusza jednak wypracowanie nowych rozwiązań, które umożliwiłyby dzieciom z tego państwa naukę języka ojczystego podobnie jak obywatelom polskim narodowości ukraińskiej.

Poważne kłopoty wszystkich mniejszości zaczęły się po zmianie podstaw programowych związanych z reformą edukacji: nie było podręczników w językach mniejszości. Skarżyła się na to mniejszość ukraińska, ale też białoruska, łemkowska i niemiecka. Jak ustalił RPO, z wydawania podręczników dla mniejszości narodowych wycofały się Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, a nikt inny nie zgłosił oferty. Dopiero wtedy MEN zrobiło rozeznanie wśród szkół wyższych i zawarło umowę z KUL. Podręczniki mają powstać w latach 2020-2022.

Problem z podręcznikami jest znakiem dużo poważniejszych negatywnych zmian.

PAŃSTWO STAWIA NA JEDNOŚĆ

Niestety, w ostatnich latach jakby przestaliśmy zauważać korzyści płynące z obcowania z bogactwem kulturowym. W polityce państwa dostrzec można zapowiedzi powrotu do polityki asymilacji, jaką prowadziła II RP i PRL. Coraz częściej „inność" postrzegana jest jako zagrożenie, a nie wartość. Przyzwala

68 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/panel/sesja-13KPO-systemy-wspierania-Romow-w-Europie

się na używanie w przestrzeni publicznej ksenofobicznych treści. Zatrważająca liczba przypadków mowy nienawiści, aktów przemocy wobec osób różnej narodowości czy pochodzenia etnicznego, celowego niszczenia miejsc pamięci ważnych dla mniejszości, to wszystko powoduje, że członkowie mniejszości obawiają się o swoje bezpieczeństwo[69]. O tym mówili Rzecznikowi członkowie społeczności polskich Ukraińców w czasie spotkań regionalnych na Podkarpaciu, m.in. w Przemyślu.

Co jest do zrobienia?

Najważniejsze postulaty dotyczące mniejszości wypracowały rzecznikowskie Kongresy Praw Obywatelskich w latach 2017-19.

1. Przeciwwagą dla niepokojących trendów jest upodmiotowienie mniejszości i edukacja.

Konieczne jest stworzenie realnej możliwości wpływania przez mniejszości na politykę państwa i działania władz, które ich dotyczą. Istniejące obecnie mechanizmy współpracy, jak chociażby Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych nie realizuje pokładanych w niej nadziei.

Wiele dobrych pomysłów, jak to robić, zostało wypracowanych lokalnie. Także nasza historia – historia państwa współtworzonego przez mniejszości, jest pełna dobrych wzorów.

Szkoła powinna uczyć, jak zróżnicowana jest Polska, jak złożona jej historia, tak, abyśmy mieli świadomość, że losy państwa polskiego kreowali także przedstawiciele mniejszości narodowych i etnicznych. Warto uwzględniać w finansowaniu projekty wspólne, w których mniejszości działają razem z większością, a poprzez nie wspierać wzajemne zrozumienie i współpracę.

2. Każda wspólnota, także mniejszościowa, ma prawo do własnej pamięci.

To znaczy, że może ją widzieć i upamiętniać inaczej niż polska większość. Dla Ukraińców i Łemków walki z UPA mogą być czym innym niż dla Polaków[70],

69 Wystarczy przypomnieć sprawy dewastacji miejsc ukraińskiej pamięci – przykłady opisane są w wystąpieniu RPO do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w marcu 2020 r. https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-zapewnic-ochrone-prawna-grobow-pomnikow-waznych-dla-mniejszosci-ukrainskiej

70 Oświadczenie Rzecznika Praw Obywatelskich z okazji 70. rocznicy Akcji „Wisła", https://www.rpo.gov.pl/pl/content/oswiadczanie-rpo-z-okazji-70-rocznicy-akcji-„wisla"

inaczej pamiętają powstanie sejneńskie Polacy i Litwini. Uczenie się spojrzenia z innej perspektywy jest wielką wartością.

Większość ma także własną historię do przepracowania: masowe burzenie cerkwi w II RP, Akcja Wisła, obóz w Jaworznie, pogromy – nie powinny być wstydliwie ukrywane, ale mogą stać się szczepionką przeciw szowinizmowi, nienawiści, krzywdzeniu innych.

3. By prawa mniejszości były respektowane, trzeba szanować prawo do nauki i praktykowania religii mniejszościowych.

W specjalnym raporcie z 2016 r. RPO wskazywał[71], że dostęp do lekcji religii mniejszościowych w szkole wyraźnie się poprawił, ponieważ od 2014 r. można organizować lekcje religii i etyki nawet na życzenie jednego ucznia. Nadal jednak zdarzają się kłopoty z dostępem do nauki religii mniejszościowych w szkole.

Więcej miejsca temu problemowi poświęcimy przy okazji art. 53 Konstytucji (wolność sumienia i wyznania).

71 *Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej,* https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zasada-rownego-traktowania-%E2%80%93-prawo-i-praktyka-nr-17-dostepnosc-lekcji-religii-wyznan

Co każdy może zrobić? (Nie)zapomniane cmentarze. Połóżmy gałązkę jedliny na opuszczonym grobie

Bez zrozumienia, jak naturalną rzeczą jest różnorodność, że każdy człowiek należy do mniejszości, nie da się wyprowadzić kraju z sytuacji, w której się znalazł. Sprawa cmentarzy jest tego odpryskiem.

Tadeusz Jacek Zieliński, prorektor Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej

Dramatyczna historia Polski sprawia, że dziś pomnikami naszej wielokulturowości są cmentarze. Wiele z nich jest zapomnianych, zdewastowanych. Takich miejsc widzieliśmy na naszej trasie wiele – pokazywali nam je ludzie, którzy rozumieli, że niszcząc przeszłość niszczymy też naszą teraźniejszość. To doświadczenie skłoniło RPO do zorganizowania w październiku 2019 r. konferencji – wspólnie z Chrześcijańską Akademią Teologiczną – na temat (nie)zapomnianych cmentarzy i tego, jak przywracać je pamięci.

Po spotkaniu powstała taka relacja

Nikt o tym nie myśli, robiąc zakupy, bawiąc się z dziećmi na placu zabaw, chodząc po lesie czy kupując działkę rekreacyjną. Tymczasem na (nie)zapomnianych cmentarzach buduje się drogi, budynki użyteczności publicznej, place zabaw, pastwiska… Spychacze usuwają nagrobki, by zrobić

Spychacze usuwają nagrobki z dziwnymi napisami, by zrobić miejsce pod budowę marketu, a zabytkowe płyty nagrobne wykorzystano do budowy cmentarnego śmietnika.

miejsce pod budowę marketu, 200-letni cmentarz znika z powierzchni ziemi w ciągu jednego dnia, a zabytkowe płyty nagrobne wykorzystano nawet do budowy cmentarnego śmietnika.

Przedstawiciele kościołów i związków wyznaniowych, władz publicznych, organizacji społecznych oraz studenci uczelni zastanawiali się, jak ratować stare cmentarze.

Podawali przykłady z całego kraju.

Gdy na cmentarzu stoją huśtawki

– Problem zaczyna się wtedy, kiedy ludzie nie mają już bliskich, którzy by się grobami opiekowali. I wtedy pozostali stają przed problemem – prawnym, ale też etycznym i filozoficznym – mówi rektor Akademii dr hab. Bogusław Milerski.

Praktyczny aspekt problemu zauważa RPO. – Nieczynne cmentarze są we władaniu różnych właścicieli, nie zawsze dbających o ochronę pamięci zmarłych. Zabytkowe pomniki są usuwane, aby zrobić miejsce dla nowych pochówków – mówi dr hab. Adam Bodnar. Podkreśla, że działania na rzecz ochrony cmentarzy są niezbędnym elementem systemu ochrony dziedzictwa kulturowego.

Tymczasem w **Maszewie** w Zachodniopomorskiem teren cmentarza żydowskiego został sprzedany pod market.

Niszczeją i są niszczone cmentarze w **południowo-wschodniej Polsce**, z której w ramach „Akcji Wisła" wysiedlono rdzennych mieszkańców.

– Z prawosławnego cmentarza na warszawskiej Woli przez lata ginęły nagrobki, aż trzeba je było zamykać … w klatkach. Chcemy z uratowanych nagrobków stworzyć lapidarium – opowiadał na konferencji ks. mitrat Adam Misijuk, przedstawiciel metropolity Sawy, zwierzchnika Kościoła Prawosławnego w Polsce.

Prof. Janusz Tadeusz Maciuszko podaje przykład cmentarzy z czasów I wojny światowej na **Mazurach**, gdzie w ciągu ostatnich lat powstały pastwiska. We **Wrocławiu** na terenie dawnego cmentarza powstał Park Skowroni. Na placu zabaw stoi drzewo z wrośniętą płytą nagrobną. Pod Łodzią, w **Brzezinach**, rozpada się cmentarz ewangelicki, na którym spoczywają przybysze z Niemiec, którzy w XIX w. tworzyli podwaliny łódzkiego przemysłu. Zajmuje się nim grupa wolontariuszy.

W **Biłgoraju** na Lubelszczyźnie organizacja pozarządowa dba o zachowaną część cmentarza żydowskiego i tworzy lapidarium z odratowanych części macew.

Lasy Państwowe na Podkarpaciu prowadzą akcję identyfikacji i ratowania mogił zostawionych w lasach lub porośniętych przez las. To leśnicy uczą, by na starym grobie w lesie nie palić zniczy, nie zostawiać plastikowych kwiatów – lecz położyć gałązkę jedliny.

W **Szamotułach** w Wielkopolsce z inicjatywy dyrekcji liceum wmurowano tablicę

Pozostałości po cmentarzu w Maszewie w woj. zachodniopomorskim. Istniejący przez 200 lat kirkut został zniszczony przez Niemców po „nocy kryształowej" w 1938 r. Nikt z obecnych mieszkańców nie pamięta pochowanych tu ludzi, ale wiedza, że tu jest cmentarz, przetrwała. Teren został jednak sprzedany z przeznaczeniem pod działalność gospodarczą, spychacze zaczęły prace. Wtedy miejscowi społecznicy podnieśli alarm. Zdjęcie zrobione zostało w czasie spotkań regionalnych na Pomorzu Zachodnim we wrześniu 2017 r.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

informującą, że obecny fragment muru otaczającego szkołę był częścią ogrodzenia cmentarnego.

Aktywnie walczy o renowację cmentarzy **Stowarzyszenie Magurycz**: Od 33 lat remontuje za darmo groby na 146 cmentarzach różnych wyznań. Wyremontowali 2284 kaplice, krzyże i groby. – Walczymy z „naszością", a raczej mówimy, że wszystkie cmentarze – w Polsce i poza jej granicami – są nasze – mówi lider Stowarzyszenia Szymon Modrzejewski, kamieniarz, odznaczony przez RPO odznaką honorową za zasługi dla ochrony praw człowieka.

Sytuacja prawna (nie)zapomnianych cmentarzy

Sprawy cmentarzy wojennych reguluje ustawa z 1933 r., cmentarzy komunalnych i pochówku – z 1959 r. Powstały w innych czasach, nie zawierają nawet definicji cmentarza – stąd potworki językowe jak „teren pocmentarny", „były cmentarz", „cmentarz poniemiecki" – na określenie miejsca, gdzie są pogrzebani ludzie.

Ustawa o cmentarzach jest zbyt łatwa do obejścia i niekompletna Już teraz można się jednak powoływać na postanowienia Konstytucji, które odnoszą się do przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, także zmarłego oraz do praw wspólnot religijnych. Art. 8 umowy konkordatowej między Polską a Stolicą Apostolską stanowi o nienaruszalności cmentarzy, a z konstytucyjnej równości wyznań wywieść można, że zasada ta stosuje się do wszystkich wyznań.

„Należy zadbać o zachowanie cmentarzy, nagrobków zabytkowych i historycznych innych wyznań czy narodowości, by były świadectwami chrześcijańskiego szacunku dla każdego człowieka, tolerancji i braterstwa. Ich zachowanie może budować porozumienie międzyludzkie i międzynarodowe oraz inspirować ochronę polskich cmentarzy poza granicami kraju. Wszelkie poczynania zmierzające do likwidacji tych obiektów należy uznać za sprzeczne ze sprawiedliwością i duchem

chrześcijańskim. Rozbieranie starych, zabytkowych grobowców, wykorzystywanie ich elementów oraz detali jak: płyty, krzyże, tablice itp. do budowy nowych jest niedopuszczalne i nieetyczne".

Instrukcja Komisji Episkopatu Polski z 1987 r.

Postulatem prawników i przedstawicieli organizacji rządowych jest systemowa i kompleksowa zmiana prawa; wskazanie organu państwa odpowiedzialnego za całość problematyki – cmentarzy, „byłych cmentarzy" i „terenów pocmentarnych". Problem musi mieć gospodarza, po to, byśmy nie udawali, że nie istnieje. Konieczne jest wprowadzenie do polskiego prawa zasady świętości i nienaruszalności cmentarzy, by umożliwić odejście od utylitarnego traktowania cmentarzy, które nie mają już opiekunów.

Zgłoś, sprawdź, czy teren dawnego cmentarza jest zgłoszony

Inne narzędzie mają do dyspozycji służby dbające o dziedzictwo kulturowe: cmentarze trzeba wpisywać do rejestrów zabytków, ujmować w ewidencji gminnej oraz zaznaczać w planach zagospodarowania przestrzennego. Wpisanie do rejestru jest kluczowe, bo wtedy nie można nic zrobić z terenem cmentarza bez zgody konserwatora zabytków. Dzięki funduszom unijnym wszystkie informacje z rejestrów i ewidencji zostaną zdigitalizowane i zaznaczone na cyfrowych mapach w serwisie www.zabytek.pl

Kluczem do zmian jest budowanie wrażliwości poprzez edukację

Panuje przekonanie, że polskie cmentarze zostały na wschodzie, na zachodzie zastaliśmy cmentarze „obce". Rzeczywiście, wojna przyniosła wiele bólu i złości. Cmentarze bolą, bo trudniej z nich usunąć znaki obecności innych ludzi niż z ulic, domów i fabryk.

Warto podkreślić, że nikt nie zamierza przywracać stanu sprzed zabudowania cmentarza: burzyć budynków, likwidować dróg czy terenów rekreacyjnych. Należy jednak dbać o lokalną świadomość o cmentarzach, które zniknęły z naszego sąsiedztwa. Komisja Rabiniczna ds. Cmentarzy ustaliła z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego zasady oznaczania zapomnianych żydowskich cmentarzy oraz postępowania z odnalezionymi szczątkami. Korzystając z technologii QR-kodów Komisja dba o to żeby żyjący mieszkańcy danej społeczności mogli dowiadywać się o przeszłości miejsca, na którym żyją.

Trzeba pamiętać, że opiekowanie się lokalnymi cmentarzami pozwala na poznawanie historii i szukanie sensu obywatelstwa – jako członkostwa we wspólnocie narodowej.

ART. 36

Opieka dyplomatyczna

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

Pandemia koronawirusa uwięziła Polaków z dala od domu – i mieli oni prawo oczekiwać pomocy swojego państwa. Zarówno jeśli znajdowali się w Peru, w Nowej Zelandii, jak i w Szkocji. Problemów było wiele, nie wszyscy mogli wrócić do domu. Skalę najlepiej jednak zobrazuje pytanie przekazane do Biura RPO w czasach koronawirusa (telefon na infolinię 800 676 676 w trzecim tygodniu marca 2020):

Moja partnerka odbywa karę pozbawienia wolności we Francji. W tamtejszym więzieniu nie ma środków dezynfekcji i ochrony, a polskie służby dyplomatyczne nie reagują.

Jak odpowiedzieliśmy? O zasadach odbywania kary pozbawienia wolności i sposobach chronienia się przed epidemią każdy kraj w Unii Europejskiej decyduje samodzielnie. Polska nie może niczego nakazać Francji. Jednakże każdemu obywatelowi polskiemu przysługuje pomoc konsularna, m.in. w sytuacji, gdy zachodzi podejrzenie, że dochodzi do dyskryminacji, a więc gdy obywatel polski jest traktowany gorzej od innych[72].

72 Podstawa prawna: ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne – Dz.U.2020.195

Pobyt za granicą nie jest już doświadczeniem rzadkim – Polacy podróżują po świecie, mieszkają w różnych krajach, zakładają rodziny, pracują. RPO zauważa przede wszystkim problemy Polaków mieszkających w Europie – w bardzo wielu sytuacjach polskie państwo przychodzi im z pomocą, są jednak sytuacje nowe, nieznane, do których nie jesteśmy przygotowani. Polacy jechali w świat w poszukiwaniu nowych szans – często nie przygotowani do życia w społeczeństwie, które rządzi się odmiennymi prawami. To może rodzić konflikty, a także przemoc – w rodzinie i w sąsiedztwie.

BEZDOMNI POLACY ZA GRANICĄ

W europejskich miastach są już Polacy w kryzysie bezdomności – pojechali za pracą, nie znaleźli jej, powinęła im się noga. Nie chcą przyznać się do porażki. Powrót uniemożliwia im wiele kwestii, takich jak brak usług doradczych, perspektyw na godne życie po powrocie czy poczucie osobistej dumy.

Odwiedziłem kiedyś z Adrianą Porowską i Andrzejem Stefańskim, dyrektorem w moim Biurze, Polaków żyjących w kryzysie bezdomności w Paryżu. Często historia takiej bezdomności zaczyna się od wyjazdu z Polski — z założenia na niedługo i po to, by zarobić na utrzymanie rodziny w Polsce albo spróbować rozpocząć po powrocie lepsze życie. Za granicą taki człowiek często bierze pierwszą lepszą ofertę pracy, a po dwóch tygodniach okazuje się, że pracodawca go oszukał i wypłaty nie będzie. Nie ma gdzie i za co żyć, a ktoś mu doradzi, że na dworcu kolejowym jest takie ciepłe miejsce, w którym można spędzić noc w trybie awaryjnym. I powoli wpada w pewien rytm, a ten tryb awaryjny czasem staje się codziennym sposobem funkcjonowania.

Adam Bodnar, Bartosz Bartosik, „Obywatel PL", Warszawa 2020

OBYWATEL ZA GRANICĄ I POLSKIE WYBORY

Koronawirus pokazał nam z kolei w 2020 r., jak łatwo obywatelom polskim przebywającym za granicą odebrać prawo udziału w wyborach. W wyborach prezydenckich wyznaczonych na 10 maja 2020 r. (ale odwołanych) takiej możliwości po prostu nie było, w wyborach wyznaczonych na 28 czerwca z realizacją tego prawa pojawiło się wiele problemów.

POLSKI KLAPS ZA GRANICĄ

Polskie rodziny za granicą miewały kłopoty z dostosowaniem się do tego, co jest akceptowalne wobec dzieci. Polski „zwykły klaps" (nieodrobiona lekcja o tym, że karanie fizyczne jest bezwzględnie zabronione) jest dla zachodnich Europejczyków przemocą. Ostre szarpnięcie na ulicy, „bo by gówniarz wyleciał na jezdnię" też. Prowadzi to do dramatów, rozdzielania rodzin – i tu pomoc polskiego konsula w rozwiązaniu konfliktu jest bardzo ważna.

Nowym wyzwaniem jest sytuacja Polaków w Wielkiej Brytanii w czasie Brexitu. A także ochrona Polaków przed agresją wywołaną wzrostem nastrojów ksenofobicznych na świecie.

Co się w Polsce udało?

1. **Kiedy wybuchła pandemia koronawirusa, państwo zorganizowało powroty Polaków do domu w ramach akcji #LotDoDomu.**

Ta pomoc nie była łaską państwa – ale jak widać z treści tego artykułu Konstytucji – jego obowiązkiem. Najtrudniej było przywieźć Polaków z odległych krańców świata: z Ameryki Południowej, Australii i Nowej Zelandii (RPO w tej sprawie uruchamiał pomoc swoich tamtejszych odpowiedników). Jednak za powrót trzeba było płacić, często słono – tymczasem Unia Europejska oferowała wszystkim swoim obywatelom refundację 75% kosztów podróży. Państwo członkowskie musiało jednak wcześniej aktywować Unijny Mechanizm Ochrony Ludności. Polska zrobiła to na tyle późno, że większość powracających Polaków zapłaciła pełen koszt biletów.

2. **Polskie MSZ starało się pomóc Polakom w Wielkiej Brytanii w czasie Brexitu.**

Zorganizowano dodatkowe dyżury konsularne, nowe etaty, sezonowe oddelegowanie pracowników MSZ – po to, by szybciej załatwiać wnioski paszportowe – po wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii polski dowód osobisty Polakom na Wyspach nie wystarczy.

Po fali napaści na Polaków w Wielkiej Brytanii w 2016 r.[73] konsulowie wnikliwie i rzetelnie badali wszystkie przypadki mogące nosić znamiona dyskryminacji na tle rasowym, narodowościowym czy etnicznym i stale monitorowali działalność urzędów miejscowych. Polska policja zaczęła ściśle współpracować z odpowiednimi służbami brytyjskimi. Do Harlow, gdzie doszło do napaści zakończonej śmiercią Polaka, oddelegowano dwóch polskich policjantów. Kolejnych dwóch trafiło do służby w Policji Metropolitalnej w Londynie w ramach projektu Nexus.

RPO ze swej strony po wizycie w Londynie, podjął współpracę z Komisją Równości i Praw Człowieka w Wielkiej Brytanii. Powstała tam koalicja

73 Bezpośrednio po ogłoszeniu wyniku referendum w sprawie członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej polska służba konsularna odnotowała 34 incydenty, których ofiarami padli obywatele polscy, a okoliczności wskazywały, że mogły być motywowane niechęcią wobec cudzoziemców.

organizacji biznesowych, która zachęca przedsiębiorców do przeciwstawienia się nietolerancji wobec ich własnych pracowników. Dzięki społecznej kampanii informacja o tym, jak reagować i do kogo zgłaszać incydenty motywowane nienawiścią, dociera do szerokich grup obywateli nie tylko po angielsku, ale i po polsku, rumuńsku i bułgarsku. Komisja jest w stałym kontakcie z ambasadami i konsulatami państw, których obywatele padają ofiarami aktów nienawiści. To świadczący opiekę dyplomatyczną najlepiej potrafią wyjaśnić swoim obywatelom, jak brytyjskie prawo broni ich przed takimi atakami.

3. Polskie władze współpracowały z zachodnimi instytucjami odpowiedzialnymi za dzieci – szczególnie w Norwegii, Wielkiej Brytanii i Niemczech, bo tam polskich rodzin jest najwięcej.

Polskim władzom (w tym RPO) udało się doprowadzić do zmiany zasad postępowania przez norweski urząd ds. dzieci (*Barnevernet*). Wydano wytyczne, zgodnie z którymi pod uwagę powinien być brany fakt, że dziecko ma obce obywatelstwo czy bliskich krewnych w innym kraju. Wcześniej dzieci, które zabierano obcokrajowcom, były przekazywane do norweskich rodzin zastępczych, a nie odsyłane do krewnych w kraju. Polskie władze prowadziły też rozmowy z instytucjami niemieckimi, szukając podobnych rozwiązań.

4. Państwo interweniuje w obronie Polaków pracujących za granicą.

Sam RPO ma na swoim koncie pewien sukces dotyczący obrony praw pracowników w Holandii[74].

5. Prawa wyborcze Polaków za granicą. MSZ zobowiązywało się do ułatwiania głosowania[75].

Do 2020 r. przynosiły efekty interwencje RPO w sprawie ułatwiania głosowania Polakom za granicą. Jesienią 2019 r., po sygnałach o kłopotach w głosowaniu za granicą, jakie Rzecznik Praw Obywatelskich przekazywał władzom, Minister Spraw Zagranicznych obiecał, że zwiększy liczbę obwodów do głosowania za granicą, a na Malcie i w Las Palmas de Grand Canaria, gdzie nie można było głosować w maju, w wyborach do Parlamentu Europejskiego, można było już głosować w wyborach jesiennych do Sejmu i Senatu.

74 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/inspekcja-pracy-skontrolowala-wysylanie-polskich-pracowników-do-holandii

75 W wyborach prezydenckich z 2020 r. były z tym jednak ogromne problemy

Co jest do zrobienia?

Pomoc Polakom za granicą musi być lepiej organizowana i koordynowana. Trzeba brać pod uwagę, że ludzie mogą się znaleźć w naprawdę różnych sytuacjach i trzeba im pomagać w kontaktach z miejscowymi instytucjami, ale też diagnozować problemy i wymieniać się doświadczeniami.

1. Bezdomność.

Polskie organizacje pozarządowe współpracują już w tym zakresie z europejskimi miastami. Kluczowy będzie Londyn – i ze względu na skalę emigracji do Wielkiej Brytanii i ze względu na Brexit. Burmistrz Londynu Sadiq Khan już wie o problemie (po rozmowie z polskim RPO zimą 2020 r.).

Adam Bodnar i Adriana Porowska z Kamiliańskiej Misji Pomocy (pierwsza z lewej) rozmawiają z bezdomnymi Polakami w Paryżu, 2017 r.

2. Informacja i edukacja.

Polskie władze powinny aktywnie informować Polaków o prawach przysługujących im w danym kraju. Ogromnie istotną rolę w przeciwdziałaniu wszelkim przejawom nietolerancji i dyskryminacji, jaka może dotknąć Polaków za granicą, odgrywa edukacja. Warto opracowywać materiały edukacyjne dla polskich uczniów za granicą, by mogli się przygotować do funkcjonowania w społecznościach wielokulturowych. Jesienią 2016 r. nauczyciele z polskich szkół sobotnich w Londynie mówili RPO, że często Polacy przyjeżdżający na Wyspy po prostu nie wiedzą, co jest w tym społeczeństwie dopuszczalne.

ART. 37

Jurysdykcja państwa polskiego

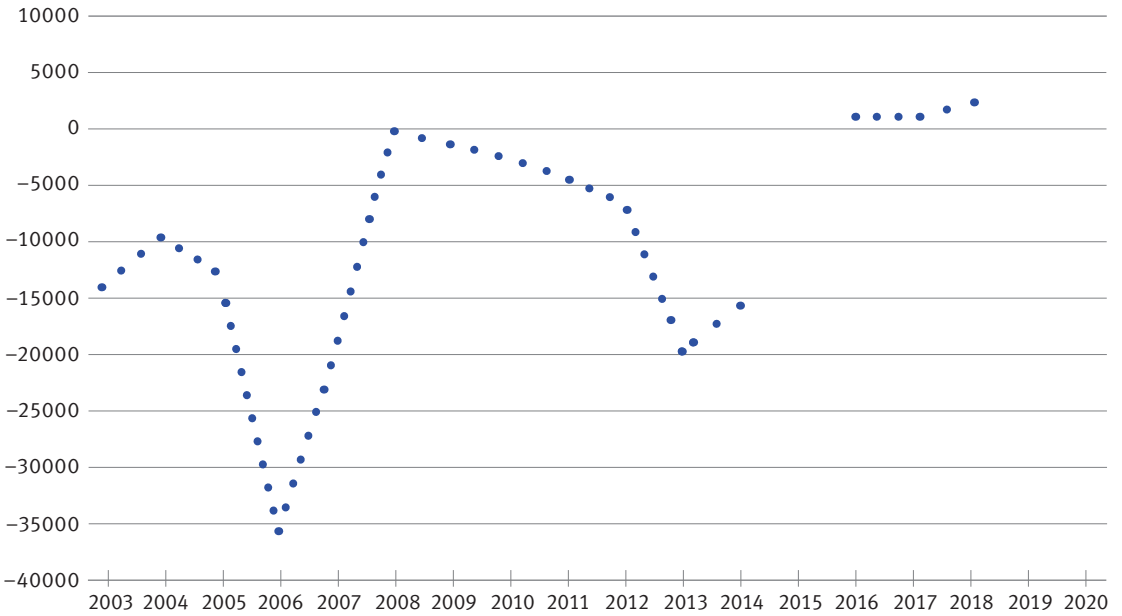
1. Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji.

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

Konstytucja nadaje wymienione w niej prawa nie tylko posiadającym polskie obywatelstwo, ale wszystkim tym, których Rzeczpospolita wzięła pod opiekę. Włącza do kanonu wartości coś, co wydaje się nam znajome i bliskie – gościnność. Miejsce przy stole zostawiane każdej Wigilii dla wędrowca.

Polska ma jednak z gościnnością problem, co ujawniło się szczególnie w czasie debaty związanej z kryzysem migracyjnym w 2015 r. RPO musi więc przypominać, że konsekwencją zamykania się na innych jest szukanie kozła ofiarnego wśród swoich – tego kto nie jest dostatecznie patriotyczny, nie dość narodowy, nie dość „nasz". Kiedy uderza pandemia, która nie rozróżnia swoich od obcych, wspólnota staje się moralnie bezradna. Konstytucja odpowiada na to: każdemu należy się taka sama ochrona. Nie tylko „nam". Przybysze mają prawo korzystać z wielu praw przysługujących polskim obywatelom, należy się im też ochrona ze strony państwa polskiego.

SALDO MIGRACJI ZAGRANICZNYCH NA POBYT STAŁY



Polska była kiedyś krajem, z którego się przede wszystkim wyjeżdżało na zawsze – ale to zaczęło się zmieniać. GUS-owski serwis STRATEG tak pokazuje saldo migracji na pobyt stały, czyli różnicę liczby osób przybyłych w danym okresie z zagranicy i liczby osób, które w tym okresie wyjechały (za rok 2015 nie ma danych)[76].

LEGALIZACJA POBYTU W POLSCE

Państwo narusza swoje konstytucyjne obowiązki, jeśli nieskutecznie zapobiega przemocy wobec przybyszów (co opisaliśmy na przykładzie motywowanych uprzedzeniami przestępstw wobec cudzoziemców), ale też jeśli nie jest w stanie sprostać oczekiwaniom, by po złożeniu odpowiednich dokumentów pobyt w Polsce był legalizowany w czasie przewidzianym przez polskie przepisy. Z tym akurat w ostatnich latach mieliśmy ogromne problemy. Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływały liczne skargi na przewlekłość postępowań prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców. Zgłaszają je zarówno cudzoziemcy, jak i ich pracodawcy. Na wydanie zezwolenia na pobyt czasowy, pobyt stały lub na pobyt i pracę czekało się nawet kilkanaście miesięcy. Tyle samo cudzoziemcy musieli czekać na zgodę na pobyt i pracę w Polsce (tymczasem zgodnie z polskim prawem

76 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/6

postępowanie wyjaśniającego powinno nastąpić w miesiąc, a skomplikowanym przypadku – w dwa miesiące).

EKSTRADYCJA CUDZOZIEMCÓW

Ochrona zapewniana przez Rzeczpospolitą oznacza też to, że nie możemy wydawać do innych państw cudzoziemców, jeśli nie ma gwarancji, że będą mieli sprawiedliwy proces, nie będą tam prześladowani i nie grozi im śmierć. Niestety, z praktyki RPO wynika, że zasada ta bywa łamana. Stąd kasacje RPO od wyroków ekstradycyjnych w takich sprawach jak:

- wydanie Rosji obywatela Ukrainy, kierowcy-wolontariusza podczas wojny w Donbasie, ściganego przez Rosjan za przestępstwa narkotykowe;
- wydanie Rosji obywatela Ukrainy, który w Donbasie budował konstrukcje obronne, a w 2017 Rosjanie zażądali jego ekstradycji za przestępstwa kryminalne popełnione w 2005 r.;
- wydanie Chinom obywatela Tajwanu poszukiwanego za oszustwo i udział w grupie przestępczej (mogły mu grozić tortury);
- wydanie Białorusi obywatela Litwy podejrzanego o przestępstwo kryminalne (wniosek ekstradycyjny wydał oficer białoruskich służb, a zgodnie z polskim prawem musi to zrobić sąd).

Na pytanie, od kiedy cudzoziemiec jest pod ochroną RP (od przyjęcia wniosku czy od wyjścia na peron), opowiemy przy okazji art. 56 Konstytucji (prawo do azylu i status uchodźcy).

ART. 38

Prawo do ochrony życia

Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.

Nikt nie może być pozbawiony życia w imieniu Rzeczypospolitej.

Kara śmierci została zniesiona w Polsce za naszego życia. 7 grudnia 1989 r. Sejm, jeszcze PRL, ogłosił amnestię, która m.in. osobom skazanym na karę śmierci zamieniała wyroki na 25 lat pozbawienia wolności. Ostatni wyrok śmierci został wydany 7 lutego 1996 r., ale od 1995 r. obowiązywało moratorium na wykonywanie kary śmierci. Kara śmierci została zniesiona kodeksem karnym z 1997 r. i zastąpiona dożywotnim pozbawieniem wolności. W 2013 r. Polska zniosła karę śmierci we wszystkich okolicznościach, także w czasie wojny, przyjmując Protokół nr 13 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Samo zniesienie prawnej możliwości wykonania kary śmierci to jednak za mało. Ledwie kilka lat temu stanęliśmy przed problemem, że ci, którzy zostali skazani na karę śmierci przed 1989 r., właśnie wychodzą na wolność… a nadal mogą być niebezpieczni. Dopiero wtedy dotarło do nas, że zniesienie kary śmierci, co jest warunkiem członkostwa w klubie państw cywilizowanych, w tym w Unii Europejskiej, wiąże się z innym podejściem do karania i do zbrodni.

Dziesięć lat po zawieszeniu wykonywania kary śmierci tej lekcji nie odrobiliśmy – za każdym razem, gdy w Polsce dojedzie do okrutnej zbrodni, padają argumenty za przywróceniem kary śmierci:

– Za ogromną krzywdę dziewczynki należy się tej bestii najsurowszy wymiar kary. Ubolewam, że jeszcze nie weszło w życie bezwzględne dożywocie, które w miniony piątek z inicjatywy Ministerstwa Sprawiedliwości uchwalił parlament. To będzie najwyższa kara, jaką będzie można wymierzyć za najcięższe zbrodnie w sytuacji, gdy nie jest możliwe przywrócenie kary śmierci. A to ona w moim przekonaniu byłaby sprawiedliwą zapłatą za tak okrutny mord na niewinnej dziewczynce – powiedział minister sprawiedliwości–prokurator generalny Zbigniew Ziobro po zatrzymaniu podejrzanego o brutalne morderstwo 10-letniej dziewczynki w Mrowinach na Dolnym Śląsku w czerwcu 2019 r.[77].

Na świecie karanie śmiercią trwa. Wciąż pokusie naprawiania świata karą śmierci ulega część Stanów Zjednoczonych Ameryki. Kara śmierci wykonywana jest w Chinach, i tam liczona jest w tysiącach, a także po sąsiedzku – na Białorusi[78].

Dla każdego, kto angażuje się na rzecz praw człowieka, jasne jest, że kara śmierci nie jest sprawiedliwą odpłatą. Prawo od czasów kodeksu Hammurabiego, który karał sprawiedliwie – oko wydłubywał za oko, a za śmierć dziecka karał śmiercią dziecka – zmieniło się. Dziś wolność od samej możliwości bycia karanym śmiercią to centralne uprawnienie każdej jednostki[79].

Przyznając sobie prawo do orzekania kary śmierci,
społeczeństwo i państwo naruszają fundament praw człowieka

Halina Bortnowska, członkini Rady Społecznej RPO

Warto posłuchać świadectwa **Anny Jakubowskiej, ps. „Paulinka”**, żołnierki Batalionu „Zośka” Armii Krajowej, uczestniczki Powstania Warszawskiego, koleżanki Jana Rodowicza „Anody”, w PRL skazanej na osiem lat więzienia. Ona także zechciała wziąć udział w pracach Rady Społecznej przy RPO. Na konferencji poświęconej zakazowi kary śmierci w Biurze RPO w 2017 r. mówiła:

77 https://www.polskieradio24.pl/5/1222/Artykul/2325618,Zbigniew-Ziobro-w-moim-przekonaniu-kara-smierci-bylaby-sprawiedliwa-zaplata

78 https://amnesty.org.pl/kara-smierci-2019-arabia-saudyjska-wykonala-w-zeszlym-roku-rekordowa-liczbe-egzekucji-ogolna-liczba-wykonanych--kar-smierci-na-calym-swiecie-spadla/

79 Halina Bortnowska na spotkaniu w Biurze RPO w Europejskim Dniu Przeciw Karze Śmierci 2015 r. https://www.rpo.gov.pl/pl/content/europejski-dzien-przeciw-karze-smierci-2015

Kiedy siedziałam w więzieniu za przynależność do Armii Krajowej, został stracony gen August Emil Fieldorf-„Nil". Był bohaterem, i my wiemy o tym. Ale tamta ekipa rządząca uważała inaczej. Pamiętajmy, że rządzący się zmieniają, a kary śmierci się nie odwróci. Kara śmierci pozbawia człowieka godności – nie tylko przez wykonanie wyroku, ale przez oczekiwanie na karę. A tego żaden człowiek nie ma prawy robić innemu człowiekowi.

Nie wszystkich uczestników tamtej debaty przekonała. Ktoś zapytał, co robić ze sprawcami okrutnych zbrodni, o których wiadomo, że się nie poprawią?

Sędzia Stanisław Zabłocki, ówczesny prezes Izby Karnej Sądu Najwyższego, opowiedział o swoim doświadczeniu prawnika. O tym, jak dawno temu przyszło mu bronić człowieka skazanego na śmierć za okrutną zbrodnię na dziecku sąsiada. Kiedy jako adwokat pojechał na widzenie z więźniem, który żył z tym wyrokiem – jeszcze nie ostatecznym – tylko dziewięć miesięcy, zastał starca. Tak zmieniło go oczekiwanie na karę. – Bo to jest prawdziwy wymiar tej kary – oczekiwanie na śmierć – mówił sędzia. – Miałem go bronić, a wydawało się, że nie ma na rzecz tego człowieka żadnego argumentu. W aktach zauważyłem jednak, że na szyi ofiary został złoty łańcuszek, choć całe jej mieszkanie sprawca splądrował. Zapytałem go o to i usłyszałem: „nie byłem w stanie zerwać".

Bo, proszę Państwa, nawet w bestii zostaje odrobina człowieczeństwa.

ŚMIERĆ Z WINY PAŃSTWA

Śmierć z ręki państwa może nadejść nie tylko w postaci kary śmierci. Można zginąć w więzieniu albo na posterunku policji – tam, gdzie za nasze bezpieczeństwo odpowiadają właśnie instytucje państwa. W ostatnich latach spotkało to Igora Stachowiaka – zatrzymanego na posterunku policji we Wrocławiu i Agnieszkę Pysz, która nie dostała na czas pomocy lekarskiej i zmarła w Areszcie Śledczym na warszawskim Grochowie. Państwo nie tylko zawiodło w tych sprawach, ale też nie starało się wyjaśnić sprawy. Co by się stało, gdyby nie niezależne media nagłaśniające sprawę.

Tymczasem każdy taki przypadek musi być wyjaśniony. I sprawa śmierci młodego człowieka pod komisariatem w Koninie i sprawa Dawida Kosteckiego, który w 2019 r. zmarł w więzieniu. Takie wnikliwe sprawdzanie jest elementem prawnej ochrony życia. Polega na ustalaniu, czy przestrzegane były wszystkie procedury, czy wszyscy przedstawiciele państwa wiedzieli, co mają robić

w sytuacjach nagłych, czy byli odpowiednio przeszkoleni. Stąd działania RPO w tych sprawach.

Problem realnej prawnej ochrony życia zależy od szczegółów prawnych rozwiązań, nawet takich, które z pozoru nie odnoszą się do ochrony życia. Złe przepisy o ruchu drogowym i zła organizacja tego ruchu – kiedy mamy lepsze drogi i kierowcy przyzwyczaili się jeździć szybciej – prowadzą do śmiertelnych wypadków, którym państwo mogłoby zapobiec. Organizacja pracy lekarzy – nie na etat, ale na kontrakt – która zdejmuje z pracodawcy część odpowiedzialności, może prowadzić do śmierci z przepracowania.

Co się udało?

Ochrona prawna życia ma dwa aspekty: materialny (by nikt nie stracił życia) i proceduralny (by każda sprawa została wyjaśniona).

1. **Kara śmierci jest zniesiona, a pomysły na jej ponowne wprowadzenie są incydentalne, stosowane tylko dla doraźnych korzyści politycznych.**

   Można żywić nadzieję, że z czasem i ta praktyka zaniknie.

2. **Naszemu życiu nie grożą różne niebezpieczeństwa.**

   Budynki, instalacje, żywność, leki, zabawki i sprzęt AGD są bezpieczne, zasady poruszania się w przestrzeni publicznej również nastawione na zapewnienie bezpieczeństwa – co jest także ogromną zasługą Unii Europejskiej.

3. **Prawo do ratowania życia przysługuje każdemu.**

   Nie jest uzależnione od płacenia składek zdrowotnych czy obywatelstwa.

4. **Polskie państwo każdego dnia podejmuje wiele wysiłków, by zapewnić ochronę życia.**

   Można mieć oczywiście wątpliwości, czy było to działanie optymalne – ale właśnie w tym momencie Rzeczpospolita starała się nam działaniami prawnymi zapewnić ochronę życia w obliczu pandemii koronawirusa.

Co jest do zrobienia?

1. Państwo i przemoc.

- Przekonanie o niegodności karania śmiercią wciąż trzeba gruntować od nowa. Wielu osobom brak przekonania, że jest to sprawa pilna i aktualna;
- Polskie prawo nie chroni przed przemocą i torturami w sposób wystarczający (*więcej o tym będzie przy okazji art. 40*);
- Musimy się uczyć, że przemoc nie jest rozwiązaniem, a przymus bezpośredni – może być stosowany, ale zgodnie z prawem, a nigdy jako odwet;
- Użycie wszystkich nowych narzędzi przymusu – paralizatorów, broni gładkolufowej – musi być rygorystycznie regulowane, a funkcjonariusze dobrze szkoleni. Nie wolno np. używać paralizatorów wobec osób skutych, chorych, będących pod wpływem środków zmieniających świadomość.

Z art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[80] wynika prawny obowiązek, aby w sprawach, w których pojawiają się zarzuty używania przemocy przez policjantów, organy prowadzące postępowanie przygotowawcze zwracały szczególną uwagę na stwierdzone u zatrzymanego obrażenia oraz wyjaśniły mechanizm ich powstania. Ma to szczególnie istotne znaczenie z uwagi na konieczność ustalenia, czy doznane urazy były wynikiem użycia siły przez policję, a jeżeli tak, to czy użyta siła nie była nadmierna i nieuzasadniona w danych okolicznościach[81].

2. Państwo i zaniedbania.

Śmierć może wynikać z zaniedbań w działaniach państwa. Trzeba zawsze zachowywać czujność i nigdy nie bagatelizować sygnałów: że zagrożone jest życie pieszych na drogach, że dzieci nie dostają pomocy psychiatrycznej i popełniają samobójstwa, że zanieczyszczenie środowiska skraca nam życie, że służba zdrowia jest niedofinansowana (*więcej na ten temat przy okazji art. 68 i 74 Konstytucji*)**. Bo ostatecznie – co wykazała epidemia koronawirusa – to od tych działań państwa zależy jego realna zdolność do ochrony życia.**

80 Art. 3. Zakaz tortur. Nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

81 Prokuratura Krajowa, Orzecznictwo ETPCz w sprawach nadużycia siły przez Policję oraz nieprzeprowadzenia skutecznego postępowania karnego, https://pk.gov.pl/dzialalnosc/europejski-trybunal-praw-czlowieka/standardy-etpcz/opracowania-wlasne/orzecznictwo-w-sprawach-naduzycia-sily-przez-policje-oraz-nieprzeprowadzenia-skutecznego-postepowania-karnego-naruszenie-art-3-konwencji/

Jak się umiera w domu na uboczu, na wsi

Dr Paweł Grabowski,
dyrektor Fundacji Hospicjum
Proroka Eliasza działającego na terenach
wiejskich ściany wschodniej

Nazywany Doktorem Judymem z Podlasia dr Paweł Grabowski stworzył i prowadzi Hospicjum Proroka Eliasza w Michałowie, które obejmuje wsparciem mieszkańców podlaskich wsi. Wspiera potrzebujących w godnym życiu aż do śmierci. Jest lekarzem, laureatem nagrody Okulary Księdza Kaczkowskiego oraz nagrody Muzeum Powstania Warszawskiego im. Jana Rodowicza „Anody" – Powstańcy Czasu Pokoju.

Towarzyszenie chorym to nie jest dbanie o godną śmierć, jak się czasami mówi o hospicjach, ale dbanie o godne życie do końca[82].

– Skuteczna pomoc polega na wychodzeniu poza schemat. My to robimy od ośmiu lat, więc w kryzys związany z epidemią koronawirusa weszliśmy dość łagodnie. Mamy doświadczenie w sytuacjach nadzwyczajnych.

Na wsiach zasoby profesjonalistów są mniejsze niż w miastach – są miejsca, gdzie nie ma pomocy społecznej, nie ma sklepów, nie ma aptek, komunikacji nie ma. Komórka przy granicy przełącza się na sieć białoruską, a to są koszty.

Więc jeśli pacjent np. po udarze mózgu mieszka w mieście, to może z trudem, ale jednak trafi w końcu na rehabilitację. Jeśli nie opiekunka, to sąsiedzi i rodzina pomogą. U nas domy są rozsiane, na kilometrze kwadratowym mieszka może ze 20 osób. Człowiek po udarze nie ma szans na nic, poza wypisaniem lekarstw na pierwsze czy kolejne zapalenia płuc. Nierehabilitowany, bez pomocy, umiera w końcu na kolejne zapalenie albo z powikłań po odleżynach.

To jest po prostu kryptoeutanazja.

Dostęp do opieki zdrowotnej jest na wsiach nawet dwa i pół raza gorszy niż w miastach. To jest nasza normalność – dla Was kryzys.

My pomagamy. „Szyjemy" z tego, co jest. I próbujemy zmienić system. Razem z Fundacją Innowacji Społecznych STOCZNIA

82 Rozmowa 25 marca, autoryzacja 20 kwietnia 2020 r.

wypracowaliśmy model opieki hospicyjnej łączący pomoc społeczną i medyczną[83]. Bo w Polsce to jest rozdzielone – osobno Ministerstwo Zdrowia, osobno – Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. I to daje takie straszliwe skutki na wsiach.

Pomyślcie sobie np. o pani Marii – opiekuje się umierającym mężem. W pobliże jej domu autobus dojeżdża dwa razy w tygodniu. W pobliże, bo od przystanku jest jeszcze 45 min. na nogach. Więc pomoc organizowana przez państwo wyglądałaby dla niej tak, że co jakiś czas dotarłaby do niej opiekunka, a co jakiś czas pielęgniarka. Lekarz przyjechałby i wypisał receptę. Co z taką receptą zrobi pani Maria, skoro nie ma jak dojechać do apteki?

My robimy wszystko: wodę uciągniemy, pomożemy umyć chorego, zbadamy, ocenimy, co robić, by ulżyć w cierpieniu, wypiszemy lekarstwo, ale i przywieziemy je z apteki. Choć i tak może to oznaczać, że na lek przeciwbólowy trzeba czekać trzy dni. W domu możemy też wykonać drobne zabiegi chirurgiczne. Pokonujemy tysiące kilometrów – ale i tak ten system opieki, razem, a nie osobno, z nastawieniem na potrzeby człowieka, a nie na rozliczenie procedur, jest o jedną trzecią tańszy i bardziej skuteczny.

Ponad połowa, do nawet dwóch trzecich osób, które wspieramy, nie kwalifikuje się do finansowania ze środków publicznych jako podopieczni hospicjum domowego. Tak jest, ponieważ w Polsce, w odróżnieniu od innych krajów, np. USA i Białorusi, prawo do finansowania ze środków publicznych wsparcia hospicyjnego mają tylko chorzy cierpiący na wybrane choroby. Jeśli umierasz na raka, masz prawo do hospicjum, jeśli z powodu choroby Alzheimera albo niewydolności nerek – już nie. Mamy 14 chorych nowotworowo, za których zapłaci NFZ, i ponad 20, którzy umierają na inne choroby i pomoc z hospicjum im się nie należy. Nie mieli szczęścia umierać na raka…

Zatem to nie stan zdrowia i realne potrzeby decydują o wsparciu, ale nazwa choroby, która do tego stanu doprowadza.

Właśnie odebraliśmy telefon: Tata nie ma nowotworu, ale ma tyle chorób, że wymaga stałej pomocy. Żona porusza się o kulach, syn jest po udarze mózgu. Ta rodzina nie kwalifikuje się do pomocy hospicyjnej, ale im nie wystarczy pewnie wsparcie lekarza rodzinnego ani samej pomocy społecznej. Więc teraz będziemy sprawdzać, czy i jak możemy pomóc.

– Koronawirus pogorszył sytuację?

– Zmienił ją: nie tylko nasi podopieczni są uwięzieni w domach z braku PKS-u, ale i ich rodziny w miastach też – bo mają kwarantanny i zakazy poruszania się. W takich czasach nasz „nadzwyczajny" i pozasystemowy model opieki sprawdza się znakomicie: podzwoniłem do księży proboszczów, chętnie pomogą – nie mają lekcji religii, mają więcej czasu. Ośrodki pomocy społecznej też są w gotowości. Tu już się znamy i współpracujemy od dawna. Można powiedzieć, że ruszyło „oddolne" sieciowanie wsparcia.

Żeby wszystko sprawnie działało, potrzebna jest jeszcze pomoc sąsiedzka. W zwyczajnych czasach bywa z tym różnie. Pod wschodnią granicą zawsze pomocna była Straż Graniczna. Znajdowali czas, żeby sprawdzić, czy w samotnym domu nie potrzeba pomocy staruszkowi.

83 https://www.innowacjespoleczne.org.pl/innowacja/nowy-model-funkcjonowania-hospicjum-domowego-na-terenach-wiejskich/

Koniec życia jest nadal życiem. To ważny moment, w którym można wiele naprawić. Nawet ostatnie pięćminut życia jest całym życiem.

Ale teraz i sąsiedzi ruszyli. Sprawdzają, czy nie trzeba pomóc, jedna osoba robi zakupy dla kilku, żeby tłumów nie robić w sklepach. W sprawie pomocy lekarskiej mieliśmy tylko jeden telefon od sąsiada, ale widzimy wyraźnie, że nie jesteśmy już w pomaganiu samotną wyspą.

– Macie dużo kontaktów, więc ryzyko przenoszenia zakażenia jest spore. Lekarz czy pielęgniarka jeżdżąca po wsiach może być w tych czasach zagrożeniem.

– A wiecie, na czym polega medycyna paliatywna? Na wybieraniu mniejszego zła. Nasi podopieczni odchodzą. Musimy zrobić wszystko, by nie powiększać cierpienia. Takie myślenie sprawdza się w czasach „zarazy". My po prostu odruchowo szacujemy ryzyko i od tego uzależniamy metodę pomocy.

Odległości tu ludzi chronią przed zakażeniem. Oczywiście nie jeździmy do wszystkich, część pacjentów możemy konsultować przez telefon.

– Stworzyliście nadzwyczajne procedury – przydały się w nadzwyczajnych czasach?

– Nadzwyczajność polega na tym, że my nastawiamy się na człowieka, jego potrzeby – a nie rozliczanie procedur NFZ.

Tłumaczymy, że nie da się zdrowia oddzielić od opieki społecznej. Według WHO zdrowie to nie brak choroby i kalectwa, ale dobre samopoczucie w aspekcie fizycznym, psychicznym, społecznym i duchowym. Dlatego konieczna jest spójność działań. Czekamy na wystąpienie RPO w sprawie koordynacji działań państwa, bo tak rzecznik Bodnar mówił na konferencji w październiku 2019 r. Że jak napisze, to przynajmniej dostaniemy jasną odpowiedź.

– Wysłał to wystąpienie na początku marca 2020 r. Wspiera w nim Wasz innowacyjny model hospicjum domowego skierowany do przebywających w swoich domach na terenach wiejskich. Pisze, że opiera się on przede wszystkim na dostosowaniu usług hospicyjnych do realnych potrzeb osób chorych na terenach wiejskich oraz na włączeniu do zespołu hospicyjnego opiekunek, które mogłyby wyręczać specjalistów w opiece oraz zapewnić wsparcie dla opiekunów osób chorych. Innowacja polega na uelastycznieniu modelu wsparcia i rozszerzeniu zakresu wskazań do objęcia opieką hospicyjną osób chorych. Przekazuje ministrom Wasze postulaty.

Czasy są jednak takie, że nie wiadomo, kiedy przyjdzie odpowiedź[84].

– Ten system trzeba jednak zmienić, bo jest dyskryminujący i niesprawiedliwy.

Skoro mam specjalistów w zespole – to powinienem móc pomóc osobie, która jest ubezpieczona i należy się jej terapia – tyle że nie z hospicjum.

Przez wiele lat walczyliśmy o kontrakt z NFZ. Odpowiedź była taka, że nasze usługi nie są potrzebne, bo Fundusz zakontraktował pomoc trzech hospicjów w Białymstoku i to starczy. Ale przecież i w Białymstoku na miejsce w hospicjum czeka się miesiąc, więc w razie potrzeby dostanie je i tak osoba z miasta, a nie od nas, np. z Chomontowiec, na samej granicy z Białorusią.

84 W odpowiedzi z 3 maja 2020 r. Minister Zdrowia obiecał rozważenie standardów WHO, NFZ i MRiPS potrzeb zmian nie widzą https://www.rpo.gov.pl/pl/content/hospicja-wiejskie-nfz-i-minister-rodziny-brak-potrzeby-zmiany-przepisow

Dr Paweł Grabowski opowiada o pracy hospicjum uczestnikom III Kongresu Praw Obywatelskich, grudzień 2019 r. Wśród publiczności kongresowej słuchającej dr. Grabowskiego trzeci z prawej Szymon Hołownia.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

W tym systemie najgorsze jest to, że w papierach wszystko się zgadza: są szacunki potrzeb i oferta hospicyjna, są kontrakty i dofinansowanie, wszystko do siebie pasuje. Ale ten system właśnie działa pod dofinansowanie – a nie dla człowieka. NFZ zmienił naszą relację z pacjentem. Pieniądze i procedury stały się istotą relacji. A to człowiek ma być celem, nigdy środkiem (to z Kanta, pamiętacie?). To myślenie powinno wrócić, bo inaczej będziemy traktować pacjenta jak worek do „wytrzepania" pieniędzy z opłacalnych procedur.

Nasi pacjenci są „nieopłacalni". Przy tych odległościach pielęgniarka długoterminowa z Białegostoku zaczyna zarabiać

na stawce z NFZ, dopiero gdy w jednej naszej wsi ma pięciu pacjentów! To jest bez sensu. My możemy świadczyć tę pomoc na miejscu, sami – gdyby ktoś tylko przyjął do wiadomości, że nasz system jest sensowniejszy.

– Skąd macie pieniądze na działanie, skoro system NFZ-towski Was nie zauważa?

– Środki z NFZ stanowią kilkanaście procent naszego budżetu. To niewielkie, ale jednak istotne środki. Resztę zbieramy. Mamy stałych darczyńców, ludzie po 20-30 zł co miesiąc wpłacają, z jednego procenta zbieramy także, wreszcie – mamy sponsorów. Jesteśmy organizacją pozarządową, możemy więc organizować zbiórki publiczne. Dzieciaki w szkołach robią dla nas akcje (to zresztą też nasza działalność misyjna – rozmawianie z dziećmi o wartościach). Dlatego spotykamy (przepraszam – spotykaliśmy się przed pandemią) z dziećmi w szkołach, byliśmy zapraszani przez koła gospodyń wiejskich, przez grupy nieformalne (np. przy parafiach), albo na zaproszenie sołtysów – opowiadamy, na czym polega chorowanie na nieuleczalną chorobę, jak i skąd dostać wsparcie. Edukujemy opiekunów domowych osób nieuleczalnie chorych, umierających. A potem także i te osoby i ich bliscy pomagają nam i wspierają.

Jesteśmy aktywni na Facebooku, nie unikamy spotkań z mediami, bo w ten sposób kolejni ludzie się o nas dowiadują i zaczynają nas wspierać.

Kiedyś nazywałem to żebractwem, teraz wiem, że to się nazywa fundraising.

Oczywiście, nasz system wymaga zapaleńców i opiera się na uczciwości osób realizujących go, bo stan osoby umierającej się zmienia, jest dynamiczny. Zmieniają się jej potrzeby i potrzeby i możliwości opiekuńcze rodziny. Nieuczciwy lider może więc wyciągać (żeby nie ująć tego dosadnym słowem „kraść") publiczne pieniądze, jeśli z takich środków miałby być finansowany. A znów obudowanie tego przedsięwzięcia biurokracją, kontrolami, drobiazgową sprawozdawczością może zabić ducha tych działań, tej innowacji społecznej.

Tak wygląda nasza zwykła codzienność w gminach Michałowo, Zabłudów, Narew, Narewka, Gródek. Dobrze że ktoś – RPO – zwrócił na to uwagę. Andrzej Stefański z Biura RPO nawet przed konferencją, którą zrobiliśmy w Narewce, był u pani Marii, jednej z naszych podopiecznych, żeby to zobaczyć na własne oczy. To bezcenne, że BRPO ma ludzi, którzy są gotowi takim problemom stawić czoła.

Więcej o działaniach Fundacji Proroka Eliasza na www.hospicjumeliasz.pl

Musi być ktoś, kto zobaczy, że można inaczej

Andrzej Stefański,
główny koordynator ds. społecznych
w Biurze RPO

– Dr Grabowski mówi, że spotkaliście się Panowie w Narewce?

– Po prostu przyszło zaproszenie do Biura na konferencję[85] – spotkanie ludzi z całej Polski, którzy niosą pomoc – w domach opieki, w hospicjach.

To było wstrząsające, ale i motywujące do działania.

– To znaczy?

– Kiedy lekarz mówi, że do transportu umierającego do szpitala trzeba było użyć wozu strażackiego, bo do jego domu w górach nie da się inaczej dojechać… Że lekarze dojeżdżali do pacjenta na quadach, ale już transport medyczny był możliwy tylko w wozie strażackim.

Kiedy lekarz z Podlasia mówi, że żeby dojechać do umierającego, potrzymać za rękę, jedzie godzinę – półtorej (w miastach w tym czasie może odwiedzić trzy-cztery osoby). Kiedy sobie uświadamiasz, jaki to jest wysiłek… Ile trzeba się natrudzić, by tę pomoc skoordynować, zebrać fundusze, znaleźć wolontariuszy.

Po tej konferencji pojechałem do dr. Grabowskiego jeszcze raz, żeby porozmawiać i spotkać jego podopiecznych. Jeden z gospodarzy pokazał mi rodzinny album. Zdjęcia 17-letniego energicznego chłopaka, wokół którego gromadzą się ludzie – widać, że to urodzony lider. Pewnego dnia zasłabł. Karetka z Białegostoku jechała 45 minut. Teraz ma kłopoty z poruszaniem się, nie mówi – literkami układa wyrazy. Napisał mi: „Niech mi pan powie, jak to długo potrwa?". Wtedy tracisz głos.

– I co można zrobić?

– Poruszyć sumienia innych ludzi.

Praca koordynatora ds. społecznych w Biurze RPO właśnie na tym polega. To stanowisko wymyślił Adam Bodnar – a ja się całe życie zajmuję sprawami społecznymi.

85 Rozmowa 17 kwietnia 2020 r.

Samo państwo nie pomoże – muszą być ludzie: rodzina, sąsiedzi, przyjaciele. Ale ludzie sami też nie dadzą rady – musi pomóc państwo.

Kiedyś jako dziennikarz, teraz jako urzędnik. Jeżdżę w imieniu RPO po całej Polsce – tam, skąd przyszedł sygnał. Może być to informacja przywieziona ze spotkania regionalnego, zaproszenie na konferencję albo list do Biura – kiedy trzeba pojechać na miejsce, żeby zrozumieć, o co chodzi.

Jak już sobie wyrobię zdanie, szukam instytucji, gdzie pracują ludzie chętni do działania, ale też z doświadczeniem – bo same emocje nie wystarczą. Tacy ludzie są w całej Polsce i po pięciu latach jeżdżenia dobrze ich znam.

– Dlaczego nie pomogli wcześniej?

– Powiem tak. Kiedy spada na człowieka nieszczęście, samo państwo nie pomoże – muszą być ludzie: rodzina, sąsiedzi, przyjaciele. Ale ludzie sami też nie dadzą rady – musi pomóc państwo. W sytuacjach skomplikowanych to po prostu nie działa, bo państwo nie ma procedur, a ludzie są uwikłani w lokalne zależności. Nie mają jak się spotkać, nie wiedzą o sobie. Ja jestem spoza tych układów, a mam dostęp do prawnej ekspertyzy Biura. Stoi za mną ogromny autorytet RPO Bodnara. Czasem wystarczy jedna rozmowa. Muszę się oczywiście do niej przygotować. A potem zwyczajnie mówię: pani A. ma naprawdę dobre intencje, ale trzeba jej pomóc, a pan B. chętnie pomoże, tylko trzeba go poprosić. Zadzwońcie tu i tu, tam ludzie mieli podobny problem, doradzą. A my w Biurze przygotujemy porządne prawnicze pismo do burmistrza, to też nie zawadzi. Po prostu inicjuję łańcuszek św. Antoniego.

– Wirus św. Antoniego?

– Może być wirus. Tak, bo to jest zaraźliwe. Choćby ostatnia sprawa – młode małżeństwo bez mieszkania, oboje z poważną niepełnosprawnością ruchową. Gmina oferuje im mieszkanie na I piętrze, nie są w stanie codziennie wejść i zejść po schodach.

Maria Moroz z Siemianówki oraz prezydenccy doradcy: Marek Rymsza, Barbara Fedyszak-Radziejowska i Zofia Romaszewska.

Dostałem o nich sygnał od dziewczyny z Konina. Pamiętasz, byliśmy tam na spotkaniu regionalnym – przy rynku działa Centrum Organizacji Pozarządowych, dwie spółdzielnie socjalne i Akademia Życia, która przyjmuje młodych ludzi z niepełnosprawnością ruchu i uczy ich życia na wózku i samodzielności. Swoją drogą ten Konin należałoby sklonować na całą Polskę.

No i zadzwoniła do mnie dziewczyna, która Akademię Życia skończyła, mieszka teraz i pracuje we Wrocławiu, i tam poznała to młode małżeństwo. I tak trafiłem do tej podwrocławskiej miejscowości, która im daje mieszkanie na I piętrze. Nie mają innego. To znaczy mają – bo to jest bardzo sensowny samorząd. Przygotowane na wypadek pożaru, katastrofy mieszkaniowej. A na co dzień wykorzystują je jako coś w rodzaju hotelu – kiedy np. przyjeżdżają zespoły na koncert. Jest tanio i wygodnie.

I tak rozmawiamy, czy tego mieszkania nie dałoby się wypożyczyć tym młodym. Nasi prawnicy w Biurze czeszą przepisy, by gminy nie narazić na kłopoty. Zobaczymy. A może coś innego wymyślimy?

Ale gdybym nie był w Koninie, to bym i pod Wrocław nie trafił.

Jest wiele sytuacji, których nie damy rady rozwiązać. Wtedy ludzie oskarżają nas o wszystko co najgorsze. Bo my jesteśmy ostatnią deską ratunku. Deską windsurfingową, śliską i chybotliwą. Więc zawsze powtarzam, że nawet jeśli zrobimy wszystko, a nawet więcej, to efekt będzie nie taki, jak sobie ludzie wymarzyli. Zawsze powtarzam: „Nic nie obiecuję".

Wczoraj na przykład mieliśmy taką sprawę: starszy pan zamieszkał w domu opieki. Dzieci i wnuki odwiedzały go codziennie. Do 11 marca – bo wtedy odwiedziny zostały wstrzymane z powodu zarazy. 30 marca rodzina dostała wiadomość, że ojciec trafił do szpitala. Umiera w szpitalu zakaźnym w Wielką Sobotę – przez ten czas rodzina go nie widziała. Dostali zamkniętą trumnę – nie mogli się pożegnać. Proszą, błagają – rozumieją, że wirus, ale czy nie dałoby się zrobić choć ostatniego zdjęcia? Żeby byli pewni, że to Tato, żeby wiedzieli, że niczego nie zaniedbali, że się pożegnali.

Ale to nie jest możliwe – sprawdziliśmy, bo w końcu trafili do Bodnara. Lekarze tłumaczą, że głowę dają za tożsamość Zmarłego, trumna w przypadku koronawirusa musi zostać zamknięta, a zwłoki wcześniej odkażone. Lepiej uwierzyć lekarzom, że naprawdę robią wszystko co trzeba.

Przeszliśmy przez to z tą rodziną. Zrozumieli. Podziękowali. Czasem tylko tyle można[86].

– A jak było z Hospicjum św. Eliasza?

– Normalnie. Przedstawiłem rzecznikowi Bodnarowi relację, zaproponowałem zrobienie konferencji – żeby ludzie w Biurze RPO się spotkali, porozmawiali, nazwali i zrozumieli problem. Zrobiliśmy to – przyszli ludzie z ministerstw, organizacji pozarządowych, doradczyni Prezydenta Zofia Romaszewska i doradca Prezydenta Marek Rymsza.

To jest ten typ pracy, który pozwala się wznieść ponad polityczne spory, rozmawiać o tym, jak uczynić świat lepszy dla konkretnego człowieka.

86 RPO napisał następnie do Ministra Zdrowia, że ta kwestia wymaga zmiany, ludzie powinni mieć prawo do pożegnania.

Wystąpienie dr. Pawła Grabowskiego na konferencji w Biurze RPO. W dyskusji wzięli udział także Marek Rymsza, Wiktoria Kulpa – pielęgniarka ze Społecznego Zakładu Opieki Hospicyjnej w Lubartowie oraz Maria Moroz. Moderatorem był Piotr Mierzejewski – dyrektor Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego w BRPO.

Po konferencji wytypowaliśmy problemy prawne do rozwiązania – nasi eksperci przygotowali wystąpienia do Ministra Rodziny, Zdrowia, NFZ. Sprawdziłem też w interencie, że w Narewce działa młodzieżowa rada gminy. Mogą pomóc pielęgniarkom – zajrzeć do dziadków, do sąsiadów, nawet jak jadą gdzieś na rowerze. Pojechałem się z nimi spotkać. Przyszło 11 osób. Zapytałem, czy są tu osoby prawosławne.

– I?

– Było ich dziesięcioro. Pierwszy raz jako katolik byłem w mniejszości [śmiech]. Zaoferowali pomoc, więc mówię: zróbmy razem kalendarz ze zdjęciami hospicjum i świętami prawosławnymi i katolickimi. Z Bożym Narodzeniem 25 grudnia i 7 stycznia. Dałem im namiary na dwie zaprzyjaźnione szkoły z Jeleniej Góry i Szamotuł.

Bez pomocy dorosłych to by nie wyszyło – bo jest tysiąc problemów, które przerastają młodych (prawa autorskie, ochrona wizerunku…). Ale kalendarz powstał. Hospicjum miało „cegiełkę" dla darczyńców. Rozdawaliśmy też kalendarz na III Kongresie Praw Obywatelskich. Tam przyjechali uczniowie z Narewki, Jeleniej Góry i Szamotuł. Poznali się. A dr Grabowski miał na kongresie wykład.

Za ten kalendarz to zapytałem dzieciaki w Narewce, co by chciały w Warszawie. A oni: na mecz pojechać na Stadionie Narodowym. To im mówię: napiszcie list do prezesa Bońka o hospicjum i o tym, co zrobiliście. Napisali. I dostali bilety na mecz Polska-Słowenia.

– Ale nie pocztą ten list wysłali?

– Nie, ja go zawiozłem. Bo mamy wspólne działania z PZPN w sprawie hejtu na stadionach. Ale bym tego nie zrobił, gdyby nie pomoc tych młodych dla umierających.

ART. 39

Zakaz eksperymentów naukowych

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

Nie da się zrozumieć tego przepisu bez przypomnienia, do czego dochodziło w nazistowskich obozach koncentracyjnych ledwie 80 lat temu, co robiono w cywilizowanej Europie z osobami chorującymi psychicznie i z niepełnosprawnością umysłową.

Ludzie udowodnili już, do jakich zbrodni są zdolni, jeśli tylko mają do tego okazję. Pchać ich do tego może zbrodnicza ideologia, przekonanie o prawie do decydowania za innych – ale także chęć poznania, przekraczania granic nauki. Temu wszystkiemu Konstytucja stawia wyraźną granicę: jest nią prawo jednostki. Nie badacza, ale tego człowieka, którego badanie/eksperyment dotyczy. Podobne granice stawia Europejska Konwencja Bioetyczna z 1997 r. (podpisana przez Polskę w 1999 r., ale wciąż nie ratyfikowana)[87].

87 Z czterech protokołów dodatkowych Polska podpisała tylko Protokół dodatkowy w sprawie zakazu klonowania istot ludzkich z 1998 r., nie podpisała protokołów: w sprawie Transplantacji Organów i Tkanek Pochodzenia Ludzkiego, który wszedł w życie 1 maja 2006 r., Protokołu dodatkowego dotyczącego Badań Biomedycznych, który wszedł w życie 1 września 2007 r. oraz Protokołu dotyczącego Testów Genetycznych wykonywanych w celach medycznych, który wszedł w życie niedawno, 1 lipca 2018 r.

Postęp naukowy, jaki dokonał się w ostatnim ćwierćwieczu, niesie nie tylko nowe możliwości zapobiegania, diagnozowania i leczenia chorób, lecz może być zagrożeniem dla fundamentalnych praw człowieka.

MODYFIKACJE GENETYCZNE

Wyzwania, z jakimi przyjdzie nam się mierzyć, pokazuje eksperyment opisany w 2018 r. Chiński badacz He Jiankui zmodyfikował genetycznie metodą CRISPR/Cas9 zarodki ludzkie poczęte *in vitro* i na świat przyszły bliźniaczki, które mają być odporne na zakażenie HIV (w eksperymencie wzięły udział pary, w których mężczyzna jest zakażony HIV, a kobieta – nie; była to dla nich szansa na zdrowe dzieci). Dokonane w ten sposób zmiany w DNA mogą być przekazywane dalszym pokoleniom.

DANE GENETYCZNE

Polski ten problem jeszcze nie dotyczy, ale czy epidemia koronawirusa nie nauczyła nas, by nie lekceważyć tego, co dzieje się w Chinach? Genetyka, także w Polsce, coraz częściej łączy się z działaniami biznesowymi. Rośnie liczba robionych w Polsce testów genetycznych. DNA coraz częściej interesuje się przemysł farmaceutyczny, który oferuje terapie spersonalizowane. Nasze prawo za tym nie nadąża.

Jak napisała NIK w raporcie z 2018 r.[88], nie mamy regulacji prawnych, które określałyby kompleksowo zasady poradnictwa genetycznego, bankowania materiału oraz bezpieczeństwa danych genetycznych. Stąd ryzyko pomyłek oraz błędnej interpretacji wyników. NIK w swych ustaleniach powoływała się na zapisy debat bioetycznych organizowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. RPO z uwagą przyglądał się bowiem dylematom bioetycznym, organizował konferencje, słuchał specjalistów.

ŚWIADOMA ZGODA NA BADANIE

Jak podkreśla uczestnik debat bioetycznych RPO prof. Marek Czarkowski, kluczowa jest świadoma zgoda człowieka na eksperyment, któremu ma zostać poddany. Takiej zgody można udzielić tylko, jeśli otrzyma się prawdziwe, wyczerpujące i dające się zrozumieć informacje, i to w okolicznościach pozwalających na podjęcie decyzji z uwzględnieniem rozsądnej hierarchii wartości. W badaniach naukowych uczestniczą jednak nie tylko osoby pełnoletnie, nieubezwłasnowolnione, wykształcone i zdrowe, a więc racjonalnie oceniające ryzyko powikłań. Musi tak być, bo postęp w medycynie możliwy jest jedynie dzięki badaniom naukowym, których – w pewnych sytuacjach – nie da się zrealizować bez udziału w nich osób niezdolnych do wyrażenia zgody.

Europejska Konwencja Bioetyczna uzupełnia wskazania Konstytucji, każąc się – w przypadku badań i eksperymentów – kierować zasadą prymatu istoty ludzkiej (jej interes i dobro musi być stawiane ponad wyłącznym interesem

88 https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-badan-genetycznych.html

społeczeństwa lub nauki)[89]. Wskazuje więc dodatkowe warunki, które trzeba spełnić, by można było prowadzić eksperymenty z udziałem ludzi:

- nie można m.in. ich prowadzić, jeśli cel badawczy można osiągnąć inaczej;
- ryzyko podejmowane przez osobę badaną musi być proporcjonalne do korzyści wynikających z badania.

W przypadku badań naukowych, których celem jest przede wszystkim rozszerzenie wiedzy (w polskich przepisach określanych właśnie jako eksperymenty badawcze), gdy eksperyment dotyczy osób niezdolnych do wyrażenia zgody, Konwencja dodatkowo wskazuje, że:

- badanie nie może stwarzać dla uczestnika ryzyka ani obciążeń wyższych niż minimalne;
- powinno mieć na celu osiągnięcie znacznego postępu naukowego.

PRAWA NAJSŁABSZYCH

Szczególną uwagę zwracać należy na sposób prowadzenia badań naukowych z udziałem osób, których zdolność do podejmowania decyzji jest ograniczona. Klasycznym przykładem są członkowie służb mundurowych, ale także mieszkańcy domów opieki czy hospicjów, zwłaszcza ci, którzy uzależnieni są od pomocy opiekunów. Kolejną grupą osób narażonych na wykorzystanie są ci ludzie, dla których udział w badaniu naukowym jest jedyną szansą na odpowiednie leczenie (np. chorzy onkologiczni, którzy nie są w stanie sfinansować wysokich kosztów nierefundowanego leczenia stosowanego na zaawansowanym etapie choroby). Dla takich pacjentów jedyną szansą na otrzymanie bezpłatnego leczenia jest wzięcie udziału w badaniu klinicznym, w którym wszyscy uczestnicy takie leczenie mają zagwarantowane, ale tylko jedna grupa testuje nowy lek, a druga otrzymuje *placebo*.

Kolejnym problemem, który rozwiązałaby ratyfikacja Europejskiej Konwencji Bioetycznej, byłaby sprawa decydowania zawczasu o sposobie leczenia. W tej chwili w polskim prawie nie ma bowiem instytucji oświadczenia *pro futuro* (wcześniej wyrażonego życzenia). Formuła wcześniej wyrażonych życzeń nadal wymagałaby oceny każdego przypadku, ale ramy ogólne zostałyby nakreślone.

Pytania i problemy bioetyczne są dziś stosunkowo nowe, najważniejszą rekomendacją dla nas powinno więc być to, by ich nie przegapić i nie zlekceważyć.

89 Dr hab. Marek Czarkowski, *Udział osób niezdolnych do wyrażenia zgody w badaniach naukowych*, „Prawa człowieka a wyzwania bioetyczne związane z nowymi technologiami", monografia wydana przez Biuro RPO jako pokłosie organizowanych przez RPO konferencji dotyczących kwestii bioetycznych, https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wyzwania-bioetyczne-zwiazane-z-nowymi-technologiami-nowa-publikacja-rpo

ART. 40

Zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania

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

Tortury są w Polsce faktem.

W wyniku tortur co najmniej jedna osoba mogła w Polsce w ciągu ostatniego pięciolecia stracić życie (Igor Stachowiak, wobec którego policjanci użyli paralizatora, choć był skuty i unieruchomiony). Nie jesteśmy jednak haniebnym wyjątkiem na mapie świata. Bo tortury mogą zdarzyć się w każdym miejscu, w którym jednostka zdana jest na innych, bez kontroli, zwłaszcza na policji, w areszcie, więzieniu, ale też w szpitalu psychiatrycznym czy domu opieki.

Nie pytajcie więc „jak może dochodzić w Polsce do tortur?", ale „czy robiliśmy dość, by do nich nie dopuścić?". Rzecznik Praw Obywatelskich odpowiada po tej kadencji: Robiliśmy za mało. Za mało zrobiło państwo, za mało zrobiliśmy my, obywatele.

Oto scenka ze spotkania regionalnego RPO w Kołobrzegu w czerwcu 2019 r. Uczestniczy w nim także grupa młodzieży i zgodnie ze zwyczajem RPO zbiera od niej pytania na karteczkach.

– Czy to w porządku, że policjant jest niemiły w czasie przesłuchania? – czyta z jednej z takich karteczek Adam Bodnar i odpowiada: – Przesłuchanie to nie jest miła sytuacja.

– To ja wytłumaczę, panie rzeczniku – zabiera głos opiekunka grupy. – Kolega naszych uczniów został zatrzymany przez policję. I, jak opowiadał, nie chciał odpowiadać na pytania. Za każde „nie powiem" był uderzany w twarz.

RPO mówi po chwili ciszy: – To nie było „niemiłe zachowanie". To były tortury.

Na sali widać poruszenie. Nikt z obecnych takiego zachowania tak nie nazwał; ani ofiary, ani sprawcy nie identyfikują tortur, nie wiedzą, kiedy przekroczona jest niedopuszczalna granica.

Tymczasem...

Choć funkcjonariusze państwa mogą używać siły – to w sytuacjach szczególnych i tylko zgodnie z procedurami. Inaczej mamy do czynienia z torturami – a te są bezwzględnie zakazane – przez Konstytucję i prawo międzynarodowe[90]. Nie można ich usprawiedliwiać czyimś postępowaniem, swoim zdenerwowaniem czy rozmiarem zbrodni, o jaką kogoś obwiniamy.

Tortury to umyślne zadawanie ostrego cierpienia fizycznego, psychicznego przez funkcjonariusza publicznego lub osobę występującą w charakterze urzędowym, lub z ich polecenia albo za wyraźną lub milczącą zgodą. O torturach mówimy, jeśli stosuje się je w celu: uzyskania informacji lub wyznania, ukarania za popełniony czyn, również wtedy, jeśli o dokonanie tego czynu jest się tylko podejrzanym, w celu zastraszenia lub wywarcia nacisku na daną osobę.

Tortury zawsze zostawiają na ofierze psychiczny ślad, z którym ona i jej bliscy zmagają się latami. Dlatego trzeba im zapobiegać, nie wystarczy tylko ścigać sprawców.

90 Zakaz tortur zapisany jest w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Konwencjach Genewskich z 1949 r., Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, Europejską Konwencję Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Osobistych i Politycznych.

Podstawowym mechanizmem prewencyjnym są regularne, niezapowiedziane wizytacje niezależnych ekspertów w miejscach pozbawienia wolności. W Polsce od 2008 r. robi to RPO. Pracownicy jego Biura – eksperci Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (KMPT) regularnie odwiedzają zakłady karne i areszty śledcze, izby zatrzymań, miejsca detencji nieletnich, szpitale psychiatryczne, ośrodki dla cudzoziemców, domy pomocy społecznej, a nawet prywatne domy opieki.

Fakt 1. Najczęściej ofiarami tortur są w Polsce osoby o niewielkiej świadomości społecznej, bardzo często niepełnoletnie, a także osoby z niepełnosprawnościami.

Osoby zatrzymywane przez policję są bite (przy użyciu m.in. policyjnych pałek), straszone biciem, podduszane, straszone bronią. Od 2008 r. zapadły w Polsce prawomocne wyroki wobec 52 funkcjonariuszy. Mówimy o 52 przypadkach potwierdzonych przez sądy!

Z kolei Europejski Komitet Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu (CPT), którego członkowie wizytowali Polskę w maju 2017 r., odnotował co najmniej trzy przypadki stosowania tortur przez polską policję. W raporcie, który poszedł w świat w 2018 r., odnotowują:

- pobicie zatrzymanego, bicie i kopanie skutego kajdankami po przewróceniu na podłogę;
- pobicie zatrzymanego rzuconego na ziemię przez siedmiu funkcjonariuszy – musiał trzymać ręce na głowie, był uderzony pięścią w lędźwie oraz w twarz;
- zakładanie plastikowego worka na głowę oraz bicie pałką w stopy zatrzymanego.

SPRAWA IGORA STACHOWIAKA

Dopiero dzięki mediom opinia publiczna dowiedziała się o przypadku Igora Stachowiaka – młodego mężczyzny zatrzymanego przez policję we Wrocławiu i rażonego na posterunku paralizatorem. Igor Stachowiak był skuty, a policjanci torturowali go w toalecie, pomieszczeniu, w którym nie było kamer. Najwyraźniej nie wiedzieli, że policyjny paralizator ma wbudowaną kamerę.

Igor Stachowiak zmarł na komisariacie.

Postępowanie wewnętrzne policji ślimaczyło się do momentu ujawnienia nagrań z paralizatora przez dziennikarzy. W 2020 r. policjanci zostali skazani na kary od dwóch do dwóch i pół roku więzienia. W ustnym uzasadnieniu sąd stwierdził, że doszło do tortur, ale nie można uznać, że przyczyniły się one do śmierci Igora Stachowiaka[91].

91 W sprawie tej toczą się dwa oddzielne postępowania. Policjanci zostali skazani prawomocnie za przekroczenie uprawnień i znęcanie się nad osobą pozbawioną wolności. Natomiast wątek spowodowania śmierci Igora Stachowiaka jest przez prokuraturę umarzany.

W kontekście tej sprawy Europejski Komitet Zapobiegania Torturom przypomniał Polsce, że paralizatory mogą być stosowane wyłącznie w przypadku rzeczywistego i bezpośredniego zagrożenia dla życia lub ryzyka poważnych obrażeń. I tylko wtedy, gdy alternatywą byłoby użycie broni palnej lub innych równie niebezpiecznych dla życia środków. To samo powtarza RPO – uzyskał od Policji obietnicę przygotowania reguł używania paralizatorów. Tymczasem już w czasie epidemii koronawirusa szerokie prawo używania paralizatorów wobec osadzonych uzyskała Służba Więzienna. Przepisy wprowadzone w ramach tzw. Tarczy Antykryzysowej powalają na rażenie prądem w zasadzie za każdym razem, gdy więzień odmawia wykonania polecenia lub ociąga się z jego wykonaniem.

Wprowadzenie cywilizowanych regulacji dotyczących paralizatorów to nie jedyna zmiana prawa, jaka jest konieczna, by podobna tragedia się nie powtórzyła.

Fakt 2. Państwo ma obowiązek zapewnić obywatelowi ochronę przed torturami.

Trzeba wprowadzić zbrodnię tortur do Kodeksu karnego (nie wystarczą przepisy o wymuszeniu zeznań lub przekroczenia uprawnień – w art. 246 i 231 k.k.). **Należy też wprowadzić gwarancje antytorturowe.**

1. Każdy zatrzymany musi mieć natychmiast prawo do kontaktu z prawnikiem.
2. Wszyscy zatrzymani przez policję (a nie tylko określone grupy) muszą być badani przez lekarza.
3. Zatrzymany musi natychmiast móc zawiadomić bliskich, gdzie jest.
4. Każdy zatrzymany musi otrzymać informację o przysługujących mu prawach przygotowaną w zrozumiały dla niego sposób.
5. Musi działać mechanizm umożliwiający skuteczne złożenie skargi na nieprawidłowości.

Ostatnie pięć lat upłynęło Rzecznikowi Praw Obywatelskich na zabieganiu o wprowadzenie takich standardów[92]. Na postulat zapewnienia adwokata od momentu zatrzymania Minister Sprawiedliwości nawet nie odpowiedział i to mimo monitów od premiera. Jednak sama zmiana przepisów będzie tylko szansą na poprawę sytuacji – przepisy trzeba skutecznie wdrożyć. Weźmy przykład więźniów, którzy mogli paść ofiarą tortur. Generalnie wiadomo, co w takiej sytuacji zrobić – ale brakuje nam ciągle szczegółowych procedur. Dlatego zdarza się, że Służba Więzienna dokumentuje urazy powierzchownie,

92 Zobacz też: Opinia ODIHR dotycząca definicji tortur i bezwzględnego zakazu ich stosowania w polskim ustawodawstwie, https://www.rpo.gov.pl/pl/content/opinia-odihr-dotyczaca-definicji-tortur-i-bezwzglednego-zakazu-ich-stosowania-w-polskim

a lekarze badający obrażenia nie znają oficjalnych zaleceń ONZ zawartych w tzw. Protokole Stambulskim.

POLSKA BEZ TORTUR?

Reakcja państwa na stosowanie tortur wobec podejrzanych o terroryzm to papierek lakmusowy stanu ochrony praw człowieka. Jeśli państwo respektuje godność osób pozbawionych wolności, to taki standard będzie obejmował każdego. Ale jeśli w pewnych przypadkach pojawi się przyzwolenie na stosowanie tortur, to tortury mogą spotkać każdego. Wystarczy mieć pecha. Mówił o tym w Biurze RPO mec. Mikołaj Pietrzak w maju 2018 r. w czasie okrągłego stołu „Państwo bez tortur".

Fakt 3. W ośrodkach dla cudzoziemców w Polsce przebywają osoby, które uciekają przed torturami do Europy – z Czeczenii, z Rosji, Ukrainy, Tadżykistanu. Bardzo ważne jest, by ofiary tortur zidentyfikować i zapewnić im pomoc. Tak niestety nie jest. Co gorsza, problem często jest marginalizowany („Pan był torturowany na komisariacie w Rosji? No cóż, taki tam jest sposób przesłuchiwania" – o takim podejściu do ofiar tortur mówili uczestnicy III Kongresu Praw Obywatelskich).

Do tej pory nie rozliczyliśmy sprawy więzień CIA w Polsce – więzień, w których osoby podejrzane o terroryzm były torturowane, bo prawo amerykańskie zakazuje tortur, ale nie za granicą (RPO cały czas pyta prokuraturę, co się dzieje w sprawie)[93].

Fakt 4. Bardzo poważnym problemem jest stosowanie przymusu bezpośredniego wobec osób chorujących psychicznie – m.in. w szpitalach psychiatrycznych. Chodzi szczególnie o unieruchamianie – w pasach czy kaftanach. Tę metodę można stosować tylko zgodnie z rygorystycznymi zasadami, robiąc regularne przerwy, umożliwiając załatwienie potrzeb fizjologicznych (więc jeśli gdzieś praktyką jest unieruchamianie pacjenta w pieluchomajtkach, to musi to budzić wątpliwości), regularnie badając stan chorego. Raporty KMPT pełne są informacji o problemach ze stosowaniem tych zasad. I są to przykłady tortur.

Fakt 5. Aż 41% Polaków uważa, że są sytuacje, które usprawiedliwiają stosowanie tortur[94].

Sytuacja nie zmieni się, dopóki większość z nas będzie aprobować bezprawną przemoc ze strony państwa. Stąd kampania Rzecznika Praw Obywatelskich

93 W marcu 2020 r. Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze postanowił, że jego prokurator przyjrzy się zbrodniom w Afganistanie popełnianym przez USA i kraje sojusznicze, bowiem krajowe dochodzenia okazały się nieefektywne.

94 W badaniu *Tortury – opinie Polaków* przeprowadzonym w 2018 r. przez Kantar Millward Brown z inicjatywy RPO, aż 71% badanych wskazało, że w Polsce po 1989 r. stosowane były tortury. Aż 41% uważa, że stosowanie tortur może być uzasadnione w określonych przypadkach.

„Państwo bez Tortur” skierowana do świadków, bliskich ofiar a także do wszystkich Państwa. W Polsce nie wierzy się ofiarom tortur, tak jak nie wierzy się zgwałconym kobietom. Pierwszym zadaniem dla nas, obywateli, jest to, by słuchać ofiar, uwierzyć im i reagować na zło.

Plakat kampanii Polska bez tortur – grafika Luki Rayskiego zamówiona przez KMPT

OKRUTNE, NIELUDZKIE LUB PONIŻAJĄCE TRAKTOWANIE I KARANIE

Za nieludzkie uznaje się zachowanie stosowane z premedytacją przez wiele godzin, które spowodowało uszkodzenie ciała albo intensywne fizyczne i psychiczne cierpienie. Traktowanie można określić jako poniżające, jeżeli miało na celu wywołanie w ofierze uczucia strachu, udręczenia i niższości (każda kara wiąże się z cierpieniem i niedogodnością. Ale nie wolno do tego nic więcej dokładać – podkreśla Europejski Trybunał Praw Człowieka).

Co się udało?

MAMY STANDARDY PRZYJĘTE PRZEZ SPOŁECZNOŚĆ KRAJÓW CYWILIZOWANYCH.

„NALEŻAŁO SIĘ DRANIOWI"

Ale za każdym razem, kiedy w Polsce dochodzi do spektakularnego zatrzymania podejrzanego o szczególnie odrażającą zbrodnię, pojawiają się głosy, że osoba taka nie zasługuje na żadną ochronę. Tak było w przypadku zatrzymanego w sprawie wspomnianego już morderstwa dziecka w czerwcu 2019 r. w Mrowinach – podejrzany o tę zbrodnię został wyprowadzony w bieliźnie, w przygięciu, skuty, mimo że konwojowało go kilku policjantów – a film z tego zdarzenia został opublikowany w telewizji i w internecie. Kiedy Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur poddał w wątpliwość sposób postępowania policji, zarówno eksperci KMPT jak i sam Rzecznik spotkali się z falą krytyki i hejtu. To wtedy jasno ujawniło się przekonanie części społeczeństwa, że człowiek podejrzewany o okrutny mord nie ma prawa do humanitarnego traktowania, a upominanie się o jego godność narusza prawa rodziny ofiary.

Fakt 1. Tymczasem takiego zachowania nic nie uzasadnia.

Fakt 2. Okrutne, nieludzkie lub poniżające traktowanie spotyka nie tylko zatrzymanych i osadzonych w więzieniach.

Może spotkać seniorów i osoby z niepełnosprawnościami w domach opieki, pacjentów w szpitalach psychiatrycznych, dzieciaki w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i zakładach poprawczych. Osoby „pod wpływem" w izbach wytrzeźwień.

Eksperci KMPT zauważają, że sporo zależy od ludzi, od tego, czy uważają, że przemoc jest dopuszczalna. Stwierdzają też jednak, że winne są przepisy – jeśli są nie dosyć precyzyjne, stwarzają duże pole do dowolności. KMPT zwraca też uwagę na wyszkolenie personelu. Przygotowywane co roku raporty KMPT pełne są szczegółowych uwag, ale też – co warto podkreślić – dobrych praktyk wypatrzonych podczas wizytacji. Są one dowodem ogromnego wysiłku podejmowanego przez lekarzy, opiekunów i wychowawców, policjantów, funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Co jest do zrobienia?

1. Środki przymusu bezpośredniego.

Choć jest z tym w Polsce lepiej (co potwierdza także Europejski Komitet Zapobiegania Torturom), zdarzają się przypadki używania przymusu wobec osób niestawiających oporu: np. rutynowe skuwanie, a także skuwanie rąk do tyłu, co jest ogromną i niepotrzebną uciążliwością. Szczególnie niepokoić muszą nadużycia wobec nieletnich. Dowody na kulturę przemocy na światło dzienne wydobywa właśnie KMPT:

- Wychowanek młodzieżowego ośrodka wychowawczego mówi ekspertom w czasie wizytacji, że pobili go policjanci po ucieczce z MOW. Ma otarcia na łokciach i kolanach, bo ciągnięto go po ziemi (sprawa została odnotowana w dokumentacji, ale na tym poprzestano – władze placówki o sprawie nie zawiadomiły organów ścigania);
- Kolejny wychowanek opowiadał, jak został złapany na drobnej kradzieży w sklepie: przez sześć godzin jazdy do MOW leżał skuty na podłodze radiowozu dociskany kolanem;
- Inny chłopiec opowiadał o przesłuchaniu, w którym brał udział jako świadek w sprawie dotyczącej narkotyków. Był straszony pobiciem, ręce miał skute z przodu. Został zamknięty do pancernej szafy, w którą policjanci walili potem pałkami.

2. Kontrole osobiste.

Na policji zdarza się, że kontrola osobista jest prowadzona rutynowo, wobec każdego, a nie wtedy, kiedy to potrzebne. Kontrola osobista połączona z rozebraniem do naga i wykonaniem przysiadu bywa robiona w monitorowanym pomieszczeniu[95]. Krokiem w dobrą stronę było wprowadzenie do Ustawy o Policji w grudniu 2018 r. przepisów szczegółowo wskazujących sposób przebiegu tych kontroli oraz wprowadzających możliwość żądania sporządzenia protokołu i zażalenia na sposób jej przeprowadzenia.

Pozytywne zmiany zachodzą w więzieniach: od 2017 r. wprowadzono zasadę, że do kontroli osobistej osadzony ma się rozbierać etapami – nie musi stać cały nagi przed funkcjonariuszem. Widać było poprawę: w 2017 r. zasada ta nie była jeszcze respektowana, ale już w 2018 r. tylko w pięciu z wizytowanych przez KMPT jednostkach zdarzały się kontrole przeprowadzane jednoetapowo.

95 Problem ten KMPT zgłasza od 2014 r. Po pięciu latach dorobiliśmy się nawet projektu ustawy (z 8 marca 2019 r.) o nieletnich. Niestety, prace legislacyjne nie zostały zakończone.

Problem z kontrolą osobistą pojawia się także w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. Ustawa wcale ich nie reguluje, co utrudnia dowodzenie naruszenia prawa, nawet gdy dochodzi do kontroli w warunkach nieposzanowania intymności.

3. Warunki bytowe.

Nie powinno tak być, ale w Polsce nadal się zdarza, że same warunki, w jakich przebywa osoba pozbawiona wolności, naruszają zakaz okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania:

- Osoba zatrzymana może na policji godzinami nie dostać nic do jedzenia i do picia;
- Niektóre domy opieki dla dzieci z niepełnosprawnością intelektualną w Polsce przypominają więzienia – mają zakratowane okna;
- Obłożnie chorzy mieszkańcy innego domu są myci tylko gąbką, w łóżku – i tak żyją przez wiele miesięcy. Bo nie ma dźwigu do przenoszenia chorych do wanny;
- Sytuacja polskiej psychiatrii jest tak dramatycznie zła, że chorzy leżą na materacach na gołej ziemi – nie można tego nazwać inaczej jak nieludzkim traktowaniem.

4. Kary.

Kary stosowane w miejscach pozbawienia wolności są na ogół dobrze uregulowane, choć mogą pojawiać się problemy z zasadnością ich stosowania. Przykładem nieregulaminowa praktyka ubierania młodych ludzi w zakładzie poprawczym w karne pomarańczowe kombinezony – na wzór niebezpiecznych przestępców w USA[96]. Nieludzkie traktowanie – karanie biciem i wiązaniem – zdarzało się też w domach opieki, w tym w placówkach prywatnych, prowadzonych jako forma działalności gospodarczej bez specjalistycznego nadzoru. W tej dziedzinie zachodzą jednak pozytywne zmiany i warto powiedzieć o nich kilka słów.

W starzejącym się społeczeństwie dotowanych przez państwo samorządowych domów pomocy jest za mało. Seniorzy, którzy nie mają odpowiedniego wsparcia w domu, trafiają więc do placówek prowadzonych w ramach działalności gospodarczej. W 2016 i 2017 r. media zaczęły informować o złym traktowaniu mieszkańców w takich placówkach. Dlatego RPO postanowił objąć wszystkie zarejestrowane placówki wizytacjami prewencyjnymi (to duży dodatkowy wysiłek dla Biura i nigdy nie ma gwarancji, że eksperci KMPT zostaną

96 *Zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich - raport z wizytacji KMPT w latach 2008-2015*,Warszawa 2016, https://www.rpo.gov.pl/pl/content/raport-rpo--z-wizytacji-w-zakladach-poprawczych-i-schroniskach-dla-nieletnich

do takiego domu wpuszczeni, skoro prawo tego od zarządców nie wymaga). Te kontrole zaczęły jednak przynosić korzyści w postaci budowania kultury poszanowania praw mieszkańców. Rzecznik zyskał też argumenty za zmianą ustawy o opiece społecznej. Doszło do niej, po kilku wystąpieniach RPO, w 2019 r. i od 1 stycznia 2020 r. wojewodowie mają prawo kontrolować placówki całodobowej opieki prowadzone na podstawie przepisów o działalności gospodarczej.

Żeby przyspieszyć proces zmian, RPO organizował w tej kadencji w miastach wojewódzkich spotkania-konferencje dla pracowników miejsc pozbawienia wolności. Brali w nich udział więzienni cy, policjanci, pracownicy domów opieki i szpitali psychiatrycznych. Eksperci KMPT zaczynali od wykładu o standardach dotyczących praw człowieka, potem odbywała się debata, w której ludzie dzielili się wątpliwościami, zadawali pytania, podawali swoje sposoby na zaradzenie trudnościom.

RPO/KMPT prowadził też szkolenia dla policjantów i pracowników młodzieżowych ośrodków wychowawczych dotyczące sposobów przeciwdziałania torturom i poniżającemu traktowaniu. Znów – nie kończy się na wykładach, ale na rozmowie o problemach i o tym, co w konkretnej sytuacji można zrobić, a co jest bezwzględnie niedopuszczalne.

Widziałam na posterunku w Rykach

Relacja z rozprawy przed sądem w procesie o pobicie przez policjantów 70-letniego zatrzymanego (opublikowana na www.rpo.gov.pl)

W Sądzie Rejonowym w Rykach 12 lutego 2020 r. odbyła się druga rozprawa przeciwko trzem byłym policjantom oskarżonym o znęcanie się nad zatrzymanym 70-letnim panem Zygmuntem. O jego pobiciu przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur dowiedzieli się w trakcie wizytacji prewencyjnej w Komendzie Powiatowej Policji w Rykach w sierpniu 2018 r.

Ekspertka KMPT Aleksandra Osińska zeznała, że 22 sierpnia 2018 r. wzięła udział w rutynowej, niezapowiedzianej wizytacji.

– Zapytaliśmy, czy na terenie placówki są osoby zatrzymane, bo to zawsze z nimi staramy się porozmawiać w pierwszej kolejności. Usłyszeliśmy, że jest jeden, ale „nie jest to w ogóle człowiek" ze względu na czyn, jakiego się dopuścił: zniszczenie grobu byłego policjanta. Zgłosiliśmy, że i tak chcemy porozmawiać z tą osobą, na co usłyszeliśmy od zastępcy komendanta, że jest „niemową". Mimo to zdecydowaliśmy, że podejmiemy próbę rozmowy – zeznawała Aleksandra Osińska.

Rozmowę z zatrzymanym w warunkach zapewniających poufność przeprowadził Michał Żłobecki z KMPT. Dowiedział się, że mężczyzna miał zostać pobity przez zastępcę komendanta. Skarżył się na ból głowy, kłucie w klatce piersiowej i mówił że przeszedł zawał, a policjanci nie pozwolili mu zabrać z domu leków, które regularnie przyjmował.

– W protokole zatrzymania zauważyliśmy istotnie informację, iż mężczyzna skarżył się na takie dolegliwości. Tymczasem mimo zgłaszania ich funkcjonariuszom mężczyzna nie został zbadany przez lekarza, choć w takim przypadku badanie jest obowiązkowe – wskazała przedstawicielka KMPT.

– W tej sytuacji poprosiliśmy o wezwanie pogotowia. Po badaniu dostaliśmy

W okolicach szyi była zaschnięta krew, zaczerwienienia po obu stronach żuchwy. Na głowie były czerwone wybroczyny.

informację, że zatrzymany zostanie zabrany do szpitala. Ratownicy razem z dwoma funkcjonariuszami wyprowadzili osobę zatrzymaną w kajdankach założonych na ręce trzymane z tyłu, co nas zdziwiło ze względu na zły stan zdrowia i zaawansowany wiek zatrzymanego. W naszym odczuciu kajdanki mogły zostać założone na ręce trzymane z przodu – mówiła Aleksandra Osińska.

Następnie odbyło się robocze podsumowanie wizytacji. – Ponieważ jesteśmy zobowiązani nie ujawniać informacji przekazanych przez zatrzymanych, nie poruszyliśmy kwestii ewentualnego pobicia w rozmowie podsumowującej z zastępcą komendanta – zaznaczyła ekspertka.

– Istotne w tej sprawie jest to, że w protokole zatrzymania była informacja, że mężczyzna w chwili zatrzymania nie miał żadnych widocznych obrażeń – dodała.

– Jako zespół zajmujący się prewencją nie analizujemy spraw indywidualnych, ale informujemy osoby zatrzymane o możliwości złożenia skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich. Tak zrobiliśmy w sprawie pana Zygmunta. Wzięliśmy od niego oświadczenie. Zrobiliśmy też dokumentację fotograficzną obrażeń – wyjaśniała.

Prokuratorka dopytywała o charakter obrażeń u poszkodowanego. – W okolicach szyi była zaschnięta krew, zaczerwienienia po obu stronach żuchwy. Pan Zygmunt pokazywał nam też swoją dłoń, tak jakby jeden z palców został wykręcony. Na głowie były czerwone wybroczyny – odpowiedziała świadkini.

– Komentarze zastępcy komendanta o tym, że zatrzymany jest niemową, odebraliśmy jako próbę zniechęcenia nas do przeprowadzenia rozmowy. Było dla nas zadziwiające, że ktoś na takim stanowisku mógł powiedzieć o zatrzymanym „to nie jest człowiek" – podkreślała Osińska.

Tego dnia zeznawali także żona i syn poszkodowanego. Kobieta wskazywała, że rano mąż został zabrany z domu przez policję pod zarzutem kradzieży wieńców i krzyży mosiężnych z cmentarza. Po południu zaczęła się martwić, że mąż długo nie wraca. Dzwoniła na komendę. Ustaliła, że mąż jest w szpitalu w Puławach, bo zabrało go tam pogotowie.

– Nie poznałam go, tak miał obity cały prawy bok, napuchniętą buzię, siniaki, ledwo mówił. Zapytałam co się stało. Odpowiedział, że na komendzie go pobili – zeznawała kobieta. – Opowiadał mi później w domu, że policjanci mówili: „My tak zrobimy, że się przyznasz", grozili, że będzie miał połamane ręce i nogi – dodała.

Jeden z funkcjonariuszy w trakcie przesłuchania miał zamykać okno, aby na zewnątrz nie było słychać, co się dzieje. Pan Zygmunt miał słyszeć w trakcie przesłuchania: „Jeszcze trochę i łeb ci z karku spadnie". Żona wskazywała, że jeszcze przez długi czas bali się odwetu policjantów za zgłoszenie sprawy.

Syn pana Zygmunta zeznał, że gdy zobaczył ojca w szpitalu, dostrzegł, że był posiniaczony na twarzy. – Ojciec mówił, że został pobity na komisariacie, i że brał w tym udział zastępca komendanta. Nie rozmawialiśmy długo na ten temat, na korytarzu stał funkcjonariusz policji – wskazał.

Rozprawa była obserwowana przez przedstawicielkę Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Oskarżeni policjanci sami odeszli ze służby.

Następna rozprawa była wyznaczona na kwiecień, ale koronawirus przesunął ją na koniec lata. Wówczas mieli być przesłuchani kolejni przedstawiciele KMPT biorący udział w wizytacji w Rykach.

ART. 41

Nietykalność i wolność osobista. Prawa zatrzymanych

Jak wyglądała realizacja poszczególnych ustępów Konstytucji? Ten artykuł Konstytucji ma pięć ustępów. Warto omówić je w blokach.

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.

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

Czytelnik, który dotarł do tego miejsca, wie już – bo była o tym mowa przy okazji artykułu 31 Konstytucji o wolności – że w Polsce ta norma nie jest zawsze realizowana. To znaczy, że można kogoś pozbawić wolności bez wyroku, odciąć go od świata i odebrać wszelkie narzędzia kontroli tego, co się stało. Jest tak, bo albo prawo jest dziurawe, albo stosowane jest w taki sposób, że pozbawianie wolności bez wyroku odbywa się poza wszelką kontrolą.

WIĘŹNIOWIE Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIĄ INTELEKTUALNĄ

Wolności są w Polsce pozbawiane osoby, które – ze względu na stopień niepełnosprawności intelektualnej – nie są w stanie zrozumieć, ani gdzie trafiły, ani dlaczego, a siedzą w więzieniu. Analizując dokumenty i rozmawiając z osadzonymi, znaleźliśmy w tej kadencji RPO aż 30 takich osób[97]. Na ogół do tak drastycznego naruszenia prawa dochodzi dlatego, że w wyniku postępowania zaocznego (bo sprawa „nie budziła wątpliwości") sprawca drobnych kradzieży dostaje wyrok np. prac społecznych. Ale jeśli nie umie czytać, to tego wyroku nie poznaje, a więc go nie wykonuje. Wtedy trafia do więzienia. Problem zaczyna się już w momencie zatrzymania – jeśli policja nie odnotuje, że z osobą zatrzymaną kontakt jest utrudniony, to potem może ujść uwadze wymiaru sprawiedliwości, że postępowanie zaoczne jest wykluczone, że taka osoba musi mieć obrońcę i postępowanie musi być prowadzone z ogromną starannością. Sama nie jest też w stanie skorzystać ze swoich praw i zapis art. 41 staje się wobec niej iluzoryczny.

97 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wiezniowie-o-umyslowosci-dzieci-chorzy-psychicznie-rpo-opowiada-o-wynikach-badan-w-wiezieniach

W 2015 r. media obiegła historia osoby, która trafiła do więzienia za kradzież batonika. Zareagował wtedy płk Krzysztof Olkowicz (na zdjęciu w pierwszym rzędzie drugi od lewej), dyrektor inspektoratu Służby Więziennej w Koszalinie. Wpłacił zaległe 40 zł grzywny, które zamieniono na więzienie. Płk Olkowicz od lat zajmował się sprawami osób, które nie powinny być pozbawione wolności ze względu na kryzys psychiczny lub niepełnosprawność[98]. RPO Adam Bodnar zaproponował mu więc współpracę. Płk Olkowicz najpierw jako zastępca RPO zajął się systemowym szukaniem w więzieniach takich osób, a następnie – prawami osób chorujących psychicznie – przewodnicząc Zespołowi Ekspertów ds. Zdrowia Psychicznego przy RPO.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

SZPITALE PSYCHIATRYCZNE

Kolejny problem dotyczy sprawców czynów zabronionych, którzy nie mogą za nie odpowiadać z powodu wyłączonej poczytalności[99]. W takiej sytuacji sąd może orzec środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym. Zdarzało się w ostatnich latach, że takie pozbawienie wolności trwało dłużej, niż by wynosiła maksymalna kara za czyn, którego dana osoba się dopuściła. Najbardziej dramatycznym przykładem z tej kadencji RPO jest sprawa pana Michała, który spędził w szpitalu psychiatrycznym 50 lat (!) i został przez ekspertów RPO „odnaleziony". Po pół wieku na pierwszy na spacer wyszła z nim zastępczyni RPO Hanna Machińska.

Tu istotą problemu jest to, że w przypadkach ograniczonej poczytalności pozbawienie wolności w zakładzie nie jest jedynym rozwiązaniem – pomoc i terapia może też być świadczona w miejscu zamieszkania. Takiego systemu pomocy się jednak nie dorobiliśmy.

98 Mariusz Jałoszewski, *RPO chce walczyć o wolność dla niepełnosprawnych więźniów*, „Gazeta Wyborcza", 18 października 2013 r., https://wyborcza.pl/1,75398,14799515,RPO_chce_walczyc_o_wolnosc_dla_niepelnosprawnych_wiezniow.html

99 Gdy poczytalność sprawcy jest tylko jest ograniczona, może on odpowiadać karnie. Brak odpowiedzialności karnej i zastosowanie jednego ze środków zabezpieczających (wolnościowego – terapia i terapia uzależnień, izolacyjnego – pobyt w szpitalu (nie zakładzie) psychiatrycznym), występuje tylko w przypadku wyłączonej poczytalności (art. 31 § 1 Kodeku karnego).

SCHRONISKA DLA NIELETNICH

Jeszcze w 2015 r. w sprawie Grabowski przeciwko Polsce Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że nasze państwo narusza prawo młodych ludzi w schroniskach, bo ich pobyt tam jest przedłużany bez decyzji sądu i bez możliwości wnoszenia o uchylenie zastosowanego środka. Przepisów nie udało się poprawić w poprzedniej kadencji Sejmu – w tej Minister Sprawiedliwości zapewnił RPO, że projekt ponownie zostanie skierowany do Zespołu Programowania Prac Rządu. Ale nadeszła epidemia.

PO POLSKU CZY PO PRAWNEMU?

Także problem z formalistycznymi i niezrozumiałymi pouczeniami dla zatrzymanych (a także dla świadków i pokrzywdzonych) znany był już na początku kadencji RPO[100]. Teraz jednak widać go wyraźniej – ponieważ lepiej rozumiemy, kim są osoby, które nie zrozumieją prawniczego pouczenia (to nie tylko „nieprawnicy", ale i głusi, cudzoziemcy, i właśnie osoby z niepełnosprawnością intelektualną). Pouczenia i informacje, których udzielają funkcjonariusze, formułowane są w prawniczej odmianie polszczyzny. Ten, kto jej nie zna, nie może korzystać ze swych praw.

Pamiętajmy też, że sytuacja zatrzymania zawsze jest niezwykle stresująca. Nie zawsze też dotyczy groźnych (czyli raczej doświadczonych) przestępców. Bywa, że zatrzymywani są także protestujący obywatele. Zanim zaczniemy udowadniać funkcjonariuszom, że nie naruszyliśmy prawa, dobrze jest wiedzieć, jakie mamy prawa.

Symulacja przesłuchania na policji – warsztaty w czasie Kongresu Praw Obywatelskich w grudniu 2019 r. Jak wygląda sytuacja, jeśli człowiek jest sam, a jak jeśli jest z nim adwokat? Sala była pełna, ci, którzy się nie zmieścili, stali na korytarzu.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

100 Projekty rozporządzeń zostały poprawione w dużej mierze dzięki działaniom RPO, nr sprawy w BRPO II.5150.5.2019.

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

Za osoby pozbawione wolności w więzieniach odpowiedzialność przejmuje państwo. To, że człowiek może w więzieniu umrzeć, bo nie dostał właściwej pomocy, jest straszliwą miarą zaniedbań naszego państwa. Taki los spotkał Agnieszkę Pysz – zmarła, bo nie dostała pomocy lekarza, mimo że zgłaszała problemy (*tę historię opiszemy dalej*).

WARUNKI BYTOWE

Pozbawienie wolności zawsze jest uciążliwością. Jednak uciążliwość ta nigdy nie może przekroczyć pewnego poziomu. Wyznacza go artykuł 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka: „Nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu".

Warunki bytowe w polskich więzieniach poprawiają się, ale zostało jeszcze wiele do zrobienia[101]. Pokazała to epidemia koronawirusa: 70 tys. osadzonych siedziało w pełnych celach, nie we wszystkich był stały dostęp do ciepłej wody, a jeśli więźniów nie stać było na kupienie środków czystości w kantynie, nie zawsze mogli liczyć na dodatkowe przydziały ponad to, co przewiduje rozporządzenie.

3 METRY KWADRATOWE NA OSOBĘ

Najstarsze budynki więzienne są już w Polsce zamknięte, miały powstawać nowe. W więzieniach jest luźniej niż choćby dziesięć lat temu. Polskie więzienia nie wyglądają jednak tak jak na zachodnich, a zwłaszcza skandynawskich filmach. Cele są u nas brzydkie, często zaniedbane i słabo wentylowane. Pomieszczenia, z których korzystają osadzeni, bywają zagrzybione. Nie wszędzie, ale takie sytuacje widzieli eksperci RPO.

Nadal polską normą więzienną są trzy metry kwadratowe na osadzonego, choć standard międzynarodowy to przynajmniej cztery metry. Trzeba pamiętać, że więźniarki i więźniowie, którzy nie pracują, przebywają ze sobą non stop przez 23 godziny (jedna godzina to spacer). W ciasnej przestrzeni może to przekraczać ludzką wytrzymałość. RPO zna przypadki osadzonych, którzy – by uzyskać odrobinę prywatności – tak łamali regulamin więzienny, by trafić za karę do izolatki.

101 Sytuację w jednostkach penitencjarnych państw Unii Europejskiej badała Agencja Praw Podstawowych (FRA) – jej raport został opublikowany 11 grudnia 2019 r. i jest punktem odniesienia w ocenie tego, co w Polsce udało się zrobić.

10 OSÓB W JEDNEJ CELI

Jeszcze do niedawna funkcjonujące w polskich więzieniach cele kilkunastoosobowe budziły przerażenie tylko ekspertów od praw człowieka. Ale Służba Więzienna przyznała w końcu rację RPO i zapowiedziała w 2019 r. likwidację cel większych niż dziesięcioosobowe: 11–18 osób w jednym miejscu w ciasnej przestrzeni przez 23 godziny to już jest nieludzkie traktowanie.

W starszych więzieniach sanitariaty w celach bywały wprost na widoku – teraz kąciki sanitarne są systematycznie zabudowywane (na 2020 r. Służba Więzienna zaplanowała zabudowę kącików w 134 celach). Nie zawsze dotyczy to jednak umywalek – te zostają nieosłonięte, a służą do codziennego mycia się, bo w więzieniu ciepła kąpiel możliwa jest dwa razy w tygodniu. Łaźni z prysznicami bez przegród było w 2019 r. jeszcze 46, rok wcześniej – 78[102].

Wszystkie te zaniedbania stanowią poważne naruszenie praw człowieka, dlatego jeszcze w 2015 r. Polska przegrała sprawę przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka z panem Szafrańskim. Poskarżył się on, że był trzymany w celi, która jesienią i zimą nie była odpowiednio ogrzewana, a latem brakowało w niej wentylacji. Kącik sanitarny nie miał drzwi i był oddzielony od celi 1,2-metrową płytą pilśniową. Trybunał uznał zasadność skargi właśnie w sprawie kącika (na państwie ciąży bowiem pozytywny obowiązek zapewnienia kącików sanitarnych gwarantujących minimum prywatności).

ODZIEŻ W WIĘZIENIACH

Więzienne przepisy mówią, że odzież ma być odpowiednia do pory roku. Są jednak takie więzienia, w których nawet w upał trzeba nosić długie spodnie, a z celi można wyjść tylko w bluzie z długimi rękawami. Gdzie indziej dopuszczalne są spodenki i koszulki. Od kilku lat – mimo regularnych interwencji RPO – nie udaje się ujednolicić standardów (a przecież osadzeni zmieniają miejsca odbywania kary – czy przy takiej organizacji więzień da się przekonywać do poszanowania norm i przejść skuteczną resocjalizację?).

Osiągnięciem w przypadku kobiet będą biustonosze skarbowe. Na razie do bielizny, jaką kobieta może dostać, jeśli nie ma swojej, zaliczają się: koszula nocna, majtki i skarpety. Minister Sprawiedliwości – po tym, jak RPO opisał mu przykład osadzonej, która pożyczała biustonosz od współwięźniarki – obiecał jednak jesienią 2019 r., że przepisy zmieni.

NA POGRZEBIE W KAJDANKACH

Celem kary pozbawienia wolności jest resocjalizacja pozwalająca na powrót do życia na wolności. Nie będzie to możliwe, jeśli więzień straci kontakt z bliskimi. Służba Więzienna robi wiele, by utrzymanie takiej więzi umożliwić, jednak w epidemii koronawirusa widzenia musiały zostać wstrzymane. Więźniennicy chcieli widzenia zastępować kontaktem przez telefon i komputer – ale w przypadku osób tymczasowo aresztowanych nie było to już możliwe.

102 Informacja Służby Więziennej dla RPO z 16 marca 2020, IX.517.1494.2015.

Również w sprawie organizacji widzeń (osobistych kontroli odwiedzających, w tym dzieci; braku miejsc do przewijania i karmienia niemowląt; zasad widzeń intymnych). Zdarzało się, że więźniowie, którzy dostawali przepustkę na komunię dziecka czy pogrzeb rodzica, uczestniczyli w uroczystościach w kajdankach, co nie zawsze było uzasadnione. A takie traktowanie upokarza nie tylko samego więźnia, ale i jego bliskich.

WIĘŹNIOWIE „NIEBEZPIECZNI"

Szczególnie trudna jest sytuacja osadzonych o statusie niebezpiecznych oraz objętych zaleceniami penitencjarno-ochronnymi. Uzasadnienia takiego traktowania (i przedłużania izolacji) bywają niestety zdawkowe (np. „w okresie ostatnich trzech miesięcy nie zaszły istotne zmiany w sytuacji prawnej oraz postawie osadzonego, mogące mieć wpływ na zmianę nadanej kategorii"). Osadzeni objęci zaleceniami mogą miesiącami przebywać bez minimum intymności, stale w obecności strażnika, przy zawsze otwartych drzwiach celi. W przypadku więźniów niebezpiecznych konieczne jest zmiana podejścia i stosowanie tylko takich obostrzeń, jakie są w danej sytuacji niezbędne. Rutyna i korzystanie ze wszystkich elementów reżimu dla niebezpiecznych, przewidzianego w obowiązujących w Polsce przepisach prawa, przez cały okres zakwalifikowania do niebezpiecznych, wyraźnie zostało zanegowane przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka[103].

WIĘŹNIOWIE NA WÓZKU

Osadzeni z niepełnosprawnościami nie są w stanie korzystać z praw, jakie przysługują innym. Nawet gdy mają prawo wyjść z celi, jest to niemożliwe, bo są schody na korytarzu, brakuje odpowiednich oznaczeń, nie ma podjazdów albo są za strome. Problemem jest też to, że osadzony z niepełnosprawnością może potrzebować wsparcia w czynnościach życiowych – i nie może to być (a bywa) przekraczająca sferę intymną pomoc współosadzonych.

ZAMKNIĘCIE ZAMIAST TERAPII

Część osób chorujących psychicznie może odbywać karę więzienia, ale musi otrzymywać wsparcie (nazywa się to odpowiednim zindywidualizowanym oddziaływaniem). A tego w Polsce ciągle brakuje. Liczba osób chorujących psychicznie w miejscach pozbawienia wolności rośnie (jest ich około 400), a polityka karna państwa sprawia, że osoby te nie dostają przerw w odbywaniu kar, nawet jeśli zdaniem Służby Więziennej jest to zasadne. Jednocześnie ciągle zdarza się, że wolności pozbawiane są osoby, których stan na to w ogóle nie pozwala[104].

103 Sprawy: Paluch v. Polska (skarga nr 57292/12) oraz Świderski v. Polska (skarga nr 5532/10).

104 Przykładem jest sprawa pana Juliana, młodego człowieka aresztowanego, kiedy w nawrocie kryzysu psychicznego złamał zakaz zbliżania się do byłej dziewczyny. W areszcie jego stan jeszcze się pogorszył, a policjanci nie byli w stanie mu pomóc.. Dopiero po interwencji RPO udało się sprawę wyjaśnić. Dziś pan Julian leczy się ambulatoryjnie, pracuje i od nowego roku akademickiego planuje powrót na studia.

RPO podkreśla:

1. skazani chorujący psychicznie, którym w warunkach więziennych nie można już pomóc, powinni trafiać do szpitali psychiatrycznych;
2. trzeba wyznaczyć szpitale psychiatryczne poza strukturą więziennictwa do przyjmowania tymczasowo aresztowanych osób chorujących psychicznie;
3. osoby w ostrej psychozie nie mogą trafiać do więzienia;
4. policjanci muszą odnotowywać w notatkach np. to, że kontakt z daną osobą jest utrudniony;
5. prokuratorzy powinni powoływać biegłych w przypadku wątpliwości co do stanu zdrowia psychicznego danej osoby;
6. sądy nie mogą ignorować przesłanek świadczących o tym, że dana osoba może mieć kłopot z korzystaniem ze swoich praw;
7. kuratorzy nie mogą wnioskować o umieszczenie w zakładzie karnym kogoś, kto np. nie wykonał wskazanych w wyroku prac społecznie użytecznych – nie widząc tej osoby;
8. funkcjonariusze Służby Więziennej muszą przekazywać ważne informacje o stanie osadzonych prokuratorom, sądom, sędziemu penitencjarnemu;
9. w więziennych oddziałach psychiatrycznych muszą być rzecznicy praw pacjenta;
10. trzeba uregulować zasady stosowania środków przymusu bezpośredniego wobec chorych przebywających w więziennym szpitalu psychiatrycznym.

CHOROBA W WIĘZIENIU

Osoby pozbawione wolności chorują, jako chore trafiają do więzienia, ale też chore wychodzą na wolność. W ciągu ostatnich pięciu lat sytuacja więziennej służby zdrowia uległa pogorszeniu. Symboliczna jest tu sprawa zamknięcia warszawskiego szpitala więziennego (przy ul. Rakowieckiej – powstało w tym kompleksie Muzeum Żołnierzy Wyklętych). Chorzy z dwóch dużych zakładów karnych i aresztów śledczych w Warszawie mogą być leczeni albo w Łodzi, albo w „zwykłych" warszawskich szpitalach, co wymaga dodatkowej pracy strażników.

W szpitalach więziennych – podobnie jak w „cywilnej" służbie zdrowia – brakuje lekarzy specjalistów oraz średniego personelu medycznego, a na leczenie i badania długo się czeka (w więzieniu człowiek nie może jednak poszukać pomocy u innego lekarza, tak jak to robimy na wolności).

Więzienna służba zdrowia rządzi się też osobnymi regułami – nie zawsze refunduje te same procedury i sposoby leczenia co NFZ. Kłopoty pojawiają się, gdy na wolność wychodzą pacjenci przewlekle chorzy. Przykładem jest żółtaczka typu C (wzw C). Pacjent leczony w więzieniu może mieć kłopoty z dalszą terapią na wolności. A przecież jako nosiciel wirusa może nim zakażać innych. Warto też zauważyć sytuacje odmienne: u pana B., osoby 20-letniej, został zdiagnozowany nowotwór, a rokowania były złe. Kosztowne nowatorskie leczenie nie było refundowane w ramach NFZ – pana B. uratowali więziennicy, bo na wniosek lekarza zgodzili się sfinansować jego leczenie. Pacjent – obywatel pozbawiony wolności – żyje i może odbyć karę.

STAROŚĆ I ŚMIERĆ W WIĘZIENIU

Osadzonych powyżej 75. roku życia jest w Polsce coraz więcej, bo społeczeństwo się starzeje. RPO zna przypadki więźniów chorych na choroby neurodegeneracyjne, którzy nie wiedzą już, ani gdzie są, ani dlaczego. Nadal odbywają karę.

Śmierć w więzieniu, nawet na oddziale szpitalnym, nie ma nic wspólnego z godnym umieraniem. Eksperci RPO spotkali się z historią osadzonego, który umierał w celi, za przesłoną z prześcieradła, bo nie było dla niego miejsca w hospicjum. Wychowawca nadal motywował go do nauki, gdyż „przyda się mu to w przyszłości"...

Co się udało?

1. Rzadziej stosowano środki przymusu bezpośredniego w więzieniach.

Przepisy w sprawie środków przymusu bezpośredniego są jasne i wykonywane (ze wspomnianym przy okazji art. 40 wyjątkiem zasad przymusu bezpośredniego wobec osób chorujących psychicznie).

2. Więcej więźniów mogło pracować.

Znacząco wzrosło zatrudnienie w więzieniach. Praca dla osób pozbawionych wolności jest niezwykle istotna – nie tylko pozwala wyjść z celi, a nawet z zakładu karnego, nie tylko wzmacnia proces resocjalizacji, ale pozwala też regulować zobowiązania – choćby wobec rodziny. W 2019 r. pracowało 55% osadzonych – podczas gdy w 2015 r. było to 35,5%[105].

W czasie pandemii skazani nie mogli niestety wychodzić do pracy: W 2019 r. do pracy na zewnątrz bez konwojenta wychodziło 8234 skazanych. Według stanu na 2 kwietnia – tylko 338 osadzonych.

Dla porządku należy tu jednak odnotować, że do programu Praca dla Więźnia bardzo poważne zarzuty zgłosiła NIK (już pod rządami prezesa Mariana Banasia)[106].

105 https://sw.gov.pl/strona/statystyka-roczna

106 https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/powazne-nieprawidlowosci-w-dzialaniu-sluzby-wieziennej.html

3. **Wdrażane są doprecyzowane w 2012 r. przepisy o kontroli osadzonych na obecność dopalaczy i innych substancji zmieniających świadomość.**

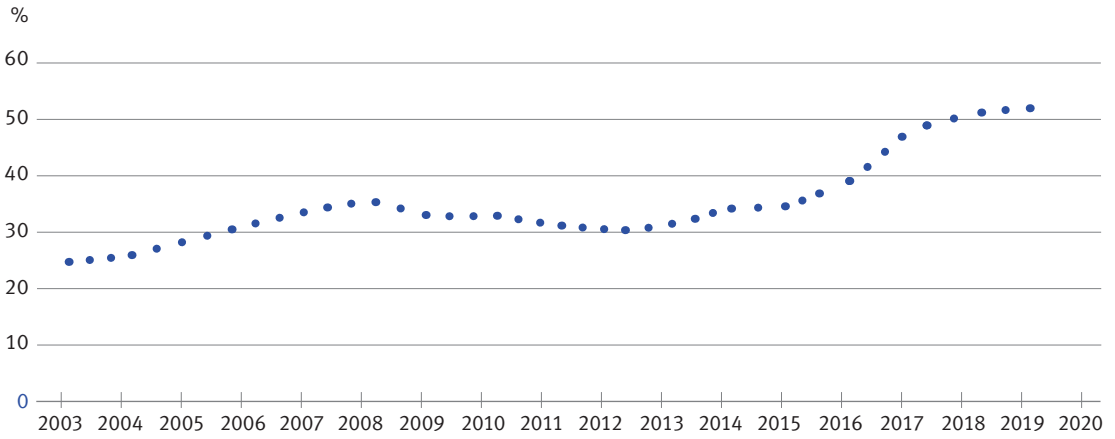
Jeśli więzień zgłosi zastrzeżenie do wyniku badania moczu, to przeprowadzane jest badanie krwi. Mała rzecz, ale oznacza, że człowieka pozbawionego wolności państwo traktuje podmiotowo i słucha tego, co mówi.

4. **Poprawiły się zasady robienia paczek dla więźniów.**

Osadzeni nie mogą dostawać paczek z zewnątrz, bo to prosta droga do przemytu dopalaczy i narkotyków. Ale bliscy (i sami więźniowie) mogą zamawiać paczki w kantynie. Udało się doprowadzić do tego, że w taki sposób można też kupować owoce i warzywa.

PRACUJĄCY SKAZANI

Odsetek zatrudnionych osób skazanych



Odsetek zatrudnionych osób skazanych lub ukaranych. Dane GUS, serwis STRATEG[107].

107 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/24

5. Każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania.

To znaczy, że odszkodowanie przysługuje wtedy, jeśli bezprawność zostanie dowiedziona. Wcześniej jednak człowiek musi mieć świadomość, że jego prawa zostały naruszone.

SPRAWA TOMASZA KOMENDY

Najbardziej drastyczną i głośną jest opisana przy okazji art. 42 sprawa Tomasza Komendy, który został skazany za gwałt i morderstwo. Z 25-letniego wyroku odsiedział 18 lat, kiedy w 2017 r. okazało się, że sprawcą może być ktoś inny. Z powodu błędu państwa Tomasz Komenda spędził w więzieniu 6540 dni. Znęcano się nad nim psychicznie i fizycznie. Trzy razy próbował popełnić samobójstwo. W 2019 r. wystąpił do sądu o zadośćuczynienie i odszkodowanie.

SPRAWA PANA RYSZARDA

Sprawa Tomasza Komendy wstrząsnęła opinią publiczną. Jednak codzienność wymiaru sprawiedliwości to sprawy krótszych wyroków. Nawet kilka dni czy miesięcy może człowiekowi zrujnować życie – stąd kasacje RPO w przypadkach, kiedy państwo uchyla się od odpowiedzialności odszkodowawczej. Przykładem jest sprawa pana Ryszarda, przedsiębiorcy, który w 2011 r. trafił na dwa tygodnie do aresztu, bo nie stawił się na swój proces o oszustwo. Został uniewinniony (za oszustwo odpowiadał kto inny), ale za areszt nie dostał odszkodowania, bo zdaniem sądów nie poinformował skutecznie, że nie mieszka pod adresem, na który wysyłano mu wezwania. RPO wniósł w tej sprawie kasację do Sądu Najwyższego i po ośmiu latach od aresztowania wygrał sprawę. RPO wskazał, że przy ocenie zasadności aresztu nie można się posługiwać wiedzą z momentu podejmowania decyzji (oskarżony nie stawia się w sądzie), ale ostatecznego rozstrzygnięcia (człowiek był niewinny, a odsiedział dwa tygodnie)[108].

Z odszkodowaniem za niesłuszne aresztowanie jest jeszcze jeden problem: prawo przewiduje bowiem roczny okres przedawnienia takich roszczeń w procedurze karnej (w cywilnej są na to trzy lata). Rzecznik zabiegał, bezskutecznie, o ujednolicenie terminu do trzech lat[109].

Warto także pamiętać o działaniach Rzecznika w sprawie stworzenia podstawy prawnej do dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za bezpodstawne postawienie zarzutów i bezpodstawne oskarżenie – i tu jednak wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości pozostały bez odzewu.

108 Ta przykładowa sprawa ma numer w Biurze RPO II.511.309.2017

109 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-za-dluzszym-przedawnieniem-roszczen-obywatela-przeciw-panstwu-za-niesluszne-skazanie-aresztowanie-zatrzymanie

SKUTKI STANU WOJENNEGO

Kolejnym sukcesem jest żmudne, ale skuteczne naprawianie błędów przeszłości – chodzi m.in. o rekompensaty dla ofiar stanu wojennego (1981-82). Część spraw udaje się załatwić w sądach. Przykładem jest sprawa pana Zbigniewa, który został skazany w 1982 r. Po 1989 r. dostał odszkodowanie na podstawie przepisów o niesłusznym skazaniu z 1969 r. Potem jednak – po wejściu w życie przepisów pozwalających naprawiać krzywdę doznaną za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego – złożył ponowny wniosek, i ten wniosek został odrzucony. Kasację w tej sprawie złożył na rzecz pana Zbigniewa Rzecznik Praw Obywatelskich i wygrał.

Jak widać, osoby internowane mają prawo do odszkodowania. W końcu też, po kilku latach zabiegów RPO, udało się rozwiązać problem tych, którzy co prawda mieli być internowani, ale na tyle skutecznie się ukryli, że milicja i SB ich nie znalazła. Życie w ukryciu nie jest jednak normalnym życiem – nie można pracować, traci się kontakt z rodziną. Wiele z tych osób dziś nie ma środków do życia, a przecież Rzeczpospolita czci ich dziś jako bohaterów. W październiku 2019 r. prezydent podpisał ustawę, która pozwala w takim przypadku wystąpić o odszkodowanie. Udało się rozwiązać problem odszkodowań dla rodzin poległych w walce o niepodległość, ale za obecną wschodnią granicą Rzeczypospolitej (na terenach II RP). Do 2019 r. rodziny tego prawa do odszkodowania nie miały.

RPO w obecnej kadencji odnotował dwa problemy prawne dotyczące tej gwarancji konstytucyjnej. Po pierwsze – dla wszystkich odszkodowań ważna jest sprawa liczenia odsetek. Nasza praktyka sądowa polega na liczeniu ich dopiero od chwili uprawomocnienia się orzeczenia o przyznaniu żądanej kwoty, a nie od momentu skierowania do sądu wniosku o odszkodowanie (mówimy tu o praktyce, bo same przepisy są niejasne).

Drugi problem dotyczy ludzi młodych. Jeśli młody człowiek zostanie umieszczony w schronisku dla nieletnich np. na czas postępowania w sprawie zbiorowego gwałtu, ale okaże się, że nie było do tego podstaw, bardzo trudno jest uzyskać zadośćuczynienie za bezpodstawne pozbawienie wolności. W przypadku schronisk nie ma przepisów, które byłyby podstawą do wystąpienia o zadośćuczynienie. Pozostają przepisy ogólne.

Śmierć w więzieniu. Sprawa Agnieszki Pysz

To nie był incydent – problem znany jest od 20 lat.

W 2001 r. w polskim więzieniu zmarł Zbigniew Dzieciak. Poważnie chorował na serce i lekarze rekomendowali operację. Nie doszło do niej – aresztowany zasłabł na sali sądowej, a potem zmarł.

Ta sprawa trafiła do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który ustalił, że przyczyną śmierci był brak pomocy lekarskiej. Trybunał orzekł, że państwo polskie nie tylko przyczyniło się do śmierci Zbigniewa Dzieciaka, ale też nieefektywnie tę sprawę wyjaśniało.

W 2008 r. opinią publiczną wstrząsnęła sprawa Rumuna Claudiu Crulica, który zmarł w areszcie śledczym w Krakowie. Po interwencji ówczesnego RPO Janusza Kochanowskiego Służba Więzienna zaczęła przesyłać Rzecznikowi cotygodniowe wykazy „zdarzeń nadzwyczajnych" po to, by takie wypadki nie uszły niczyjej uwadze.

W 2017 r., dziewięć lat później, okazało się, że informacje zawarte w „wykazie zdarzeń nadzwyczajnych są niewystarczające. Agnieszka Pysz zmarła 7 czerwca 2017 r. w Areszcie Śledczym na warszawskim Grochowie. Miała 38 lat. Od kilku dni uskarżała się na pogarszający się stan zdrowia, kiedy nie mogła już wzywać pomocy, robiły to współosadzone.

Lekarz więzienny ocenił jednak, że kobieta udaje. Umierała przez tydzień. A kiedy zmarła, zakwalifikował to jako „nagły zgon". Taką informację dostał też Rzecznik Praw Obywatelskich. I na tym sprawa by się zakończyła – w więzieniach ludzie umierają, także nagle – a to, że w tym przypadku chodziło o młodą kobietę, Służba Więzienna pominęła.

Czynności wyjaśniające zakończyły się w Areszcie na Grochowie z końcem czerwca: nikt nie zawinił, doszło do nieszczęścia. Dyrektor Aresztu Śledczego Warszawa-Grochów te ustalenia zatwierdził.

4 lipca 2017 r. poseł Michał Szczerba przyniósł do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich list od kobiet, które mieszkały w jednej cel z panią Pysz. Ich relacja kazała Rzecznikowi podjąć sprawę. I sprawdzić rzecz na miejscu.

Od 5 lipca 2017 r. przez cztery dni pracownicy BRPO sprawdzali fakty w areszcie na Grochowie: przejrzeli notatki, sprawdzili monitoring z cel (zachowały się nagrania tylko z ostatnich godzin życia Agnieszki Pysz, te z dni wcześniejszych, kiedy miała skarżyć się na pogarszający stan zdrowia i przestawała chodzić, uległy rutynowemu skasowaniu).

Rozmawiali z funkcjonariuszami i współosadzonymi (tego sama Służba Więzienna nie zrobiła). Okazało się, że i funkcjonariusze i współosadzone widzieli, że zdrowie kobiety pogarszało się, ale nie otrzymała pomocy.

O śmierci córki matka Agnieszki Pysz dowiedziała się dopiero, kiedy przyszła na widzenie. Wcześniej nikt jej nie zawiadomił.

Wtedy dopiero dyrektor okręgowy Służby Więziennej uznał, że sprawa zaczyna budzić wątpliwości i zalecił uzupełnienie zebranych danych. Problem w tym, że sprawę wyjaśniał kierownik ambulatorium, a więc osoba, która miała wpływ na to, jakiej pomocy medycznej udzielono Agnieszce Pysz. To jednak zauważył RPO, a nie dyrektor okręgowy SW.

O śmierci córki matka Agnieszki Pysz dowiedziała się dopiero, kiedy przyszła na widzenie. Wcześniej nikt jej nie zawiadomił. Jeszcze dziwniejsze były tłumaczenia Służby Więziennej, że nie mieli adresu matki. Tymczasem dane te były w wewnętrznym systemie informatycznym o osadzonych. Sprawa wyglądała coraz poważniej – człowiek choruje, nie dostaje pomocy, a kiedy zdarzy się nieszczęście, rozpoczyna się tuszowanie sprawy. Zaniedbań systemowych, które ujawniła sprawa „Dzieciak przeciw Polsce", nie usunięto.

17 lipca RPO zawiadomił prokuraturę o możliwości popełnienia przestępstwa.

Trzy tygodnie później zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa złożyła Służba Więzienna.

11 września RPO przedstawił Dyrekcji Generalnej Służby Więziennej swoje ustalenia.

30 września sprawę opisał Onet.pl. Ministerstwo Sprawiedliwości uznało publikację za „sztuczną aferę". 2 października 2017 r. RPO zwołał więc konferencję prasową i przedstawił ustalenia. Sprawą zajęła się sejmowa komisja sprawiedliwości. W posiedzeniu 8 listopada 2017 r. uczestniczyła matka zmarłej, przedstawiciele Służby Więziennej, w tym nadzorujący ją wiceminister sprawiedliwości Patryk Jaki, a także RPO. Poseł Michał Szczerba odczytał list od więźniarek z celi Agnieszki Pysz.

Min. Patryk Jaki odpowiedział: – Jest mi niezmiernie przykro, że to się zdarzyło, nie powinno się to zdarzyć.

Przewodniczący Komisji poseł Stanisław Piotrowicz złożył kondolencje matce zmarłej.

Dziennikarze dowiadują się o sprawie Agnieszki Pysz na konferencji prasowej w Biurze RPO 2 października 2017 r.
Obok Adama Bodnara stoi dr Ewa Dawidziuk, dyrektorka Zespołu Wykonywania Kar BRPO. To jej Zespół zbierał dokumentację i relacje świadków w sprawie tragedii w Areszcie na Grochowie.

Sprawa kradzieży roweru

Za co pan Lucjan spędził 10 lat w zakładzie psychiatrycznym. Przykład kasacji RPO do Sądu Najwyższego[110].

110 Przykład z publikacji BRPO „20 kasacji RPO w latach 2017-19" w opracowaniu Łukasza Starzewskiego. Kasacje przygotowują w Biurze RPO prawnicy z Zespołu Prawa Karnego.

Psycholog: – Bez bezpośredniego badania nie mogę stwierdzić, czy tak faktycznie jest, co nie wyklucza, że może tak być.

Kiedy pan Lucjan został zatrzymany w 2008 r. za kradzież roweru, dwaj psychiatrzy uznali go za niepoczytalnego w związku z chorobą psychiczną. Prokuratura wniosła więc do sądu o umorzenie postępowania karnego i zastosowanie środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w zakładzie zamkniętym.

Sąd zbadał sprawę na posiedzeniu bez udziału pana Lucjana (był prawidłowo zawiadomiony, ale się nie stawił). Przesłuchał obu psychiatrów oraz psychologa. Ten wydał opinię bez badania pana Lucjana – oparł się na materiałach sprawy. Ale przed sądem zeznał:

„Badania podejrzanego mogłyby dużo wnieść, bo być może byłaby informacja co do okoliczności popełnienia tej kradzieży i być może również co do jej motywów, które nim kierowały. (...)

To, że opiniowany podaje, że kazano mu ukraść ten rower, może świadczyć o jakiś stanach urojeniowych, ale bez bezpośredniego badania nie mogę stwierdzić, czy tak faktycznie jest, co nie wyklucza, że może tak być".

Na tej podstawie sąd uznał, że pana Lucjana trzeba skierować do zakładu. Był tam 10 lat.

Kasacja RPO

Rzecznik podjął sprawę z urzędu pod koniec 2016 r., ściągnął akta i w grudniu 2018 r. złożył kasację do Sądu Najwyższego. W ocenie Rzecznika wysłuchanie przez sąd psychologa miało charakter fasadowy, sąd nie uzasadnił też, dlaczego czyn pana Lucjana (kradzież roweru za 400 zł) miał znaczną społeczną szkodliwość. Poza tym przed podjęciem decyzji o umieszczeniu w zakładzie sąd powinien rozważyć, jaką karę należałoby wymierzyć sprawcy, gdyby był on poczytalny. Dopiero gdyby za czyn właściwa była kara pozbawienia wolności, sąd mógłby podjąć decyzję o umieszczeniu w zakładzie. Bo przecież w takiej sytuacji poczytalny sprawca może też zostać ukarany karą w zawieszeniu, ograniczeniem wolności albo grzywną.

Pan Lucjan wychodzi na wolność

W styczniu 2019 r. ten sam sąd, który wysłał pana Lucjana do zakładu, umorzył postępowanie wykonawcze. Uzasadnił to zmianą prawa, które z przestępstwa pana Lucjana uczyniło wykroczenie. Pan Lucjan został wypisany ze szpitala psychiatrycznego; trafił pod opiekę rodziny.

Orzeczenie SN

Ta decyzja sądu nie dezaktualizowała kasacji RPO. W postanowieniu z lutego 2019 r. Sąd Najwyższy uwzględnił wszystkie zarzuty RPO[111]. To daje panu Lucjanowi prawo do wystąpienia o odszkodowanie od państwa.

111 sygn. akt III KK 772/18)

ART. 42

Prawo do obrony, domniemanie niewinności, zasada niedziałania prawa wstecz

Artykuł ma trzy ustępy. Zanalizujemy je po kolei.

1. 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[112].

112 Prawnicy określają ten przepis łacińską zasadą: nie ma przestępstwa bez przepisu prawa (*nullum crimen sine lege*); zasada niedziałania prawa wstecz zawiera się w łacińskiej sentencji *lex retro non agit*.

> **Dobrze zorganizowane państwo potrafi stanowić zrozumiałe prawo, a potem odpowiednio je stosować. Z doświadczenia Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że Polsce się to nie zawsze udaje.**

Dobrze widać to w sprawach pozornie drobnych; drobnych dla państwa, a wielkich dla ludzi. Ponieważ RPO jest jedyną – nie licząc Prokuratora Generalnego – instytucją uprawnioną do wnoszenia do Sądu Najwyższego kasacji od wyroków, w których nie orzeczono więzienia, dostrzega bardzo dużo takich przypadków.

Na przykład można być ukaranym dwa razy za to samo: wystarczy, że policja, która przyłapała kierowcę na jeździe bez prawa jazdy, wniosek o ukaranie wyśle dwa razy, do dwóch różnych sądów. Tam w procedurze zaocznej (przecież sprawa jest „oczywista") zostaną wydane dwa wyroki – a człowiek dostanie to w poczcie, na papierze z orłem w koronie.

Można być też skazanym za coś, co przestępstwem nie jest: jak pan, który przerobił sobie tablice rejestracyjne do przyczepy do samochodu i został ukarany za fałszerstwo dokumentów, choć tablica rejestracyjna dokumentem nie jest.

Analizując te i inne przykłady RPO zauważa, że ich przyczyną jest właśnie zła organizacja wymiaru sprawiedliwości: sądy są przeciążone, starają się jak najszybciej rozstrzygać sprawy „proste", „błahe" – czyli tak powszechne, że mało się o nich mówi. Ale to nie koniec. W ostatnich latach ustawodawca przyjmował przepisy, które były tak nieprecyzyjne, że w ogóle nie było wiadomo, co jest przestępstwem i za co grozi kara (przykładem nowelizacja ustawy o IPN z 2018 r.).

Nowym zjawiskiem, które pojawiało się w czasie pandemii, było karanie obywateli za naruszenie ograniczeń wolności przemieszczania się i zgromadzeń wprowadzonych rozporządzeniami rządu na podstawie specustawy „covidowej". Sanepid wymierzał kary na podstawie notatek policyjnych. Były one wielokrotnie wyższe niż mandaty karne (10-30 tys. zł), do tego egzekwowane natychmiast. Kary te jednak nie utrzymały się, także dzięki błyskawicznej reakcji RPO, który przedstawił prawną argumentację, że dotkliwe kary wymierzane w trybie administracyjnym były bezpodstawne (za tę akcję prowadzoną w maju 2020 r. podziękował nawet Rzecznikowi senator PiS w czasie obrad izby).

Co jest do zrobienia?

1. **Recepta wydaje się oczywista: prawo musi być stanowione z należytą starannością, z uzgodnieniami międzyresortowymi i konsultacjami społecznymi (ze związkami zawodowymi i organizacjami) oraz publicznymi.**

Przed przygotowaniem ustaw trzeba robić porządne analizy (oceny skutków regulacji i konsultacje). Parlament musi pracować zgodnie ze swoim Regulaminem (a także z szacunkiem dla wiedzy urzędników-legislatorów pracujących dla parlamentarzystów) – po to, by przyjmowane prawo było precyzyjne, jasne i bez wewnętrznych sprzeczności.

Należy też sprawdzać to, w jaki sposób nowe prawo działa po wprowadzeniu.

2. **Na szczególną uwagę zasługują zmiany prawa karnego.**

W 2019 r. nowelizacja dotycząca zaostrzenia kar została uchwalona przez Sejm w dwa dni – z naruszeniem przepisów o przyjmowaniu zmian w ustawach o randze kodeksu, a więc kompleksowych i skomplikowanych[113]. Przed jej podpisaniem prezydent Andrzej Duda skierował ją do Trybunału Konstytucyjnego właśnie ze względu na sposób jej przyjęcia. Przepisy wejdą w życie, o ile Trybunał uzna zastrzeżenia prezydenta za niezasługujące na uwagę (do połowy 2020 r. wyroku nie było). A nowelizacja zakładała nie tylko podniesienie wymiaru kar, ale także ograniczenie możliwości decyzji sędziego o wysokości kary w konkretnej sytuacji, na postawie szczegółów i okoliczności sprawy. Wprowadziła też karę bezwarunkowego dożywocia, co jest sprzeczne z gwarancjami praw człowieka wynikającymi z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

W 2020 r. kolejne elementy tej czekającej na werdykt TK nowelizacji rząd wprowadzał więc do „Tarcz Antykryzysowych", ustaw mających pomóc ludziom i gospodarce przejść przez kryzys wywołany pandemią, mimo że zaostrzanie kar ma z tym niewiele wspólnego.

Stan prawa karnego musi być więc bardzo dokładnie sprawdzony.

3. **Wymiar sprawiedliwości musi zaś być tak zorganizowany, by utrudniać popełnianie błędów i przeoczanie problemów.**

To jest możliwe, ale opowiemy o tym przy okazji art. 45 Konstytucji – prawo do sądu.

113 Regulamin Sejmu RP – znajdujący swe oparcie w art. 112 Konstytucji – wymaga, aby pomiędzy wpłynięciem projektu nowelizacji kodeksu oraz jego pierwszym czytaniem upłynęło przynajmniej 14 dni.

2. 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.

> **Człowiek oskarżony w sprawie karnej staje naprzeciwko aparatu państwa. Jeśli w śledztwie i przed sądem jego prawo do obrony zostanie naruszone, wszystkie inne prawa stają się iluzoryczne.**

Prawo do obrony realizowane jest wtedy, gdy człowiek ma natychmiastowy dostęp do pomocy adwokata, gdy może się z nim bez przeszkód i poufnie kontaktować. Natychmiastowego dostępu do adwokata nie miał właśnie Tomasz Komenda oskarżony w 1997 r. o gwałt i morderstwo. Został skazany w 2004 r. na 25 lat więzienia. Według mediów przyznał się do winy tylko raz – podczas przesłuchania na policji, bo – jak twierdził – został dotkliwie pobity. Gdyby miał od początku adwokata, nie mogłoby do tego dojść. Został uniewinniony po tym, jak spędził 18 lat w więzieniu.

Co jest do zrobienia?

DUŻO.

1. **Zatrzymany ma mieć prawo do efektywnego i swobodnego kontaktu z adwokatem – na jak najwcześniejszym etapie postępowania, a najpóźniej przed przesłuchaniem lub przed przeprowadzeniem konkretnych czynności dochodzeniowo-śledczych lub dowodowych**

Wynika to z Dyrektywy w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym oraz w postępowaniach związanych z europejskim nakazem aresztowania 2013/48/UE).

2. Pomoc obrońcy z urzędu tym, którzy nie mają pieniędzy, ma być zapewniona bez zbędnej zwłoki, także najpóźniej przed przesłuchaniem przez policję, inny organ ścigania lub organ sądowy

Wynika to z Dyrektywy pomocy prawnej z urzędu w sprawie karnej i w związku z ENA 2016/1919/UE)[114].

Przywołujemy tu dyrektywy UE, których Polska nie wdrożyła, a które mają równoważyć prawa jednostki w starciu z państwem. Zmiany należało wdrożyć po wprowadzeniu Europejskiego Nakazu Aresztowania. ENA znacznie upraszcza procedurę. Jeśli polska prokuratura skłoni polski sąd do wydania ENA, to sąd w Wielkiej Brytanii, Niemczech czy Holandii przyjmuje, że podejrzenie popełnienia przestępstwa jest uzasadnione i na tej podstawie działa (trzeba tu pamiętać, że Polska korzysta z ENA nader szczodrze. Z raportu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 2018 r. wynika, że jesteśmy liderem we wnoszeniu o wydanie nam osób ściganych[115]).

Polski Kodeks Postępowania Karnego (art. 245) realizuje te zalecenia w ten sposób, że po zatrzymaniu gwarantuje adwokata tylko temu, kto tego **zażąda**. W praktyce zdarza się, że podejrzany podpisuje oświadczenie, iż został pouczony o swoich prawach, ale nic z tego nie wynika.

3. Jeżeli świadek jest przesłuchiwany na okoliczności dla niego obciążające, to należy mu zapewnić dostęp do adwokata (dyrektywa 2013/48/UE). Tymczasem w Polsce w takiej sytuacji nie mamy prawa do obrońcy.

Przesłuchanie w charakterze świadka osoby faktycznie podejrzanej, której nie postawiono jeszcze zarzutów, jest niedozwolone, ale praktykowane. Tymczasem różnica jest dla przesłuchiwanego kluczowa, bo świadek musi mówić wszystko, co wie, a podejrzany – ma prawo się nie obciążać. Trzeba tak zmienić prawo, by zeznania obciążające zdobyte tą metodą nie mogły być używane w sądzie.

4. Zgodnie z kolejną unijną dyrektywą (tzw. dyrektywą „niewinnościową” 2016/343/UE) wszelkie wątpliwości w postępowaniu karnym należy rozstrzygać na korzyść podejrzanego i oskarżonego – polskie prawo mówi dziś tylko o wątpliwościach „nie dających się usunąć” i jedynie wobec oskarżonego.

114 Zobacz *Prawo dostępu do obrońcy w świetle prawa europejskiego.* Podręcznik pod redakcją Barbary Grabowskiej-Moroz: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/05/Prawo-dostępu-do-obroncy-w-swietle-prawa-UE-FIN.pdf

115 por. http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/07/ENA_PL.pdf. Dziś oczywiście skuteczność tego narzędzia będzie maleć, bo europejskie sądy zaczynają odmawiać wydawania Polsce podejrzanych, z obawy, że sądy po zmianach prawa od 2016 r. nie gwarantują już u nas sprawiedliwego procesu.

Termin wdrożenia dyrektywy minął 1 kwietnia 2018 r., Minister Sprawiedliwości nie widział jednak potrzeby zmiany prawa. RPO uważa, że dyrektywa ta powinna być przez Polskę wykonana.

5. Szczególne gwarancje dostępu do obrońcy od samego początku postępowania karnego muszą mieć osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną.

Np. analfabetyzm należałoby uznać za okoliczność utrudniającą obronę (postępowanie karne prowadzi się przecież na piśmie) i wprowadzić obowiązek ustanowienia obrońcy w takiej sytuacji (a nie uzależniać tego od uznania sądu, jak jest dziś).

6. Na większą uwagę zasługują problemy cudzoziemców, którzy nie znają ani polskiego prawa, ani języka.

Podejrzani i oskarżeni muszą mieć więc dostęp nie tylko do tłumacza, ale i do informacji prawnych, które są w stanie zrozumieć w kontekście swojego doświadczenia i wiedzy. Gwarantują im to dwie unijne dyrektywy:

- 2010/64/UE z 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym oraz
- 2012/13/UE z 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym.

7. Trzeba respektować zasadę poufności kontaktów z adwokatem.

Żeby skutecznie się bronić, człowiek musi móc porozmawiać o wszystkim z zaufaną osobą, która zna prawo. Adwokat/radca prawny musi być odporny na naciski i powinien pamiętać, że gdyby naruszył tajemnicę klienta, samorząd zawodowy pozbawi go prawa wykonywania zawodu (to dlatego niezależność zawodów prawniczych jest tak ważna).

Według Dyrektywy 2013/48/UE tajemnicę adwokacką można ograniczyć tylko z ważnych powodów. Tymczasem zgodnie z polską procedurą karną można zastrzec, że osoba podejrzana kontaktując się z obrońcą, będzie nadzorowana. Organy ścigania w Polsce robią też w ostatnich latach wiele, by tajemnicę adwokacką obejść. Wniosków o zwolnienie adwokata z tajemnicy jest coraz więcej. Sądy uzasadniają postanowienia o zwolnieniu z tajemnicy pobieżnie, a zakres tajemnicy, która ma być ujawniona, opisują blankietowo (np. „inne okoliczności, jakie pojawią się w trakcie przesłuchania" lub „wszelkie

okoliczności")[116]. Do informacji chronionych tajemnicą adwokacką można dziś dotrzeć także dzięki podsłuchom, w tym podsłuchom nielegalnym. Służby mogą inwigilować adwokatów pod pozorem, że nie wiedzą czyj to numer (Komisja Wenecka już w 2016 r. zalecała Polsce zmianę regulacji, bezskutecznie[117]).

8. „Dajcie człowieka, a zarzut się znajdzie". Uwaga na nowe możliwości zbierania dowodów obciążających!

Prawo pozwala dziś na wykorzystywanie w postępowaniu sądowym nowych rodzajów dowodów. Podsłuchy można wykorzystywać w innym celu niż ten, jaki był wskazany w zarządzeniu kontroli. W sytuacji Kowalskiego znaczy to tyle, że choć nie był w zmowie z grupą przestępczą, jak podejrzewał prokurator, ale dostał od kontrahenta prezent i można mu zrobić sprawę o łapówkę. Od 2016 r. Kodeks postępowania karnego nakazuje sądom brać pod uwagę dowody zebrane nielegalnie – czy to z nielegalnych podsłuchów, czy prowokacji.

Jedynym sposobem obrony jest bezpośrednie stosowanie Konstytucji – na jej podstawie sąd we Wrocławiu w 2017 r. odmówił uznania nielegalnych dowodów (sprawa dotyczyła „powoływania się na wpływy" w Urzędzie Miasta, a CBA zdobyła na to dowody wbrew postanowieniom ustawy o CBA).

9. Trzeba zweryfikować zasady postępowania z tzw. małym świadkiem koronnym.

To osoba, która za obietnicę złagodzenia kary składa przed prokuratorem zeznania obciążające inną osobę – może Cię obciążyć, nawet zmyślając. Ponieważ nadal odpowiada za swoją działalność (w przeciwieństwie do „dużego świadka"), to ma prawo się bronić – a więc także kłamać.

Przykładem jest sprawa rapera Bonusa RPK, który znalazł się w więzieniu w sprawie dotyczącej handlu narkotykami na podstawie zeznań tzw. małego świadka koronnego. Przez media społecznościowe przetoczyła wtedy się akcja #MuremZaBonusem. Raper twierdzi, że podstawą skazania są niewiarygodne oskarżenia osoby, która pomówiła go po to, by skorzystać ze złagodzenia kary, czyli ze statusu tzw. małego świadka koronnego.

116 *Ochrona tajemnicy adwokackiej (radcy prawnego) a działania władzy*, Warszawa, 2019 r. https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ochrona-tajemnicy-adwokackiej-radcy-prawnego-dzialania-wladzy

117 Opinia Komisji Weneckiej nr 839/2016 z 13 czerwca 2016 r.

10. **Trzeba zająć się sprawą nadzwyczajnych uprawnień prokuratorskich z ustawy antyterrorystycznej.**

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych poszerzyła w 2016 r. uprawnienia prokuratora, m.in. pozwalające mu na prowadzenie przeszukania o dowolnej porze dnia i nocy wszystkich pomieszczeń i osób na dowolnie określonym terenie. Ustawa pozwala także na pomijanie przepisów dotyczących dowodów w postępowaniu karnym: prokurator może skierować do sądu akt oskarżenia oparty na informacjach z czynności operacyjnych, które w postępowaniu zwyczajnym nie mogłyby stanowić dowodu.

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

> **Niestety, w Polsce panuje przyzwolenie na formułowanie publicznie bardzo ostrych oskarżeń pod adresem osób, które nie tylko nie są skazane, ale nie mają zarzutów.**

Sytuacja radykalnie pogorszyła się w ostatnich latach, kiedy ruszył cały „ciąg technologiczny" pozwalający nie tylko zbierać materiały na przeciwników władzy, ale też kolportować je w formie przecieków, by kształtować opinię publiczną[118]. Nie bez znaczenia była też sama rewolucja w technologiach komunikacyjnych. Informacje rozprzestrzeniają się teraz także poprzez sieć prywatnych osób publikujących i przekazujących informacje.

Z PROKURATURY DO MEDIÓW

Informacje zebrane w toku śledztw nie muszą być poddane ocenie sądu. Wystarczy osąd opinii publicznej, bo tę łatwiej przekonać do winy.

Prokurator generalny (będący od 2016 r. jednocześnie ministrem, członkiem rządu i posłem[119]) może bezpośrednio ingerować w każde toczące się postępowanie. Może przekazać informacje zebrane w śledztwie politykom,

118 Od 4 marca 2016 r. urzędujący na stanowisku Ministra Sprawiedliwości polityk pełni jednocześnie funkcję Prokuratora Generalnego. Połączenie stanowisk i dodatkowe uprawnienia przyznane Prokuratorowi Generalnemu sprawiły, że obecnie prokuratura jest podporządkowana władzy politycznej.

119 W opinii Komisji Weneckiej z 11 grudnia 2017 r. wskazano, że połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego powoduje szereg nierozwiązywalnych problemów związanych z podziałem władz i nie spełnia międzynarodowych standardów dotyczących procedury mianowania prokuratora generalnego oraz jego kompetencji.

dziennikarzom, a także hejterom. Osoby mające liczne kontakty w sieci mogą zapewnić takiej informacji ogromny zasięg. A kiedy jest to już medialny fakt, za sprawę biorą się rządowe i sprzyjające władzy media. Skuteczność swych działań mogą nawet sprawdzić zamawiając sondaż – przykładem sondaż z pytaniem „Czy wierzy Pani/Pan w to, że Tomasz Grodzki przyjmował łapówki w czasach, gdy pracował jako chirurg oraz pełnił funkcję ordynatora i dyrektora szpitala Szczecin-Zdunowo?" przeprowadzony po kilku tygodniach kampanii oskarżania opozycyjnego marszałka Senatu o łapownictwo (CBA ogłaszała nawet w państwowych mediach, że czeka na chętnych, którzy potwierdzą zarzuty łapownictwa w tej sprawie). Okazało się, że 51% ankietowanych odpowiedziało na tak zadane pytanie „Wierzę".

SPRAWA KIEROWCY SEICENTO

Można kogoś ścigać „dla realizacji celów pozaprocesowych, w tym do wykazywania aktywności prokuratury w ściganiu przestępstw". Przykładem takiego działania było spektakularne zatrzymanie szefa służby celnej i wiceministra w rządzie PO-PSL w czasie, gdy media ujawniły aferę finansową w obecnej KNF. Po głośnym zatrzymaniu nastąpiło ciche zwolnienie z aresztu.

Na cała Polskę słynna się stała sprawa wypadku samochodu, którym jechała premier Beata Szydło. Trójka śledczych odmówiła obciążenia winą wyłącznie kierowcy fiata seicento, na który wpadł rządowy samochód, choć takiego finału sprawy oczekiwał od nich przełożony. Prokuratorzy złożyli wnioski o wyłączenie ich ze śledztwa. W efekcie postanowienie o zamknięciu dochodzenia podjął szef krakowskiej prokuratury, który zadecydował o uznaniu kierowcy za winnego wypadku.

W ocenie RPO w Polsce obserwujemy system, w którym są instytucje świata demokratycznego, ale konkurujący o władzę grają na „nierównym polu". Służą temu dwa mechanizmy stosowane przez rządzących:

- wykorzystywanie instrumentów prawa oraz mediów publicznych do celów politycznych;
- szykany prawne wobec tych, którzy się sprzeciwiają władzy, np. poprzez działania prokuratury.

CZŁOWIEK NA CELOWNIKU WŁADZY

W efekcie prawo do obrony i domniemania niewinności jest dziś radykalnie ograniczone w sytuacji, gdy człowiek znajdzie się na celowniku władzy (jak Paweł Adamowicz[120]), albo niechcący zderzy się z władzą (jak kierowca seicento). Powoli przestaje być więc tak, że gwarancje konstytucyjne dotyczą rzeczywiście „każdego" – tak jak stanowi Konstytucja. Czy zatem zasadą nadrzędną wobec Konstytucji stanie się powiedzenie autokratów: „Dla moich

120 Prokuratura szykanowała Pawła Adamowicza, w czym wspierały ją media publiczne. RPO w rocznicę zamordowania prezydenta Gdańska, https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-prokuratura-szykanowala-pawła-adamowicza-wspieraly-ja-media-publiczne

przyjaciół wszystko, dla moich wrogów prawo”? Może by już tak było – gdyby nie opór prawników, w tym prokuratorów. Ryzykują wiele – w imię obrony konstytucyjnych wartości. O nich warto w tym miejscu pomyśleć.

ROLA PROKURATORÓW

Jak podkreślali uczestnicy II Kongresu Praw Obywatelskich w 2018 r., niezależność prokuratury zależy dziś od indywidualnych postaw prokuratorów, ich profesjonalizmu, od bycia sprawiedliwym, kompetentnym, od dotrzymywania słowa.

Przykład z kwietnia 2020 r.: prokurator krajowy Bogdan Święczkowski polecił wszcząć postępowanie dyscyplinarne wobec prokurator Ewy Wrzosek z wydziału dochodzeniowo-śledczego Prokuratury Rejonowej Warszawa-Mokotów za to, że rozpoczęła postępowanie w sprawie organizacji wyborów w czasie epidemii koronawirusa. Po kilku godzinach zresztą śledztwo to zostało umorzone przez wiceszefową mokotowskiej prokuratury Edytę Dudzińską.

Prokurator Wrzosek mówiła dziennikarzom, że miała wszelkie przesłanki do wszczęcia śledztwa i ustalenia faktów. Tłumaczyła też, że na tym etapie nie było wiadomo, jak potoczy się śledztwo, mogłoby się skończyć umorzeniem, ale najpierw należałoby przesłuchać osoby odpowiedzialne za organizację wyborców.

Przypomnijmy, działo się to w momencie, kiedy Tarcza Antykryzysowa 2.0 zdjęła z Państwowej Komisji Wyborczej odpowiedzialność za organizację wyborów prezydenckich. Zgodnie z obwiązującym w tym czasie prawem miały się one odbyć 10 maja w lokalach wyborczych. Brakowało jednak chętnych do komisji wyborczych, a minister zdrowia ostrzegał, że takie wybory są niebezpieczne. Równocześnie procedowana była – ale jeszcze nie weszła w życie ustawa o głosowaniu wyłącznie korespondencyjnym. Tymczasem rząd zlecił druk pakietów wyborczych do tych wyborów, a Poczta Polska domagała się od samorządów kompletu danych osobowych wyborów.

Bałagan i niepewność były tak wielkie, że ostatecznie politycy odwołali wybory. Zdarzyło się to po raz pierwszy w dziejach wolnej Polski. A jednak Prokuratura Krajowa (nadzorowana przez ministra sprawiedliwości-prokuratora generalnego, polityka rządzącej koalicji) – uznała, że decyzja prokurator Wrzosek miała charakter polityczny, bowiem „brak było danych uzasadniających podejrzenie popełnienie przestępstwa”[121], stąd postępowanie dyscyplinarne[122].

121 Wyjaśnienie prokuratury dla RPO z 28 maja 2020 r.

122 Ewa Ivanowa, *Prokuratura Ziobry wszczyna dyscyplinarkę wobec Ewy Wrzosek za śledztwo w sprawie wyborów*, „Gazeta Wyborcza”, 24 kwietnia 2020 r., https://wyborcza.pl/7,75398,25896749,naruszono-niezaleznosc-prokuratora.html

ART. 43

Zakaz przedawnienia

Zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu.

> **Władza kontrolowana źle albo wcale, działająca w warunkach nadzwyczajnych, przekonana, że przyświecające jej szczytne cele uzasadniają wszelkie metody, łatwo może naruszać prawo, łamać prawa i godność ludzi.**

W ciągu minionych dziesięcioleci zrobiono wiele, by naprawić krzywdy i ukarać sprawców zbrodni. Ale im więcej czasu mija od II wojny i od końca systemu totalitarnego w Polsce, tym bardziej zmienia się nasza perspektywa. Nie tylko o przykładne ukaranie sprawców chodzi ale i o zadośćuczynienie ofiarom. RPO ponad ćwierć wieku od końca PRL widzi, że prawa i godność ofiar nie zostały dostatecznie uznane.

Doświadczenie i pamięć ofiar jest niezwykle ważna z punktu widzenia praw człowieka. To dlatego państwo ma obowiązek wyjaśniania zbrodni i przestępstw funkcjonariuszy państwa nawet z dalekiej przeszłości. Wciąż żyją wśród nas ofiary. Często całkiem anonimowe – kiedyś więzione, pobite, zwolnione z pracy, poharatane potem przez życie.

SPRAWA GRZEGORZA PRZEMYKA

Badanie mechanizmu zbrodni i matactw władzy pozwala też zrozumieć uniwersalność procesów prowadzących do naruszania praw człowieka. Wystarczy popatrzeć na nieukaraną – ale jednak dobrze opisaną i zbadaną sprawę śmierci Grzegorza Przemyka. 18-letni maturzysta został w 1983 r. śmiertelnie pobity przez milicjantów na komisariacie. Ponieważ pobicie nastąpiło na oczach świadka, a ofiara przed śmiercią powiedziała bliskim o tym, co się stało, ustalenie sprawców było możliwe. Ale władze zrobiły wszystko, by zapewnić im bezkarność. Matactwa, fałszerstwa, prześladowanie i inwigilowanie świadków zbrodni, wytwarzanie fałszywych dowodów i obciążanie niewinnych osób tylko po to, by ukryć odpowiedzialność funkcjonariuszy państwa, trwało praktycznie do końca PRL, do 1989 r. A następnie duża część dowodów została zniszczona, zanim demokratyczne państwo przejęło cywilną kontrolę nad MSW (sprawa milicjanta Ireneusza Kościuka ostatecznie przedawniła się, do więzienia na 2,5 roku trafił tylko dyżurny na komisariacie Arkadiusz Denkiewicz, ten który polecił milicjantom: „bijcie tak, aby nie było śladów". Nie zostali ukarani sprawcy matactw: prokuratorzy oskarżający fałszywie, funkcjonariusze MSW zbierający fałszywe świadectwa, profesorowie wydający opinie na zamówienie władzy…).

JAK ROZLICZAĆ?

To wszystko oznacza, że poza samą ofiarą zbrodni, państwo – tuszując ją – pokaleczyło jeszcze wiele osób. Przyjrzenie się temu mechanizmowi (co zrobił Cezary Łazarewicz w nagrodzonej nagrodą NIKE książce „Żeby nie było śladów") pozwala też sformułować postulaty rozliczenia zbrodni. Pełne zadośćuczynienie możliwe jest po spełnieniu pięciu warunków. Sformułował je w czasie jednej z debat o książce Łazarewicza z udziałem RPO (w Darłowie w 2016 r.) prof. Jerzy Zajadło. To:

1. odtworzenie faktów
2. odpowiedzialność karna
3. rekompensata za krzywdy dla ofiar lub ich bliskich
4. odpowiedzialność moralna sprawców
5. kultywacja pamięci.

PRAWA OFIAR

Jak widać, karna odpowiedzialność sprawców jest tylko jednym z elementów tego procesu. Europejski Trybunał Praw Człowieka od lat buduje orzecznictwo wskazujące, że obowiązkiem demokratycznego państwa jest wyjaśnianie zbrodni z czasów niedemokratycznych. To daje poczucie sprawiedliwości. W sprawie Grzegorza Przemyka zdaniem ETPCz polskie państwo złamało tę zasadę.

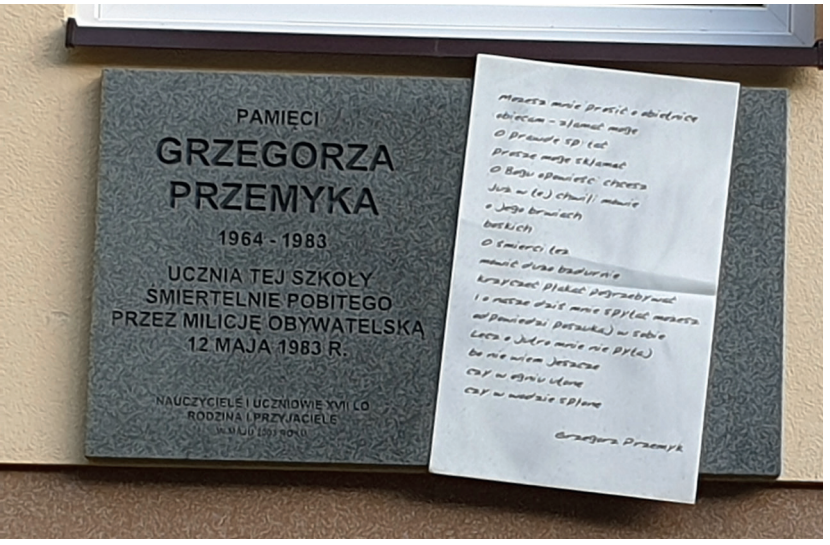
Kiedy równą uwagę poświęcamy sprawcom i ofiarom, łatwiej zrozumieć, dlaczego przepisy o ściganiu zbrodni komunistycznych okazały się wadliwe. Przyjęte w 1990 r. rozwiązanie zakładało, że ściganiu podlegają przestępstwa zagrożone karą powyżej pięciu lat więzienia. Te „lżejsze" uległy przedawnieniu. Ustawodawca chciał się skupić na odpowiedzialności za pobicia, „ścieżki

zdrowia" (przepędzanie ludzi przez szpalery bijących pałkami milicjantów) i morderstwa. Ale w ten sposób zapomniał o ofiarach – lżejszych pobić, najść, przeszukań, upokorzeń. Tymczasem trzeba te sprawy badać, bo to daje szansę ofiarom. Dzięki temu wiedzą, że ich krzywda nie została zapomniana. A ustalenie faktów decyduje o tym, jak sprawę pamiętamy.

PIĘTNOWANIE ZŁA

Państwo ma obowiązek rozliczać się z przeszłością – po latach już nie po to, by karać i ścigać – ale by nazywać zło. Dlatego Rzecznicy Praw Obywatelskich poprzednich kadencji doprowadzili do zakwestionowania przed Trybunałem Konstytucyjnym legalności dekretu o stanie wojennym[123] czy – przed Sądem Najwyższym – twierdzenia sędziów, że musieli ferować w sprawach karnych wyroki, stosując przepisy z mocą wsteczną (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 20 grudnia 2007 r.[124]).

Działania Rzecznika w sprawach indywidualnych polegające przede wszystkim na korzystaniu z uprawnienia do złożenia kasacji od wyroków sądów karnych wydawanych w okresie stanu wojennego (np. w sprawie milicjanta, który odmówił udziału w pacyfikacji kopalni „Wujek" 16 grudnia 1981 r. i w sprawie Anny Walentynowicz za zorganizowanie w dniach 14 i 15 grudnia 1981 r. akcji protestacyjnej na terenie Stoczni Lenina w Gdańsku). Kasacje te, jak i wiele innych wniesionych przez Rzecznika, a dotyczących okresu stanu wojennego, zostały uwzględnione przez Sąd Najwyższy.



Tablica upamiętniająca Grzegorza Przemyka na szkole, do której chodził, XVII LO im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Warszawie przy ul. Elektoralnej 5/7 – kilkaset metrów od siedziby RPO w Al. Solidarności w Warszawie.

Na tablicy poza informacją o tym, co się zdarzyło, jest też wiersz Grzegorza Przemyka „Gra w szczerość". Wybrali go w 20. rocznicę wydarzeń uczniowie szkoły – z propozycji przyniesionych przez kolegów Przemyka:

Możesz mnie prosić o obietnicę
obiecam – złamać mogę
O prawdę spytać
proszę, mogę skłamać (...)
Lecz o jutro mnie nie pytaj
bo nie wiem jeszcze
czy w ogniu utonę
czy w wodzie spłonę.

123 wyrok z 16 marca 2011 r. K 35/08

124 sygn. akt I KZP 37/07

Co jest do zrobienia?

1. **Przepisy niepozwalające na ściganie przestępstw popełnionych w czasach PRL przez przedstawicieli państwa, a zagrożonych karą do pięciu lat więzienia, nadal obowiązują.**

Trybunał Konstytucyjny nie zdołał zająć się sprawą do tej pory, choć w 2016 r. dostał wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, a w 2017 r. – Ministra Sprawiedliwości. Warto odnotować jednak, że w momencie kończenia prac nad tym raportem Sejm zmieniał ustawę o IPN tak, by zbrodnie komunistyczne nie przedawniały się – inaczej 1 sierpnia 2020 r. znikłaby podstawa działania prokuratorów pionu śledczego IPN.

2. **Mamy obowiązek nadal – mimo upływu lat – upamiętniać ofiary zbrodni wojennych i komunistycznych.**

RPO starał się wykorzystywać każdą taką okazję – nie tylko uczestniczył w ważnych uroczystościach, ale też odwiedzał miejsca pamięci na trasie swoich podróży po Polsce (od obozu Gross Rosen na Dolnym Śląsku po olsztyńskie Kortowo, miejsce eksterminacji pacjentów psychiatrycznych w czasie II wojny światowej).

Tylko tak da się realizować postulat zawarty w **preambule do Konstytucji**, że mamy być „pomni gorzkich doświadczeń czasów, kiedy prawa człowieka były w naszej ojczyźnie łamane”.

ART. 44

Wstrzymanie biegu 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.

O tym, czy żyjemy w czasach wstrzymania biegu przedawnienia, dowiadujemy się na ogół po fakcie.

Sprawiedliwość po latach?

Sprawa „procesu brzeskiego” z lat 1931–32

Jaki jest sens wymierzania sprawiedliwości, jeśli sprawcy nie żyją i mało kogo problem obchodzi? Kiedy Konstytucja mówi o wstrzymaniu przedawnienia, to dlatego, że zło nie dotyczy tylko sprawców i ofiar.

W 2019 r. do RPO trafiła sprawa sprzed 90 lat – sprawa procesu brzeskiego, w którym na karę więzienia skazano polityków ówczesnej opozycji. Jednym ze skazanych był obalony w zamachu majowym 1926 r. premier Wincenty Witos.

Do RPO przyszli działacze PSL, którzy uważają się za politycznych spadkobierców Witosa. Był z nimi prawnik – mec. Jacek Dubois, wnuk posła PPS Stanisława Dubois, także skazanego w tym procesie. – Proces brzeski był procesem politycznym – mówili. – A z tego, że uczą o nim w szkole, nie znaczy, że mamy to tak zostawić.

Po rozwiązaniu Sejmu w 1930 r. parlamentarzystom wygasł immunitet. Aresztowania opozycjonistów przeprowadzono na polecenie Józefa Piłsudskiego, który osobiście wprowadził ostatnie poprawki na liście osób do zatrzymania.

W wyniku procesu skazani zostali:

- Herman Lieberman z PPS na dwa i pół roku
- Norbert Barlicki z PPS na dwa i pół roku
- Stanisław Dubois z PPS na trzy lata
- Mieczysław Mastek z PPS na trzy lata
- Adam Pragier z PPS na trzy lata
- Adam Ciołkosz z PPS na trzy lata
- Wincenty Witos z PSL „Piast” na półtora roku
- Władysław Kiernik z PSL „Piast” na dwa i pół roku
- Kazimierz Bagiński z PSL „Wyzwolenie” na dwa lata
- Józef Putek z PSL „Wyzwolenie” na trzy lata

Dlaczego RPO ma się tym zajmować? Ponieważ zdaniem wnioskodawców „proces brzeski” naruszył godność i dobre imię

Procesy polityczne mają to do siebie, że często przebiegają z naruszeniem procedur i obowiązującego prawa – a to jest podstawa do kasacji.

ludzi oddanych sprawie publicznej. Sztuka jednak polega na tym, by krzywdę naprawić zgodnie z prawem – a nie na podstawie spec-rozwiązań. RPO podjął się tego zadania: chodziło o złożenie kasacji do Sądu Najwyższego.

Procesy polityczne mają bowiem to do siebie, że często przebiegają z naruszeniem procedur i obowiązującego prawa – a to właśnie jest podstawa do kasacji. Żeby przygotować kasację, trzeba dokładnie przejrzeć akta. Wiele z nich przepadło co prawda w czasie wojny, ale kopiami dokumentów sądowych dysponowali obrońcy oskarżonych, były one w posiadaniu partii politycznych, które po wrześniu 1939 r. podjęły działalność na uchodźctwie… Szukając wspólnie, wiele można zrobić.

I rzeczywiście – mozolne zbieranie dokumentów przydało się i pod koniec kadencji RPO kończył pracę nad kasacją w Sądzie Najwyższym. Przekonywał w niej punkt po punkcie, że II RP ukarała swoich obywateli niezgodnie ze swoim prawem.

Co to zmieni?

Może do podręczników ktoś kiedyś dopisze, że Rzeczpospolita po latach oddała skazanym sprawiedliwość.

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.

Mówimy [tu] o standardzie, który ma zapewnić orzeczenie sprawiedliwe, w rozumieniu wartości przewidzianych w Konstytucji, wartości akceptowanych w demokratycznym państwie prawa przez obywateli. Wartości, których urzeczywistnienie przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości zostało powierzone sądom.
Nie mogą tu komputery siedzieć, bo to są indywidualne sprawy, które wymagają rozstrzygnięcia w sumieniu sędziego i dlatego musi być bezstronny i niezawisły.
Zostały powierzone sądom, a nie urzędom orzeczniczym zależnym od klimatu politycznego

Sędzia Sądu Najwyższego Włodzimierz Wróbel[125]

Chcemy się w tym miejscu skupić na sytuacjach ludzi, bowiem cały systemowy problem opisany jest na samym początku, w kalendarium.

Po co nam sądy? Przede wszystkim do rozstrzygania sporów. Potrzebujemy sprawiedliwych (a więc zrozumiałych) i wydanych w sensownym terminie rozstrzygnięć, co do których można mieć pewność, że da się na nich budować dalej życie.

Prawo do sądu nigdy w III RP nie było realizowane w taki sposób, że wyrok zapadał bez nieuzasadnionej zwłoki, a człowiek rozumiał go i racje, które za nim stały. Ostatnia „reforma" utożsamiła kwestie organizacyjne i administracyjne z personalnymi. Pod hasłem „musimy zmienić sądy" każdy rozumiał coś innego. Efektem są zmiany zwiększające pozycję Ministra Sprawiedliwości w całym państwie, ale niepoprawiające działania samych sądów.

Średni czas rozpatrywania spraw w sądach rejonowych wydłużył się z ok. 4,1 miesiąca w 2011 r. do 5,4 w 2018 r.[126]. Wiosną 2020 r. sądy na dobrą chwilę praktycznie stanęły z powodu koronawirusa, a potem trzeba było się nauczyć nowych, wprowadzonych na czas epidemii przepisów, żeby w ogóle móc przedłożyć swoją sprawę sądowi.

125 Uzasadnienie ustne wyroku połączonych izb SN21 stycznia 2020 r. https://oko.press/sedzia-wrobel-objasnia-uchwale-sn-nikt-z-nas-nie-chce-bysmy-zyli-w-kraju-gdzie-sa-sedziowie-nasi-i-wasi/

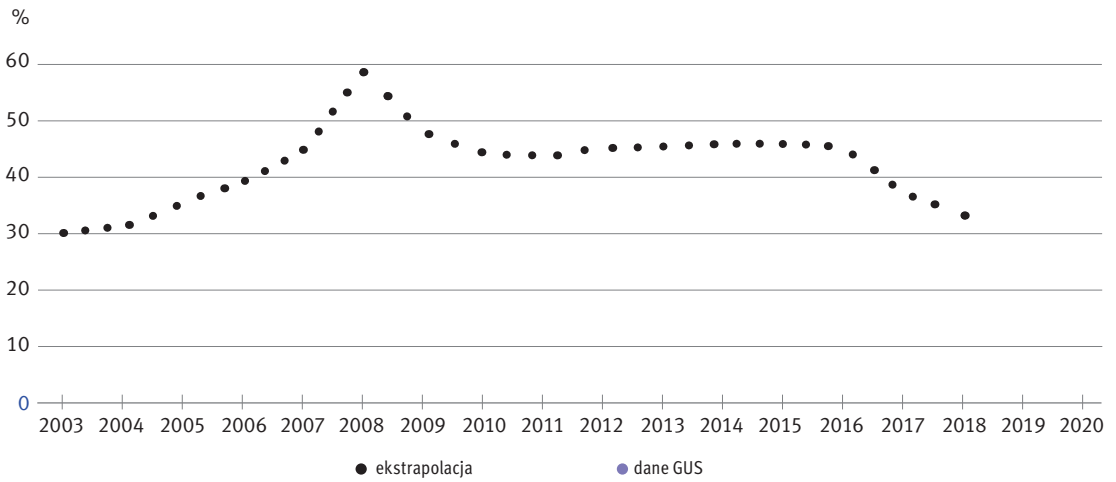
126 Odpowiedź wiceminister sprawiedliwości na interpelację poselską Magdaleny Łośko, luty 2020 r. https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/interpelacja.xsp?documentId=808A1872B5A9A492C12584F5004EDECD&fbclid=IwAR143Pm82QoLh2_6VWJqt5zGSCvQTXIjAjTc1TQcmG4B3eIXJIF13Wjq4y0

Dziś realizacja artykułu 45 jest zaprzeczeniem tego, co stanowi Konstytucja: Nie można liczyć na sprawne rozpatrzenie swojej sprawy. Coraz mniejsza jest szansa, że sąd będzie bezstronny. Nie wszyscy też mogą być pewni, że to, co wyda sąd, będzie faktycznie wiążącym wyrokiem.

Nacisk władzy wykonawczej na sądowniczą zmierzał ku temu, by sądy załatwiały sprawy władzy i te, którymi władza może robić wrażenie na opinii publicznej. Równocześnie widzieliśmy wielki wysiłek środowiska sędziowskiego, by nie tylko obronić niezawisłość, ale także by poprawiać działanie sądów tam, gdzie tylko jest to możliwe – m.in. dzięki projektom edukacyjnym.

Polacy stanęli też przed całkiem nowym zadaniem: nauczenia się, jak działają sądy europejskie, w tym Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu i Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu.

ZAUFANIE DO SĄDÓW **„Czy, ogólnie rzecz biorąc, ma Pan(i) zaufanie do sądów?”**



Odsetek respondentów, którzy udzielili twierdzącej odpowiedzi na pytanie: „Czy, ogólnie rzecz biorąc, ma Pan(i) zaufanie do sądów?”. Dane GUS z serwisu STRATEG, jeden ze wskaźników mierzących kapitał społeczny[127].

127 Strateg, kapitał społeczny, https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/11

DLACZEGO SPRAWY W SĄDACH SIĘ CIĄGNĄ?

- **Od co najmniej dekady do sądów wpływa coraz więcej spraw.**

  Jak podaje Ministerstwo Sprawiedliwości, w 2011 r. wpłynęło do sądów 13,5 mln spraw, zaś w 2018 r. – 15 mln. Są to też sprawy coraz bardziej skomplikowane (jeszcze kilkanaście lat temu spory o kredyty denominowane albo indeksowane do walut obcych nikomu się nie śniły).

- **Sędziów jest mniej, mają więc coraz więcej spraw do osądzenia.**

  Aby zostać sędzią, trzeba np. skończyć studia prawnicze, a następnie trzyletnią Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie. Jej absolwent sędzią zostaje dopiero po tym, jak na to stanowisko powoła go Prezydent RP po zaakceptowaniu kandydatury przez Krajową Radę Sądownictwa. Dopiero wtedy sędzia może trafić do składu sędziowskiego.

  Każdy sąd ma limit stanowisk sędziowskich. Jeśli stanowisko jest wolne, sędziego, który je zajmie, wskazuje Minister Sprawiedliwości.

  Sędziów nigdy zatem nie było za dużo, a sytuacja zaczęła się pogarszać w 2016 r., kiedy minister sprawiedliwości blokował obsadzanie wakatów w sądach, czekając aż proces powoływania sędziów zostanie zmieniony po jego myśli. W 2018 r. wakatów było już 800. W tym momencie przestał jednak działać system powoływania na stanowisko sędziego: opiniowanie absolwentów szkoły w Krakowie dla nowej, politycznej Krajowej Rady Sądownictwa idzie powoli, a legalność samego procesu jest kwestionowana (zwłaszcza po ogłoszeniu wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r.[128]).

- **Sądy są źle zorganizowane, a administracja sądowa niedofinansowana.**

  W 2018 r. doszło do protestów, bo pracownicy sądowi zarabiali nadal na poziomie z 2011 r.[129]. Dysproporcja między zarobkami sędziów, a wspierających ich referendarzy, sekretarzy czy asystentów była ogromna. Mimo wywalczonych protestami 400-złotowych podwyżek ich sytuacja płacowa nadal jest fatalna. W niektórych sądach na cały wydział jest jeden asystent. A to właśnie brak personelu pomocniczego jest najważniejszym powodem przewlekłości postępowań. Według informacji z resortu sprawiedliwości, w 2019 r. w apelacji białostockiej z tego powodu z wokandy spadło 90 spraw z 1814,

128 Odpowiedź wiceminister sprawiedliwości na interpelację poselską Magdaleny Łośko, luty 2020 r. https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/interpelacja.xsp?documentId=808A1872B5A9A492C12584F5004EDECD&fbclid=IwAR143Pm82QoLh2_6VWJqt5zGSCvQTXIjAjTc1TQcmG4B3eIXJIF13Wjq4y0

129 https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,24271616,protest-pracownikow-administracji-sadowej-masowe-zwolnienia.html, [data dostępu: 30.05.2020].

w łódzkiej 1036 z 4767, w szczecińskiej 194 z 1629, w rzeszowskiej 192 z 921, w krakowskiej 410 z 2719, w katowickiej 52 z 3239, a w przypadku apelacji warszawskiej 132 z 1595[130].

Zaniedbywane i źle zorganizowane sądy są instytucjami nieprzyjaznymi – dla ludzi oznacza to, że czują się w nich intruzami. Prosty przykład z doświadczeń rzeczników konsumentów, którzy wspierają klientów w sporach o oszustwa i naciągnięcia: często sąd nie pozwala, by starsze osoby były przesłuchiwane na siedząco[131].

Źle zorganizowane państwo potrafi nie tylko niechcący skazać człowieka dwa razy za to samo (*co opisaliśmy przy okazji art. 42 Konstytucji*), ale wydać w tej samej sprawie dwa różne, ale równie prawomocne, wyroki spadkowe. Bo nie prowadzi odpowiednich rejestrów i opiera się na intuicji sędziego, który szybko musi ocenić, czy wniosek o podział spadku jest składany przez zgodną rodzinę, czy też jest elementem sporu między rodzeństwem i szwagrostwem.

ZAGMATWANE PRZEPISY

Skomplikowanie i formalizm dotyczy zwłaszcza sporów z instytucjami państwa, przed sądami administracyjnymi. Tu człowiek spiera się z instytucją – w sprawie podatków czy inwestycji. To trudne i skomplikowane sprawy, wymagające wiedzy specjalistycznej na styku urzędów i sądów. Jeszcze trudniej jest w sprawach karnych, bo tu obywatel nie spiera się z drugą stroną, ale musi się przed państwem bronić. I jak w soczewce widać w tym przypadku znaczenie prawa do niezależnego od władzy sądu.

LEKCEWAŻENIE SPRAW MAŁYCH I PRAW NAJSŁABSZYCH

Ponieważ do sądów trafia bardzo dużo drobnych spraw, parlament dał możliwość sądzenia ich w trybie uproszczonym, tzw. nakazowym. Jeśli wszystkie fakty są jasne, dokumenty rzetelnie przygotowane, sędzia może wydać wyrok szybko, bez rozprawy. Okazuje się jednak, że sądy często nie zauważają pewnych niuansów czy wątpliwości, bo policja i prokuratura ich nie odnotowuje – i tak zaocznie karane są nawet osoby z niepełnosprawnością intelektualną albo w kryzysie psychicznym. Inny problem wynika z tego, jak działa instytucja dobrowolnego poddania się karze. Znów – ma ona odciążyć sądy. Co się jednak dzieje, jeśli prokurator przekona człowieka, że złamał prawo, a tak wcale nie było?

Wyczekane miesiącami i latami orzeczenia są też niezrozumiałe dla kogoś, kto nie jest prawnikiem. Sędziów bardzo długo kształcono tak, aby – dla podkreślenia powagi sądu – posługiwali się prawniczą odmianą polszczyzny. Nie jest to jednak język, którym Polacy powszechnie się posługują.

130 *Ziobro będzie dalej „reformował" sądy. Aż do zapaści*, „Polityka", 11 lutego 2020 r.

131 Patrz – Podręcznik *Równe traktowanie uczestników postępowań. Przewodnik dla sędziów i prokuratorów*. https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rowne-traktowanie-uczestnikow-postepowan-przewodnik-dla-sedziow-i-prokuratorow-1

Uzasadnień ustnych strony nie rozumieją (stąd powtarzana wciąż anegdota o klientach pytających adwokata po wyjściu z sądu „Wygraliśmy czy przegraliśmy?"). Tak powstaje – błędny przecież w przeważającej większości – obraz sądu, który pozostaje „w zmowie z lokalnym układem", a ukrywa to poprzez niezrozumiały język komunikatów.

„WOLNE SĄDY" I „KASTA"

Na wszystkie te problemy rząd zaproponował zmiany, których celem jest podporządkowanie sędziów władzy – tak, by rządzący mieli wpływ na to, jak sądy załatwiają konkretne sprawy. Przypomnijmy – w 2018 r. tych spraw było 15 mln, a kolejnym roku – jak szacowało w styczniu 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości – jeszcze o 15% więcej.

Zmianom wprowadzanym kolejnymi ustawami – o sądach powszechnych, ustawą „kagańcową", o nowej Krajowej Radzie Sądownictwa, dziewięcioma nowelizacjami ustawy o Sądzie Najwyższym – towarzyszyła kampania propagandowa przeciwko sędziom. To oni mieli odpowiadać za to, jak działały sądy – nie ustawodawca, który tworzy złe prawo, nie rząd z ministrem sprawiedliwości, który decyduje o organizacji pracy wymiaru sprawiedliwości i jego finansowaniu.

Kampania przeciw „kaście sędziów, którzy bezkarnie kradną kiełbasę" oparta była na jednostkowych przypadkach, ale odwoływała się do powszechnego poczucia, że sądy są elitarne, za nic mają zwykłego człowieka, za to trzymają z tymi, którzy mają „układy". Brali w tej kampanii udział członkowie rządu, państwowe (podporządkowane rządzącym) telewizja i radio. Hejterzy dzielili się w sieci informacjami będącymi w dyspozycji Ministerstwa Sprawiedliwości i prowadzili ataki na konkretnych sędziów, a kampanię bilbordową przeciwko sędziom sfinansowała Polska Fundacja Narodowa powołana ze środków spółek skarbu państwa do promowania Polski na świecie.

„O WOLNYCH SĄDACH PAMIĘTAĆ BĘDĄ WOLNI LUDZIE"

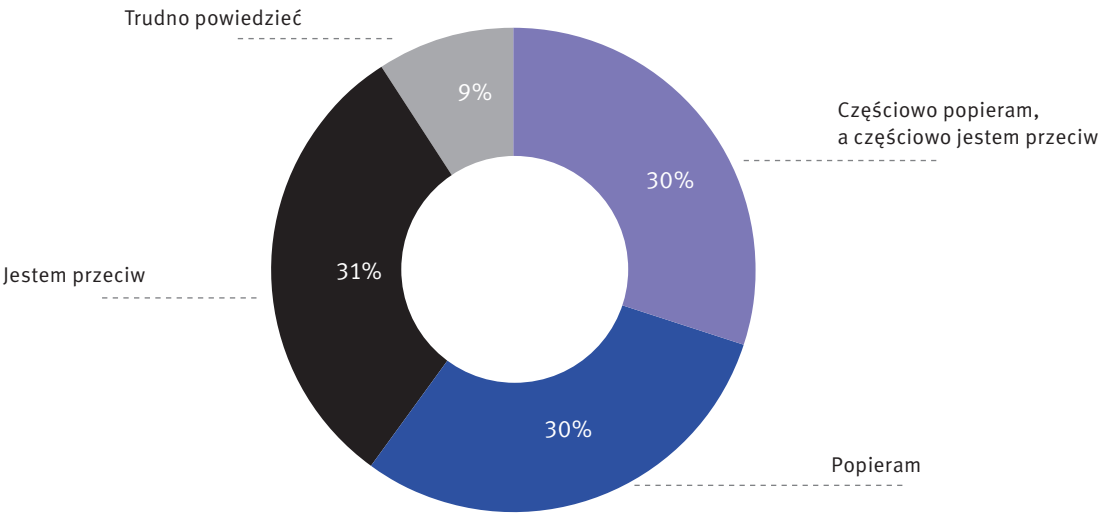
Sędziowie nie ugięli się jednak. Nowa Krajowa Rada Sądownictwa z trudem wśród 10 tys. sędziów znalazła kandydatów na 15 miejsc, a nie wszyscy kandydaci zdołali zebrać wymaganą liczbę podpisów innych sędziów. Bo, jak powiedział cytowany już **sędzia Sądu Najwyższego Włodzimierz Wróbel**:

Sądy mogą być lepsze, gorsze, mądrzejsze, bardziej sprawne, mniej sprawne, ale w momencie, kiedy przestają być sądami niezależnymi, kiedy przestają być sądami bezstronnymi, nie wiadomo, po co są. (...). Pytanie o to, dlaczego sąd ma być niezawisły i bezstronny, wydaje się być pytaniem dość dziwacznym. My się dziś nad nim zastanawiamy, ale przecież nikt z nas by nie chciał, abyśmy przy każdej kolejnej zmianie władzy politycznej, a przecież takie będą się zdarzać, musieli żyć w kraju, gdzie będą sędziowie nasi i wasi.

Masowe protesty obywateli pod sądami, nie tylko w dużych, ale i małych miejscowościach, częściowo zatrzymały, a częściowo spowolniły proces podporządkowania sądów władzy wykonawczej. Z prawem do sądu jest więc źle, ale mogło być jeszcze gorzej.

OCENA ZMIAN W SĄDOWNICTWIE

„Polacy o zmianach w sądownictwie"



Sondaż CBOS „Polacy o zmianach w sądownictwie", luty 2020 r. Jak komentują badacze z CBOS, stosunek do zmian determinuje przede wszystkim orientacja światopoglądowa, w tym głównie poglądy polityczne oraz sympatie partyjne.

Co się udało?

1. Pozytywny efekt obecnej sytuacji to większa otwartość sędziów na społeczeństwo.

Prawnicy uczą się mówić o trudnych sprawach prostym językiem, narasta świadomość znaczenia niezawisłych sądów. Za każdym razem, kiedy w trudnej sprawie zapada niezrozumiały wyrok, a sprawa staje się głośna, nie tylko dziennikarze, ale i prawnicy domagają się zrozumiałego wyjaśnienia. Powoli przestaje więc obowiązywać zasada, że „sąd komunikuje się jedynie poprzez swoje wyroki".

2. **Coraz głośniej jest o sprawach, w których sędziowie nie tylko odwołują się do przepisów ustaw, ale i do Konstytucji, wtedy, gdy prawo jest niejasne lub rażąco z Konstytucją sprzeczne.**

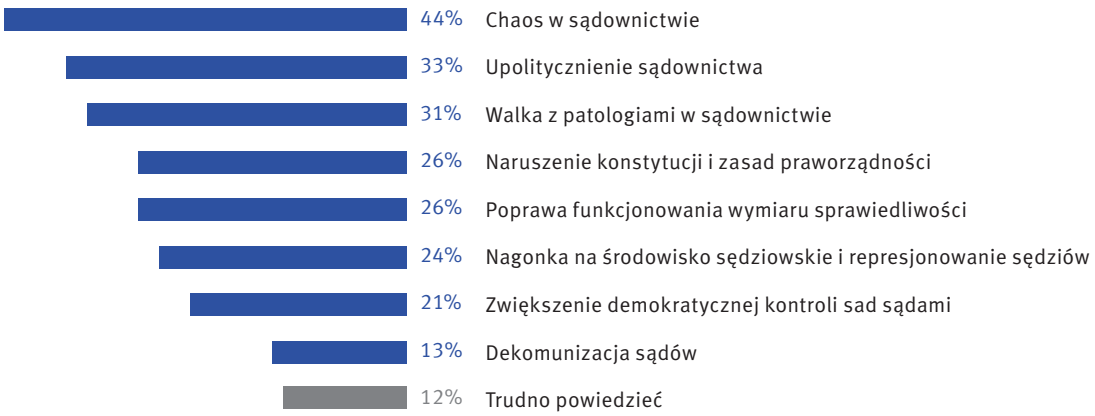
3. **Zadają też w ważnych dla ludzi sprawach pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (przykład – sprawy kredytów frankowych).**

Do tej pory polskie sądy poruszały się w ramach krajowego systemu prawnego. Ale polski system sądowy jest częścią systemu unijnego. A to przydaje się nie tylko gospodarce i w sporach transgranicznych, ale też w momencie, gdy sama Konstytucja i prawo krajowe nie wystarcza do obrony praw obywateli.

JAK OCENIASZ ZMIANY W SĄDOWNICTWIE

„Które ze stwierdzeń najlepiej opisują zmiany w wymiarze sprawiedliwości w Polsce?"

Badani mogli wybrać trzy odpowiedzi.



Badacze CBOS komentują: interpretację zmian w sądownictwie różnicuje główne źródło informacji telewizyjnych. Osoby polegające przede wszystkim na programach informacyjnych TVP1 zauważają głównie walkę z patologiami w sądownictwie oraz poprawę jego funkcjonowania. Zdeklarowani widzowie TVP Info oprócz wyżej wymienionych aspektów zmian dostrzegają również zwiększenie demokratycznej kontroli nad sądami. Widzowie pozostałych stacji postrzegają zmiany w wymiarze sprawiedliwości bardziej krytycznie. Najgorzej oceniają je osoby śledzące programy TVN 24, szczególnie często wskazując na upolitycznienie sądownictwa, naruszenie Konstytucji i zasad praworządności oraz chaos w wymiarze sprawiedliwości, nagonkę na środowisko sędziowskie i represjonowanie sędziów. Podobnie charakteryzują sytuację w wymiarze sprawiedliwości osoby czerpiące informacje przede wszystkim z programów informacyjnych TVN, choć odsetki wskazań na poszczególne stwierdzenia są wśród nich niższe. Widzowie Polsat News z kolei najczęściej mówią o chaosie i upolitycznieniu sądownictwa. Najbardziej niejednoznaczne opinie na temat zmian w wymiarze sprawiedliwości mają osoby, dla których głównym źródłem informacji są programy Polsatu.

4. **Coraz więcej mówi się o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.**

Wcześniej środowisko sędziowskie stało na stanowisku, że za błędy sędziów trzeba karać, ale nie rozgłaszać tego publicznie ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości.

5. **Być może najważniejszym osiągnięciem jest stworzenie listy tego, co trzeba w sądach naprawić, by lepiej działały.**

Co jest do zrobienia?

TRZEBA POPRAWIAĆ TO, CO NIE DZIAŁAŁO W SĄDACH OD LAT.

1. **Nie wszystkie sprawy muszą być rozstrzygane w sądach.**

Trzeba korzystać z mediacji, pozwolić rozstrzygać proste sprawy „sędziom pokoju", dać komornikom prawo do polubownego dochodzenia należności i wzmacniać udział czynnika społecznego (ławników) w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

2. **Żeby sprawy trudne były rozstrzygane szybciej, trzeba rozwiązać problem z biegłymi.**

To na ich eksperckich opiniach muszą polegać sądy. Dziś prawo nie reguluje jasno, w jaki sposób biegli są powoływani, czy posiadają odpowiednie kwalifikacje oraz jak mają pracować. Stawki dla biegłych są za niskie, by można było zakładać, że oderwą się od innych prac po to, by rzetelnie i długo pochylić się nad pytaniem sądu. Nie ma centralnego rejestru biegłych sądowych.

3. **Komunikacja ze stronami postępowania musi być zrozumiała.**

Sędziowie muszą ćwiczyć komunikację w języku nieprawniczym (przykładem zajęcia na II Kongresie Praw Obywatelskich, gdzie grupa znakomitych prawników uczyła się, jak mówić o znaczeniu pytań prejudycjalnych w zależności od tego, do kogo się mówi, jak wygląda życie tej osoby i w jakiej sytuacji się znajduje).

Zrozumiały język staje się tym ważniejszy, że dziś sądy muszą nie tylko wyjaśniać to, jak stosują polskie prawo, ale też bardzo skomplikowane procedury europejskie, z których coraz częściej korzystają.

4. Trzeba poprawiać sprawność, szybkość i skuteczność procedowania.

Nie da się reformować wymiaru sprawiedliwości bez ustalenia kryteriów, jak mierzyć poprawę ich działania. Na świecie jest wiele sposobów mierzenia skuteczności i jakości wymiaru sprawiedliwości. Należą do nich metodologie Banku Światowego, OECD, Rady Europy, a także organizacji pozarządowych. Komisja Europejska w 2018 r. przygotowała specjalny raport na temat efektywności wymiaru sprawiedliwości. To kompendium wiedzy na temat systemów wymiarów sprawiedliwości państw członkowskich (z danymi o budżetach sądów, wynagrodzeniu sędziów, wykorzystaniu IT w sądach)[132].

Sędziowie muszą mieć asystentów i dobrze wyposażone zaplecze. Trzeba zamienić walizkę na kółkach, która jest niezbędnym wyposażeniem każdego sędziego (bo wozi w niej akta do pracy w domu) na laptop. Trzeba też zacząć doceniać pracę administracji sądowej – a doceniać, to znaczy i odpowiednio płacić i szanować.

Symulacja procesu w sądzie – inscenizacja dla młodych uczestników Kongresu Praw Obywatelskich w grudniu 2019 r. Rozprawę prowadzi sędzia Arkadiusz Krupa z Sądu Rejonowego w Łobzie (zachodniopomorskie). W rolę stron postępowania wcielili się uczniowie i absolwenci Szkoły Podstawowej im. Karola Miarki w Pielgrzymowicach na Śląsku. Salą rozpraw była scena audytorium Muzeum Polin w Warszawie. Publiczność dowiadywała się, jak wygląda sprawa przed sądem, co może oskarżony, obrońca, powód. Do tej pory mogli o tym dowiedzieć się z amerykańskich filmów, a to nie to samo. Symulacje rozpraw organizowane były nie tylko tu – ale w czasie spotkań regionalnych RPO i w czasie Po'and'Rock Festiwalu w Kostrzyniu.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO.

132 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/panel/sesja-12-pomiar-skuteczności-wymiaru-sprawiedliwoćci-metody-i-wdrażanie-blok-d

5. Dla spraw dotyczących konfliktów w rodzinach, alimentów i opieki nad dziećmi kluczowe jest budowanie przestrzeni do porozumienia.

Obowiązkiem państwa jest tak wzmacniać sądownictwo rodzinne, by sędziowie mieli czas na uważne badanie spraw. Czas rozstrzygania spraw, które dotyczą dzieci, jest szczególnie ważny. Podobnie jest w przypadku spraw dotyczących osób starszych.

Sądownictwo rodzinne to cały złożony organizm – to nie tylko sądy, ale cała sieć instytucji, które dostarczają sądom informacji zarówno o sytuacji rodziny, jak i wiedzy specjalistycznej. Wspólna praca i wysiłek: kuratorów, biegłych, specjalistów z opiniodawczych zespołów, pozwalają sądom w sposób jak najbardziej obiektywny i profesjonalny sprawować wymiar sprawiedliwości w tej specyficznej dziedzinie, jaką jest prawo rodzinne i opiekuńcze.

6. Procedury sądowe trzeba krok po kroku usprawniać i dostosowywać do zmieniających się realiów.

Kodeks postępowania cywilnego został w 2019 r. bardzo gruntownie zmieniony. Ponieważ w procesie legislacyjnym ograniczono debatę, tym uważniej trzeba się więc przyglądać, jak działa nowe prawo. Zmiany nie objęły wielu problemów, np.:

- W sprawach cywilnych ważne jest, by poprawić dostarczenie zawiadomień, stąd postulat, by człowiek, który nie zdążył odebrać przesyłki z sądu, mógł się na poczcie dowiedzieć, że miał taką przesyłkę.
- Trzeba zmienić przepisy o „dacie stempla pocztowego". Obecnie sądy uznają, że pismo procesowe wpłynęło na czas (choć po terminie), jeśli jest na nim stempel z datą Poczty Polskiej. Pomija jednak innych operatorów pocztowych (w procedurze karnej stempel pocztowy Poczty Polskiej nie jest warunkiem koniecznym, co tym bardziej może ludzi mylić).
- W procedurze karnej pokrzywdzony powinien móc się dowiedzieć, co się stało ze sprawą, jeśli została rozstrzygnięta w postępowaniu nakazowym (bez rozprawy). Dziś jednak informacje o tym dostają tylko strony postępowania. Przykładem takiego mozolnego poprawiania prawa jest majowa uchwała Sądu Najwyższego[133] w odpowiedzi na wniosek RPO: SN uznał, że o wznowienie postępowania karnego można się ubiegać nie tylko w przypadku, gdy zapadł w sprawie wyrok, ale także kiedy wyroku nie dało się np. wydać, bo np. oskarżony zmarł, długo choruje albo sprawa się przedawniła, więc sąd nie mógł doprowadzić jej do końca i nie stwierdził, że doszło do przestępstwa. Uchwała znacznie poszerzyła możliwość dochodzenia do prawdy w procesie karnym.

133 Sygn. I KZP 12/19

- Trzeba poprawiać pouczenia o prawach stron – np. nie każdy wie, że może wnieść o umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty opłaty kancelaryjnej od wniosku o wydanie odpisu wyroku z uzasadnieniem (a to jest 100 zł).

7. **Trzeba poprawiać dostęp osób z niepełnosprawnościami i osób starszych do wymiaru sprawiedliwości[134].**

8. **Trzeba rozwijać i poprawiać organizację bezpłatnej pomocy prawnej.**

Możliwość przedarcia się przez procedury i paragrafy nie może zależeć od zasobności portfela i kapitału społecznego. Przepisy o bezpłatnej pomocy prawnej zostały już poprawione. Teraz trzeba je wdrażać, by ludzie byli w stanie z tej pomocy korzystać. Od 2019 r. uprawnionym do nieodpłatnej pomocy prawnej jest każdy, kto złoży oświadczenie, że nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej (dotychczas były do niej uprawnione m.in. osoby, którym przyznano świadczenie z pomocy społecznej, posiadające Kartę Dużej Rodziny, które nie ukończyły 26 lat albo ukończyły 65 lat, kobiety w ciąży oraz ofiary klęsk żywiołowych).

Możliwe jest uzyskanie porady na etapie postępowania przygotowawczego, sądowego lub sądowo-administracyjnego. Nowelizacja wprowadziła też nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, czyli wsparcie świadczone przez profesjonalnych doradców obywatelskich osobom potrzebującym pomocy w kwestii m.in. zadłużenia, spraw mieszkaniowych lub zabezpieczenia społecznego. Przepisy przewidują ponadto w każdym powiecie przedsięwzięcia z zakresu edukacji prawnej.

9. **Wymiar sprawiedliwości trzeba cyfryzować.**

Nowe technologie powinny zmierzać do ułatwienia komunikacji obywatela z sądem. Ważne, by proces cyfryzacji następował w ten sposób, by wszystkie strony postępowań, a nie tylko sąd, nadążały za zmianami. Koronawirus pokazał jednak skalę zaniedbań państwa: gdy wiele instytucji (w tym Biuro RPO) przechodziło na obrót elektroniczny dokumentami, do części sądów nadal trzeba je było wysyłać tradycyjną pocztą. Próby wprowadzenia zmian w ramach tarcz antykryzysowych nie powiodły się – zmiany nie zostały przyjęte przez Sejm.

134 Patrz – Raport *Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości,* https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dostep-osob-z-niepelnosprawnosciami-do-wymiaru-sprawiedliwosci

10. **Trzeba zagwarantować odpowiednią liczbę lekarzy sądowych.**

To oni mogą usprawiedliwić nieobecność w sądzie. Jeśli nie ma takiego zaświadczenia, to nawet mimo choroby sądy odrzucają wnioski o odroczenie rozprawy. To oznacza, że prawo nie gwarantuje obywatelom prawa do rzetelnego procesu sądowego.

11. **Trzeba poprawić sytuację sędziów.**

Podważenie wartości konstytucyjnych, podważenie wagi instytucji oraz znaczenia prawa spowodowały kryzys zaufania społecznego, polaryzację nastrojów, co w konsekwencji przełożyło się na funkcjonowanie wielu instytucji. Tymczasem sędzia musi być niezależny i nie może się bać. Funkcja sędziego powinna być ukoronowaniem kariery prawniczej.

Kompleksową analizę RPO wysłał do Sejmu w czerwcu 2020 r.[135].

DO TYCH WSZYSTKICH ZADAŃ DOCHODZĄ KOLEJNE, ZWIĄZANE ZE SKUTKAMI ZDEWASTOWANIA SĄDÓW PO 2015 R.

Nasze słabo działające sądy są jednocześnie sądami Unii Europejskiej, więc naprawianie ich musi odbywać się zgodnie ze standardami unijnymi. Rozwiązywanie tego problemu „po swojemu", bez uwzględnienia reguł ekskluzywnego klubu, jakim jest UE, grozi Polsce faktycznym wykluczeniem z tego klubu, co odczują polscy obywatele (w sprawach rodzinnych, biznesowych, w sprawach, w których zależy nam na ściągnięciu z zagranicy osoby, która wyrządziła nam krzywdę itd.).

12. **W tej chwili najpilniejszym zadaniem staje się doprowadzenie do tego, by nikt – ani w Polsce ani w Europie – nie miał podstaw do kwestionowania prawomocności wydawanych przez polskie sądy orzeczeń[136].**

Dziś sądy w Europie na poważnie się zastanawiają, czy można akceptować postanowienia polskich sądów (także wnioski o wydanie człowieka

135 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/diagnoza-sadownictwa-material-rpo-dla-sejmowego-zespolu-ekspertow

136 Raport „Wymiar sprawiedliwości pod presją. Lata 2015-2019". https://www.iustitia.pl/79-informacje/3723-raport-wymiar-sprawiedliwosci-pod-presja-lata-2015-2019: „*W 2017 r. w Polsce w ramach pakietu zmian prawnych dotyczących sądownictwa stworzono system dyscyplinarny, który miał zapewnić podporządkowanie sędziów woli politycznej. Powołani przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego rzecznik dyscyplinarny sędziów sądów powszechnych Piotr Schab i jego zastępcy: Przemysław W. Radzik i Michał Lasota, niemal od momentu powołania wzięli na celownik sędziów, którzy sprzeciwiali się niekonstytucyjnym zmianom w wymiarze sprawiedliwości. Pretekstów może być wiele: wypowiedź publiczna, założenie koszulki z napisem „Konstytucja", zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym, wydanie orzeczenia nie po myśli prokuratury lub polityków. Postępowania dyscyplinarne to zresztą nie jedyne represje, jakie dotykają sędziów, którzy domagają się przestrzegania zasad praworządności. Takim sędziom likwiduje się wydziały i stanowiska bądź zmienia zakres czynności, by musieli orzekać w sprawach, z którymi wcześniej nie mieli styczności. Wtedy łatwiej o potknięcie i pretekst do postępowania dyscyplinarnego*".

na podstawie Europejskiego Nakazu Aresztowania)[137]. Naszym zadaniem jest więc takie poprawienie prawa, by nasze sądy – i nasze wyroki – nie były kwestionowane w Europie. Inaczej znajdziemy się w kraju bez sądów[138].

13. Tylko niezależne sądy będą gwarantem prawa do odszkodowań za straty związane z koronawirusem.

Tylko w sądach mogą szukać sprawiedliwości obywatele potraktowani przez władzę w sposób niesprawiedliwy (pamiętajmy, że spór z państwem to coraz częściej spór z podmiotami gospodarczymi nadzorowanymi przez państwo). Ale sędziowie w tych sądach nie mogą się obawiać, że za wydanie wyroku niepodobającego się władzy będą mieli postępowanie dyscyplinarne przed ustanowioną, wybraną i podporządkowaną władzy Izbą Dyscyplinarną SN.

Sądy muszą być niezależne.

W sytuacji konfliktu obywatela, przedsiębiorstw i państwa musi być arbiter, który w sposób niezależny i bez lęku rozstrzygnie ten spór.

137 Wyższy Sąd Krajowy w Karlsruhe, Postanowienie z 17 lutego 2020r. sygn. akt Ausl 301/AR/ 156/19. http://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/12934

138 Sytuacji polskich sędziów dotyczą następujące sprawy przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej:

19.10.2018 r., C-619/18 – wiceprezes TSUE wydaje precedensowe zabezpieczenie zarządzające powrót sędziów zwolnionych z SN ze względu na obniżony wiek stanu spoczynku (65 lat).

17.12.2018 r., C-619/18 R – Wielka Izba podtrzymuje w definitywnym postanowieniu zabezpieczającym zarządzone przez wiceprezesa środki tymczasowe TSUE zarządzające powrót sędziów zwolnionych z SN ze względu na obniżony wiek stanu spoczynku (65 lat). Dotyczy to ok. 40% składu SN.

24.06.2019 r., C-619/18 – wyrok TSUE, który uznał, że obniżenie wieku stanu spoczynku sędziom SN narusza niezawisłość sędziowską. TSUE mówi, że środki podjęte przez Polskę miały na celu usunięcie z góry określonej grupy sędziów z SN.

26.03.2019 r., połączone sprawy C-563/18 i C-558/18 – wyrok Wielkiej Izby TSUE w sprawach z pytań prejudycjalnych sędziego Tulei i sędzi Maciejewskiej. Wielka Izba odmawia wprawdzie odpowiedzi na pytania prejudycjalne, ale wydaje mocne stanowisko, stwierdzając, że sędziowie nie mogą być poddani postępowaniu dyscyplinarnemu za treść wyroków sądowych, w tym za zwracanie się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi.

5.11.2019 r., C-192/18, Sądy powszechne (dyskryminacja ze względu na płeć) – TSUE wydaje wyrok stwierdzając, że różny wiek stanu spoczynku dla kobiet i mężczyzn sędziów jest sprzeczny z prawem UE. TSUE kwestionuje również system, w którym Minister Sprawiedliwości może decydować o wydłużeniu pełnienia funkcji przez sędziego na podstawie ogólnych i nieokreślonych kryteriów. Taki system narusza niezawisłość sędziowską.

22.11.2019 r., C-791/19 – Komisja wszczyna wobec Polski postępowanie przeciwnaruszeniowe ze względu na sposób uregulowania postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów.

8.04.2020 r., C-719/19 R –Trybunał orzeka o środkach tymczasowych w ramach tego postępowania i zawiesza działalność ID SN.

30.04.2020 r., Komisja Europejska wszczyna przez TSUE fazę przedsądową postępowania przeciwnaruszeniowe wobec Polski w związku z tzw. ustawą kagańcową.

Sprawa nielegalnego prądu za kilka złotych

Przykłady kasacji RPO[139]

Kiedy okazało się, że trzy gniazdka w jednym mieszkaniu podłączone są do licznika w mieszkaniu sąsiadów, sąd uznał sprawę za niebudzącą wątpliwości. A przez to, że chodziło o drobne różnice w rachunkach za prąd, postanowił załatwić sprawę szybko – wyrok skazujący z karą pieniężną w wysokości 3,4 tys. zł.

Pani W. dowiedziała się pewnego dnia, że ukradła prąd sąsiadce. Oskarżona o „nielegalny pobór energii" (art. 278 §5 kodeksu karnego) pani W. nie przyznała się do winy. Elektryk ze spółdzielni zeznał, że do wadliwego podłączenia mogło dojść w czasie wykańczania budynku na początku lat 80. Kolejny świadek nie wykluczył, że instalacje elektryczne mogli wykonywać uczniowie szkoły zawodowej pod nadzorem instruktorów. Biegły sądowy z zakresu elektryki i instalacji urządzeń elektrycznych stwierdził, że wadliwe podłączenie mogło mieć miejsce w czasie budowy. Nie zauważył też śladów przeróbek instalacji elektrycznej w celu kradzieży.

W 2014 r. sąd rejonowy w wyroku nakazowym uznał jednak panią W. winną i wymierzył jej 2 tys. zł grzywny oraz zasądził zwrot kosztów sądowych (1,4 tys. zł). Wyrok się uprawomocnił.

Pani W. tłumaczyła potem, że nie wiedziała o sprawie, bo była za granicą. Nie mogła się więc odwołać. O tym, że jest za granicą, informowała prowadzącego sprawę policjanta.

Rzecznik Praw Obywatelskich złożył w tej sprawie kasację do Sądu Najwyższego, wskazując na rażące naruszenie przepisów prawa procesowego (to znaczy, że sąd źle zastosował przepisy – to jest podstawa do kasacji, a nie to, co sąd ustalił lub nie w postępowaniu). Zdaniem Rzecznika sprawa nie powinna być osądzona w trybie nakazowym, ale na normalnej rozprawie z udziałem stron, by można było wyjaśnić wątpliwości.

Sąd Najwyższy w 2016 r. uchylił wyrok nakazowy i przekazał sądowi rejonowemu sprawę do ponownego rozpoznania[140]. Podkreślił, że bezsporne jest, że pani W. korzystała z cudzej energii, ale nie ma podstaw do tego, by uznać, że doprowadziło do tego jej działanie.

139 Przykłady kasacji RPO opisane został w dwóch publikacjach Biura RPO: pierwszą przygotował Mariusz Jałoszewski https://www.rpo.gov.pl/pl/content/20-kasacji-RPO-przyklady-problemow-wymiaru-sprawiedliwosci-M-Jaloszewski, drugą – Łukasz Starzewski https://www.rpo.gov.pl/pl/content/20-kasacji-rpo-z-lat-2017-2019

140 Sygn. akt IV KK 377/15

Spór między sprzedawcą i klientem, który skończył się sprawą kryminalną

Człowiek dostał karne zarzuty, bo prokuratura automatycznie zareagowała na doniesienie o możliwości popełnienia przestępstwa i znalazła odpowiedni paragraf. Sądy nie zauważyły, że to w ogóle nie jest sprawa dla prokuratora, nie ma mowy o przestępstwie – to zwykły spór cywilny, który można rozwiązać w sądzie, ale lepiej polubownie.

Jak to było? W miejscowości, nad którą unosi się smog, pani P. postanowiła wymienić piec węglowy. Gmina oferowała wsparcie – jeśli ktoś zapłacił 5 tys. zł, to samorząd dopłacał do pieca 7 tys. zł. Warunkiem było skorzystanie z oferty firmy z listy przedstawionej przez gminę. Pani P. poszła do firmy, w której pracował pan J.K. i wpłaciła zaliczkę. Nie dopłaciła jednak reszty i urząd gminy rozwiązał umowę na wymianę pieca. Nie pozostało nic innego, jak odebrać zaliczkę. Hurtownia miała jednak chwilowe problemy. Zdesperowana P. zawiadomiła więc policję, że pan L. przywłaszczył sobie jej pieniądze. Sprawa trafiła do prokuratury. Mijały miesiące i w końcu hurtownia 3 tys. zł oddała. Ale to już nie zatrzymało machiny sądowej.

W 2014 r. pan L. został skazany za przywłaszczenie pieniędzy (art. 284 § 2 kodeksu karnego) na trzy miesiące pozbawienia wolności. Po apelacji sąd okręgowy zawiesił wykonanie kary i dołożył 600 zł grzywny.

RPO w kasacji zarzucił sądowi, że czyn skazanego nie wyczerpuje znamion przestępstwa. Do przywłaszczenia dochodzi, jeśli zamierzeniem sprawcy jest definitywne pozbawienie kogoś własności. Zaliczka została wpłacona (a nie ukradziona) z przeznaczeniem na piec. Umowa była napisana tak, że firma mogła pieniędzmi swobodnie dysponować. Zwrotu pieniędzy należało się domagać na drodze cywilnej.

W styczniu 2017 r. Sąd Najwyższy uwzględnił kasację Rzecznika w całości[141].

141 Sygn. akt V KK 283/16.

Notatka graficzna z postulatami wobec sądów z panelu „Sądy jako dłużnicy obywateli" na I Kongresie Praw Obywatelskich w grudniu 2017 r. Autorką jest Dorota Kostowska z duetu THeINKERS

Sprawa skradzionej ciężarówki

Firma przez lata próbowała wyjaśnić sprawę zaginionej ciężarówki. A kiedy prezeska firmy za kolejny rok nie zapłaciła już podatku od nieistniejącego samochodu, została skazana za „uszczuplenie należności Skarbu Państwa".

W 2003 r. firmie zaginęła ciężarówka. Był wypadek, uszkodzony samochód został odholowany na parking i ślad po nim zaginął. Parking już nie istnieje. Pani M. ustaliła to, kiedy – wiele lat później – została prezeską firmy. Firma ciągle płaciła od tej ciężarówki podatek. M. chciała ją wyrejestrować i tu zaczęły się schody. Prezydent miasta, w którym samochód był zarejestrowany, uznał, że utrata samochodu nie jest udokumentowana. Sprawa trafiła do sądu administracyjnego, ale ten oddalił skargę firmy. Prezesce firmy nie udało się też podważyć decyzji ustalającej wysokość podatku za ciężarówkę. W efekcie tych przegranych spółka złożyła zawiadomienie na policję o możliwości kradzieży pojazdu. Ale policja odmówiła wszczęcia postępowania. W tym stanie rzeczy – po konsultacjach z księgową i radcą prawnym – M. zdecydowała, że za kolejny rok (2014) firma podatku za ciężarówkę nie zapłaci. W 2015 r. sąd rejonowy uznał ją winną, że „uszczupliła należność skarbu państwa" o 1104 zł. Zdaniem sądu było to wykroczenie skarbowe z art. 54 kodeksu karnego skarbowego. Sąd odstąpił jednak od wymierzenia kary. Ale M. stała się osobą skazaną (choć nie karaną). Apelowała, ale przegrała.

Rzecznik Praw Obywatelskich w kasacji zarzucił sądowi odwoławczemu naruszenie prawa procesowego. Zdaniem Rzecznika sąd odwoławczy nie przeprowadził szczegółowej analizy materiału dowodowego i poprzestał na ustaleniach sądu I instancji. Naruszenie prawa procesowego miało istotny wpływ na treść wyroku, który – jeśliby poddać prawidłowej kontroli – mógłby być inny.

Sąd Najwyższy w 2017 r. oddalił kasację Rzecznika jako „oczywiście bezzasadną". Do orzeczenia nie sporządzono uzasadnienia. Z ustnego uzasadnienia wynika, że w ocenie Sądu Najwyższego, pod pozorem naruszenia przez sąd przepisów procesowych RPO zakwestionował ustalenia faktyczne sądu, co jest zabiegiem niedopuszczalnym w postępowaniu kasacyjnym.

Jak z tego widać, skuteczne złożenie kasacji nie jest wcale zadaniem prostym. Bo kasacja – wbrew temu, co wielu z nas myśli – nie może polegać na skrytykowaniu wysokości kary albo faktów, które ustalił uprzednio sąd. Musi wskazać rażące naruszenia (prawa materialnego lub procesowego), które miały wpływ na treść kwestionowanego prawomocnego wyroku sądu.

ART. 46

Przepadek rzeczy

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

Konstytucja chroniąc własność, nie pozwala pozbawić jej kogoś w całości. W przeszłości zdarzało się przecież pozbawianie ludzi majątku: konfiskaty, wywłaszczenia, nacjonalizacje, wyrzucanie z domu decyzją urzędnika czy wojskowego. Odbieranie prawa do prowadzenia przedsiębiorstw i gospodarstw. Za kolportowanie prasy podziemnej można było stracić samochód (jako narzędzie „przestępstwa"). Choć w większości naszych rodzin to się nie zdarzyło, to społeczna pamięć o tym, że państwo/zaborca/najeźdźca może zabrać człowiekowi to, co cenne, jest żywa.

Po latach życia w PRL, gdzie wszyscy mieli w miarę równo i niewiele, III RP była świadkiem wzrostu zamożności i zróżnicowania dochodów. Choć nie ma dziś pomysłów, by zabierać majątek za niewłaściwe pochodzenie albo jako karę za działalność polityczną, to mierzymy się dziś z problemem, co zrobić z majątkami pochodzącymi z przestępstwa. Z czego zadośćuczynić ofiarom oszustw finansowych, skoro sam oszust nie ma osobistego majątku, nie ma też majątku jego spółka – bo w zgodzie z prawem wszystko zostało wytransferowane gdzie indziej.

Wiosną 2020 r. pojawiło się nowe wyzwanie dla artykułu 46 Konstytucji: co zrobić, jeśli walcząca z kryzysem instytucja publiczna nie ma do tego potrzebnych środków i narzędzi – a ma je firma lub osoba prywatna?

Ustalenie granicy, co można odebrać w sposób zgodny z Konstytucją, zawsze nasuwa problemy. W ostatnich latach pojawiały się różne pomysły odzyskiwania nielegalnie zdobytego majątku. Odzyskiwanie mienia i korzyści pochodzących z przestępstwa stanowi bowiem istotny element w walce z przestępczością i jej skutkami. Przepadek korzyści z przestępstwa może przynieść lepsze efekty, niż długoletnia kara pozbawienia wolności.

Od 1997 r. w Kodeksie Karnym są przepisy pozwalające na konfiskatę rozszerzoną (art. 44a). Przepis ten mówi, że w razie skazania za przestępstwo, z którego popełnienia sprawca osiągnął, chociażby pośrednio, korzyść majątkową znacznej wartości, sąd może orzec przepadek przedsiębiorstwa stanowiącego własność sprawcy albo jego równowartości.

KONFISKATA ROZSZERZONA

W 2017 r., wdrażając regulacje unijne o konfiskacie rozszerzonej (dyrektywa 2014/42/UE[142]), poszerzono możliwość konfiskaty majątku pochodzącego z przestępstwa bez konieczności udowadniania, że pochodzi on z nielegalnej działalności, także gdy majątek ten został przepisany na osoby trzecie.

Jedną z nowych sankcji jest możliwość przepadku przedsiębiorstwa w razie popełnienia przestępstwa gospodarczego czy podatkowego, zagrożonego karą co najmniej pięciu lat pozbawienia wolności, nawet jeśli nie jest ono własnością sprawcy. Nowe przepisy pozwalają prowadzić służbom inwigilację jedynie po to, by ujawnić czyjś majątek, ponieważ może być on zagrożony konfiskatą.

To, w jakim stopniu przepisy te przyczyniły się do rozwiązania problemu powstawania nielegalnych majątków, jest sprawą dyskusyjną. Oceny NIK i Ministerstwa Sprawiedliwości bardzo wyraźnie różnią się w tej kwestii.

MS: PRZEPISY DZIAŁAJĄ

Wiceminister sprawiedliwości Marcin Warchoł mówił na początku 2020 r., że dzięki wprowadzeniu tzw. konfiskaty rozszerzonej wartość zabezpieczonego przestępczego mienia sięgnęła w 2019 r. 3,9 mld zł. Dla porównania – w 2015 r., który był ostatnim rokiem rządów PO-PSL wynosiła zaledwie 755 mln zł. Prokuratura informowała zaś, że w 2019 r. nowe przepisy zastosowano w 668 przypadkach. W 2017 r. – czyli pierwszym roku, kiedy zmiany zaczęły obowiązywać – śledczy wydali 237 postanowień[143].

142 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0042&from=EN

143 https://www.pb.pl/prokuratura-rozsmakowala-sie-w-konfiskacie-984190

NIK: ALE SYSTEM NIE DZIAŁA

Najwyższa Izba Kontroli miała jednak wątpliwości[144]. Zdaniem kontrolerów państwowych nadal tylko niewielką część majątku z przestępstw udaje się w Polsce odzyskać. Jest tak dlatego, że nie mamy spójnego systemu ujawniania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw. Dlatego w latach 2014-2018 udało się odzyskać tylko 3 mld zł, podczas gdy nielegalne zyski przestępców w tym okresie oszacowano na 200 do ponad 500 mld zł. Mamy bowiem ogólne strategie dotyczące odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw i bardzo szczegółowe przepisy. Brakuje tego, co powinno być pomiędzy: nie ustaliliśmy, jakie cele w ramach państwowej strategii ma osiągnąć Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny. W efekcie zdaniem NIK działania służb i instytucji są rozproszone: Policja, ABW, Straż Graniczna, CBA, Żandarmeria Wojskowa i Krajowa Administracja Skarbowa, a także prokuratura i sądy działają osobno, w rozproszonych sprawach. Cały ten proces nie jest objęty monitoringiem i koordynacją. Nie ma jednolitego systemu ewidencjonowania odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.

A to znaczyłoby, że choć władza zyskała duże uprawnienia kosztem obywateli, to nie realizuje celu, jaki miał jej przyświecać.

NIK w 2020 r. zauważyła też, że nadal nie uregulowano w prawie krajowym instytucji tzw. konfiskaty *in rem* – chodzi o projekt ustawy „O przepadku mienia w związku z popełnieniem niektórych czynów zabronionych" (projekt ten został wyodrębniony z projektu implementującego dyrektywę 2014/42/UE, a w styczniu 2019 r. był analizowany już pod zmienioną nazwą „O przeciwdziałaniu wykorzystaniu składników mienia do popełnienia czynów zabronionych"). Prace nad ustawą o Centralnej Bazie Rachunków, czyli narzędziu pozwalającym na „ułatwienie lokalizowania składników majątkowych pochodzących z przestępstwa" oraz „umożliwienie szybkiego uzyskania przez komorników sądów i organy egzekucyjne pełnej informacji o potencjalnych miejscach przechowywania przez dłużników wartości majątkowych", nie zostały zakończone do 2019 r. Zainicjowane w 2016 r. prace nie zakończyły się do końca kadencji na etapie rządowym. Trzeba więc je formalnie rozpocząć od nowa.

NOWE MOŻLIWOŚCI WŁADZY

Omawiając skutki wprowadzonych zmian prawnych, RPO zwracał uwagę na ryzyko naruszania praw obywatelskich. Możliwość przepadku przedsiębiorstwa jest sankcją zbyt surową w stosunku do czynu zabronionego, zwłaszcza jeśli się pamięta, że stracić firmę mógłby na podstawie tych przepisów nie ten, kto popełnił przestępstwo. Przepisy bowiem mówią, że jeśli sprawca zostaje skazany, to wszelkie mienie, które nabył w ciągu pięciu lat, jest traktowane jak korzyść z przestępstwa i podlega przepadkowi (art. 45 §2 k.k.). Ustawa

144 https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/odzyskiwanie-mienia-pochodzacego-z-przestepstw.html

pozwala też na konfiskatę mienia osoby, która zmarła w toku postępowania karnego i nie została skazana.

W toku prac nad nowelizacją udało się jednak doprecyzować kilka przepisów (Rzecznik postulował m.in. wprowadzenie ograniczeń możliwości orzeczenia przepadku mienia od osoby, która nie popełniła przestępstwa, doprecyzowanie i urealnienie zapisów związanych z zabezpieczaniem przepadku przedsiębiorstwa poprzez ustanowienie zarządu przymusowego, a także rezygnację z wprowadzenia nowych typów przestępstw, które miały penalizować samo tylko posiadanie majątku pochodzącego z czynu zabronionego).

KONFISKATY I KORONAWIRUS

Państwo szykujące się do uderzenia kryzysu gospodarczego szukało możliwości błyskawicznego rozwiązania problemu braków podstawowych dóbr w kluczowych instytucjach, w tym szpitalach. W tzw. tarczach antykryzysowych (1.0 i 2.0) znalazły się wiosną 2020 r. przepisy dające prokuratorowi oraz naczelnikom urzędów skarbowych, celno-skarbowych i szefowi Krajowej Administracji Skarbowej prawo do orzekania przepadku własności prywatnej i to jeszcze przed prawomocnym zakończeniem postępowania. Mogli bowiem od teraz wydawać postanowienia o nieodpłatnym przekazaniu dóbr podmiotom leczniczym, Państwowej Straży Pożarnej, Siłom Zbrojnym Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Straży Granicznej oraz instytucjom państwowym i samorządowym.

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.

Dwadzieścia lat, które minęły od przyjęcia Konstytucji, to czas rewolucji technologicznej, która zmieniła sposób postrzegania prywatności. Informacje gromadzi się łatwo, pomówienia kolportuje szybko, a usunięcie danych z internetu jest praktycznie niemożliwe. O urodzinach pamięta Facebook, a informacje o nas codziennie zbierają nawet telewizory. Z naszego DNA można odczytać informacje osobiste, których sami nie znamy. To znaczy, że świat wie o nas dużo.

Dane zbierają także instytucje państwa. Poza kontrolą jest to, co zbierają o nas służby specjalne. Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny ma prawo udostępniać je osobom postronnym.

Przykładem naruszenie praw osób wplątanych w sprawę „willi w Kazimierzu Dolnym" w związku ze sporem między szefostwem służb specjalnych, a ich byłym agentem. Aby potwierdzić swoje racje, Centralne Biuro Antykorupcyjne po prostu ujawniło w 2020 r. dużą część materiału z trwającego wiele lat śledztwa – z danymi ludzi, adresami czy niesprawdzonymi opiniami na ich temat. Inny przykład to afera hejterska w Ministerstwie Sprawiedliwości: zbierane przez Ministerstwo dane osobowe sędziów, którzy krytykowali sądowe reformy wyciekały w tajemniczy sposób do internetu i tam były używane przeciw nim.

Co się udało?

1. RODO nauczyło nas, czym są dane osobowe.

Wdrożenie unijnego Rozporządzenia o Ochronie Danych Osobowych (wypracowanego przez wszystkie kraje UE, w tym Polskę) zwróciło uwagę na problem danych osobowych. W całej Unii jest takie samo prawo, które broni praw Europejczyków, co szczególnie ważne w relacjach z przetwarzającymi dane firmami-gigantami.

2. Większą uwagę przykłada się do danych osobowych w szpitalach i przychodniach, we wspólnotach mieszkaniowych, w szkołach itd.

Ludzie są świadomi, że firmy nie mają prawa zbierać ich danych – widać to wyraźnie ze skarg do RPO (*więcej o RODO przy okazji art. 51 Konstytucji*).

3. Obywatele doprowadzili do zatrzymania prac nad lustracją majątkową.

Zarzucono prace nad tzw. ustawą o jawności, która milion osób (w tym dyrektorów lokalnych placówek kulturalnych czy strażaków) zobowiązywałaby do składania oświadczeń majątkowych – a część także do ich publicznego ujawniania (co przy okazji mogłoby ujawnić dane ich dzieci, współmałżonków....).

4. Rosnącą świadomość znaczenia prywatności w świecie cyfrowym widać też w statystykach Google.

Coraz więcej osób składa żądanie o usunięcie danych na swój temat.

5. Państwo potrafi zareagować na systemowe naruszanie praw, choć nie zawsze.

Minister Obrony Narodowej uznał wyrok TK i przyjął do wiadomości, że w rozkazach dziennych nie można podawać zdrowotnych powodów nieobecności żołnierza.

6. **Dorosła osoba, która dowie się, że jej biologicznym ojcem nie jest człowiek wpisany w jej metryce, ma prawo do wytoczenia powództwa przed sądem i zmianę danych w ciągu roku od momentu, w którym pozna swoje prawdziwe pochodzenie.**

Do 2019 r. prawo to wygasało po ukończeniu 21 lat.

Także mężczyzna zyskał o pół roku więcej (w sumie rok) na wniesienie do sądu wniosku o zaprzeczenie ojcostwa – od momentu, w którym dowiedział się, że nie jest ojcem dziecka.

7. **Udało się poprawić sytuację osób pozbawionych wolności**

Chodzi o widzenia z członkami rodziny (nie muszą odbywać się pod kontrolą kamer), kąciki sanitarne w celach nie są stale monitorowane.

8. **Większe prawo do decydowania o własnym życiu uzyskały osoby ubezwłasnowolnione.**

Od 2018 r. mogą zwrócić się do sądu o ocenę tego, czy rzeczywiście mają przebywać w domu pomocy.

9. **W sprawach o ustalenie płci metrykalnej osoby transpłciowe nie muszą pozywać swoich dzieci**

Orzekł tak Sąd Najwyższy. Pozwanymi w takiej sprawie są tylko rodzice (ustawę, która likwidowała ten obowiązek, zawetował prezydent Andrzej Duda w 2015 r.).

Co jest do zrobienia?

Państwo nadal i to w sposób okrutny łamie prawa obywateli do prywatności, życia rodzinnego, czci i dobrego imienia.

1. **Najważniejszym zadaniem jest naprawienie krzywd i niedopuszczenie w przyszłości to takich naruszeń praw, jak:**

- **ekshumacje smoleńskie,** czyli otwarcie grobów ofiar katastrofy lotniczej pod Smoleńskiem z 2010 r. wbrew woli rodzin po to, żeby ponownie ustalić przyczyny zgonu i wykluczyć zamach (mimo braku przesłanek uprawniających do tak głębokiego naruszenia praw rodzin; musiały one przyglądać się rozkopywaniu grobów, dowiadywać się ze szczegółami, jak szczątki ich bliskich były

pomieszane ze szczątkami innych osób, a następnie uczestniczyć w ponownym pochówku);
- **ujawnianie w TVP danych i wizerunków osób protestujących** (w 2017 r. pod Sejmem i w 2019 r. pod samą TVP), co dla niektórych z tych osób kończyło się kłopotami, z utratą pracy włącznie;
- **tzw. rejestr pedofili** (a raczej rejestr osób skazanych za niektóre przestępstwa na tle seksualnym) jest prowadzony tak, że może naruszać prywatność rodzin sprawców (szczególnie, gdy rzecz dzieje się w małej miejscowości);
- **tzw. dezubekizacja z 2016 r.** – tj. potraktowanie wszystkich zatrudnionych w wyliczonych przez ustawodawcę jednostkach komunistycznego MSW jako działających na szkodę niepodległego państwa polskiego. Osoba, której nagle i radykalnie obniżono dochody, jest napiętnowana w swoim środowisku (w skargach do RPO padały przykłady ludzi, którzy mieli ogromne zasługi dla Polski – czy to w czasie II wojny światowej, czy w PRL – bo pomagali opozycji, czy w III RP – a zostali skrzywdzeni ustawą bez szansy na oczyszczenie swojego imienia)[145].

2. Zmienione od 2015 r. przepisy dają służbom możliwość głębokiego wnikania w życie prywatne obywateli, zbierania o nas danych bez żadnej kontroli. To trzeba naprawić.

- Przepisy ustawy o policji z 2016 r. pozwalają służbom pobierać dane telekomunikacyjne stałymi łączami, bez uzasadniania tego potrzebami śledztwa;
- Ustawa antyterrorystyczna dała szefowi ABW dostęp do wszystkich danych zgromadzonych w rejestrach publicznych i ewidencjach. To nie podlega kontroli, więc nie wiadomo, czyje i jakie dane ABW przetwarza;
- Tarcza Antykryzysowa 2.0 dała Ministrowi Finansów dostęp do rozliczeń między przedsiębiorcami (nie tylko w czasie pandemii – by móc analizować „skutki zachodzących zjawisk gospodarczych").

3. W wielu przypadkach zaniechanie państwa rodzi realne problemy:

- Rodzice dzieci martwo urodzonych, których płci nie dało się ustalić, nie mogą ich godnie pochować, bowiem do aktu zgonu potrzebny jest akt urodzenia ze wskazaniem płci. Od lat nie udaje się poprawić przepisów;
- Sposobem na ustalenie pochodzenia dziecka są coraz częściej testy genetyczne. Jednak procedury ich wykonywania nie są ustalone, przez co nie dają one pewności wymaganej w sądzie;

145 Prezydent Andrzej Duda mówił o tych osobach 15 lutego 2020 r.: *Niektórym słusznie obniżono świadczenia emerytalne, bo im się nie należały te tysiące złotych, które dostawali za służbę obcemu mocarstwu, jakim była Moskwa, tamtej władzy i tamtemu ustrojowi, często za prześladowanie Polaków. To był skandal, że mieli takie świadczenia, podczas gdy zwykły człowiek, który całe życie ciężko przepracował i często walczył o wolną Polskę, miał skromne świadczenia. Dostali takie, jakie są średnie, zwykłe. To jest chyba właśnie sprawiedliwość, sprawiedliwa Polska, która nie pozwala nagradzać tych, którzy okazali się w jakimś czasie niegodni, żeby nie użyć mocniejszego słowa.*

- Kobiety, które przed wejściem ustawy *o in vitro* z 2015 r. były w trakcie procedury zapłodnienia pozaustrojowego, nie mogą decydować o losie zarodków, jeśli powstały z użyciem plemników z banku spermy (nie można teraz kontynuować procedury, o ile kobieta nie wskaże partnera, który uzna dziecko i przyjmie obowiązki ojcowskie);
- Można paść ofiarą kradzieży tożsamości (wycieki z baz PESEL), a jeśli złodziej tożsamości zaciągnie zobowiązania finansowe na nasze konto, państwo zostawia nas z problemem samych.

4. **Cały system wsparcia osób, które tego potrzebują w codziennych czynnościach, oparty jest na założeniu, że należy decydować za nie – a nie wspierać je w podejmowaniu decyzji. Trzeba to zmienić.**

Więcej o tym w omówieniu art. 69 Konstytucji (o prawach osób z niepełnosprawnościami).

5. **Wielkiego namysłu wymagają przepisy, które określają możliwość naruszenia tajemnicy lekarskiej.**

6. **Musimy przyjąć ustawę regulującą procedurę uzgodnienia płci w sposób szybki, niewymagający pozywania rodziców i szanujący życie prywatne osób transpłciowych.**

7. **Gigantycznej zmiany wymaga psychiatria – pomoc pacjentom nie może się odbywać przede wszystkim w dużych i niedofinansowanych szpitalach psychiatrycznych z dala od miejsca zamieszkania.**

Wyjść z Matriksa. Żeby chronić rodzinę i życie prywatne, trzeba zmienić system

Regina Bisikiewicz,
prezeska Fundacji Polski Instytut Otwartego Dialogu

– „Otwarty Dialog" to aktywność społeczna.

Regina Bisikiewicz[146]: – Z wykształcenia jestem informatykiem, studiowałam organizację i zarządzanie. Prowadzę firmę, która pomaga przeprowadzać organizacje przez zmianę.

W 2005 r. bliska mi osoba otrzymała diagnozę „chory psychicznie". Kilka lat myślałam, że tak wygląda leczenie: izolacja w szpitalu psychiatrycznym i wysokie dawki neuroleptyków. Czas mijał, a rezultatów nie było. Wręcz przeciwnie – kolejne hospitalizacje prowadziły do coraz większej izolacji społecznej i utraty nadziei.

Zaczęłam sprawdzać, czy rzeczywiście tak musi być. Jak wygląda leczenie gdzie indziej? Od psychiatry prof. Bogdana de Barbaro dowiedziałam się, że na świecie podejście do problemów zdrowia psychicznego bardzo się zmienia, a ośrodkiem tej zmiany jest… Zachodnia Laponia. Po trzech tygodniach byłam już w Finlandii na międzynarodowym kongresie „Dialogical Practices". Zobaczyłam inny świat. Świat, w którym diagnozy nie stawia się w ciągu kilku godzin, ale daje się pół roku na wycofanie się objawów. W tym czasie trwa praca terapeutyczna z osobą doświadczającą problemów, z jej rodziną i siecią społeczną. Celem spotkań jest szukanie odpowiedzi na pytania:

Co się wydarzyło w twoim życiu?
W czym tkwi problem?
Jak możemy ci pomóc?

Przy tym neuroleptyki podaje się ostrożnie, w małych dawkach i na określony czas – a nie przez całe życie.

146 Rozmowa 1 kwietnia, autoryzacja 28 maja 2020 r.

Najważniejsza jest osoba doświadczająca kryzysu. Wokół niej jest rodzina, lekarz, terapeuta, przyjaciele, sąsiedzi, nauczyciele.

Twórcy tego nurtu – prof. Jaakko Seikkula i Birgitta Alakare, nadali mu nazwę „Podejście Otwartego Dialogu". Dla mnie było to przeżycie na miarę „wyjścia z Matriksa".

– Na czym polega to nowe podejście?

– Tu w centrum jest proces zdrowienia. Najważniejsza jest osoba doświadczająca kryzysu. Wokół niej jest rodzina, lekarz, terapeuta, przyjaciele, sąsiedzi, nauczyciele – cała sieć społeczna. Nie koncentrujemy się na objawach, ale na wspólnym szukaniu zasobów do zdrowienia.

Ważne jest, aby pierwsze spotkanie zorganizować w ciągu 24 godzin od pojawienia się pierwszych problemów. Nie czekamy, aż dojdzie do poważnego kryzysu. Co ważne – spotykamy się w miejscu, które stwarza warunki do rozmowy pełnej zaufania i otwartości. Tu nie ma gotowych schematów. Podążamy za osobą. Bo osoba w kryzysie pragnie poczucia, że ktoś jej słucha i że jest ważna. Każdy w tym spotkaniu ma równy głos – nie jest tak, że o wszystkim decyduje lekarz.

Okazało się, że w Polsce jest wiele osób zainteresowanych alternatywnym podejściem do leczenia chorób psychicznych. Potrzeba zmiany była w nas tak silna, a motywacja tak głęboka – że jako nieformalna grupa zaczęliśmy wspólnie działać na rzecz upowszechnienia Otwartego Dialogu w całym kraju. W 2011 roku powołaliśmy fundację Polski Instytut Otwartego Dialogu.

Upowszechnialiśmy to podejście w Polsce, nawiązywaliśmy nowe kontakty. Nawiązaliśmy współpracę z organizacjami i instytucjami w kilku krajach Europy, w tym w Niemczech. To tu poznaliśmy koncepcję „Ex-In" (*Experienced – Involved*). Zaczęliśmy organizować kursy dla „ekspertów przez doświadczenie" – tak to spolszczyliśmy. Teraz mamy też inną nazwę: „asystenci zdrowienia". Do dzisiaj ponad 280 osób ukończyło roczny kurs „Asystent Zdrowienia". Kursy przygotowują ludzi z doświadczeniem kryzysu psychicznego do wspierania innych, do pomagania im w zdrowieniu.

Przez trzy lata tworzyliśmy model Środowiskowego Centrum Zdrowia Psychicznego, które działa w lokalnej społeczności w oparciu o trzy filary: Profilaktyka – Zintegrowane usługi medyczne – Zintegrowane usługi społeczne.

W centrach zatrudniani są asystenci zdrowienia. Wspomagają pracę zespołów terapeutycznych, współpracują z psychiatrami, psychologami, pracownikami socjalnymi. Wnoszą bezcenny wkład do codziennej pracy Centrum. Umieją mówić o swoich doświadczeniach, rozumieją – tak jak nikt inny – z czym zmaga się osoba przeżywająca kryzys. Dzięki temu łatwiej im nawiązać relację z osobą, którą wspieramy w zdrowieniu.

– Ściągaliście też do Polski psychiatrów, którzy pokazywali nowe podejście do zdrowienia. Zmieniliście język. My też konsekwentnie wystrzegamy się określenia „chory psychicznie" – bo jest błędne i bez sensu. Mówimy „osoba w kryzysie choroby psychicznej"/ „osoba z doświadczeniem choroby psychicznej"/ „osoba w zdrowieniu". Bo to nie jest cecha, ale stan. A jeśli precyzyjnie nazywamy świat, to możemy go zmieniać.

– Tak, chcieliśmy jak najszerzej propagować nowe myślenie i nowe praktyki, dlatego organizowaliśmy konferencje, seminaria, kursy i szkolenia dla profesjonalistów. Zapraszaliśmy prelegentów i trenerów z całej Europy.

Spotkanie RPO w Środowiskowym Domu Samopomocy w Wieliczce (teraz Środowiskowe Centrum Zdrowia Psychicznego), listopad 2017 r.

– I Daniela Fishera z USA. Z każdym rokiem przybywało na spotkaniach osób z doświadczeniem zdrowienia. To one stawały się ekspertkami i ekspertami. Szczególnie Daniel podkreślał ich rolę oraz wagę ruchu samopomocowego w zmianach systemowych.

– Dla zmiany niezbędny jest też cały system organizacyjno-finansowy.

Taki model znaleźliśmy w 2015 r. w Trieście w północnych Włoszech. Nasza fundacja zorganizowała sześć wizyt studyjnych do Triestu dla około stu ekspertów z całej Polski, z różnych placówek medycznych, społecznych, organizacji pozarządowych, administracji lokalnej i centralnej.

Usługi medyczne i społeczne muszą być zintegrowane. Człowiek nie może sam wędrować od instytucji do instytucji w poszukiwaniu specjalistów. Powinno być jedno miejsce, blisko domu, w którym każdy uzyska potrzebne wsparcie – bez skierowania, bez oczekiwania na termin wizyty. W Trieście to działa. W Polsce widzieliście takie miejsca z RPO: Koszalin i Wieliczkę.

– Tak. Koszalin to nowoczesna, przyjazna placówka w małym budynku na skraju miasta. Wokół placówki skupiona społeczność osób w kryzysie, tych, którzy z kryzysu wyszli, rodzin i lekarzy (Środkowopomorskie Centrum Zdrowia Psychicznego MEDiSON i Stowarzyszenie „Przystań”).

W Wieliczce Centrum prowadzi Fundacja „Leonardo” – mieści się w wyremontowanym baraku – wnętrze po prostu powala. Wysmakowane, piękne, a wypracowane …z resztek serii materiałów budowlanych, takich, które kupić można za bezcen, jako niepasujące do niczego. Stworzone przez tych, których słuchano – a oni wiedzieli jak. Efekt jest nie tylko estetyczny, ale społeczny: w okolicy ludzie chcą mieć domy wykończone „jak w Centrum”, wiedzą, że można tam przyjść, dostać wsparcie. A nawet – odpocząć kilka godzin, by odzyskać siły.

Spotkanie z osobami z doświadczeniem kryzysu psychicznego, ich bliskimi i lekarzami w Centrum Zdrowia Psychicznego Medisson w Koszalinie, lipiec 2016 r.

– Właśnie tak. Tworzą taką niepowtarzalną przestrzeń i przyjazną atmosferę, bo są całkowicie skupione na potrzebach człowieka.

Z instytucją RPO zetknęłam się po raz pierwszy w lutym 2014 r. na konferencji o deinstytucjonalizacji usług zdrowotnych i społecznych. Uczestniczyłam w niej online, bo już wtedy było to możliwe [uśmiech].

Barbara Imiołczyk: – Zorganizowaliśmy to spotkanie, bo Unia Europejska zachęcała kraje członkowskie do poszukiwania nowych sposobów wspierania ludzi w trudnych sytuacjach. Chodziło o taki sposób, który nie polega na zamykaniu ich w wielkich placówkach – jak domy pomocy czy szpitale psychiatryczne. Nazwała to „deinstytucjonalizacją". Żadne ministerstwo nie było zainteresowane, więc zajął się tym RPO.

– Powoli nowe podejście się przebija.

W lutym 2020 r. Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej powołało pięć grup roboczych, które podjęły się stworzenia Strategii Deinstytucjonalizacji usług medycznych i społecznych. Jedna z tych grup dotyczy zdrowia psychicznego. Jestem koordynatorką tej grupy.

Komisja Europejska przeznaczyła znaczne środki na lata 2021-2027 na przejście od opieki instytucjonalnej do usług świadczonych w społeczności lokalnej. Od nas zależy, jak wykorzystamy tę szansę na kontynuację zmian. Miejmy świadomość, że czeka na to kilka milionów Polaków! Nie możemy ich zawieść!

– A jak pracujecie w czasie epidemii?

– Jak wszędzie – pracujemy zdalnie. Musieliśmy zawiesić nabór na szkolenia, ale staramy się utrzymywać kontakt z ludźmi. Ostatnio na kurs asystenta zdrowienia zgłosiło się ponad 100 osób.

Cały czas działa nasza infolinia. Asystenci Zdrowienia skrzyknęli się i stworzyli stowarzyszenie. Są z różnych miejsc i też udzielają porad.

ART. 48

Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami

1. Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania.

2. Ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

Rodzice w Polsce zalewani są poradami, jak wychowywać, jak rozmawiać z dzieckiem, co i kiedy mu mówić. Źródeł mądrości jest wiele: dziadkowie, internet, znajomi, szkoła, specjaliści, kościoły, władze, organizacje i stowarzyszenia rodzicielskie. Ostatecznie jednak to rodzice odpowiadają za wychowanie dziecka, a Konstytucja podkreśla ich prawo i autonomię.

Uznaje się, że ten artykuł dotyczy wolności od ingerencji osób trzecich i instytucji w wychowanie dzieci. W 1997 r., kiedy ustanawiano Konstytucję, doświadczenia wskazywały, że takie naciski się zdarzają. Partia komunistyczna mogła w PRL utrudniać wychowywanie dzieci w duchu religijnym. Dla obywateli było zatem ważne, by w dokumencie programowym dla kraju zapisać, że każdy rodzić może przekazywać dziecku takie wartości, jakie sam wyznaje.

Podobnie jak w przypadku innych praw i wolności, prawo rodzica kończy się jednak tam, gdzie zaczyna się prawo dziecka. Wychowanie musi przebiegać w taki sposób, by przygotowywać dziecko do samodzielnego i bezpiecznego życia po ustaniu władzy rodzicielskiej. Rodzic nie może uciekać się w wychowywaniu do przemocy wobec dziecka. Przemoc to tortury i choć zakazujący ich art. 40 Konstytucji odnosi się bezpośrednio do przemocy zadawanej przez funkcjonariuszy państwa, dla ofiary nie jest to ani różnicą, ani pocieszeniem. Rodzic bijący swoje dziecko zadaje przecież nie tylko ból fizyczny.

PRAWO RODZICA – ŻYCIE DZIECKA

Jako społeczeństwo nigdy nie prowadziliśmy poważnej rozmowy o sensie wychowania, o tym, w co chcemy wyposażać dzieci, do jakiego życia je przygotować. Owszem, tworzyły się oddolnie grupy rodziców koncentrujące się na jakimś ważnym dla nich temacie (szczepienia, początek nauki w szkole). Ale wychowanie to proces przygotowania dziecka do całego życia: bycia świadomym i szczęśliwym człowiekiem. To nauka akceptacji siebie, rozpoznawania emocji i radzenia sobie z nimi. W tym procesie uczestniczą nie dwa, a co najmniej cztery podmioty, a ich interesy i cele nie zawsze są tożsame.

- Najważniejsze jest dziecko i jego rozwój;
- Są rodzice ze swoim bagażem doświadczeń i otoczeniem, w którym funkcjonują. Rodzice jako grupa społeczna nie są jednorodni. Przykładem choćby temat wcześniejszego rozpoczęcia szkoły przez sześciolatków. Zamożniejsi rodzicie czują się lepiej, gdy ich dzieci idą do szkoły później. Stać ich na opiekę nad sześciolatkiem, na zapewnienie zajęć, odpowiedniego rozwoju. Dla rodziców, którzy mają mniejsze możliwości, wcześniejsze rozpoczęcie edukacji dziecka to szansa na współdzielenie opieki ze szkołą, pomoc, której niekiedy bardzo potrzebują;
- Podmiotami zaangażowanymi w wychowanie są instytucje, w tym kościoły i związki wyznaniowe;
- Jest też państwo, którego zadaniem jest wspieranie rodziców m.in. przez organizację systemu edukacji. W jego interesie powinno być, aby dzieci stały się

dorosłymi rozumiejącymi sens bycia we wspólnocie, płacącymi podatki, respektującymi zasady bezpieczeństwa, biorącymi udział w demokracji.

Dwaj ostatni aktorzy – Kościół i państwo – mogą w tym procesie reprezentować różne punkty widzenia (jak było w czasach powstawania Konstytucji) lub podobne (jak się stało po 2015 r.). Ta zmiana relacji wpływa na sytuację rodziców i dzieci.

Ale generalnie rodzice, którzy rozumieją potrzeby wychowawcze dziecka, mają środki i narzędzia, by proces realizować, i o ile zgadzają się ze sobą w koncepcjach wychowawczych, radzą sobie w większości znakomicie. Gorzej wygląda sytuacja rodzin, które potrzebują wsparcia – bo ono nie zawsze nadchodzi. A bez wsparcia państwa część rodziców nie jest w stanie realizować w pełni prawa do wychowania dziecka. Przykładem tego mogą być rodzice głusi, którzy niewspierani odpowiednio przez państwo borykają się na co dzień z wieloma trudnościami wychowawczymi (*o tym będzie też dalej, przy okazji art. 71 Konstytucji*).

BICIE DZIECI

Nie jest też w Polsce tak, że mamy już spójny zestaw podstawowych wartości i wszyscy wiedzą, że bicie i „karcenie" nie jest metodą wychowawczą. Dowodem jest dyskusja z zimy 2020 r. o dystrybuowanej przez Kościół Chrześcijan Baptystów książce Tedda Trippa „Pasterz serca dziecka", który tłumaczy „karcenie" prawem rodziców do wychowania dziecka. Rzecznik tłumaczył zainteresowanym, że naruszenie zakazu stosowania kar cielesnych – zakazu absolutnego – nie może być uzasadnione chęcią ochrony innych konstytucyjnych praw, w tym prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami.

Panel „Chrześcijanie a prawa człowieka" na I Kongresie Praw Obywatelskich w 2017 r. Ks. dr Adam Misijuk z Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego i Adam Bodnar, w drugim rzędzie Andrzej Wielowieyski (za nimi w czerwonym szaliku – współautorka tego raportu Barbara Imiołczyk).

Fot. Marcin Kluczek/BRPO.

EDUKACJA SEKSUALNA

Jednym z gorących tematów w ostatnich latach było to, czy rodzic ma prawo do decydowania o dostępie dziecka do edukacji seksualnej i antydyskryminacyjnej. Hierarchowie Kościoła katolickiego wielokrotnie nawoływali do zaprzestania prowadzenia takich zajęć, bo ich zdaniem edukacja seksualna prowadzi do seksualizacji i demoralizacji dzieci[147]. Część rodziców, protestując przeciwko edukacji seksualnej, powoływała się właśnie na prawo do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniami. Ale prawo to nie ma charakteru absolutnego, na jego podstawie nie można odmawiać dziecku prawa do informacji. Tym bardziej, że udział w tych lekcjach jest prawnie obwarowany warunkami: treści dotyczące wiedzy o życiu seksualnym człowieka są w szkole przekazywane w ramach zajęć „Wychowanie do życia w rodzinie", z których rodzice mogą zwolnić dziecko. Organizacje pozarządowe, które chciałyby współprowadzić takie zajęcia jako dodatkowe, muszą mieć zgodę dyrektora szkoły i pozytywną opinią rady rodziców. Aktywny rodzic może więc odciąć dziecko od edukacji seksualnej, ale....

1. stosownie do Konwencji Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem (art. 6) dzieci powinny otrzymywać w szkole informacje o zagrożeniach związanych z seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych oraz o środkach ochrony przed tymi zagrożeniami;

2. nasza ustawa o planowaniu rodziny (art. 4 ust. 1 ustawy z 7 stycznia 1993 r.) wprowadza z kolei do programów nauczania szkolnego wiedzę o życiu seksualnym człowieka, o zasadach świadomego i odpowiedzialnego rodzicielstwa, o wartości rodziny, życia w fazie prenatalnej oraz metodach i środkach świadomej prokreacji;

3. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 maja 2003 r.[148] stwierdził, że Konstytucja nie może gwarantować, że wiedza przekazywana w szkole będzie zgodna z przekonaniami wszystkich rodziców. Tak się po prostu nie da.

Problem z rozumieniem edukacji seksualnej jest w Polsce zresztą głębszy: publicznie rozmawia się o niej bez sprawdzania faktów. Przykładem debata z 2019 r. o rzekomych straszliwych rekomendacjach WHO dotyczących dzieci. To RPO musiał wystąpić do WHO o wyjaśnienie tych rekomendacji, bo nie zrobiła tego żadna inna instytucja państwowa. Wtedy okazało się, że prowadzimy dyskusję w oparciu o przekłamania...[149].

147 Takie stanowisko znalazło się w projekcie ustawy, którą w 2019 i 2020 r. zajmował się Sejmu. Zakłada on, że prowadzenie zajęć z edukacji seksualnej mogłoby być uznane za przestępstwo.

148 Sygn. akt K 11/03

149 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/mity-i-fakty-na-temat-edukacji-seksualnej-z-perspektywy-rpo

SZCZEPIENIA A PRAWA DZIECI

Prawo do wychowywania dzieci zgodnie z przekonaniami – choć błędnie – było także przywoływane w ostatnich latach także podczas dyskusji o szczepieniach. Ruch antyszczepionkowy głoszący tezy o szkodliwości szczepień ochronnych umocnił się w ostatnich latach. Rzecznik Praw Obywatelskich apelował do władz o kampanię wyjaśniającą znaczenie szczepień ochronnych. Widać już bowiem, że z powodu szerzącej się nieufności do szczepionek spadła odporność populacyjna Polaków. Jak podał Główny Inspektorat Sanitarny, w 2017 r. państwowi inspektorzy sanitarni wystąpili z 2287 wnioskami do wojewodów o egzekucję administracyjną obowiązku szczepień. W 2014 r. było ich tylko 901. Być może epidemia koronawirusa i brak szczepionki nań zmieni jednak społeczny stosunek do szczepień?

Co jest do zrobienia?

1. **Trzeba wzmacniać wsparcie dla rodziców w kryzysach oraz o szczególnych potrzebach.**

2. **Potrzebny jest nam dialog społeczny o celach wychowania.**

3. **Musimy uczynić rodziców realnymi partnerami szkół i procesu edukacji.**

Nie piszemy w tym rozdziale o nauce religii, bo temu zagadnieniu poświęcony jest osobny ustęp Konstytucji – art. 53 ust. 3.

Cywilizacja to nie tylko autostrady

Michał Kubalski,
naczelnik Wydziału Prawa Rodzinnego
w Zespole Prawa Cywilnego Biura RPO

– Według GUS rozwodzi się co trzecie małżeństwo. To oznacza, że w 2018 r. rozwiedli się rodzice 53 333 dzieci, 30 148 z tych dzieci było w wieku od 7 do 15 lat. Prawo do opieki zostało przyznane w 20 955 przypadkach obojgu rodzicom, w 13 333 przypadkach – tylko matkom, i jedynie w 1276 – tylko ojcom[150].

Michał Kubalski[151]: – Ojcowie, nadal często rezygnują z pieczy nad dzieckiem. Analiza spraw, w których oboje małżonkowie chcieli wyłącznej pieczy nad dzieckiem i złożyli odpowiedni wniosek do sądu, pokazałaby, że „przewaga" matek jest dużo niższa. I maleje.

– Jak z perspektywy spraw kierowanych do RPO wygląda prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami po rozwodzie?

– Opieka nad dziećmi bardzo się komplikuje. Bo przecież do rozwodu mogły doprowadzić różne modele wychowawcze. Rozstanie może wzmocnić konflikt i wtedy sprawa trafia do sądu rodzinnego.

Nasza perspektywa jest oczywiście skrzywiona; mamy sygnały tylko o sporach i konfliktach. Ale widać, że nasze społeczeństwo się zmienia, że idziemy w stronę większego partnerstwa w związkach. Dopóki przekonania o rolach w rodzinie były głęboko ugruntowane, to nie było sporu, jak je realizować nawet po rozwodzie. Teraz to już nie jest oczywiste – więc rozumienie ról na nowo wykuwa się w sądach. A sądy – tak jak całe społeczeństwo – są pod wpływem stereotypów. Na zmianę potrzeba czasu.

RPO bardzo dużą wagę przywiązywał do tych problemów i szukał różnych sposobów pomocy. Bo choć konflikty miedzy rodzicami dzieją się w rodzinie, to sama rodzina sobie nie pomoże. Albo inaczej – pomoże sobie „jakoś". Jedna lepiej, inna gorzej.

150 Rocznik demograficzny GUS 2019

151 Rozmowa 23 kwietnia 2020 r., autoryzacja 12 maja 2020 r.

Dostarczenie rodzinom w kryzysie wiedzy i wsparcia jest także zadaniem państwa – cywilizacja to dostęp do mediacji i pomocy psychologicznej.

Zaangażowanie otoczenia, w tym wyspecjalizowanych agend państwa, może bardzo wiele zmienić.

A dostarczenie ludziom w kryzysie wiedzy i wsparcia ułatwiającego podejmowanie decyzji jest także zadaniem instytucji państwa – cywilizacja to nie tylko szerokie autostrady, ale dostęp do mediacji i pomocy psychologicznej. Stąd tyle wystąpień RPO z propozycjami zmiany prawa, powołanie zespołu ekspertów ds. alimentów (wspólna inicjatywa RPO Adama Bodnara i rzecznika praw dziecka Marka Michalaka), Kongres Praw Rodzicielskich w 2018 r. zbierający rodziców, wychowawców, prawników, psychologów, naukowców, stąd debaty o prawie rodzinnym na wszystkich kongresach praw obywatelskich, spotkania ze stowarzyszeniami – matek, ojców, stowarzyszeń zajmujących się prawami rodzin. Chodziło o zidentyfikowanie tych obszarów, w których można pomóc, gdzie państwo czy organizacje mogą się zaangażować i wesprzeć rodziny.

– I tak powstały „Standardy Pomocy Rodziców w sytuacji rozstania rodziców", poradnik dla rodziców i profesjonalistów?[152].

– To jest inicjatywa społeczna. Natknęliśmy się na nią przez przypadek – spotkałem mec. Roberta Ofiarę, współautora „Standardów", przy okazji programu telewizyjnego. Nawiązaliśmy kontakt, dostaliśmy „Standardy" i zrozumieliśmy, jak to jest ważne. I poszło.

Zrobiliśmy spotkanie w Biurze, zaczęliśmy promować „Standardy" we wszystkich środowiskach, których one dotyczą, ułatwiamy rozwój i poprawki. Zrobiliśmy spotkanie z organizacjami ojcowskimi, niestety – z powodu koronawirusa – nie odbyło się już spotkanie z organizacjami matek. Ale pamiętamy o tym.

– Autorzy „Standardów", dokumentu napisanego prostym językiem, jasno tłumaczą, że sposób, w jaki rodzice się rozstają, ma wpływ na przeżycia i rozwój dziecka. Rozstanie to nie jest coś, co dzieje się tylko w rodzinie.

Obowiązkiem dorosłych i instytucji, takich jak: placówki oświatowe, instytucje pomocy społecznej, sądy, służba kuratorska, opiniodawcze zespoły sądowych specjalistów, policja, służba zdrowia, i organizacje pozarządowe, jest zapewnienie dziecku możliwie najlepszych warunków do rozwoju.

– Takich standardów w Polsce nie było – mieliśmy najwyżej wskazówki rozproszone w różnych dokumentach. A tu mamy to zebrane w jednym miejscu, co wszystkim pozwala zrozumieć swoje zadania, a także zobaczyć, co mogą zrobić inni. I nawiązać współpracę.

– Bo, jak pisał Tołstoj w „Annie Karenninie", wszystkie rodziny szczęśliwe są do siebie podobne, każda nieszczęśliwa rodzina jest nieszczęśliwa na swój sposób.

– Dlatego potrzebne jest podejście indywidualne, ale nie wyrywkowe. Bez tego prawo rodziny do wychowania dzieci będzie iluzoryczne.

Każdy powinien dostać taką pomoc, jakiej potrzebuje. Prawa rodziców i dzieci

152 http://standardyrozstania.pl/

(bo i o nich nie wolno zapominać) nie będą realizowane przy podejściu punktowym: sąd osobno, szkoła osobno, policja osobno. I „Standardy" to pokazują. Żeby rodzice mogli realizować prawo do wychowania dzieci, a dzieci miały prawo do rozwoju i edukacji – trzeba pomagać w łagodzeniu konfliktu.

17 czerwca 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich z organizacjami pozarządowymi – autorami Standardów, zorganizował debatę na temat „Standardów". Uczestniczyło w niej 50 osób, m.in. nowy rzecznik praw dziecka Mikołaj Pawlak, mec. Ofiara i wielu przedstawicieli organizacji społecznych działających na rzecz przestrzegania praw rodziców i praw dzieci.

– Pamiętam, że Renata Durda z „Niebieskiej Linii" (Ogólnopolskiego Pogotowia dla ofiar Przemocy w Rodzinie) powiedziała, że w Polsce nie mamy problemów z przepisami, ale ze sposobem ich stosowania. Ludzie skłonni są omijać przepisy, ale zastosują się do tego, co inni, godni szacunku uważają za stosowne.

– Dlatego tak ważne jest uzupełnianie działania prawniczego działaniami społecznymi.

– A alimenty? Jak konflikt o nie wpływa na prawa rodziców do wychowania dzieci – bo to, że niepłacenie alimentów jest naruszeniem praw dziecka, to oczywista oczywistość.

– Niestety, ciągle nie dla wszystkich.

Ale alimenty to nie tylko pieniądze – to przede wszystkim osobiste starania związane z wychowaniem dziecka. Aspekt pieniężny włącza się dopiero wtedy, kiedy rodzice nie mogą osobistymi staraniami utrzymać i wychować dziecka.

Jeśli alimenty ustalane są w sądzie, to dowodzi to już bardzo poważnego konfliktu między rodzicami, a on łatwo przechodzi w spór o wychowanie dziecka. Spór o alimenty ten konflikt jeszcze zaostrza i wydłuża postępowanie rozwodowe.

– Piecza naprzemienna nie jest rozwiązaniem? Czyli takie zorganizowanie opieki i wychowania dzieci po rozstaniu rodziców, że raz zajmuje się nim jeden rodzic a raz drugi?

– To nie zlikwiduje obowiązku alimentacyjnego. Wystarczy, że sytuacja majątkowa rodziców jest różna, i już trzeba będzie rozliczać się w pieniądzach. Ale w przypadku zbliżonych możliwości zarobkowych i zbliżonym podziale czasu w opiece, sąd wskazywałby, który rodzic kiedy zaspakaja potrzeby dzieci i już.

Alimenty to rozwiązanie sztywne, nie uwzględnia nigdy sytuacji bieżącej dziecka i rodziny. Dziś sytuacja bardzo się pogarsza: jest kryzys, zmniejszają się możliwości zarobkowe rodziców, mogą rosnąć potrzeby dzieci, a tymczasem z powodu koronawirusa stanęły też sądy.

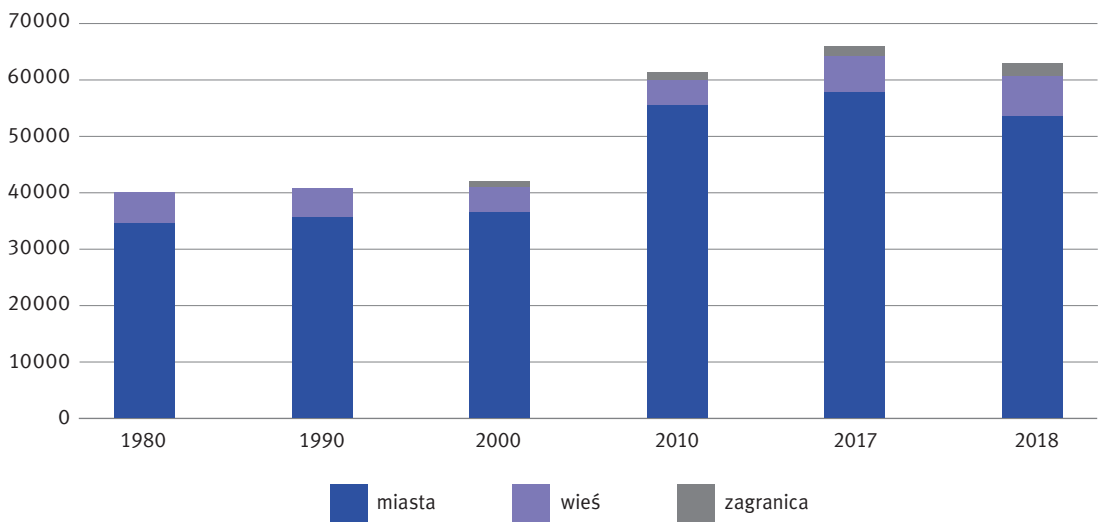
Niestety, nie mamy na to gotowego rozwiązania. Rzecznik Praw Obywatelskich proponował w wystąpieniach do Ministra Sprawiedliwości powrót do idei tablic alimentacyjnych, poparł także ideę Rzecznika Praw Dziecka powrotu do zarzuconego w poprzedniej kadencji projektu tzw. „alimentów natychmiastowych" czy „podstawowych"[153].

153 W trakcie pandemii, w kwietniu, RPO występował do władz z propozycjami rozwiązań, osobne oświadczenie wydał też Zespół Ekspertów ds. Alimentów. RPO zgłaszał też propozycje poprawek do Tarcz Antykryzysowych.

Problem też jest w kontaktach rodziców z dziećmi, bo nie ma ich w czasie epidemii, jak realizować. Sądy wskazywały np., że to ma się dziać w centrach handlowych czy na placach zabaw – a te długo były zamknięte. Ostatnio pracowałem nad projektem wystąpienia RPO do Ministra Sprawiedliwości w tej sprawie.

Teraz najwięcej skarg dotyczy właśnie kontaktów z dzieckiem – przez koronawirusa. Rzecznik wskazywał też potrzebę dopisania spraw alimentacyjnych oraz o kontakty do katalogu spraw pilnych, rozpoznawanych przez sądy także w czasie stanu epidemii. Niestety, do tej pory nie zostało to wprowadzone.

ROZWODY W POLSCE



Dane z ostatnich 40 lat pokazują skalę społecznych zmian w rodzinach[154].

154 Rozwody – dane GUS https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2019,3,13.html

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.

Ten artykuł Konstytucji był projektowany w czasach, kiedy telefon był dużym urządzeniem, a pozdrowienia z wakacji wysyłało się na pocztówkach. W 1997 r. minęło zaledwie 15 lat od stanu wojennego, kiedy władze po prostu wyłączyły ludziom telefony.

Dziś żyjemy w innym świecie – nie wypuszczamy z rąk małych telefonów-komputerów, których możliwości obliczeniowe przewyższają moc dawnych „superkomputerów". Porozumiewanie się jest możliwe dzięki technologii, która polega na przetwarzaniu danych użytkowników. Bez dostępu do tych danych współczesna komunikacja nie jest możliwa.

Dlatego kluczowe pytanie brzmi dziś: Kto realnie ma do tych danych dostęp?

Do 2016 r. były to firmy świadczące usługi teleinformatyczne. Podlegały przy tym regulacjom związanym z ochroną danych osobowych i przepisom prawa telekomunikacyjnego czy ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Było z tym sporo kłopotów – spór dotyczył m.in. tego, jak długo mogą przechowywać informacje o użytkownikach, np. na potrzeby śledztw policyjnych czy reklamacji usług (przechowywanie danych jest kosztowne i nie powinno być za długie, ale w takim razie śledztwa i postępowania muszą być prowadzone na tyle sprawnie, by pytanie o dane nie stawało się bezprzedmiotowe).

W Polsce wszystko zmieniło się w 2016 r. Służby specjalne dostały wtedy prawo pobierania danych o użytkownikach poprzez stałe łącza od operatorów. Nie muszą składać wniosków do dostawców usług telekomunikacyjnych. Mogą pozyskiwać dane nie tylko wtedy, gdy jest to konieczne do wykrywania łamania prawa lub zapobiegania najpoważniejszym przestępstwom, ale także wtedy, gdy jest to dla służb po prostu wygodne. Nie wiadomo, co pobierają, bo realna kontrola nie istnieje.

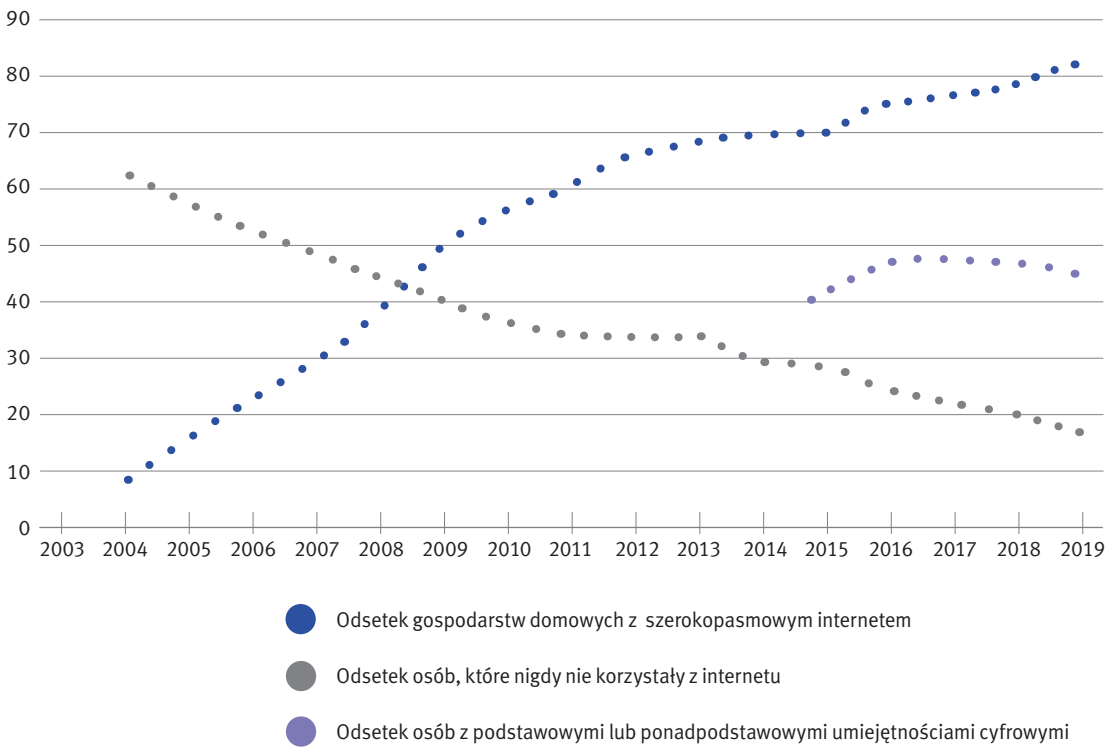
Co się udało?

1. **Komunikowanie się jest dziś prostsze i tańsze, nie tylko w Polsce, ale w całej Unii Europejskiej (obniżone koszty *roamingu*).**

   Dostęp do sieci staje się coraz bardziej powszechny, nie tylko w dużych miastach, ale w całym kraju. Dzięki temu coraz więcej osób może korzystać z możliwości komunikowania się. Równocześnie epidemia uświadomiła nam zróżnicowanie w dostępie do szybkiego internetu i jego znaczenie dla równych szans w innych obszarach – szczególnie edukacji.

2. **Szkoły, biblioteki i urzędy włączane były w cyfrową infrastrukturę.**

   Coraz więcej spraw można załatwić za pośrednictwem środków komunikacji – bez osobistego stawiennictwa w urzędzie, w banku, na poczcie, w kasie na dworcu. Epidemia koronawirusa jeszcze ten proces przyspieszyła, bo instytucje publiczne mogły pracować efektywnie wyłącznie dzięki narzędziom cyfrowym.



Kilka wskaźników pokazujących stan Polski cyfrowej – za serwisem GUS Strateg. Podstawowe lub ponadpodstawowe umiejętności cyfrowe to m.in. wysyłanie i odbieranie poczty, posługiwanie się Wordem i Excellem, korzystanie z serwisów społecznościowych, prowadzenie wideo-rozmów, umiejętność kopiowania plików np. z aparatu fotograficznego, korzystanie z e-administracji, umiejętność znalezienia informacji o towarach lub usługach a także o zdrowiu, robienie e-zakupów[155].

Co jest do zrobienia?

4. Tajemnica komunikacji musi być odpowiednio chroniona – nie jest, co potwierdził jeszcze w 2014 r. Trybunał Konstytucyjny.

Przepisy w zakresie pozyskiwania danych telekomunikacyjnych przez policję i inne uprawnione podmioty już na początku tej kadencji RPO były niejednolite

155 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/12

i ogólnikowe. Nie chroniły wystarczająco praw i wolności obywatelskich. Niestety, mająca wykonywać wyrok Trybunału Konstytucyjnego ustawa z 5 stycznia 2016 r. (o zmianie Ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw) znacząco poszerzyła możliwości ingerencji policji i służb specjalnych w sferę prywatności obywateli. To wymaga zmiany!

5. **Służby nie mogą mieć nieograniczonego dostępu do danych internetowych za pomocą stałego łącza.**

Pobieranie danych powinno się wiązać z toczącym się postępowaniem. Służby powinny składać pisemne wnioski do dostawców usług internetowych i wykazywać, na potrzeby jakiego postępowania dane są im potrzebne.

6. **Potrzebna jest realna kontrola pobierania danych obywateli.**

Dziś sąd ma wprawdzie prawo do kontroli, ale jedynie na podstawie zbiorczych półrocznych sprawozdań służb. Może (ale nie ma obowiązku) weryfikować, czy dane pobrano zasadnie. Sprawozdania służb nie są informacją publiczną, choć zawierają informacje dotyczące liczby pozyskanych danych telekomunikacyjnych, pocztowych lub internetowych i kwalifikacji prawnej czynów, w związku z którymi o nie wystąpiono.

7. **Naruszanie tajemnicy komunikacji w sytuacjach szczególnie wrażliwych dla obywatela nie może być takie proste. Chodzi o jego kontakty z adwokatem, radcą prawnym, lekarzem czy dziennikarzem.**

Pamiętajmy, do tej pory nie została wyjaśniona sprawa inwigilacji dziennikarzy (media ujawniły, że w 2014 i 2015 r. w Komendzie Głównej Policji działała grupa podsłuchująca dziennikarzy; mówił o tym w Sejmie 11 maja 2016 koordynator służb specjalnych, ale dopytujący się potem o stan spraw RPO nie otrzymał wyjaśniającej odpowiedzi).

8. **Służby nie mogą podsłuchiwać obywatela z naruszeniem prawa.**

Tymczasem teraz mogą to robić, bo także nielegalnie zdobyty dowód liczy się przed sądem. Jest tak od czasu zmiany Kodeksu Postępowania Karnego z 2016 r. o tzw. owocach zatrutego drzewa. W efekcie przetwarzanie danych telekomunikacyjnych zaczyna zastępować inne metody pracy policji. Zainteresowany może nigdy nie dowiedzieć się, że państwo zbierało dane na jego temat i nadal nimi dysponuje.

9. **Trzeba zająć się uprawnieniami, które kolejna ustawa z 2016 r. – tzw. antyterrorystyczna – dała służbom: do podsłuchiwania cudzoziemców (w tym współobywateli z Unii Europejskiej) i do zablokowania internetu.**

Cudzoziemca można dziś podsłuchiwać, jeśli są wobec niego podejrzenia, że prowadzi działalność terrorystyczną – zasadność takiego podejrzenia nie podlega kontroli sądu. Także prawo do blokowania internetu jest sformułowane szeroko i nie podlega realnej kontroli.

10. **Oprócz tych problemów mamy nadal problemy dnia codziennego, które wymagają uwagi:**

- Szkoły zaczynają wprowadzać regulacje wewnętrzne dotyczące używania telefonów komórkowych na lekcjach – wielu uczniów nie rozumie, jak w ogóle ktoś mógłby zabrać im komórkę (jednym z najczęściej wyszukiwanych w tej kadencji RPO tekstów na stronie rpo.gov.pl jest wpis pochodzący z 2012 r. a zatytułowany **„Czy nauczyciel może zabrać uczniowi komórkę”**).
- Uwagi wymagają restrykcje w komunikowaniu się nakładane na osoby pozbawione wolności. Są np. więzienia, w których osadzony – zgodnie z regulaminem – może danego dnia zadzwonić albo do rodziny albo do adwokata. W placówkach dla nieletnich zdarza się, że młode osoby pozbawione wolności nie mogą rozmawiać przez telefon z rodziną bez obecności funkcjonariusza.

11. **Narzędzia komunikowania się zyskują obecnie inne znaczenie – dostęp do szybkiego internetu jest wyznacznikiem dostępu do edukacji, możliwości zarobkowania, aktywności społecznej.**

Pokazał to wyraźnie czas epidemii – próba przejścia na zdalne nauczanie nie mogła się powieść na tych terenach, gdzie dostęp do internetu jest utrudniony *(będzie też o tym przy okazji art. 70)*. To stawia nas przed wyzwaniem wyrównania dostępu do szybkiego internetu na terenie całego kraju.

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.

Nienaruszalność mieszkania jest wartością zrozumiałą i w zasadzie respektowaną. Zresztą w większość przypadków można zebrać informacje o jednostce bez zaglądania do mieszkania czy samochodu.

Jednak jak zawsze, naruszenie tej gwarancji Konstytucji może nastąpić w wyniku błędów w ustawach czy błędów administracji.

Co się udało?

1. **Trybunał Konstytucyjny w grudniu 2017 r. wskazał (z wniosku RPO), że przepisy regulujące przeszukania, kontrole osobiste oraz przeszukanie pojazdów, muszą zawierać definicję pojęć „przeszukanie osoby" i „kontrola osobista"[156].**

   W efekcie poprawione zostały przepisy o zasadach przeglądania bagaży i sprawdzaniu ładunków w środkach transportu przez służby (Policję, ABW, CBA, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu i Służbę Wywiadu Wojskowego, Żandarmerię Wojskową, Straż Graniczną, straże gminne). Wcześniej przepisy nie precyzowały, czym jest „przeszukanie osoby" czy „kontrola osobista".

2. **Próby sprawdzania przez listonoszy, czy w mieszkaniu jest telewizor, skoro właściciel nie płaci abonamentu telewizyjnego, zostały ukrócone po interwencji RPO.**

   Nierozwiązany od lat problem abonamentu RTV skłania władze do różnych rozwiązań „egzekucyjnych". Jednym z pomysłów było zbieranie informacji o tym, czy ktoś ma w domu telewizor, przez listonoszy (za pobieranie abonamentu RTV odpowiada Poczta Polska). Po interwencji RPO Minister Infrastruktury i Budownictwa przyznał, że listonosz może wejść do mieszkania tylko za zgodą zainteresowanego. Bez tego kontrola listonosza nie ma podstaw prawnych.

Co jest do zrobienia?

1. **Trzeba poprawić przepisy o przeszukaniu przez Służbę Ochrony Państwa i Krajową Administrację Skarbową – obie instytucje powstały już po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, więc ich nie objął, ale zasada jest tu taka sama.**

2. **Okazało się też, że prawo, które ustawa dała osobom dotkniętym przeszukaniem – czyli prawo zażalenia do sądu – jest iluzoryczne.**

   Jeśli nawet sąd stwierdzi naruszenie prawa obywatela, to nie może orzec zadośćuczynienia czy odszkodowania. Obywatel musiałby wystąpić o to osobno, korzystając z czasochłonnej procedury cywilnej.

156 Sprawa K 17/14, wyrok z 14 grudnia 2017 r.

3. **Trzeba pamiętać, że zmienione w 2016 r. przepisy Prawa o Prokuraturze wśród licznych nowych uprawnień (opisywanych przy okazji art. 47, 49 i 51) dały Prokuratorowi Generalnemu prawo do zarządzania przeszukań w dowolnej sprawie, nawet jeśli prokurator prowadzący sprawę nie widzi takiej potrzeby.**

4. **Wyjaśniania wymagają przypadki omyłkowych najść służb na domy ludzi.**

Wygląda to tak, że zamaskowani funkcjonariusze wpadają do domu, obezwładniają domowników, a potem okazuje się, że to nie ten adres. RPO zawsze stara się pilnować wyjaśniania takich spraw (Szczecinek, Sochaczew), bo ustalenie, jak doszło do pomyłki zapobiegnie podobnym zdarzeniom w przyszłości.

ART. 51

Prawo do autonomii informacyjnej

Artykuł ten ma pięć ustępów, ale zanim się w nie zagłębimy, przypomnijmy sobie zdarzenie z kwietnia 2020 r., kiedy Poczta Polska w niepodpisanym e-mailu zażądała od władz samorządowych kompletnych danych osobowych – z drugim imieniem, adresem i PESELEM – wszystkich wyborców. Nie miała gotowych zasad ochrony żądanych danych, a podstawą jej działań miało być rozporządzenie, które jeszcze nie było wydane, bo ustawa, która by do tego upoważniała, jeszcze nie istniała (i wcale nie było pewne, czy Parlament ją przyjmie).

Władze tłumaczyły to sytuacją nadzwyczajną i koniecznością zorganizowania wyborów w ogłoszonym terminie. Ale po przejęciu bazy PESEL przez Pocztę okazało się, że wyborów w tym terminie i tak nie będzie, nie będzie też powszechnego głosowania korespondencyjnego.

To dobrze pokazuje, jaki był stan tego prawa konstytucyjnego w owym czasie.

Na początek cytat – ostrzeżenie RPO i Komisji Ekspertów ds. przestrzegania praw obywatelskich w działalności służb specjalnych[157]:

W dobie pandemii istnieje większe niż zazwyczaj przyzwolenie społeczeństwa na ingerencję w prawa i wolności obywatelskie. Taka ingerencja powinna wiązać się jednak z wprowadzeniem

157 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-prawa-i-wolnosci-w-czasie-epidemii-stanowisko-rpo-i-komisji-ekspertow

stanu nadzwyczajnego, być proporcjonalna i ograniczona okresem obowiązywania stanu nadzwyczajnego. Istnieje bowiem realne zagrożenie, że konstytucyjne prawa i wolności zostaną ograniczone w sposób trwalszy, wykraczający poza stan nadzwyczajny, w jakim się znaleźliśmy i w sposób większy, niż jest to konieczne.

6 maja 2020 r.

1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.

Konstytucja, choć powstawała w czasach, gdy dane osobowe nie miały takiego znaczenia, jak dziś, bo nie dawało się ich w sposób masowy przetwarzać, chroni nas przed wyciąganiem i wykorzystywaniem informacji na nasz temat.

Dziś płacimy danymi osobowymi, żeby komunikować się za pośrednictwem mediów społecznościowych. Rozwój technologii przetwarzania danych w oparciu o algorytmy sprawił też, że na podstawie danych, które użytkownik ujawnia także nieświadomie, proponowane są mu produkty i usługi. A firmy i państwo nie muszą zwracać się do obywatela o informacje – praktycznie wszystko, co robimy, zostawia cyfrowy ślad.

RODO I DODO

To musiało doprowadzić do zmian prawa i praktyki: listy lokatorów z cennymi danymi o nas znikły z klatek schodowych. Prawo telekomunikacyjne zostało uzupełnione o wskazanie, że na gromadzenie danych osobowych użytkownik komputera musi wyrazić zgodę (zgoda na „cookies"). Pojawiły się przepisy o tym, co i jak długo można robić z danymi telekomunikacyjnymi. Prawdziwą rewolucją w Europie było unijne Rozporządzenie o Ochronie Danych Osobowych (RODO) z 27 kwietnia 2016 r., które obowiązuje we wszystkich krajach Unii Europejskiej i wyznacza jednolity standard ochrony danych osobowych (zastąpiło kilkadziesiąt różnych krajowych i lokalnych przepisów o ochronie danych osobowych). Standardy RODO uzupełnia – wobec instytucji państwowych i służb – tzw. dyrektywa policyjna (DODO). Ona wskazuje, co wolno robić z danymi osobowymi w relacji człowiek – instytucja. Dyrektywę każdy kraj członkowski wdrażał sam. Polska ustawa praktycznie wyłączyła spod DODO

służby specjalne, ograniczając się do samej policji (parlament szeroko wykorzystał wyjątek z rozporządzenia o możliwości wyłączenia z regulacji kwestii dotyczących „zapewnienie bezpieczeństwa narodowego").

Co się udało?

Wprowadzenie RODO dało nowy standard ochrony danych.

1. Udało się zadbać o instytucjonalną niezależność Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Powstał w miejsce Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, GIODO, i ma interweniować w przypadku naruszenia praw obywateli przez firmy lub władze. Prezes UODO nie jest powoływany na wniosek premiera, jak zakładał pierwotny projekt, nie zapobiegło to jednak temu, że pierwszym szefem UODO został nie ekspert, a działacz partii rządzącej, więc obecnie jego niezależność może być kwestionowana.

2. Interwencje Prezesa UODO okazały się ważne w kilku sprawach.

Zakwestionował on np.:

- pomysł MEN, by zebrać dane nauczycieli biorących udział w strajku szkolnym w 2019 r. za pośrednictwem Systemu Informacji Oświatowej;
- zauważył też braki w ustawie o warszawskiej komisji „reprywatyzacyjnej" (komisja badająca stołeczną reprywatyzację dostała pełny dostęp do informacji z Krajowego Rejestru Sądowego, Krajowego Rejestru Karnego oraz centralnej bazy danych ksiąg wieczystych. A to oznacza możliwość przetwarzania danych o ludziach bez ich wiedzy i zgody – na co nie pozwala ani polska Konstytucja, ani europejskie RODO);
- przypomniał Trybunałowi Konstytucyjnemu, że powinien zanonimizować wyroki, nim poda je do publicznej wiadomości (chodzi o skargi konstytucyjne, czyli sytuację, gdy obywatel, który przegrał sprawę w sądzie, zwraca się do Trybunału o ocenę przepisów, które doprowadziły do przegranej; jedna z takich spraw dotyczyła wymogu, by w zaświadczeniu o niepełnosprawności dla pracodawcy podawać przyczynę niepełnosprawności, nawet jeśli to niepełnosprawność niewidoczna i nie mająca związku z pracą. TK opublikował wyrok przyznający rację obywatelowi – z jego nazwiskiem...);
- zaczął też egzekwować standardy przetwarzania danych w samorządach.

3. Państwo promuje zasady ochrony danych, powstał np. poradnik, jak stosować RODO w służbie zdrowia.

4. **Klauzule RODO stały się codziennością, firmy pytają dziś o zgodę na przetwarzanie danych, obywatele wiedzą, że nie muszą jej udzielać.**

   Obywatele często muszą udzielać zgody, jeśli chcą skorzystać z usługi. To częste źródło nieporozumień w skargach do RPO.

Co jest do zrobienia?

1. **Rosnąca czujność obywateli w tej dziedzinie zderza się z nawykami – ale też różnymi zakusami instytucji oraz przedsiębiorców.**

   Jest ciągle wiele miejsc, z których dane osobowe mogą trafiać do obiegu – wbrew woli zainteresowanego. Każdy może np. w sieci poznać dane osobowe z ksiąg wieczystych.

2. **Uwagi wymagają procedury kościelne, na podstawie których przetwarzane są dane osób, które z tego kościoła wystąpiły, czyli apostatów (RODO daje kościołom i związkom wyznaniowym prawo do przetwarzania danych swoich członków).**

3. **UODO musi móc bronić obywateli nie tylko przed zakusami firm i instytucji także wtedy, gdy obrona ta jest sprzeczna z interesem rządzących. Dziś, z powodu politycznego umocowania urzędnika pełniącego funkcje Prezesa UODO, może być to utrudnione.**

   Prezes UODO zablokował możliwość udostępnienia list poparcia kandydatów do KRS mimo wyroku sądowego oraz popierał udostępnianie danych wyborców Poczcie Polskiej mimo braku podstawy prawnej.

2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Ten nakaz Konstytucji nie jest respektowany. Ustawy pozwalają gromadzić informacje o obywatelach bez uzasadnienia. Nie mamy demokratycznej kontroli nad tym, co jest zbierane.

Żyjemy dziś w kraju, gdzie minister mówi:

Jak ktoś nie ma nic do ukrycia, to się nie ma czego obawiać.

Autor tych słów z lata 2019 r. Jacek Sasin w 2020 r. był już wicepremierem odpowiedzialnym za organizację prezydenckich wyborów korespondencyjnych na podstawie danych osobowych przekazywanych Poczcie Polskiej bez podstawy prawnej.

BEZ NIEZALEŻNEJ KONTROLI NIE MA OCHRONY DANYCH

W tym czasie przekonanie ministra, że stoi za nim racja państwa, wystarczało. Nie działały już konstytucyjne zabezpieczenia – nie miał ich kto zastosować. Pierwsze ustawy dotyczące pozyskania i gromadzenia danych o obywatelach trafiły do Trybunału Konstytucyjnego w 2016 r., gdy proces podporządkowania sądu konstytucyjnego jeszcze się nie zakończył. Zgodnie z procedurami w Trybunale zostały ustanowione nawet składy orzekające. Ale kiedy większość rządząca z końcem 2016 r. przejęła kontrolę nad TK, składy zmieniono, wykluczając starych sędziów i w prowadzając sędziów-dublerów (do „poprawionych" składów trafiała osoba, która nie tylko ma niepewny mandat sędziego, ale – jak wynika z doniesień medialnych – może być związana ze służbami, co oznacza konflikt interesów)[158].

Widząc to RPO, który zaskarżył ustawy „inwigilacyjne", wnioski wycofał. Rozstrzygnięcia przyjęte w takich warunkach jeszcze bardziej komplikowałyby sytuację obywateli, o których władza zbiera informacje na podstawie konstytucyjnie wątpliwych ustaw:

1. zmiana ustawy o Prokuraturze z 2016 r. (nadała ogromne uprawnienia politykowi: minister sprawiedliwości może bezpośrednio wpływać na prowadzenie konkretnych spraw, decydować o zatrzymaniu czy przeszukaniu. Może o tym informować media, a także ujawniać tajemnicę śledztwa osobom, które nie pełnią żadnych funkcji publicznych);

2. zmiana ustawy o Policji z 2016 r. (poszerza prawo do podsłuchów, podglądu, kontroli przesyłek i korespondencji elektronicznej, uzyskiwania treści SMS-ów, pobierania danych telekomunikacyjnych, internetowych i pocztowych obywateli – numer telefonu, jego lokalizacji, spisów połączeń i numeru IP komputera. W wyniku zmiany przepisów służby mają dostęp do danych internetowych za pomocą stałego łącza. I – jak już pisałyśmy – nie musi się

158 Sędzia-dubler Mariusz Muszyński napisał w oficjalnym dokumencie TK: [...] *zapewnienie sprawnego funkcjonowania oznacza także możliwość określania składów w sytuacjach, które nie zostały skonkretyzowane w ustawie, jak np.* [...] **zmiany sprawozdawcy w wyniku braku akceptacji składu, co do przedstawionego projektu itp.** https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%209/16#zdanieodrebne_16821_1

wobec Ciebie toczyć postępowanie, by służby mogły pozyskać także Twoje dane. Nie muszą się nawet tłumaczyć, do czego chcą ich użyć[159]);

3. zmiana Kodeksu Postępowania Karnego, w sprawie „owoców zatrutego drzewa" z 2016 r. (dopuściła wykorzystywanie przed sądem dowodów zdobytych nielegalnie przez służby specjalne, zmieniła zasady zgody następczej na wykorzystanie podsłuchu jako materiału procesowego: podsłuchy mogą teraz dotyczyć nie tylko przestępstwa, w stosunku do którego sąd może zarządzić inwigilację, lecz każdego przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego);

4. ustawa o działaniach antyterrorystycznych z 2016 r. (dała służbom możliwość nieograniczonego zbierania, bez żadnej realnej kontroli, danych o aktywności obywateli w internecie oraz ich bilingów telefonicznych).

Ale to nie koniec.

Polskie służby nie tylko wykorzystują istniejącą infrastrukturę – kupiły izraelskie oprogramowanie szpiegowskie Pegasus, które potrafi infekować telefony i zaciągać z nich dane (na trop Pegasusa wpadła w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli, która analizowała faktury CBA. Uwagę kontrolerów zwróciła faktura na 34 mln zł z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym zarządzanym przez Ministra Sprawiedliwości. Na fakturze była pieczątka CBA oraz firmy informatycznej, która – zdaniem dziennikarzy – mogła pośredniczyć między izraelską firmą a CBA). O to, czy to prawda, pytany był minister Jacek Sasin – i to na to pytanie odpowiedział cytowanym wyżej: „Jak ktoś nie ma nic do ukrycia, to się nie ma czego obawiać".

W 2020 r. zagrożenie koronawirusem wzmocniło pokusę, by zbierać i przetwarzać dane o obywatelach. Teoretycznie dzięki aplikacjom na telefonie łatwo można sprawdzić, czy osoba zobowiązana do pozostawania na kwarantannie rzeczywiście jest w odosobnieniu[160]. Poczta miała działać sprawniej i bezpieczniej po poznaniu adresów osób na kwarantannie. Nie było jednak gwarancji, że pozyskiwane w ten sposób dane posłużą tylko i wyłącznie do walki z koronawirusem. A, jak ostrzegał RPO, możliwość korelowania danych z różnych źródeł, pozwala na ujawnianie nowych informacji[161].

159 W sprawie tej ustawy poważne zastrzeżenia zgłaszał nie tylko RPO, ale i Komisja Wenecja. Alarmowała ona w czerwcu 2016 r., że służby zyskały nazbyt szerokie kompetencje, które mogą uderzać bezpośrednio w prawo do prywatności, https://www.hfhr.pl/opinia-komisji-weneckiej-o-nowelizacji-ustawy-o-policji/

160 https://panoptykon.org/aplikacja-kwarantanna-domowa

161 Adam Bodnar w rozmowie z Michałem Sutowskim dla „Krytyki Politycznej", „Bodnar: mimo nieprzygotowania systemowego, widzimy fale heroizmu lekarzy, pielęgniarek i ratowników, 6 kwietnia 2020 r. https://krytykapolityczna.pl/kraj/adam-bodnar-rzecznik-praw-obywatelskich-koronawirus-stan-kleski-zywiolowej-rozmowa/

Co się udało?

1. **Udało się ostatecznie przyjąć ustawy wdrażające dyrektywę policyjną UE (DODO). Tyle że w ograniczonej postaci**

   Wyłączone spod jej działania są: ABW, Agencję Wywiadu, kontrwywiad i wywiad wojskowy oraz CBA.

2. **Społeczeństwo obywatelskie nie ustaje w wysiłkach, by do stworzenia takiej kontroli doprowadzić.**

   Działacze organizacji pozarządowych analizują dane z sądów na temat zasięgu inwigilacji, występują do sądów administracyjnych o ujawnianie bardziej szczegółowych danych.

3. **Zespół ekspertów pod egidą RPO już po ujawnieniu sprawy *Pegasusa* wystąpił o stworzenie niezależnego organu do kontroli służb.**

   Przy jednym stole usiedli obrońcy praw człowieka oraz specjaliści z zakresu służb specjalnych. Razem zastanawiają się, jak wyważyć kwestie bezpieczeństwa i wolności obywatelskich. Konsultowali się z przedstawicielami prokuratury i przedstawicielami sędziów i przedstawili raport „Osiodłać Pegaza", w którym proponują model nadzoru nad służbami. Jest to niezbędny warunek odbudowania zaufania obywateli do państwa[162].

Co jest do zrobienia?

1. **Trzeba wrócić do rozsądnych standardów europejskich.**

   Nie chodzi tylko o niezależny sąd konstytucyjny zdolny oceniać inwigilacyjne zakusy władz. Trybunał Sprawiedliwości UE w orzeczeniach dotyczących retencji danych (czyli przechowywaniu przez operatorów telekomunikacyjnych danych o tym, kto, z kim i kiedy się łączył i z jakich stron internetowych korzystał) wskazał, że kraje członkowskie Unii muszą się tu kierować standardami wynikającymi z prawa do prywatności. Taka poważna ingerencja w prawa obywateli jest dopuszczalna tylko w przypadku walki z groźną przestępczością. Działania służb zaś muszą podlegać niezależnej kontroli i to przed, a nie po fakcie.

162 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/powolajmy-niezalezna-instytucje-do-nadzoru-sluzb-specjalnych-propozycja-ekspertow-i-rpo

2. **Musimy sprawdzać, po jakie informacje sięgają służby.**

RPO poprosił w 2019 r. NIK o kontrolę sposobu zbierania przez służby danych o obywatelach. Niestety, prezes NIK Marian Banaś nie widział podstaw prawnych do takich działań (w 2014 r. NIK w raporcie wykazała liczne usterki ówczesnego, nie tak rozbudowanego systemu dostępu służb do danych).

3. **W odróżnieniu od innych państw demokratycznych w Polsce nigdy *de facto* nie dokończono procesu budowania nowoczesnych służb specjalnych. Żeby ten proces zakończyć, trzeba powołać niezależny organ nadzoru nad służbami.**

Ten niezależny organ powinien działać przy założeniu równowagi między ochroną praw i wolności obywatelskich, a przeciwdziałaniem zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego. Zagrożenia te są związane z działalnością terrorystyczną, działalnością obcych służb oraz działalnością przestępczą. Ten organ powinien:

- zajmować się wyłącznie nadzorem nad działalnością służb specjalnych: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Biura Nadzoru Wewnętrznego MSWiA, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, komórek Krajowej Administracji Skarbowej upoważnionych do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, Policji, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Ochrony Państwa, Służby Wywiadu Wojskowego, Straży Granicznej, oraz Żandarmerii Wojskowej;
- rozpatrywać skargi;
- podlegać Sejmowi i składać się z apolitycznych, niezależnych członków.

Taką kontrolą powinny być zainteresowane same służby. Dzięki temu nikt by nimi nie manipulował.

- Jednostka musi dostać prawo do informacji o byciu przedmiotem zainteresowania ze strony uprawnionych instytucji i prawa dostępu do przetwarzanych przez nie danych osobowych.
- Trzeba poprawić system składania sądom sprawozdań przez służby, bo obecny jest nieskuteczny. Kontrola sądów nad niejawnymi działaniami służb jest bowiem fragmentaryczna (o większości działań sądy nawet nie wiedzą) i iluzoryczna (jeśli służby muszą pozyskać zgodę sądu na niektóre działania, to i tak nie ma realnych narzędzi i czasu, by przyjrzeć się sprawie).

Uporządkowanie zakresu dostępu służb do danych o obywatelach nie jest jedynym zadaniem, przed którymi stoimy.

4. **Władze państwowe pozyskują dane o obywatelach w różnych procedurach: podatkowych, w programach zwalczania bezrobocia, przetwarzając oświadczenia majątkowe, przeciwdziałając epidemii koronawirusa.**

A jeszcze przed epidemią jeśli państwo przetwarzało dane w celach „cywilnych" (jak w przypadku profilowania bezrobotnych), cel był szczytny, ale wykonanie niewłaściwe – zasady przetwarzania danych wyznaczył minister w rozporządzeniu, a powinna to robić ustawa....

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.

Konstytucja bardzo często wskazuje, że ograniczenie naszego prawa lub wolności może nastąpić tylko na podstawie ustawy. To miejsce jest równie dobre jak inne, by wyjaśnić, dlaczego tak robi: przyjęcie ustawy jest objęte dużo poważniejszymi rygorami niż rozporządzenia. Np. projekty rządowe ustaw muszą przejść najpierw proces konsultacji i uzgodnień, co powinno wykluczyć błędy i opustki, a regulamin prac Sejmu tworzy warunki do namysłu i debaty publicznej (przynajmniej teoretycznie). Rozporządzenie Rady Ministrów czy ministra przyjąć jest dużo łatwiej – zatem nie może być to sposób na ograniczanie praw konstytucyjnych.

Ale w czasach koronawirusa o przekazywaniu danych obywateli rząd decydował rozporządzeniem (na tej podstawie sanepid i Minister Cyfryzacji przekazywał dane poczcie).

Co się udało?

1. **Problem jest analizowany i diagnozowany przez organizacje pozarządowe i ekspertów.**

   Ochronie danych osobowych poświęciliśmy np. trzy bardzo ciekawe panele na Kongresach Praw Obywatelskich. Powstają raporty i analizy.

Co jest do zrobienia?

1. **Ustawa inwigilacyjna z 2016 r. nie pozwala obywatelowi dowiedzieć się, że państwo ingerowało w jego prawa i wolności, podsłuchując go lub pobierając jego bilingi.**

   Gdyby był o tym poinformowany, choćby po fakcie, mógłby zaskarżyć to do sądu, który oceniłby zasadność takiej inwigilacji. Teraz nie jest to możliwe.

2. **Musimy dalej oswajać problem nowych technologii – rozmawia się o nim na świecie od początku stulecia, ale w Polsce ciągle jest to temat dla specjalistów.**

   Opinia publiczna bardziej interesowała się funkcjonowaniem prawa autorskiego w sieci, granicami wolności w internecie, próbą przetworzenia i zastosowania prawa analogowego do przestrzeni cyfrowej. Następnie debata potoczyła się w kierunku sztucznej inteligencji, zastępowania działalności człowieka przez maszyny. Odkryliśmy algorytmy, przekonując się, że to nie my a one, na podstawie zebranych o nas informacji, decydują, jakie treści do nas docierają. Dziś już zaczynamy rozumieć, że użytkownicy sieci/obywatele powinni mieć prawo do tego, by algorytmy, którym podlegamy, cechowała przejrzystość i by ich tworzenie nie było decyzją polityczną. Otwartym pytaniem jest jednak to, jakim regułom algorytmy te powinny być podporządkowane oraz jak zapewnić przejrzystość ich funkcjonowania.

   Dane osobowe wykorzystywane są przez liczne firmy zarabiające na wiedzy o nas, dane wyciekają, dlatego to co publikujemy przestaje być tylko nasze.

To nie tylko informacje o naszej płci, wieku, adresie czy pochodzeniu, ale także o tym jakie mamy zdrowie, jakie emocje wywołują w nas określone przekazy. Niewielu z nas rozumie, na czym polega działalność sztucznej inteligencji czy algorytmów. A tymczasem technologia weszła tak głęboko w nasze życie, że każdy z nas potrzebuje wziąć udział w tej dyskusji, bo każdy z nas ma tam swoje miejsce.

Procesu rozwoju technologii i wykorzystywania algorytmów nie da się zatrzymać, ale trzeba zapewnić bezpieczeństwo tego obszaru. Jednym z postulatów zgłoszonych na III Kongresie Praw Obywatelskich było rozszerzenie pojęcia ochrony praw obywatelskich z płaszczyzny państwo-obywatel również na korporacje, które tak bardzo zaczęły wkraczać w życie każdego obywatela.

3. **Przetwarzanie danych jest naturalne dla życia w społeczeństwie, ważne żeby zachować konstytucyjny standard.**

Oznacza to, że konstytucyjne prawo do prywatności musi być interpretowane przy uwzględnieniu naturalnego dla procesów społecznych przetwarzania informacji[163].

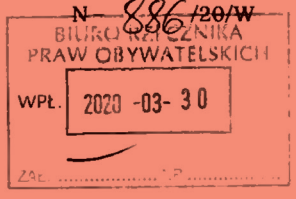
163 Patrz – wyrok TK z 12 listopada 2002 r., SK 40/01 oraz K. Łakomiec, *Konstytucyjne*... „Przegląd legislacyjny" nr 1/2015, s. 68.

Mówi CBA: Co możemy zrobić z informacjami o ludziach

Pismo p.o. szefa CBA Andrzeja Stróżnego do RPO w sprawie tzw. afery willi w Kazimierzu

RZECZPOSPOLITA POLSKA
p.o. SZEF CENTRALNEGO
BIURA ANTYKORUPCYJNEGO
Andrzej Stróżny

Warszawa, 25 marca 2020 roku



Egz. nr 1

Rzecznik Praw Obywatelskich
Pan Adam Bodnar

Odpowiadając na pismo z 20 lutego br., sygn. II.519.172.2020.SK, Centralne Biuro Antykorupcyjne wyraża pełne zrozumienie dla podkreślonej przez Pana troski o należyta ochronę praw i wolności obywatelskich.

Poczucie obowiązku dbania o ich przestrzeganie towarzyszy również Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego i podległych mu funkcjonariuszom. Którzy realizując na co dzień służbowe obowiązki, mają na uwadze, że ich działania muszą zawsze respektować, wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zasadę działania w granicach i na podstawie prawa.

Nie umniejszając wyrażonej wyżej powinności, należy podnieść, że podstawowym zadaniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest zwalczanie korupcji i działalności godzącej w interesy ekonomiczne Państwa. Odbywa się to przy użyciu metod i środków przewidzianych przepisami prawa. Jednak w walce z każdym rodzajem przestępczości dochodzi do konfliktu pomiędzy interesem jednostki, w tym prawem do ochrony życia prywatnego, a interesem publicznym. Z tego względu ustawodawca, uwzględniając potrzebę zapewnienia równowagi pomiędzy interesem jednostkowym a publicznym, wprowadza szereg mechanizmów kontroli nad organami ścigania.

Art. 12 § 2 *ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. o Prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740 i z 2020 poz. 190)* przyznaje Prokuratorowi Generalnemu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych Prokuratury możliwość przekazania mediom osobiście, lub poprzez upoważnionego prokuratora, informacji z toczącego się postępowania przygotowawczego lub dotyczące działalności Prokuratury, z wyłączeniem informacji niejawnych. Odbywa się to z uwzględnieniem ważnego interesu publicznego. Przepis ten nie wyłącza jednocześnie ani nie ogranicza stosowania innych ustawowych obowiązków. Oznacza to, że przed podjęciem decyzji o przekazaniu informacji mediom dokonuje się szczegółowej analizy, przy czym. Dla podjęcia najsłuszniejszego rozstrzygnięcia i wyboru dobra nadrzędnego, brane są pod uwagę różne kategorie tych dóbr i interesów prawnie chronionych.

Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego nie jest podmiotem decydującym, czy ważny interes publiczny przemawia za udostępnieniem informacji. Art. 12 § 2 ustawy o Prokuraturze pozostawia w tej kwestii pełną autonomię Prokuratorowi Generalnemu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych. Organ prowadzący postępowanie może się w tej sprawie do Prokuratora Generalnego zwrócić, jednak, co należy zauważyć, ma to bardziej charakter sugestii, skoro przepisy nie przewidują takiego trybu. W niniejszej sprawie tak

właśnie miało miejsce, gdyż pismo w tej sprawie zostało do Prokuratora Generalnego skierowane 7 lutego br.

Realizując swoje ustawowe uprawnienie, Prokurator Regionalny w Katowicach, zarządzeniem z 10 lutego br. Uznał, że można udostępnić mediom określone materiały z akt postępowania przygotowawczego o sygn. RP1 Ds.42.2016, ponieważ nie sprzeciwia się temu potrzeba zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania lub ochrony ważnego interesu państwa, a nadto przemawia za tym ważny interes publiczny.

Stosownie do ww. okoliczności, wskazane materiały ze śledztwa zostały 11 lutego br. Opublikowane na stronie www.cba.gov.pl. Dokumenty, które w przedmiotowej sprawie posiadały klauzule tajności były sukcesywnie na wniosek prokuratora nadzorującego postępowanie przygotowawcze znoszone w zależności od etapu prowadzonego postępowań.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że informacje nt. „willi w Kazimierzu Dolnym" pojawiły się w przestrzeni publicznej nie po raz pierwszy i można było je uznać za powszechnie znane. To istotne, gdyż sama sprawa jest przedmiotem zainteresowania opinii publicznej od dawna, a glosy, że materiał ze śledztwa powinien zostać upubliczniony pojawiły się już w 2014 r.

Warto tutaj przytoczyć wyrok Sądu Najwyższego (II K 663/32 z 20 września 1932 r.), w którym wskazano, że rozpowszechnianie wiadomości pochodzących z postępowania nie jest karalne na gruncie art. 241 kk w zakresie, jakim te wiadomości są już powszechnie znane, nawet jeżeli nigdy nie wydano zezwolenia na ich rozpowszechnianie, jako że w takim wypadku nie sposób przyjąć, że dochodź' do zagrożenia prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

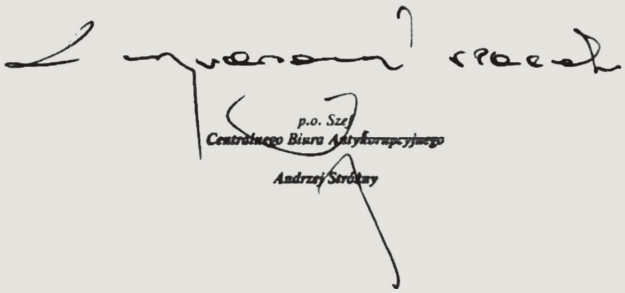
Przywołana już Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 2 określa, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W sytuacji, gdy poprzez wyjęte z kontekstu i całości obrazu przytaczanie niektórych okoliczności i formułowanie niczym niepopartych twierdzeń podważana była wiarygodność i legalność podejmowanych przez Centralne Biuro Anty korupcyjne

i prokuraturę działań, uznano za niezbędne umożliwienie społeczeństwu zapoznania się z całokształtem materiału.

Pragnę jednocześnie przypomnieć, że w przedmiotowej sprawie odbyło się wiele dyskusji medialnych, w których opinia publiczna wręcz domagała się upublicznienia materiałów, a w szczególności zarejestrowanych rozmów w sprawie, co pozwoliłoby na obiektywna oraz rzetelną ocenę materiałów zebranych w toku postępowania przygotowawczego przez społeczeństwo.

Mając na względzie, że sposób ujawnienia materiału śledztwa winien być dostosowany do okoliczności, nie sposób nie twierdzić, że w niniejszej sprawie odpowiadał on interesowi publicznemu. Stosownie bowiem do ww. zarządzenia upublicznione materiały zostały poddane niezbędnej i adekwatnie do całości dokumentacji oraz okoliczności sprawy anonimizacji. Dla uzyskania przez opinię publiczną pełnego obrazu, konieczne było zapoznanie jej z treścią także z pozoru nieistotnych rozmów. Trzeba podkreślić, że opublikowanie materiałów w sposób wyrywkowy byłoby sprzeczne z interesem publicznym, bowiem mogłoby prowadzić do przekonania, że udostępniony materiał został celowo zmanipulowany. Po zważeniu dobra publicznego i uzasadnionego interesu prywatnego, przy jednoczesnym uwzględnieniu pozostałych dóbr prawnie chronionych, dokonano publikacji treści w zaprezentowanym publicznie kształcie.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że decyzja Prokuratury o udostępnieniu materiałów w takim właśnie zakresie była decyzją słuszną i zgodną z obowiązującym porządkiem prawnym.



Wolność poruszania się po terytorium RP

Wolność poruszania nie polega tylko na tym, że nie ma zakazów, a na rogatkach nie stoją patrole sprawdzające, czy człowiek ma pozwolenie na podróż (starsi pamiętają takie sceny ze stanu wojennego 1981/82). Do jej zapewnienia nie wystarcza też sama modernizacja dróg i kolei – gigantyczne zadanie wykonane w ciągu ostatnich lat, przede wszystkim dzięki wsparciu funduszy Unii Europejskiej. Musi istnieć publiczny transport. Musi być dostępny fizycznie i finansowo. Inaczej wolność poruszania się jest fikcją.

Zanim koronawirus zamknął wszystkich w domach, wielu naszych współobywateli miało ograniczoną wolność poruszania się. Dobrze, że w ciągu tego pięciolecia opinia publiczna to dostrzegła.

Koronawirus działał bardziej demokratycznie. Odebrał wiosną 2020 r. wolność poruszania się po kraju młodym i starym, mieszkańcom dużych i małych miejscowości, właścicielom samochodów i pasażerom komunikacji, przedsiębiorcom i pracownikom. Pokazał nam, gdzie jeszcze 15 lat temu były granice, i co to znaczy stać na granicy.

Koronawirus pokazał nam też, że wolność poruszania jest krucha i może nam zostać odebrana. Możemy nie móc wychodzić z domu, spacerować, załatwiać swoich spraw, odwiedzać bliskich. I może się to dziać na podstawie dyspozycji władz o wątpliwej podstawie prawnej. Wiosną 2020 r. ruszył więc przyspieszony kurs artykułu 52 Konstytucji. Widzieliśmy to w statystykach strony rpo.gov.pl, gdzie wielkie zainteresowani budziły teksty o zakazach. Ludzie dzwonili też do Biura z pytaniami o ograniczenia wolności.

Ten artykuł Konstytucji ma pięć ustępów. Przeczytajmy je po kolei.

1. Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.

Ograniczenia w poruszaniu się wydawały się w pandemii zasadne: zmniejszenie intensywności kontaktów mogło nas uchronić przed masowymi zarażeniami i załamaniem się systemu ochrony zdrowia. Rząd wprowadzał jednak te zakazy tak, jakby nie chodziło o jedną z gwarantowanych w Konstytucji wolności: całkowicie zakazał poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej, dodając pięć wyjątków (zaspokajanie potrzeb życiowych, pracę, pomoc wolontaryjną, praktyki religijne i zadania wynikające z Prawa łowieckiego). Tymczasem rząd nie ma prawa do wprowadzania generalnego zakazu przemieszczania się. Mógł najwyżej wskazać ograniczenia w poruszaniu się. To trudniejsze legislacyjnie, ale konieczne dla ochrony wolności gwarantowanych przez Konstytucję.

Śrem, rynek (spotkanie regionalne RPO w Śremie odbyło się w marcu 2019 r.)

WOLNOŚĆ W LESIE

W efekcie osoby, które nie skończyły 18 lat, nie mogły wychodzić z domu bez opieki. Zakaz objął też zamężne kobiety, które – choć nie mają 18 lat – w oczach prawa są pełnoletnie i nie mają opiekuna prawnego, który mógłby z nimi wyjść (dopiero dwa tygodnie później kolejne rozporządzenie rządowe skorygowało ten błąd legislacyjny).

Został też wprowadzony zakaz wstępu do lasów i parków narodowych – bez żadnych podstaw prawnych[164]. Łatwość wprowadzenia tego zakazu – mimo jego ogromnej niepopularności – można wyjaśnić tym, że już wcześniej lasy były zamykane w sposób arbitralny po to, by bez kontroli prowadzić gospodarkę leśną i ułatwiać życie myśliwym. Od 2016 r. pojawiły się zakazy, które miały uniemożliwić protesty przeciw masowym wycinkom lasów (zaczęło się od Puszczy Białowieskiej). Zakazy dotyczyły dużych obszarów leśnych, blokując możliwość pracy przewodnikom turystycznym (a jest to praca bardzo ważna dla wielu młodych ludzi, pozwala dorobić w sezonie letnim). Do tego brakowało informacji o planach wprowadzania zakazu wstępu do lasu.

W narastającym sporze między myśliwymi a ekologami rząd opowiadał się po stronie myśliwych, m.in. w przekonaniu, że masowy odstrzał zwierząt powstrzyma rozprzestrzenianie się afrykańskiego pomoru świń, ASF, choroby zabójczej dla zwierząt hodowlanych. Mimo coraz bardziej radykalnych, ale najwyraźniej nieskutecznych kroków choroba, którą w 2014 r. odnotowywano tylko na wschodnich krańcach Polski, dotarła na zachód kraju. A ludzie protestowali przeciwko masowemu strzelaniu do zwierząt. Przepisy zostały więc zmienione tak, że człowiek spacerujący w lesie, w którym ma się odbyć polowanie, popełnia przestępstwo (tymczasem myśliwy niezachowujący zasad bioasekuracji przed ASF popełnia tylko wykroczenie).

Ale uwaga – na zamknięcie lasów obywatele odpowiedzieli w 2020 r. masowymi petycjami i zgłaszaniem sprzeciwu. Władze się cofnęły i zakaz został zniesiony 20 kwietnia 2020 r.

WYKLUCZENIE TRANSPORTOWE

W wielu regionach kraju z wolności poruszania się mogli korzystać tylko ci, którzy dysponują prywatnymi środkami transportu. Tymczasem wykluczenie transportowe odbiera inne prawa zapisane w Konstytucji: prawo do nauki, prawo do kultury, prawo do leczenia.

Jak piszą Monika Stanny, Andrzej Rosner i Łukasz Komorowski[165], „relatywnie gęsta sieć autobusów PKS, typowa dla kraju we wcześniejszych latach,

164 Jedyną bowiem podstawą wprowadzenia okresowego zakazu wstępu do lasu mogą być przypadki z art. 26 ust. 3 ustawy o lasach, czyli degradacja drzewostanu, zagrożenie pożarowe lub wykonywanie zabiegów gospodarczych związanych z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna.

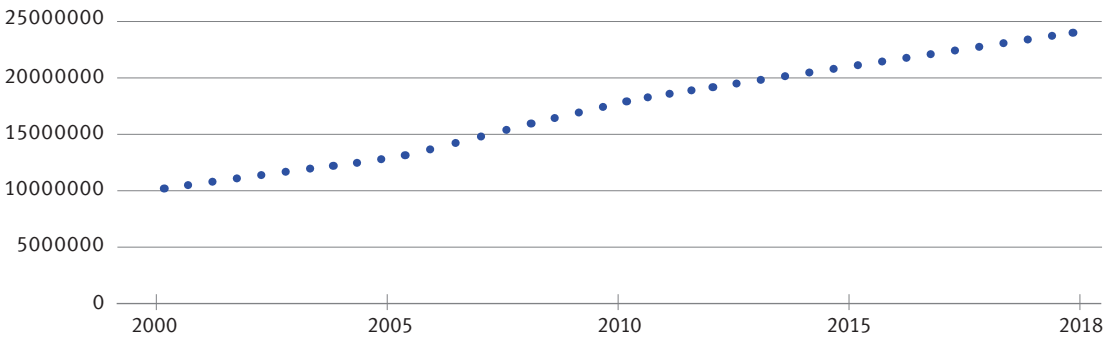
165 Monika Stanny, Andrzej Rosner, Łukasz Komorowski, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich* Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa: „s. 30-31, http://www.irwirpan.waw.pl/dir_upload/site/files/Lukasz/MROW_III_Raport_2018.pdf

częściowo zanikła, a jej miejsce zajęli prywatni przewoźnicy, działający na zasadach rynkowych, a więc obsługujący tylko połączenia dla nich opłacalne. (...). W latach 1993–2016 pozamiejski regularny transport autobusowy stracił prawie 3/4 klientów, przy spadku dostępności oferty o ok. 50%. Od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej średnie napełnienie autobusów zmniejszyło się o 40%. Na wsi pojawiła się ogromna liczba samochodów prywatnych, przeważnie starych, w znacznym stopniu zużytych technicznie, ale umożliwiających właścicielom poruszanie się po okolicy, w tym dojazdy do pracy.

Z punktu widzenia mieszkańców wsi, właścicieli tych pojazdów – było to co prawda rozwiązanie wymuszone i często nieekonomiczne dostosowanie się do zachodzących zmian, jednak skuteczne. Biorąc z kolei pod uwagę interes społeczny – w tym wpływ na środowisko – było to rozwiązanie wątpliwej jakości i generujące różne, często odłożone w czasie konsekwencje. Dotyczy to między innymi utylizacji sprowadzanych z zagranicy starych pojazdów, problemu bezpieczeństwa na drogach, emisji spalin itp.

Oddzielnym problemem są dojazdy do szkół tzw. gimbusami. W wielu wsiach (...) odgrywają one rolę jedynego publicznego środka komunikacji między wsiami".

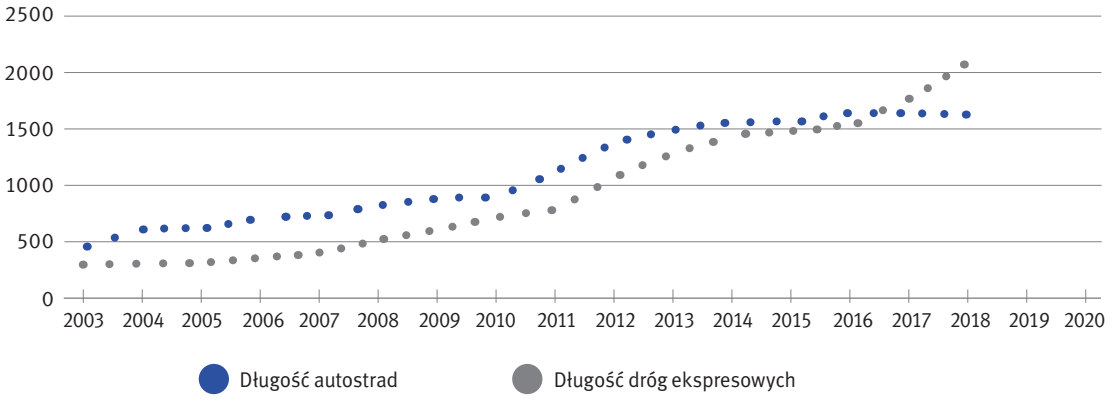
SAMOCHODY OSOBOWE W POLSCE



GUS pokazuje, jak jesteśmy uzależnieni od własnego samochodu. Tymczasem prawdziwa wolność poruszania się jest nie tam, gdzie wszystkich stać na samochód, ale tam, gdzie także bogaci jeżdżą komunikacją publiczną. Bo jest i działa[166].

166 Rocznik Statystyczny GUS 2019

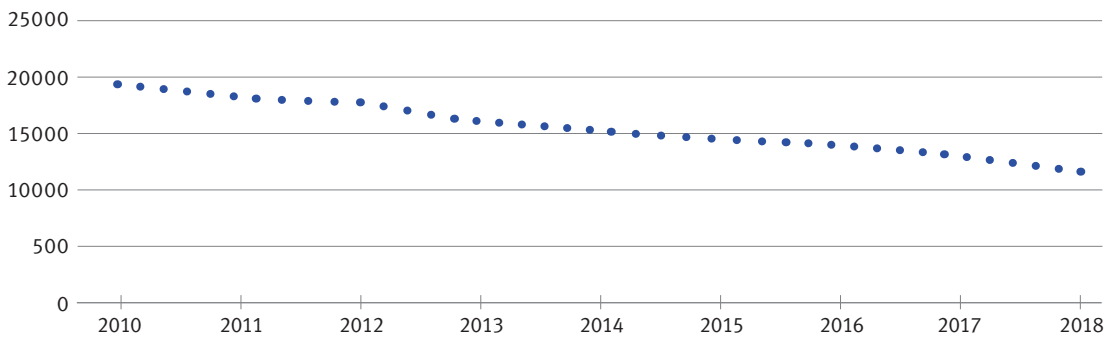
AUTOSTRADY I DROGI EKSPRESOWE



Budowa dróg jest niewątpliwie wielkim osiągnięciem – do którego już zdążyliśmy się przyzwyczaić. Dane GUS, serwis STRATEG[167]

KOMUNIKACJA AUTOBUSOWA

Liczba linii regularnej komunikacji autobusowej



Liczba linii regularnej komunikacji autobusowej. Dane GUS z portalu STRATEG pochodzą z przedsiębiorstw zatrudniających ponad 9 osób i prowadzących regularną komunikację autobusową krajową. Nie obejmują komunikacji miejskiej[168].

167 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/19

168 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/18

Co się udało?

1. **W ciągu ostatnich kilkunastu lat radykalnie poprawiła się infrastruktura drogowa i kolejowa, coraz sprawniej działa komunikacja publiczna w dużych, a także średnich miastach.**

2. **By walczyć z wykluczeniem komunikacyjnym, rząd zapowiedział zmiany legislacyjne.**

   18 lipca 2019 r. weszła w życie Ustawa o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Z zapewnianych przez rząd dotacji samorządy nie skorzystały jednak w takim stopniu, jak zakładał ustawodawca.

3. **4 marca 2020 r. na dworcu kolejowym w Końskich prezydent Andrzej Duda podpisał ustawę Kolej Plus.**

   Zakłada ona, że samorządy miast powyżej 10 tys. mieszkańców dostaną pomoc na ponowne uruchomienie zlikwidowanych tras kolejowych. Opuszczone tory i dworce mają być do wykorzystania, ale samorząd będzie musiał ponieść pewne koszty, by skorzystać ze wsparcia rządowego. Rząd przeznaczy na ten cel ponad 6,5 mld zł, a samorządy muszą znaleźć miliard złotych.

4. **Zostały zmienione przepisy o zasadach finansowania dowozu dzieci z niepełnosprawnościami do szkół.**

   Wcześniej wiele gmin stało na stanowisku, że dofinansowanie należy się tylko za dojazd rodzica z dzieckiem do i ze szkoły. Ignorowały fakt, że rodzic musi potem wrócić ze szkoły i potem po dziecko pojechać – a placówki dla dzieci z niepełnosprawnościami nie są na ogół położone blisko miejsca zamieszkania. Zamiana nastąpiła po interwencjach RPO i po tym, jak skutecznie przekonał on sądy do prokonstytucyjnego stanowiska, stając po stronie rodziców w konkretnych sprawach[169].

5. **Rozwija się infrastruktura dla pieszych i rowerzystów.**

169 Sprawa pani Angeliki: koszty dowozu do szkoły dziecka z niepełnosprawnością, https://www.rpo.gov.pl/pl/postepowania-strategiczne-rpo/sprawa-pani-angeliki-koszty-dowozu-do-szkoly-dziecka-z-niepelnosprawnoscia

Co jest do zrobienia?

1. Wolność poruszania się można ograniczać tylko zgodnie z Konstytucją.

Trzeba odrobić lekcję z wiosny 2020 r. Państwo zachowywało się wtedy tak, jakby zostało całkowicie zaskoczone, a przepisy trzeba było przygotowywać w kilka godzin. Tak nie powinno być – mamy narzędzia do tego, by w sytuacjach dramatycznych trzymać się reguł, bo ich znaczenie rośnie właśnie w czasach trudnych.

Przewidziane w Konstytucji trzy stany nadzwyczajne pozwalają na precyzyjne ograniczanie praw i wolności na podstawie przemyślanych regulacji. Tymczasem – najwyraźniej po to, by nie trzeba było przekładać wyborów – rząd „szył" rozporządzenia za pomocą różnych narzędzi wynikających z ustawy z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

2. Problemu wykluczenia transportowego nie da się rozwiązać jedną ustawą.

Problem wykluczenia transportowego przebił się do świadomości decydentów dzięki spotkaniom regionalnym prowadzonym przez RPO w całej Polsce od 2015 r. Im dalej od metropolii, tym częściej ludzie się skarżyli: że nie mogą dojechać do lekarza, że dzieci nie mają dostępu do zajęć pozalekcyjnych, że brak połączenia decyduje o wyborze szkoły i całej przyszłej drogi życiowej. Brak publicznych połączeń sprawia, że uwięzieni w domach są seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami i opiekunowie, w tym rodzice małych dzieci.

Rzecznik zainteresował opinię publiczną problemem na Kongresach Praw Obywatelskich. Jak pisze uczestniczka I Kongresu Olga Gitkiewicz w wydanej w roku 2019 książce „Nie zdążę", w Polsce nie patrzyło się na transport jak na usługę publiczną, która musi być zapewniona – tak jak edukacja czy ochrona zdrowia. Tymczasem ponad 40% Polaków pracuje poza miejscem zamieszkania.

Jeśli rodzina na wsi musi mieć jeden lub dwa samochody, by normalnie funkcjonować, to znaczy, że wspólnota samorządowa ma poważny problem. Bez dobrego publicznego transportu Polska staje się śmietnikiem starych samochodów sprowadzanych z innych krajów. Problem wykluczenia transportowego można rozwiązać, łącząc pomysły lokalne z działaniami odgórnymi (na Kongresie Praw Obywatelskich padł w 2017 r. dobry przykład powiatu lipnowskiego, gdzie udało się założyć własny transport i zbudować lokalną sieć połączeń publicznych, a także przykład Czech, które zapewniają komunikację publiczną na dobrym poziomie).

Polityka transportowa nie może być oderwana od innych polityk realizowanych przez władze centralne i samorządowe. Transport powinien działać w lokalnych układach funkcjonalnych i skupiać się na realnych potrzebach mieszkańców.

3. **Szczególną uwagę trzeba poświęcić sytuacji osób z niepełnosprawnościami.**

Tu też potrzebne jest myślenie kompleksowe, skupione na potrzebach ludzi: osoba z niepełnosprawnością nie skorzysta z organizowanego przez powiat dowozu na zajęcia rehabilitacyjne, do szkoły czy do pracy, jeśli od jej domu do asfaltowej drogi jest kilkaset metrów błota.

4. **Nie poświęcaliśmy do tej pory dosyć uwagi sprawom ulg i rekompensat.**

Osoby z niepełnosprawnościami nie dojadą do urzędu, sądu, jeśli nie będą miały prawa zaparkować pod budynkiem bez ponoszenia za to wysokich opłat.

Wybór miejsca zamieszkania zależy też od tego, czy nas stać na mieszkanie – *te problemy omówione zostaną w art. 75*

Z debaty o wykluczeniu transportowym (kolejnej, na III Kongresie Praw Obywatelskich) powstawała od razu notatka graficzna.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

2. Każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Wolności, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie.

4. Obywatela polskiego nie można wydalić z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju.

5. Osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe.

Koronawirus nam te wolności na pewien czas odebrał – granice zostały zamknięte, a wyjazd oznaczał, że po powrocie czeka 14-dniowa kwarantanna.

Co się udało?

Wcześniej jednak swobodę przekraczania granicy gwarantowały nam paszporty, które wydawane są w sprawny sposób, i dowody osobiste uprawniające do podróżowania po całej Strefie Schengen. Przekraczając granicę na południu czy na zachodzie Polski, należało tylko nieco zwolnić (np. koło Szczecina – do 120 km/h). Możliwość podróżowania zwiększyła się w 2019 r. dzięki zniesieniu wiz do USA.

Bardzo wielu Polaków korzystało z tej wolności podróżując, a także wybierając miejsce pracy poza Polską. Ci, którzy wybrali Wielką Brytanię, po jej wyjściu z UE będą musieli rozwiązać wiele problemów dotyczących możliwości pobytu i podróżowania do Polski (RPO dostawał skargi na kolejki w urzędach

konsularnych ze względu na zdecydowanie zwiększone zapotrzebowanie obywateli RP na dokumenty w miarę zbliżania się daty wyjścia Wielkiej z UE).

Co się stało z Polakami ze Wschodu i jak realizowane są uprawnienia wynikające z Karty Polaka? – patrz art. 34, obywatelstwo polskie.

Co jest do zrobienia?

1. Trzeba poprawić dostęp do paszportów (i akt stanu cywilnego)

W czasie pandemii okazało się, że osoby uprawnione do otrzymania paszportów nie mogły ich otrzymać. Tych zgłoszeń było tyle, że RPO interweniował w tej sprawie w MSWIA. Do momentu zakończenia prac nad raportem odpowiedzi nie było.

2. Uwagi wymaga praktyka wydawania zakazu opuszczenia kraju w przypadku śledztw i spraw sądowych.

Taki zakaz ma zagwarantować, że wyjaśnianie sprawy nie zostanie zakłócone. Ale jeśli prowadzone jest ono źle i opieszale, może zrujnować życie. RPO interweniował również w sprawach cudzoziemców (Konstytucja prawo do opuszczenia kraju daje „każdemu"). Pomagał Brytyjczykowi, który podróżując w interesach został zatrzymany w Polsce na wniosek Interpolu. 15 lat wcześniej po namowach rodziny pochodzącej z Indii zawarł tam aranżowane małżeństwo, które jednak szybko się rozpadło. Potem była żona oskarżyła go o „żądanie wydania posagu", co w Indiach jest przestępstwem, stąd wniosek o ściganie. Brytyjczyk został zatrzymany w Polsce, trafił do aresztu, a potem długo nie mógł opuścić naszego kraju i wrócić do domu. Polski wymiar sprawiedliwości wyjaśniał tę sprawę 1,5 roku, aż ostatecznie ją umorzył uznając, że nie ma podstaw do ścigania.

Tyle czasu zajęło wyjaśnianie m.in. tego, że w Indiach tradycja każe rodzinie panny młodej płacić posag rodzinie męża, co doprowadza wiele rodzin do bankructwa. Dlatego obyczaj ten został prawnie zakazany i to już pół wieku temu. Kiedy zatem żona skarży się, że rodzina męża domaga się posagu, państwo indyjskie ma obowiązek działać. Tyle że Brytyjczyk posagu nie żądał, choćby dlatego, że małżeństwo uważał za nieistniejące.

Sprawa ta pokazuje przy okazji, że aby konstytucyjne wolności, w tym wolność podróżowania i wyjeżdżania z Polski, były respektowane, musimy poszerzać naszą wiedzę o świecie, o innych systemach prawnych i obyczajach – dla przedstawicieli państwa staje się to wręcz koniecznością.

Ostatni autobus odjeżdża przed godz. 17.

Jerzy Kardela z Kęszycy Leśnej (woj. lubuskie)

Pan Jerzy Kardela przyszedł na spotkanie w Międzyrzeczu w czerwcu 2016 r. Opowiedział o swojej miejscowości i o tym, że nie ma z niej jak się wydostać, jeśli nie ma się samochodu.

To była jedna z pierwszych opowieści o wykluczeniu transportowym, jakie usłyszeliśmy na naszej trasie: o Kęszycy Leśnej, w której mieszka kilkaset osób, ale jeśli ktoś się zagapi na autobus zaraz po pracy, to zostaje mu piesza wędrówka – 10 km przez las. Więc lepiej kupić samochód.

Jerzy Kardela[170]: – Kęszyca Leśna leży w pięknej okolicy – mamy lasy i jezioro. Mieszka u nas 600–650 osób, latem 800 i więcej – bo są tu mieszkania wykupione na letniska.

Do Międzyrzecza 10 km na północ, tyle samo – na południe do Kławy. Tyle że Kęszyca jest na samym końcu drogi. Autobus musi tu specjalnie przyjechać i zawrócić.

W czasie roku szkolnego przed godz. 7 przyjeżdża do nas autobus szkolny. Zabiera najmłodsze dzieci do Kławy. Są dużo przed czasem. Potem nasz autobus wraca do Kęszycy i o 7:30 zabiera starsze dzieci – do szkoły w Międzyrzeczu.

Dla maluszków i ich rodziców to spory kłopot – muszą wstawać dużo za wcześnie.

Jak się jeździ do pracy? Samochodami oczywiście.

Bo „nieszkolnych" połączeń ze światem mamy tylko cztery: rano dwa, jedno wczesnym popołudniem i jedno popołudniowe – z Międzyrzecza autobus odjeżdża o 16:40. Pracujący muszą więc po pracy szybko dotrzeć na przystanek. Nie ma czasu, żeby załatwić sprawy w urzędzie, pójść do lekarza,

170 Rozmowa 16 marca 2020 r. (autoryzacja następnego dnia).

Nie mamy jak dojechać, więc jeździmy prywatnymi samochodami, komunikacja publiczna jest coraz gorsza, za to coraz droższa, bo mało osób jeździ.

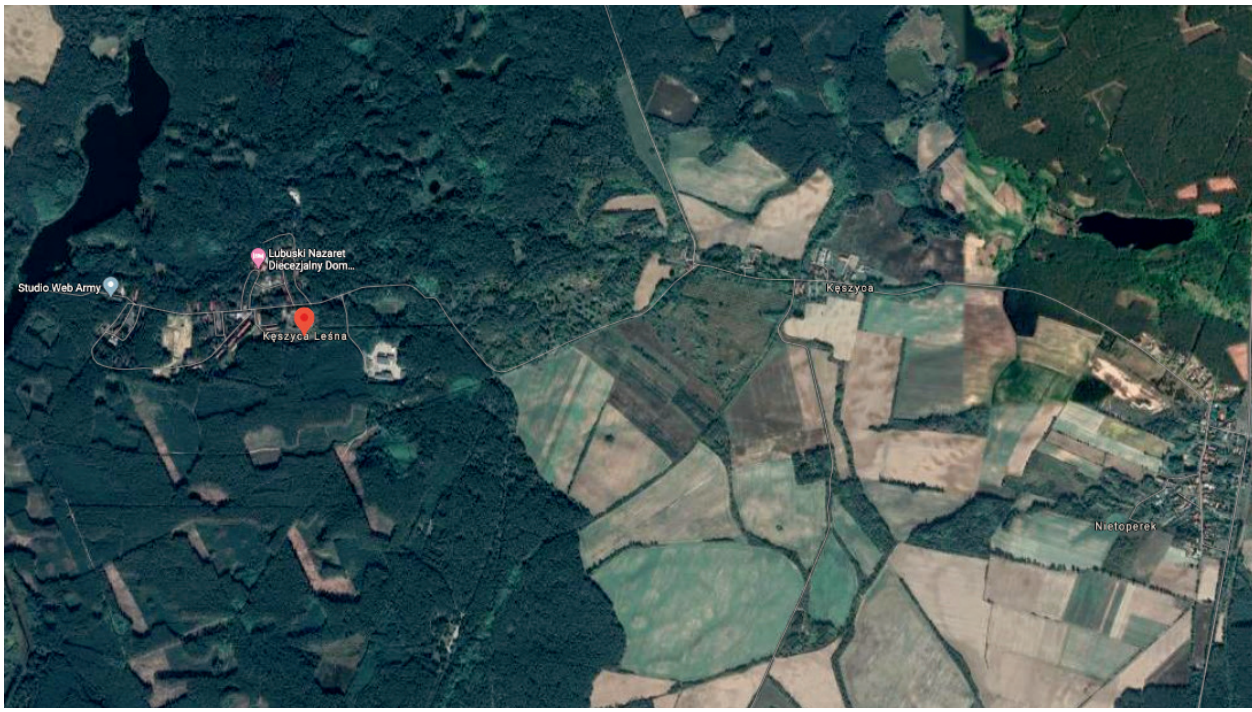
zrobić zakupy. Kino, impreza w Domu Kultury, spotkanie towarzyskie? Zostaje samochód.

Autobusem jeździ bardzo mało mieszkańców. Bilet jest bardzo drogi, te 10 km kosztuje 8 złotych, więc jeżdżą ci, którzy nie mają innego wyjścia. W dwie strony to już taka kwota, że wielu woli łapać stopa po drodze (do Gorzowa, choć to 30 km, wcale nie jest drożej). I koło się zamyka: nie mamy jak dojechać, więc jeździmy prywatnymi samochodami, komunikacja publiczna jest coraz gorsza, za to coraz droższa, ale gmina nie widzi sensu, by ją wspierać, bo mało osób jeździ.

Najgorzej jest latem – wtedy nie ma autobusów szkolnych, choć akurat latem w Kęszycy przybywa mieszkańców.

Dlaczego nie ma mniejszych samochodów, busów? Gorzowski PKS, który wygrał przetarg, kieruje na tę trasę tylko duży tabor, zresztą bardzo zużyty i kosztowny

Kęszyca Leśna. Polska



Znak drogowy pozwalający TIRom wjeżdżać na wąską drogę do Kęszycy. Zdjęcie przesłane przez pana Jerzego Kardelę

w eksploatacji. Kiedy jednak był przetarg na obsługę połączeń, to dali taką ofertę, że linie z busami wycofały się. A potem PKS podniósł ceny. Tymczasem mniejsze wozy oznaczałyby niższe ceny, ludzie zaczęliby z nich korzystać, więc opłacałoby się zrobić więcej połączeń.

– Poprawiło się coś dzięki rządowemu programowi?

– Lokalnie nie. Ale mamy od roku świetne połączenie szynobusem z Warszawą, Poznaniem i Gorzowem. Do Warszawy jedzie się sześć i pół godziny – bez przesiadki, nasz wagon jest po drodze doczepiany do składu. Ale najpierw trzeba się z Kęszycy wydostać. No i do Poznania czy Warszawy człowiek aż tak często nie jeździ.

Mamy też inny kłopot. Na odcinku drogi jest wąski wąwóz, miejscami nie ma sześciu metrów i nie ma pobocza. Droga jest zniszczona przez TIRy, które dowożą materiały do fabryki papy w Kęszycy.

Dziesięć lat temu powiatowy zarządca drogi użył w dokumencie sformułowania, że jest nienormatywna dla ciężkich pojazdów. Ale jesteśmy w Polsce. Do zakazu wjazdu dla TIRów dodano tabliczkę „nie dotyczy zaopatrzenia". Wszystko zostało po staremu. Najgorzej jest jak dwa TIRy albo TIR i autobus spotkają się w wąwozie. Raz autobus szkolny zakleszczył się z TIRem i dzieci musiały iść na piechotę.

Wielokrotnie występowaliśmy o zorganizowanie w tym miejscu ruchu wahadłowego. Ale ponieważ nie było wypadku, to nie ma podstaw.

Co dobrego się u nas zdarzyło? Mamy wspaniałą ścieżkę rowerową – nie wzdłuż drogi, ale przez las. Nasza propozycja wygrała przy podziale pieniędzy z budżetu obywatelskiego.

I zmieniło się tyle, że o wykluczeniu transportowym zaczęło się mówić.

ART. 53

Wolność sumienia i wyznania

Artykuł jest rozbudowany – ma siedem ustępów

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.

Nasza wiara, jest naszą sprawą i państwo nie ma prawa w to ingerować. Granicą swobód jednostki są w przestrzeni społecznej prawa innych ludzi. Dlatego prawo może regulować sposób manifestowania wyznania, ale tylko to.

Wolność religijna ma nam umożliwić funkcjonowanie w społeczeństwie. Dlatego tak ważna jest rola świeckiego państwa – takiego, które baczy na to, by niczyja wolność nie stawała się krzywdą czy opresją dla innego.

Zasada wydaje się prosta i prowadząca do zgody, jednak żyjemy w społeczeństwie, które się ciągle zmienia, nawet w takich sprawach jak sposób realizacji prawa do wolności sumienia i religii. Zmienia się otoczenie, w jakim funkcjonujemy, a przez to i nasze potrzeby duchowe i sposób ich uzewnętrzniania. Socjologowie zwracają uwagę, że duża część Polaków wierzy „na swój sposób" i przestaje się posługiwać wspólnym systemem religijnej komunikacji. Postępuje sekularyzacja, a procesy te są najbardziej dynamiczne wśród młodych, którzy coraz wyraźniej odróżniają się od wciąż w dużej części religijnych, starszych pokoleń[171].

SACRUM W PRZESTRZENI PUBLICZNEJ

Kwestię pojęć bluźnierstwa czy obrazy uczuć religijnych reguluje w Kodeksie karnym artykuł 196. Trybunał Konstytucyjny uznał go za zgodny z Konstytucją na kanwie sprawy Doroty Rabczewskiej (Dody)[172]. Artykuł ten zdaniem RPO nie tylko chroni uczucia osób, które mogą poczuć się urażone pewnymi działaniami w sferze *sacrum*, ale też służy temu, żeby ludzie ze sobą nie walczyli o religię i nie wykorzystywali do tego celu świątyń i obiektów kultu.

W ostatnich latach sytuacja zmieniła się o tyle, że rosła rola religii w przestrzeni publicznej. A ponieważ nigdy jako społeczeństwo nie porozumieliśmy się, jak to powinno wyglądać, zamiast doświadczenia wolności publicznego uzewnętrzniania religii mamy powszechne poczucie krzywdy: ze skarg do RPO wynika, że w zasadzie każda grupa, większościowa czy mniejszościowa, czuje się dziś w Polsce dyskryminowana[173].

171 https://klubjagiellonski.pl/2019/06/29/sekularyzacja-w-wersji-polskiej/

172 Karanie grzywną za przestępstwo obrazy uczuć religijnych jest zgodne z Konstytucją – tak orzekł we 2015 r. Trybunał Konstytucyjny. Tym samym sędziowie odrzucili skargę piosenkarki, która w 2012 r. została prawomocnie ukarana właśnie grzywną za stwierdzenie w wywiadzie, że nie wierzy w Biblię „, bo – jej zdaniem – „ciężko wierzyć w coś, co spisał jakiś napruty winem i palący jakieś zioła".

173 Z przywoływanego w rozdziale o art. 32 Konstytucji raportu Kantar *Świadomość prawna w zakresie równego traktowania* wynika, że zdaniem ankietowanych w Polsce można spotkać się z dyskryminacją na tle wyznaniowym, grupą najbardziej narażoną na nierówne traktowanie są muzułmanie – tego zdania jest 39% pytanych. Jedna czwarta wskazań dotyczy żydów (25%) i świadków Jehowy (24%). Zdaniem Polaków na dyskryminację w znacząco mniejszym stopniu narażeni są katolicy (9%), protestanci (6%) oraz prawosławni (5%). Niemal dwie piąte ankietowanych udzieliło odpowiedzi. „nie wiem/ trudno powiedzieć".

BÓG, HONOR, OJCZYZNA I KLĄTWA

Ten proces miał swoją dynamikę: najpierw rósł w życiu publicznym udział religii katolickiej (do tego stopnia, że oczywiste dla władz stało się oznaczenie wszystkich polskich paszportów dewizą „Bóg, Honor i Ojczyzna"). Następnie zaczęły się pojawiać deklaracje przeciwne. Przykładem są *quasi* religijne symbole na Paradach Równości, dla manifestantów mające charakter demonstracji, dla innych – bluźnierstwa. Społeczny konflikt zaostrzał się. W 2017 r. ludzie organizowali się, by demonstrować przeciw przedstawieniu „Klątwa" w Teatrze Powszechnym w Warszawie. Uważali bowiem, że spektakl (którego nie widzieli) obrażał ich uczucia religijne. W 2019 r. do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło kilka tysięcy wniosków obywateli dotyczących opublikowania przez Adama Darskiego (Nergala) – na jego profilu na Facebooku – zdjęcia, na którym depcze obraz Matki Boskiej. Wnioskodawcy pisali, że naruszone zostały ich uczucia religijne. W związku z przetworzeniem wizerunku Matki Boskiej Częstochowskiej przez dodanie do jej aureoli tęczy Elżbieta Podleśna została zatrzymana o szóstej rano przez policję.

Za to poczucie krzywdy odpowiada państwo, nie tylko przez forsowanie obecności jednej z religii w życiu publicznym. Największe zaniechanie dotyczy edukacji do różnorodności i edukacji antydyskryminacyjnej. Przez to może się zdarzać, że ludzie manifestują swoje wyznanie i poglądy na wyznanie w sposób raniący innych.

KLAUZULA SUMIENIA

Innym przykładem konfliktów, za których nasilanie się odpowiada państwo, jest spór o klauzulę sumienia lekarza, a dokładnie o to, co się dzieje, jeśli lekarz odmawia wykonania zabiegu lub procedury medycznej, bo uważa ją za sprzeczną ze swoim sumieniem. W 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał[174], że to na państwo spada w takiej sytuacji obowiązek wskazania pacjentowi innego lekarza. Bowiem wolność sumienia lekarza ściera się tu z inną konstytucyjną wartością – prawem pacjenta do równego dostępu do procedur w ramach publicznej służby zdrowia. Do tej pory państwo tego wyroku nie wykonało: jeśli lekarz odmawia wykonania legalnego i finansowanego ze środków publicznych zabiegu ze względu na klauzulę sumienia, pacjent musi sobie radzić sam. Państwo nie pomaga pacjentom nawet, gdy na klauzulę sumienia powołują się nie tylko lekarze, ale całe szpitale – a np. na Podkarpaciu żaden publiczny szpital nie wykonuje już legalnej aborcji, zasłaniając się klauzulą sumienia.

Równocześnie „klauzula sumienia" pojawia się w niektórych aptekach: powołując się na nią, aptekarze nie chcieli sprzedawać środków antykoncepcyjnych. W ocenie Rzecznika takie praktyki pozostają w sprzeczności w obowiązującym prawem i mogą prowadzić do ograniczenia praw pacjenta

174 Wyrok z 7 października 2015 r., K 12/14

Debata o klauzuli sumienia na III Kongresie Praw Obywatelskich w grudniu 2019 r. Przy głosie jest Tomasz Terlikowski. W panelu wzięli też udział: prof. Magdalena Środa, Kamila Ferenc z Federacji na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, Kishan Manocha z OBWE, prof. Wojciech Brzozowski a także Mirosław Wróblewski [drugi z lewej], dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego BRPO – to zespół ekspertów, który w Biurze RPO zajmuje się nie tylko kwestiami bioetycznymi i wolnością religijną, ale też prawem do sądu, prawami wyborczymi, prawem zgromadzeń, wolnością słowa, prawem do edukacji czy prawem dostępu do informacji.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

do świadczeń zdrowotnych. Minister Zdrowia z tym się nie zgodził: to, że w prawie farmaceutycznym nie ma mowy o sumieniu, nie pozbawia farmaceutów prawa do powołania się na klauzulę sumienia. Dopiero gdyby Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna zauważyła problem, państwo mogłoby interweniować w obronie klientów i klientek aptek.

Choć Prawo farmaceutyczne było w ciągu ostatniego roku zmieniane w Sejmie kilkanaście razy, to klauzuli sumienia do niego nie dopisano.

SYMBOLE RELIGIJNE W PRACY

Z praktyki RPO wynika, że najlepszym sposobem zachowania wolności sumienia i religii dla wszystkich jest zwracanie uwagi na prawa mniejszości. Tutaj najłatwiej bowiem o naruszenie, a wyławianie tych problemów uczy odpowiedniej wrażliwości i gwarantuje zachowanie praw także wyznawców religii większościowej.

Dobrym przykładem są symbole religijne w miejscu pracy. Z problemem zgłosiła się do RPO osoba, która była w pracy (w banku) krytykowana za to, że nosiła na szyi malutką Gwiazdę Dawida. RPO zareagował, przypominając wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu: dyskretne uzewnętrznianie przekonań religijnych w miejscu pracy i noszenie symbolu religijnego nie narusza praw i wolności innych osób. ETPCz tak rozstrzygnął sprawę skargi na wydany przez brytyjskie linie lotnicze zakaz noszenia przez

personel biżuterii – w tym konkretnym przypadku chodziło zakaz noszenia na szyi krzyżyka[175].

RPO wie, że z dyskryminacją w miejscu pracy mogą spotkać się w Polsce przedstawiciele różnych religii, w tym katolickiej[176]. Wynika to z badań „Rynek pracy a równe traktowanie ze względu na wyznanie" przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich przez Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego w 2017 r. Dyskryminacyjne praktyki pojawiają się już na etapie poszukiwania pracy, w toku postępowania rekrutacyjnego. Niechęć do zatrudniania osób o wyznaniu innym niż dominujące albo wyraźnie demonstrujących swą religijność, może także wynikać z obaw pracodawców, że współpraca z taką osobą spowoduje konflikty między pracownikami.

Badani mówią o naruszaniu godności lub tworzeniu wobec osoby nieukrywającej przekonań religijnych, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery. Przejawiają się one poprzez używanie wobec pracownika obelg odnoszących się do wyznania, obraźliwych uwag i komentarzy często inspirowanych stereotypami związanymi z określonym wyznaniem i brutalizacją dyskursu publicznego.

MOWA NIENAWIŚCI A RELIGIA

Dyskryminacji w zatrudnieniu wydaje się sprzyjać także rosnąca w społeczeństwie polaryzacja, mowa nienawiści, czy krzywdzące uogólnienia. W 2016 r., rok po wykorzystaniu haseł antyimigranckich w kampanii wyborczej, poziom hejtu wobec społeczności muzułmańskiej wzrósł tak bardzo, że raz na trzy-cztery dni dochodziło w naszym kraju do aktów agresji[177]. W 2017 r. prawie połowa Polaków przyznawała, że w telewizji słyszała drastyczne wypowiedzi dotyczące wyznawców islamu (w 2014 – tylko co piąty dorosły Polak deklarował, że coś takiego słyszał w TV). Podobnie jest z prasą – w stosunku do 2014 r. podwoiła się liczba osób, które napotykały w gazetach obraźliwe sformułowania wobec tej grupy[178]. W ten sposób akceptowalnym zachowaniem staje się okazywanie niechęci wierzącym „inaczej niż ja". Jeśli weźmiemy przy tym pod uwagę, jak bardzo wielu Polaków wierzy dziś „na swój sposób", to lepiej zobaczymy, jak używanie niechęci wobec innych religii i brak reakcji na hejt zagraża wolności religijnej każdego człowieka.

175 Wyrok ETPCz z dnia 15 stycznia 2013 r., Eweida i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 48420/10, 59842/10, 51671/10, 36516/10; ETPCz nie uznał natomiast za naruszenie wolności religii zakazu noszenia biżuterii obowiązującego pielęgniarki, lecz w tym przypadku zakaz uzasadniony był troską o bezpieczeństwo i zdrowie pacjentów.

176 *Równe traktowanie w pracy ze względu na wyznanie – analiza i zalecenia RPO*, https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rowne-traktowanie-w-pracy-ze-wzgledu-na-wyznanie-analiza-i-zalecenia-rpo

177 Patrz – dane Prokuratury Krajowej, https://pk.gov.pl/wp-content/uploads/2017/12/8ffee219b2f4dd56387508008eee13a5.pdf

178 Raport *Mowa Nienawiści, Mowa Pogardy*, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/ Raport Mowa Nienawiści, Mowa Pogardy, 27.02.2017.pdf

Co jest do zrobienia?

Najlepszym sposobem na zachowanie wolności religijnej jest dialog i szacunek. To dosyć oczywiste stwierdzenie wpisujemy na listę zadań do odrobienia nauczone doświadczeniem tej kadencji RPO: stałego licytowania się na krzywdy i na to, kto został w swej wrażliwości bardziej skrzywdzony. Choć w licytacji tej pada wiele słusznych argumentów, nie prowadzi ona w stronę większego poszanowania wolności sumienia i wyznania.

1. Państwo musi prowadzić do takich rozwiązań, które nie naruszają praw jednostek.

Konieczna jest stała gotowość do rozwiązywania praktycznych problemów obywateli. Państwo musi przy tym się troszczyć o wolności religijne wszystkich obywateli – a nie tylko większości. Ochrona wybranej grupy kończy się bowiem utratą wonności przez wszystkich.

Tablica upamiętniająca wydarzenia zielonogórskie. Zdjęcie zrobione w Zielonej Górze w 2016 r. w czasie spotkań regionalnych. RPO złożył kasację w sprawie osoby skazanej – jako osoba nieletnia – na umieszczenie w zakładzie poprawczym w zawieszeniu na dwa lata – za to, że „wziął udział w zbiegowisku publicznym i dopuścił się zamachu na funkcjonariusza MO i mienie społeczne". RPO zarzucił Sądowi Powiatowemu w Zielonej Górze naruszenie prawa – uznanie winy mimo braku znamion przestępstwa – i wniósł o uniewinnienie skazanego. RPO przypominał w kasacji, że zachowania przeciwstawiające się bezprawnym działaniom organów porządkowych, podejmowanym z rażącym naruszeniem norm konstytucyjnych nie wyczerpują znamion czynu z art. 133 §1 kodeksu karnego z 1932 r.[179].

179 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/SN-uniewinnil-skazanego-za-udzial-w-wydarzeniach-zielonogorskich-30-czerwca-1960

2. **Konieczne jest upowszechnianie wiedzy o przysługujących nam prawach i o tym, że wolność religijna nie istnieje bez zabezpieczeń mniejszości przed dyskryminacją.**

3. **Trzeba reagować na wszystkie przypadki bezczeszczenia i profanacji miejsc kultu.**

Niezależnie od tego, czy dotyczy to katolickich kaplic, meczetów, cmentarzy prawosławnych (ukraińskich) czy synagog, RPO w tej kadencji, tak jak w kadencjach poprzednich, zawsze sprawdzał, czy i jakie działania wyjaśniające podjęła policja.

4. **Trzeba – zwłaszcza w środowisku pracy – podnosić świadomość prawną pracowników i pracodawców na temat przepisów antydyskryminacyjnych oraz szczególnych uprawnień pracowników należących do kościołów i związków wyznaniowych.**

5. **Trzeba reagować na każdy problem dotyczący wolności religijnej – prawo to powinno być zachowane zawsze, także w więzieniach.**

Dlatego RPO interweniował w sprawie osadzonych, którym podawano posiłki niezgodne z tradycją religijną, albo nie pozawalano na noszenie zarostu będącego religijnym wymogiem.

6. **Jednocześnie nadal trzeba prostować krzywdy z przeszłości**

Stąd kasacje RPO do Sądu Najwyższego w sprawie Świadków Jehowy prześladowanych w czasach PRL, czy ofiar tzw. wydarzeń zielonogórskich (w 1960 r. mieszkańcy Zielonej Góry sprzeciwili się eksmisji parafii Św. Jadwigi z Domu Katolickiego. Milicja użyła siły. Ludzie bronili się. W ramach represji skazano setki osób).

3. Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniami. Przepis art. 48 ust. 1 stosuje się odpowiednio.

4. Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób.

Polska jest krajem względnie – zwłaszcza na tle krajów Zachodu – jednolitym religijnie. Specyfiką systemów demokratycznych jest jednak to, że naruszeń praw człowieka nie definiuje się w kategoriach wielkich liczb, ale praw poszczególnych ludzi. Nakłada to na władze publiczne szczególny obowiązek wobec mniejszości religijnych i światopoglądowych.

Co się udało?

1. **Sytuacja mniejszościowych kościołów i związków wyznaniowych w Polsce oraz mniejszości światopoglądowych poprawia się.**

   Stopień wolności i tolerancji jest nieporównywalny ze stanem sprzed kilkunastu lat.

2. **Przyjęte w 2014 r. rozwiązania prawne, umożliwiające organizację lekcji religii mniejszościowych i lekcji etyki nawet na życzenie jednego ucznia, przyczyniły się do poprawy dotychczasowej sytuacji.**

   Jednak nie chronią one poszczególnych grup wyznaniowych w wystarczającym stopniu, a dostęp do lekcji religii wyznań mniejszościowych i etyki nie zawsze jest zagwarantowany[180].

3. **Po interwencji RPO MEN zmienił w 2017 r. przepisy dotyczące rekolekcji.**

   Mogą być organizowane nie tylko wtedy, gdy są one w danym Kościele obowiązkowe, ale także wtedy, gdy jest to po prostu praktyką danego Kościoła – co pozwala organizować rekolekcje nie tylko w czasie katolickiego Wielkiego Postu.

180 Raport RPO z 2016 r. https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-o-dostępnosci-lekcji-religii-mniejszosci-wyznaniowych-i-lekcji-etyki

Co jest do zrobienia?

1. **Trzeba poprawiać komunikację na temat organizacji lekcji religii mniejszościowej, tak by rodzice wiedzieli, że takie lekcje są możliwe.**

   Do RPO docierały niepokojące sygnały, że szkoły rzadko powiadamiają rodziców i uczniów o możliwości zorganizowania na ich życzenie lekcji religii mniejszości wyznaniowych i lekcji etyki. A potem odmawiały organizacji lekcji etyki ze względu na zbyt małą liczbę chętnych.

2. **Wartą upowszechnienia praktyką jest rozdawanie rodzicom i uczniom formularzy, w których zaznaczyć mogą, czy życzą sobie zorganizowania lekcji religii lub etyki.**

   Dyrektorzy szkół i kuratorzy oświaty winni upowszechniać wiedzę, że uczniowie nie są zmuszeni wybierać między religią i etyką: można chodzić i na to i na to.

3. **Obowiązek organizowania lekcji religii mniejszościowych i etyki powinien być nałożony na szkoły mocą ustawy, a nie wyłącznie rozporządzeniem MEN.**

   Dyrektorzy powinni mieć obowiązek informowania rodziców i uczniów o możliwości organizacji takich lekcji, bo inaczej wielu rodziców nawet nie dowie się o przysługujących im prawach (nie wystarczy komunikat na stronie internetowej MEN). Minister zapowiedział w 2019 r. wprowadzenie takiego zapisu przy najbliższej zmianie prawa oświatowego.

4. **Rzecznik zwraca uwagę na brak informacji statystycznych, z których w sposób jasny wynikałoby, jakie wyznania objęte są nauczaniem w ramach lekcji różnych religii, i ilu uczniów z tego korzysta.**

   Gromadzenie tych danych przez MEN jest konieczne, by móc ocenić, jaka jest rzeczywista dostępność lekcji religii mniejszościowych i etyki w szkołach. Resort nie prowadzi takich statystyk, co uzasadnia obawą przed nieuprawnionym przetwarzaniem danych osobowych. RPO uznaje to za bezzasadne.

5. **Zdarzały się przypadki nieuwzględniania ocen z religii mniejszości wyznaniowych na świadectwie szkolnym. Tak być nie powinno.**

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.

W 2020 r. pierwszy raz pod działaniami tej Konstytucji rząd ograniczył rozporządzeniem publiczne uprawianie kultu religijnego. Tłumaczył to chęcią ochrony przez zakażeniem COVID-19, rozporządzenie wydał jednak na podstawie specustawy „covidowej", a w niej nie było podstaw do ingerowania w wolność religijną. Można ją ograniczyć legalnie na podstawie przepisów z ustawy o stanie klęski żywiołowej, ale ogłoszenie takiego stanu nadzwyczajnego wiązałoby się z koniecznością odłożenia wyborów prezydenckich, czego władza robić nie chciała. Bieżąca polityka wygrała zatem z poszanowaniem wolności religijnej.

Wcześniej naruszenie wolności religijnej i sumienia dotyczyły raczej osób niepraktykujących religii katolickiej. Bowiem msze katolickie stały się częścią uroczystości państwowych, nauczyciele mieli zaś obowiązek uczestniczyć wraz z uczniami w rekolekcjach wielkopostnych (by sprawować nad uczniami opiekę – rekolekcje odbywały się zamiast lekcji). Warto jednak też zauważyć, że i dla osób o większej wrażliwości religijnej problemem może być uczestniczenie w *quasi* religijnych „opłatkach" i „jajeczkach" w firmach i urzędach – nie tylko ze względu na ich związek z religią katolicką, ale także dlatego, że te spotkania urządzane są „przed świętami", czyli w czasie postu. Dlatego w przypadku takich zgłoszeń RPO zawsze starał się interweniować.

7. Nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.

Państwo nie powinno zakładać, że wie, co obywatel uważa. Więc nie powinno tworzyć procedur, które prowadzą do ujawniania światopoglądu. Dochodziło do tego w ostatnich latach np. kiedy szkoły żądały od rodziców deklaracji o odmowie uczestnictwa w lekcjach religii lub etyki, czy też wymagały, by życzenia udziału w takich zajęciach rodzice deklarowali w obecności innych rodziców lub uczniów.

W 2019 r. MEN prowadząc badania o potrzebach edukacyjnych rozesłał do szkół ankiety, w których dzieci (za zgodą rodziców) miały odpowiadać na pytanie o „częstotliwość uczęszczania na nabożeństwa lub przynależność do oazy". Zdaniem MEN pytania w ankiecie były skonstruowane tak, by identyfikować zachowania problemowe, czynniki ryzyka i motywy zachowań dysfunkcjonalnych. Zdaniem RPO nawet jeśli MEN jest przekonane, że religia pomaga przezwyciężać zachowania niepożądane społecznie, to Konstytucja jest w swej dyspozycji jasna: państwo nie ma prawa pytać obywatela o światopogląd.

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.

Zanim dojdziemy do tego, jak Program 3 Polskiego Radia przestał w maju 2020 r. praktycznie istnieć po aferze ze zdjęciem piosenki Kazika „Twój ból jest większy niż mój", musimy sobie powiedzieć, że świat mediów i możliwości wyrażania poglądów oraz ich rozpowszechniania zmieniły się w ostatnich latach. Afera z piosenką jest tego procesu tylko zwieńczeniem.

Znany od półtora stulecia model finansowania mediów z reklam przestawał działać jeszcze przed kryzysem gospodarczym wywołanym koronawirusem. Producenci dóbr i usług w świecie cyfrowym nie potrzebują wielkich pośredników (gazet, radiostacji, telewizji), by dotrzeć do klientów. Tradycyjne media (platformy, w których wydawca, a nie autor wypowiedzi, decyduje o publikacji) miały coraz mniejsze zasięgi, a model finansowania z reklam zastępowany był obrotem treściami wytwarzanymi przez samych użytkowników w mediach społecznościowych (właściciel platformy nie płacił za nie – wręcz przeciwnie, to użytkownik płacił mu swoimi tekstami i multimediami oraz informacjami o sobie, czyli danymi osobowymi).

ZAMKNIĘCI W SWOICH BAŃKACH

Media społecznościowe pozwalają każdemu publikować to, co chce i jak chce (o ile nie naruszy reguł platformy). Jednak o tym, do kogo ten przekaz dotrze, decydują już algorytmy. A te zamykają nas coraz częściej w bańce poglądów podobnych. Te bańki dotyczą nie tylko poglądów politycznych czy stylu życia – są też generacyjne. Młodzi ludzie pytani, kto jest dla nich wzorem, częściej wymienią znanego youtubera, gwiazdę Instagrama czy pana Zbigniewa Stonogę niż dziennikarza z tradycyjnych mediów (RPO potwierdzał tę ciągle zdumiewającą dorosłych prawdę na prawie każdym swoim spotkaniu z młodzieżą).

Zrozumienie świata algorytmów może dać wielką władzę. Można dziś dzięki zmasowanym kampaniom z użyciem trolli (ludzi zatrudnionych w celu powielania przekazu) i botów (automatycznych kont powielających informacje) wpływać na to, co dzieje się w poszczególnych bańkach, powielać nieprawdę i hejt. O tym, czy informacja jest prawdziwa (czy nie ma ukrytej agendy politycznej, czy nie jest po prostu reklamą), zdecydować musi sam użytkownik, a nie został do tego w żaden sposób przygotowany. Skalę zagrożenia, przed jakim staje odbiorca treści, obywatel – i wyborca, pokazała sprawa firmy Cambridge Analytica (wykorzystanie danych 50 mln użytkowników Facebooka w taki sposób, aby wpłynąć na wyniki wyborów prezydenckich w USA w 2016 r.).

UPADEK MEDIÓW PUBLICZNYCH

Kiedy dostęp do różnorodnej ale i wiarygodnej informacji wymaga coraz więcej wysiłku, rośnie znaczenie nadawcy publicznego, który korzystając z pieniędzy podatników mógłby stworzyć przestrzeń wymiany poglądów i debaty. W Polsce tak się nie dzieje, ponieważ media publiczne od początku 2016 r. zostały całkowicie podporządkowane rządowi. Zrobiono to z naruszeniem Konstytucji, co stwierdził Trybunał Konstytucyjny jeszcze w grudniu 2016 r.

Media publiczne nie realizują dziś misji, jaką są „zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu" (art. 21. Ustawy o radiofonii i telewizji z 29 grudnia 1992 r.). W kontekście

zmian technologicznych prowadzi to do większych naruszeń praw obywateli, niż kiedyś. Państwowe radio i telewizja przekazują informacje jednostronne i promują rządzących. Należą do jednej „bańki" i nie budują przestrzeni do porozumienia. Nie pokazują już świata w całej jego złożoności, nie pozwalają ludziom wyrobić sobie zdania w danej sprawie – działają jako utrwalacze już nabytych poglądów. Telewizją państwową kieruje polityk partii rządzącej wysokiego szczebla. Piosenkę o tym, jak lider rządzącej większości nie stosuje się do zakazów nałożonych na współobywateli, szef stacji próbował „zdjąć" SMS-em.

SPADEK POLSKI O 44 MIEJSCA

W efekcie wolność słowa w porównaniu z innymi krajami ma się w Polsce coraz gorzej: pokazuje to indeks wolności słowa przygotowywany co roku przez międzynarodową organizację Reporterzy bez Granic, która propaguje i bada stan wolności prasy na całym świecie. W 2015 r. Polska zajmowała miejsce 18, w 2020 r.– 62[181].

Rok	Miejsce Polski w rankingu
2020	62/180
2019	59/180
2018	58/180
2017	54/180
2016	47/180
2015	18/180

Na niespotykaną w ostatnim trzydziestoleciu skalę państwo stara się zniechęcać obywateli do głoszenia poglądów krytycznych wobec władzy. Jak piszą Reporterzy bez Granic w raporcie o Polsce z 2020 r., szefowie mediów niegdyś publicznych a dziś nazywających się „narodowymi" nie tolerują u pracowników nie tylko poglądów opozycyjnych, ale politycznej neutralności. Prześladowania niezależnych mediów wyglądają coraz bardziej na prawną nagonkę.

181 https://rsf.org/en/poland

Na wszelkie głosy wzywające do umiarkowania władza odpowiada argumentami odwołującymi się do ideologii, która nie toleruje niezależnej myśli. Kluczem jest tu słowo „suweren”[182], które pojawiło się w debacie publicznej podczas kampanii przed wyborami parlamentarnymi w 2015 r. Wielu wini państwową telewizję za propagowanie hejtu wobec prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza. Po tej kampanii Prezydent Adamowicz został zamordowany w styczniu 2019 r. – przypominają Reporterzy bez Granic[183].

PROPAGANDA A WYBORY

Stronniczość mediów rządowych osiągnęła taki poziom, że można już mówić o zagrożeniu prawa do wolnych wyborów. Nie może bowiem swobodnie wybierać swoich przedstawicieli obywatel odcięty od informacji, a skazany na propagandę. Takie są konkluzje raportu OBWE z wyborów parlamentarnych w 2019 r.[184] (*więcej o tym będzie przy okazji art. 62 Konstytucji – Prawa wyborcze*).

To dlatego w lutym 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zaproponował organizacjom pozarządowym, by wspólnie monitorować działania mediów państwowych przed majowymi wyborami prezydenckimi. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, konstytucyjny organ odpowiedzialny za wolność słowa, odmówiła wykonania takiego zadania zasłaniając się wysokimi kosztami. Jak jednak pokazał zmarły tragicznie w styczniu 2020 r. dziennikarz Krzysztof Leski, monitorowanie i raportowanie rządowej propagandy jest możliwe: Leski przez wiele miesięcy raportował opinii publicznej na Twitterze, z jakich treści składały się wieczorne Wiadomości TVP i kto za to imiennie odpowiadał.

W lutym media rządowe, w tym przede wszystkim TVP, dostały specjalne wsparcie finansowe w wysokości prawie 2 mld zł rocznie przez pięć lat.

A potem przyszedł koronawirus.

182 Sanacyjno-peerelowski rodowód tego pojęcia (od Narodu przez Klasę Robotniczą po Suwerena) był omawiany w czasie III Kongresu Praw Obywatelskich. Ten „suweren” ma zazwyczaj jednolite poglądy na kwestie społeczne, takie jak religia, kultura czy wsparcie państwa.

183 Nothing seems to able to stop the conservative government that took over in October 2015, and its determination to “re-found Poland” and “make the media Polish again.” Press freedom is one of its main victims. The public media have been renamed “national media” and have been transformed into government propaganda mouthpieces. Their new directors tolerate neither opposition nor neutrality from employees and fire those who refuse to comply. Many blamed state-owned TV broadcaster TVP’s “hate propaganda” for Gdansk mayor Pawel Adamowicz’s murder in January 2019 and frequent demonstrations were held outside its headquarters and regional branches. The increase in harassment of independent media in recent months is looking more and more like full-blown judicial persecution. As before, the government’s leading target is the Warsaw daily Gazeta Wyborcza, which is now in the personal sights of the ruling party’s president, Jaroslaw Kaczynski. To those who urge moderation, the government always responds with the same arguments based on an ideology that tolerates no dissent, https://rsf.org/en/poland

184 https://www.osce.org/odihr/elections/poland/446371?download=true, Republic of Poland Parliamentary Elections, 13 October 2019 ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report

Co się udało do tego czasu?

1. Stronniczość mediów państwowych została dobrze udokumentowana.

Może to w przyszłości pomóc w znalezieniu rozwiązań: nierzetelność „pasków" „Wiadomości" TVP, czyli streszczeń informacji w postaci napisów na dole ekranu, stwierdziła Rada Języka Polskiego w sprawozdaniu dla Sejmu, które zawiera szczegółową analizę językoznawczą. RJP podkreśliła, że „zdecydowana większość pasków (...) została skonstruowana najprawdopodobniej z myślą o wpływaniu na opinię odbiorcy komunikatu, a nie z myślą o dostarczeniu mu obiektywnego powiadomienia o danym zdarzeniu. (...) Manipulacyjność przekazu wyrażona w pasku polega też niekiedy na tym, że ocena nie jest spójna z treścią materiału, a nawet z faktami"[185].

Zbadana została też skala ataków TVP wobec śp. prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza: w roku poprzedzającym morderstwo TVP mówiła o Adamowiczu 1773 razy, prawie pięć razy dziennie. Materiały te miały w większości negatywny wydźwięk:

- TVP Info – 877
- TVP Gdańsk – 593
- TVP 1 – 221
- TVP 2 – 82[186].

Debata o wolności w sieci i Facebooku w Biurze RPO, zorganizowana w 2016 r. po blokowaniu kont na Facebooku organizacjom prawicowym i fali hejtu na Olgę Tokarczuk. Zgromadziła aktywistów, prawników i polityków (pierwszy z prawej to Krzysztof Bosak)

185 http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/C4B224C28DB9367BC12583CB0032CA99/$File/3324.pdf

186 https://oko.press/materialow-oczerniajacych-adamowicza-bylo-w-tvp-ponad-100-pis-to-klamstwo-naprawde-telewizja-zajmowala-sie-adamowiczem-prawie-1800-razy/

2. **Ludzie wspólnie zaczynają się mierzyć z problemami, jakie stwarzają nowe media.**

Doświadczenia RPO z debaty o sposobie funkcjonowania Facebooka, a także kilku paneli poświęconych nowej komunikacji na trzech Kongresach Praw Obywatelskich wskazują, że:

- przyjmowanie rozwiązań dotyczących funkcjonowania mediów internetowych musi być poprzedzone publiczną debatą, uwzględniającą różne punkty widzenia. Same instytucje państwowe nie mają wystarczających zasobów, by rozwiązać problem bez szerokich konsultacji;
- choć platformy społecznościowe dostarczają nowych możliwości wyrażania poglądów i zdobywania informacji, to społeczeństwo demokratyczne nie może się obejść bez dziennikarzy – ludzi, których zawodem jest pozyskiwanie i przekazywanie informacji. Rzetelne dziennikarstwo jest w stanie doprowadzić do odkrycia nadużyć władzy, korupcji czy naruszeń praw człowieka. Bezpieczeństwo dziennikarzy to gwarancja, że będziemy mieli rzetelną informację. Ale w tym zawiera się także dostawanie przez nich terminowo zapłaty za swą pracę;
- zaostrzanie języka jest pułapką. Komunikacja oparta na wartościach, na szacunku i uwadze wobec partnera rozmowy ma kluczowe znaczenie w budowaniu kultury opartej na równym traktowaniu, ale też budowaniu kultury dialogu w ogóle. Temat wydaje się istotny zarówno dla osób pracujących w mediach, dla osób występujących publicznie, jak i dla „zwykłego człowieka", który czasem rozmawia ze swoim sąsiadem wyznającym zupełnie inne poglądy.

3. **Mimo bardzo niesprzyjających warunków dziennikarzom udało się wskazać wiele nieprawidłowości władz i elit rządzących Polską.**

Afera hejterska w Ministerstwie Sprawiedliwości, afera korupcyjna w KNF, problemy związane z oświadczeniem majątkowym szefa NIK Mariana Banasia, problemy SKOK, ujawnienie przypadków tortur na policji, ujawnienie praktyk nazistowskich niektórych prawicowych organizacji – informacje o tym opinia publiczna zawdzięcza pracy dziennikarzy. Reportaże braci Sekielskich o skali pedofilii w Kościele powstały dzięki zbiórce publicznej na portalu crowdfundingowym.

4. **Rewolucja cyfrowa uczyniła debatę publiczną mniej elitarną.**

Wcześniej prawo do zabierania głosu było zarezerwowane dla osób o odpowiednim statusie – z nazwiskami, stanowiskami, tytułami. Na fakt ten zwracali uwagę uczestnicy III Kongresu Praw Obywatelskich i warto mieć to w pamięci omawiając ciemne strony zmian cyfrowych (*a będzie o nich niżej*).

5. **Potwierdzony został status internetu jako przestrzeni publicznej (w ważnym wyroku Sądu Najwyższego z wniosku RPO).**

Sprawa dotyczyła lidera stowarzyszenia Duma i Niepodległość, który opublikował homofobiczne treści w sieci. Sądy powszechne nie dopatrzyły się tu wykroczenia, bo uznały, że interenet nie jest miejscem publicznym, w którym podlega ściganiu promowanie treści niezgodnych z prawem. Sąd Najwyższy zakwestionował to rozumowanie.

Dyskusja o mediach na III Kongresie Praw Obywatelskich w grudniu 2019 r. Wynikało z niej także, że kolportowanie informacji w kręgach znajomych jest jedną z form sprzeciwiania się partyjnej propagandzie w rządowych mediach. Panel prowadzili redaktorzy Oka.press.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

6. **Odpowiedzią na propagandę są media obywatelskie i komercyjne, które jednak starają się utrzymywać z wpłat czytelników.**

Powstaje nowy model finansowy, niezależny od reklam – ale od wpłat czytelników i widzów. Działają serwisy sprawdzające fakty, organizacje pozarządowe i eksperci publikują niezależne raporty.

7. **Rządzący zrezygnowali z części przepisów nowelizacji ustawy o IPN.**

Po tym jak w styczniu 2018 r. stacja TVN nadała reportaż o polskich neonazistach[187], rząd w ekspresowym tempie doprowadził do przyjęcia ustawy, która wprowadzała odpowiedzialność karną za przypisywanie „publicznie i wbrew faktom Narodowi Polskiemu lub Państwu Polskiemu" odpowiedzialności lub

187 https://tvn24.pl/polska/superwizjer-tvn-z-kamera-w-srodowisku-polskich-neonazistow-ra807953-2022856

współodpowiedzialności za zbrodnie popełnione przez III Rzeszę Niemiecką oraz negowanie zbrodni „ukraińskich nacjonalistów" z lat 1925–1950.

Eksperci i RPO ostrzegali, że przepisy te są niejasne i nie wiadomo, za co grozi kara. Także prezydent Andrzej Duda miał wątpliwości i mimo że podpisał ustawę, skierował ją w trybie kontroli naprawczej do Trybunału Konstytucyjnego.

Ustawa okazała się światowym skandalem. Wypromowała to, czemu miała zaradzić – tj. używaniu pojęcia „polskie obozy koncentracyjne" w odniesieniu do obozów nazistowskich prowadzonych przez Niemców na terenie okupowanej Polski. O Polsce zaczęto mówić źle.

Stało się tak w dużej mierze dlatego, że nowe prawo było przyjmowane w sposób nieprawidłowy, więc wszystkich jego konsekwencji rządzący nie zdołali sobie uświadomić. Pół roku po przyjęciu ustawa została zmieniona – w rekordowym nawet jak na kadencję 2015-19 tempie, bo w ciągu jednego dnia. Usunięto przepisy o karaniu za wiązanie Polaków ze zbrodniami III Rzeszy. Bezmiar niewiedzy i uprzedzeń antysemickich, jaki ujawnił się w Polsce w czasie debaty na temat ustawy, stał się wyzwaniem dla wszystkich – nie da się tego ignorować[188].

W styczniu 2019 r. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek Prezydenta (który ustawę podpisał, ale zgłosił ją potem do TK; przyłączył się do niego RPO). Uznał za niezgodne z Konstytucją przepisy karne dotyczące wypowiedzi na temat zbrodni „ukraińskich nacjonalistów", wskazując, że użyte przez ustawodawcę pojęcia mają niejasne znaczenie. W dalszym ciągu jednak obowiązują przepisy, które przyznają organizacjom pozarządowym prawo do wytaczania powództwa o ochronę dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej lub Narodu Polskiego. Ustawa nadal jest groźna dla lokalnych aktywistów i nauczycieli.

Warto przy okazji przypomnieć, że władze próbowały ścigać dziennikarzy, którzy przygotowali dla TVN reportaż o neonazistach. Musieli się ze swego działania (które dla prokuratury było... promowaniem nazizmu) tłumaczyć. Ostatecznie jednak w listopadzie 2018 r. Prokuratura Krajowa uznała działanie podwładnych za przedwczesne i sprawę zakończyła.

188 Jak pokazała analiza Centrum Badań Nad Uprzedzeniami UW zrobiona na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich, okres zaognionej dyskusji wokół ustawy o IPN był czasem wzmożenia antysemickiego w debacie publicznej. Antysemityzm pojawiał się w wypowiedziach osób publicznych i przekazach medialnych, gdzie wcześniej uprzedzenia antysemickie stanowiły raczej temat tabu. Ustawa, która miała doprowadzić do ograniczenia wadliwych kodów pamięci, doprowadziła do zwiększenia się powszechności ich użycia, https://www.rpo.gov.pl/pl/content/raport-skutki-ustawy-o-ipn; zobacz też relację z panelu o ustawie na II Kongresie Praw Obywatelskich: https://www.rpo.gov.pl/pl/content/panel/sesja-29-kontrowersje-wokół-ustawy-o-ipn-%E2%80%93-lekcja-na-przyszłość-blok-b

8. **Choć Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji ukarała stację TVN za stronnicze, jej zdaniem, sprawozdawanie protestów pod Sejmem na przełomie 2016 i 2017 r., to ostatecznie jej przewodniczący dał się przekonać, że jego rolą jest przede wszystkim zapewnianie wolności wyrażania poglądów.**

W efekcie, także po apelach RPO, przewodniczący 1,5-mln karę odwołał w styczniu 2018 r.

9. **Ludzie stanęli w obronie dewastowanej radiowej Trójki, a piosenka, którą władze stacji próbowały zdjąć z anteny, stała się hitem internetu.**

Co jest do zrobienia?

1. **Trzeba przywrócić konstytucyjny porządek i propagandę zastąpić debatą, w której ludzie się słuchają i próbują zrozumieć.**

O obsadzie stanowisk kierowniczych w mediach publicznych decyduje dziś Rada Mediów Narodowych, niekonstytucyjny twór, który przejął zadania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Jak wskazał w 2016 r. Trybunał Konstytucyjny, jest to rozwiązanie sprzeczne z Konstytucją. Wyrok nie został wykonany (rząd nie będzie mógł zasłaniać się niepamięcią, gdyż dostał w tej sprawie szereg upomnień od RPO).

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji powinna aktywnie stać na straży „wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności dostawców usług medialnych i interesów odbiorców oraz zapewniać otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji" (art. 6 ustawy o radiofonii i telewizji).

2. **Media publiczne wymagają bardzo głębokich zmian.**

Takie praktyki, jak zwalnianie dziennikarzy „niepokornych" (sto kilkadziesiąt osób, przy czym stopniowo czystki zaczynały dotykać także tych, którzy publicznie opowiedzieli się po stronie nowej władzy, ale zrobili to nie dosyć entuzjastycznie), łamanie zasad etyki dziennikarskiej, „czarne listy" w TVP, niejasne zasady współpracy z politykami, wspieranie prorządowych mediów ogromnymi pieniędzmi z budżetu, odcisnęły piętno na wielu ludziach i nie tak szybko odejdą w zapomnienie.

Z drugiej strony fakt, że prosty przekaz „narodowej telewizji" spodobał się tak wielu współobywatelom, powinien być powodem do namysłu, jak rozmawiać o sprawach publicznych. Przekonanie wyrażane u początków III RP, że wystarczy zlikwidować propagandę, by ludzie zaczęli się rozumieć,

okazało się mrzonką. Dziś, w społeczeństwie spolaryzowanym i zamkniętym w bańkach informacyjnych, trzeba dużo większego wysiłku, by stworzyć miejsce dialogu i wymiany opinii (a nie tylko tradycyjnego pouczania). O sprawach trudnych – jak w ostatnich latach dowiedli walczący o wolne sądy prawnicy – można mówić w sposób prosty i zrozumiały. Wymaga to jednak dużej wiedzy i ćwiczeń.

3. **Trzeba też naprawić krzywdy i odbudować standardy dziennikarskie. Nie stanie się to bez aktywności obywateli – radio i telewizja nie naprawią się same, nie zrobią tego też sami politycy.**

Pamiętać trzeba, że zadania mediów publicznych są znane. Zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji mają one:

- kierować się odpowiedzialnością za słowo;
- rzetelnie ukazywać całą różnorodność wydarzeń i zjawisk w kraju i za granicą;
- sprzyjać swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli oraz formowaniu się opinii publicznej;
- umożliwiać obywatelom i ich organizacjom uczestniczenie w życiu publicznym poprzez prezentowanie zróżnicowanych poglądów i stanowisk oraz wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej;
- służyć rozwojowi kultury, nauki i oświaty, ze szczególnym uwzględnieniem polskiego dorobku intelektualnego i artystycznego;
- sprzyjać integracji społecznej, w tym przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu.

4. **Rzeczpospolita winna jest słowo „przepraszam" wszystkim ofiarom szczucia w rządowych mediach – działaczom pozarządowym (program ze „strzałkami" w listopadzie 2016 r.), sędziom piętnowanym z imienia i nazwiska, aktywistom, samorządowcom, politykom i innym rozpoznawanym publicznie osobom atakowanym za to, że krytykują władzę.**

A także całym grupom obywateli, którzy wyłamywali się ze sztucznie narzuconej „jedności narodowej" (kobietom, osobom LGBT, osobom z niepełnosprawnościami, protestującym nauczycielom i lekarzom-rezydentom....).

5. **W Polsce od pięciu lat dziennikarze mają problem z dostępem do informacji, a ministrowie nie chcą nawet odpowiadać na pytania. To musimy zmienić.**

6. **Cenzura, z którą starsze pokolenie rozstało się w 1990 r. (wcześniej każda publikacja musiała mieć zawczasu akceptację Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk), przyjmuje dziś nowe formy.**

Poza instytucjonalną cenzurą media zawsze zmagały się z problemem autocenzury, czyli unikania publikacji niekorzystnych dla tych, którzy dają pieniądze. To zjawisko zyskało na ostrości w ostatnich latach, gdy rynek reklam

się załamał, a finansowanie mediów zostało scentralizowane (budżety reklamowe spółek zależnych od państwa wykorzystywane są przez rządzących do wypływu na rynek mediów). Dzieje się tak na szczeblu centralnym, ale też lokalnym, bo samorządy same wydają gazety zabierając miejsce na rynku wydawcom niezależnym i odcinając mieszkańców od informacji niekorzystnych dla wójta/burmistrza/rady. W 2020 r. opinia publiczna dowiedziała się, że Wirtualna Polska, portal z poważną pozycją na rynku, jest wspierany z funduszy Ministerstwa Sprawiedliwości, i z tego powodu dziennikarze portalu nie mogą krytykować działań resortu.

Władza wpływa na rynek mediów w tak prosty sposób, jak anulowanie prenumeraty periodyków głoszących poglądy inne od oficjalnych – ale też starając się blokować konkretne publikacje wnioskami o zabezpieczenie cywilne (w kilku takich sprawach interweniował RPO, np. kiedy Narodowy Bank Polski próbował wstrzymać publikacje „Gazety Wyborczej" o aferze korupcyjnej w Komisji Nadzoru Finansowego, czy kiedy opisani przez dziennikarza „Polityki" Grzegorza Rzeczkowskiego prokuratorzy próbowali doprowadzić do usunięcia artykułu z sieci).

- **Od 30 lat nie wypracowano standardów wydawania publicznych środków na media w postaci reklam skarbu państwa.** Powinno to być pluralistyczne. Tymczasem kiedy rządzą liberałowie, to reklam nie dostają media konserwatywne – a jak rządzi PiS, od reklam odcięte są media liberalne.

- **Przeciwko dziennikarzom występuje prokuratura.**

  W lutym 2020 r. na platformie Rady Europy został opublikowany alert w sprawie śledztwa wszczętego przez gdańską prokuraturę po tekście Katarzyny Włodkowskiej w „Gazecie Wyborczej" o zabójcy Pawła Adamowicza (wbrew zapewnieniom władz zabójca miał dostęp do kanałów TVP, które prowadziły kampanię nienawiści wobec prezydenta Gdańska). Takie alerty publikowane są w sytuacji, gdy zagrożone jest bezpieczeństwo mediów lub dziennikarzy w jednym z państw członkowskich Rady Europy[189].

- **Zjawiskiem całkowicie nowym są pozwy cywilne kierowane przez TVP wobec osób krytykujących jej działanie.**

  Jedną z takich osób był – co jest absolutnym ewenementem – urzędujący rzecznik praw obywatelskich, który krytykował działania TVP w ramach sprawowanego mandatu.

189 https://www.wirtualnemedia.pl/artykul/rada-europy-opublikowala-alert-ws-prokuratorskiego-dochodzenia-po-tekscie-katarzyny-wlodkowskiej

· **Sposobem na powstrzymywanie dziennikarzy przed niewygodnymi dla władz publikacjami jest też niesławny art. 212 Kodeksu karnego, który przewiduje karę więzienia za pomówienie.**

Artykuł ten ma już prawie ćwierć wieku i choć jest powszechnie krytykowany przez każdą opozycję, to każda władza nie śpieszy się z jego usunięciem. Wręcz przeciwnie – politycy coraz częściej korzystają z możliwości doniesień do prokuratury za niekorzystne o nich artykuły, zamiast sięgać po pozew cywilny. Bo doniesienie ich nic nie kosztuje, a za działania prokuratury płacą podatnicy[190].

Liczba skazań z art. 212 k.k. w ostatnich latach ponownie wzrasta. W 2015 r. z art. 212 §1 skazanych było 157 osób, w 2018 r. aż 221. Z kolei liczba skazań z art. 212 §2 wzrosła z 70 w 2015 r. do 118 w 2018 r.. Obrazuje to trend coraz częstszego uciekania się do sankcji karnej w celu ochrony reputacji[191].

RPO od dawna proponuje, by usunąć ten przepis z kodeksu karnego, a zastąpić go przepisami cywilnymi, które pozwalają szukać zadośćuczynienia od sprawcy pomówienia (przy czym należałoby wyraźnie rozróżnić odpowiedzialność za błąd od świadomego kolportowania nieprawdy – zniesieniu art. 212 powinno towarzyszyć przywrócenie przestępstwa oszczerstwa).

Red. Jacek Żakowski i red. Łukasz Warzecha na spotkaniu poświęconym art. 212 KK w Biurze RPO, 5 marca 2019 r.

190 http://www.einnetwork.org/poland-echr

191 Dane te podają Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Towarzystwo Dziennikarskie oraz Watchdog Polska w stanowisku Komitetu Ministrów Rady Europy ze stanowiskiem dotyczącym wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach o zniesławienie z lutego 2020 r.; https://www.hfhr.pl/dekryminalizacja-znieslawienia-droga-do-wykonania-wyroku-etpc-stanowisko-trzech-organizacji/

- **Problematyczne jest też stosowanie art. 135 kk („kto publicznie znieważa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3").**

  W ostatniej kampanii wyborczej za znieważenie prezydenta ścigany był obywatel, który na wiecu wyborczym w Łowiczu trzymał baner z cytatem „Mamy durnia za prezydenta". Mimo że takie hasła nie zasługują na aprobatę, równie niebezpieczne jest ściganie za nie. Politycy siłą rzeczy muszą mieć grubą skórę, jeśli chodzi o debatę publiczną. Zwrócić trzeba też uwagę na fakt, że prokuratura działa w takich wypadkach wybiórczo. W 2008 r. Trybunał Konstytucyjny miał szansę na to, żeby wyeliminować ten przepis z naszego porządku prawnego, ale tego nie zrobił[192].

7. Trzeba też pamiętać, że możliwości inwigilacji i podsłuchu (*patrz – art. 49 i 51*) wpływają na pracę dziennikarzy.

W takich warunkach trudniej zbiera się informacje niewygodne dla władz. Dlatego bez niezależnej kontroli nad tym, kogo, jak i w jakiej sprawie inwigilują służby, także wolność słowa – a nie tylko prywatność i wolność komunikowania się – jest zagrożona.

8. Ponadto władza może używać różnych sposobów, by uciszać obywateli.

Nowym zjawiskiem, jest legitymowanie przez policję osób, które na publicznych spotkaniach zadają niewygodne pytania premierowi, czy prowadzenie postępowań wobec ludzi, którzy dali wyraz swoim poglądom, ubierając pomniki prezydenta Lecha Kaczyńskiego w koszulki z napisem „KonsTYtucJA".

Osobną kwestią jest wszczynanie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów, którzy publicznie wyrażają sprzeciw wobec „reformy sądów". Swoboda wypowiedzi sędziego jest ograniczana z uwagi na jego obowiązki i status w polskim systemie prawnym. Jednak – jak dowodził RPO, powołując się na standardy europejskie i wyroki Sądu Najwyższego – sędziom przysługuje znacznie szersza swoboda wypowiedzi w sprawach dotyczących kondycji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Karanie za takie wypowiedzi wywołuje efekt mrożący, w efekcie opinia publiczna nie będzie miała szansy poznać stanowiska ludzi, którzy są ekspertami w zakresie wymiaru sprawiedliwości i potrafią ocenić proponowane przez rząd zmiany.

192 https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/65-latek-z-zarzutami-za-zniewazenie-prezydenta-eksperci-ten-przepis-powinien-zostac/dv9zjqb

9. **Jako społeczeństwo na nowo musimy się skonfrontować z pytaniem o granice wolności słowa.**

Nowe technologie zmieniają nasze życie, a my coraz częściej się z tym godzimy, ułatwiając sobie życie w sferze komunikacji, rozrywki, usług publicznych czy transportowych. Teoretycznie możliwości, jakie daje internet, są ogromne: każdy jest tu równy, można łączyć młodych ze starszymi, biednych z bogatymi, Europejczyków z Amerykanami. Ale czy aby na pewno podejmujemy w sieci świadome decyzje? Czy internet naprawdę wygląda tak samo dla każdego z nas? Wiemy przecież, że profilowanie odbiorców treści cyfrowych ma na celu wywieranie na nas wpływu – choćby podejmowanie określonych decyzji konsumenckich – i do tego należy przywyknąć.

Jakub Janiszewski, Marian Turski, Karol Modzelewski (zm. 2019 r.), Danuta Przywara. Panel „Prawa człowieka widziane z perspektywy różnych pokoleń" na I Kongresie Praw Obywatelskich w 2017 r.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

10. Nowe (choć dla ludzi młodych od zawsze istniejące) technologie na nowo definiują relacje państwo-obywatel, a także w innym świetle pokazują problem mowy nienawiści.

Kiedyś zjawisko to traktowane było jako marginalne, dziś jest częścią debaty publicznej. Ponad 95% młodzieży spotyka się z mową nienawiści w internecie[193]. Bardzo niepokojące są sygnały, że jest ono wykorzystywane przez instytucje państwa do realizacji celów politycznych. Mechanizm ten wiąże się z łączeniem kampanii w mediach tradycyjnych z organizowanymi

Marian Turski i rzeczniczka praw obywatelskich VI kadencji Irena Lipowicz rejestrują się na Kongresie Praw Obywatelskich. Rozmawiają ze współautorką tego raportu Anetą Kosz.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

193 https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport Mowa Nienawiści Mowa Pogardy 27.02.2017.pdf

w sieci kampaniami powielania informacji. Rzecznik zwracał też uwagę na coraz częściej pojawiające się w przestrzeni publicznej symbole i treści rasistowskie, faszystowskie, a nawet nazistowskie – odwołujące się wprost do ideologii III Rzeszy.

RPO wielokrotnie zwracał uwagę na potrzebę używania języka wolnego od stereotypów i uprzedzeń. Szczególnie trudna okazała się w tym kontekście kampania profrekwencyjna „Nie świruj – idź na wybory", która – niezamierzenie – stygmatyzowała osoby chorujące psychicznie. Działacz opozycji demokratycznej Władysław Frasyniuk podczas jednego ze zgromadzeń obrażał wyborców Prawa i Sprawiedliwości. I choć nie da się tego nazwać mową nienawiści, to nie można się godzić na wypowiedzi, które poprzez treść lub formę wywołują u odbiorców uczucia wrogości czy nienawiści.

11. Platformy internetowe takie jak Facebook, YouTube czy Twitter w coraz większym stopniu kontrolują to, co można zobaczyć i powiedzieć w sieci.

Algorytmy śledzą aktywność użytkowników, a filtry i moderatorzy – reagują na naruszenia regulaminów. Robią to po to, żeby walczyć ze szkodliwymi treściami. Zdarza się jednak – wskazuje Fundacja Panoptykon – że usuwane są legalne i pożyteczne materiały, np. zdjęcia z reportaży wojennych, fotografie historyczne, publikacje dokumentujące brutalność policji, dzieła sztuki czy satyra. Takie nieuzasadnione, nadmierne usuwanie treści na podstawie wewnętrznych regulacji platform nazywane jest prywatną cenzurą. Jednostka bywa wobec takich blokad bezradna. Nasze państwo podejmuje już pierwsze kroki, by nas w takich sporach wesprzeć – na portalu gov.pl[194] można szukać wsparcia w sporze z portalem społecznościowym.

Jednak treści są blokowane nie tylko przez algorytmy: w portalach społecznościowych na profilach organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne blokowane są arbitralnie krytyczne opinie użytkowników (robi to np. Policja, co zapisała sobie w regulaminie prowadzenia profili internetowych). To ograniczenie dostępu do informacji, a co za tym idzie wolności słowa[195].

194 https://www.gov.pl/web/gov/odwolaj-sie-od-decyzji-portalu

195 https://www.hfhr.pl/blokada-uzytkownika-na-wyznaczonym-forum-publicznym-przekroczeniem-uprawnien-funkcjonariusza-publicznego-hfpc-sklada-opinie-przyjaciela-sadu/

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.

Wydanie obywatela wymiarowi sprawiedliwości innego kraju jest możliwe tylko w warunkach pełnego zaufania do niezawisłości tamtego sądu. Mianem ekstradycji określa się także przekazanie na podstawie Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA) i przekazanie na podstawie Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (ten artykuł Konstytucji został doprecyzowany w 2006 r.).

Nawet w ramach Unii Europejskiej mogą być problemy z niezawisłością procedury – i nie, nie będzie tu mowy o problemach polskich sądów. Ale np. RPO kwestionował ekstradycję Polki (z podwójnym, polskim i greckim obywatelstwem) do Grecji w sprawach podatkowych, bowiem nakaz aresztowania wydała prokuratura grecka, a polski sąd podejmując decyzję o ekstradycji, nie sprawdził, czy w tym wypadku prokuratura miała status organu sądowego, bo nie zawsze tak jest.

Ten artykuł Konstytucji może nam więc uświadomić, że niezawisłość sędziowska i niezależność wymiaru sprawiedliwości od władzy wykonawczej nigdzie nie jest dana raz na zawsze – mamy obowiązek pytać się o to nie tylko w Polsce, ale także naszych partnerów.

ART. 56

Prawo do azylu oraz status uchodźcy

Polska prawa uchodźców wpisała w ustawę zasadniczą. To wyraz szczególnej troski o tych, którzy mimo braku naszego obywatelstwa znajdują się pod władzą Rzeczypospolitej.

Konstytucja odwołuje się do doświadczenia Polaków, którzy byli uchodźcami i szukali schronienia w innych krajach. Kiedy powstawał ten artykuł, Polska była jeszcze krajem na peryferiach, który – choć niezamożny – nie uchylał się przed pomocą potrzebującym. Od tego czasu Rzeczpospolita stała się dla wielu częścią bogatego Zachodu i bezpiecznej Północy. Stała się też państwem granicznym Unii Europejskiej i bramą do strefy Schengen. Niezależnie od naszego postrzegania stanu gospodarki, polityki, wsparcia socjalnego ze strony państwa, dla osób spoza Europy Polska jest ziemią obiecaną. To miejsce gwarantujące normalne i bezpieczne życie.

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.

Polska po 1989 r. była schronieniem dla wielu. Przyjęła w latach 90. kilkadziesiąt tysięcy Czeczenów uciekających przed wojną. Przyjmowała Somalijczyków, Gruzinów, Białorusinów, Syryjczyków. Punktem zwrotnym stał się dopiero rok 2015, kiedy temat uchodźców wykorzystano w kampanii wyborczej jako narzędzie polaryzacji politycznej. Po zmasowanej akcji propagandowej i straszeniu, że uchodźcy sprowadzają choroby, jesienią 2015 r. aż 70% Polaków opowiedziało się przeciw przyjmowaniu uchodźców (jeszcze wiosną przeciw było 25%[196]).

Ludzie uciekający z Syrii i krajów Globalnego Południa przed wojną, suszą i biedą, ryzykowali życie, przeprawiając się przez Morze Śródziemne do Włoch i Grecji; potem żyli w strasznych warunkach w obozach przejściowych. Wtedy wszystkie kraje unijne zgodziły się podzielić obowiązkiem pomocy i przenosić uciekinierów do siebie (po uprzednim dokładnym sprawdzeniu każdego pod kątem bezpieczeństwa). Każdy kraj mógł decydować, kogo chce przyjąć. Polska nie przyjęła nikogo. Za to tamtej jesieni zaczęły się w naszym kraju mnożyć ataki na cudzoziemców i osoby „wyglądające nie jak Polacy".

Przeciwdziałanie temu było jednym z pierwszych zadań RPO: spotykał się z ofiarami napaści, pilnował wyjaśniania spraw przez policję i prokuraturę, inicjował rozmowy pozwalające ludziom lepiej się zrozumieć. Jednym z takich wydarzeń było zorganizowane w styczniu 2016 r. w Poznaniu spotkanie, w którym wziął udział abp Stanisław Gądecki. W obecności przedstawicieli migrantów i cudzoziemców mieszkających od lat w Polsce, a także organizacji pozarządowych i władz Poznania, arcybiskup zapewniał, że Polska nie jest krajem ksenofobicznym i nie do pomyślenia jest, by chrześcijanie odmówili pomocy potrzebującym[197].

196 Patrz: CBOS, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_087_18.PDF

197 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/relacja-rzecznika-adama-bodnara-z-poznania-spotkalem-wielkoduszna-wielkopolske

POLSKA NAPIĘTNOWANA ZA BRAK SOLIDARNOŚCI

Tamte wysiłki Kościoła i obywateli na niewiele się zdały. Nie powstał też promowany przez Kościół katolicki „korytarz uchodźczy". Małym pocieszeniem jest to, że aktów przemocy jest ostatnio mniej, a świadomość, że nasza gospodarka nie poradzi sobie bez pomocy migrantów zarobkowych, rośnie. To zbyt mało, zwłaszcza w kontekście wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który 2 kwietnia 2020 r. napiętnował za brak solidarności (!) Polskę wraz z Węgrami i Czechami (które jednak przyjęły 12 osób). Wyrok, wydany po skardze Komisji Europejskiej, ma przede wszystkim znaczenie moralne i jest wykładnią unijnego prawa: ochrona bezpieczeństwa wewnętrznego nie może być pretekstem dla nielojalności wobec prawa i braku solidarności z innymi państwami Unii[198]. To jest kontekst, w którym musimy rozpatrywać poszanowanie prawa do azylu i ochrony w Rzeczypospolitej.

BYŁEM TORTUROWANY...

Miejscem, gdzie prawo to powinno być realizowane w praktyce, jest dworzec kolejowy w Terespolu. Migawek stamtąd nie ma w naszej telewizji.

Ze względu na bezwizowy ruch Białorusi z Rosją, ci, którym udało się przedostać do Rosji, uciekają do Unii Europejskiej właśnie przez przejście Brześć-Terespol. Nadal największą grupę cudzoziemców poszukujących ochrony przed prześladowaniami stanowią Czeczeni. O ochronę ubiegają się też Ukraińcy oraz obywatele Tadżykistanu, Armenii, Białorusi czy Gruzji. Wielu szuka lepszego życia, wielu ma za sobą dramatyczne przejścia, doświadczyło gwałtów, tortur i przemocy. Jeśli staną na polskim przejściu i powiedzą „chcę ubiegać się o ochronę międzynarodową w Polsce", powinni zostać wpuszczeni. Tak stanowi polskie prawo. Sprawdzenie tego, czy przedstawiona na przejściu granicznym historia jest prawdziwa, ma nastąpić później, bo nie jest to zadanie Straży Granicznej.

Rzeczywistość jest jednak inna. Widać to ze skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich i z obserwacji, jakie pracownicy Biura RPO robili na miejscu.

POCIĄG Z BRZEŚCIA

Pociąg z Brześcia do Terespola, którym mogą dojechać do granicy osoby bez wizy do Polski, rusza codziennie wcześnie rano. Kiedy zatrzymuje się na dworcu w Terespolu, pierwszeństwo mają osoby z ważną kartą pobytu lub wizą. Jadą na zakupy, na studia, do pracy. Odprawiani są sprawnie. Dopiero gdy opuszczą budynek dworca, z pociągu mogą wyjść podróżujący bez wizy.

Większość z nich to rodziny z małymi dziećmi. Jeszcze w 2016 r. z jednego pociągu wysiadało każdego ranka około pięciuset osób, dziś około stu.

198 Ewa Siedlecka, *Wyrok TSUE: Nielojalne Polska, Czechy i Węgry*, „Polityka", 2 kwietnia 2020 r., https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1951300,1,wyrok-tsue-nielojalne-polska-czechy-i-wegry.read?

Idą przejściem podziemnym do budynku zajmowanego przez Straż Graniczną, gdzie w wielkiej hali czekają na rozmowę z funkcjonariuszem. Rozmowy prowadzone są w języku rosyjskim z udziałem całej podróżującej rodziny. Jeszcze do niedawna wszystko odbywało się w obecności pozostałych pasażerów pociągu. Trudno było wówczas opowiadać o prześladowaniach czy krzywdach doświadczanych w kraju pochodzenia.

Na podstawie obserwowanych przez pracowników Biura RPO rozmów trudno jednoznacznie określić, co decyduje o przyznaniu prawa do złożenia wniosku o przyznanie statusu uchodźcy. Pytania zadawane przez strażnika dotyczą głównie celu przyjazdu. Część ludzi opowiada wówczas o torturach, pokazuje dokumenty lekarskie, ślady pobicia. A mimo to zdarza się, że zostają odprawieni. Podczas rozmowy funkcjonariusz polskiej Straży Granicznej robi notatkę – po polsku. Cudzoziemiec nie rozumie jej treści, nie wie, czy jest zgodna z tym, co powiedział.

Niejednokrotnie w rozmowie padają pytania dotyczące chęci podjęcia w Polsce pracy, co przez część funkcjonariuszy jest interpretowane jako dowód na przyjazd w celach zarobkowych. Np. rozmowa, w której człowiek opowiada, że był bity, chce pomocy, a w Europie ma gdzieś krewnych, może zostać zapisana jako „wjazd z zamiarem dołączenia do rodziny" – a to nie uprawnia do ochrony w Polsce. Kobieta może opowiedzieć o gwałcie i o tym, że potrzebuje pomocy medycznej – a zostanie to zapisane jako „wjazd w celach leczniczych" (prawo do ochrony nie przysługuje).

WINDA DO NIEBA

Kiedy na dworcu w Terespolu wszyscy przedstawią już swoje historie, część nazwisk zostaje wyczytana: te osoby pojadą windą na pierwsze piętro. To znaczy, że Polska przyjmie ich wnioski o ochronę międzynarodową. Ci, którzy nie trafili do windy – którą sami cudzoziemcy nazywają „windą do nieba" – są prowadzeni z powrotem na peron do pociągu, który wraca do Brześcia. Otrzymują decyzje o odmowie wjazdu na teren Rzeczypospolitej. Bez szczegółowego uzasadnienia. Wiele z tych osób za kilka dni ponowi próbę wjazdu. Część będzie koczować w Brześciu, czekając na łut szczęścia.

O zaproszeniu do windy, decyduje tylko i wyłącznie notatka strażnika granicznego.

Nie można oczywiście stwierdzić, że każdego dnia na granicy uniemożliwia się wjazd kilkuset uchodźcom. Nie wszyscy zawracani do Brześcia są ofiarami prześladowań. Ale nie jest też prawdą, że respektujemy nakaz Konstytucji, by każdemu potrzebującemu udzielić gwarantowanej mu ochrony.

POLSKIE NIEBO

Sytuacja osób, którym udało się „wejść do windy", a zatem zyskać szansę na złożenie wniosku o przyznanie statusu uchodźcy, jest oczywiście znaczenie lepsza niż zawróconych z granicy, ale wciąż daleka od nieba. Według

przepisów postępowanie o nadanie statusu uchodźcy powinno trwać do sześciu miesięcy, w praktyce może trwać latami. Szczęście w nieszczęściu, że po tych sześciu miesiącach osoba, która ubiega się o przyznanie statusu uchodźcy, może – jeżeli przedłużenie postępowania nie wynika z jej winy – zacząć legalnie pracować. Jeśli migrant nie mieszka w tym czasie w ośrodku dla cudzoziemców, może również wnioskować do Urzędu ds. Cudzoziemców o środki na samodzielne utrzymanie. Świadczenia nie są wysokie, bo dla czteroosobowej i większej rodziny jest to około 375 zł miesięcznie na osobę. Musi to wystarczyć na wynajęcie mieszkania i pełne utrzymanie, przy czym należy pamiętać, że wielu cudzoziemców nie przywozi ze sobą żadnych rzeczy ani oszczędności. Sytuacja w ośrodkach dla cudzoziemców bywa niewiele lepsza. Cudzoziemcy pochodzący z różnych kultur, mający inne zwyczaje, często po bardzo traumatycznych doświadczeniach, dzielą ze sobą mocno ograniczoną przestrzeń.

Ponieważ sytuacja na przejściu w Terespolu nie przyciąga uwagi opinii publicznej, zapomniano o nim także w rozporządzeniach dotyczących koronawirusa. MSWiA ograniczając 13 marca 2020 r. ruch na granicach, nie wymieniło wśród uprawnionych do wjazdu do Polski tych, którzy ubiegają się o ochronę międzynarodową. W taki sposób faktycznie Polska zawiesiła na czas pandemii stosowanie Konwencji o statusie uchodźców.

Co się udało?

1. Mamy dobre prawo, według którego każda osoba, która zgłosi fakt prześladowania, powinna móc złożyć w Polsce wniosek o ochronę międzynarodową.

Mimo prób zmian regulacji, w tym międzynarodowych, w Polsce obowiązuje prawo, które powinno umożliwiać cudzoziemcom zgłaszającym potrzebę ochrony przed prześladowaniem ze strony swojego państwa wjazd na teren Polski. Powinni oni trafić następnie do ośrodka dla cudzoziemców, gdzie odpowiada za nich już nie Straż Graniczna, ale Urząd do spraw Cudzoziemców.

2. Sytuacja cudzoziemców w Terespolu staje się powoli tematem debaty publicznej, monitorują ją również liczne organizacje pozarządowe.

To dzięki RPO i tym organizacjom znane są przypadki, gdy szczegółowa dokumentacja medyczna poświadczająca tortury nie wystarczyła do przyjęcia wniosku o ochronę międzynarodową (bo w notatce strażnika granicznego nie było mowy o torturach), albo gdy odmówiono możliwości wnioskowania o ochronę dziecku z raną postrzałową (zostało zawrócone do Brześcia).

3. **Po interwencji RPO zmieniły się warunki przeprowadzania rozmów z cudzoziemcami w Terespolu.**

Odbywają się w osobnym pomieszczeniu, za przepierzeniami. Nadal w rozmowach biorą udział całe rodziny, co przyspiesza procedurę, ale nie daje gwarancji pełnej prywatności. A przecież każda z osób podchodzących do stolika może mieć swoją historię, której nie powinni usłyszeć inni.

4. **Nie wprowadzono katalogu krajów bezpiecznych.**

Zarzucone zostały plany takiego doprecyzowania przepisów, które uznałyby np. Białoruś za kraj bezpieczny – co pozwoliłoby Polsce odsyłać każdego cudzoziemca ubiegającego się o pomoc w naszym kraju pod pretekstem, że równie dobrze zaopiekują się nim na Białorusi (RPO alarmował, jak groźne mogą być konsekwencje takiego podejścia).

Co jest do zrobienia?

Światowy kryzys migracyjny do tej pory Polskę omijał. Nie oznacza to jednak, że nie mamy problemów z poszanowaniem praw cudzoziemców. Terespol to przykład naszego muru granicznego, polskiego kryzysu migracyjnego.

1. **Musimy zmienić praktykę arbitralnych decyzji na granicy.**

Dopóki będzie się zdarzać, że osoba zgłaszająca prześladowanie nie będzie mogła złożyć wniosku o ochronę międzynarodową w Polsce, prawo nie będzie działać.

2. **Potrzebne są obowiązkowe protokoły rozmów funkcjonariuszy SG z cudzoziemcami.**

Protokoły te powinny być czytane i potwierdzane przez cudzoziemców. Jednym z obowiązkowych pytań w czasie rozmów powinno być: „Czy był/a Pan/Pani ofiarą prześladowań". RPO zwracał uwagę, że taka procedura funkcjonowała w czasie wizytacji pracowników jego Biura na drogowym przejściu w Medyce, między Polską a Ukrainą.

3. **Trzeba wyjaśniać wszystkie przejawy przemocy i mowy nienawiści wobec uchodźców.**

Nie chodzi tylko o akty bandytyzmu, ale i takie przypadki jak antyuchodźczy spot w kampanii samorządowej 2018 r. komitetu kandydata na prezydenta

Warszawy Patryka Jakiego (warszawska Prokuratura Okręgowa na początku odmówiła wszczęcia postępowania w tej sprawie, potem umorzyła je. Po zażaleniach RPO sprawa trafiła ponownie do tej prokuratury), czy sprawę z 2017 r. symbolicznych wyroków śmierci dla 11 prezydentów miast, którzy podpisali deklarację o współdziałaniu w dziedzinie migracji (postępowanie przeciągane przez prokuraturę, mimo ponagleń ze strony zainteresowanych i RPO. Jedną z osób w taki sposób symbolicznie uśmierconych był zamordowany później prezydent Gdańska Paweł Adamowicz).

4. Trzeba przeciwstawiać się nieuczciwej argumentacji dotyczącej uchodźców.

Musimy się przygotować na migracyjne konsekwencje zmian/katastrofy klimatycznej.

Na znaczenie otwartej debaty wskazywali uczestnicy Kongresu Praw Obywatelskich w 2017 r. „Jeśli ktoś powie: «Nie możemy przyjąć uchodźców, bo nasze dzieci i kobiety ucierpią», odpowiedzią jest «Skoro stawiasz się w pozycji rycerza, to wiedz, że to właśnie kobiety i dzieci najbardziej cierpią wśród uchodźców». Jeśli ktoś powie «Nie będę płacić ze swojej emerytury na uchodźców», zauważ, że roczny koszt przyjęcia 7 tys. uchodźców w przeliczeniu na jednego obywatela to 1,18 zł" – mówili uczestnicy debaty.

Nie ma co udawać, że problem uchodźców nie jest wyzwaniem dla Polski. Ale to są problemy, które można i należy rozwiązywać – taki był główny wniosek z tamtej dyskusji.

Bez tych wszystkich zmian art. 56 Konstytucji nie będzie przestrzegany. Pamiętajmy też, że zamknięcie granicy z Białorusią w czasie pandemii praktycznie pozbawiło uchodźców możliwości składania wniosków o ochronę międzynarodową w Polsce.

ART. 57

Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń

Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.

Kiedy pracowałyśmy nad raportem, wolność zgromadzeń w Polsce była mocno ograniczona. Została zawieszona rozporządzeniem rządu z powodu pandemii, nie wiadomo na jak długo. Osoby korzystające z konstytucyjnego i ustawowego prawa były legitymowane i karane. Kary sanitarne za udział w zgromadzeniu (czyli w pięknym języku naszych czasów „za niezachowanie odległości 2 m") wynosiły nawet 10 tys. zł. Zgromadzenia organizowane lub popierane przez rządzących były uprzywilejowane – tu policja ani służby sanitarne nie interweniowały. Z końcem maja 2020 r. rząd dopuścił jednak zgromadzenia do 150 osób. A kiedy ponownie ruszyła kampania wyborcza, zgromadzenia odbywały się już z naruszeniem reżimu sanitarnego, ludzie stali obok siebie, bez maseczek.

Zgromadzenia znalazły się jakby poza prawem. Ale społeczny opór doprowadził do stopniowego luzowania ograniczeń.

Realizacja gwarantowanej prawem wolności zgromadzeń jest warunkiem istnienia społeczeństwa demokratycznego. To dlatego Konstytucja chroni je, a dodatkowym zabezpieczeniem są umowy międzynarodowe – w tym ratyfikowana przez Polskę Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W świetle standardów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) każdej osobie przysługuje prawo do pokojowych zgromadzeń i demonstracji, zaś wszelkie ograniczenia będą przewidziane przez prawo i spójne ze standardami międzynarodowymi.

Kiedy władza (zresztą w trakcie procesu wyborczego) zakazała zgromadzeń, wielu ludzi rozumiało, co traci. Od 2015 r., kiedy pole do debaty publicznej w parlamencie i w mediach kurczyło się, udział w zgromadzeniu stał się jedynym sposobem na wyrażenie swoich poglądów. Ale zmiany dotyczące zgromadzeń nie nastąpiły dopiero w 2020 r. Tendencja do nakładania ograniczeń była widoczna w Polsce od lat. Np. w 2012 r. rządzący próbowali m.in. ograniczyć możliwość organizowania dwóch zgromadzeń obok siebie – Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak w 2014 r., że jest to rozwiązanie niekonstytucyjne.

ZGROMADZENIA CYKLICZNE LEPSZE NIŻ INNE

W 2016 r. wolność zgromadzeń została ograniczona w sposób, jaki wcześniej nie przychodził nikomu do głowy. Chodzi o instytucję zgromadzeń cyklicznych, które zyskują pierwszeństwo przed innymi na trzy lata od zgłoszenia i są chronione przed kontrmanifestacjami (przepis ten był wprowadzony z myślą o uczestnikach i uczestniczkach tzw. miesięcznic smoleńskich, ale skorzystali z niego także organizatorzy Marszu Niepodległości – uniemożliwiając choćby w 2018 r. prezydentowi Andrzejowi Dudzie organizację państwowej manifestacji w stulecie odzyskania przez Polskę niepodległości). By nikt nie groził cyklicznym zgromadzeniom, od 2018 r. zaczęło się ogradzanie całych połaci Warszawy, policja legitymowała pokojowo manifestujących oraz stosowała wobec nich środki przymusu bezpośredniego, zarzucając im m.in. zakłócanie spokoju i porządku publicznego lub zakłócanie legalnego zgromadzenia (jeden z tak demonstrujących obywateli miał sprawę za zakłócanie porządku poprzez… wznoszenie okrzyków „Lech Wałęsa").

ZAKAZY „DLA WASZEGO DOBRA"

Nowym zjawiskiem były decyzje władz lokalnych zakazujące zgromadzenia ze względu na niebezpieczeństwo ze strony kontrmanifestantów. W Lublinie, Kielcach, Gnieźnie, Rzeszowie, Nowym Sączu, Gorzowie Wielkopolskim dotyczyło to marszów równości, w Warszawie i Wrocławiu – marszów niepodległości. Decyzje te były jednak zaskarżane przez organizatorów i w niektórych przypadkach przez RPO, w wyniku czego ukształtowała się jasna linia orzecznicza: władza ma obowiązek umożliwić obywatelom korzystanie z tego konstytucyjnego prawa. Jeśli wiąże się to z zagrożeniami, to władza ma obowiązek im przeciwdziałać, ale nie kosztem wolności zgromadzeń. Zwłaszcza, jeśli celem zgromadzenia jest promowanie równego traktowania, jak w przypadku Marszów Równości. Sądy uchylające zakazy Marszów podkreślały, że cel zgromadzenia ma znaczenie dla oceny zasadności jego zakazu.

OBRONA PUSZCZY

Uczestnicy spontanicznych manifestacji w Puszczy Białowieskiej byli karani przez policję i straż leśną mandatami, kierowano wobec nich wnioski do sądów. Te często uniewinniały demonstrantów – stosując bezpośrednio Konstytucję zaznaczały, że działania uczestników manifestacji stanowiły realizację wolności zgromadzeń i wolności słowa. Część spraw upadła po tym, jak Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zakazał w 2018 r. wycinki Puszczy, pośrednio przyznając rację protestującym[199].

SZYKANOWANIE OBYWATELI

Nowym zjawiskiem była „wybiórczość" interwencji policji. W Radomiu i w Warszawie policja niedostatecznie chroniła manifestujących obywateli przed agresją ze strony prezentujących przeciwne poglądy. Przykładem jest sprawa „Kobiet z Mostu", które 11 listopada 2017 r. stanęły na drodze Marszu Niepodległości z transparentem „Faszyzm stop". Były bite i opluwane, jednak to one, a nie agresorzy, zostały ukarane mandatami. Postawiono im także zarzut „przeszkadzania w legalnym zgromadzeniu publicznym" (sprawa zakończyła się uniewinnieniem – w 2019 r.). Sprawy dotyczące zgromadzeń i demonstracji bywały rozstrzygane w trybie nakazowym (czyli bez rozprawy), tylko na postawie policyjnych notatek. Według danych zebranych w ramach prowadzonego przez Ruch Obywateli RP programu „ObyPomoc", na koniec stycznia 2020 r.:

- wydano w tego typu sprawach 192 wyroki nakazowe obejmujące 537 osób;
- monitorowanych jest ok. 300 spraw, spośród których w 166 wydano rozstrzygnięcia obejmujące 677 osób;
- w 143 przypadkach (598 osób) sprawę umorzono lub stwierdzono brak winy obwinionych.

Zmiany prawa – i konsekwencje w życiu obywateli – były w 2018 r. przedmiotem obszernego raportu RPO. **Podkreślał w nim, że choć nikt nie mógł wtedy twierdzić, że państwo polskie równie opresyjnie traktuje swoich obywateli jak państwo komunistyczne (PRL),** to widać próby tłumienia aktywności obywateli i zniechęcania ich do udziału w zgromadzeniach. A to musi spotkać się ze stanowczym sprzeciwem Rzecznika Praw Obywatelskich – organu stojącego na straży konstytucyjnych praw i wolności w Rzeczypospolitej.

199 Trzeba w tym miejscu podkreślić działania Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, która m.in. doprowadziła do korzystnych orzeczeń sądowych na rzecz uczestników manifestacji organizowanych w trybie uproszczonym. Zasadnicze nieprawidłowości w zakresie działania organów państwa czy policji przedstawiają zaś raporty Amnesty International, czy Obywateli RP z odbywanych zgromadzeń publicznych na terenie Polski.

Co się udało?

1. **Największym sukcesem mijającego pięciolecia jest upowszechnienie prawa do uczestnictwa w zgromadzeniach; zgromadzeń jest więcej i są bardziej liczne.**

   Bywały organizowane w jednym miejscu, ale także w wielu miejscach na raz. Co więcej, z prawa do zgromadzenia korzystali obywatele różnych opcji politycznych, w różnych sprawach – ogólnopolskich i lokalnych.

2. **Masowe manifestacje mogą być ważnym argumentem dla władz.**

   Przykładem jest porzucenie pomysłu zaostrzenia ustawy antyaborcyjnej w 2016 r., czy weto prezydenta w sprawie jednej z ustaw sądowych w 2017 r. Obywatele korzystający z wolności zgromadzeń dali też swoją aktywnością mandat do działania instytucjom europejskim.

3. **Silny opór społeczny może też doprowadzić do złagodzenia restrykcji dotyczących samego prawa zgromadzeń.**

   W taki sposób zluzowane zostały ograniczenia wprowadzone na czas pandemii i zastąpione wskazaniami dotyczącymi zachowania ograniczeń sanitarnych. Jednocześnie uparte interwencje RPO w sprawie demonstracji odbywających się w maju 2020 r., w tym zgromadzeń organizowanych przez przedsiębiorców, doprowadziły do zmiany zachowań policji i sanepidu (np. policja z Bydgoszczy pochwaliła się Rzecznikowi, że choć legitymowała obywateli, to wcale nie kierowała ich spraw do sanepidu. Sanepid zaś zaczął się wycofywać z drakońskich kar pieniężnych dla uczestników zgromadzeń).

4. **Nowym i ważnym zjawiskiem jest aktywność młodego pokolenia, ludzi urodzonych na przełomie wieku.**

   To oni zaangażowali się w obronę środowiska i klimatu.

5. **Powszechność Parad Równości – organizowanych nie tylko w dużych miastach, ale także w mniejszych – ułatwia oswojenie się z myślą, że osoby nieheteronormatywne mieszkają wśród nas i mają prawo do równego traktowania.**

6. **Wreszcie mamy co najmniej jeden przykład na to, jak poważne potraktowanie uczestników zgromadzenia może przyczynić się do poprawy lokalnych polityk miejskich.**

   Chodzi o Wrocław i Marsz Niepodległości (więcej o tym dalej).

7. **Ponieważ umiemy korzystać z prawa do pokojowych zgromadzeń, rośnie też inna aktywność obywatelska – organizowanie się do wspólnego działania – *o czym będzie mowa przy okazji kolejnego artykułu Konstytucji.***

Co jest do zrobienia?

1. **Musimy odzyskać konstytucyjne prawo do organizowania pokojowych zgromadzeń. Do czerwca 2020 r. to się nie udało.**

2. **Trzeba poprawić ustawę Prawo o zgromadzeniach i przywrócić stan sprzed nowelizacji w 2016 r. Dodatkowe uprzywilejowanie zgromadzeń cyklicznych powinno zniknąć.**

3. **Zadaniem policji i urzędników (państwowych i samorządowych) ma być zapewnienie ludziom warunków do demonstrowania.**

4. **Ogromnie ważne jest bezwzględne trzymanie się procedur przez władze samorządowe.**

Stało się to jasne w czasie pandemii, kiedy prawo do zgromadzeń zostało zawieszone w sposób budzący wiele wątpliwości prawnych. Obywatele, powołując się na swe konstytucyjne prawa i wolności, zgłaszali np. w Warszawie zamiar organizacji zgromadzenia. Miasto jednak, powołując się na ustawę, po prostu tych wniosków nie rozpatrywało. Tymczasem – jak podkreślał RPO – powinno było wydać decyzje odmowne. Decyzja podlega bowiem ocenie sądu administracyjnego, co jest sposobem na wyjaśnienie wątpliwości. Jeśli decyzji nie ma, sąd może tylko – jak to było w przypadku zgromadzeń w Warszawie w maju 2020 r. – stwierdzić naruszenie wolności obywatelskich. Nie może zmienić sytuacji prawnej organizujących zgromadzenie obywateli.

5. **Policja jest zobowiązana chronić wszystkich uczestników pokojowych manifestacji i kontrmanifestacji, niezależnie od wyrażanych poglądów.**

Ma dbać, aby w trakcie demonstracji i bezpośrednio po niej nie dochodziło do aktów przemocy. Musi reagować na prezentowane przez uczestników treści naruszające przepisy karne (dotyczące nawoływania do nienawiści, znieważające – ze względu na pochodzenie narodowe czy etniczne, religię).

6. **Prawo od ochrony przysługuje jedynie pokojowym manifestacjom, których uczestnicy szanują prawa i wolności innych.**

7. Ważna jest edukacja obywatelska – nie tylko w zakresie przysługujących nam praw w kontakcie z policją. Musimy też nauczyć się zachowywać w sytuacji kryzysowej, pełnej napięcia i brać pod uwagę to, że również policjanci są w stresie (postulował to już I Kongres Praw Obywatelskich).

8. Wyjaśnienia wymagają wszystkie przypadki inwigilowania organizatorów demonstracji (*sprawę szerzej opisano przy okazji art. 47 Konstytucji*).

9. Policja i prokuratura muszą przestać nękać uczestników legalnych zgromadzeń, zgromadzeń spontanicznych i kontrmanifestacji tylko dlatego, że wyrażają sprzeciw i krytykę wobec polityki władz.

10. Specjalnej uwagi wymagają prawa do zgromadzeń ludzi młodych. Dziś zgłosić zgromadzenie może tylko osoba pełnoletnia. Podobnie jak w przypadku zakładania stowarzyszeń warto obniżyć ten wiek.

Znaczenie społeczne i reakcje na Marsz Polski Niepodległej we Wrocławiu 11 listopada 2018 r.

Raport na zamówienie wrocławskiej Rady Społecznej RPO

> Raport powstał w 2019 r. na podstawie rozmów z aktywistami, członkami ugrupowań radykalnie prawicowych, przedstawicielami mniejszości, samorządowcami, kibicami, liderami biznesu. O to, by go zrobić, wystąpiła wrocławska Rada Społeczna przy RPO[200].

Autorzy – dr Łukasz Jurczyszyn z Centrum Interwencji Socjologicznych Collegium Civitas oraz Andrzej Stefański z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich – stwierdzili w nim, że wrocławski Marsz Polski Niepodległej z 11 listopada 2018 r. – mimo lokalnej specyfiki – jest symptomem szerszego i znaczącego zjawiska.

Stolica Dolnego Śląska jest drugim po Warszawie ośrodkiem organizacyjnym marszów z okazji 11 listopada. Wrocław, postrzegany jako miasto wielokulturowe, tolerancyjne i atrakcyjne dla turystów i międzynarodowego biznesu, musi zmierzyć się z Marszem jako społeczną inicjatywą odbiegającą od promowanego wizerunku miasta.

1. Trzon Marszu stanowią osoby dojeżdżające z podwrocławskich miejscowości. Tam struktura etniczna jest jednorodna, nie ma też działań pozwalających na oswajanie wielokulturowości. Tymczasem w samym

200 W tej kadencji rady powstały w Warszawie oraz w każdym z miast, gdzie RPO ma instytucjonalnego pełnomocnika: w Gdańsku, Katowicach i Wrocławiu. Grupują aktywnych obywateli, naukowców i twórców, dla których ważne jest to, co dzieje się w kraju i w ich mieście.

Wrocław zawdzięcza swój rozwój także okolicznym miejscowościom, ale zmienia się szybciej niż one. To rodzi napięcia.

Wrocławiu mieszka coraz więcej cudzoziemców. Ukraińcy i Koreańczycy we Wrocławskiej Strefie Ekonomicznej, gdzie powstały nowe miejsca pracy dla podwrocławskich gmin, należą do kadry zarządzającej. Dla osób o niższym statusie społecznym i finansowym Marsz jest okazją, żeby odzyskać miasto choć na jeden dzień.

2. Kolejną silną grupą uczestników Marszu są kibice Klubu Śląsk Wrocław.

3. We wrocławskim Marszu biorą udział także przedstawiciele umiarkowanie prawicowych środowisk, którzy chcą świętować godnie 11 listopada. Organizowana w mieście Radosna Parada jest dla nich „pajacowaniem".

Rekomendacje

To te napięcia są – zdaniem autorów raportu – źródłem agresji, która potem objawia się tak dramatycznymi zdarzeniami jak pobicie dr. Przemysława Witkowskiego czy spalenie kukły symbolizującej Żyda. To ich efektem jest odczuwalny wzrost hejtu w internecie, który – w połączeniu ze sprzyjającą atmosferą polityczną – może doprowadzić do sytuacji bardzo niebezpiecznych.

Jak wykorzystać wnioski z raportu RPO o Marszu Niepodległości we Wrocławiu? Debata w czasie III Kongresu Praw Obywatelskich, grudzień 2019 r.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

Autorzy raportu podkreślają wagę działań edukacyjnych oraz dialogu. Zmiany powinny być wprowadzone w życie jak najszybciej, zaczynając od samego języka i podejścia do uczestników Marszu i ich potrzeb, kończąc na konieczności zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

A. Poziom miejski Wrocławia

Programy antydyskryminacyjne powinny w większym stopniu uwzględniać, że ich odbiorcami są też osoby reprezentujące niekoniecznie otwarte podejście do innych kultur czy religii.

Trzeba podjąć współpracę z władzami województwa samorządowego i okolicznymi miejscowościami – Strzegocinem, Świdnicą, Dzierżoniowem, Brzegiem, Oleśnicą, Legnicą.

Miasto powinno wypracować skuteczny sposób komunikowania się i współpracy z nieformalnymi grupami i organizacjami patriotyczno-narodowymi.

Trzeba szkolić urzędników miejskich, a także włączyć do współpracy przedstawicieli średnich i dużych korporacji międzynarodowych zatrudniających cudzoziemców. Większą wagę trzeba przykładać do działań pełnomocnika ds. społeczności ukraińskiej.

B. Poziom rządowy

W podstawach programowych dla przedszkoli i szkół musimy położyć większy nacisk na edukację antydyskryminacyjną. Potrzebne nam wszystkim są kampanie edukacyjne o możliwie szerokim zasięgu.

Konieczna jest zmiana przepisów Kodeksu karnego pod kątem penalizacji członkostwa w organizacjach promujących nienawiść do innych, podżegających do nienawiści rasowej czy uczestnictwa we wszelkich rodzajach tego typu działań.

C. Poziom organizacji społecznych

Warto promować wizję wspólnej przyszłości, w której koegzystują różne kultury, grupy i tradycje ideologiczne. To nie to samo, co promowanie wielokulturowości, bo to często skupia się na różnicach, a nie na wspólnych celach czy wartościach.

Organizacje mogą wyszukiwać i wspierać lokalnych liderów, którzy lepiej rozumieją potrzebę budowania dialogu i lepszej komunikacji między różnymi grupami społecznymi.

Jak policja w Przemyślu ścigała za koszulkę z napisem KonsTYtucJA na pomniku Szwejka

Anna Mazek z Rebeliantów Podkarpackich, Przemyśl

– Kiedy na spotkanie w Stalowej Woli zgłosiło się kilka osób określających się jako „Podkarpackie Rebelianty", troszkę nas to zmyliło. Co to może być? Czy mamy się spodziewać rebelii na sali?

Anna Mazek[201]: – Jesteśmy grupą nieformalną. Część z nas działała w KOD, potem postanowiliśmy założyć coś swojego, żeby samodzielnie decydować o działaniach. Szły wtedy „Gwiezdne Wojny. Rebelianci", my też byliśmy postrzegani jako rebelia i tak zostało – jako takie zawadiackie, nieco na przekór zasadom języka. Kolega ze Stalowej Woli opracował nasz znak – z parasolką i odwróconym „J". Jesteśmy z Przemyśla, Rzeszowa, Mielca, Jarosławia i Stalowej Woli.

Zaczynaliśmy w 2017 r. w Rzeszowie, gdzie pod pomnikiem Czynu Rewolucyjnego odśpiewaliśmy „Odę do Radości", hymn Unii Europejskiej. Wspominam to z sentymentem, zwłaszcza jak sobie przypomnę, jakie to wydawało się straszne. Nie wiedzieliśmy, jak to się robi. Jak się zorganizować, jak podejść pod ten pomnik, jak śpiewać *a capella*. Dziś to jest proste, każdy wie, co i jak ma zrobić, ale wtedy...

Kiedy zaczęły się te zmiany w 2015 r. – a zmiany władza przyjmowała głównie po nocach – to oglądanie tego budziło przerażenie. I sprzeciw. To sprzeciw nas połączył, bo ta nowa wersja życia, jaką zaproponowała władza, naprawdę nam nie odpowiadała. Nawet zastanawialiśmy się, jak to opisać – jak ustalić podstawy programowe naszych działań. Ale opracowanie koncepcji programowej wymaga stabilnej sytuacji. A u nas wszystko się ciągle zmienia. Więc – tak jak cała opozycja – po prostu reagujemy.

201 Rozmowa 9 marca 2020 r., autoryzacja 13 maja 2020 r.

Ale też to działanie, reagowanie – w granicach prawa – to jest to, co nam odpowiada.

Więc kiedy przyjeżdżał na Podkarpacie polityk PiS, jechaliśmy – nawet 150 km, kiedy zaczęło się dziać źle z sądami, stanęliśmy pod sądami.

– Na Podkarpaciu PiS ma duże poparcie.

– PiS jest na Podkarpaciu mocny, owszem, ale ludzie też bardzo pozytywnie na nas reagują. Machają nam, uśmiechają się. Czasem, choć rzadko, ktoś się nawet przyłączy.

Prawda jest taka, że ludzie się tu po prostu boją. Boją się o pracę – bo tutaj praca i kontrakty zależą od władzy.

Dlatego jest mi przykro, kiedy reszta Polski mówi o nas „PIS-owski beton". Także dlatego, że ludzie, którzy się tu z władzą nie utożsamiają, mogą się czuć naprawdę samotni. To dla nich organizujemy te małe akcje ulotkowe i demonstracje pod sądami. Dla tych, którzy boją się ujawniać poglądy. I dla sędziów.

W Rzeszowie sędziowie nawet wychodzą do protestujących. W Przemyślu zdarzyło się to tylko raz – ale też to bardzo cenimy.

Agresja? Tak. Słyszymy wyzwiska, obelgi, nieraz bardzo wulgarne. Do tego dochodzą nienawistne komentarze w internecie. Taka klasyka o „oderwaniu od koryta". Z tym że agresji nie ma tak dużo. Atakują nas narodowcy, ale też zwykli przechodnie. Podzieliłabym ich na dwie grupy: jedna to młodzi ludzie, w okolicach dwudziestki, którzy chyba nie interesują się polityką, ale podoba im się to, że można publicznie kogoś lżyć. Są też osoby starsze, dla których jest niedopuszczalne, by krytykować rządzących, którzy tyle dla nich zrobili. Poza tym wierzą, że sądy są kastą, a sędziowie są bezkarni.

– Najwięcej Waszej aktywności zgrupowało się wokół sądów?

– Nie, sądami zajmowaliśmy się ostatnio. Ale mieliśmy akcję „Polska bez podziałów" – jeździliśmy do małych miejscowości, rozdawaliśmy ulotki, śpiewaliśmy „Odę do Radości". Było kilka prześmiesznych akcji – w Przemyślu budowaliśmy Dwie Wieże, otwarliśmy biuro podróży Kuchciński Air. Były zapisy, kask można było przymierzyć i zrobić zdjęcie na tle samolotu z nartami firmy HEAD.

Rok temu, kiedy słowami roku została „Konstytucja" i „dzban", zorganizowaliśmy wydarzenie demokratyczno-lingwistyczne w Przemyślu nad Sanem. Wykopaliśmy w śniegu napis „Konstytucja, dzbany" – tak się akurat złożyło, że napis był widziany z siedziby PiS, a trwał, dopóki śnieg nie stopniał.

Poważne demonstracje u nas nie przejdą. Ludziom się tu dobrze żyje, zagrożenia

To sprzeciw nas połączył, bo ta nowa wersja życia, jaką zaproponowała władza, naprawdę nam nie odpowiadała.

Spotkanie regionalne RPO w Stalowej Woli, w czasie którego zwolennicy władzy rozmawiali z RPO i z Podkarpackimi Rebeliantami, pokazując w praktyce, że dialog to podstawa. Na tym spotkaniu ludzie nie dali się namówić, żeby usiąść w kręgu, odstawić stoliki. Ale i tak spotkanie nie było wykładem tylko debatą. 24 stycznia 2018 r.

nie czują. Humor jest sposobem, by im pokazać, co się dzieje. Powaga nie pomoże.

I to akurat jest smutne.

Organizujemy też spotkania z ciekawymi ludźmi. Na przykład z sędzią Tuleyą, sędzią Żurkiem, z Nowickim, z Bujakiem… Najpierw to było w salach – ale do sali trzeba wejść, a już samo przekroczenie progu jest deklaracją polityczną. Więc wymyśliliśmy „kafejkę dialogu" – namiot postawiony w uczęszczanym miejscu, z krzesłami, stołem, ciasteczkami, herbatą. Rozmowa się toczy, a każdy może się dołączyć. Zadziałało. Nie, ludzie nie przysiadali się, ale stawali kilka kroków dalej i słuchali. Zawsze mogą powiedzieć, że są tu przypadkiem.

Mieliśmy takie spotkania w Jarosławiu, Stalowej Woli, w Rzeszowie, Mielcu i w Przemyślu. Planujemy następne – zobaczymy, jak wyjdzie.

Wspieramy działania Strajku Kobiet, uczestniczymy w marszach równości, wspieramy wszystkie działania antynacjonalistyczne. Finansujemy się sami. Robimy też zbiórki. Dzięki temu mamy nagłośnienie. Nauczyliśmy się, że nawet z małych imprez warto robić transmisje. Ludzie to oglądają. Nasz fanpage na Facebooku jest kroniką naszej działalności.

Takich grup jak nasza jest w kraju sporo. Kontaktujemy się i wspieramy przez Facebooka. Wspieramy się – bo przecież nie można bez końca chodzić na demonstracje. Chory kolega, który nie może wyjść z domu, drukuje nam ulotki. Ci, co są dobrzy w robótkach ręcznych, robią nam tablice, transparenty. Lepsi z techniki ogarniają nagłośnienie. Są kontakty z wykonawcami, którzy zgadzają się na wykonywanie swoich utworów. To jest miłe. Współpracujemy też z KOD i Obywatelami RP.

– Kłopoty?

– Parę osób z naszej grupy było ściganych przez policję, byliśmy legitymowani. Policja jest bardzo gorliwa. I to tylko wobec nas – bo jeśli narodowcy zakłócają nasze legalne zgromadzenia, to nie reaguje.

Więc mamy też dorobek kryminalny – nie wiem, czy być z tego dumnym, czy ubolewać, że tak wygląda wolność słowa w Polsce.

– Czy macie pomoc prawną?

– Tak, mamy gdzie się zwrócić po pomoc. I się przydała.

Była zadyma o koszulkę KonsTYtucJA na pomniku Szwejka w Przemyślu (przyjechała policja kryminalna, spisywali nas, fotografowali, dokumentowali, ale sąd odmówił wszczęcia postępowania); miała być sprawa o koszulki na pomniku ułana i huzara (bo jednego konia ufundował pan marszałek Kuchciński, więc fakt zawieszenia koszulki spowodował interwencję poselską,

Generalnie jednak spotkania regionalne zaczynały się od tego, że ustawialiśmy krzesła w kręgu, a potem każdy opowiadał, z czym przyszedł. To dlatego udało się z tych spotkań przywieźć tyle tematów, o których nikt nie słyszał w Warszawie. Na zdjęciu – spotkanie Piotrkowie Trybunalskim w kwietniu 2016 r. Spotkali się na nim i zobaczyli po raz pierwszy przedstawiciele wielu organizacji pozarządowych działających w mieście.

która skłoniła policję do działań). Na szczęście sąd odrzucił wniosek policji o ukaranie. Za to samo były spisywane osoby ze Stalowej Woli.

Była sprawa o napisy na chodniku i wnioski o przeszukanie naszych domów pod kątem obecności białej farby. Sprawę o napisy na chodnikach miały także dwie osoby z Jarosławia.

– Biała farba obecna jest też w naszych domach.

– U każdego jest, ale to policji nie zniechęciło.

Jeśli cokolwiek się dzieje nielegalnego w mieście, to jesteśmy ciągani do składania wyjaśnień. Koszty tego są ogromne – „pan płaci, pani płaci" za te wszystkie ekspertyzy, analizy danych na dyskach, poszukiwania puszek z białą farbą.

W Sanoku z powodu białych napisów „Konstytucja – nie deptać" wymienili całe płyty chodnikowe. Choć wystarczyłoby zmyć. W Sanoku koleżanka była też legitymowana za zadawanie marszałkowi Kuchcińskiemu pytań, na które on nie chciał odpowiadać. W Dubiecku był pan prezydent – byliśmy z transparentem Konstytucja. Zostaliśmy wylegitymowani. Nas było pewnie pięcioro, policjantów piętnastu, trzy radiowozy.

Te wszystkie działania wyglądają na próbę przestraszenia nas. Ale my staramy się bardzo trzymać prawa. Nie mogą nas ciągać za niszczenie mienia, bo niczego nie niszczymy.

Nie poddajemy się, często jednak czujemy się zmęczeni. To już szósty rok idzie – a końca nie widać. W 2015 r. wydawało się, że to potrwa pół roku, że góra dwa lata, że wybory – jedne, drugie. I nic. Teraz mówią, że prezydenckie. Ile można?

Ale nie, nie poddajemy się.

Jesteśmy grupą ludzi niepokornych i to jest nasza zaleta – a że jako niepokorni uczymy się też współpracy, to jest dodatkowa wartość. Połączyła nas niezgoda. I wspólne wartości: demokracja, wolność, praworządność. Gdyby nie PIS, nigdy nie poznałabym tylu fajnych ludzi. Nie dowiedziałabym się też, po co jest Rzecznik Praw Obywatelskich, co to jest Krajowa Rada Sądownictwa.

Do Konstytucji nie zaglądałam. Nie musiałam, bo ktoś tego pilnował. Ale teraz pilnujemy my.

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.

Organizacje pozarządowe w państwie demokratycznym budują poczucie wspólnotowości i sprawczości obywatelskiej, tworzą pole do dialogu i kontrolują rządzących. Dziś warunki ich działania są w Polsce trudniejsze niż kilka lat temu – kurczy się przestrzeń dla społeczeństwa obywatelskiego. Część organizacji pozbawiono finansowania na wykonywanie

ważnych zadań publicznych; upartyjnienie sfery publicznej przekłada się też na zmniejszenie finansowania ze strony podmiotów prywatnych. Polaryzacja mediów ogranicza zaś dostęp organizacji pozarządowych do debaty publicznej. Działacze organizacji pozarządowych padają ofiarą nagonki medialnej.

Korzystanie z wolności zrzeszania się buduje społeczeństwo obywatelskie, a na tym powinno zależeć państwu. Do tego organizacje pozarządowe wykonują często – i to nierzadko lepiej – zadania publiczne. Tymczasem od 2015 r. władza patrzy na organizacje pozarządowe z coraz większą nieufnością, deprecjonuje działalność tych, które chcą wpływać na życie polityczne i społeczne. Rząd rozpoczął też szereg działań związanych z podporządkowaniem trzeciego sektora władzy. Powołano Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego, a następnie Narodowy Instytut Wolności (NIW), który miał przejąć kontrolę nad pieniędzmi, które resorty przekazują na realizację ważnych zadań publicznych również organizacjom pozarządowym.

PODPORZĄDKOWANIE

Początkowo pomysł zmiany wzbudził nadzieje działaczy na wypracowanie lepszych zasad współpracy. Szybko jednak okazało się, że celem jest raczej nadzór i centralizacja zarządzania funduszami. Tyle że ministerstwa w zasadzie nie przekazały Instytutowi pieniędzy, którymi dysponują, NIW dzieli więc tylko pieniądze Funduszu Inicjatyw Obywatelskich (poprzednio pozostawały one w dyspozycji resortu pracy). Trzeba jednak zauważyć, że są to duże kwoty, a nieprzejrzyste zasady decyzji NIW czynią sytuację organizacji pozarządowych bardzo trudną[202].

Fundusze pozostające w dyspozycji ministerstw dzielone są wedle mniej przejrzystych zasad, niż przed 2015 r. – z nastawieniem, by wsparcie otrzymywały organizacje bliskie władzy, nawet jeśli brakuje im doświadczenia potrzebnego do realizacji konkretnego zadania. Argumenty, jakie przy tym padają, pokazują skalę problemu: organizacje kobiece są dyskwalifikowane, bo… zajmują się tylko kobietami (odmowa przyznania dotacji przez Ministra Sprawiedliwości dla Centrum Praw Kobiet i Lubuskiemu Centrum Praw Kobiet BABA).

W raporcie z 2016 r. Konferencja Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych Rady Europy postulowała „ograniczenie środków centralizujących współpracę między organizacjami pozarządowymi a organami władzy państwowej, przeciwdziałanie dyskryminacji organizacji pozarządowych, redukcję procedur biurokratycznych i zapewnienie transparentności i dostępności procedur dostępu tych organizacji do środków publicznych”[203]. Autorzy ra-

202 NIK badająca działanie FIO w 2017 r. wskazywała, że przychody objętych badaniami GUS organizacji zwiększyły się z 12,3 mld zł w 2005 r. do 26,1 mld zł w 2014 r. Jednocześnie udział źródeł publicznych w tych przychodach wzrósł z 41% w 2010 r. do 46% w 2014 r. https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-realizacji-programu-fundusz-inicjatyw-obywatelskich.html

203 https://rm.coe.int/report-fact-finding-visit-poland-pl/1680716539

portu proponowali też publiczną debatę z udziałem organizacji pozarządowych dotyczącą wspólnej wizji demokracji i społeczeństwa obywatelskiego.

ODRZUCENIE DOROBKU

Sprawy potoczyły się jednak w przeciwnym kierunku. W Polsce przestała praktycznie działać Rada Pożytku Publicznego, ciało opiniodawczo-doradcze, które miało być forum porozumiewania się rządu i trzeciego sektora. Władze zaczęły wręcz ograniczać wpływ społeczny na stanowione prawo, wykorzystując ścieżkę poselską dla projektów rządowych (projekty tworzone w rządzie muszą być poddawane formalnym analizom, a także konsultacjom i uzgodnieniom)[204].

ATAK

Zjawiskiem wcześniej nieznanym był atak na niezależne organizacje pozarządowe przeprowadzany przez publiczne media (słynne „informacje-strzałki" w TVP z listopada 2016 r. mające udowadniać rzekome polityczne uwikłanie działaczy). Proszona przez RPO o interwencję Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie zgodziła się z zarzutem prowadzenia przez redakcję „Wiadomości" działalności mającej na celu dyskredytowanie organizacji pozarządowych.

Od tego czasu nic się nie poprawiło – wręcz przeciwnie.

W 2019 r., tuż przed finałem Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy, telewizja publiczna nadała animację z plastelinowymi postaciami, która sugerowała, że pieniądze zebrane podczas WOŚP przekazywane są politykom. KRRiT uznała, że program ten nie przekroczył granic dopuszczalnych w satyrze. W tym samym czasie TVP Info dyskredytowała prof. Rafała Pankowskiego, współzałożyciela Stowarzyszenia „Nigdy więcej". KRRiT także nie znalazła podstaw do interwencji.

Zmiana podejścia państwa do organizacji pozarządowych mierzona jest dziś wymierną ludzką krzywdą. Osoby zaangażowane w działalność organizacji pozarządowych muszą liczyć się z atakami z powodu swojej aktywności publicznej. Wzrost poczucia wypalenia i kryzysy psychiczne działaczy organizacji pozarządowych i ruchów społecznych wyraźnie łączone są z czynnikiem politycznym i nagonką w mediach (aż 43% uczestników badania zrobionego przez badaczy z Uniwersytetu SWPS czuje się zestresowana bardzo lub ekstremalnie. Wrogość ze strony polityków/polityczek często lub niemal codziennie odczuwa 41% osób z ruchów nieformalnych i 25% osób z organizacji pozarządowych, a ze strony obcych ludzi 30% osób z ruchów i 18% osób z organizacji pozarządowych)[205].

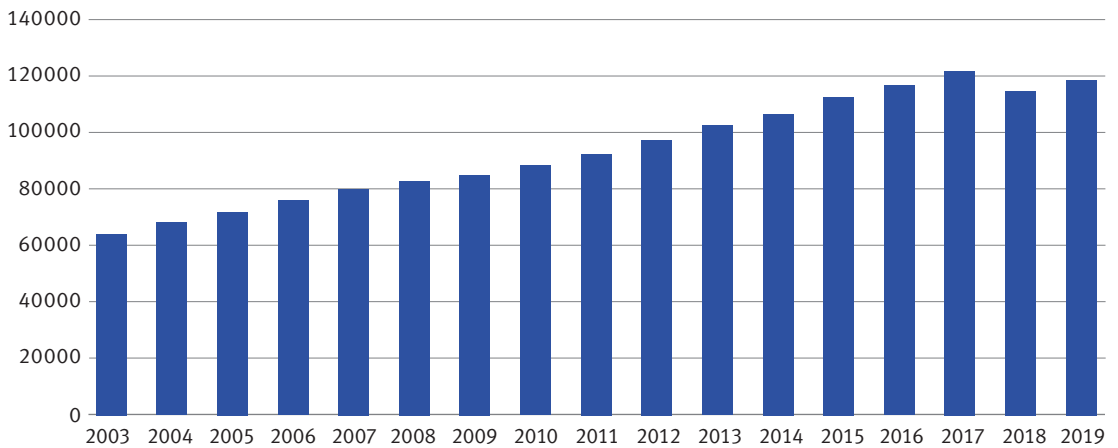
204 https://www.batory.org.pl/informacje_prasowe/xiii-raport-obywatelskiego-forum-legislacji-przy-fundacji-batorego/

205 Marzena Cypryańska-Nezlek Raport z badania *Wyzwania i zagrożenia pracy w NGO i nieformalnych ruchach społecznych*, 25 lutego 2020 r. https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kryzys-psychiczny-dzialajacych-w-organizacjach-pozarzadowych-ruchach-nieformalnych, https://publicystyka.ngo.pl/opublikowano-raport-o-wypaleniu-zawodowym-w-iii-sektorze-bedzie-ii-konferencja-kryzys-psychiczny-u-dzialaczy-organizacji-pozarzadowych-i-ruchow-nieformalnych

Co się udało?

Wbrew pozorom dużo i to, paradoksalnie dzięki mniej sprzyjającemu klimatowi dla działalności społecznej. Jako obywatele nauczyliśmy się działać i dostrzegać miejsca zapomniane przez władze. Dzięki temu, że jesteśmy blisko problemów, widzimy, jak niewiele czasem trzeba, by poprawić czyjąś sytuacje. Dostrzegając słabość systemowej pomocy państwa, zaczęliśmy budować struktury samopomocy. Doskonale było to widoczne w czasie pandemii.

STOWARZYSZENIA POZARZĄDOWE W POLSCE



Liczba stowarzyszeń i organizacji społecznych. Dane zbierane przez GUS od 2003 r. i udostępniane w serwisie STRATEG jako element pomiaru kapitału społecznego[206].

1. **W wyniku protestów w konkretnych, ważnych dla ludzi sprawach tworzą się oddolnie ruchy społeczne (Strajk Kobiet, Dziewuchy Dziewuchom, KOD, Obywatele RP, ruch lekarzy-rezydentów, Protest z Wykrzyknikiem, Młodzieżowy Strajk Klimatyczny).**

   Zaczynają się budować lokalne struktury, a aktywiści zaczynają się angażować w generalne sprawy publiczne (stają w wyborach do władz lokalnych i do Sejmu). Niezwykle cennym dorobkiem są inicjatywy obywatelskie

206 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/11

– m.in. te pączkujące wokół strajku szkolnego w 2019 r. (Narady Obywatelskie o Edukacji odbyły się w 160 miejscowościach w całej Polsce).

2. Ludzie organizują się lokalnie po to, by znaleźć sposób na ograniczenie uciążliwości inwestycji „za płotem", albo by zorganizować pomoc osobom z niepełnosprawnościami i seniorom.

Niezwykły jest dorobek rodziców dzieci z niepełnosprawnościami, którzy w całym kraju organizują ośrodki wsparcia i rehabilitacji na poziomie, jakiego państwo nie jest w stanie osiągnąć.

3. W wielu miejscach w Polsce wypracowane zostały doskonałe wzorce współpracy władz lokalnych z organizacjami pozarządowymi.

Samorządowcy widzą w niej nie tylko szansę na wsparcie społeczeństwa obywatelskiego, ale także na rozwój lokalny (stąd m.in. rezerwowanie pieniędzy na wkłady własne dla NGOS na realizowanie zadań publicznych). RPO widział to w wielu miejscach, m.in. w Częstochowie, Strzyżowie i w Koninie.

4. „Fundusze Norweskie" – mimo starań władz – nie zostały poddane rządowej kontroli.

Norweski Mechanizm Finansowy oraz Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego są formami bezzwrotnej pomocy zagranicznej przyznanej przez Norwegię, Islandię i Liechtenstein nowym członkom UE.

Z programu Aktywni Obywatele można uzyskać finansowanie na działania wspierające społeczeństwo obywatelskie, aktywność obywatelską oraz wzmocnienie najsłabszych grup społecznych. Program Aktywni Obywatele, to fundusz krajowy i fundusz regionalny. Każdy zarządzany jest przez konsorcjum w pełni niezależnych organizacji pozarządowych[207].

5. Projekt władz, by na nowo sformalizować i uzależnić od ministerialnej zgody prowadzenie zbiórek publicznych, upadł w 2018 r. dzięki powszechnemu sprzeciwowi organizacji pozarządowych (w latach 2012-2014 aktywnie uczestniczyły one w procesie konsultacji ustawy uwalniającej zbiórki).

Ponieważ dostęp do publicznych pieniędzy został ograniczony, organizacje uniezależniają się. Przykładem jest Telefon zaufania dla dzieci Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę, który nie dostał dotacji od MEN, ale dzięki zbiórce zorganizowanej przez Szymona Hołownię zebrał 2 mln zł.

207 Program „Aktywni Obywatele" to 53 mln euro (fundusz krajowy – 30 mln i fundusz regionalny – 23 mln euro). Dla porównania, w edycji konkursu FIO 2020 do rozdysponowania jest 31,4 mln zł, a roczny budżet Narodowego Instytutu Wolności wynosi 184 mln zł., https://publicystyka.ngo.pl/jakie-fundusze-norweskie-inwestujmy-nie-wydawajmy

6. **Nie została też wprowadzona „ustawa o jawności”.**

Zakładała ona m.in. usunięcie minimum czasu konsultacji społecznych oraz objęcie restrykcyjnymi przepisami o lobbyingu przedstawicieli organizacji pozarządowych, którzy chcieliby przedstawiać opinie w toku konsultacji. Prace nad projektem zarzucono w 2018 r. po tym, jak pomysł zmian spotkał się z publiczną krytyką.

7. **W 2016 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o stowarzyszeniach.**

Stowarzyszenia zwykłe (rejestrowane w gminie) zostały wzmocnione: nie muszą być finansowane tylko ze składek, mają prawo występować o dotacje, zyskały prawo do własności i do zobowiązań prawnych. Ułatwienia dotyczą też stowarzyszeń rejestrowych (rejestrowane w KRS): m.in. potrzebna jest mniejsza grupa, by takie stowarzyszenie założyć, zyskały one większe prawa do zabierania głosu w debacie publicznej w imieniu swoich członków.

8. **Pandemia koronawirusa niesłychanie ożywiła obywatelską aktywność.**

Ludzie organizowali się do niesienia pomocy seniorom, zbierali komputery dla dzieci, masowo szyli maseczki i organizowali zabezpieczenia dla pracowników szpitali. RPO starał się tę aktywność raportować i zapisywać w swoim serwisie: https://www.rpo.gov.pl/pl/kategoria-tematyczna/wielkoduszna-polska

Spotkanie RPO z członkami koła Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną w Jarosławiu, styczeń 2019 r. Dzięki działaniu koła PSONI Jarosław ma znakomicie zorganizowane wsparcie dla osób z niepełnosprawnością intelektualną, oferuje również pracę. Na tym spotkaniu RPO usłyszał o właśnie podpisanym zamówieniu na dostawę uli do supermarketów w Niemczech. Ule miały być tworzone właśnie w Jarosławiu.

Co jest do zrobienia?

Wymienione wyżej osiągnięcia polegają głównie na niedopuszczeniu do zmian niekorzystnych dla społeczeństwa obywatelskiego. Jednak by jego potencjał – potencjał aktywnych obywateli, którzy mają wiedzę, energię i chęć do działania na rzecz wspólnego dobra – był lepiej wykorzystywany, potrzebne są zmiany pozytywne.

1. Epidemia koronawirusa uderzyła w sektor pozarządowy. Bez jego odbudowy trudno będzie mówić o normalnym funkcjonowaniu państwa.

Według danych GUS na koniec 2018 r. w organizacjach pozarządowych zatrudnionych było na podstawie umów o pracy 173,5 tys. osób, w tym dla 142,2 tys. było to główne miejsce zatrudnienia. Organizacje zatrudniały również personel na podstawie umów cywilno-prawnych – dotyczyło to 28,6% ogółu organizacji. W 2018 r. takich pracowników było 441,1 tys. (74,7% z tej liczby zatrudnionych stanowiły kobiety). Aż dla 34,4 tys. zatrudnionych na umowy cywilno-prawne było to główne źródło utrzymania[208]. Podobnie jak przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe miały problemy finansowe związane z koronawirusem, a także z rozliczaniem funduszy na projekty, których sposób realizacji zmienił się w czasie pandemii.

Pozostają też do naprawienia problemy sprzed pandemii:

2. Trzeba poważnie przedyskutować i wypracować na nowo przejrzyste kryteria przyznawania środków publicznych na usługi publiczne i aktywność obywatelską.

W przypadku usług publicznych wykonywanych przez organizacje pozarządowe ważne jest uwzględnienie dłuższej perspektywy finansowania (przy grantach na rok czy dwa nie da się prowadzić hospicjów, ośrodków wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, rehabilitacji dzieci, dziennych ośrodków wsparcia dla chorujących na Alzheimera).

3. Tzw. ustawa kagańcowa nakazała sędziom publicznie ujawniać przynależność do organizacji.

Trzeba to zmienić, bo w taki sposób władze głęboko zaingerowały w konstytucyjnie chronioną wolność zrzeszania się oraz prawo do prywatności. RPO oceniał to jako powszechną lustrację aktywności społecznej i publicznej sędziów i prokuratorów. W wielu przypadkach upublicznione informacje o sędziach

208 https://publicystyka.ngo.pl/rdpp-co-robimy-dla-iii-sektora-w-sytuacji-kryzysowej

i prokuratorach mogą prowadzić do ujawnienia ich światopoglądów, przekonań, a nawet orientacji seksualnej.

Wszystko to dzieje się w sytuacji, gdy organizujący się na rzecz poprawy działania wymiaru sprawiedliwości sędziowie są obiektem ataków i akcji hejterskich ze strony władz.

4. Analizy i naprawy wymagają nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami publicznymi.

Przykładem jest pozostający w gestii Ministra Sprawiedliwości Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym, który wspiera nie ofiary przestępstw, ale „modernizację zaplecza sportowo-rekreacyjnego" Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu, fundację Lux Veritatis i Wyższą Szkołę Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu, zakup sprzętu dla jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej, czy ustawową działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego (najprawdopodobniej – zakup systemu szpiegowskiego Pegasus, tak przynajmniej wynika z rachunków, które analizowała NIK[209]).

5. Nadzór nad organizacjami pozarządowymi (sprawowany czy to lokalnie, czy – w przypadku organizacji ogólnopolskich – przez ministrów) nie może być formą szykan tych, którzy się władzy nie podobają.

Przykładem jest los zielonogórskiego stowarzyszenia BABA, kłopoty Obywateli RP, naloty na aktywistów GreenPeace w Obozie dla Puszczy w Teremiskach.

Nadzór na szczeblu lokalnym powinien zapewniać obiektywizm i bezstronność (instytucje zainteresowane rozstrzygnięciami powinny się wyłączać z decyzji)[210].

6. Trzeba uwzględniać dorobek ekspertów i organizacji pozarządowych w stanowieniu prawa (a w tym celu należy stosować standardy konsultacji społecznych i gwarantować minimalny czas na zabranie głosu).

Organizacje pozarządowe mogą wpływać na jakość stanowionego prawa, pomagać w przygotowywaniu najlepszych rozwiązań – na szczeblu lokalnym, ale też centralnym.

209 https://wiadomosci.onet.pl/kraj/cba-z-narzedziem-do-totalnej-inwigilacji-program-pegasus-pod-lupa-nik/xxx2nkg, NIK w raporcie z 2020 r. z kontroli Funduszu Sprawiedliwości, oceniła jako „niecelowe i niegospodarne".

210 Warto tu odnotować, że konflikt między władzami lokalnymi w Pile a Stowarzyszeniem Ziemi Nadnoteckiej udało się zakończyć ugodą, m.in. dzięki wsparciu RPO.

9. **Zadaniem dla wszystkich obywateli jest nauczenie się doceniania działalności i aktywności społecznej.**

Musimy się nauczyć, że wiedza i ekspertyza gromadzona przez organizacje służą publicznemu dobru, są cenne – a zatem zasługują też na wynagrodzenie.

7. **Poprawy wymaga działalność sądów rejestrowych – rejestrowanie działalności społecznej trwa coraz dłużej, a aktywiści napotykają na wiele niepotrzebnych formalnych problemów.**

Według przedstawicieli organizacji pozarządowych praktyka działania organów rejestrowych często utrudnia proces rejestracji stowarzyszeń. Jednym z podstawowych problemów pozostaje praktyka przedłużania postępowania rejestrowego, np. poprzez wielokrotne wzywanie do zmian w statucie.

8. **Poważną kwestią jest działalność organizacji, których cel jest sprzeczny z prawem.**

Konstytucja w art. 13 wprost zakazuje działania organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod działania i praktyk nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa, albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

Dziś nie jest to problem czysto teoretyczny. Na zgromadzeniach publicznych przedstawiciele organizacji pojawiają się z symbolami nazistowskimi i faszystowskimi, wznoszone są rasistowskie, pełne nienawiści hasła. Stowarzyszenie Duma i Niepodległość zorganizowało na Śląsku obchody urodzin Adolfa Hitlera (z nazistowskimi symbolami i gestami) – zostało za to w 2019 r. zdelegalizowane przez sąd. Stowarzyszenie odwołało się i na początku 2020 r., w drugiej instancji, Sąd Okręgowy w Gliwicach uznał, że być może nie da się stowarzyszenia zdelegalizować, gdyż od początku działa nielegalnie. Zdaniem śledczych lista założycieli stowarzyszenia może być bowiem podrobiona. Sprawa została zawieszona do wyjaśnienia.

W 2019 r. Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD) wezwał Polskę do efektywnego egzekwowania prawa zakazującego istnienia grup lub organizacji, które promują lub podżegają do dyskryminacji rasowej, oraz wprowadzenie do Kodeksu karnego regulacji penalizującej członkostwo w takich organizacjach[211].

211 https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/POL/CERD_C_POL_CO_22-24_36935_E.pdf

Być mistrzami gry, a nie pionkami na planszy

Aleksandra Lemańska, prezeska Fundacji Alternatywnej Edukacji „ALE" – organizacji patronującej Mrągowskiemu Forum Młodzieży.

Mrągowskie Forum Młodzieży zorganizowało w maju 2019 r. w Mrągowie takie spotkanie z RPO, jakiego jeszcze nie mieliśmy. Przyszło na nie ponad 40 osób zaangażowanych w różne działania lokalne. Nigdy wcześniej w rozmowie z RPO nie uczestniczyło tak aktywnie tylu młodych ludzi.

Aleksandra Lemańska[212]: – Często powtarzam to, co powiedział na jednej z naszych debat pewien młody człowiek: Chcemy być mistrzami gry, a nie pionkami na planszy.

Prowadzimy grę o Mrągowo.

Żeby młodzi mieli tu co robić, mieli perspektywy, żeby nie musieli wyjeżdżać. A jeśli wyjadą – żeby mieli powód do powrotu inny, niż tylko odwiedziny rodziców.

– Jak powstało Forum?

– Od lat widzimy, ile tu jest kreatywnej młodzieży, zupełnie niewidocznej w życiu publicznym. W 2018 r. zdobyliśmy dofinansowanie z Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej. Projekt trwał ponad pół roku – zrobiliśmy badanie „Mrągowo w oczach młodych", trzy debaty publiczne, ruszyła strona internetowa prowadzona przez młodych, powstał Fundusz Inicjatyw Młodzieżowych – pierwszy lokalny fundusz dla młodzieży w województwie.

Mrągowskie Forum Młodych działa dalej, już bez projektu – jest parasolem dla różnych aktywności młodych od 15 do 25 lat. Część z nich nie jest zrzeszona, inni

212 Rozmowa 24 marca 2020 r., autoryzacja 3 kwietnia 2020 r.

Na Warmii i Mazurach nie będzie wielkiego przemysłu. Możemy być zagłębiem przemysłu 4.0. Stawiamy na nowe technologie i świat mediów.

są w różnych grupach nieformalnych, działają jako wolontariusze, w ZHP, wspólnotach religijnych.

My po prostu podążamy śladem tego, co dzieje się w ludziach. Mamy np. inicjatywę „Weź (nie) pytaj". Działają tu między innymi młode osoby z niepełnosprawnościami, ich rodzice i przyjaciele. Organizują otwarte spotkania związane z problematyką niepełnosprawności. Zrobiliśmy np. spotkanie dla kobiet – pod hasłem „Malowanie po ciemku" usiadły razem osoby niewidome i widzące, robiły makijaż, uczyły się śpiewu i jak jeść w ciemnościach. Tak doświadczyłyśmy życia osób niewidzących i ich wrażliwości na inny świat zmysłów.

To trochę działa metodą kuli śnieżnej.

Nie tylko my jesteśmy aktywni. Inicjatywa wywołuje inicjatywę.

Miasto powołało Mrągowską Inicjatywę Lokalną – dla wszystkich mieszkańców bez względu na wiek. Centrum Kultury i Turystyki opracowało projekt SMS: Sztuka Młodych Szuka. Powstał też Szkolny Budżet Obywatelski. I to nas bardzo cieszy, bo my możemy zająć się czymś innym.

W ludziach tkwi więcej potencjału, kiedy działają razem.

Już organizacja spotkania z RPO pokazała środowisku, ile młodzi mogą zrobić i to na poważnie. Potem Marszałek zaprosił nas do pierwszego Forum Młodzieży Warmii i Mazur. Setka młodych opracowała postulaty, jak rozwijać nasz region.

Spotkanie w Mrągowie w maju 2019 r.

Dorobek organizacji pozarządowych w Polsce nazywaliśmy w Biurze RPO Wielkoduszną Polską. Na I Kongres Praw Obywatelskich przygotowaliśmy nawet wystawę tych dokonań. Na zdjęciu: Adam Bodnar oprowadza po niej w Muzeum Polin dr Hannę Machińską, która rok później zostanie jego zastępczynią, i szefa logistyki Biura Jana Sitka (za nimi jedna z autorek raportu – Agnieszka Jędrzejczyk).

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

Bo mamy na to pomysł. Tu, na Warmii i Mazurach, nigdy nie będzie wielkiego przemysłu. Ale możemy być zagłębiem tak zwanego przemysłu 4.0. Stawiamy na nowe technologie i świat mediów, to jest perspektywa. Warto, byśmy kształcili młode pokolenie do zawodów, które pozwalają pracować w usługach zdalnych, stawiających na kreatywność i indywidualność – indirect creative jobs. Pod tym względem interesuje nas nowa unijna perspektywa finansowa. Chcemy uczestniczyć nie tylko w kształtowaniu polityki młodzieżowej, ale w budowaniu gospodarki Warmii i Mazur. A ona opiera się również na nas, organizacjach pozarządowych.

Dostaliśmy już dofinansowanie na utworzenie Centrum Kształcenia Obywatelskiego i Multimedialnego w Mrągowie, co jest dla nas ogromną szansą i wyzwaniem. Tworzymy młodzieżowe media obywatelskie. Pierwsza powstanie MFM TV niezależna telewizja młodzieżowa. Będzie się rozwijał portal myMragowo.pl i jego strona na Facebooku. Stworzymy również SłowoTalk – dział publicystyczny na portalu, gdzie młodzi będą się uczyli różnych form dziennikarskich, poruszając tematy ważne dla Mrągowa. Myślimy więc o trzech rodzajach mediów jako pewnej młodzieżowej tarczy antykryzysowej.

Chcemy organizować staże i praktyki dla szkół (np. dla takich kierunków jak technik organizacji reklamy), a także rozwijać wolontariat medialno-obywatelski.

Wszystko po to, żeby młodzi mogli popróbować, jak to jest pracować w zawodach związanych z mediami, ale również, jak mogą brać dział w życiu obywatelskim i wpływać na swoje miasto. Chcemy wyłapywać talenty i wspierać je w rozwoju, dając możliwość kształcenia się, a nawet pracy w naszej organizacji.

Równolegle stworzymy Studio Multimedialne – z profesjonalnym sprzętem filmowo-fotograficznym oraz oprogramowaniem do nagrań dźwiękowych, grafiki i montażu, żeby uczniowie szkół mrągowskich mogli przychodzić do nas na warsztaty multimedialne, ale także po to, aby realizować projekty szkolne – gdzie my będziemy służyć pomocą. Planujemy też nowoczesne, praktyczne doradztwo edukacyjno-zawodowe – wychodzące poza testy szkolne. Kolejnym krokiem jest pokazanie, że wiedzę u nas zdobywaną można wykorzystać w pracy zawodowej. Fundacja „ALE" ma siedmioro etatowych pracowników, a czwórka to uczestnicy naszych projektów. Póki co, nie planują stąd uciekać . Myślą, co mogą robić tu, na Warmii i Mazurach, aby realizować swoje pasje i z nich żyć.

Dlatego edukujemy młodych do przedsiębiorczości. Inicjujemy i wspieramy startup'y: tak działa przy Fundacji OH!Mówie Studio w branży filmowej oraz Foto-Percepcja w fotografii. Chodzi nam o wsparcie i uzupełnienie edukacji szkolnej – i w takim samym stopniu, co wzmacnianie pozycji młodzieży w życiu publicznym. Epidemia koronawirusa pokazała, że wszyscy musimy przyspieszyć z przemysłem 4.0. Wiele organizacji przenosi się do sieci, tam animują życie społeczne, dyskutują, kręcą materiały, tworzą całe projekty z kwarantanny.

– Co się u Państwa teraz dzieje, w czasach koronawirusa?

– Próbujemy przystosować się do nowej sytuacji. Zaczęliśmy na przykład projekt wsparcia rodzin z obszarów wiejskich, dotkniętych różnymi trudnościami. Mamy koncepcję pracy środowiskowej, mamy specjalistów, częściowo te rodziny znamy... No, ale bezpośrednia praca z powodu epidemii stanęła. Przechodzimy na działania zdalne, kontaktujemy się z uczestnikami przez telefon. Dużą część wsparcia da się w ten sposób przeprowadzać, a mamy dowody na to, jest ono teraz bardzo potrzebne.

Rozmawiałam z Urzędem Marszałkowskim, że w najbliższej przyszłości trzeba promować wszystkie działania zdalne, wykorzystujące media i e-technologie – wspierać organizacje, które docierają w ten sposób do ludzi, pomagając im w radzeniu sobie z tą sytuacją. Jako sektor pozarządowy musimy rozwijać nasze e-usługi: wspierać oświatę, pomoc społeczną, administrację, instytucje kultury, aby mogli skutecznie realizować swoje zadania. Na przykład ostatnio razem z lokalną firmą zainicjowaliśmy akcję składania i przywracania do życia komputerów. Przekazujemy je rodzinom, gdzie jest więcej dzieci, a sprzętu brakuje. Są też dzieciaki, które nie potrafią same opanować materiału, a rodzice nie potrafią lub nie mogą pomóc. Dlatego razem z partnerskim Stowarzyszeniem SYNAPSA zapewniamy tak zwanych zdalnych pedagogów, wspierających online dzieci w nauce.

Bo nasze życie społeczne trwa i potrzebuje trwać, nawet wirtualnie.

ART. 59

Wolności związkowe

Bez rewolucji „Solidarności", jedynego niezależnego związku zawodowego od Władywostoku po Łabę, trudno opowiedzieć historię ostatniego półwiecza. Dlatego Konstytucja poświęca związkom zawodowym osobny artykuł.

W praktyce niestety to prawo nie zawsze jest zauważane.

Artykuł ma 4 ustępy – omówimy je w blokach.

1. Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców.

Nasze państwo długo pozwalało zrzeszać się w związkach zawodowych tylko zatrudnionym w oparciu o umowę o pracę. Cała rzesza pracujących na inne umowy pozostawała bez związkowego wsparcia, a same związki nie widziały powodu, by interesować się prawami pracowników, którzy nie mogą być związkowcami.

Tymczasem polski rynek pracy zmieniał się – np. już przed epidemią koronawirusa nasza gospodarka nie była w stanie funkcjonować bez wsparcia 1,5 miliona pracowników z Ukrainy (aż 40% z nich może pracować w szarej strefie)[213]. A mimo, że od 2020 r. otwarty był też dla nich rynek niemiecki, Polska pozwalała, by duża część pracujących u nas Ukraińców pozostawała bez związkowej ochrony. Tymczasem migranci są bardziej podatni na dyskryminację w zatrudnieniu, są bowiem bardziej zależni od pracodawcy niż inni, a w razie konfliktu z nim nie mają wsparcia.

Co się udało?

1. **Od 2019 r. prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych przysługuje wszystkim wykonującym pracę zarobkową, a nie tylko tym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę.**

   W ten sposób po czterech latach udało się wykonać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2015 r. w sprawie prawa do zrzeszania się w związki zawodowe. Pracownicy na umowach cywilnoprawnych zyskali ochronę i uprawnienia wynikające z działalności związkowej – analogicznie jak w przypadku zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

2. **Żeby założyć związek, nadal trzeba dziesięciu osób – jednak po zmianach mogą być to także zleceniobiorcy, dzięki czemu w firmach, w których duża część załogi jest zatrudniona na umowach cywilnoprawnych, o związek będzie prościej.**

   Równocześnie podniesiony został próg reprezentatywności dla związków zawodowych (z 7 do 8% członków załogi w przypadku związków działających pod egidą central związkowych i z 10 do 15% w przypadku innych związków – co wzmacnia duże związki i utrudnia pracodawcom tworzenie „swoich" związków, choć także utrudnia budowanie nowych inicjatyw związkowych.

3. **W 2016 r. powstał pierwszy w Polsce związek zawodowy zrzeszający Ukraińców – Międzyzakładowy Związek Zawodowy Pracowników Ukraińskich w Polsce.**

   Działa pod skrzydłami Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (OPZZ), które koordynowało i wspierało merytorycznie proces jego

213 Bardzo wiele z tych osób w chwili wybuchu epidemii wyjechało –raporty Straży Granicznej dla RPO w dramatyczny sposób, mimo urzędowej formy opisują, jak wielka rzesza ludzi wyjeżdżała i przekraczała wschodnią granicę Polski.

tworzenia. Ukraińcy pracują bardzo często w segmentach rynku pracy, w których nie ma związków zawodowych lub są one obecnie bardzo słabe. Założyciele związku deklarują, iż są otwarci na pracowników z innych krajów, np. z Rosji, Białorusi czy Mołdawii.

Co jest do zrobienia?

1. **Ustawa o związkach zawodowych nie pozwala chronić w należytym stopniu aktywności związkowej – a związki zawodowe nie w pełni umieją wykorzystać przepisy ustawy.**

   Nie reagują np. na próby zwolnień pracowników – zamiast skarżyć się do Państwowej Inspekcji Pracy, używają Rzecznika Praw Obywatelskich jako pośrednika. Czasy, kiedy – jak w latach 80. – cały związkowy region potrafił stanąć w obronie jednego zwolnionego pracownika, dawno minęły. Dziś pracodawca może zwolnić z pracy nawet działacza związkowego, co jest sprzeczne z prawem, ale dochodzenie sprawiedliwości możliwe jest już tylko przed sądem, co trwa bardzo długo (przykład – zwolnienie z pracy związkowca i dziennikarza Polskiego Radia Jerzego Sosnowskiego. Wygrał w sądzie – z pomocą RPO – ale od zwolnienia do prawomocnego wyroku minęły dwa lata[214]).

2. **Ci, którzy mają szansę zapisać się do związków, powinni z prawa korzystać.**

   Do związków zawodowych należy niewielu pracowników. Jak podaje GUS, w 2018 r. do 12,5 tys. związków zawodowych należało łącznie 1,5 mln osób (o 1,1% mniej niż w 2014 r.). Największa część członków związków zawodowych (23,2%) pracowała w edukacji. Osoby zrzeszone w związkach zawodowych stanowiły 4,9% w odniesieniu do dorosłej ludności Polski[215].

   Tymczasem związki zawodowe pozwalają pracownikom, z natury słabszym w relacji z pracodawcą, na tworzenie relacji równych, a jeśli to możliwe – partnerskich. Doskonalenie więc prawa koalicji i tworzenia warunków do równoważenia praw pracowniczych z możliwościami przedsiębiorców, jest zadaniem stałym.

214 Warto zauważyć, że Polskie Radio zwolniło dziennikarza-związkowca pod pretekstem, że jego wypowiedzi spowodowały utratę zaufania do Radia. Sąd zgodził się, że nie można krytykować pracodawcy w sposób nieuzasadniony, ale Radio nie wykazało, by krytyka, jaka je spotkała, była nieuzasadniona.

215 https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoleczna-wolontariat/gospodarka-spoleczna-trzeci-sektor/partnerzy-dialogu-spolecznego-zwiazki-zawodowe-i-organizacje-pracodawcow-wyniki-wstepne,16,1.html

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.

Nasze prawo pracy jest na tyle scentralizowane, że układów zbiorowych pracy praktycznie nie ma: pracodawcy nie widzą powodu, by oferować pracownikom lepsze warunki niż ustawowe. A jednak traktowanie prawa pracy jako przymusu, który pęta i utrudnia zadanie – a nie jako metody tworzenia warunków do twórczej i innowacyjnej pracy – będzie coraz większym obciążeniem dla rozwoju kraju.

Poważnie zagrożony jest mechanizm dialogu społecznego. Otwarte rozmowy zastępowane są poufnymi negocjacjami albo rozmowami tylko z jedną centralą związkową – NSZZ „Solidarność", która – co gorsza – bywa wykorzystywana do skłócania protestujących i osłabiania protestów.

Chyba najtrudniejszym – choć nie nowym – problemem jest to, że rządzący rozgrywają między sobą związki zawodowe, współpracując z jednymi centralami, a atakując i ignorując drugie. Taka gra osłabia znaczenie i wizerunek związków, który jest najważniejszą instancją kontroli przestrzegania praw pracowniczych. W tej kadencji uprzywilejowana jest „Solidarność", a postponowane pozostałe centrale. Kiedy w 2019 r. zastrajkowali nauczyciele ze Związku Nauczycielstwa Polskiego, użyto przeciw nim całej machiny propagandowej państwa. Wcześniej, przy wdrażaniu reformy edukacji, głos nauczycieli i ich związków zawodowych całkowicie zlekceważono (*patrz – art. 70 Konstytucji, prawo do nauki*).

Jednocześnie przestrzeń, w której racje pracowników i pracodawców mogłyby być ważone, jest zawłaszczana przez rząd. „Tarcza Antykryzysowa" dała np. premierowi prawo do odwoływania ze składu Rady Dialogu Społecznego przedstawicieli związków zawodowych i organizacji pracodawców, jeśli straci do kogoś zaufanie z powodu „informacji o pracy, współpracy lub służbie w organach bezpieczeństwa PRL [nawet jeśli złożył prawdziwe oświadczenie lustracyjne] albo też sprzeniewierzenia się działaniom Rady poprzez „niemożność przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu". Prezydent Andrzej Duda ustawę tę podpisał, ale po miesiącu zaskarżył to rozwiązanie do Trybunału Konstytucyjnego, zarzucając mu właśnie naruszenie art. 59 Konstytucji[216].

POLICJANTKI I GÓRNICY

W ciągu ostatnich pięciu lat dochodziło do sporów pracowników i pracodawców, które zakończyły się groźbą strajku. Państwo (jako pracodawca lub główny udziałowiec) ustępowało w przypadku silnych grup pracowniczych (górnicy w 2020 r., policjanci przed Marszem Niepodległości z udziałem prezydenta Dudy w 2018 r.). W przypadku innych pozostawało jednak nieugięte lub proponowało ustępstwa odłożone w czasie (lekarki i lekarze-rezydenci, nauczyciele i nauczycielki).

LEKARKI, PILOCI, NAUCZYCIELKI

Dochodziło do prób zastraszania ze zwalnianiem związkowców włącznie, a w przypadku LOT – do zabezpieczenia cywilnego polegającego na zakazie strajku do momentu sądowej oceny jego legalności.

216 Wniosek z 22 maja 2020 r. K 9/20

Co jest do zrobienia?

1. Musimy z powrotem nauczyć się rozmawiać.

Zwłaszcza państwo musi być gotowe na dialog: to, że ktoś ma inny pogląd niż rządząca większość, nie oznacza, że nie jest wart wysłuchania i zrozumienia.

Dialog jest językiem macierzystym ludzkości,
bo wroga zamienia w przeciwnika,
a przeciwnika w przyjaciela

Abp Alfons Nossol, (na spotkaniu z RPO 23 lutego 2017 r.
w czasie spotkań regionalnych na Opolszczyźnie)

2. Dziś największą barierą dla działalności związków zawodowych są represje ze strony pracodawcy. Jak wynika z rozmów, jakie RPO prowadził, to jest przyczyna, dla której tak niewiele nowych związków powstaje.

Tymczasem w pandemii rola związków rośnie, zwłaszcza wobec zapowiedzi rozluźniania norm prawa pracy albo zwolnień pracowników.

Warsztaty o budowaniu i wzmacnianiu roli związków zawodowych dla członków Organizacji Międzyzakładowej NSZZ „Solidarność" Pracowników Firm Ochrony, Cateringu i Sprzątania w Biurze RPO, marzec 2016 r.

ART. 60

Prawo równego dostępu do służby publicznej

Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Równy dostęp do służby publicznej jest możliwy dzięki jasnym kryteriom naboru, ale także zwalniania z pracy. Taki system z trudem się w Polsce tworzył. Mieliśmy niedoskonały, ale funkcjonujący system naboru do służby publicznej.

Podstawowym trzonem służby publicznej miała być służba cywilna: korpus bezpartyjnych, wysokokwalifikowanych urzędników pracujących niezależnie od zmieniających się władz politycznych. Budowa służby cywilnej była procesem żmudnym – nowe kadry kształcone w Krajowej Szkole Administracji Publicznej podejmowały pracę obok urzędników zatrudnianych wcześniej, z innym dorobkiem i doświadczeniami. W 2012 r. NIK była zadowolona z postępów prac: „Znowelizowana ustawa o służbie cywilnej dobrze służy budowaniu profesjonalnego i apolitycznego korpusu urzędników państwowych. Nabory do pracy w korpusie są jawne i przejrzyste, a postępowania kwalifikacyjne prowadzone przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej dają gwarancję rzetelności kandydatów" – stwierdzał raport NIK[217].

217 https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-sluzbie-cywilnej.html

Kierownicze stanowiska miały być w tym systemie zwieńczeniem kariery urzędniczej, aby je sprawować, trzeba było mieć doświadczenie w pracy w administracji i wygrać konkurs. Szef Służby Cywilnej starał się przeciwdziałać próbom obejścia tych procedur przez powierzanie obowiązków „pełniącym obowiązki" wicedyrektorom (powoływanym bez konkursów).

Kontrolerzy NIK prześledzili w 2012 r. ścieżki kariery 388 urzędników służby cywilnej. Analiza pokazała dużą stabilność zatrudnienia – większość z nich pozostawała w tych samych instytucjach od początku kariery, a ich umiejętności były wysoko oceniane. Surowy był system awansów na wyższe stanowiska służbowe – w skrajnych przypadkach na awans czekało się nawet dziesięć lat – rekompensowany był częściowo przez możliwość zdobycia kolejnego stopnia służbowego.

Kontrola pokazała też, że sami zainteresowani odbierali efekty wdrażania ustawy mniej pozytywnie. Prawie połowa ankietowanych nie widziała możliwości awansu zawodowego, 40% system awansów wydawał się niesprawiedliwy, a blisko połowa oceniała go jako nieprzejrzysty. Prawie jedna trzecia ankietowanych urzędników stwierdziła, że w ich urzędach nie ma jasno określonych ścieżek kariery zawodowej.

Mimo wszystko służba publiczna zdawała się wyborem zawodowym na wiele lat. Choć mniej płatna niż praca w sektorze prywatnym, dawała poczucie stabilności i przewidywalności.

POWOŁYWANI NIE ZADAJĄ PYTAŃ

Wszystko to jednak gwałtownie zmieniło się na przełomie 2015 i 2016 r. Ustawa o służbie cywilnej została zmieniona 10 grudnia 2015 r. Na najwyższe stanowiska nie ma już konkursów, nowe osoby zatrudnia się w oparciu o powołania. A to znaczy, że na stanowiska kierownicze mogą się zgłaszać tylko ci, którzy wiedzą, że praca szuka człowieka.

Powołanie, choć prostsze dla zwierzchników, jest najmniej chronioną – i przez to najmniej stabilną – formą zatrudnienia. Powołanego można swobodnie odwołać, więc trudno sobie wyobrazić, że osoba na takim stanowisku zachowa polityczną neutralność i nie będzie zabiegać o zadowolenie przełożonych.

WYMIANA KADR

Do tego kierujący administracją rządową zyskali prawo do zwolnienia z pracy w ciągu 30 dni od wejścia w życie nowych przepisów, osób na kierowniczych stanowiskach w administracji. Wtedy po raz pierwszy zastosowano rozpowszechnione potem w administracji podejście: albo pracownik dostaje nową ofertę pracy i płacy, albo traci pracę. Podejście wątpliwe z punkt widzenia Konstytucji i prawa pracy, utrzymało się, bo nie ma niezależnego od rządzących Trybunału Konstytucyjnego. Wprawdzie RPO i grupa posłów zaskarżyli te przepisy do TK w 2016 r., ale w 2017 r., kiedy obowiązki prezesa Trybunału przejęła Julia Przyłębska, w miejsce pełnego składu orzekającego wyznaczyła

skład pięcioosobowy. W 2019 r. RPO wniosek z Trybunału wycofał. Zdaniem RPO orzeczenie wydane przez skład o wątpliwym statusie nie tylko nie wyjaśniłoby obywatelom ich sytuacji, ale spowodowało więcej kłopotów.

W tym czasie rządzący zastosowali nową metodę pozbywania się ludzi z pracy w wielu instytucjach publicznych. Wymianę kadr poprzedzała tu reorganizacja lub zmiana nazwy instytucji – przy zachowaniu tych samych zadań. W ten sposób pracę tracili pracownicy m.in.:

- Biura Trybunału Konstytucyjnego (przemianowanego na Kancelarię oraz Biuro Służby Prawnej Trybunału);
- Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych (połączonych w Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa);
- Kontroli skarbowej i służby celnej (po stworzeniu Krajowej Administracji Skarbowej);
- Biura Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej (po utworzeniu Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej).

Wielu pracowników znalazło się w trudnej sytuacji; o ile zdecydowali się skierować sprawy do sądów, pomagał im RPO. W przypadku celników i Krajowej Administracji Skarbowej przygotował dla parlamentu publikację pokazującą, jak prawo zadziałało w praktyce[218].

Kolejne przepisy pozwalające usuwać z pracy osoby z wieloletnim stażem wiązały się z reinterpretacją ustawy lustracyjnej. Przy jej przyjmowaniu w 1998 r. zakładano, że kluczowe jest zebranie prawdziwych oświadczeń o współpracy ze służbami PRL – by urzędnik nie mógł być szantażowany. Przez 20 lat sprawdzano więc, czy oświadczenia są prawdziwe – kłamstwo lub zatajenie prawdy było podstawą do pozbawienia prawa do służby na określonych stanowiskach. Ale począwszy od 2018 r. osoba, która przyznała się do współpracy ze służbami PRL, na podstawie zmienionej ustawy o służbie zagranicznej, traciła pracę w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Ktoś, kto choć jeden dzień pracował w strukturach bezpieczeństwa PRL, tracił pracę w Krajowej Administracji Skarbowej oraz na stanowiskach kierowniczych w inspekcji sanitarnej (te ostatnie przepisy weszły w życie akurat w szczycie epidemii koronawirusa w 2020 r.). Gdy popatrzeć na to z punktu widzenia zasady proporcjonalności, to państwo odbierając obywatelom konstytucyjne prawo, zyskuje niepokojąco niewiele. Pozbywa się z pracy tych, którzy w młodości współpracowali z aparatem PRL, ale ujawnili to 20 lat temu i zaufali swojemu państwu.

218 Konsolidacja służb celno-skarbowych w świetle skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, https://www.rpo.gov.pl/pl/content/konsolidacji-sluzb-celno-skarbowych-w-swietle-skarg-do-rzecznika-praw-obywatelskich

III Kongres Praw Obywatelskich, grudzień 2019 r. W tym czasie Sejm przyjmował „ustawę kagańcową" dla sędziów.
Fot. Marcin Kluczek/BRPO

Co jest do zrobienia?

1. Trzeba przywrócić zaufanie do państwa jako pracodawcy.

Służba publiczna wiąże się z wieloma wyrzeczeniami, koniecznością zdobycia wysokich kwalifikacji przy niższej niż w sektorze prywatnym płacy. Zaletą tej służby była do tej pory pewność, że państwo jako pracodawca nie zawiedzie. Że dotrzyma zobowiązania zaciągniętego na wiele lat, a pracownik, który będzie rzetelnie wykonywał swoje zadania i doskonalił swoje umiejętności, będzie miał szanse na rozwój zawodowy i awans zgodnie z przejrzystymi kryteriami. Ta umowa została złamana. Zatem służba publiczna wiąże się dziś z takim samym ryzykiem jak zatrudnienie w sektorze prywatnym, czego na większości stanowisk nie równoważą zarobki.

2. Specustawy „covidowe" dały premierowi ogromne możliwości w zwalnianiu pracowników służby cywilnej i budżetówki.

Tak szerokie i niekontrolowane uprawnienia w praktyce muszą prowadzić do nadużyć i błędów. Trzeba będzie je analizować, a błędy naprawiać.

3. **Po wyrzuceniu/rozwiązaniu stosunku pracy część pracowników odwoływała się do sądu. Ale część nie wiedziała nawet, że ma takie prawo – trzeba im pomóc.**

Skarżący się do sądów w większości uzyskiwali odszkodowania, bo przyjmowane po 2015 r. przepisy nie były aż tak blankietowe, by stosować je bez żadnego uzasadnienia. Spora grupa jednak do sądu nie poszła, bo nie wiedziała o przysługujących prawach i o tym, że wygasają one, jeśli pozwu nie złoży się w ustawowym terminie. Oni są podwójnie poszkodowani.

4. **Trzeba usuwać nierówności, których w dostępie do służby publicznej jest wiele.**

Wcześniejszy wiek emerytalny kobiet, uważany przez wielu za przywilej, wypycha je z pracy (dramatycznie pokazał to koronawirus, kiedy przy przygotowaniu kolejnych rozwiązań w ramach tarcz antykryzysowych powracały pomysły, by w pierwszej kolejności zwalniać tych, którzy osiągnęli/ły wiek emerytalny – mimo że w obecnym systemie emerytalnym im wcześniej przejdzie się na emeryturę, tym niższa ona będzie).

Urzędnik nie może się bać

Wykład Adama Bodnara „O strachu” w PEN Clubie 28 marca 2019 r. (fragmenty)

Strach w działaniach sędziów, prokuratorów i urzędników to zagrożenie dla praworządności oraz ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. To także zagrożenie dla funkcjonowania całego państwa. Niszczenie instytucji polega właśnie na wypuszczaniu „dżina strachu” i obserwowaniu reakcji. Na stopniowym przyzwyczajaniu nas do zmian. Na akceptowaniu tego, co wcześniej wydawałoby się niedopuszczalne. Na hamowaniu społecznych reakcji na zło czy niesprawiedliwość.

Ale strach może też tworzyć nowe więzi społeczne i skłania do doceniania autorytetów i osób charakteryzujących się odwagą obywatelską.

Strach a funkcjonowanie demokratycznego państwa prawnego

W państwie demokratycznym system prawny opiera się na Konstytucji oraz hierarchii źródeł prawa. Aby system ten działał sprawnie, konieczne jest poprawne stosowanie przepisów, w tym odpowiednich reguł interpretacji oraz reguł kolizyjnych. (...).

Poprawne działanie systemu zakłada pewien poziom swobody dla sędziów, prokuratorów i urzędników. Oni nie mogą mieć związanych rąk, bo wtedy mechanizm tego zegara może się zatrzeć. Nie oznacza to oczywiście, że mają pełną swobodę i mogą być nieomylni. Bo omylność jest rzeczą naturalną, zdarza się nawet w najlepszych systemach prawnych. Sztuka zatem polega na tym, jak spowodować, aby tych błędów było jak najmniej. (...).

Ale aby tak się stało, sędzia, prokurator oraz urzędnik nie może się bać. Bo strach, czyli kierowanie się własnymi emocjami, poczuciem zagrożenia dla swojego bezpieczeństwa lub swojej rodziny, w tym – finansowego, powoduje zakłócenie racjonalności w podejmowaniu decyzji.

Zamiast Konstytucji oraz ustawy, pojawia się element kalkulacji, opłacalności, niebezpieczeństwa, a więc kryteria pozaprawne, które nie powinny dochodzić do głosu.

Kierowanie się strachem siłą rzeczy prowadzi do błędów interpretacyjnych oraz złego stosowania prawa. (...). Aby się nie bać, sędzia, prokurator oraz urzędnik musi mieć poczucie:

1. Po pierwsze – trwałości służby. (...).
2. Po drugie – muszą istnieć racjonalne mechanizmy oceny służby. (...).

Strach wprowadza nowe kryteria decyzji. Zamiast ustawy jest kalkulacja, czy coś jest bezpieczne albo opłacalne.

3. Po trzecie – osoba sprawująca taką funkcję musi być doceniana za swoje osiągnięcia oraz za zwiększone kwalifikacje;

4. Po czwarte – ta osoba musi mieć poczucie, że stanowi część struktury państwa. Że państwo uznaje ją za jego pełnoprawną część.

W kontekście wydarzeń w Polsce, szczególnie w ciągu ostatnich lat, poczucie strachu zaczyna być jednak dominujące. (...).

Jest to wynik zmian instytucjonalnych, które dotknęły najpierw Trybunał Konstytucyjny, następnie prokuraturę, media publiczne, służbę cywilną, wreszcie sądy. Są to zmiany, które objęły także w pewnym zakresie sferę oświaty, sferę kultury, czy nawet szkolnictwo wyższe. Podważenie wartości konstytucyjnych, podważenie wagi instytucji oraz znaczenia prawa spowodowało kryzys zaufania społecznego, polaryzację nastrojów, a w konsekwencji przełożyło się na funkcjonowanie wielu instytucji. Niestety, mnożą się przypadki, gdy osąd prawniczy zastępowany bywa osądem politycznym.

Oczywiście te procesy wszyscy dostrzegamy. Jesteśmy ich niemal codziennymi świadkami. Niektórzy z nas na różne sposoby protestują. Jedni starają się to robić bezpośrednio, na ulicy. Inni, używając naszego profesjonalnego warsztatu, starają się wszystko nazywać, opisywać, nagłaśniać, a czasami po prostu archiwizować. Kolejni podejmują działania prawne, aby oszczędzić to, co się da. Innymi słowy, nawiązując do słynnego wiersza Czesława Miłosza, staramy się być tymi wystającymi kamieniami, które mogą zmienić bieg lawiny.

Ale ta lawina jednak cały czas się toczy. I powoduje trwałe zmiany w codziennym funkcjonowaniu sędziów, prokuratorów czy urzędników. (...).

Czego można się bać?

Odpowiedzialności służbowej i karnej. Aktywność społeczna sędziów i prokuratorów, zadawanie pytań prejudycjalnych TS UE, protesty przeciwko reformom, czy wręcz wydawanie wyroków w „politycznych" sprawach już teraz naraża sędziów na zainteresowanie rzeczników dyscyplinarnych i przedstawianie zarzutów dyscyplinarnych. (...).

Możliwości pozbawienia stanowiska. Odpowiedzialność dyscyplinarna może przecież się tym zakończyć. Ale zmiany legislacyjne (np. zmiana struktury sądów) może także prowadzić do tego typu konsekwencji. (...). Przyszłość staje się wyjątkowo niepewna, a to powoduje poczucie zagrożenia.

Innych mechanizmów odpowiedzialności służbowej. Już teraz wiemy, że prokuratorzy mogą być dyscyplinowani nie tylko w drodze formalnej odpowiedzialności dyscyplinarnej, co do której trybu można mieć wątpliwości. Mogą być zdegradowani do niższej instancji albo przeniesieni do innej jednostki prokuratury. Niby na maksymalnie 12 miesięcy, ale w praktyce może być trudno powrócić np. z Hrubieszowa do Warszawy.

Braku wsparcia ze strony państwa. Organy władzy wykonawczej prowadzą kampanie nienawiści przeciwko sędziom. Pisał o tym specjalny sprawozdawca ONZ

ds. niezależności sądownictwa Diego Garcia-Sayan. Krajowa Rada Sądownictwa nie wypełnia swoich zadań stania na straży niezależności sądów, a w sposób jawny wypełnia zalecenia partii rządzącej (niedawno sędzia KRS meldował politykowi „wykonanie zadania"). Sędziowie i prokuratorzy z kolei nie mogą liczyć na swoich przełożonych, bo są oni politycznymi nominatami. To wszystko wpływa na poczucie osamotnienia, na ciągły sygnał, że sędzia w zakresie instytucjonalnym jest *de facto* sam ze sobą, swoimi orzeczeniami, referatem, trudnymi kwestiami do rozstrzygnięcia.

Poczucie strachu może wynikać z emocjonalności debaty publicznej. W świecie emocji, 280-znakowych tweetów, tabloidów i szybkich komentarzy, brakuje często czasu na rozsądek, niezależną ocenę, rozważenie wszystkich za i przeciw, czy spojrzenie poza granice krótkiego horyzontu czasowego. Politycy chętnie z tego korzystają, a później nigdy się nie przyznają do popełnionego błędu. Idą zaś za tym czyny. Przykład to sprawa sędzi Aliny Czubieniak, która została osądzona przez sąd dyscyplinarny prawdopodobnie w wyniku wcześniejszych ocen Ministra Sprawiedliwości. Populizm i niska jakość debaty publicznej są wrogami władzy sądowniczej. Nie tylko w Polsce. Także na całym świecie.

Nacisku na członków rodziny. Takie tytuły jak „Resortowe togi" sprzedają się świetnie. Nazwiska sędziów poddawane są regularnej weryfikacji. Czasami do trzeciego pokolenia wstecz. Niektórzy się tym nie przejmują. Innych to boli i być może wpływa na ich decyzje procesowe.

Siódmym zagrożeniem jest zagrożenie horyzontalne. Bo nie tylko organy państwa mogą być wrogiem tych, co podejmują decyzje. Mogą być nimi także współobywatele, koledzy, otoczenie, które nie reaguje, jest pasywne, daje milczące przyzwolenie na przemoc słowną ze strony organów państwa. Tego doświadcza wiele osób pełniących funkcje publiczne.

Warto zauważyć, że strach od dawna jest elementem koncepcji praw człowieka. Pojęcie „strachu" jest związane z koncepcją tzw. mrożącego skutku (*chilling effect*) (...). Zmiany w latach 2015-2019 uruchomiły w Polsce szeroką dyskusję na temat właśnie potencjalnego „skutku mrożącego". Nie tylko w stosunku do dziennikarzy, ale przede wszystkim sędziów i prokuratorów. (...).

Zastanówmy się nad prokuratorami. Jedną z gwarancji niezależności jest wydawanie poleceń na piśmie. Natomiast w Polsce rozwija się system, w którym już samo żądanie polecenia na piśmie staje się aktem sprzeciwu w stosunku do prokuratora nadrzędnego i może wiązać się z sankcjami (przypadek prokuratorów, którzy zajmowali się sprawą Pawła Adamowicza). Dlatego zamiast tego pojawiają się elementy nieformalnej presji bądź oczekiwań. Czasami wręcz można mieć wrażenie, że prokuratorzy, ze względu na własne obawy, starają się wczuwać w oczekiwania przełożonych. (...).

Myślę, że to jest dylemat wielu współczesnych prokuratorów i urzędników. Co zrobić, jak szef (minister, prokurator przełożony, szef partii, agencji państwowej) wyraża swój pogląd publicznie? Przesądza, jak do sprawy podejść, jak ją należy ocenić, jak przeprowadzić postępowanie dowodowe, jak się nią zająć. Czy zlekceważyć ten pogląd i robić swoje, kierując się literą prawa, w ten sposób ryzykując różnego rodzaju sankcje? Czy też jednak się podporządkować? Oczywiście w niektórych sytuacjach nic nie jest pozostawione przypadkowi i następuje już dobór personelu w taki sposób, że decyzje zgodne z oczekiwaniami przełożonych zostają wydane.

Myślę, że każdy z nas słuchając tych słów, może przypomnieć sobie przypadki z praktyki. (...).

Co to oznacza dla praw człowieka i rządów prawa? Poważne konsekwencje. Strach pojawiający się w działaniach sędziów, prokuratorów i urzędników oznacza zagrożenie dla respektowania zasad praworządności oraz ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Nie mamy pewności, dlaczego określone decyzje i orzeczenia są wydawane lub wstrzymywane. Z czego wynika ich treść. Czy jest dyktowana przepisami, czy innymi, pozaprawnymi czynnikami? Niektóre osoby stają się ofiarami presji. Ale znowu powstaje pytanie, czy wtedy ich aktywność orzecznicza jest wynikiem normalnej pracy, czy też być może także dochodzą emocje i własne uprzedzenia. Bo przecież jeśli wahadło jest rozhuśtane, to może odbić się także boleśnie w drugą stronę.

Podam w tym kontekście własny przykład. Jako urzędnik państwowy także się cieszę gwarancjami niezależności i niezawisłości. Zostałem jednak niedawno pozwany jako osoba fizyczna przez TVP SA. Jednocześnie rozważam, czy w najbliższej przyszłości przyłączyć się do sprawy osób, których wizerunek został ujawniony przez TVP SA w związku z ich udziałem w demonstracji w pobliżu gmachu TVP. Jak moje przyłączenie się do tej sprawy może zostać odebrane? Jako wyraz troski o ochronę praw tych osób, czy też może jako przejaw własnych, osobistych uprzedzeń czy interesów? Wskazuję na to, że sam fakt pozwania mnie przez TVP SA może wpływać na percepcję wykonywania przeze mnie urzędu i stawiać pod znakiem zapytania moją zawodową integralność.

Słowem, aktualna sytuacja to nie tylko zagrożenia dla poszczególnych osób, które stają się (jako sędziowie, prokuratorzy, urzędnicy) ofiarami, ale dla funkcjonowania całego państwa. Bo na tym właśnie polega niszczenie instytucji. Na wpuszczeniu „dżina strachu" i obserwowaniu reakcji. Na stopniowym przyzwyczajaniu nas do zmian. Na akceptowaniu tego, co wcześniej wydawałoby się nam niedopuszczalne. Na zniewalaniu umysłów, na autocenzurze w podejmowanych działaniach. Na hamowaniu społecznych reakcji w związku z dostrzeżonym złem czy niesprawiedliwością.

Dodawanie otuchy, poszukiwanie nadziei

Oczywiście w Polsce wiele osób dokonuje obecnie różnego rodzaju pogłębionych diagnoz. Natomiast wydaje mi się, że moją rolą jako Rzecznika jest także dodawanie otuchy, wskazywanie rozwiązań, poszukiwanie nadziei. Nasza walka ze strachem, jako zagrażającym normalności elementem funkcjonowania naszego państwa, powinna mieć charakter zarówno ogólny, jak i indywidualny.

Jeśli chodzi o charakter ogólny, to jest to walka o silne państwo. Państwo zbudowane na trwałych i silnych instytucjach. Państwo, które szanuje swoich urzędników oraz wszystkie osoby mające zaszczyt posługiwać się „orzełkiem", które docenia ich wysiłek, tworzy odpowiednie warunki pracy, ale także jasne i przejrzyste zasady oceny ich pracy oraz odpowiedzialności. To państwo, w którym kultywuje się tradycję instytucji, ich doniosłość oraz znaczenie, ale także przybliża się ich funkcjonowanie obywatelom – na przykład poprzez edukację obywatelską. To państwo, w którym dziękuje się urzędnikom za ich godną postawę, za ich odwagę i determinację, czasami za pracę w cieniu, ale oddaną interesowi publicznemu (np. uhonorowanie córki Michała Falzmanna, urzędnika NIK, który

doprowadził do ujawnienia afery FOZZ). To państwo, w którym decyzja o służbie na rzecz państwa jest decyzją wiążącą obie strony – urzędnika i państwo – przez wiele lat, bo został dokonany wybór określonej drogi życiowej, jako sędziego, prokuratora, nauczyciela, urzędnika, dyplomaty, legislatora. To jest także państwo, w którym istnieje konsekwencja i pełna przejrzystość metod w rozliczaniu tych, którzy sprawują władzę. Metod wolnych od selektywności i populizmu.

Mówiąc o sile instytucji, warto wspomnieć książkę Timothy Snydera „O tyranii. Dwadzieścia lekcji z XX wieku". Postulował on właśnie, aby każdy z obywateli chronił jedną wybraną instytucję. Jego uwagi dotyczyły przede wszystkim USA, które jednak są w zupełnie innym miejscu, jeśli chodzi o trwałość instytucji. W Polsce nie mamy szczęścia przywiązywania się do silnych instytucji, bo prawie każda z nich ma swoje własne problemy i wady. Ta relacja może być zatem trochę bardziej szorstka. Natomiast Snyderowi chodzi o coś więcej – skoro jest nas tak wielu jako obywateli, to musimy podzielić nasz wysiłek; dostrzec, że na funkcjonowanie państwa składa się cały zestaw instytucji, a każda z nich ma swoją wartość i znaczenie. Oraz każda wymaga ochrony przed autorytarnymi zapędami. (...).

Ważne są różne formy wsparcia i solidarności. Takie inicjatywy, jak współpraca organizacji prawniczych, powstanie Komitetu Obrony Sprawiedliwości są nie do przecenienia. Istotna jest także samoorganizacja, która daje poczucie siły ze względu na wspólnotę losów. Taką rolę wypełniają obecnie stowarzyszenia sędziowskie oraz stowarzyszenie prokuratorów Lex Super Omnia.

Osoby poddane presji muszą mieć także bezpośrednią grupę wsparcia. Nie tylko najbliższych członków rodziny, lecz również osoby z kręgu zawodowego. (...). W normalnej sytuacji takimi osobami powinni być przełożeni. Ale obecnie to często przełożeni są zagrożeniem dla niezawisłości. To powoduje konieczność poszukiwania grup wsparcia wśród kolegów i koleżanek, ale także poza najbliższym środowiskiem zawodowym. (...).

Metodą wsparcia jest także nastawienie na edukację i kształcenie. Podnoszenie własnych kwalifikacji może być nie tylko sposobem na ucieczkę przed codziennością lęku, ale także budowaniem tarczy i miecza zarazem. Bo im lepiej sędziowie są w stanie stosować Konstytucję i standardy praw człowieka, tym większy mają oręż w dłoni. I właśnie ten oręż może czasami ich obronić przed presją polityczną. Bo dobre i przemyślane orzeczenia znacznie trudniej zaatakować. Natomiast rolą społeczeństwa jest wspieranie sędziów, prokuratorów i urzędników w tym wysiłku – tworzenie przestrzeni, w której będą oni mogli względnie bezpiecznie inwestować w swoje samokształcenie.

Strach może być siłą niszczącą.

Strach może obezwładniać i paraliżować.

Strach może wpływać destrukcyjnie na nasze życie indywidualne i społeczne.

Ale strach może także tworzyć przestrzeń do refleksji, prowadzić do tworzenia nowych więzi społecznych.

Skłania też do zauważania i doceniania tych osób, które charakteryzują się odwagą obywatelską, które nawet pod presją nie rezygnują z zawodowej etyki i zwykłej ludzkiej przyzwoitości. I może to będzie dobrym skutkiem tego zła, którego wszyscy doświadczamy. A któremu na imię strach.

ART. 61

Prawo dostępu do informacji publicznej

Jeżeli chcemy być partnerami w debacie publicznej, musimy mieć dostęp do informacji, które mają decydenci. Kiedy obywatele korzystają z prawa dostępu do informacji publicznej, administracja zaczyna lepiej pracować i z większą starannością podejmuje działania. Często w małych miejscowościach jedno orzeczenie sądowe w sprawie dotyczącej informacji publicznej może zmienić całą praktykę dotyczącą jawności. Przykładem może być sprawa ośrodka zdrowia w małej miejscowości, który miał być zamknięty z uwagi na negatywne wyniki zawarte w dokumentach pokontrolnych. Lokalny dziennikarz złożył wniosek o dostęp do tych dokumentów Okazało się, że nie wynika z nich konieczność zamknięcia ośrodka.

Prawo do wiedzy o działaniach organów władzy publicznej jest prawem człowieka[219]. Jawność działania organów władzy publicznej jest gwarantem zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W tym artykule są cztery ustępy – omówimy je blokami.

1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

219 Stwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny już w 1996 r., kiedy nie obowiązywała jeszcze obecna Konstytucja. NSA powołał się na art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Później taką argumentację w szeregu orzeczeń przedstawił również Europejski Trybunał Praw Człowieka.

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.

W czasie kryzysu praworządności prawo dostępu do informacji publicznej staje się jednym z najważniejszych narzędzi w działaniach na rzecz ochrony praw człowieka oraz przeciwdziałania nadużyciom władzy. Korzystały z niego organizacje pozarządowe, działacze i działaczki, ale także naukowcy. Jednakże w praktyce czasami nie wystarczyło zadać pytania. Konieczne było prowadzenie długotrwałych postępowań sądowych.

Informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Przysługuje obywatelowi. Nie musi podawać specjalnych powodów czy tłumaczeń, by informację dostać.

14 DNI NA ODPOWIEDŹ

Informacje nieznajdujące się w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej danej instytucji są udostępniane na wniosek. Może go złożyć każdy, a żądana informacja ma być udostępniona najpóźniej w ciągu 14 dni (w wyjątkowych okolicznościach termin można przedłużyć do dwóch miesięcy).

Era cyfrowa przyniosła wiele nadziei związanych z dostępem do informacji: dzięki komputerom dostęp do nich jest łatwiejszy, mnóstwo informacji jest już obowiązkowo publikowanych w BIP, do tego w dostępnej (a więc przetwarzanej cyfrowo, a nie „obrazkowej" formie). Wydawało się, że nic nie stoi na przeszkodzie, by obywatele pozyskiwali informacje, przetwarzali je, analizowali, zwracali uwagę na zjawiska, które uchodzą uwadze służb publicznych.

Tak miało działać nowoczesne społeczeństwo.

W rzeczywistości nigdy tak nie było, gdyż państwo nie lubi udostępniać informacji: nie chce, boi się, nie ufa obywatelom, a pracę poświęconą

na przygotowywanie informacji uważa za stratę czasu. Dlatego o realizacji tego prawa w dużej mierze decydował upór obywateli. Podróżując po kraju, Rzecznik miał okazję zauważyć, że tam, gdzie ludzie z prawa korzystają, instytucje publiczne uczą się go. Tam jednak, gdzie lokalnej władzy udało się obywateli wystraszyć lub zniechęcić, prawo dostępu do informacji publicznej się nie działa.

URZĘDY ODMAWIAJĄ

W tym procesie ważna jest rola sądów administracyjnych – bo jeśli urzędnik wyda decyzję odmowną w sprawie udostępnienia informacji, można ją zaskarżyć do sądu. Sąd może pomóc, ale też może doprowadzić do zawężenia prawa. To przecież praktyka sądowa doprowadziła do ustanowienia pojęcia „dokumentu wewnętrznego", czyli takiego, który nie podlega ujawnieniu.

Równocześnie umacniała się praktyka urzędowa, by odmawiać udostępniania informacji i czekać na decyzję sądu. Często postępowanie trwało latami – i jeśli w końcu do udostępnienia informacji doszło, to nie miała już ona znaczenia.

WYROK NIE WYSTARCZA

W ciągu ostatniego pięciolecia okazało się, że jeśli woli politycznej brak, to nawet wyrok sądu może nie wystarczyć, by obywatele uzyskali gwarantowany przez Konstytucję dostęp do informacji. Mimo oczywistego jeszcze w 2018 r. przekonania, że przepisy RODO nie wpływają na dostęp do informacji publicznej, na RODO powołał się członek nowej KRS, który nie chciał ujawnienia swojej listy poparcia (jak się potem okazało, nie miał 25 wymaganych podpisów, bo część podpisujących się wycofało poparcie przed złożeniem listy w Sejmie).

Rzecznik Praw Obywatelskich regularnie przystępował więc w ostatnich latach do toczących się przed sądami administracyjnymi postępowań w sprawach dotyczących udostępniania informacji publicznej.

Co się udało?

1. **Organy publiczne, mając świadomość, że mogą zostać zapytane o konkretne informacje, działają z większą starannością.**

Budujące jest więc to, że w ostatnich latach obserwujemy w Polsce wzrost społecznej aktywności w zakresie korzystania z prawa do udostępniania informacji publicznej. Sieć Obywatelska Watchdog Polska udziela obecnie około dwóch tysięcy porad rocznie. Wpływa to na funkcjonowanie władz publicznych, czego przykładem może być np. rejestr wydatków w Gdańsku.

2. **W uzasadnieniu precedensowego wyroku dotyczącego lokalnego blogera Sąd Okręgowy w Słupsku[220] podkreślił wprost istotną rolę społeczną watchdogów (organizacji strażniczych).**

Politycy i urzędnicy muszą liczyć się z krytyką i kontrolą ze strony obywateli. Należy podkreślić, że watchdogi działają na rzecz zmiany i poprawy funkcjonowania państwa. Tak rozumiana kontrola społeczna jest zaś solą demokracji.

3. **Po siedmiu latach batalii sądowej, w 2018 r. Kancelaria Prezydenta RP udostępniła cztery ekspertyzy, które skłoniły prezydenta Bronisława Komorowskiego do podpisania ustawy o OFE z 2011 r.**

4. **W sprawie list poparcia do nowej Krajowej Rady Sądownictwa władze długo nie uznawały wyroku NSA i zasłaniały się przepisami o ochronie danych osobowych, a następnie zaskarżyły przepisy, na które powołał się NSA do Trybunału Konstytucyjnego, ale ostatecznie listy zostały ujawnione.**

Publikacja ujawniła to, czego można się było wcześniej domyślać: że kandydujący do nowej, upolitycznionej KRS, nie mieli szerokiego poparcia, wspierali ich w dużej mierze sędziowie oddelegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości, a jeden z członków NKRS nie miał wymaganej liczby podpisów – więc nie wiadomo, jaki jest ostateczny, prawidłowy skład KRS, co wpływa na funkcjonowanie tego organu.

Batalia o ujawnienie list trwała 749 dni[221].

5. **W wyniku postępowań przed sądami administracyjnymi udało się doprowadzić do uznania za informację publiczną m.in. akt mianowania prokuratora, wglądu do odpowiedzi na pytania na egzaminie czy listy kontrahentów Kancelarii Sejmu.**

6. **Nie powiodły się pomysły ustawowego ograniczenia dostępu do informacji publicznej.**

Pomysły te zawarte były w projekcie „ustawy o jawności" – chodziło np. o wprowadzenie obowiązku uzasadniania interesu publicznego przy dostępie do informacji, którą instytucja musi przygotować (bo nie ma ich w jednym dokumencie), albo przez ograniczenie liczby podmiotów z udziałem Skarbu Państwa, które miałyby na pytania odpowiadać. Projekt został bardzo ostro i szeroko skrytykowane, a rząd się z niego wycofał.

220 Sygn. akt VI KA 238/17

221 https://for.org.pl/pl/a/7535,komunikat-4/2020-jawnosc-wyborow-do-nowej-krs-publikacja-list-nie-konczy-sprawy

7. **Poszerzył się dostęp do informacji publicznych osób pozbawionych wolności.**

Mogą korzystać z biuletynów informacji publicznej wybranych instytucji, choć są jeszcze przypadki utrudniania lub uniemożliwiania dostępu.

Co jest do zrobienia?

1. **Prawo dostępu do informacji publicznej jest ciągle zbyt mało znane.**

Z naszego doświadczenia ze spotkań regionalnych RPO wynika, że są w kraju aktywiści i organizacje pozarządowe, które świetnie sobie z tym radzą (*patrz rozmowa z Wojciechem Paszkowskim na końcu tego rozdziału*), ale są też miejsca, gdzie to prawo w ogóle nie działa, a ludzie po prostu boją się, że złożenie wniosku o informację zostanie uznane za akt wypowiedzenia wojny lokalnym elitom.

2. **Władze przestały uznawać prawo do informacji – odmawiają go obywatelom nawet mimo proobywatelskich wyroków sądów.**

3. **Nadal nie udało się uzyskać informacji na temat pomysłów rządowych, by Polska wycofała się z Konwencji Stambulskiej w sprawie przemocy w rodzinie.**

Z planów ogłoszonych w 2016 r. minister sprawiedliwości się wycofał, stanął przy tym na stanowisku, że skoro z Konwencji się nie wycofał, to sprawy nie ma. W 2019 r. NSA orzekł, że projekt wniosku o wypowiedzenie przez Polskę antyprzemocowej Konwencji Stambulskiej jest informacją publiczną.

4. **Sądy administracyjne uznały, że informacją publiczną nie są informacje o zakresie pobierania przez ABW treści online oraz o zablokowanych treściach online, a także opinie NBP o prezesach banków.**

5. **Należy wzmacniać wśród obywateli umiejętności cyfrowe i analityczne – informacji mamy naprawdę dużo, aby jednak z nich korzystać, trzeba zdobywać nowe umiejętności.**

6. **Cały czas trzeba poprawiać jakość urzędowych biuletynów informacji publicznych.**

Narzędziem bardzo pomocnym tu jest ustawa o dostępności cyfrowej z 2019 r. Jeszcze tu i ówdzie publikowane informacje-skany bez warstwy tekstowej

zostaną w końcu wyparte przez informacje dostępne – nie tylko dla czytników, z których korzystają osoby niewidome, ale też do maszynowego przetwarzania i wyszukiwania danych.

7. **Wyzwaniem pozostaje dotarcie z istotną informacją do osób, które nie posługują się internetem.**

Należy zwiększyć efektywność informowania chociażby o publicznie oferowanych usługach wsparcia dla osób, które ich potrzebują, w tym osób starszych i osób z niepełnosprawnością, czy o możliwości zgłaszania przemocy i nadużyć.

8. **Prawo dostępu do informacji publicznej może stać w konflikcie z innymi wartościami – w tym z prawem do prywatności, tajemnicą państwową czy handlową.**

W ostatnich latach pojawił się problem nowy – w jaki sposób rozstrzygać konflikt między coraz ważniejszym prawem do zapomnienia w sieci, a prawem do informacji. O tym trzeba otwarcie rozmawiać.

Panel o korzystaniu z prawa do informacji publicznej na II Kongresie Praw Obywatelskich, 2018 r.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

Zgodnie z Konstytucją ustawa określa jedynie tryb udostępnienia informacji. Nie powinna więc ona definiować, co jest informacją publiczną, ani wskazywać podmiotów zobowiązanych do jej udostępnienia. Z polskiego orzecznictwa wynika, że ustawowe wyjątki muszą być interpretowane na korzyść jawności.

Konstytucja gwarantuje także wstęp na posiedzenia organów kolegialnych, w tym także Sejmu. Prewencyjny zakaz wstępu na posiedzenie Sejmu jest więc wprost złamaniem Konstytucji. Za naruszenie Konstytucji należy również zakaz wnoszenia telefonów na galerię.

ZAMKNIĘTY SEJM

Symbolem nierespektowania gwarancji zawartych w artykule 61 Konstytucji jest kotara, którą władze Sejmu odgrodziły się od obywateli z niepełnosprawnościami, którzy przyszli do parlamentu upomnieć się o swoje prawa. Zasłonięto ich kurtyną – by parlament mógł pracować bez konfrontowania się z opiniami tych obywateli.

Od 2016 r. trwa w polskim parlamencie proces wykluczania obywateli z udziału w pracach parlamentu. Ograniczenia dotyczą też dziennikarzy i ekspertów. Przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego mają coraz większy problem ze wstępem do budynku Sejmu. Debaty sejmowe są radykalnie skracane, a przyjmowanie projektów nie jest już poprzedzane konsultacjami społecznymi i publicznymi. Sytuacja pogorszyła się w związku z koronawirusem. Do Sejmu mogą wchodzić tylko dziennikarze z przepustkami, mogą przebywać tylko w określonych częściach budynku, co utrudnia zadawanie pytań politykom.

BRAK DEBATY

Bardzo wyraźną cechą tego procesu jest znaczne ograniczenie, a nawet całkowita rezygnacja z debaty nad przyjmowanymi przez parlament rozwiązaniami. Projekty przechodziły przez Sejm w ciągu kilku dni, a nawet godzin, mimo poważnych zastrzeżeń przedstawianych przez służby legislacyjne, opozycję oraz instytucje ochrony praw obywatelskich (w tym przez Rzecznika Praw Obywatelskich). Obywatele nie dostają informacji, bo rządzących nie interesuje, co mają do powiedzenia w sprawie konkretnych decyzji i działań. To zjawisko szczególnie widoczne jest na szczeblu centralnym.

Począwszy od 2015 r. rządzący zaczęli ograniczać wpływ społeczny na stanowione prawo, wykorzystując ścieżkę poselską dla projektów rządowych (projekty tworzone w rządzie muszą być poddawane formalnym analizom, a także konsultacjom i uzgodnieniom). Przyjęta w 2015 r. definicja „suwerena" – jako po prostu większości parlamentarnej – pozwoliła rządzącym uznać, że głos obywateli nie jest źródłem wiedzy ani powodem do refleksji.

Jak wynika z raportu przedstawionego 20 listopada 2019 r. przez Obywatelskie Forum Legislacji przy Fundacji Batorego, w ostatnim roku kadencji Sejmu rząd skonsultował mniej niż 2/3 projektów ustaw, nad którymi prowadził prace. Przeciętny czas konsultacji wyniósł niespełna 12 dni (standardy europejskie mówią o 12 tygodniach)[222].

SKRYWANE PROJEKTY USTAW

W trzecim roku kadencji eksperci Forum znaleźli osiem, a w czwartym aż 21 „skrywanych" rządowych projektów. O ich istnieniu opinia publiczna dowiadywała się dopiero po rozpoczęciu prac w parlamencie – dostęp do informacji publicznej był więc iluzoryczny. Takie postępowanie można już nazwać arogancją większości rządzącej: nie ma konsultacji, nie ma czasu dla parlamentarzystów, by mogli zrozumieć, jakie będą miały konsekwencje przyjmowane rozwiązania. Proces legislacyjny przestał być przejrzysty. Z pracami komisji można się najwyżej zapoznać z niewyraźnej i statycznej transmisji wideo.

Konsekwencją odcięcia obywateli od możliwości zasięgania informacji i zgłaszania uwag do stanowionego prawa były masowe demonstracje w 2016, 2017

222 https://www.batory.org.pl/informacje_prasowe/xiii-raport-obywatelskiego-forum-legislacji-przy-fundacji-batorego/

i 2018 r. Udział w zgromadzeniu publicznym staje się bowiem w takich warunkach jedyną możliwością, by wyrazić swój pogląd. Z tym można wiązać próby organizowania w parlamencie protestów (protest osób z niepełnosprawnościami), na które Kancelaria Sejmu reagowała kolejnymi ograniczeniami, restrykcjami – Straż Marszałkowska zaczęła też przeszukiwać samochody posłów opozycji, z obawy, że mogliby oni „przemycić" obywateli do Sejmu (zdarzyło się bowiem, że poseł z opozycji pomógł tak wejść obywatelom do Sejmu).

Budynek parlamentu – zaprojektowany jako otwarty na przestrzeń publiczną – został ogrodzony barierkami pilnowanymi przez policjantów. Nowe, restrykcyjne zasady wstępu zaczęły obejmować nie tylko uczestników prac legislacyjnych. RPO odnotował m.in. sprawę uczniów, którzy nie zostali wpuszczeni do Sejmu, bo mieli przypinki, które nie podobały się Straży Marszałkowskiej.

Po czterech latach kumulacji negatywnych konsekwencji naruszenia zasady demokratycznej debaty mamy już do czynienia z bardzo poważnymi skutkami – nie tylko dla rządzących, aktywistów czy dziennikarzy, ale dla każdego. W kadencji 2015-2019 charakterystycznym zjawiskiem było wielokrotne nowelizowanie tej samej ustawy:

1. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych była zmieniana 15 razy,
2. Ustawa o podatku akcyzowym – 10 razy,
3. Kodeks karny – 9.

Ustawa o KRS – jak cały pakiet ustaw mających reformować wymiar sprawiedliwości – przyjmowana była pospiesznie i bez debaty. Uwagi były ignorowane – a wśród nich były też takie, które wskazywały na błędy logiczne przyjmowanych rozwiązań, wskazujące, że sposób wprowadzania zmian spowoduje, że zabraknie kandydatów do KRS i podpisów poparcia dla nich.

Dziś, kiedy ostrzeżenia te się sprawdziły, problemem staje się, jak rozwiązać wytworzony na skutek braku debaty problem KRS i jak ograniczyć jego ponure konsekwencje dla ludzi.

Co się udało?

1. Zakazy i utrudnienia okazały się znakomitą promocją prawa dostępu do informacji.

Na początku kadencji RPO zmagał się z przypadkami niewpuszczenia ludzi na posiedzenia kolegialnych organów samorządowych – ale kiedy Marszałek Sejmu uniemożliwił obywatelom wchodzenie do Sejmu, a budynek

parlamentu został „dla bezpieczeństwa" ogrodzony płotem, obywatele dowiedzieli się, że tak do Sejmu, jak i na obrady rady gminy mają prawo wejść, by sprawdzić, jak ci, którym powierzyli mandat, wypełniają swoje zadania.

2. Udało się udowodnić w sądzie, że zakazy wstępu do Sejmu dla dziennikarzy nie mają podstaw prawnych.

RPO zaskarżył do sądu administracyjnego decyzję z 2018 r. o niewpuszczeniu do Sejmu dziennikarza Oko.press Daniela Flisa. Kancelaria Sejmu tłumaczyła decyzję tym, że „z przyczyn organizacyjnych i bezpieczeństwa" nie przyznaje już jednorazowych kart wstępu, a do Sejmu mogą wchodzić tylko posiadacze stałych i okresowych przepustek. WSA w Warszawie potwierdził, że takie ograniczanie konstytucyjnych praw obywateli nie ma podstaw.

3. Od wyborów w 2019 r. Senat przywraca standardy debaty.

Zaprasza ekspertów i słucha w sprawie ustaw argumentów różnych stron. Tyle, że większość sejmowa wypracowane w ten sposób propozycje i tak odrzuca.

Co jest do zrobienia?

1. Udało się powstrzymać ograniczenia w poruszaniu się po parlamencie dziennikarzy (pomysł z 2016 r.).

Ale do Sejmu przestano wpuszczać kolejne grupy obywateli, zaczęły powstawać „czarne listy" (jedna z osób skarżących się do RPO dowiedziała się w sejmowym biurze przepustek, że jest na „liście osób, które wspierały protest osób niepełnosprawnych pod Sejmem RP", a więc nie może wejść do budynku na zasadach ogólnych).

2. Ograniczenia wstępu zaczęły się pojawiać w kolejnych instytucjach publicznych – trzeba to powstrzymać.

Nowi prezesi sądów zaczęli np. zarządzać, że do budynku sądu może wejść tylko ktoś, kto jest w stanie udokumentować swój interes prawny (czyli – sprawę w sądzie).

3. Do odbudowania pozostaje kultura dialogu i konsultacji (a nie jest tak, że przed 2015 r. rozwijała się ona bez problemów).

Jak nauczyłem gminę i powiat ustawy o dostępie do informacji publicznej

Wojciech Paszkowski
ze Stronia Śląskiego

Pana Wojciecha Paszkowskiego poznaliśmy na spotkaniu regionalnym w Kłodzku wiosną 2017 r. Był pierwszą osobą, która powiedziała RPO, że nie ma kłopotów z dostępem do informacji publicznej. Wcześniej nawet jeśli ktoś już ustawę o dostępie do informacji publicznej znał, to mówił, że w jego miejscowości nie działa, „nie przyjęła się".

Wojciech Paszkowski[223]: – A w Stroniu Śląskim ustawa przyjęła się i to dobrze. Ale to był efekt wielu lat starań.

Na samym początku, w latach 1990-94, w pierwszej kadencji odbudowanego samorządu, byłem w Stroniu radnym. Potem już nie startowałem – miałem sporo własnych spraw. Ale coraz częściej zdarzały się rzeczy, które mnie bulwersowały. Chodziłem jako obywatel na posiedzenia rady i komisji gminnych. Nasza gmina nie jest duża, ma 7 tys. mieszkańców – podczas gdy np. w Kłodzku jest już 30 tys. Ale sporo rzeczy się u nas dzieje.

Na jednej z sesji burmistrz powiedział, że gmina zapłaciła kilkanaście tysięcy za analizę urbanistyczną planu zagospodarowania przestrzennego. Zawnioskowałem o ten dokument – okazał się bardzo

223 Rozmowa 29 kwietnia 2020 r., autoryzacja 14 maja 2020 r.

Musimy się angażować – w różny sposób. Władz może nie interesować to, co będzie z naszą gminą za 25 lat – nas musi.

krytyczny. Wykorzystywałem go na posiedzeniach komisji i rady. Żaden z radnych nie tylko nie znał treści, ale nie zwrócił uwagi na istnienie tego ważnego dokumentu.

Potem założyliśmy stowarzyszenie – dziś już nieistniejące Strońskie Forum Obywatelskie. Podjęliśmy współpracę z Siecią Obywatelską Watchdog Polska. Z nimi nadal współpracuję. Zaczęliśmy zadawać pytania. Zrobiliśmy badanie dotyczące wykorzystywania tzw. funduszu korkowego. Sprawdzaliśmy działanie spółek sportowych, składaliśmy postulaty.

Po prostu nauczyłem urzędników odpowiadania na pytania o informację publiczną. Początkowo nie było takiego obyczaju, tak jak w innych miejscowościach, o których opowiadacie. Urzędnik mógł po prostu odmówić przez telefon, nie odpowiadał na pytania na piśmie. Raz nawet jeden na mnie nakrzyczał. Teraz to jest nie do pomyślenia.

Gmina dziś wie, że jeśli w ciągu 14 dni mi nie odpowie, to 15. dnia zaskarżę burmistrza – zarzucę mu bezczynność.

Powiat też nauczyliśmy – mieli dwie sprawy o bezczynność i teraz już odpowiadają.

– Ile miał Pan spraw w sądach?

– Ze 20. Jedna dotarła do NSA. Nie wszystkie wygrałem. Tę przed NSA przegrałem – dziś byłoby to to też nie do pomyślenia. Otóż wystąpiłem o dostęp do nagrania

Spotkanie w Kłodzku. Wojciech Paszkowski siedzi drugi z lewej.

z posiedzenia rady gminy. A burmistrz odmówił, twierdząc, że to był tylko materiał pomocniczy, który urzędniczka przygotowująca protokół zrobiła co prawda na gminnym sprzęcie, ale na prywatny użytek, w celu ułatwienia sobie sporządzenia protokołu.

– W godzinach urzędowych, na publicznym zebraniu.

– Właśnie. A protokół jest tylko częścią informacji o tym, co się dzieje na radzie. Ale NSA przyznał rację burmistrzowi. To było dobrych kilka lat temu. Teraz istnieje ustawowy obowiązek udostępniania takich nagrań, więc cała ta historia brzmi wręcz niewiarygodnie.

– Był Pan obywatelskim nauczycielem urzędników?

– Chyba tak. Ale ciągle są samorządowcy, którzy myślą, że tacy jak ja nadużywają prawa do informacji. A przecież wystarczyłoby, żeby te informacje były udostępniane w biuletynach informacji publicznej urzędów, na stronie internetowej. Tu jest jeszcze dużo do zrobienia.

Dlatego od momentu wprowadzenia obowiązku prowadzenia BIP przez gminy staraliśmy się ze Stowarzyszeniem, by ten nasz stroński BIP wyglądał porządnie. Jak tylko nie było czegoś na BIP, wysyłałem wniosek o dostęp do informacji publicznej mailem. Po kilku razach nauczyli się, że jeśli informacja jest na BIP, to zgodnie z ustawą nie trzeba jej już udostępniać w odpowiedzi na indywidualne wnioski. Czyli dobry BIP rozwiązuje problem „nadmiaru pytań od obywateli".

– Kiedy ostatni raz Pan interweniował?

– Dwa i pół roku temu. Ja po prostu jestem konsekwentny – i to daje efekty.

Działania strażnicze – tak jak mówiłem w nagraniu dla Sieci Watchdog[224] – są dla mnie uczestnictwem w samorządzie. Bo nasz udział w nim nie ogranicza się tylko do wybrania swoich przedstawicieli. Musimy się angażować – w różny sposób. Władz może nie interesować to, co będzie z naszą gminą za 25 lat – nas musi.

224 Całe nagranie tu: https://www.youtube.com/watch?v=2Urs_P94ZfQ

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.

Koń, jaki jest, każdy widzi

Ks. Benedykt Chmielowski,
Nowe Ateny albo Akademia
wszelkiey scyencyi pełna

Lwów, 1746

Pandemia SARS-Cov-2 pokazała całemu światu, jak wyglądają w Polsce prawa wyborcze. Ale to nie pandemia wywołała kryzys. Powiedziała tylko „sprawdzam".

10 maja 2020 r. miały się w Polsce odbyć wybory prezydenckie. Głosowanie się jednak nie odbyło. Nie dlatego, że – po rozważeniu nowych okoliczności – władze wprowadziły stan klęski żywiołowej. Po prostu dwaj politycy, poseł Jarosław Kaczyński i poseł Jarosław Gowin, ogłosili, że wyborów nie będzie.

Już dwa miesiące przed tym zapowiedzianym na 10 maja głosowaniem prowadzenie kampanii wyborczej ograniczone zostało do internetu i mediów – epidemia nie pozwoliła na organizowanie spotkań, wizyt i wieców. Ale rządzący chcieli wyborów w maju – epidemia zapowiadała też kryzys, z czym musiał się wiązać spadek notowań partii rządzącej i urzędującego prezydenta[225].

MINISTER ROBI WYBORY W MAJU

Pięć tygodni przed głosowaniem większość sejmowa zmieniała prawo wyborcze w ekspresowym tempie tak, że głosowanie miało być tylko korespondencyjne. Reguły głosowania zostały zmienione w toku trwającego procesu wyborczego. Poprawka rządowa dołączona w ostatniej chwili do „Tarczy Antykryzysowej" i nigdy nie przedyskutowana wyłączyła z organizacji wyborów Państwową Komisję Wyborczą (jak się potem okazało, nawet pomysłodawcy zmiany nie rozumieli jej konsekwencji)[226]. Wybory miał zorganizować minister – członek rządu i polityk partii, która wystawiła jednego z kandydatów. Głosy miała zbierać podległa mu Poczta (która na podstawie anonimowego e-maila domagała się od władz lokalnych spisu wyborców z ich pełnymi danymi osobowymi. Ponieważ samorządy w większości odmówiły, rząd dostarczył Poczcie dane 30 mln obywateli z rejestru PESEL). Karty do głosowania – według wzoru stworzonego przez rząd, a nie PKW – miała wydrukować podległa innemu politykowi tej partii Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych. Zleciła to zadanie prywatnej spółce. A przepisy, które by na to pozwoliły (o ile odłoży się na bok wątpliwości konstytucyjne) nawet nie były gotowe – zajmował się nimi Senat.

Obywatele byli zdezorientowani. Zapowiadana przez rząd procedura głosowania „pocztowego" nie przewidywała nieszablonowych sytuacji. Praktycznie pozbawiała prawa do głosu tych, którzy mieszkają poza miejscem zameldowania, i osoby w kwarantannie. Pomijała prawa osób z niepełnosprawnościami,

225 *„Byłoby to niezwykle niekorzystne, żeby prezydent i premier byli z różnych obozów politycznych i się spierali. Potrzebujemy dzisiaj wśród innych warunków skutecznego przeciwstawiania się kryzysowi, także politycznej stabilizacji. To jest także przyczyna, która powoduje, że te wybory powinny się odbyć 10 maja"*, RMF.FM, 21 marca 2020 r.

226 Opisał to Tomasz Skory: https://www.rmf24.pl/raporty/raport-wybory-prezydenckie2020/najnowsze-fakty/news-kto-kiedy-i-jak-uniemozliwil-przeprowadzenie-wyborow-znamy-o,nId,4483946

czy Polaków za granicą. Wybory traciły kolejne przymioty. Nie były już ani powszechne, ani tajne, ani równe...

Na dziesięć dni przed głosowaniem pocztowe karty wyborcze wyciekły. Nie było wiadomo, kto ma do nich dostęp – wrzucić do urn pocztowych w myśl uchwalanych przepisów mógł je każdy. Głównym pytaniem, jakie zadawali publicyści w mediach (i sami obywatele), nie było „kto przedstawił lepszy program?"– ale „czy w ogóle należy głosować?".

NIBY-WYBORY

Trzy dni przed terminem rządzący odwołali więc wybory, ale potem prezydent podpisał ustawę o anulowanych właśnie „wyborach korespondencyjnych". A po wyborach, które były, ale się nie odbyły, pozbawiona prawa organizacji wyborów PKW oświadczyła, że należy je powtórzyć, bo zaszła sytuacja analogiczna do tej, gdy wszyscy kandydaci wycofują się z wyborów. Rząd nie publikował jednak tego stanowiska, bo wtedy Marszałek Sejmu musiałby szybko podać nowy termin głosowania – tymczasem w parlamencie trwały prace nad kolejną ustawą wyborczą, po raz wtóry zmieniającą zasady głosowania (tym razem miała je organizować PKW). Nowy termin nie mieścił się już w rygorach Konstytucji: nakazuje ona organizację głosowania najpóźniej na 75 dni przed końcem kadencji prezydenta. Ustawa miała też „przedłużyć" prawo startu kandydatom zarejestrowanym w wyborach 10 maja i umożliwić start nowym – nowi jednak mieli dostać siedem razy krótszy termin na zebranie stu tysięcy podpisów poparcia. W takich warunkach udać się to tylko mogło przedstawicielom dużych partii. Rządzący porozumieli się w tej sprawie z opozycją.

Ale Konstytucja nie jest tylko dla tych, którzy mają zorganizowane struktury. Żaden nowy kandydat nie powinien być gorzej traktowany od dotychczasowych kandydatów, skoro mają to być całkowicie nowe wybory.

Adam Bodnar w Senacie, 1 czerwca 2020 r.

Plan polityczny zakładał, że wybory odbędą się 28 czerwca. Dzięki temu i dzięki skróceniu czasu także na procedury powyborcze wszystko zakończyć się miało przed upływem kadencji obecnego prezydenta (gdyby obowiązywał stan klęski żywiołowej – o którego wprowadzenie apelował także RPO – kadencja ulegałaby automatycznemu wydłużeniu, ale wybory odbyłyby się też dużo później). Nad wynikami tych wyborów wisiała groźba unieważnienia – ze względu na naruszenie reguł konstytucyjnych.

Ale to nie w 2020 r. zaczęły się w Polsce kłopoty z prawami wyborczymi. Choć wtedy właśnie okazało się, co się dzieje, kiedy przestają działać mechanizmy rozliczające rządzących z podejmowanych decyzji.

Proces wyborczy zawsze jest kruchy, nawet w demokracjach o głębokich korzeniach, i zawsze wymaga poprawy. Wolne wybory to przecież nie tylko sama możliwość oddania głosu, ale także równe dla wszystkich kandydujących zasady prowadzenia kampanii i jej finansowania, jasne i przestrzegane powszechnie zasady działania polityków w okresie przedkampanijnym, równy dostęp polityków do mediów, a obywateli – do rzetelnej i całościowej informacji o kandydatach, gwarancja swobody decyzji oparta na zaufaniu społecznym, pełna przejrzystość organizacji i liczenia głosów oraz rozpatrywania protestów wyborczych.

Odpowiedzialność za właściwy przebieg całego procesu wyborów spada na państwo. Polskie władze są zobowiązane zgodnie z międzynarodowymi standardami nie tylko do przeciwdziałania nadużyciom, ale wprost do poprawiania procesu wyborczego, zanim dojdzie do problemów.

Jak wskazywało Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, choć same wybory parlamentarne w Polsce były w 2019 r. jeszcze dobrze przygotowane, to stronniczość mediów państwowych w kampanii wyborczej budziła już wtedy bardzo poważne obawy (raport opublikowany w lutym 2020 r.)[227]. Obserwatorzy OBWE zauważyli, że część wysokich urzędników państwowych wykorzystywała już wtedy wydarzenia finansowane ze środków publicznych do celów kampanii, zaś dominacja partii rządzącej w mediach publicznych dodatkowo zwiększyła ich przewagę.

Także polskie Towarzystwo Dziennikarskie uznało, że kampania partii rządzącej prowadzona w 2019 r. w państwowej telewizji znosiła wymaganą przez prawo równość szans komitetów uczestniczących w wyborach. Wcześniej Towarzystwo Dziennikarskie i Fundacja im. Stefana Batorego przygotowały raport o postawach mediów publicznych w kampanii do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r. Wynikało z niego, że w kampanii wyborczej „Wiadomości" TVP agitowały na rzecz partii rządzącej, a informacje dla niej niekorzystne były pomijane. Dodatkowo jedno z ugrupowań startujące w wyborach parlamentarnych w 2019 r. (Konfederacja) zgłaszało, że media publiczne nie umieszczały go w wynikach sondaży wyborczych. Według Konfederacji, co potwierdził prawomocny wyrok sądu, mogło to przyczynić się do osłabienia jej szans w wyborach, a z całą pewnością stanowiło naruszenie prawa wyborców do rzetelnej i całościowej informacji.

Zachowanie mediów publicznych było tym poważniejszym problemem dla praw wyborczych, że równolegle mierzyliśmy się z internetową mową

227 *Republic of Poland Parliamentary Elections*, 13 October 2019 ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, https://www.osce.org/odihr/elections/poland/446371?download=true

nienawiści i *fake newsami*, które dzięki często anonimowym kontom rozprzestrzeniały się w sieci, wpływając na decyzje wyborcze[228].

PRZESTAŁA ISTNIEĆ NIEZALEŻNA KONTROLA WYBORÓW

Wszystko to nabiera szczególnego znaczenia, w zestawieniu z wprowadzoną zmianą Kodeksu wyborczego z 2017 r. oraz zmianą ustawy o Sądzie Najwyższym w 2018 r.

1. Pierwsza z nich sprawiła, że Państwowa Komisja Wyborcza została pozbawiona swojego profesjonalnego charakteru i neutralności wobec partii politycznych (wcześniej zasiadali w niej jedynie uznani sędziowie, dziś to tylko dwóch sędziów – z Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – zaś pozostałe osoby to przedstawiciele klubów poselskich).

2. W Sądzie Najwyższym władza ustanowiła nową Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Nadała jej m.in. uprawnienie do orzekania o ważności wyborów w Polsce. Nie miałoby to jednak kluczowego znaczenia, gdyby nie fakt, że w skład tej Izby powołani zostali sędziowie wskazani przez upolitycznioną, również nowo powołaną przez większość rządzącą, a nie samorząd sędziowski, Krajową Radę Sądownictwa. A ich status jako sędziów miał być niedługo oceniany przez TSUE.

3. Ubezwłasnowolniony Trybunał Konstytucyjny nie był już w stanie zatrzymać tych zmian.

O tym, że podporządkowanie rządzącym Sądu Najwyższego skończy się utratą wolności wyborczych, RPO alarmował od 2017 r. Mało kto go jednak słuchał.

Co się (mimo wszystko) udało?

1. Rosła w Polsce frekwencja wyborcza.

- W 2018 r. w wyborach samorządowych wyniosła 50,92% (w 2014 r. – 47,40%).
- W 2019 r. w wyborach do Parlamentu Europejskiego – 45,68% (w 2014 r. – 23,83%).
- W wyborach do parlamentu w 2019 r. głosowało 61,74% uprawnionych (w 2015 r. – 50,92%).

228 *Fake newsy i dezinformacja w kampaniach wyborczych w Polsce w 2019 roku* Raport z obserwacji, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/02/Fake-newsy-i-dezinformacja_final.pdf

2. Poprawiała się dostępność lokali wyborczych.

Nasi koledzy i koleżanki, pracownicy Biura RPO, od lat przed każdymi wyborami kontrolują dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W 2015 r. (wybory prezydenckie) uchybienia znaleziono w 88% kontrolowanych placówek. W 2018 r. (wybory samorządowe – w 75%.) Coraz lepiej, ale ciągle niedostatecznie.

Lokal spełniający standardy to taki, do którego wyborca z niepełnosprawnością może swobodnie dotrzeć (chodnik, podjazd, próg nie wyższy niż 2 cm, dobrze oznakowane i odpowiednio szerokie drzwi), zagłosować (odpowiednie oświetlenie, wysokość stolika, nakładki dla osób niewidzących). Dostosowanie lokalu często nie jest trudne, ale eksperci Biura RPO odnotowywali, że członkowie komisji wyborczych po prostu nie znali tych zasad!

3. Lepiej (choć nie doskonale) działało elektroniczne dopisywanie się do listy wyborców.

Coraz więcej wyborców głosowało poza formalnym miejscem zamieszkania. Procedura uzyskiwania zaświadczenia o prawie do głosowania lub dopisywania się do spisu wyborców była dotychczas żmudna, ale uprościł to rozwój e-administracji. Jednak w wyborach samorządowych w 2018 r. wiele osób skarżyło się, że mimo prawidłowego złożenia wniosku przez ePUAP do rejestru wyborców, nie mogli zagłosować. Ministerstwo Cyfryzacji, także po interwencji RPO, podjęło prace nad rozbudową systemu o moduł umożliwiający sprawdzenie stanu sprawy przez użytkownika oraz nad rozwiązaniami, które ułatwią gminom analizę posiadanych danych.

Zastępca RPO Stanisław Trociuk na panelu o konieczności monitorowania procesu wyborczego, II Kongres Praw Obywatelskich, grudzień 2018 r.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

4. **Poprawił się dostęp do wyborów osób w kryzysie bezdomności.**

Wyborcy bez miejsca zamieszkania nie mogli głosować, bo żeby dopisać się do spisu wyborców, trzeba podać adres. W 2018 r. zmieniono przepisy tak, że osoba, która nie ma stałego adresu, musi po prostu podać adres, pod którym pracownik gminy może się z wyborcą skontaktować.

5. **Nie doszło do naruszenia tajności głosowania przez transmisje wideo z lokali wyborczych.**

Zakładała to nowelizacja Kodeksu wyborczego przygotowywana w 2017 r. Dla wyborcy już samo odnotowanie, że poszedł głosować, może być formą nacisku. To dlatego m.in. nie należy upubliczniać spisów wyborców, z których wynika, kto już głosował. A jeśli weźmie się pod uwagę to, że urny wyborcze są teraz przeźroczyste, to dzięki transmisji w pewnych okolicznościach można by było nawet zobaczyć, kogo dana osoba wskazała na karcie. Ostatecznie, także po interwencjach RPO, władze wycofały się z tego pomysłu.

6. **Rządzący przekonali się w 2020 r., że wybory korespondencyjne to pożyteczne i potrzebne rozwiązanie.**

Możliwość głosowania korespondencyjnego została bowiem zniesiona w 2018 r.

Co jest do zrobienia:

1. **Najważniejszym zadaniem pozostaje doprowadzenie do sytuacji, w której prawdziwie wolne, powszechne, równe i bezpośrednie wybory mogą się odbyć, a obywatele zaufają procesowi wyborczemu i zechcą w nim wziąć udział.**

Pisanie tego raportu zakończyłyśmy przed wyborami Prezydenta RP – wtedy już było jednak widać, że spełnienie tych wymogów nie będzie możliwe[229]. Nie da się robić wolnych wyborów w kraju, w którym w trakcie kampanii wyborczej zawieszono obowiązywanie innych gwarancji konstytucyjnych.

229 Por. https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Stanowisko-ZEW-Co-zrobic-zeby-wybory-byly-demokratyczne.pdf

2. **Trzeba przywrócić niezależny charakter Państwowej Komisji Wyborczej.**

Sędziowski, czyli profesjonalny i niezależny charakter Państwowej Komisji Wyborczej, który gwarantowany był przez skład (sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego) oraz sposób wyboru członków, został zlikwidowany reformą Kodeksu wyborczego z 2017 r. Teraz większość składu PKW reprezentuje kluby poselskie i powoływana jest na kadencję powiązaną z kadencją Sejmu. W oczywisty sposób spowoduje to uzależnienie Komisji od czynników politycznych.

3. **Konieczne jest uregulowanie zasad prekampanii wyborczych.**

Agitacja jeszcze przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej jest zjawiskiem obserwowanym w Polsce od lat. W ten sposób nie tylko zyskuje się przewagę nad rywalami, ale omija przepisy o finansowaniu kampanii. Brakuje przepisów, które by to ograniczały.

4. **Potrzebujemy lepszej ochrony przed niewłaściwym finansowaniem kampanii.**

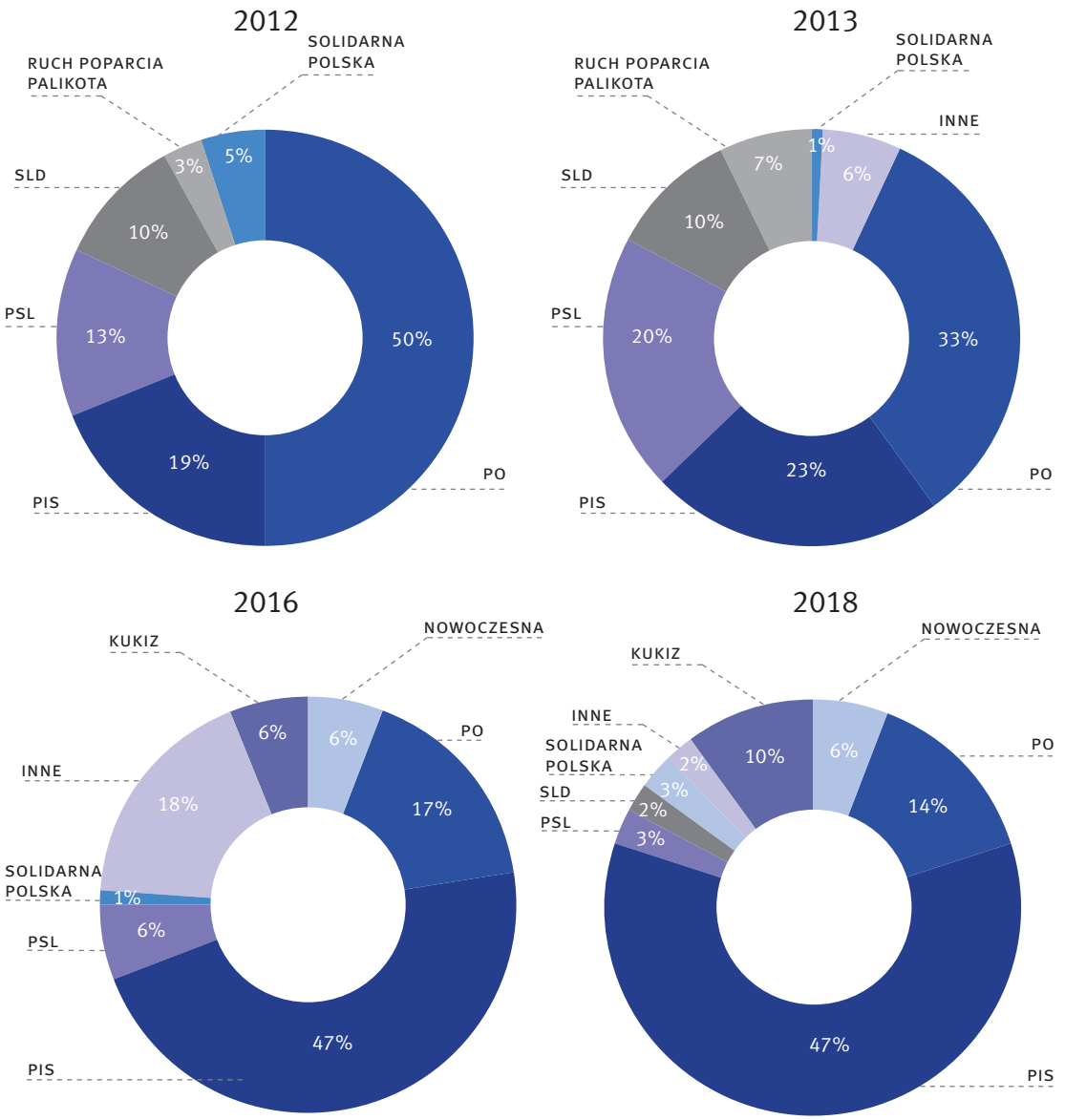
Dziś to PKW wyłaniana przez przedstawicieli partii politycznych zatwierdza sprawozdania tych partii dotyczące wydatków w czasie kampanii. Partie są sędziami we własnej sprawie, a zasady rozliczeń są niejasne (jak np. ustalić, czy poniesiony wydatek stanowił koszt kampanii, czy też był poniesiony w ramach pełnionego mandatu).

Równocześnie nawet drobne uchybienie może automatycznie pozbawić partię prawa do subwencji z budżetu (w 2018 r. PKW odrzuciła sprawozdanie partii Nowoczesna za 2017 r. Przyczyną były darowizny z nieudokumentowanych źródeł na łączną kwotę 4 992,66 zł. Ustawa o partiach politycznych nakazuje PKW odrzucić sprawozdanie finansowe partii w przypadku jakiegokolwiek uchybienia).

5. **Musimy poprawiać sposób przeprowadzania głosowania korespondencyjnego.**

To bardzo złożony, zajmujący czas proces. Trzeba w nim uwzględniać wiele zmiennych, w tym zasady działania poczty za granicą i błędy popełniane przez polskich urzędników. A także to, że oddanie głosu drogą korespondencyjną jest trudniejsze dla wyborcy niż pójście do lokalu wyborczego. Ale możliwość głosowania korespondencyjnego to ważne uzupełnienie prawa wyborczego, zwiększające gwarancję realizacji praw wyborczych obywateli.

PODZIAŁ CZASU ANTENOWEGO W TVP INFO



Podział czasu między różne siły polityczne w TVP[230].

230 Dane ze strony BIP TVP SA

6. **Obywatele muszą odzyskać prawo do realnej, wyważonej informacji o świecie – bez tego nie da się racjonalnie decydować w wyborach.**

Czy Czytelnik pamięta jeszcze, że w 2019 r. TVP odmówiła emisji spotu Okręgowej Rady Lekarskiej w Warszawie „Polska to chory kraj", ponieważ ówczesny prezes TVP uznał, że „już sam tytuł 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 – zdaniem prezesa Kurskiego – w sobie elementy agresji i jest eufemistycznym wulgaryzmem. RPO zapytał więc o opinię Radę Języka Polskiego, a ta wyjaśniła, że nie można oceniać filmu po samym tytule. Trudno w samym jego sformułowaniu doszukiwać się agresji. Systemowo bowiem „(czyli niezależnie od kontekstu) charakter obraźliwy mają tylko te jednostki leksykalne, które są silnie nacechowane ekspresywnie aksjologicznie (np. gdy mówimy o człowieku: bałwan, pajac, debil, kanalia, kretyn itd.)".

Pozostawiając na boku precyzję, z jaką językoznawcy opisali sytuację w kraju, musimy pomyśleć o tym, że ledwie pół roku przed epidemią koronawirusa, która odsłoniła stan polskiej służby zdrowia, wyborcy nie dowiedzieli się, co na ten temat uważają lekarze – bo tak postanowił prezes TVP...

7. **Trzeba stale zabiegać o większe możliwości udziału w wyborach osób w kryzysie bezdomności, osób z niepełnosprawnościami i pozbawionych wolności.**

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.

To naprawdę było niedoceniane prawo.

Wnioski i skargi są formą sygnalizowania problemów administracji – taką, która nie może być zignorowana, jak np. postulaty zgłaszane na publicznych spotkaniach. Pisemne wnioski i skargi są rejestrowane. Petycje zaś to jeden z najważniejszych instrumentów partycypacji obywatelskiej służący także badaniu przejrzystości i funkcjonowania władz. Są bowiem nie tylko rejestrowane (i nie mogą „zaginąć"), ale muszą być opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej instytucji. Tam też musi się pojawić informacja, jak władze zareagowały na petycję.

Co się udało?

1. **Tryb rozpatrywania wniosków i skarg określa Kodeks postępowania administracyjnego.**

2. **Po latach wspólnych starań (w tym działań kolejnych Rzeczników Praw Obywatelskich) 11 lipca 2014 r. została uchwalona ustawa o petycjach.**

   Petycje można też kierować do Senatu, co jest jedną z form inicjowania zmian legislacyjnych. Petycja może dotyczyć także zmian Konstytucji (Sejm początkowo uważał, że nie może takiej petycji przyjąć, ale po interwencji RPO zmienił zdanie w 2017 r.).

   Prawo do petycji obejmuje też składanie ich do Parlamentu Europejskiego.

3. **W każdej jednostce samorządu terytorialnego musi działać komisja skarg, wniosków i petycji.**

   Obowiązek jej utworzenia został wprowadzony ustawą z 11 stycznia 2018 r. „o zwiększaniu udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych". W skład tej komisji mają wchodzić przedstawiciele wszystkich klubów radnych.

4. **Powszechna instytucja inicjatywy uchwałodawczej przysługuje mieszkańcom gminy, powiatu i województwa.**

   Ta sama ustawa wprowadziła obywatelską inicjatywę uchwałodawczą jako obowiązkową formę partycypacji społecznej samorządu terytorialnego. Mieszkańcy mają prawo zgłosić projekt – a rada gminy, powiatu lub sejmik województwa ma obowiązek rozpatrzyć ją na najbliższej sesji, nie później niż trzy miesiące po złożeniu projektu.

Co jest do zrobienia?

Mamy zatem już wszystkie przepisy potrzebne do tego, by prawo zapisane w Konstytucji działało. Jednak ludzie z tych narzędzi korzystają rzadko, a urzędy reagują źle.

Niestety, prawo do petycji, wniosków i skarg nie może działać dobrze w państwie, które nie sięga po wiedzę obywateli. Jeśli rządzący zmieniają prawo

z pominięciem konsultacji, to tym bardziej nie korzystają z doświadczenia obywateli, którzy postulują zmianę. Dlatego skargi rozpatrywane są często odmownie, wnioski też. A petycje, szczególnie te wymagające wprowadzenia wielu zmian w strukturze prawa, często realizowane są pobieżnie, bez pogłębionej analizy. Niestety bywa też tak, że petycje bywają wręcz zbywane, z uwagi na trudności w realizacji, mimo rzeczywistej potrzeby społecznej.

Na większości spotkań regionalnych Rzecznika – chociaż przychodzili na nie przecież aktywiści – o prawie do petycji mało kto słyszał. Głównym zadaniem społeczeństwa obywatelskiego jest zatem uczenie się, jak korzystać z tych narzędzi – i to mimo oczywistych problemów i braku gwarancji sukcesu. Dzięki temu wspólnie uda się też ustalić braki prawa lub jego niewłaściwe stosowanie. Kilka z nich jest już znanych:

1. **Za słabo chronimy sygnalistów, czyli osoby które zgłaszają nieprawidłowości w korporacjach czy instytucjach hierarchicznych.**

   Problem dotyczy zwłaszcza służb mundurowych – sygnalista ryzykuje degradacją albo przeniesieniem na drugi koniec kraju, zanim ktokolwiek przyjrzy się zgłaszanym przez niego problemom. Przepisy w tym zakresie mają zostać wprowadzone w Polsce do 2021 r. – w związku z unijną dyrektywą o ochronie sygnalistów – rozwiązanie zostało już przyjęte na szczeblu unijnym, ale wymaga wdrożenia do polskiego systemu prawnego.

2. **Trzeba zmienić prawo tak, by można było zaskarżyć do sądu bezczynność w rozpatrzeniu petycji.**

3. **Choć technicznie możliwe jest wprowadzenie elektronicznej obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, potrzebne jest do tego szerokie polityczne porozumienie.**

   Dopiero wtedy możliwe byłoby rozważenie technicznych aspektów i rozwiązań, za pomocą których obywatele będą mogli podejmować inicjatywę ustawodawczą – tyle udało się ustalić RPO w korespondencji z Ministrem Cyfryzacji.

4. **Problemy ze skargami mają osoby pozbawione wolności**

   Administracja więzienna może odmówić przyjęcia skargi, jeśli osadzony nie używał „właściwego języka". Taki wymóg ten nie obowiązuje na wolności. Czekamy na rozpoznanie wniosku RPO w tej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny.

5. **Także dla Biura RPO petycje są wyzwaniem – choć nieco z innego powodu.**

Ponieważ większość spraw, które do Biura wpływają, ma charakter indywidualnych wniosków, trzeba się nauczyć wychwytywać wśród nich te, które poza ich podjęciem podlegają też publikacji i załatwianiu jako petycje. Ale zawsze z dumą powtarzaliśmy, że kiedy dostaliśmy petycję, by publikować wykaz umów zawieranych przez Biuro z partnerami zewnętrznymi, zrealizowaliśmy ją. Wykaz umów jest publikowany.

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.

Wojna, rewolucja społeczna lat 40. i 50., a następnie lata gospodarki państwowej w czasach PRL sprawiły, że całe pokolenia wychowały się w przekonaniu, iż nieszanowanie własności prywatnej prowadzi do krzywd i powszechnego niedostatku. Kryzys gospodarczy, który zaczął się pod koniec lat 70. i trwał ponad dekadę, stał się dla wielu dowodem, że tylko odtworzenie własności prywatnej może ludziom pomóc.

> **Zbyt wiele wysiłku szło na marne z powodu braku dbałości o dobra publiczne, a więc niczyje, braku odpowiedzialności materialnej za decyzje, braku wiary, że warto się starać. Stąd powszechne w latach 90. przekonanie, że nie państwowy zarządca, ale prywatny właściciel potrafi naprawdę dbać o majątek i pomnażać go z korzyścią dla innych (będzie więc lepszym gospodarzem kamienic niż państwo), lepiej potrafi zarządzać (prywatne fabryki będą działać lepiej niż państwowe), będzie świadczył lepsze usługi (lekarskie, edukacyjne, transportowe).**

Przez to trudniej nam było zrozumieć, iż prawo własności realizuje się w przestrzeni społecznej i dotyczy nie tylko tych, którzy dysponują tą własnością. A sam artykuł 64 Konstytucji nie może być czytany bez kontekstu innych praw, jakie mogą wchodzić w kolizję z prawem własności, np. ochroną środowiska, zdrowia, czy prawami lokatorów.

Ostatnie lata były więc – po pierwsze – czasem, w którym te ograniczenia dla prawa własności zaczęliśmy lepiej rozumieć.

Po drugie – lepiej dostrzegamy, że sprawy dotyczące własności są i zawsze były bardzo skomplikowane.

Na ogół dotyczą wielu osób. Ludzie mają sprzeczne interesy, a ich sprawy mają wieloletnią historię i trzeba w niej uwzględniać wiele punktów widzenia i zmieniające się prawo. Problem własności może więc przypominać kłębek splątanych nici: rozplątywanie ich musi się odbywać z wielką starannością, a uwaga i kompetencja organów państwa są tu wyjątkowo ważne. Tymczasem choć państwu udawało się rozwiązać część problemów, tworzyło też problemy nowe. Zwłaszcza gdy skupiano się na realizacji celów krótkoterminowych, i dlatego, że akty prawne, które dotyczą tych skomplikowanych spraw, zawierały błędy, były niejasne, wzajemnie się wykluczały. Specustawy i „tarcze" przyjmowane z powodu koronawirusa i pozwalające np. na wywłaszczenie pod budowę szpitali, nie są tu wyjątkiem.

Po trzecie – z własnością wiąże się obowiązek podatkowy, a w tej dziedzinie wiele się działo w ostatnich latach.

Co się udało?

1. W obrót własnością zaangażowana jest cała infrastruktura państwa zapewniająca bezpieczeństwo obrotu własności, w tym sądy, notariusze i rzeczoznawcy.

To od nich zależy prawidłowość postępowań spadkowych, rozgraniczania, komasacje, uznawanie lub obalanie umów dotyczących własności. Błędy w orzeczeniach i zaległości w sądach mają wpływ na realizację prawa własności – ale kluczowy jest tu codzienny trud, żmudne załatwianie formalności, dzięki którym prawo własności obowiązuje i jest respektowane.

2. Nowe przepisy, wprowadzone przy okazji tzw. reformy sądownictwa pozwoliły naprawić część błędów z przeszłości.

Np. dzięki prawu do skargi nadzwyczajnej, w jaką wyposażony został Rzecznik Praw Obywatelskich, udało się naprawić błędy sądów, które w jednej sprawie spadkowej wydawały dwa różne wyroki (trzeba zaznaczyć, że gdyby istniał rejestr wyroków spadkowych, skarga nadzwyczajna nie byłaby potrzebna i nie trzeba by się zastanawiać, czy rozstrzygnięcia Izby Kontroli Nadzwyczajnej SN, której mandat jest kwestionowany, nie skomplikuje jeszcze bardziej już skomplikowanych spraw spadkowych – zamiast je wyprostować).

3. Działa ustawa z 2005 r. o rekompensatach za mienie zabużańskie (mienie pozostawione przez Polaków przymusowo wysiedlonych w latach 1944-1952 z terenów należących przed II wojną światową do Polski).

Choć termin składania wniosków o rekompensaty minął 12 lat temu, wciąż jest wiele spraw spornych – rozpatrują je sądy, a RPO stara się przystępować do tych postępowań, które są kluczowe dla pro-obywatelskiego rozumienia obowiązków państwa wobec właścicieli (np. czy jeśli mienie zabużańskie miało kilku właścicieli, to o rekompensatę powinni byli wystąpić wszyscy, czy wystarczy jeden wniosek – RPO opowiedział się za tym drugim i takie stanowisko przyjął NSA).

4. 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntu, na których stoi dom, zamieniło się dla właścicieli 2,5 mln mieszkań w prawo własności.

Stało się to z mocy prawa, a opłata za przekształcenie podlega 98-procentowej bonifikacie. Oczywiście cały proces nie przebiegał bez zgrzytów – samorządy nie nadążały z wydawaniem potwierdzeń prawa własności, a hipoteki – z wpisywaniem zmian do ksiąg wieczystych. Ujawnił się też bałagan własnościowy w miastach, często będący jeszcze spadkiem po PRL. Jest to jednak duża zmiana porządkująca prawo własności, oznacza też ulgę dla właścicieli, jeśli opłata

za użytkowanie wieczyste była wysoka (oczywiście traci na tym dotychczasowy właściciel gruntu – państwo lub samorząd).

5. **Próbą naprawy najtrudniejszych przypadków była tzw. warszawska komisja majątkowa – jej działanie okazało się jednak nieskuteczne.**

Dziś jesteśmy na etapie, że większość wad tego rozwiązania prawnego jest znana, a ludzie nie wiążą już z działaniem komisji dużych nadziei – jednocześnie jednak także przy okazji tej komisji problemy związane z reprywatyzacją w Warszawie zostały mocno nagłośnione. Prawdą jest jednak, że przede wszystkim zabrakło tu politycznej woli, żeby jasno, w ustawie, uregulować zasady zwrotu warszawskich kamienic i warunki korzystania z nich. Komisja działa wybiórczo, a dekret Bieruta – raptem kilka lakonicznych artykułów – w dalszym ciągu obowiązuje tak, jak go uchwalono 75 lat temu.

6. **Trybunał Konstytucyjny wydał – z wniosku RPO – korzystny dla obywateli wyrok dotyczący tzw. stref ograniczonego użytkowania.**

Chodzi o prawa właścicieli nieruchomości położonych np. w pobliżu rozbudowujących się lotnisk. Mieli oni tylko dwa lata na złożenie wniosku o rekompensatę – te dwa lata liczone były od decyzji o rozbudowie, a nie od momentu, gdy ludzie zdali sobie sprawę z uciążliwości nowego sąsiedztwa. TK uznał ten termin za niezgodny z Konstytucją – mamy już więc jasne wytyczne prawne w tej sprawie. Ogromnym problemem pozostaje jednak to, jak parlament ten wyrok zrealizował (*co zostanie opisane niżej).*

7. **Dużym sukcesem było rozstrzygnięcie sprawy reprywatyzacyjnej w podwarszawskich Michałowicach. To nie jest incydentalna sprawa.**

Tereny te zostały po wojnie wywłaszczone w sposób bezprawny, ale w ciągu 70 lat powstały na nich setki prywatnych domów. W 2013 r. Minister Rolnictwa unieważnił nacjonalizację gruntów z 1948 r., a Wojewódzki Sąd Administracyjny potwierdził to w wyroku. Otwierało to drogę do odzyskania gruntów przez przedwojennych właścicieli. Dopiero w 2018 r. mieszkańcy Michałowic mogli odetchnąć – Naczelny Sąd Administracyjny uchylił te decyzje, co było zgodne z postulatami Rzecznika Praw Obywatelskich.

8. **Gospodarka łowiecka może być prowadzona tylko na podstawie Prawa łowieckiego, z możliwością wyrażenia sprzeciwu wobec polowań przez właścicieli nieruchomości – orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim.**

Na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich sąd ten 11 kwietnia 2018 r. stwierdził nieważność uchwały Sejmiku Województwa Lubuskiego. Dopuszczała ona polowania na prywatnych gruntach, których właściciele tego sobie nie życzyli.

Co jest do zrobienia?

Do zrobienia zostało więcej, niż udało się zrobić.

1. Reprywatyzacja

To najważniejszy nierozwiązany problem. Cierpią z tego powodu i ci, którzy sądzą, że bezprawnie zostali pozbawieni własności, i ci, którzy tą własnością od lat dysponują, ale wciąż bez pewności, że ich życiowy trud zostanie w ogólnym rachunku uwzględniony. Mimo apeli i starań nie mamy ustawy reprywatyzacyjnej, która jasno określałaby, co się komu należy. Sprawy reprywatyzacyjne rozstrzygane są na podstawie przepisów ogólnych i w kontekście reprywatyzacji niejasnych. W efekcie w lepszej sytuacji są ci, których stać na kosztowną specjalistyczną pomoc prawną (roszczenia reprywatyzacyjne w Warszawie) albo ci, którzy mogli wykorzystać swoje wpływy we władzach (kościelne komisje reprywatyzacyjne).

Prawnicy Biura RPO przekopywali się przez przepisy, prowadzili sprawy w sądach, zadawali pytania prawne, próbowali ten gąszcz rozplątywać sprawa po sprawie i ułatwiać ludziom życie. W tym gąszczu łatwo się było zresztą pogubić nie tylko ludziom, ale i sądom. Potrzebujemy kompleksowej ustawy.

- **Można – w ramach reprywatyzacji – stracić prawo do nieruchomości, którą się dysponuje od lat.**

W prawie administracyjnym nadal bowiem obowiązuje przepis (art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego) pozwalający na stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wydanej np. w PRL. Rzecznik Praw Obywatelskich apeluje o zmianę tego przepisu. Nadużyciom w stosowaniu prawa administracyjnego przy reprywatyzacji miał zapobiec wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r. podważający konstytucyjność tego przepisu, gdy od wydania decyzji upłynął długi czas, a sama decyzja była podstawą nabycia prawa lub przyszłej wierzytelności (ekspektatywy). Wyrok nie został jednak wykonany. Zmian do art. 156 nie wprowadzono także przy okazji dużej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r. Nawet próba zmiany tylko tego jednego przepisu przez Senat została w 2016 r. z niejasnych powodów zablokowana.

- **Nie dawało się zakwestionować decyzji o zabraniu gospodarstwa rolnego przez państwo na podstawie tzw. ustawy uwłaszczeniowej z 1971 r.**

To jest kwestia bardzo specjalistyczna, ale też dobrze pokazująca, jakie mamy prawo. Ustawa z 1971 r. miała uporządkować stosunki na wsi po latach walki z własnością prywatną. Na jej podstawie rolnik dostawał akt własności ziemi,

którą posiadał i uprawiał. Ale jeśli dziecko po śmierci rodziców-rolników trafiło do domu dziecka, a ziemię uprawiał sąsiad, który nie był formalnie rolnikiem (bo np. pracował też gdzieś na etacie) – ziemia przypadała Skarbowi Państwa. Decyzję wydawali urzędnicy i nie można się było od niej odwołać do sądu. Taki stan trwa do dzisiaj, a zdecydowały o tym przepisy z 1991 r. (art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa).

Nie jest też tak, że problemy reprywatyzacyjne miały po kilkadziesiąt lat historii. Oto przykład, który państwo wytworzyło zaledwie pięć lat temu:

- **Właściciele hoteli i ośrodków wczasowych kupionych od Funduszu Wczasów Pracowniczych mogą stracić swą własność, bo Sejm czekał prawie 18 lat z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego.**

W 1997 r. ustawa przekazała dawne ośrodki wczasowe Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych z pominięciem drugiej centrali związkowej. TK uznał krzywdę „Solidarności". Ale wykonanie wyroku po latach sprawia, że za złą decyzją posłów płaci nie OPZZ, bo zdążyło dużą część majątku sprzedać. Przepisy są tak źle i w pośpiechu napisane, że nie wiadomo, jak skończą się sądowe spory o własność (i o odszkodowania) domów wypoczynkowych czy wykupionych w nich mieszkań.

2. Prawo własności a nowe inwestycje infrastrukturalne i rozwój kraju.

Bardzo dużym problemem okazały się specustawy, a więc specjalne przepisy ułatwiające wielkie inwestycje, ale jednocześnie ingerujące w prawo własności.

Chodziło o ominięcie ciągnących się latami procedur inwestycyjnych, sporów o lokalizację i sporów o odszkodowania, bo to uniemożliwiało budowę nowych dróg czy instalacji. Teraz decyzje o przebiegu drogi, linii energetycznej czy gazociągu, są praktycznie nieodwołalne, a tym, których inwestycja dotknęła, przysługuje odszkodowanie. Ale wypłaca się je nie od razu, a dopiero po latach. Skoro jednak człowiek nie może odmówić odstąpienia ziemi, ma do wyboru jedynie ofertę mniej lub dużo mniej korzystną (zaoferowaną dobrowolnie przez inwestora lub ustaloną przez organ administracji publicznej w postępowaniu odszkodowawczym na podstawie sztywnych reguł).

Wyobraźcie sobie gospodarstwo rolne nastawione na hodowlę koni. W pobliżu tego gospodarstwa zostaje wytyczona nowa droga szybkiego ruchu. Trzeba pod nią wyburzyć część zabudowań. I co? Właściciel dostaje odszkodowanie za wyburzoną część domu,

ale już nie za gospodarstwo, bo przecież ziemia jest rolna i można sobie ją dalej uprawiać. W to, że nie da się hodować koni koło autostrady, państwo nie wnika.

Taką historię usłyszałyśmy na spotkaniu RPO w Nakle. Opisana tu praktyka wynika z dosłownego interpretowania przepisów o inwestycjach i ma potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Uważają one, że nie są od kontroli sposobu obliczenia odszkodowania, tylko od sprawdzenia, czy postępowanie zostało przeprowadzone zgodnie z regułami. **A to znaczy, że sąd nigdy nie powie rzeczoznawcy: „wykonał/a pan/pani pracę dobrze, ale nie uwzględnił sytuacji tego właściciela. Przy szacowaniu straty należały wziąć pod uwagę jeszcze:….".**

Miejmy świadomość, że wszystkie ułatwienia dla władz i inwestorów współpracujących z władzami z reguły oznaczają kłopoty i krzywdę jednostek. Także dlatego, że kolejne zmiany przepisów dotyczących inwestowania i gospodarki gruntami, w tym antykryzysowe „tarcze" (które wprowadziły wiele ułatwień dla inwestorów w nadziei, że to zmniejszy skalę gospodarczego kryzysu) – nie podlegają dziś kontroli niezależnego Trybunału Konstytucyjnego.

A jest jeszcze sprawa wspomnianego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2018 r. w kwestii domów położonych wokół lotnisk (dotyczy prawa do rekompensaty za włączenie nieruchomości do strefy tzw. ograniczonego użytkowania). Został on przez Sejm wykonany tak, że mieszkańcy terenów koło rozbudowanych w ostatnich latach lotnisk prawa do rekompensaty nie dostali. Sejm wprowadził przepisy na przyszłość – tj. dotyczące przyszłych nowych i rozbudowanych lotnisk. Argumentacja ustawodawcy była taka, że gdyby przyznać rekompensaty wstecz, to stałoby się to z krzywdą dla właścicieli udziałów w portach lotniczych (a więc przedsiębiorców i samorządów terytorialnych).

3. Rolnicy i ich ziemia.

W rozwijającym się kraju rosło też znaczenie własności ziemi. Ludzie większą wagę przykładali do rozporządzania nią, dziedziczenia. Wiadomo też było, że wielcy przedsiębiorcy mogą chcieć wykupywać ziemię tam, gdzie jest ona stosunkowo niedroga, a daje szanse na zyski. Ale to może zagrozić bezpieczeństwu żywnościowemu czy ekologicznemu kraju, a także prowadzić do spekulacji ziemią.

Państwo postanowiło rozwiązać ten dylemat wprowadzając zmiany w ustawie o ziemi: od maja 2016 r. nieruchomości rolne można sprzedać wyłącznie rolnikowi, a w innym przypadku pierwszeństwo ma państwo albo Kościół.

Wprowadzono zatem bardzo daleko idące ograniczenie kręgu potencjalnych nabywców, co wpływa na możliwości obrotu ziemią, a także na jej wartość (tymczasem ziemia taka mogła być zabezpieczeniem pod pożyczkę). Do tego przepisy są niejasne (ustawa mówi o „nieruchomości rolnej", tymczasem pojęcie to ma sens tylko na terenach objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego). Niezrozumiałym i niesprawiedliwym wydaje się rozwiązanie, które zezwala rolnikowi na przekazanie gospodarstwa np. bratankowi mieszkającemu za granicą (bo jest osobą „bliską"), i to jako czystą lokatę kapitału, ale już nie – pasierbowi, który całe życie pracował we wspólnym gospodarstwie rodzinnym, ale – ponieważ np. nie podejmował on „osobiście" „wszystkich" decyzji – nie spełnia kryteriów rolnika indywidualnego. Ustawa zmusza rolnika chcącego przekazać swoją nieruchomość np. wnukom brata, teściom czy wujostwu (osoby te nie są „bliskie" w rozumieniu ustawy) do zaoferowania jej także gminie, powiatowi, województwu, Skarbowi Państwa (ANR, teraz KOWR) czy związkom wyznaniowym. Z kolei rolnik, nawet jak ziemię otrzyma, musi ją osobiście uprawiać i nie może jej nawet swobodnie wydzierżawić, także innemu rolnikowi. W skrajnych wypadkach może się to skończyć nawet wywłaszczeniem.

Sprawa tej ustawy – i interesów właścicieli ziemi – z połączonych wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich, grupy posłów i grupy senatorów trafiła do Trybunału Konstytucyjnego i pod sygnaturą K 36/16 oczekuje od czterech lat na rozpoznanie. Co po raz kolejny pokazuje, że prawo do własności jest iluzoryczne bez sprawnych i niezależnych sądów, w tym Trybunału Konstytucyjnego, gotowego osądzić pomysły rządzących. Bowiem nawet gdy ustawodawca najzupełniej trafnie zdiagnozuje poważne problemy społeczne czy gospodarcze, to regulacje prawne służące ich rozwiązaniu muszą być gruntownie przemyślane i precyzyjnie wkomponowane w funkcjonujący system prawny. Odnotujmy tu jednak, że mozolne wytykanie przez RPO błędów i luk w tej ustawie doprowadziło do naprawienia części uciążliwości dla rolników.

- **Kolejnym problemem dotyczącym rolników są opłaty za gospodarowanie gruntami, do których nie ma się prawa.**

Choć wygląda to na poważne naruszenie prawa własności, w rzeczywistości chodzi też o pomyłki wynikające z bałaganu w księgach wieczystych. Pół biedy, kiedy pomyłka dotyczy rolników indywidualnych. Schody zaczynają się w momencie, gdy stroną tej zamiany jest Skarb Państwa. Bowiem w tym wypadku opłata za nienależne korzystanie z ziemi jest pięciokrotnie wyższa niż w przypadku zwykłego właściciela. Zatem zamiana ziemi nie kompensuje się. W 2016 r. Trybunał Konstytucyjny[231] uznał, mimo argumentów Rzeczni-

231 18 października 2016 r. w sprawie P 123/15.

ka, że takie zróżnicowanie jest zgodnie z Konstytucją – o ile dotyczy posiadaczy w tzw. złej wierze. Taką łatkę „złej wiary" jednak teraz łatwiej przykleić. Bo ostatnie zmiany polityki rolnej znacznie pogorszyły sytuację dzierżawców gruntów państwowych. Poszli oni do sądów spierać się o to, kto ma prawo do korzystania z ziemi. A źle napisane przepisy utrudniają ocenę, kto ma rację. Co gorsza, wyrok TK dał władzy zielone światło dla dalszych obostrzeń: od 2019 r. karne stawki za korzystanie z ziemi państwowej są już nie pięcio-, ale... trzydziestokrotnie (!) wyższe niż opłaty zwykłe.

- **Mamy do rozwiązania problem w relacji rolnik-właściciel – państwowa spółka, która postawiła na ziemi rolnika punkt przesyłowy.**

  Do 2019 r. jeśli inwestor stwierdzał, iż musi zmodernizować sieć, występował o decyzję o udostępnieniu nieruchomości, a następnie – o ile zaszła taka konieczność – o zgodę na zajęcie nieruchomości. Może być bowiem tak, że właściciel działki nie chce wpuścić na nią energetyków. Może być jednak też i tak, że mówi: „Proszę przyjechać za miesiąc, kiedy będzie po zbiorach". Wprowadzona w nowelizacji prawa energetycznego drobna zmiana do ustawy o gospodarce nieruchomościami zmieniła to: jeśli organ zgodzi się, że konieczna jest modernizacja, to musi dać też zgodę na zajęcie nieruchomości z natychmiastową wykonalnością. Właściciel ziemi, np. rolnik, może więc to zaskarżyć, ale w tym czasie energetycy/gazownicy i tak będą mogli wjechać na jego pole.

4. Własność dziś.

Ze względu na znaczenie prawa własności w życiu ludzi, a także coraz powszechniejszą świadomość, że prawo to może wchodzić w kolizję z innymi wartościami, konieczne jest:

- porządkowanie i doprecyzowanie przepisów dotyczących m.in. prawa dysponowania własnością, która jest jednocześnie dobrem chronionym – zabytkiem, lasem. Dotyczy to też pieniędzy zarabianych przez osoby pozbawione wolności[232];
- wprowadzanie jasnych zasad wypłacania odszkodowań – np. ze względu na szkody wyrządzane przez zwierzęta albo przez nagłe zjawiska atmosferyczne;
- ochrony wymaga własność w warunkach skrajnej nierówności: gdy np. firma lichwiarska oferuje pożyczkę pod zastaw mieszkania – i właściciel nie jest świadom, że taka umowa oznacza przeniesienie prawa własności;
- ingerowanie w prawa własności dla krótkoterminowych celów politycznych na dłuższą metę przynosi więcej strat niż korzyści (przykład: przejęcie

232 Patrz – sprawa Siemaszko i Olszyński przeciwko Polsce przed ETPCz (skarga nr 60975/08 i 35410/09).

władzy nad Westerplatte w Gdańsku, terenem pozostającym dotychczas we władaniu samorządu, tylko po to, by rząd „po swojemu" mógł organizować rocznicowe obchody).

5. Szybciej musi powiększać się obszar kraju objęty planami zagospodarowania przestrzennego.

Plany są podstawą współistnienia różnych form działalności związanych z prawem własności – dzięki nim za płotem domu nie wyrośnie uciążliwa produkcja. Wciąż jednak planów jest zbyt mało, a coraz bardziej popularne stają się inwestycje prowadzone na podstawie specustaw; dla nich miejscowe plany nie mają żadnego znaczenia. Utrudnia to funkcjonowanie lokalnych społeczności.

O konsekwencjach braku planów można przeczytać w rozmowie zamieszczonej przy art. 74 Konstytucji.

Jak zamieszkaliśmy pod mostem. Energetycznym

Bożena Wasilewska,
Bakałarzewo koło Suwałk

W styczniu 2016 r. pani Bożena Wasilewska przyszła na spotkanie z RPO w Suwałkach. Biuro Rzecznika prowadziło już jej sprawę, ale ona chciała, żeby Adam Bodnar zobaczył na własne oczy, jak wygląda sytuacja jej rodziny. Zaprosiła go do siebie.

Pojechaliśmy do Bakałarzewa, przez pagórki nad górną Rospudą. Na horyzoncie majaczyła linia wysokiego napięcia. W Bakałarzewie okazało się, że przechodzi między siedliskami. Kluczy. Otacza dom państwa Wasilewskich.

To fragment mostu energetycznego Polska-Litwa LitPol Link. Wielkiej inwestycji unijnej zbudowanej po to, by poprawić bezpieczeństwo energetyczne i zwiększyć szanse na rozwój północno-wschodniej Polski. Do tego łączy kraje nadbałtyckie z siecią Europy Zachodniej, zamyka tzw. pierścień bałtycki. Powstawała piętnaście lat.
W 2000 r. Komisja Europejska i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju dały pieniądze na studium wykonalności.
W 2006 r. prezydent Polski Lech Kaczyński i prezydent Litwy Valdas Adamkus podpisali wspólną deklarację.
W 2008 r. został założony wspólny projekt spółka LitPol Link.
W 2011 r. została podpisana umowa budowlana. Zaczęło się pozyskiwanie zgód, pozwoleń i decyzji środowiskowych na terenie dziesięciu polskich gmin objętych obszarem Natura 2000. I wtedy budowniczowie pojawili się pod domem państwa Wasilewskich. NIK analizujący przebieg inwestycji stwierdziła potem, że działania inwestycyjne były poprawne,

choć nieco zbyt kosztowne. Jedyny poważny problem był w Bakałarzewie, bo tam organy gminy nie dostosowały gminnych dokumentów planistycznych do Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podlaskiego i nie zamieściły w nich przebiegu linii przesyłowej. „Program zrealizowano terminowo tylko dzięki temu, że przebieg linii ujęto w gminnych dokumentach planistycznych na podstawie zarządzenia zastępczego Wojewody Podlaskiego" – podkreśliła NIK.
14 grudnia 2015 r. LitPol Link został uruchomiony oficjalnie. W uroczystości w Wilnie brali udział prezydentka i premier Litwy, premierzy Łotwy i Estonii oraz przedstawiciel nowego polskiego rządu – wicepremier Mateusz Morawiecki. Na zdjęciach z uroczystego otwarcia linii widać, jak stoją obok siebie, wyciągając dłonie w stronę słupów niebieskiego światła bijącego z podłogi.

– Jak to było w Bakałarzewie?[233]

Bożena Wasilewska: – W styczniu 2012 r. za naszymi zabudowaniami zaczęli chodzić jacyś panowie i wbijać coś w ziemię. To byli geodeci wyznaczający przebieg linii energetycznej. W okolicy są linie średniego napięcia, myśleliśmy, że to może będą je przenosić. A oni, że nie, że to linia 2 × 400 kV, ale żeby się nie martwić, bo to tylko jeden z wariantów. I że przecież nikt nie będzie prowadził linii między domami, skoro łatwiej ją wytyczyć w linii prostej, po polach (tak jak od wielu lat była zapisana w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego Bakałarzewa i w Planie Zagospodarowania Województwa Podlaskiego z 2003 r.).

Na wszelki wypadek zajrzeliśmy jednak do BIP. Okazało się, że miesiąc wcześniej rada gminy przyjęła uchwałę o linii. Ale mapki tam nie było. A te wcześniejsze plany zakładały, że linia pójdzie siedem km od naszej wsi.

Zaczęły się jednak spotkania konsultacyjne. Przedstawiciele inwestora mówili nam, że decyzja środowiskowa już zapadła (co nie było prawdą), to znów – że linia nie będzie szkodliwa, a wręcz wytworzy klimat uzdrowiskowy. A tymczasem – o czym nie wiedzieliśmy – od lat trwała zakulisowa walka, by przed linią uratować swój dom, swoją działkę. Bo to jest okolica nad jeziorami, ludzie kupowali tu działki, rozwijali agroturystykę...

Fakt ten opisaliśmy w piśmie do Rzecznika:

Być może to, że na pierwotnie planowanej trasie swoje nieruchomości posiadały osoby pełniące obecnie lub w przeszłości ważne funkcje polityczne i samorządowe, wywarło ogromną presję na zmianę przebiegu linii i spowodowało niezgodne z prawem postępowanie władz, które starały się jak najdłużej ukryć przed mieszkańcami plan budowy linii oraz dostarczały nieprawdziwe i sprzeczne ze sobą informacje.

Ci, co wiedzieli o inwestycji i się orientowali, czym jest linia 2 × 400 kV, zaczęli działać. Jak? Linia miała przebiegać w każdym wariancie przez tereny objęte Naturą 2000. U nas Naturą 2000 objęte są tylko konkretne miejsca przyrodniczo wartościowe, a nie całe działki. Bo jak się prowadzi gospodarkę, to obszary chronione trochę to utrudniają. Tymczasem ci, którzy wiedzieli, co się święci, zaczęli zgłaszać wnioski o poszerzenie u nich Natury 2000. Nie tylko w granicach, ale i poza granice ich działek. Oni się Naturą od linii odgrodzili.

W efekcie inwestor, Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA czyli PSE, zmienił przebieg linii: miała przechodzić przez Naturę 2000 w najwęższym miejscu, ale iść przez wieś. Przez to jej przebieg na terenie naszej gminy wydłużył się o około 10 km.

233 Rozmowa 2 marca 2020 r., autoryzacja 19 marca 2020 r.

Marzyliśmy, że dzieci się pobudują. Córka planowała otwarcie agroturystyki, studia rolnicze skończyła. Nic z tego nie będzie.

Mieszkańcy, wójt i samorząd gminy takie rozwiązanie odrzucili. Ale PSE nie ustąpiły – poszły do wojewody, żeby wydał zarządzenie zastępcze. I wojewoda w 2014 r. zatwierdził przebieg linii tak, jak chciały PSE.

Ale już w 2013 r., zanim wojewoda wydał decyzję, inwestor zaczął się dogadywać z właścicielami. Bo mu się śpieszyło.

Typowali sobie najsłabszych: a to ktoś miał trudną sytuację finansową, to miał problem z alkoholem, nie mieszkał w Bakałarzewie, tylko tu ziemię miał. Podpisywali umowy na służebność przesyłu (chociaż trasa przebiegu linii była zupełnie niewiadoma). Radzili, żeby o kwotach nikomu nie mówić, bo przecież „to jest sprawa poufna", „między właścicielem a PSE" („A po co ma Pan żonie mówić, Pan tu jest właścicielem, prawda?").

Pamiętam, jak po jednym ze spotkań w sprawie linii mieszkaniec naszej gminy się tą poufnością nie przejął i chwalił się, że dostał 50 tys. To wtedy wójt się nawet zapytał: – A Pan ma małe dzieci, nie boi się pan?

A on na to: ludzie, to jest przecież 50 tysięcy! Z tego i kombajn wyremontuję, i jeszcze mi na lekarza starczy, jakby mi które na białaczkę zachorowało. Jak tu nie brać?

Nasz błąd w tej sprawie był taki, że myśmy ciągle wierzyli, że to się nie zdarzy. Bo to jest zupełnie bez sensu. Linię łatwiej przecież prosto po polach poprowadzić, a nie kluczyć między siedliskami, prawda?

Błąd. Bo – widzi pani – linia musiała stanąć szybko. A nawet szybciej, bo w związku z tymi przepychankami o plan zrobiły im się opóźnienia. A linię stawia się szybko, jeśli do miejsc, gdzie mają stawać słupy, jest dojazd. Słup takiej linii wedle planów ma 70 m, więc zwykła droga gruntowa to za mało. A do domów są dojazdy, najwyżej miejscami trzeba utwardzić i już.

Dla inwestora koszty budowania linii między domami wręcz maleją. Ogłupiali chłopów, mówiąc, że przecież oni nie przejmują ziemi, tylko stawiają słupy (na cudzym), płacąc za to odszkodowanie – za słup i za użytkowanie wąskiego pasa ziemi. A teraz ludzie dostają decyzję o wyłączeniu ich ziemi z produkcji rolnej i nakazy płatnicze o opodatkowaniu ich podatkiem od nieruchomości (a nie podatkiem gruntowym) za teren pod słupami.

W 2013 r. PSE miało już 75% ziemi pod budowę linii 2 × 400 kV na podstawie dobrowolnych umów cywilnych. Linia szła zygzakiem przez ¾ obszaru naszej gminy.

A dopiero 5 sierpnia 2014 r. weszło w życie wydane przez wojewodę zarządzenie zastępcze dla lokalizacji linii na trasie – umowy były już podpisane. Myśmy nie podpisali. Tego samego dnia inwestor wysłał nam jednak zaproszenie do rokowań. Mieliśmy siedem dni na dobrowolną zgodę, sprawdzenie 300 stron wyliczeń odnośnie odszkodowania, znalezienie kogoś, kto by pomógł w sposób fachowy przebrnąć przez te papiery.

Spotkanie w Suwałkach
w styczniu 2016 r.

Inwestor od razu założył, że taniej będzie nas wywłaszczyć na drodze administracyjnej, w trybie art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami. „Zaproszenie do rokowań" było wymogiem do wydania decyzji administracyjnej w tym trybie oraz utrzymania jej w mocy przez kolejne organy i sądy administracyjne. Wszędzie później słyszeliśmy: „samo rozpoczęcie rokowań świadczy o tym, że inwestor je przeprowadził".

A myśmy z wiarą w uczciwość ludzi i systemu walczyli o swoje: mamy tu 30 hektarów, gospodarstwo rolne, plany na agroturystykę. I co, mamy się sami zgodzić na 70-metrowe słupy pod napięciem 400 kV i wiszące druty wokół domu? Za 50 tys.?

Owszem, wiedzieliśmy, że na podstawie decyzji starosty możemy dostać jeszcze mniej. Ale uznaliśmy, że jeśli wywłaszczy nas państwo, to wyceni szkody uczciwie, a jeśli nie, to pójdziemy do sądu, to tam zostaniemy wysłuchani.

Starosta w listopadzie 2014 r. podjął decyzję o ograniczeniu naszego prawa własności. I w 2015 r. słupy stanęły.

Jak wyliczyli odszkodowania w starostwie? Dotyczyły tylko samego ograniczenia w sposobie użytkowania ziemi rolnej – pasa technologicznego linii 2 × 400 kV. A nie utraconej wartości gospodarstwa. Wyliczyli nam 40 tys. za całość – za odszkodowanie z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Przyjęto za współczynnik korzystania inwestora 15%. A on dzień i noc przesyła nad nami prąd. A my, z narażeniem własnego życia i zdrowia, musimy

w jakiś sposób zagospodarowywać teren pod linią. Bo przecież zgodnie z decyzją administracyjną nie możemy dopuścić do porośnięcia pasa technologicznego drzewami.

Postępowanie odszkodowawcze było prowadzone w starostwie tak, żeby inwestor na tym nie stracił. Dziwnym trafem umknęło im np., że przecież ziemia ze słupami i pełniąca funkcję pasa technologicznego pod linią nie może być traktowana jako rolna. Trzeba zmienić jej przeznaczenie. Nawet PSE złożyło stosowny wniosek i operat techniczny linii. Ale dokumenty te sobie czekały w kolejce, aż skończą wyliczać odszkodowania. A potem zmienili przeznaczenie ziemi pod słupami na działki budowlane pod infrastrukturę. Tyle z tego mamy, że wyższy podatek musimy płacić. W przyszłości, jak jeszcze wyłączą cały pas technologiczny, to w naszym gospodarstwie będzie za to podatku około 30 tys. rocznie. Nikogo nie obchodzi że to nie nasz słup stoi na naszej ziemi i kto inny na nim zarabia. Że to państwo nas wywłaszczyło za groszowe odszkodowanie. Ale takie jest w Polsce prawo i stosowanie prawa. Takie prawo tworzą rządy. PO, PSL, PiS – dla nas oni są tacy sami.

Naszym zdaniem wszystkie decyzje wydawane w naszej sprawie były błędne. Wykazywaliśmy szczegółowo, że odszkodowania są zaniżane. Ale nikt tego nie analizował – sprawdzali tylko, czy formalności były dopełniane. Przegraliśmy wszystkie sprawy – przed WSA i przed NSA[234], choć wsparł nas Rzecznik Praw Obywatelskich.

Same przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazują że należy się nam odszkodowanie równe wartości poniesionych szkód powiększone o wartość obniżenia wartości nieruchomości. Jednak starostwo, wojewoda podlaski, WSA w Białymstoku, NSA w Warszawie uważają, że gospodarstwo rolne, przez które przechodzi linia najwyższych napięć, z siedliskiem otoczonym przez słupy i druty 2 × 400 kV, ma taką samą wartość jak gospodarstwo bez słupów. Ich zdaniem należy nam się tylko odszkodowanie za przymusowe użyczenie ziemi pod słupy i pas technologiczny. Wynagrodzenie za korzystanie wieczyste z naszych nieruchomości, czyli służebność przesyłu, kwestie podatkowe, strata wartości całych nieruchomości – to sprawy, o których zapomniały wszystkie organy państwa i sądy.

A tego gospodarstwa nikt nie kupi, najwyżej za bezcen. Marzyliśmy, że dzieci się koło nas pobudują, można było tu wydzielić działki z dostępem do jeziora. Mielibyśmy do końca życia wsparcie i opiekę. Córka planowała otwarcie agroturystyki, w 2012 r. studia rolnicze właśnie skończyła.

Nic z tego nie będzie.

Gospodarstwo prowadzimy na tej samej ziemi od sześciu pokoleń. Teraz znowu krowa się ocieliła i kolejne cielątko nam zdechło. Że nie ma dowodów, że to przez linię? Nie ma – bo to my musielibyśmy ten dowód przeprowadzić na własny koszt, nie państwo.

Żarówka jarzeniowa trzymana w dłoni świeci.

Nawet bez specjalnych urządzeń człowiek czuje to pole elektromagnetyczne – a to znaczy, że musi być wyjątkowo duże. To jest takie mrowienie. Jak jest mżawka, to czuje się tuż koło domu. Okropne uczucie, jakby coś oblazło. Po mrowieniu jest chrypka,

234 Wyrok w NSA zapadł 3 grudnia 2019 r.

ból gardła. Bliżej linii okropny ból głowy, pulsujące tętno w uszach. Wszyscy to naprawdę źle znoszą. I ten strach, jak to faktycznie na nas działa, ile jeszcze wytrzymamy, dlaczego wokół starsi szybko poumierali, a my robimy się schorowani jak osiemdziesięcioletni staruszkowie? Stres związany z linią czy linia?

Latem druty tej linii tak rozciągają się od temperatury, że są niebezpiecznie blisko ziemi. Zimą, tak jak teraz, to nawet najniższy przewód widać nad stodołą. Latem – nie widać nawet tego, co jest najwyżej.

Jak puścili prąd tą linią, to mój maleńki wnuczek przestał u nas spać. Najpierw tylko płakał w nocy, ale jak podrósł, to tylko prosił, „babciu, wyłącz, wyłącz ziuuu, bo główka boli". Więc córka z zięciem wyprowadzili się do kawalerki, do miasta. Tu mają cały dom – ale tam im dziecko śpi spokojnie i normalnie się rozwija. Teraz boję się jeszcze bardziej dzieci do siebie zapraszać. Jaka matka czy ojciec zaryzykuje zdrowiem dziecka, jaka babcia narazi zdrowie wnuka?

Sami zostaliśmy w tym wielkim domu.

Ale zgodnie z prawem nic nie straciliśmy i nic się nam od państwa nie należy.

O tej inwestycji mówiło się, że ważna dla kraju, europejska. I my to rozumiemy. My byśmy chętnie pod tą linię ziemię za darmo oddali – byle to szło choć ze 2 km od domu. Ale PSE nie posunęły się o piędź. Nie są zainteresowani przejęciem własności, wykupieniem, byśmy mogli wyprowadzić się. Po co, kiedy lepiej stawiać słupy nie na swoim i na tym zarabiać. Zasłaniają się interesem publicznym, a przecież zarabiają na tym moście naprawdę ciężkie pieniądze.

Inwestycja ponadlokalna, tak potrzebna dla Europy i Polski? – Zgoda. Ale prąd jest dla wszystkich. Dlaczego tylko my mamy za to zapłacić?

My chcemy się stąd wyprowadzić. Nawet na odległość 50-60 km, byleby dzieci miały jak do nas dojechać. Jak Rzecznik Praw Obywatelskich się Bakałarzewem zainteresował, to nawet spotkanie w Warszawie z PSE zorganizował i tam sam prezes PSE obiecał, że wyszukają nam inne siedlisko. Że jakoś inaczej, polubownie, załatwią kwestię odszkodowania.

Sprawdziłam niedawno – nie zrobili tego. Nie ma nigdzie śladu po jakimkolwiek wniosku PSE do Agencji Rynku Rolnego o nieruchomość zamienną. Ani na Suwalszczyźnie, ani w całej Polsce.

A myśmy tyle miesięcy czekali.

Teraz pozostaje nam tylko iść do Strasburga. Bo jakąś przyszłość trzeba planować – nie będzie gospodarstwa z dziećmi, to chociaż żebyśmy się tak łatwo nie poddali. Żebyśmy mogli powiedzieć, że zrobiliśmy wszystko, by chronić swoją rodzinę, swoje zdrowie, swój majątek powiększany przez pokolenia.

Wie pani, myśmy się przez te wszystkie przepisy przekopali. Rzecznik Praw Obywatelskich przed sądem wywodził, że prawo trzeba interpretować inaczej – ale sąd uznał, że przepisy są wystarczająco jasne. NSA powiedział, że jeśli dostajemy odszkodowanie z art. 128 ustawy o gospodarce nieruchomościami (to, co nam przyznał starosta), to ono może dotyczyć tylko samego ograniczenia użytkowania ziemi. I to odszkodowanie pomniejsza się jeszcze o 20 % bo powinna zapłacić gmina z art. 36. A jeśli chcemy odszkodowania za to, że przez nasze gospodarstwo zgodnie z planem poszła linia i przez to gospodarstwo nie jest takie jak przedtem, to już musimy skorzystać z art. 36 ustawy

Bakałarzewo. Polska

o zagospodarowaniu przestrzennym i zgłosić się po pieniądze od gminy. Starosta tu nie ma nic do roboty.

I znowu sprawdziłam przepisy – a tu po cichu, przy okazji zmiany prawa wodnego, wprowadzono przepis, że w przypadku inwestycji o randze ponadregionalnej gmina nie ma obowiązku płacić odszkodowania. Więc w gminie nam wniosek odrzucili, powiedzieli – jak chcecie, idźcie do sądu.

Oczywiście, że w sądzie przegramy, bo przepis jest jasny. Za to koszty sądowe pochłoną wszystko, co przyszło z poprzedniego odszkodowania. Tylko że bez tego nie będziemy mogli iść do Strasburga, bo najpierw musimy wyczerpać krajową drogę sądową.

I musimy się już decydować, bo w lipcu minie nam termin (było 10 lat, ale go skrócili do 6, też po kryjomu).

Powiem pani tak: prawo w Polsce jest tworzone pod inwestorów. Zmiany przeprowadzane są cichcem, bez konsultacji – tu się wpisze, tam się dopisze.

W sąsiedniej gminie w pasie technologicznym linii ma powstać jeszcze gazociąg i pójść droga – Via Baltica. I już tam ludzie sobie liczyli, że trochę grosza za to wpadnie.

Dwa dni się cieszyli. Bo się okazało, że te pieniądze dostanie PSE. Oni mają wszelkie prawa do pożytków z pasa technologicznego. Właściciele ziemi mają ją utrzymywać i płacić podatki.

Państwo nas tak urządziło, że mieszkamy jak pod mostem. A w zasadzie to pod mostem.

Myśleliśmy, że chociaż RPO coś może więcej niż Wasilewscy. Ale się okazuje, że nie.

Czujemy się oszukani, okradzeni z naszej własności. Wieloletnie batalie sądowe, które wszczynaliśmy w wierze, że wszyscy wobec prawa jesteśmy równi, znacznie uszczupliły nasze dochody. Ponosimy olbrzymie straty emocjonalne w związku z ograniczeniem kontaktów z dziećmi, ich rodzinami i wnukami.

Obywatel staje sam wobec władzy

Joanna Lipnicka, naczelniczka Wydziału Cywilnoprawnego i Gospodarki Nieruchomościami w Zespole Prawa Cywilnego. Prowadziła sprawę pani Wasilewskiej w Biurze RPO

Joanna Lipnicka[235]: – Bez zmiany prawa tej sprawy się nie załatwi. Próbowaliśmy wszystkich argumentów przed sądami – i przegraliśmy. Mieliśmy takich spraw kilka, jedna nawet przeszła z sukcesem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny. Ale wszystko upadło przed NSA.

Prawo działa tak, że jeśli nieruchomość jest na trasie wielkiej inwestycji, realizowanej na podstawie tzw. specustawy, to obywatel musi się bronić sam. Musi znaleźć na to pieniądze, zebrać argumenty prawne – i stanąć naprzeciwko instytucji, której ani pieniędzy, ani zaplecza prawnego nie brakuje. Do tego instytucja ma czas, zaś obywatel musi się bronić niejako „po godzinach", bo przecież jeszcze musi normalnie żyć, pracować, zajmować się rodziną.

Biuro RPO mierzy się z problemem wywłaszczeń w trybie tzw. specustaw od lat. Można powiedzieć, że ta sprawa – jak wiele innych – została tak *de facto* przegrana jeszcze w 2012 r., kiedy Trybunał Konstytucyjny oceniał – z wniosku RPO – specustawę drogową. Stwierdził, że budowa dróg jest kwestią dobra wspólnego, że drogi budowane są w interesie wszystkich, także tych wywłaszczanych. Problemem było jednak to, że decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie można już wzruszyć, nawet w części. Całkowicie wyeliminowano dopuszczalność stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji. Bo w grę wchodzi większa wartość – budowa infrastruktury ważnej dla kraju, w tym przypadku – dróg.[236]

W Bakałarzewie, jak zresztą w każdej sprawie obejmującej wywłaszczenie, pojawiły się dwie grupy osób: ci, którzy zaakceptowali propozycję odszkodowania (i poszli na ugodę), oraz tacy, którzy zaoferowanej kwoty nie przyjęli, a zatem organ ustalał odszkodowanie w trybie decyzji administracyjnej.

235 Wypowiedź z 4 marca 2020 r.

236 Wyrok TK z 16 października 2012 r., K 4/10.

Biegła pominęła oddziaływanie linii przesyłowej na działanie gospodarstwa nastawionego na hodowlę zwierzęcą.

My stanęliśmy na stanowisku, że prokonstytucyjna i prokonwencyjna[237] wykładnia przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami[238] pozwala na przyjęcie, aby odpowiednie (i pełne) odszkodowanie z tytułu zmniejszenia wartości nieruchomości w związku z przeprowadzeniem linii było ustalone i wypłacone w ramach jednego postępowania administracyjnego, tj. na podstawie art. 128 ust. 4 w zw. z art. 124 ustawy. Innymi słowy, aby w ramach tego jednego postępowania, bez odsyłania obywatela, zostało ustalone odszkodowanie za zmniejszenie wartości działki w związku z lokalizacją linii. Źródłem odszkodowania było bowiem jedno i to samo oddziaływanie na nieruchomość obywatela, na skutek zlokalizowania na jego działce tzw. linii najwyższych napięć (2 × 400 kV).

W takich sprawach kluczowe są ustalenia na podstawie sporządzonego przez rzeczoznawcę operatu szacunkowego. Przekłada się to na sposób wyliczenia wartości działki obciążonej linią elektroenergetyczną.

Naszym zdaniem organ administracji, szczególnie w sprawach dotyczących wywłaszczenia, winien przeprowadzić pełną i samodzielną ocenę operatu szacunkowego[239]. W przypadku wątpliwości organu co do operatu, możliwe jest zwrócenie się do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o ocenę.

Z naszych doświadczeń wynika, iż organy niechętnie z tej możliwości korzystają, argumentując, iż to strona postępowania winna się zwrócić do organizacji rzeczoznawców o ocenę operatu, jeśli z operatem się nie zgadza. Ekspertyza taka jest jednak kosztowna (sięga często wysokości kilku czy kilkunastu tysięcy złotych), a ze względu na jej pozaprocesowy charakter nie można uzyskać zwolnienia od kosztów jej ponoszenia ani rozliczyć jej kosztów w ramach postępowania administracyjnego.

Dlatego taka praktyka w naszej ocenie niezgodna jest z podstawowymi zasadami postępowania administracyjnego, zgodnie z którymi to organy mają obowiązek zebrać pełny materiał dowodowy i wszechstronnie go ocenić, a koszty czynności niezbędnych do załatwienia sprawy obciążają organ prowadzący postępowanie. To, że to organ poniesie koszty ekspertyzy, ma szczególne znaczenie w sprawach takich jak ta w Bakałarzewie, gdy to obywatel zmuszony jest niejako bronić się przed działaniami państwa mającymi postać celu publicznego..

Argumentowaliśmy zatem przed sądami administracyjnymi, że sama okoliczność sporządzenia operatu przez rzeczoznawcę majątkowego nie zwalnia organów z obowiązku całościowego wyjaśnienia sprawy i oceny dowodów. To organ administracji, a nie biegły, ma kompetencję, ale i obowiązek załatwienia sprawy decyzją. Wynika to wprost z art. 130 ust. 2 u.g.n., który wskazuje, że ustalenie wartości odszkodowania następuje przez organ, a operat szacunkowy jest jedynie opinią rzeczoznawcy majątkowego, określającą wartość nieruchomości.

237 Art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; zm.: z 1998 r. Nr 147, poz. 962).

238 Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 z późn. zm).

239 Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. 207, poz. 2109 z późn. zm.).

Tymczasem w sprawie państwa Wasilewskich organy administracji bezkrytycznie przyjęły ocenę rzeczoznawcy majątkowego, iż zmniejszenie wartości nieruchomości nie powinno być utożsamiane z ograniczeniem jej możliwości inwestycyjnych. Wskazywaliśmy jednak, że po przeprowadzeniu takiej inwestycji, jaką jest napowietrzna linia energetyczna wysokiego napięcia, gospodarstwo rolne może nie działać tak, jak poprzednio. Nie następuje powrót do stanu sprzed inwestycji, bo to nie jest gazociąg czy inna instalacja podziemna (linia elektroenergetyczna stale oddziaływuje na nieruchomość).

Zauważyliśmy w szczególności, że biegła w opinii pominęła oddziaływanie elektromagnetyczne linii przesyłowej na działanie gospodarstwa nastawionego na hodowlę zwierzęcą. Oddziaływanie takie jest niewątpliwe, a potwierdza je wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji i opracowany w ramach tego postępowania raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wskazuje się bowiem, iż szerokość pasa technologicznego podyktowana jest – m.in. – ochroną ludności przed niekorzystnym oddziaływaniem pola elektrycznego i magnetycznego. Wynika to z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury[240], które zakazuje sytuowania stanowisk pracy bezpośrednio pod napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi lub w odległości liczonej w poziomie od skrajnych przewodów, mniejszej niż 30 m w przypadku dla linii o napięciu znamionowym powyżej 110 kV. Istnienie tej normy, mającej chronić zdrowie osób wykonujących pracę w zasięgu oddziaływania linii przesyłowej, niewątpliwie jest przesłanką świadczącą o zmianie warunków korzystania z nieruchomości oraz zmianie jej przydatności użytkowej.

Wskazywaliśmy wreszcie, że sposób, w jaki biegła wyliczyła odszkodowanie za sam pas pod linią, budzi poważne wątpliwości. Odszkodowanie powinno dotyczyć całego pasa technologicznego, tymczasem biegła zawęziła występowanie istotnych ograniczeń wyłącznie do pasa eksploatacyjnego, który jest jedynie nieduża częścią pasa technologicznego, objętego w całości ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości (co potwierdzają także ustalenia decyzji środowiskowej oraz zarządzenia zastępczego wojewody).

Argumentowaliśmy, że przepisy Ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 128 ust. 4) wcale nie uniemożliwiają szerszego podejścia do kwestii odszkodowania. Zwłaszcza, że taka inwestycja musi mieć wpływ na prowadzenie wyspecjalizowanego gospodarstwa rolnego.

Sąd się jednak z tym nie zgodził.

Uznał, że skoro spór dotyczy wysokości odszkodowania z art. 128 ust. 4, to nie ma możliwości poszerzać zakresu odszkodowania. Nie ma też podstaw prawnych do podważania wyliczeń biegłych. Biegła jest bowiem specjalistką w bardzo wąskiej dziedzinie, do tego spełnia prawne kryteria do wydawania opinii, a sposób jej wydania odpowiada wymaganiom prawa. Na tym możliwość oceny takiej opinii przez sąd się kończy.

Sprawa państwa Wasilewskich o odszkodowanie wpłynęła do Biura RPO w grudniu 2015 r., 3 grudnia 2019 r. NSA oddalił skargę kasacyjną pani Wasilewskiej[241].

240 §55 ust. 1 pkt 5 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 6 lutego 2003r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robót budowlanych (Dz. U. z 2003 r. Nr 47 poz. 401).

241 Sygn. I OSK 947/18

ART. 217

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.

Z majątkiem i prawem własności wiążą się obowiązki podatkowe, dlatego – choć Konstytucja reguluje te zagadnienia dopiero w art 217, w rozdziale X o finansach publicznych – postanowiłyśmy je przedstawić w tym miejscu. Nie jest bowiem naszym celem omawianie funkcjonowania systemu podatkowego, ale pokazanie jego wpływu na prawa i wolności obywatelskie.

Problem pojawia się tam, gdzie podatki nakładane są niewłaściwie, niezgodnie z ustawami, nadmiernie lub po prostu w bardzo niejasny sposób. Zwłaszcza że prawo podatkowe funkcjonuje w państwie, w którym cały czas brakuje środków na wydatki publiczne. W ostatnich latach widać było wyraźny wzrost fiskalizmu – dążenie państwa do maksymalizacji dochodów, co często prowadzi do naruszenia praw podatnika. Ludzie zgłaszali to w skargach do Rzecznika.

Skomplikowanie prawa podatkowego zawsze musi prowadzić do sporów obywatela z organem, czyli z instytucją państwową. A w takim sporze obywatel jest stroną słabszą, organ skarbowy ustępuje dopiero po wyczerpaniu całej drogi sądowej. Dlatego Rzecznik Praw Obywatelskich przyłączał się do takich sporów po stronie ludzi z nadzieją, że pewne sprawy uda się naprostować nie tylko w wymiarze indywidualnym, ale i ogólnym. Mimo kilku sukcesów trzeba uczciwie przyznać, że wiele problemów pozostało nierozwiązanych.

Państwo w kryzysie będzie zapewne szukało teraz nowych źródeł dochodu z podatków. Premier Mateusz Morawiecki mówił 6 kwietnia 2020 r. w Sejmie o tym, że rząd zastanawia się nad podatkiem cyfrowym, podatkiem od transakcji finansowych, podatkiem od śladu węglowego czy unikalnym pomysłem Grupy Wyszehradzkiej, jak podatek od wielkich korporacji międzynarodowych. „Te pomysły mogą spowodować, że do budżetu UE wpłyną dziesiątki miliardów euro nowych środków na walkę z koronawirusem" – mówił[242].

Co się udało?

1. Od 1 stycznia 2016 r., gdy urząd nie wie, jak rozstrzygnąć sprawę podatkową, musi to zrobić na korzyść podatnika. Zasada *In dubio po tributario* została formalnie wprowadzona do polskiego prawa podatkowego.

Art. 2a ordynacji podatkowej stanowi, że niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika.

Oczywiście z realizacją tej zasady zawsze są problemy – stąd dwie edycje poradnika RPO w tej sprawie.

Przykład z podręcznika przygotowanego w 2016 r. dla obywateli przez RPO: Pani Anna i pan Wojciech byli małżeństwem, w którym obowiązywała wspólność majątkowa. W 1980 r. kupili dom. Po śmierci pani Anny w 2014 r. pan Wojciech w 2015 r. sprzedał dom. Teraz zastanawia się, czy powinien zapłacić podatek dochodowy od sprzedaży. Przepisy podatkowe stanowią, że sprzedaż nieruchomości po upływie pięciu lat od nabycia nie jest opodatkowana. Nie precyzują jednak pojęcia „nabycie". Możliwe są zatem dwie interpretacje. Fiskus twierdzi, że podatek się należy, ponieważ od daty nabycia nieruchomości przez pana Wojciecha w drodze dziedziczenia (2014 r.) do daty sprzedaży (2015 r.) minął zaledwie rok. Pan Wojciech uważa, że podatku nie powinien zapłacić, gdyż od daty nabycia nieruchomości do majątku wspólnego (1980 r.) do daty

242 https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/premier-o-wplywie-koronawirusa-sars-cov-2-na-gospodarke/xcx7yls

sprzedaży (2015 r.) z pewnością minęło pięć lat. Skoro nieruchomość była w majątku wspólnym, drugi z małżonków nie mógł jej ponownie nabyć na skutek dziedziczenia. W sporze z organem podatkowym pan Wojciech może powołać się na zasadę rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika. Nieprecyzyjny przepis podatkowy nie powinien być interpretowany na rzecz fiskusa.

2. Przykładem skutecznego systematycznego działania prowadzącego do zmiany zachowania urzędów skarbowych jest sprawa ulgi meldunkowej.

Urzędy skarbowe tropiły osoby, które w latach 2007-2008 kupiły mieszkanie, mieszkały w nim, ale sprzedały je przed upływem pięciu lat. Przepisy zwalniają z podatku w takiej sytuacji kogoś, kto w mieszkaniu mieszkał (był zameldowany). Urzędy skarbowe stały na stanowisku, że nie wystarczy fakt zameldowania – trzeba było jeszcze złożyć odpowiednie oświadczenie o tym. Kto tego nie zrobił, miał płacić podatek. Ludzie zaskarżali te decyzje podatkowe do sądów administracyjnych, a RPO się do nich przyłączał. Udało się w wojewódzkich sądach wypracować taką linię orzeczniczą, że ostatecznie Minister Finansów także zmienił zdanie i napisał do urzędów skarbowych, aby przeanalizowały swe postępowania, bo sądy administracyjne wyraźnie wskazują, że racja jest po stronie podatników.

3. Udało się – w postępowaniu przed sądem z udziałem RPO – doprowadzić do korzystnej interpretacji przepisów o umorzeniu zaległości podatkowych.

Urzędy skarbowe przyjmowały, że mogą uwzględnić w takiej sytuacji ważny interes podatnika (np. jego bardzo trudną sytuację życiową), o ile nie sprzeciwia się temu interes publiczny. W indywidualnej sprawie pana Henryka udało się dowieść, że wystarczy jedna przesłanka – sytuacja podatnika – aby ulgi udzielić.

Pan Henryk pomylił się przy rejestracji jednoosobowej działalności gospodarczej i nieskutecznie wybrał ryczałt jako formę opodatkowania. Cały czas płacił podatek ryczałtowy, ale fiskus zażądał pełnego podatku i naliczył mu aż 40 tys. zaległości i odsetek za zwłokę. Pan Henryk poprosił o umorzenie zaległości, powołując się na swoją trudną sytuację finansową i życiową (ważny interes podatnika). Fiskus przyznał, że pan Henryk ma kłopoty, ale ulgi odmówił, bo sprzeciwiał się temu interes publiczny (wpływ podatku na rzecz skarbu państwa).

Sąd podzielił stanowisko RPO, wskazując, iż interes publiczny powinien być rozumiany i badany wieloaspektowo, organy winny badać okoliczności, w jakich doszło do powstania zaległości podatkowej. Organy powinny także brać pod uwagę aspekt socjalny tj., czy konieczność zapłaty zaległości nie spowoduje konieczności udzielenia innej formy wsparcia socjalnego przez państwo.

4. **Udało się wyjaśnić, jaka stawka VAT obowiązuje przy inwestycjach brzegowych (uchwała siedmiu sędziów NSA w sprawie z udziałem RPO).**

Otóż usługi polegające na odbudowie i rozbudowie umocnień brzegu Morza Bałtyckiego, służące zachowaniu w stanie niepogorszonym już istniejących brzegów morskich i ich zabezpieczeniu przed dalszym zniszczeniem, są usługami związanymi z ochroną środowiska morskiego. A więc objęte są zerową stawką VAT.

5. **Rozstrzygnięta została w sposób jasny – ale niestety sprzeczny z interesem podatników – kwestia dotycząca przedawnienia zobowiązania podatkowego.**

Jak wiadomo, po upływie pięciu lat sprawy podatkowe się przedawniają. Urzędy skarbowe chcąc zyskać czas na sprawdzenie zeznań podatkowych, wszczynają więc postępowania karnoskarbowe. Z mocy prawa przerywają one bowiem bieg przedawnienia i dzięki temu kwestie należności podatkowych sprzed lat nadal można badać. RPO stał na stanowisku, że skoro postępowanie ma tak poważny skutek dla podatnika, to zawiadamiając go o tym i o przerwaniu przedawnienia, trzeba podać szczegółowe powody. NSA w uchwale siedmiu sędziów uznał, że wystarczy zawiadomienie ogólne[243].

6. **Podniesiona została dla najmniej zarabiających kwota wolna od podatku.**

W ten sposób, po latach, państwo przynajmniej w najbardziej dramatycznych sytuacjach wykorzystuje prawo podatkowe jako narzędzie równościowe. Kwota wolna – dla wszystkich – nie była podnoszona od 2009 r. ze względu na trudną sytuację budżetu. Jednak w październiki 2015 r. Trybunał Konstytucyjny – rozpoznając sprawę z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich – orzekł[244], że jest to rozwiązanie niekonstytucyjne, bo nie gwarantuje już podatnikom tego, że państwo pozostawi im kwoty potrzebne na minimum egzystencji. Trybunał postanowił, że niekonstytucyjny przepis straci moc 30 listopada 2016 r. i Sejm w pośpiechu przyjął nowe rozwiązanie na przełomie 2016 i 2017 r. Zakłada ono, że co prawda dla większości podatników kwota wolna nadal się nie zmienia, ale ci, którzy zarabiają najmniej (w 2018 r. – 13 tys. rocznie), płacą mniej albo (poniżej 8 tys. rocznie) – wcale.

243 . Los przepisów pozwalających na zawieszenie biegu terminu przedawnienia wskutek wszczęcia postępowania karnoskarbowego „w sprawie" zależy od Trybunału Konstytucyjnego, do którego wpłynęła skarga konstytucyjna (SK 100/19).

244 Sygn. K 21/14.

Co jest do zrobienia?

Mnóstwo. Opisane wyżej działania są tylko małą przecinką w gąszczu przepisów.

1. **Koniec kadencji Sejmu przerwał w 2019 r. prace nad Kartą Praw Podatnika, w której określone byłyby podstawowe prawa podatników i obowiązki organów podatkowych.**

2. **Lista luk i niejasności przepisów podatkowych do usunięcia jest długa.**

   Są na niej kwestie podatków od umorzonych długów (lokatorskich i bankowych) i ulg dla samotnych rodziców, podwójnego opodatkowania, opodatkowania stanowisk garażowych i tego, w jakiej sytuacji rolnik sprzedający ziemię zostanie uznany za dewelopera, działania indywidualnych interpretacji podatkowych i tego, jakie instalacje górnicze podlegają opodatkowaniu (ogromny, katastrofalny wręcz problem dla gmin górniczych).

3. **Oprócz podatków uporządkowania wymagają też inne daniny (obserwujemy wzrost fiskalizmu także na poziomie lokalnym):**

   - Opłaty za śmieci (nie tylko po zmianie zasad w 2020 r., ale i wcześniej – np. zasady wyboru przez gminę metody ustalania opłat);
   - Opłaty miejscowe i klimatyczne, opłaty za parkowanie i za holowanie pojazdów zaparkowanych w niewłaściwym miejscu;
   - Opłaty za odbiorniki RTV, w tym zasady uprawniające do ulg (np. emeryci są zwolnieni, ale osoby pobierające niską rentę rodzinną – nie);
   - Zasady udzielania zniżek za wydanie paszportu;
   - Itp. itd.

4. **Problemy z prawem podatkowym mogą uderzać w ludzi pośrednio – tak jak to dzieje się w gminach górniczych z powodu od lat nierozwiązanego problemu definicji pojęcia „budowli" dla celów podatkowych.**

   Wszystkie gminy górnicze muszą teraz zwracać ogromne kwoty podatków pobranych od kopalń na ich terenie. Nie starcza więc na konieczne inwestycje dla mieszkańców.

   W styczniu 2020 r. gminy górnicze miały do spłacenia 350 mln zł (w tym 71 mln odsetek). Gminy na Dolnym Śląsku z obszaru działania KGHM miały oddać 15 mln (w tym 5 mln odsetek).

   Problem wziął się stąd, że z powodu nieprecyzyjnych przepisów przez wiele lat gminy wyliczały podatek od nieruchomości od całych wyrobisk górniczych.

Kopalnie płaciły, a następnie skarżyły wysokość podatków. Samorządowe kolegia odwoławcze nie wiedziały, jak spór rozstrzygnąć i czekały na zmianę przepisów. Postępowania podatkowe były zawieszane.

W 2011 r. okazało się jednak, że podatek od nieruchomości nie należy się od wyrobisk, ale od obiektów i urządzeń zlokalizowanych w tych wyrobiskach. Wynika to z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2011 r.[245]. Następnie w 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał bardzo ważną dla wszystkich podatników uchwałę: gdy podatnik zapłacił podatek, a potem zgłosił wątpliwości, to sprawa musi być rozstrzygnięta w ciągu pięciu lat (bo tyle wynosi termin przedawnienia zobowiązania podatkowego). A jeśli to nie nastąpi, to podatek się przedawnia. W konsekwencji zapłaconą wcześniej kwotę należy podatnikowi oddać i to z odsetkami ustawowymi.

To podejście NSA ułatwiło życie wielu podatnikom. Rykoszetem uderzyło jednak w gminy górnicze, bo teraz muszą te pobrane podatki zwracać. Ich zdaniem ponoszą one – i ich mieszkańcy – odpowiedzialność za zaniechanie państwa. RPO spotykał się z samorządowcami, organizował dla nich seminaria. Wniosek z nich był jasny: rząd i Sejm muszą poprawić przepisy. Konieczne jest stworzenie autonomicznej definicji „budowli" na cele podatkowe, bez powiązywania jej z inną gałęzią prawa, czyli z prawem budowlanym.

245 Sygn. akt P 33/09.

ART. 65 i 66

Praca i prawa pracownicze

Prawa pracownicze Konstytucja opisuje w dwóch artykułach. Chcemy je omówić łącznie, bo w ten sposób łatwiej będzie zrozumieć i sytuację pracujących, i wyzwania, jakie stały przed naszym społeczeństwem jeszcze przed kryzysem gospodarczym.

Art. 65

1. Obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę.

2. Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.

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.

Art. 66

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.

> **Aktywność zawodowa zajmuje człowiekowi większość czasu, daje mu też szansę na udział w życiu społecznym. Jest elementem rozwoju osobistego, samospełnienia się i uczenia. Praca nie może więc być traktowana czysto ekonomicznie, nie może niszczyć życia prywatnego i aktywności społecznej człowieka.**

W dobie kryzysu widać lepiej, że zagrożenia związane z rynkiem pracy dotyczą nie tylko aktywności ekonomicznej – nie tylko utraty pracy czy pogorszenie jej warunków. Mają głębokie konsekwencje psychiczne i społeczne. Wystarczy pomyśleć o skutkach gwałtownego wprowadzenia pracy zdalnej wiosną 2020 r. – i tego, jak to zmieniło dynamikę relacji społecznych i rodzinnych.

W kwietniu 2020 r., po latach niskiego bezrobocia i coraz lepszej sytuacji pracowników, pojawiło się widmo kryzysu równie głębokiego jak na przełomie lat 80. i 90. Lesław Nawacki, dyrektor Zespołu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego BRPO, współpracownik Jacka Kuronia w Ministerstwie Pracy w 1990 r., mówił w transmitowanej na Facebooku rozmowie z Adamem Bodnarem[246]:

246 https://business.facebook.com/adam.bodnar.71/videos/10158143916258550/UzpfSTYxNzExNjQ1ODQzNTY3O

Obecna sytuacja przypomina mi to, co było w momencie wejścia w życie planu prof. Balcerowicza [1 stycznia 1990 r.] Pierwsze szacunki, jakimi dysponowaliśmy wtedy w resorcie pracy, mówiły, że bezrobocie nie będzie wyższe niż 400-500 tysięcy. Skala tamtego bezrobocia okazała się dużo wyższa i przekroczyła możliwości skutecznego przeciwdziałania przez instytucje państwa [w 1993 r. pracy nie miało już 3 mln osób, dopiero potem bezrobocie zaczęło spadać – red]. Bardzo się tego obawiam.

Do zadań państwa zawsze, nie tylko w kryzysie, należy pogłębianie społecznego wymiaru pracy i przeciwdziałanie przedmiotowemu traktowaniu pracowników. Dlatego tak ważne jest odniesienie do praw człowieka. A kiedy patrzymy na problem z perspektywy dłuższej, widzimy, że barierami, które musimy pokonać, są nie tylko bezrobocie i niskie płace, ale i styl kierowania instytucjami i przedsiębiorstwami. Bez przełamania ich nie uda się zwiększyć innowacyjności naszej pracy – niezależnie od wysiłku, jaki w nią wkładamy.

Rzeczywistość pracownicza zmieniała się już przed kryzysem – wpływały na to trendy demograficzne (dłuższe życie, dłuższa aktywność zawodowa i dłuższa starość), technologiczne (rewolucja cyfrowa) i globalne (migracje, przenoszenie produkcji prostej tam, gdzie praca jest tańsza, zmiany gospodarcze wymuszane przez katastrofę klimatyczną).

Zmieniał się też stosunek do pracy i do tego, czym jest równowaga między pracą a życiem osobistym. Ludzie spełniali się nie tylko w pracy, nie chcieli, by praca uniemożliwiała im realizację ról rodzicielskich. Sami jednak musieli szykować się na zmiany na rynku pracy, a dzieciom musieli pomóc przygotować się do życia w świecie, którego nikt z nas nie jest w stanie sobie wyobrazić.

Co się udało do 2020 r.?

1. Praca była dostępna, a zarobki pracujących rosły.

Członkostwo w Unii Europejskiej dało Polakom szansę szukania lepszego życia w innych krajach, podniosło ich oczekiwania dotyczące standardów dla miejsca pracy. Bezrobocie było najniższe w historii III RP. Na koniec 2019 r. – według danych opublikowanych przez GUS w marcu 2020 r. pracowało w Polsce 16 mln 485 osób, w stosunku pracy pozostawało 11 mln 137 tys. osób.

Stopa bezrobocia wynosiła 6,5%[247]. Rosły także pensje Polaków. O ile w 2015 r. minimalna pensja brutto przy umowie o pracę wynosiła 1750 zł, zaś średnia 3899,78 zł brutto, to w 2020 r. zarabialiśmy już minimum 2600 zł brutto, a przeciętne wynagrodzenia GUS obliczał w I kwartale na 5331,47 zł[248].

2. **Do 2020 r. państwo podejmowało wysiłki w celu podnoszenia płacy minimalnej (1 stycznia 2016 r. wynosiła ona 1850 zł, 1 stycznia 2020 r. – 2600 zł).**

3. **Nie było już stawek godzinowych na poziomie 1, 2 czy 4 zł za godzinę na umowie-zleceniu.**

Od 2017 r. rząd wprowadził 13-złotową stawkę minimalną, od 2019 r. wynosiła ona 17 zł. Podwyżki w najmniej płatnych zawodach wzrosły dzięki temu nawet ponad 100%.

4. **Na początku 2020 r. dodatek stażowy został wyłączony z wynagrodzenia zasadniczego.**

Związki zawodowe walczyły o to od lat. To ważne szczególnie dla pracowników budżetówki, którym dotychczasowe przepisy blokowały podwyżki (podwyżki „zjadał" dodatek stażowy)[249].

5. **Inne korzystne zmiany w prawie pracy likwidowały luki pozwalające na wyzysk pracowniczy.**

Chodzi np. o syndrom pierwszej dniówki – pracodawca został zobowiązany do podpisywania z pracownikiem umowy przed rozpoczęciem pracy: uniemożliwia to sytuację, że pracodawca w ogóle nie podpisuje umowy, a w razie kontroli twierdzi, że pracownik jest w pracy pierwszy dzień.

6. **Skuteczną metodą poprawy rynku pracy okazało się wprowadzenie obligatoryjnej klauzuli propracowniczej w zamówieniach publicznych.**

Zakłada ona, że placówki publiczne mogą zlecać wykonywanie usług tylko takim firmom, które zatrudniają pracowników na podstawie umów o pracę (jeśli zlecane czynności noszą cechy stosunku pracy). Klauzula istniała w prawie przed 2015 r., ale była dobrowolna, więc w zasadzie niewykorzystana. Obowiązkowa klauzula dała związkom zawodowym podstawy

247 https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-pracy-2019,7,6.html

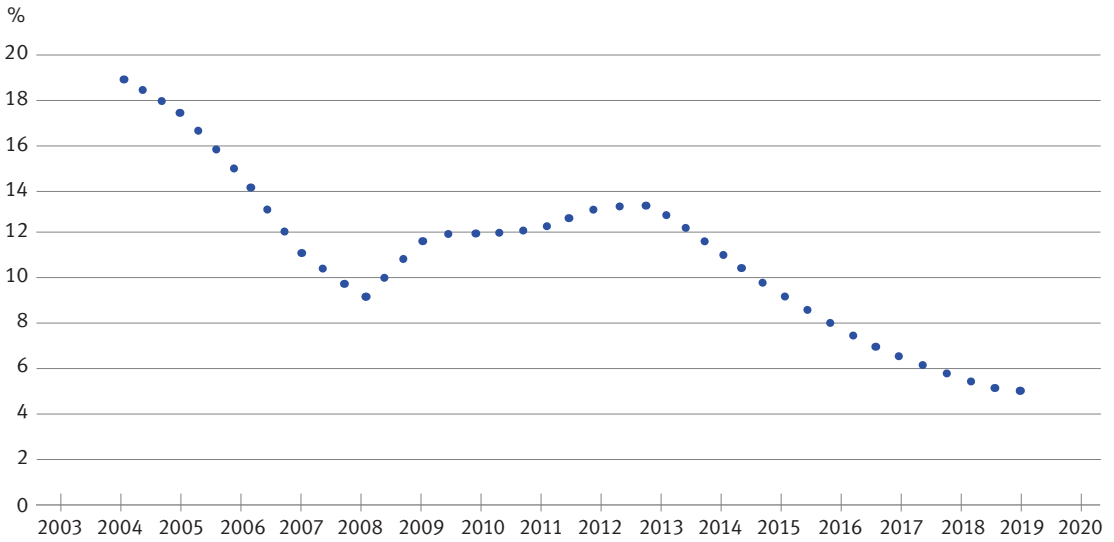
248 https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-pierwszym-kwartale-2020-roku,271,28.html

249 https://oko.press/wzrost-placy-minimalnej-zjada-dodatki-do-pensji-niesprawiedliwosc-i-logiczny-absurd/?utm_medium=Social&utm_source=Facebook#Echobox=1581749695

do walki z zawieranymi niezgodnie z prawem umowami śmieciowymi i przyniosła efekty.

Zmiany na rynku pracy widać było z danych statystycznych.

BEZROBOCIE Stopa bezrobocia rejestrowanego

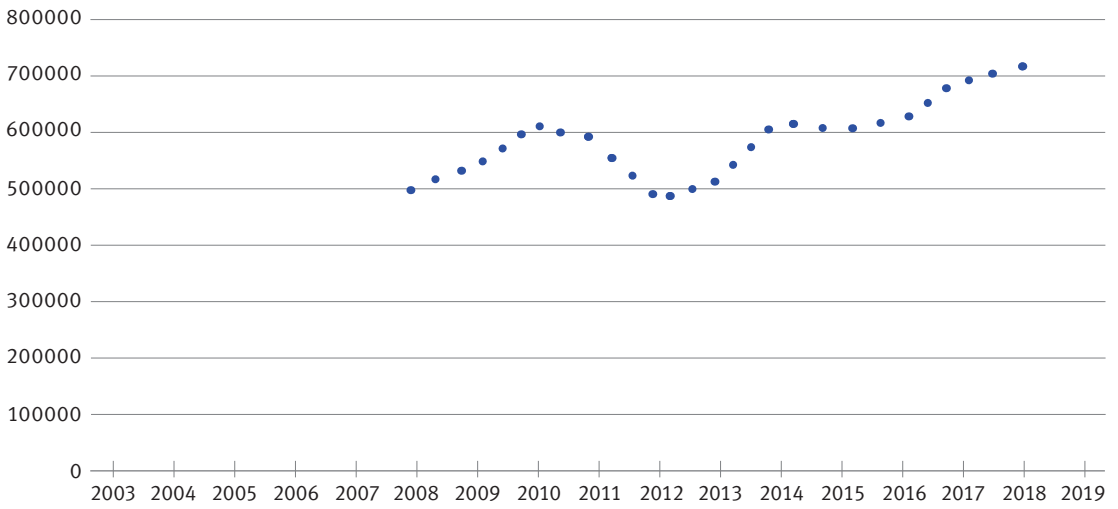


Stosunek liczby bezrobotnych zarejestrowanych do liczby cywilnej ludności aktywnej zawodowo (tj. pracujących i bezrobotnych); według stanu na 31 grudnia danego roku. Dane GUS, serwis STRATEG[250].

250 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/13

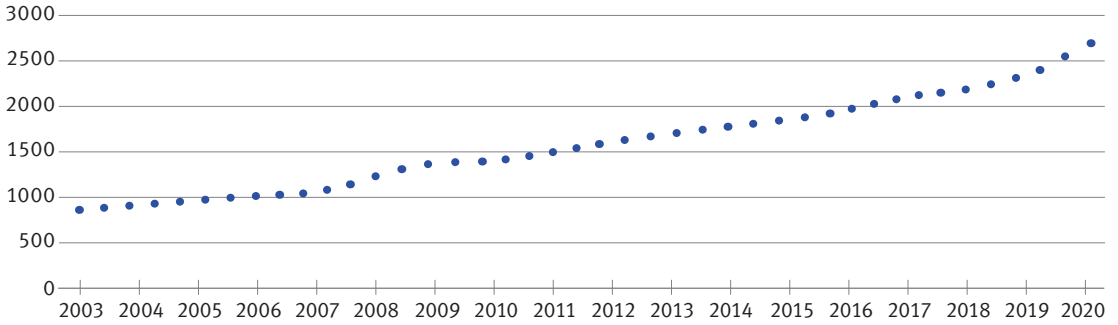
NOWE MIEJSCA PRACY

Liczba nowo utworzonych miejsc pracy



Dane GUS zbierane od 2007 r. obejmują podmioty gospodarki narodowej o liczbie zatrudnionych 1 i więcej osób[251].

MINIMALNE WYNAGRODZENIE



Minimalne wynagrodzenie brutto według GUS. Ustalane jest corocznie na podstawie ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Wysokość minimalnego wynagrodzenia podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej.

251 Tamże.

7. **Kodeks Pracy dawał stosunkowo wysoką ochronę osobom zatrudnionym na umowę o pracę.**

Jednocześnie prawo przewiduje także inne formy podejmowania działalności zarobkowej, więc większość Polaków ma wybór. Wprowadzone elastyczne formy zatrudnienia: umowa na czas określony, umowa zlecenie, umowa o dzieło, kontrakty menadżerskie, samozatrudnienie itp. sprawdzają się w przypadku wysokokwalifikowanych specjalistów, osiągających ponadprzeciętne dochody.

8. **Dorobiliśmy się dobrych rozwiązań prawnych, które wspierają młodych rodziców w łączeniu ról zawodowych i rodzinnych**

Zadaniem pozostaje ich wdrożenie i wypromowanie – by nie były tylko niezrealizowaną możliwością.

9. **Inspekcja Pracy otrzymała nowe uprawnienia (problemem było jednak jej niedofinansowanie).**

10. **Bardzo poprawiła się dostępność pracy w więzieniach.**

Trzeba docenić tę zmianę, pamiętając o humanistycznych i kulturotwórczych aspektach pracy.

Co jest do zrobienia?

Niestety, państwo nie było przygotowane na załamanie się koniunktury gospodarczej, spadek dochodów i wzrost bezrobocia. Przede wszystkim nie umiało zaradzić lękom, jakie ta bezprecedensowa sytuacja wywołała. Pospiesznie przyjmowane przepisy antykryzysowe zawierały luki i opustki, a plan „odmrażania gospodarki" po zatrzymaniu w marcu i kwietniu był niejasny i nieprecyzyjny.

Nierozwiązanych było nadal wiele kwestii dotyczących rynku pracy, część z tych problemów przyczyniło się do pogłębienia sytuacji kryzysowej.

1. **Wolność wyboru sposobu zatrudnienia była ważnym osiągnięciem – nie każdy chce pracować „na etat" osiem godzin dziennie. Ale są zawody, w których takiego wyboru praktycznie nie ma.**

Lekarka, piłkarz, koszykarka, pracownik ochrony, niania czy pilot samolotu może po prostu nie mieć szansy zatrudnienia inaczej niż na kontrakt czy w ramach działalności gospodarczej, bez prawa do urlopu, płatnych zwolnień itd.

Po ponad dziesięciu latach od „uelastycznienia" rynku pracy po to, by nie załamał się w kryzysie 2008 r., widać było konsekwencje wprowadzonych wtedy zmian. Tysiące ludzi straciło zatrudnienie i poczucie bezpieczeństwa – a państwa nie stać było na pomoc inną niż minimalna. Zatrudnienie nie na etat, ale na kontrakty w służbie zdrowia („elastyczny" sposób rozwiązania problemu braków lekarek i pielęgniarzy) przyczynił się do rozprzestrzenienia epidemii koronawirusa: wędrujące zgodnie ze zobowiązaniami w kontraktach między różnymi placówkami medycznymi lekarki, lekarze i pielęgniarze roznosili wirusa.

2. **Rozpowszechnianie się sposobów zatrudniania innych niż umowa o pracę rodziło już przed kryzysem brak pewności i bezpieczeństwa.**

Najtrudniejsza była sytuacja osób z grup wrażliwych: młodych rodziców, osób z niepełnosprawnością, a także opiekunów osób z niepełnosprawnościami, cudzoziemców spoza Unii i pracowników młodych, bez doświadczenia. Im bardzo trudno jest znaleźć stałą pracę, choć akurat taka forma zatrudnienia w ich sytuacji pozwala rozwiązać wiele innych problemów życiowych.

Wiadomo było, że poprawianie sytuacji tych grup pracowniczych nie może polegać tylko na wdrażaniu nowych regulacji prawnych, ale też na promowaniu dobrych praktyk – takich jak choćby wspomniane wyżej klauzule społeczne, czy spółdzielnie socjalne (nastawione nie na zysk – a na zatrudnienie jako wartości w życiu jednostki i wspólnoty).

3. **Polacy pracowali bardzo ciężko i długo.**

Zjawisko to – opisywane już przez badaczy społecznych – pojawia się też w skargach i sprawach rozpatrywanych przez RPO. W części wynika to ze zmiany podejścia do pracy i innego kształtowania ról rodzinnych i zawodowych *(więcej będzie o tym przy okazji art. 71 Konstytucji).* Ale nie tylko. Rezygnowanie z ochrony, jaką daje zatrudnienie na etat, po to, by rozwiązać problemy pracodawcy, kończyło się jeszcze przed kryzysem przypadkami przepracowania. Lekarze i pielęgniarki pracowali na dyżurach po kilkadziesiąt godzin bez przerwy (bo można tak robić przy umowie kontraktowej). Do tego specjalne rozwiązania wprowadzane na czas pandemii pozwalały stosować wobec nich przymus pracy. Ale nie tylko:

- kierowcy autobusów w dużych miastach nie mieli gwarancji przepisowego odpoczynku między kursami (prawo nie uwzględnia bowiem korków);
- policjanci miewali służbę planowaną regularnie na 10 godzin;
- funkcjonariusze Służby Więziennej pracowali w stałych nadgodzinach, bo jest ich za mało.

4. **Analizując sytuację migrantów na naszym rynku pracy, zwracaliśmy szczególną rolę uwagę na los pracowników z Ukrainy.**

W Polsce przed pandemią mogło pracować nawet 1,5 mln obywateli Ukrainy, w tym 40% – w „szarej strefie". Według Państwowej Inspekcji Pracy co drugi polski pracodawca nie przestrzega praw pracowniczych – zarówno w stosunku do Polaków, jak i cudzoziemców. Inspekcja wskazuje na nielegalną pracę, i nielegalne działania pracodawców. RPO uważnie przyglądał się sytuacji pracowników z Ukrainy, współpracował ze Związkiem Zawodowym Pracowników Ukraińskich w Polsce i jego szefem Jurijem Kariaginem. Interweniował w sprawie okrutnych naruszeń praw pracowniczych – w ich wyniku dochodziło nawet do śmierci pracowników (sprawa z Nowego Tomyśla).

Trzeba też odnotować sytuację pracowników z Korei Północnej. Nowe zgody na ich zatrudnienie w Polsce przestały być wydawane w 2017 r., po rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ z 5 sierpnia 2017 r. oraz sankcji przyjętych przez UE[252]. Inspekcja Pracy alarmowana przez RPO przyznała, że zna problem, od 2013 r. do 2015 r. jej inspektorzy przeprowadzili 15 kontroli. Nie udało się jednak potwierdzić informacji, że obywatele KRL-D nie dostawali całości lub części wynagrodzenia, ani że pracowali w warunkach niewolniczych.

5. **Kodeks pracy jest jedną z najczęściej zmienianych ustaw. Pochodzi z 1974 r. i konieczna jest debata nad nowym prawem pracy.**

Komisja Kodyfikacyjna przedstawiła swój projekt w 2018 r., ale prace nad nim zawieszono[253]. Tymczasem debata o całym prawie pracy, której mimo zapowiedzi rządu nie udało się przeprowadzić, jest potrzebna nie tylko dlatego, że nierozwiązany pozostaje problem ochrony osób zatrudnionych w innej formie, niż umowę o pracę. Potrzebna jest rozmowa:

- o zasadach działania i odpowiedzialności nowych platform pośredniczących na rynku pracy, łączących, zlecających pracę i tych, którzy gotowi są ją podjąć (badana przez RPO sytuacja kurierów z *UberEats*, którzy przyjeżdżają z dalekich krajów na studenckie wizy, a potem pracują bez pisemnych umów w naprawdę trudnych warunkach, pokazała skalę problemu i bezradność prawa);
- zasadach pobierania składek na ubezpieczenie społeczne: czy np. pracodawca powinien płacić składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu umów, których nie jest stroną?

252 Raport *North Korean Forced Labour in the EU, the Polish Case: How the Supply for a Captive DPRK Workforce Meets Our Demand for Cheap Labour.*

253 https://www.gov.pl/web/rodzina/bip-teksty-projektu-kodeksu-pracy-i-projektu-kodeksu-zbiorowego-prawa-pracy-opracowane-przez-komisje-kodyfikacyjna-prawa-pracy

- o zasadności ratyfikowania przez Polskę umów międzynarodowych, w szczególności zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej i Protokołu umożliwiającego składanie tzw. skarg zbiorowych;
- o sposobach promowania różnorodności w miejscu pracy (jeśli relacje zawodowe są wolne od dyskryminacji, czyli gorszego traktowania ze względu na cechę danej osoby, tworzą się lepsze warunki pracy dla wszystkich – nie tylko pod względem ekonomicznym, ale ludzkim, bo twórczo mogą ze sobą współpracować osoby o różnych światopoglądach);
- o dostosowywania warunków w pracy do zmiany klimatu (upały).

6. Państwo grupowo wyrzuca z pracy – to praktyka radykalnie nowa po 2015 r.

Przy reorganizacji instytucji publicznych ustawodawca pozbawia pracowników praw, które chronią sumiennie i starannie wykonujących obowiązki przed utratą pracy. W praktyce wygląda to tak, że jedna instytucja jest likwidowana, a druga przejmuje jej zadania. Dla pracowników i funkcjonariuszy oznacza to wygaśnięcie stosunków pracy/służby. Mogą dostać propozycje pracy w nowej instytucji lub nie. Ochrony pozbawione są nawet kobiety w ciąży, osoby na zwolnieniach lekarskich czy w okresie przedemerytalnym.

Zmiany ustaw – o służbie zagranicznej, Krajowej Administracji Skarbowej, CBA, krajowych związkach sportowych czy łowieckich – dały podstawy do wyrzucenia z pracy każdego, kto złożył w przeszłości oświadczenie o współpracy ze służbami PRL. Trzeba tu też przywołać sytuację dziennikarzy wyrzucanych z mediów publicznych.

7. Są w Polsce całe grupy zawodowe, których przedstawiciele zarabiają za mało – co prowadzi do braku specjalistów w ważnych społecznie dziedzinach i przeciążenia tych, którzy mimo niesprzyjających warunków wykonują taką pracę.

Pielęgniarki i pielęgniarze, ratownicy medyczni, fizjoterapeuci, diagnostki laboratoryjne, pracownice administracyjne sądów, pracownicy socjalni.... Trzeba zwrócić uwagę na sytuację nauczycielek, które nie tylko skarżą się na niskie płace, ale też na koszty społeczne radykalnej reorganizacji szkół.

8. Przepisy o płacy minimalnej nie są realizowane w różnych szczególnych przypadkach.

Pracownicy sezonowi zatrudniani przez rolników przy zbiorach na umowę cywilną nie mają gwarancji, że dostaną minimalne wynagrodzenie.

9. **Także przepisy o bezpieczeństwie i higienie pracy nie chronią wszystkich mimo nakazu konstytucyjnego.**

Żołnierze dostają do ćwiczeń przestarzały, źle serwisowany sprzęt (wypadki samolotów MIG to jeden z przykładów – mówimy o czasach pokoju, więc szczególny charakter żołnierskiej służby nie jest uzasadnieniem dla tej sytuacji). Po kilku latach starań RPO udało się za to w 2019 r. uzgodnić przepisy dotyczące bezpieczeństwa pracy operatorów żurawi (wielkich dźwigów budowlanych) po tym, jak stare przepisy wygasły.

10. **Konstytucyjna wolność wykonywania zawodu nie polega na braku zakazów, ale na realnej możliwości zdobycia upragnionej pracy.**

Nie ma jej, jeśli o tym, jaki zawód wybierzemy, decyduje możliwość dojazdu do szkoły (wykluczenie komunikacyjne), albo jeśli państwo źle radzi sobie z uprzedzeniami dotyczącymi różnych zawodów („matematyka nie jest dla dziewczynek"). Jak wynika choćby ze skarg do Rzecznika, nadal często pozostajemy pod wpływem stereotypów dotyczących płci – można je dostrzec m.in. w postawach nauczycieli czy materiałach edukacyjnych.

11. **Relatywnie niska aktywność zawodowa kobiet wiąże się ze sprawowaną przez nie opieką nad dziećmi lub innymi członkami rodziny.**

Zorganizowanie opieki nad dzieckiem – przygotowanie go i odwiezienie do żłobka, przedszkola lub szkoły i odbiór – oraz dojazd do pracy i powrót – wymagają więcej wysiłku i czasu, a jej koszt stanowi nawet połowę dochodu osoby zarabiającej najniższą pensję krajową. Aby ułatwić kobietom powrót albo pozostanie na rynku pracy, należałoby zapewnić łatwy dostęp do usług opiekuńczych – dofinansowywać opiekę, umożliwiać pracę w domu lub w niepełnym wymiarze zatrudnienia. Trzeba też eliminować zjawisko luki płacowej, bo ono sprzyja stereotypowemu podziałowi ról w rodzinie.

12. **Osoby z niepełnosprawnościami nie mogą podejmować pracy z powodu złych przepisów i złej praktyki.**

Lekarze np. nie dopuszczają osób głuchych do różnych prac, bo nie wiedzą, że w odpowiednich warunkach osoby te mogą je wykonywać.

13. **Jest wiele zawodów, których wykonywanie wiąże się z koniecznością odpowiedniego wykształcenia lub uprawnień. Sposób, w jaki państwo to reguluje (lub zapomina uregulować), może prowadzić do problemów.**

Występowały one od lat, ale ostatnio pojawiły się nowe (nadal nie mamy np. samorządu psychologów, który mógłby oceniać sposób wykonywania zawodu psychologa, luki są w przepisach dotyczących diagnostów laboratoryjnych,

gleboznawców, ratowników medycznych). Niechlujność i krótkowzroczność prawodawcy utrudnia ludziom rozwój kariery zawodowej – chodzi np. o prawników czy naukowców, którym szczegółowe przepisy wyliczają czas na dokonanie kolejnego kroku w karierze, bez patrzenia na to, że w życiu zdarzyć się mogą różne sytuacje nadzwyczajne.

Te wszystkie zadania stoją przed państwem, a pandemia koronawirusa i kryzys gospodarczy mogą od nich odwrócić uwagę, ale ich nie unieważnią.

14. Do listy zadań trzeba będzie tymczasem dołożyć problemy związane z upadkiem wielu przedsiębiorstw i kryzysu całych gałęzi gospodarki, jak turystyka, transport, gastronomia, a także związanego z nimi przemysłu.

A także zmiany dotyczące prawa pracy w przepisach antykryzysowych, w tym ułatwienia w zwalnianiu z pracy przez przedsiębiorców i przez premiera

RPO w klubokawiarni „Jasne że Alternatywy21" w Częstochowie. Pracują tu osoby z niepełnosprawnościami. Samorząd Częstochowy wspiera spółdzielnie socjalne, które nastawione są na zatrudnianie tych, którym trudno o pracę na otwartym rynku – a dzięki temu świadczą ważne dla miasta usługi. Wszystkie te spółdzielnie socjalne nazywają się „Jasne, że" – od hasła miasta „Jasne, że Częstochowa". To min.: „Jasne, że BUS" (transport dla osób z niepełnosprawnościami); „Jasne, że manufaktura" (zajmują się szyciem); „Jasne, że zmiana" (wspólnie z Polskim Komitetem Pomocy Społecznej – mobilne świadczenia fryzjerskie i kosmetyczne dla osób starszych, a także usługi opiekuńcze); „Jasne, że dom i wnętrze" (odzyskiwanie mebli i sprzątanie zasobów komunalnych, monitoring budowy, usługi wycinania drzew i pielęgnacji zieleni).

– w sferze budżetowej (Tarcza Antykryzysowa 2.0, 3.0 i 4.0), czy możliwość wprowadzania pracy przymusowej (co np. spotkało pielęgniarki w Tarczy 2.0).

Bardzo duża część działań RPO wiosną 2020 r. poświęcona była więc wyłapywaniu błędówi luk w przepisach antykryzysowych. Chodziło m.in. o konstrukcję przepisów o świadczeniu postojowym (napisanym tak, że mogło pozbawić pracowników zwalnianych z pracy zasiłku dla bezrobotnych), zmuszania lekarek i pielęgniarzy do pracy i to bez dodatkowej zapłaty za nadgodziny, zasad zwalniania z administracji, bezpieczeństwa i higieny pracy w szpitalach i przychodniach, niejasnych przepisach o kwarantannie uniemożliwiających pracę ludziom w regionach przygranicznych, a także niektórym kierowcom zawodowym itd.

A w maju 2020 r. Państwowa Inspekcja Pracy przyznała, że ze względu na pandemię nie jest w stanie prowadzić kontroli przestrzegania praw pracowniczych – ogranicza się tylko do przypadków zagrożenia życia pracowników.

ART. 67

Prawo do zabezpieczenia społecznego

A jeśli stracimy pracę? Czy naprawdę możemy na starość liczyć na emeryturę? Jak opiekować się starzejącymi się rodzicami i pracować?

Takie lęki są niestety uzasadnione: wystarczy popatrzeć na dane demograficzne. Jeśli liczba osób, które nie pracują, będzie rosła zgodnie z prognozami, już w najbliższych latach prowadzić to może do obniżania zasiłków i emerytur do poziomu głodowego. A system emerytalny zaczyna się chwiać jeszcze bardziej, kiedy duże grupy obywateli przestają liczyć na to, że państwo zapewni bezpieczeństwo socjalne, tak jak to obiecało.

My staliśmy u progu takiego zagrożenia już w momencie, gdy nadszedł koronawirus. W kryzysie cięcia świadczeń socjalnych stały się jeszcze bardziej prawdopodobne, a bezpieczeństwo wkładów emerytalnych – mniejsze.

NIEZNANA PRZYSZŁOŚĆ EMERYTUR

Eksperci powtarzają od lat, że przed głodowymi emeryturami uratuje nas tylko dłuższa praca. Ludzie jednak rozumieją z tego tyle, że chodzi o „pracę aż do śmierci". Bo – z czego z kolei nie zdają sobie sprawy wszyscy eksperci – nie każdy ma pasjonującą pracę. Zła praca odbiera zdrowie i życie. Dzisiejsze marzenie o emeryturze jest więc skutkiem niskiej kultury pracy (*o czym mowa była przy okazji art. 65 i 66*) i złej opieki zdrowotnej (*o czym mowa będzie w art. 68*).

Ta kadencja RPO zaczęła się od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z wniosku poprzedniego RPO w sprawie statusu środków OFE (Trybunał potwierdził ich publiczny status, a więc i możliwość dysponowania nimi przez władze publiczne – co stoi w rażącej sprzeczności z przekonaniem obywateli, że to „ich prywatne pieniądze”[254]). Rzecznik kończy kadencję w momencie kolejnego przekształcania funduszy zgromadzonych na OFE – rząd jeszcze przed epidemią chciał zyskać do nich bieżący dostęp, obiecując obywatelom, że nawet jeśli rozdysponuje te środki teraz (teraz=przed kryzysem), to zrealizuje w przyszłości zaciągnięte zobowiązanie odnotowane na imiennych kontach w ZUS. Tylko ten przykład pokazuje, że zmieniany od kilkudziesięciu lat system emerytalny daleki był od stabilności. Tymczasem zatrzymanie aktywności gospodarczej, by powstrzymać rozprzestrzenianie się koronawirusa, doprowadziło do zmniejszenia się wpływów do ZUS.

NIECELNA POMOC SPOŁECZNA

Mimo wysiłku państwa i programów społecznych wdrażanych przed 2020 r. Polska miała też do nadrobienia wiele zaniedbań. Nie przykładaliśmy odpowiedniej wagi do rozszerzenia dostępności i podniesienia jakości usług socjalnych. To dlatego ludzi żyjących w skrajnej biedzie najszybciej przybywało w rodzinach żyjących ze świadczeń społecznych (poza emeryturami)[255]. Na opiekę długoterminową w 2016 r. przeznaczaliśmy 0,5% PKB (w Unii Europejskiej średnia to 1,6% PKB – czyli trzykrotnie więcej). W efekcie na 100 osób powyżej 65. roku życia w Polsce przypada tylko jeden pracownik opieki długoterminowej. Tymczasem w krajach grupy OECD jest ich średnio aż pięcioro[256].

Ten artykuł Konstytucji ma dwa ustępy – omówimy je po kolei.

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.

254 Warto odnotować, że za przekonanie to odpowiada w dużej mierze kampania reklamowa towarzysząca reformie emerytalnej na przełomie stuleci.

255 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-poland_en.pdf

256 http://300gospodarka.pl/news/2020/02/27/komisja-europejska-nie-zostawia-suchej-nitki-na-naszym-systemie-opieki-spolecznej-polska-nie-ma-zadnej-strategii/

Emerytura lub renta to nie prywatne przedsięwzięcie. Wobec tych, którzy nie mogą pracować, państwo ma obowiązki. System emerytalny to ubezpieczenie społeczne przed ubóstwem na starość. Może się składać z różnych programów emerytalnych (składowych – nieskładkowych, publicznych – prywatnych, obowiązkowych – dobrowolnych). Polski system emerytalny tworzą programy administrowane przez ZUS, KRUS oraz stworzone specjalnie dla służb mundurowych.

W przypadku większości z nas wysokość emerytury ma zależeć od uzbieranych składek, więc system ten nie chroni przed ubóstwem tych, którzy pracują krócej i zarabiają mniej. Dlatego po obniżeniu wieku emerytalnego w 2016 r. z każdym rokiem coraz więcej osób nie osiągało minimalnej wysokości emerytury. Tendencja ta będzie się utrzymywać, zatem coraz więcej emerytów będzie musiało korzystać ze wsparcia pomocy społecznej.

Co się udało?

1. Świadczenia były wypłacane i generalnie rosły, co pokazywały dane statystyczne.

2. Państwo próbowało sobie radzić z problemem niskich emerytur – ale poprzez „trzynastki", czyli świadczenia wypłacane w jednakowej wysokości, a do tego z funduszy mających inne przeznaczenie (Fundusz Solidarności miał wspierać osoby z niepełnosprawnością, a nie seniorów).

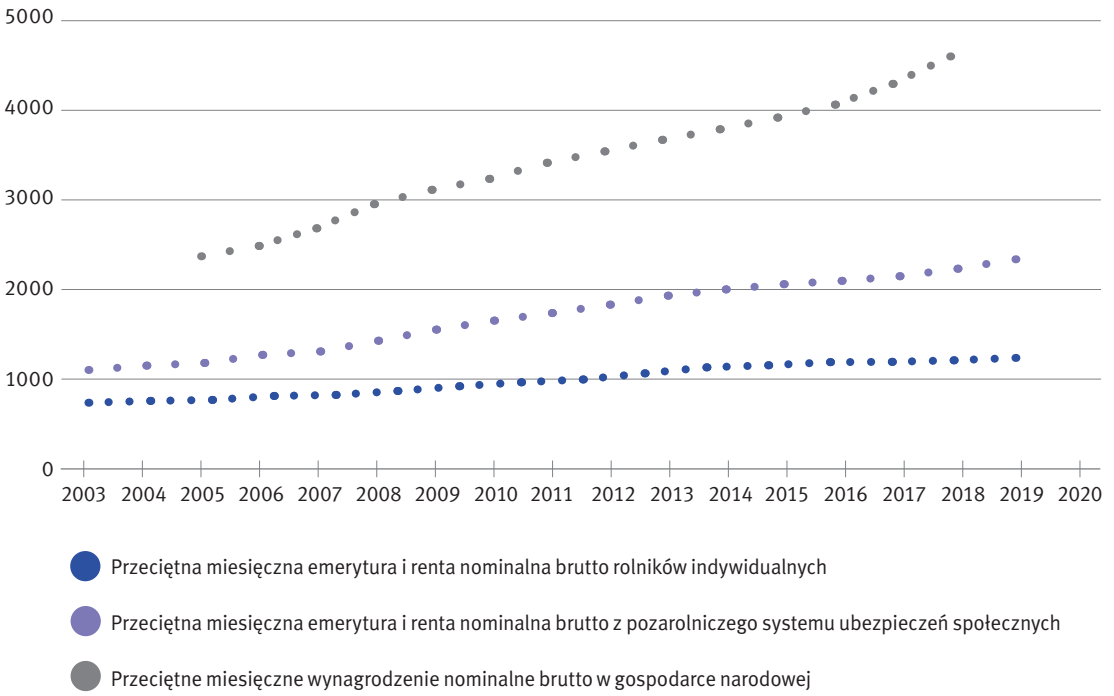
3. Państwo próbowało skłonić ludzi do oszczędzania na starość, wprowadzając dodatkowe programy współfinansowane z budżetu państwa (Pracownicze Plany Kapitałowe, Indywidualne Konta Emerytalne czy Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego).

4. Prawo do emerytury otrzymały kobiety, które zrezygnowały z pracy zarobkowej po to, by wychować czworo dzieci.

   Prawo to nie objęło jednak ojców w podobnej sytuacji.

5. Udało się podnieść limit, poniżej którego komornik nie może zabierać emerytury – w 2015 r. miał prawo zostawić zadłużonemu emerytowi tylko 440 zł, teraz to 75% najniższej emerytury (niestety, limit ten nie działa w przypadku upadłości konsumenckiej).

WYSOKOŚĆ
EMERYTUR I RENT



Jak rosły emerytury i renty, a jak emerytury i renty rolnicze w porównaniu do średniego wynagrodzenia brutto. Dane GUS z serwisu STRATEG[257].

Co jest do zrobienia?

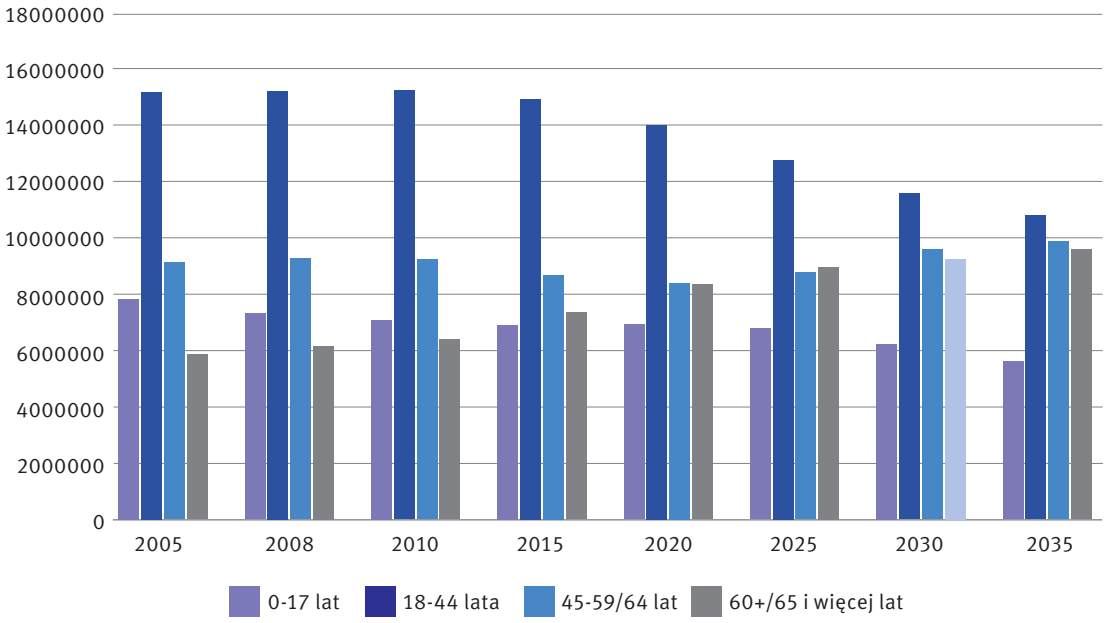
1. System emerytalny nie może być zarządzany doraźnie, bez planu i związku z innymi działaniami państwa.

Konieczny jest nowy kontrakt emerytalny: ludzie muszą mieć pewność, że kolejny rząd nie wywróci przyjętych ustaleń. Potrzebna jest uczciwa debata o konieczności wydłużania karier zawodowych. Obniżenie wieku emerytalnego (a raczej powrót do stanu sprzed 2013 r.), choć realizowało obietnicę wyborczą – było działaniem cząstkowym i wyrywkowym, do tego krótkoterminowym.

257 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/10

Wcześniejsza emerytura to emerytura niższa, często bardzo niska. Ludzie przechodzili jednak na emeryturę tak wcześnie, jak się tylko da: z prawa (nie obowiązku przecież) przejścia na emeryturę zaraz po uzyskaniu uprawnień emerytalnych skorzystała większość (jak podaje ZUS, 83%)[258]. Ludzie nie wierzyli państwu, gdy mówiło „pracuj dłużej, dostaniesz więcej". Brali to, co mogli otrzymać natychmiast, bo nie byli pewni, co przyniesie przyszłość.

Jak wzrośnie liczba seniorów w Polsce do 2035 r.?



Seniorzy wśród ludzi młodszych. Dane GUS[259].

2. Obywatelom należy się pełna i rzetelna informacja dotycząca ich indywidualnej sytuacji emerytalnej.

Ludzie, którzy przechodzą teraz na emeryturę, pracowali w różnych reżimach prawnych, bo państwo cały czas modyfikowało przepisy o zabezpieczeniu emerytalnym. Poruszanie się w gąszczu tych przepisów wymaga eksperckiej wiedzy. Dziś mamy do czynienia z sytuacją, że ktoś, kto tej wiedzy sam nie

258 Warto w tym kontekście popatrzeć na konsekwencje podwyższenia wieku szkolnego – dzieci zaczynające naukę w wieku siedmiu lat mogą – jeśli tendencja przechodzenia na emeryturę najwcześniej, jak się da, utrzyma się – pracować krócej o rok.

259 https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_prognoza_ludnosci_Pl_2008-2035.pdf

nabędzie, traci – bo nie potrafi udokumentować prawa do świadczenia, jakie faktycznie wypracował, a państwo mu w tym nie pomoże.

3. Indywidualnego i rzetelnego traktowania obywateli nie zastąpi najbardziej nawet szczodry system uzupełniania świadczeń o przyznawane okresowo dodatki (tzw. trzynastki).

RPO przez całą kadencję dostawał sygnały o niekorzystnej sytuacji osób należących do różnych szczególnych grup (przykładem są pracownicy z kopalń odkrywkowych, którym nagle przestano uznawać uprawnienia „górnicze", osoby z niepełnosprawnością zmuszane do dokumentowania stanu zdrowa na potrzeby różnych organów państwa i różnych procedur, matki prowadzące działalność gospodarczą, którym ZUS wstecznie kwestionuje prawo do świadczenia). Problem stanowią wykazy stanowisk szkodliwych oraz chorób zawodowych.

Przede wszystkim państwo nie może traktować obywateli jak potencjalnych oszustów. Musi wywiązywać się ze zobowiązań, szanować wyroki i naprawiać błędy systemu, które obywatele wskazują.

4. Nierozwiązany pozostaje problem tzw. emerytur EWK, czyli wcześniejszych emerytur dla matek, które zajmowały się dziećmi z niepełnosprawnościami wymagającymi stałej opieki.

W 1989 r. uzyskały prawo do wcześniejszej emerytury, o ile przepracowały 20 lat (ojciec – 25 lat). Te emerytury są dziś niższe od świadczeń pielęgnacyjnych przysługujących rodzicom-opiekunom (rosną one od 2014 r., po sejmowym proteście rodziców). Emerytury nie są podnoszone do wysokości świadczeń mimo zabiegów podejmowanych od lat (ostatnia nieudana próba miała miejsce w 2019 r. – Senat kadencji 2015-2019 odmówił zajęcia się petycją obywateli).

RPO postuluje wypłacanie różnicy między świadczeniem pielęgnacyjnym a emeryturą. Dotyczy to wszystkich świadczeń niższych niż świadczenie pielęgnacyjne.

5. Generalnie musimy zmierzyć się z problemem niskich świadczeń emerytalnych kobiet.

Mogą przejść na emeryturę wcześniej (za „przywilejem" tym stoi kulturowe przekonanie, że kobiety powinny świadczyć nieodpłatne usługi opiekuńcze – dla swoich dzieci, a potem wnuków). A jednocześnie żyją dłużej – oznacza to, że ich emerytury są bardzo niskie.

6. **Osoby przechodzące na emeryturę w czerwcu dostają świadczenie niższe nawet o kilkaset złotych tylko z powodu sposobu, w jaki ZUS waloryzuje kapitał na koncie emerytalnym.**

Tarcza Antykryzysowa naprawiła to jednorazowo – w przypadku przechodzących na emeryturę w 2020 r. – ale nie systemowo.

7. **Nierozwiązany pozostaje problem dokumentowania zatrudnienia do ustalenia wysokości emerytury.**

Jest to trudne zwłaszcza w warunkach zatrudnienia na akord oraz w tzw. „szczególnych warunkach" – czyli pracy wyjątkowo trudnej, którą państwo opłacało dodatkowo obietnicą przyszłych korzyści emerytalnych – dziś ludzie często muszą dochodzić tych uprawnień w postępowaniach sądowych.

8. **Państwo naruszyło zaufanie do systemu emerytalnego, obniżając zbiorowo emerytury osobom, które pracowały w MSW w czasie PRL.**

Osoba, której obniżono świadczenia (np. twórcy PESEL, sportowcy z klubów gwardyjskich, lekarze ze szpitali MSW), nie ma szansy dowieść, że nie działała na szkodę państwa polskiego przed 1990 r. Władze zastosowały tu zasadę odpowiedzialności zbiorowej – w taki sposób można odbierać świadczenia każdemu, kto nie znajdzie uznania w oczach kolejnych ekip rządzących (warto wiedzieć, że tzw. „dezubekizacja", czyli odebranie przywilejów emerytalnych osobom, którym dowiedziono naruszanie prawa w czasach PRL, miała miejsce już w 2008 r., a Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu uznał to rozwiązanie ustawowe za dopuszczalne).

9. **Są w Polsce całe grupy zawodowe pozbawione zabezpieczenia na starość: na przykład twórcy albo zawodowi sportowcy.**

Ten problem udało się RPO dosyć dobrze zdiagnozować i sformułować konkretne postulaty. Ale zmiany w przepisach nadal nie ma.

10. **Kolejne zmiany w systemach emerytalnych utwierdziły w dużych grupach społecznych przekonanie, że nie można liczyć na zabezpieczenie socjalne ze strony państwa, że każdy musi liczyć na siebie.**

Trzeba przywrócić zaufanie młodego pokolenia do systemu emerytalnego – zatrważające jest przekonanie, że na emeryturę nie ma co liczyć, więc nie warto płacić składek na ubezpieczenie społeczne. Oznacza to odmowę współfinansowania świadczeń dla seniorów już teraz. A w naszym systemie nadal przecież opłacający składki finansują wypłaty emerytur. Budowanie zaufania do systemu to także wspieranie dobrych praktyk, które wzmocnią poczucie sensu wykonywanej pracy – a więc pomogą dłużej pracować.

Taką dobrą praktyką firm może być zarządzanie wiekiem (czyli dostosowywanie zadań i godzin pracy do zmieniających się wraz z wiekiem możliwości) oraz promocja zatrudnienia po osiągnięciu uprawnień emerytalnych: pamięć o pracownikach emerytowanych, organizacja dla nich spotkań i działań, które będą jednocześnie wzmacniały zaangażowanie pracowników i mobilizowały do wydłużania stażu pracy. Przy czym nie można uznać za dobrą praktykę wysyłanie pracowników na emeryturę i zatrudnianie ich następnie na umowę zlecenie ze względu na niższe koszty zatrudnienia.

2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

W tym ustępie Konstytucja zwraca uwagę na sytuację tych, dla których pracy nie ma, czy to z przyczyn losowych, czy kryzysu. Na obie sytuacje państwo powinno być gotowe. Do tego służy m.in. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. W okresie dobrej koniunktury i niskiego bezrobocia zgromadził na koncie niemal 5 mld zł. Niestety, jeszcze przed wybuchem epidemii rząd wydał większość tych pieniędzy. W marcu 2020 r. Fundusz dysponował tylko 750 mln zł.

Pospiesznie wdrażane i nie sprawdzane zawczasu przepisy antykryzysowe zawierały luki i błędy, przez które nie wszyscy mogli korzystać z pomocy. Np. świadczenia dla rodziców, którzy nie mogli pracować, bo musieli się zająć małymi dziećmi (po zamknięciu żłobków, przedszkoli i szkół), nie objęły żołnierzy zawodowych i Służby Więziennej. Świadczenie to zostało przyznane zresztą tylko rodzicom dzieci do lat 8 – nie jest jasne, dlaczego akurat taki próg został wskazany. Unieruchomienie komisji orzekających o niezdolności do pracy zagroziło sytuacji osób, które właśnie miały otrzymać orzeczenie (przepisy antykryzysowe wydłużyły ważność wydanych orzeczeń, ale tę sytuację przeoczono). Zamknięcie szkół pozbawiło część rodzin wsparcia w postaci obiadu dla dzieci itd.

Tymczasem i przed epidemią system pomocy mieliśmy skomplikowany, a skorzystanie z niego było trudne dla osób w wyjątkowo złożonej sytuacji.

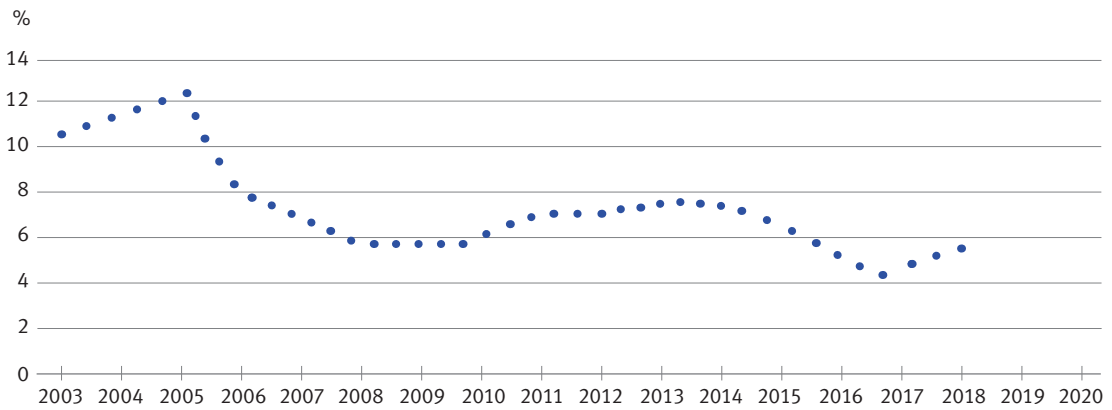
Co się udało?

1. **Dzięki spadającemu bezrobociu i rosnącej zamożności (co zawdzięczamy rozwojowi gospodarczemu) mniej osób musiało korzystać z zabezpieczenia społecznego.**

2. **Większość osób, które potrzebowały wsparcia, otrzymywało je, choć na niskim poziomie.**

3. **Gigantyczną zmianą było wprowadzenie programów wsparcia dla rodzin – w postaci 500+.**

STOPA UBÓSTWA SKRAJNEGO



Odsetek osób, które żyją w gospodarstwach dysponujących dochodem poniżej poziomu ubóstwa (po wliczeniu w to żywności darowanej i wyprodukowanej w gospodarstwie). Dane GUS z serwisu STRATEG [260].

4. **Ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności weszła w życie 18 września 2019 r.**

   Z ustawy korzystają osoby ubogie i znajdujące się w trudnych sytuacjach za pośrednictwem organizacji pozarządowych. Ustawa nałożyła na większe sklepy obowiązek podpisywania umów z NGO-sami i obowiązek nieodpłatnego

260 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/10

przekazywania im żywności, wprowadziła też opłaty za marnowanie żywności oraz kary za niepodpisywanie umów.

5. **W 2019 r. uchwalono ustawę o centrach usług społecznych.**

CUS mają koordynować usługi społeczne na poziomie lokalnym. Uchwaleniu ustawy, która promuje słuszną ideę, nie towarzyszy jednak żadne wsparcie rządu dla gmin, które na tworzenie CUS będą się decydować.

6. **Plany działania antykryzysowego i społecznego wzmocnienia „tarcz antykryzysowych" przygotowali społeczni eksperci.**

We współpracy z Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, *Open Eyes Economy Summit*, Komitet Dialogu Społecznego Krajowej Izby Gospodarczej oraz Laboratorium „Więzi" powstały cztery szczegółowe analizy i rekomendacje działań na rzecz grup, które szczególnie dotkliwie mogą doświadczać skutków pandemii, a które również wcześniej otrzymywały nieadekwatne wsparcie[261].

Wspieranie najsłabszych w kryzysie jest teraz najważniejszym wyzwaniem dotyczącym zadań, jakie w art. 67 stawia przed nami Konstytucja.

Co było do zrobienia jeszcze przed epidemią?

1. **Pomoc społeczna dla rodzin nie może się ograniczać do takiego samego dla wszystkich świadczenia 500+.**

To świadczenie nie rozwiąże wszystkich problemów osób, które np. ze względu na sprawowanie opieki nad bliskimi nie mogą zarabiać (*sytuacja opiekunów osób z niepełnosprawnościami, alimenty – o których będzie też mowa przy okazji art. 72*).

2. **Rozpowszechnianie się innych niż umowa o pracę form zatrudnienia spowodowało, że są pracownicy pozbawieni wsparcia na wypadek czasowej niezdolności do pracy (choroba, wypadek).**

261 Społeczne uzupełnienie tarczy antykryzysowej, https://oees.pl/wp-content/uploads/2020/05/EKSPERTYZA-Spoleczne-uzupelnienie-tarczy-antykryzysowej-1.pdf. Autorami są uznani eksperci z dziedziny polityki społecznej: prof. Ryszard Szarfenberg, dr Rafał Bakalarczyk i Magdalena Kocejko. Stworzyli listę działań, dzięki którym lepsza będzie pomoc dla osób bezrobotnych i ubogich, osób z niepełnosprawnościami, kobiet oraz opiekunów osób starszych.

3. **Od 2014 r. niewykonany pozostaje wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie pomocy dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami.**

Niekonstytucyjność polega na tym, że opiekun osoby, która utraciła sprawność w dzieciństwie, dostaje 1830 zł, a opiekun osoby, która utraciła sprawność w wieku dorosłym – 620, i to tylko wtedy, gdy dochody w rodzinie nie przekraczają progu dochodowego uprawniającego do pomocy społecznej (*więcej o tym napiszemy przy okazji art. 69 Konstytucji*).

Obywatele coraz częściej skarżą decyzję pomocy społecznej o niskiej wysokości wsparcia do sądów administracyjnych. I coraz częściej wygrywają (także ze wsparciem RPO). Miasto Sopot przyjęło zasadę, że wypłaca świadczenia zgodnie z Konstytucją, nie z ustawą – i ma za to postępowanie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zatem problem niewykonania wyroku TK odbija się już na życiu nie tylko rodzin osób z niepełnosprawnościami.

4. **Praktycznie wyłączone z pomocy społecznej są osoby w kryzysie bezdomności.**

Obowiązek wsparcia potrzebującej osoby przypisany jest bowiem do samorządu, w którym ta osoba formalnie mieszka – osoby w kryzysie bezdomności nie mają adresów, a wspólnoty samorządowe, na terenie których osoby takie przebywają, nie chcą ponosić kosztów za „obcych".

5. **Nie widać żadnej poprawy, jeśli chodzi o efektywną koordynację działań służb działających w ramach systemu pomocy społecznej i systemu ochrony zdrowia (*przykładem sposób pracy hospicjów wiejskich opisany przy okazji art. 38 Konstytucji*).**

Poprawa pomocy społecznej nie będzie możliwa bez zapewnienia pracownikom tego sektora przyzwoitych warunków pracy i godnej płacy[262].

6. **Duży problem sprawia naszemu państwu koordynacja świadczeń z różnych tytułów.**

Przykłady:

- Jeśli rodzina się rozpada i jedno z rodziców rozpoczyna nowe życie w innym kraju Unii, drugi rodzic może mieć kłopoty ze wsparciem z programu 500+, bowiem nasz system zakłada, że rodzina korzysta z wyższego, zagranicznego świadczenia, a wojewodom – po odebraniu tego zadania samorządowym marszałkom – źle szło potwierdzanie prawa do świadczeń.

262 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-poland_en.pdf

Na dzień 1 stycznia 2018 r. wojewodowie przejęli 116 tys. spraw nierozpatrzonych przez marszałków o prawo do świadczenia, a do końca 2019 r. wpłynęło do nich jeszcze 337 tys. nowych wniosków. Ci sami urzędnicy, którzy dostali do załatwienia te wnioski, dostawali też nowe wnioski w sprawie 500+ po tym, jak w 2019 r. Program Rodzina 500+ został rozszerzony na pierwsze dziecko bez kryterium dochodowego (wniosków o 500+ było drugie tyle niż rok temu) – tak tę sytuację tłumaczył Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

- Stulatek dostaje specjalne świadczenie honorowe, ale jeśli mieszka w domu pomocy społecznej, to musi przez to płacić więcej za pobyt.
- Student z niepełnosprawnością, jeśli dostaje stypendium za dobre wyniki w nauce, może stracić prawo do pomocy społecznej (a przecież koszty życia osoby z niepełnosprawnością nie maleją tylko dlatego, że się dobrze uczy).

7. **Ze wsparcia banków żywności mogą korzystać tylko osoby, których dochód nie przekracza określonego poziomu, ustalonego procentowo w stosunku do dochodu uprawniającego do pomocy społecznej.**

Rozwiązanie takie uniemożliwia często pomoc osobom faktycznie znajdującym się w biedzie, jak np. osobom posiadającym małe gospodarstwa rolne, których dochód jest niewystarczający, aby się utrzymać.

8. **W pandemii ZUS miał coraz większe kłopoty z terminowym wypłacaniem świadczeń zdrowotnych i rodzinnych. Kiedy kończyłyśmy pracę nad raportem, RPO dostawał coraz więcej takich zgłoszeń od ludzi.**

Nie wiedziałam, że moje prawa są łamane

Pani B.S., emerytka z rocznika 1953

Pani B.S. przyszła na spotkanie regionalne z RPO w kwietniu 2019 r. Jest ofiarą zmian ustawowych dotyczących wcześniejszych emerytur. W 2012 r. przyjęto przepisy, zgodnie z którymi pieniądze wypłacane na wcześniejszą emeryturę są potrącane z konta emerytalnego. Zatem jeśli taka osoba po osiągnięciu wieku emerytalnego wystąpi o normalną emeryturę, będzie ona niższa – nie tylko od tego, co byłoby wypłacane bez emerytury wcześniejszej, ale nawet od wysokości dotychczas pobieranego świadczenia (wcześniejszej emerytury).

Przepisy weszły w życie w 2013 r., więc dotyczyły najpierw kobiet urodzonych w roku 1953. To one osiągały wtedy wiek emerytalny. Ale na wcześniejszą emeryturę przechodziły od roku 2008.

RPO zaskarżył ten przepis do Trybunału Konstytucyjnego w 2016 r. W marcu 2019 r. Trybunał Konstytucyjny uznał przepisy za niekonstytucyjne.

Ta pani od Rzecznika też nie wiedziała. Ale powiedziała coś, co okazało się kluczowe: Nie wiem. Ale się dowiem. I dała mi wizytówkę.

– Co decyzja TK zmieniła w Pani życiu?

Pani B.S., miasto w północno-wschodniej Polsce (poprosiła o niepodawanie nazwiska)[263]: – Nie wiedziałam, że moje prawa są łamane. Emerytura – myślałam – to emerytura. Dostajesz ją i masz.

Musiałam przejść na wcześniejszą, jak nasz zakład zamknęli. Przepracowałam 37 lat i skończyłam 55 lat. To prezydent Lech Kaczyński – mówili – zadbał o to, żebyśmy prawo do wcześniejszej emerytury mieli. Jestem mu za to naprawdę wdzięczna.

Emerytury nie były wysokie, trzeba było jakoś dorobić. Tak, że te ostatnie lata to przepracowałam każdą sobotę. Szczęście, że dzieci miałam odchowane, już po studiach. Wspaniałe dzieci. Z nich to naprawdę jestem dumna.

Powiem paniom tak: nawet nie wiedziałam, że jest coś takiego jak emerytura powszechna – uważałam, że moja jest „wcześniejsza", bo wcześniej musiałam na nią przejść i tyle.

I dopiero w marcu 2019 r., czyli jedenaście lat po przejściu na emeryturę, dowiedziałam się, że z moim rocznikiem postąpiono źle. Że Trybunał Konstytucyjny się tym zajmował.

Jak się dowiedziałam? Ludzie mówili.

Poszłam więc do ZUS, ale tam nikt nic nie wiedział. Przyniosłam im te tabelki, które dostawałam pocztą – ale powiedzieli tylko, że jak jestem na emeryturze, to te tabelki nie są potrzebne.

Zaczęłam sama szukać. I znalazłam w internecie, że tym się zajmował Rzecznik Praw Obywatelskich, i to od 2013 r. Że jeździ też po kraju na spotkania z ludźmi. I że na tych spotkaniach mowa jest o emeryturach kobiet z rocznika 1953. Że będzie takie spotkanie w moim mieście.

Wiedzą panie, ja nigdy nie byłam na spotkaniu z takim wysokim urzędnikiem. I od razu pomyślałam, że nie będę o mojej emeryturze mówić publicznie. Zresztą na tym spotkaniu były takie ważne tematy, że nie wypadało.

Z Rzecznikiem było kilka osób, podeszłam do tej pani, która robiła notatki ze spotkania. A ona powiedziała, że nie wie, bo to nie jej działka, a to skomplikowana sprawa. Ale potem powiedziała coś, co okazało się w tej sprawie kluczowe:

Nie wiem. Ale się dowiem.

I dała mi wizytówkę.

Kiedy za dwa dni zadzwoniłam, sprawdziła już u kolegów: że skoro nie występowałam o przeliczenie emerytury, to teraz mogę to zrobić. Że mam się powołać na wyrok Trybunału Konstytucyjnego. I jeśli cokolwiek pójdzie nie po mojej myśli, to nam napisać do Rzecznika. I jeszcze, że jeśli decyzja ZUS byłaby teraz niekorzystna, to jest w prawie konkretny czas, by wniosek wycofać. Więc nie obniżą mi emerytury.

Pod koniec kwietnia zaniosłam wniosek do ZUS. Przyjęli bez słowa.

Ale ja już wiedziałam, że mogę sama znaleźć informację. Nie wiem. Ale się dowiem.

Znalazłam w internecie bardzo dobry artykuł wyjaśniający zasady przeliczania emerytur. Tabelki, które mi ZUS przesyłał,

263 Rozmowa z 30 stycznia 2020 r., autoryzowana na początku marca 2020 r.

wyliczały mój kapitał. A on cały czas rósł, bo na emeryturze pracowałam. Po osiągnięciu wieku emerytalnego – 60 lat – mam prawo do przeliczenia tego kapitału na prawdziwą emeryturę i to się nazywa emerytura powszechna. A ja od 2008 r. dostaję wcześniejszą emeryturę. Tylko że w przypadku naszego rocznika, kobiet z 1953 r., zmieniły się przepisy. Bo od 2013 r., czyli od momentu, kiedy kończyłyśmy 60 lat, przy tym przeliczeniu odejmuje się to, co człowiek już dostał na wcześniejszej emeryturze. I dlatego tak przeliczona emerytura może się obniżyć.

Ja o przeliczenie nie wystąpiłam, więc mogę to zrobić teraz, kiedy Trybunał Konstytucyjny uznał, że te przepisy nas skrzywdziły i są niezgodne z Konstytucją.

Usiadłam i policzyłam, że tego będzie z 600 złotych miesięcznie więcej niż dostawałam od 2008 r. Dużo, prawda?

Ale żeby mieć pewność, postanowiłam zadzwonić do tej pani z ZUS, która w internecie tak wszystko pięknie wytłumaczyła. I wiedzą panie co? Ona się najpierw zdziwiła, że mi tego w moim ZUS nie powiedzieli (ale ja myślę, że nie każdy umie dobrze tłumaczyć), ale potem dodała, żebym nie składała wniosku teraz, tylko po czerwcu. Bo emerytury wyliczane w czerwcu są zawsze niższe.

Pamięta pani – nawet w gazetach pisali, że Jarosławowi Kaczyńskiemu w ZUS powiedzieli, żeby nie składał wniosku o emeryturę przed czerwcem. Mnie tego w ZUS nikt nie powiedział.

Myślałam, że przepadło, bo papiery złożyłam. Ale ta pani powtarza to, co mówili ludzie do Rzecznika: że wniosek mogę wycofać. – Czyli – pytam – jak mi prześlą decyzję, to mam wniosek wycofać? A jak się wytłumaczę, skoro emerytura jest wyższa? – Może pani wniosek wycofać i nie musi się pani tłumaczyć – mówi na to ta pani.

I tak zrobiłam.

A w lipcu ponownie złożyłam. W ten sposób emeryturę mam o dodatkowe 200 zł wyższą. W sumie o 800 złotych!

Od tej pory zaczęłam się naprawdę tym interesować. Bo wiem, że ludzie swoich praw nie znają.

Więc każdemu tłumaczę. Powiedziałam na przykład sąsiadce, a jej się przypomniała kuzynka. I dadzą panie wiarę? Choć to wykształcona osoba i z dużego miasta, to cały czas była na wcześniejszej emeryturze, tak jak ja. A jak się ode mnie dowiedziała, to złożyła wniosek – i też ma o 800 więcej.

Dlatego jak tylko ustawa zostanie w naszej sprawie przyjęta, to pójdę do gazety lokalnej, żeby ludziom zaczęli tłumaczyć, co mają zrobić. Sama ustawa nie pomoże – najwyżej ze 20% skorzysta, reszta nawet nie będzie wiedziała.

Projekty ustawy są dwa. Jeden w Senacie, a drugi rządowy. I ten senacki jest nawet lepszy, bo zajmuje się większą liczbą problemów. Bo przecież tu nie o same kobiety chodzi. Są też problemy mężczyzn, którzy przechodzili na wcześniejszą emeryturę i też nie mogą teraz tego przeliczyć korzystnie – bo wiek emerytalny osiągnęli np. w 2015 r., czyli kiedy już obowiązywała ustawa o nowych przeliczeniach. Ja już zaczęłam się o to upominać.

W ogóle nauczyłam się ludziom pomagać, bo naprawdę swoich praw nie znają. Dziś przyjechałam do Warszawy z koleżanką, bo ona ma emeryturę częściowo za pracę we Francji. Bardzo miła pani od emerytur francuskich w ZUS wyjaśniła, że tam się też liczy opieka nad dziećmi do emerytury. I formularz też jej od razu dała, tak że jej od razu policzą to.

Pani BS nie chciała przyjść na spotkanie z RPO z pustymi rękami. Dostaliśmy różę, która potem podróżowała z nami do końca tego cyklu spotkań. Jak powiedziała pani B.S. – Róża jest za to, że w ogóle zajmujemy się emeryturami kobiet z rocznika '53.

Myślę, że u nas warto by porozmawiać o tym, jak opieka nad dziećmi ma się do emerytury. No i jeszcze to, że to niesprawiedliwe, że skoro z powodu błędu państwa podnosi się te emerytury dopiero teraz – a powinno już siedem lat temu, to powinnyśmy dostać rekompensaty, prawda?

U nas ludzie bardzo są teraz wdzięczni rządowi za te emerytury – „trzynastki" i „czternastki". Ale ja nie.

Za co mam być wdzięczna? Za to że nie znam swoich praw? Potrzebna jest uczciwa waloryzacja, a nie uznaniowa „trzynastka".

Ustawodawca uznał, że mu się upiecze

Lesław Nawacki, dyrektor Zespołu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego w Biurze RPO

Problem emerytur kobiet z rocznika 1953 ściśle wiąże się z reformą systemu emerytalnego, której celem było m.in. wygaszenie uprawnień do wcześniejszych emerytur. W ramach tego wygaszania wprowadzano różne rozwiązania przejściowe, część z nich zaadresowana była do kobiet, które były uprawnione do wcześniejszej emerytury[264].

Wszystkie te kobiety po osiągnięciu prawa do wcześniejszej emerytury mogły sobie ponownie ustalić prawo do emerytury po osiągnięciu wieku 60 lat. Ale nowe przepisy, z 2012 r., wyłączały z tej możliwości kobiety z rocznika 1953.

To był oczywisty błąd prawodawcy.

Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował ten przepis jako sprzeczny z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny uznał, że regulacja prawna adresowana do kobiet z rocznika 1953 polegająca na zmniejszaniu im podstawy emerytur jest niezgodna z art. 2 Konstytucji (zasada praworządności), a więc z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa.

Niestety, ponieważ wniosek RPO czekał na rozpoznanie trzy lata, samo orzeczenie TK nie rozstrzyga o sytuacji kobiet z rocznika 1953. TK stwierdził wprawdzie, że państwo naruszyło prawa tych kobiet, ale samo orzeczenie zmienia sytuację tylko tych, które jak pani B.S., nie wystąpiły wcześniej o przeliczenie emerytury.

W pozostałych przypadkach rzecz się bardzo komplikuje: znaczenie ma i to, kiedy dana osoba złożyła wniosek (czy minęło od tego czasu pięć lat), a także to, czy otrzymaną decyzję zaskarżyła do sądu. Bo jeśli tak, to TK dał jej – w ograniczonym czasowo zakresie – prawo do wznowienia postępowania sądowego. Jeśli nie, to decyzji ZUS nie da się już wzruszyć bez nowej ustawy.

Obecnie przygotowywane są dwa projekty – senacki i rządowy. Oczywiste jest, że prace nad projektem senackim nie ruszą w Sejmie, dopóki rząd nie przygotuje swojego stanowiska. Co w tej sytuacji oznaczać będzie przesłanie rządowego projektu do Sejmu[265].

264 Wypowiedź z marca 2020 r.

265 Projekt rządowy został przyjęty w kampanii wyborczej w czerwcu 2020 r., nie objął jednak wszystkich kobiet z rocznika 1953, które zostały pokrzywdzone niekonstytucyjnymi przepisami.

To był oczywisty błąd prawodawcy. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował ten przepis jako sprzeczny z Konstytucją.

Zrealizowanie zobowiązania wobec poszkodowanej grupy będzie kosztować budżet sporą sumę i to prawdopodobnie wyjaśnia, dlaczego prace nad tym projektem są na dosyć wczesnym etapie, nie widać też chęci, by je przyspieszać.

Choć grupa zainteresowanych jest całkiem spora (świadczą o tym statystyki serwera www.rpo.gov.pl, z którego informacje właśnie w tej kwestii ściągane są regularnie i często), to nie jest to grupa tak liczna, by z jej siłą rządzący musieli się naprawdę liczyć.

Takie są polskie realia.

Dyr. Lesław Nawacki (w pierwszym rzędzie w środku) na jednym z paneli II Kongresu Praw Obywatelskich. Zespół, którym kieruje dyr. Nawacki, zajmuje się w Biurze RPO prawem pracy, emeryturami, rentami, świadczeniami pielęgniarskimi. Interweniuje, tropi błędy w przepisach, prowadzi sprawy sądowe.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO.

ART. 68

Prawo do ochrony zdrowia

Lista najpilniejszych zadań jest prosta: ogarnąć służbę zdrowia tak, żeby chorzy, każdy – dzieci i starzy, nasi współobywatele byli po prostu leczeni. Żeby rodzice i opiekunowie nie musieli żebrać o każdy grosz na ratowanie życia. To hańba dla nas wszystkich.

Z bloga siostry Małgorzaty Chmielewskiej,
członkini Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy RPO

Koronawirus przetestował działanie sytemu, w ramach którego państwo dba o zdrowie i bezpieczeństwo zdrowotne obywateli. Ostrzeżenia, że lekarzy i pielęgniarek jest za mało, że nakłady na leczenie są za niskie, a organizacja służby zdrowia zła, powtarzane były od wielu, wielu lat. Eksperci mówili, że system mamy dysfunkcyjny i marnotrawny jednocześnie. Na ochronę zdrowia wydajemy za mało, a do tego wydajemy te pieniądze źle.

Koronawirus przyznał ekspertom rację.

W miesiąc musieliśmy nauczyć się, jak się robi maseczki, a służba zdrowia trwała dzięki respiratorom kupowanym przez obywateli w ramach akcji charytatywnych WOŚP. Pomoc była możliwa dzięki oddolnym działaniom tysięcy ludzi. Rząd zaś sprowadzał drogie maseczki z zagranicy największym samolotem świata – a na koniec okazało się, że nie mają one atestu.

SZLACHETNE ZDROWIE

O zdrowiu myślimy najczęściej jako o braku choroby, patologii czy dolegliwości. Takie podejście widać też w działaniach naszego państwa. Tymczasem Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) mówi: „zdrowie jest stanem pełnego dobrego samopoczucia/dobrostanu fizycznego, psychicznego i społecznego a nie tylko brakiem – obiektywnie istniejącej – choroby". Przyjęcie definicji WHO wymusiłoby zupełnie inne podejście do budowy systemu wspierającego dobrostan jednostek i społeczeństwa. Tylko że takie podejście jeszcze się w Polsce nie przyjęło.

KAŻDY SOBIE SAM

Nasz odruch, żeby się samodzielnie ratować, wynika z lat złych doświadczeń: w razie problemów ze zdrowiem trzeba samemu się zdiagnozować, dostać do właściwego specjalisty, załatwić miejsce w szpitalu, a jak się nie da, to zgłosić na SOR, bo tam przynajmniej będą musieli zrobić badania. Choć w założeniu to lekarz pierwszego kontaktu miał nas prowadzić za rękę, wskazywać i podpowiadać, co robić, miotamy się sami, starając się racjonalnie dzielić budżetem rodzinnym – tu 200 zł za wizytę prywatną, potem operacja „na Fundusz", a na drogą terapię zrobi się zbiórkę.

Pół biedy, jeśli od jednego lekarza do drugiego dzieli nas przystanek metrem albo pięć przystanków tramwajem. Ale jeśli mamy do pokonania 50 km nieistniejącym pekaesem?

Ten pekaes przypominamy po raz kolejny, bo regułą spotkań regionalnych RPO było, że im dalej od wielkich miast się odbywały, tym częściej przychodzili ludzie, którzy sami zmagali się z chorobą i niepełnosprawnością w rodzinie. Mówili, ile dni mają czekać na wizytę u specjalisty, badania i pytali: co robić. Albo mówiły: „Dziecko mam chore, a teraz jeszcze mąż miał udar. To już nie było innego wyjścia, trzeba było założyć organizację pozarządową, żeby sobie pomagać".

To wszystko nie dzieje się zgodnie z artykułem 68 Konstytucji.

Choć Konstytucja nie obiecuje nam, że wszystkich utrzyma w dobrym zdrowiu do późnej starości, to pokazuje, co robić, żeby opieka zdrowotna była jak najbardziej sprawiedliwa i równa – choć nasze zdrowie i choroby nie są takie same.

Na razie jednak nasze państwo zachowuje się tak jak my: rozwiązuje każdy problem osobno i akcyjnie: zakażenie koronawirusem widzi osobno, a sytuację w DPS osobno, chory na COVID19 jest kim innym niż osoba czekająca na operację kolana (choć to ten sam człowiek), płód państwo widzi osobno, a zdrowie i bezpieczeństwo kobiety w ciąży i matki – osobno, osobno myśli się o procedurach usług w szpitalach i osobno – o płacach i przeciążeniu lekarzy i pielęgniarek. O tym zaś, co zrobić, by ludzie do szpitali nie trafiali, myśli się nie tylko osobno, ale i mało. Osobno leczy się osobę tracącą sprawność na starość, a osobno myśli o tym, jak wspierać w codziennych czynnościach osoby

tego potrzebujące. Zdrowie psychiczne znalazło się na samym końcu długiej listy potrzeb. Za długo umykał nam fakt, że człowiek jest jednością psychofizyczną i że o *psyche* należy dbać na równi z *fizis*.

Koronawirus to wszystko pokazał. Podkreślił, że koordynacja pomocy liczy się nade wszystko. Pokazał, jak wielką rolę ma kondycja psychiczna. Ale też postawił kolejne pytanie: jak poradzicie sobie ze skutkami pandemii, kiedy już jej nie będzie. Bo np. powinniście się przygotować na gwałtowny wzrost kryzysów psychicznych wśród dzieci i młodzieży po powrocie szkół do realnego świata. Specjaliści, z którymi współpracuje RPO w ramach Komisji ds. Zdrowia, mówili w maju 2020 r., że taki wzrost nastąpi...

***

Dobra organizacja opieki zdrowotnej jest zadaniem trudnym. Rzecz w tym, że nie zależy ona tylko od specjalistów. Trzeba o niej rozmawiać szeroko. Perspektywa RPO może się więc przydać – do tej instytucji trafiają sygnały alarmowe od ludzi, którzy byli już wcześniej wszędzie, ale nikt nie mógł im pomóc. Ci pacjenci „wypadają z systemu", bo rzeczywistość zmienia się, a państwo za nią nie nadąża.

PIENIĄDZE I ZDROWIE

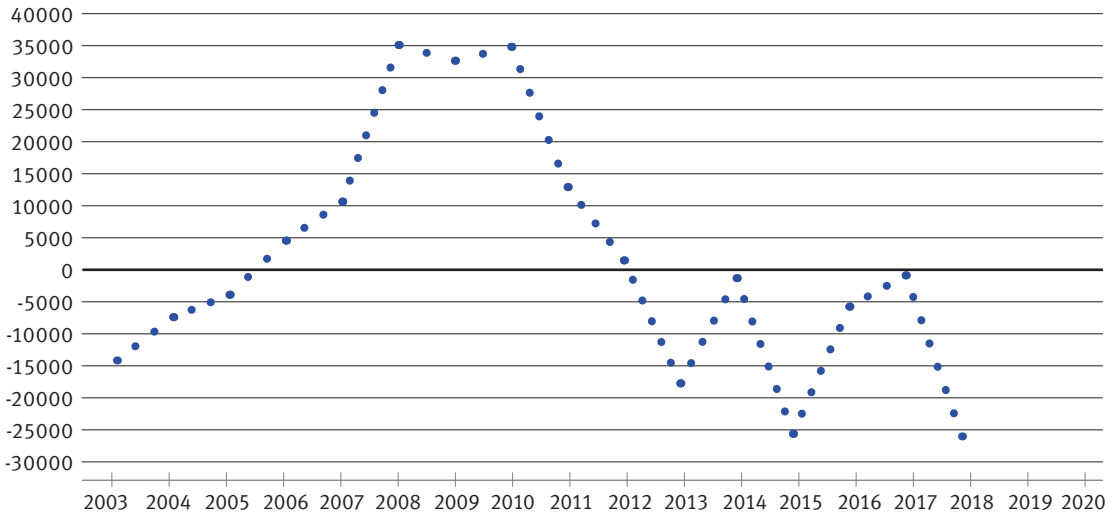
Zacznijmy od tego, że jesteśmy społeczeństwem starzejącym się, żyjemy coraz dłużej i w późnej starości potrzebujemy specjalistycznego wsparcia. Medycyna się rozwija, coraz więcej chorób daje się leczyć, niektóre interwencje odbywają się już w okresie płodowym. Te czynniki powodują, że państwo musi wydawać coraz więcej na leczenie. Ale też oznacza, że tym bardziej istotny staje się sposób gospodarowania środkami, aby nie były marnotrawione, wydawane nieefektywnie. Najwyższej rangi nabiera koordynacja opieki zdrowotnej i wsparcia społecznego, które teraz funkcjonują w dwóch odrębnych silosach resortowych.

Jak wynika z danych przedstawianych przez NIK, Polska wciąż odstaje od innych krajów UE w zakresie nakładów na ochronę zdrowia, zarówno jeśli chodzi o procent przeznaczanego na ten cel PKB jak i kwoty nominalne. Utrzymuje się jednocześnie niekorzystna struktura kosztów świadczeń zdrowotnych, finansowanych ze środków NFZ[266]. Dane NIK wskazywały przed kryzysem, że już ponad 50% środków publicznych przeznaczonych na ochronę zdrowa pochłaniają koszty najdroższego leczenia – szpitalnego. Oznacza to, że opieka ambulatoryjna i profilaktyka odgrywają wciąż zbyt małą rolę w procesie leczenia. Tymczasem w 2017 r. nakłady publiczne na ochronę zdrowia wynosiły około 4,6% PKB przy jednoczesnym wysokim współudziale nakładów ponoszonych ze środków prywatnych (nakłady prywatne, jak i publiczne to ok. 6,7% PKB).

266 https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/quo-vadis-sluzbo-zdrowia.html

Na 10 tysięcy mieszkańców przypada średnio 23 specjalistów z branży medycznej, co jest najgorszym wynikiem w całej UE. Średni wiek lekarzy i lekarek rośnie – kto nas będzie leczył, jak odejdą na emeryturę? Największe problemy kadrowe odczuwają szpitale i placówki w małych powiatach. Na 1000 mieszkańców przypada 5,2 pielęgniarek, gdy średnia unijna to 9,4. Lekarki i lekarze pracują w kilku placówkach jednocześnie.

PRZYROST NATURALNY



Różnica między liczbą urodzeń żywych a liczbą zgonów. GUS, STRATEG[267].

Z tego jasno wynika, że dla wszystkich pomocy nie starcza. Dostają ją ci, którym sytuacja ekonomiczna pozwala za leczenie zapłacić albo dopłacić. W efekcie już przed pandemią dostęp do opieki zdrowotnej w Polsce był silnie zróżnicowany. Poza statusem materialnym wpływało na niego przede wszystkim miejsce zamieszkania, typ choroby, ale także rozmieszczenie placówek i specjalistów.

Kolejne istotne wyzwanie to zapewnienie opieki zdrowotnej osobom powyżej 80. roku życia. Już przed kryzysem zwracano uwagę, że osoby w wieku podeszłym potrzebują innego podejścia, skoordynowanej opieki zdrowotnej i społecznej, pomocy geriatrów. Tymczasem w Polsce opieka geriatryczna działała źle, a pogorszyła się jeszcze po wprowadzeniu w 2017 r. sieci szpitali, czyli

267 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/6

wyznaczeniu placówek i oddziałów, które mają gwarantowane finansowanie z NFZ. Przy tworzeniu sieci nie uwzględniono po prostu oddziałów geriatrycznych, więc istniejące zaczęły się zamykać. Nie realizowane są też założenia polityki senioralnej (Polityki Społecznej wobec osób starszych do 2030 r. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność), a przygotowanie lekarzy do opieki nad osobami w wieku podeszłym jest niedostateczne. Cechą charakterystyczną polskiego systemu ochrony zdrowia jest fragmentaryczność procesów terapeutycznych. Świadczy o tym odsyłanie pacjentów do innych podmiotów z powodu braku możliwości kompleksowego leczenia. A seniorzy właśnie takiego leczenia potrzebują.

Ciągle za mało mówimy o dramatycznym braku wsparcia dla osób w kryzysach psychicznych. Ludzi potrzebujących, w tym dzieci i młodzieży, jest coraz więcej, psychiatria jest oparta na anachronicznym modelu azylowym skoncentrowanym na wielkich szpitalach. Program zakładający oparcie systemu na lokalnych Centrach Zdrowia Psychicznego jest ciągle na etapie pilotażu.

***

Konstytucja kwestie zdrowia rozpisuje w pięciu ustępach artykułu 68. Oto one:

1. Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.

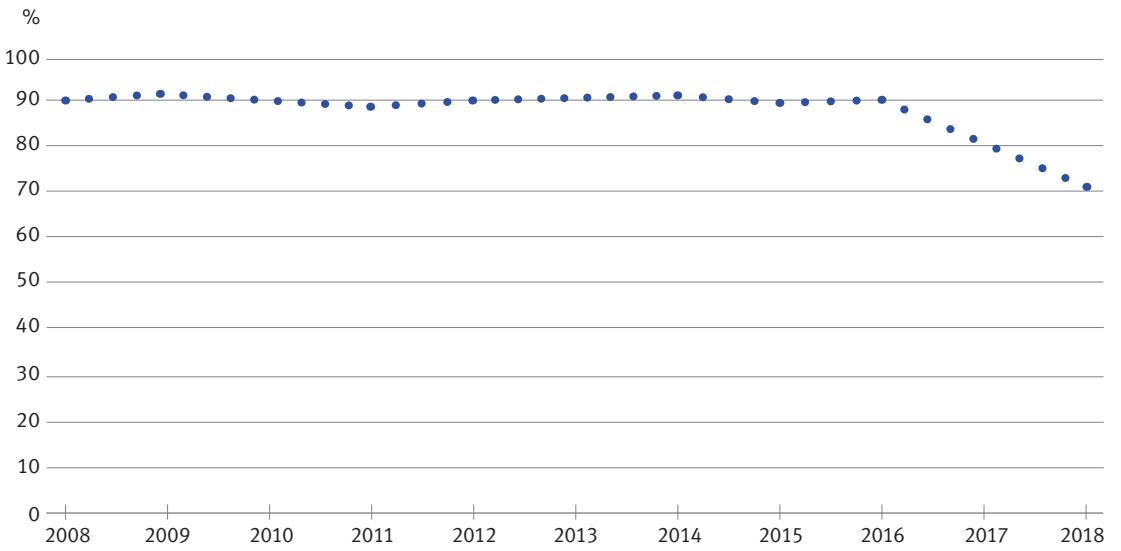
Ten ustęp mówi, że nie można nikomu odmówić ochrony zdrowia – ale nie musi to być pomoc bezpłatna. Państwo odpowiada za to, by było komu nas leczyć i by istniała do tego odpowiednia infrastruktura.

Co się udało?

1. **Każdego dnia tysiące ludzi starało się i stara, by prawo do ochrony zdrowia było realizowane: to nie tylko lekarze, lecz także menedżerowie służby zdrowia i administracja organizująca leczenie.**

Gigantyczny wysiłek i poświęcenie uratowało zdrowie i życie wielu ludziom w czasie pandemii.

SKUTECZNA POMOC RATOWNIKÓW MEDYCZNYCH



Jaki procent karetek dojechał do chorego w wymaganym czasie? Pilna pomoc należy się każdemu (jeśli wezwanie było niezasadne, to potem można, ewentualnie, pacjenta obciążać kosztami), dlatego ten wykres pokazuje jakość pomocy ze strony państwa. Zgodnie ustawą z 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym maksymalny czas karetki dotarcia nie może być dłuższy niż 15 minut w mieście powyżej 10 tys. mieszkańców i 20 minut poza takim miastem. Strategia Sprawne Państwo zakładała w 2011 r., że w 2020 r. osiągniemy wskaźnik 96%. Dane GUS, serwis STRATEG[268].

2. Rozmawialiśmy o nakładach na służbę zdrowia.

Rząd po proteście lekarzy rezydentów wprowadził w połowie 2019 r. podwyżkę. Lekarz zakwalifikowany do odbywania rezydentury otrzyma miesięczne od 4 tys. do 4,7 tys. zł brutto. Dodatkowo wynagrodzenia te wzrastają od trzeciego roku rezydentury o 500 – 600 zł brutto. Niestety, podwyżka została sfinansowana z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, którego głównym celem jest ochrona pracowników w przypadku załamania gospodarki. Więc kiedy wiosną 2020 r. przyszedł koronawirus, na koncie Funduszu zostało pieniędzy na pomoc dla 140 tys. pracowników.

268 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/24, Wskaźnik „Udział wyjazdów zespołów ratownictwa medycznego spełniających parametry czasu dotarcia w całkowitej liczbie wyjazdów do stanów nagłego zagrożenia zdrowia lub życia".

3. **Jednocześnie Ministerstwo Zdrowia, zauważając problem braku lekarzy w niektórych specjalizacjach, uzależniło podwyżki młodych lekarzy od wybranej przez nich specjalizacji.**

Brakuje lekarzy wielu specjalizacji, dlatego na liście specjalizacji priorytetowych są m.in. anestezjologia i intensywna terapia, chirurgia onkologiczna, chirurgia ogólna, choroby wewnętrzne, hematologia, geriatria i kardiologia dziecięca. Nie zachęca to niestety, do wyboru specjalizacji z geriatrii, ponieważ nie ma dla geriatrów miejsc pracy.

4. **Próbujemy więc sprostać jednemu z poważniejszych wyzwań: zapewnieniu wystarczającej liczby lekarzy.**

W kwietniu 2020 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o zawodzie lekarza, która ma ułatwić rozpoczęcie w Polsce pracy medykom z dyplomem spoza UE i Polakom, którzy studiowali medycynę poza Unią.

5. **Od niedawna osoby głuche mogą skorzystać z aplikacji obrazkowej i wezwać pomoc, kontaktując się z numerem 112.**

To pozytywna zmiana, bo wcześniej głusi tylko w niektórych województwach mogli wzywać pomoc w sytuacjach zagrożenia. Aplikacja ta nie przewiduje jednak możliwości skorzystania z Polskiego Języka Migowego. W czasie epidemii uruchomiono wideo infolinię dla głuchych. Udało się to dzięki wsparciu finansowemu państwowej spółki. Obecnie wideo infolinia funkcjonuje dzięki Polskiemu Związkowi Głuchych, który ją finansuje, czekając na publiczne źródła wsparcia.

6. **Rozwija się e-medycyna. Epidemia wykazała, że jej wykorzystanie może być znacznie szersze z korzyścią dla pacjentów i pacjentek.**

Co jest do zrobienia?

Niedofinansowanie, problemy organizacyjne (także sposób zatrudniania – na kontrakty, nie etaty), brak środków zabezpieczeń – wszystko to wyszło w czasie pandemii koronawirusa, kiedy służba zdrowia robiła wszystko, co mogła, by nas ratować. Rozwiązania doraźne nie mogą jednak zastąpić myślenia systemowego, a systemowych problemów w służbie zdrowia nie da się odłożyć „na później".

1. **Nie ma leczenia bez wykwalifikowanej kadry medycznej.**

Nierozwiązany pozostaje problem płac, szczególnie wśród pielęgniarzy, diagnostek, ratowników i lekarek. Bez wątpienia jednymi z głównych elementów

gwarantujących należytą opiekę medyczną oraz właściwy poziom świadczeń, są warunki zatrudnienia pielęgniarzy i położnych, wynagradzanych nieadekwatnie do wymagań i obowiązków. Jest ich coraz mniej.

2. Nawet taki – wydawałoby się – drobiazg jak oddanie szpitalnego parkingu w prywatny zarząd może utrudniać dostęp do lekarza.

Opłaty za postój na takich parkingach są często wysokie.

3. Klauzula sumienia nie może odbierać prawa do legalnych świadczeń.

Trzeba zmienić prawo, bo dziś nie wiadomo, kto ma wskazać, kto ma pomóc pacjentowi, któremu odmówiono świadczenia.

4. Nie może brakować leków w aptekach.

Tymczasem brakowało ich, na co zwracała uwagę w 2019 r. Naczelna Izba Aptekarska. Ludzie chodzili po aptekach w poszukiwaniu zamienników, co wydłużało kolejki. Zamiana leku na lek generyczny może nie gwarantować takiej samej skuteczności terapeutycznej jak pierwotnie zaordynowany.

5. Trzeba poprawić dostęp do ochrony zdrowia osobom głuchym.

Porozumiewanie się z personelem medycznym nie może napotykać na utrudnienia. Zmieni się do dopiero w 2022 r., kiedy wejdzie w życie zmiana ustawy o prawach pacjenta i rzeczniku praw pacjenta wprowadzona ustawą o dostępności z 2019 r.

2. 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.

Ten ustęp dotyczy pomocy w leczeniu – mówi, że dostęp do leczenia finansowanego z pieniędzy publicznych ma być równy.

Na czym polega problem, dobrze pokazał koronawirus: na czas epidemii Narodowy Fundusz Zdrowia dostał prawo do przesuwania pieniędzy na walkę

z COVID-19 – ale kosztem innych procedur i świadczeń. Cenę za to zaczęły płacić osoby, które czekały na swoje badania, konsultacje i zabiegi finansowane ze środków publicznych. A już przed epidemią czekały na to długie miesiące, a nawet lata. Szczególnie dramatyczna była sytuacja chorych onkologicznie.

Problem nierozwiązany jest od lat: to, czy państwo pomoże ci w kosztach leczenia, zależy od tego, na co chorujesz, gdzie mieszkasz, jakiej jesteś płci, ile masz lat, jakim kapitałem społecznym dysponujesz.

Co się udało?

1. Wiele świadczeń było dostępnych w ramach publicznej ochrony zdrowia, dostęp do niektórych wręcz się nieco poprawił.

Narodowy Fundusz Zdrowia po raz pierwszy przeznaczył na świadczenia opieki zdrowotnej ponad 80 miliardów zł, o ponad 50 tys. osób zmniejszyła się ogólna liczba oczekujących na świadczenia. Zmniejszały się też niektóre kolejki na zabiegi (stale podawanym przykładem jest operacja zaćmy).

2. Zaczęły się zmiany w organizacji leczenia i wsparcia osób chorujących psychicznie.

Program pilotażowy w wybranych województwach polega na organizowaniu Centrów Zdrowia Psychicznego, w których osoba w kryzysie psychicznym mogłaby szybko dostać pomoc i to blisko domu – a pomoc była kompleksowa. Opracowano model skoordynowanej opieki dla dzieci i młodzieży. Uruchomiono pierwsze Ośrodki Środowiskowej Opieki Psychologicznej i Psychoterapeutycznej dla dzieci i młodzieży.

Co jest do zrobienia?

1. Niezbędne jest skoordynowanie opieki zdrowotnej i wsparcia społecznego.

Rozbicie resortowe, fragmentaryczne liczenie kosztów – to kluczowy problem z punktu widzenia osoby potrzebującej wsparcia, jej rodziny i państwa. Obecny sposób działania – ochrona zdrowia sobie, pomoc społeczna sobie – jest niewydolny i marnotrawny. Nie widzi człowieka i jego potrzeb, które należy i można zaspokoić lepiej i taniej – widzi pieniądze na osobnych kupkach i procedury, które prowadzą często do wydawania pieniędzy bez sensu lub

w sposób niesprawiedliwy. Bez zmiany w tej dziedzinie nie będzie poprawy, nawet przy zwiększeniu finansowania. Samorządy próbują sobie radzić np.: finansując rehabilitację w domu chorego. Takie przedsięwzięcia, choć godne uznania, nie zmieniają sytuacji w całym kraju. W ochronie zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży konieczna jest bliska współpraca z resortem edukacji.

2. Miejsce zamieszkania nie może wykluczać dostępu do usług.

Można mówić o dyskryminacji w dostępie do usług na wielu obszarach Polski – szczególnie na terenach wiejskich o rozproszonym osadnictwie, często zamieszkanych przez osoby w starszym wieku. Na wsiach często brakuje nawet lekarzy podstawowych specjalności. Choć niemal 40% dzieci rodzi się na terenach wiejskich, poradnie ginekologiczne w gminach wiejskich stanowią tylko nieznaczny odsetek poradni tego typu (od 8% w woj. podlaskim do 29% w woj. podkarpackim).

W wyrównywaniu dostępu świadczeń pomocne mogą okazać się rozwiązania polegające na świadczeniu skoordynowanych usług zdrowotnych, opiekuńczych, bytowych w miejscu zamieszkania chorego. To zespół musi dotrzeć do chorego, a nie chory osobno do poradni, szpitala, ośrodka pomocy społecznej, na rehabilitację itd. Czas przestać patrzeć na rozwiązania systemowe wyłącznie z perspektywy dużych miast. To, co sprawdza się w Warszawie i Białymstoku, nie działa w Narewce czy Zdyni.

3. Leczenie musi być lepiej skoordynowane.

Założenia reformy z 1999 r. zakładały, że lekarz pierwszego kontaktu będzie koordynatorem wszelkich interwencji medycznych. Pomoże nawiązać kontakt z pracownikiem socjalnym – w razie potrzeby. Tak nie jest.

4. Trzeba naprawiać funkcjonowanie szpitalnych oddziałów ratunkowych (SOR).

77% pacjentów przyjmowanych na SORy powinno było znaleźć pomoc właśnie u lekarzy pierwszego kontaktu. Przez to, że trafiają na SORy, sytuacja finansowa tych oddziałów pogarsza się i nie są w stanie pomagać w sytuacjach krytycznych. Mają duże problemy z obsadą dyżurów lekarskich.

5. Czas oczekiwania na świadczenie nie może się wydłużać.

W rehabilitacji leczniczej, leczeniu szpitalnym i ambulatoryjnej opiece specjalistycznej ogólna liczba oczekujących na świadczenie wzrasta. Szczególnie niepokojący jest wzrost liczby ludzi czekających na pilne badania: tomografię komputerową, rezonans magnetyczny, badania endoskopowe, neurologiczne, urazowo-ortopedyczne, fizjologiczne oraz psychiatryczne. Koronawirus to zjawisko jeszcze zaostrzył.

6. **Trzeba zapewnić prawo do leczenia ze środków publicznych osobom w kryzysie bezdomności i bez dochodu.**

Dziś to leczenie dostępne jest tylko teoretycznie, bo trzeba wcześniej przejść rygorystyczną i skomplikowaną procedurę (żeby np. dostać skierowania do specjalisty czy szpitala, albo ustawić się w kolejce na badanie). Według RPO problemem jest także zapewnienie bezdomnym dostępu do leczenia i leków po wyjściu ze szpitala (chodzi przy tym o tak oczywiste rzeczy jak zastrzyk, zmiana opatrunku, cewnika). Bezdomni mają utrudniony dostęp do opieki długoterminowej. Przewlekła procedura przyjęcia (szczególnie osób o nieustalonej tożsamości, nieposiadających dowodu osobistego) do zakładów opiekuńczych i domów pomocy społecznej kończy się tym, że osoba, której udzielono pomocy za późno, trafia do szpitala na długie i kosztowne leczenie.

7. **Nadal musimy poprawiać dramatycznie zapuszczone dziedziny ochrony zdrowia jak pomoc chorującym psychicznie. To już się zmienia, ale musi się zmieniać szybciej!**

Centra Zdrowia Psychicznego w programie pilotażowym zdają egzamin, jednak ochrona zdrowia psychicznego w swym głównym nurcie ulegała dramatycznemu pogorszeniu. Potrzebujemy kompleksowego systemu wsparcia dla osób chorujących psychicznie.

Kryzys psychiczny nie wymaga leżenia w łóżku. Tymczasem system opieki psychiatrycznej w Polsce opiera się na finansowaniu leczenia za łóżko. A człowiek opuszczający szpital jest pozostawiony bez wsparcia. Należy rozwijać wsparcie terapeutyczne i społeczne w środowisku – nastawione na zdrowienie, z wykorzystaniem potencjału asystentów zdrowienia – osób z doświadczeniem kryzysu psychicznego, które mogą wspierać w zdrowieniu innych. Wsparcie w zdrowieniu musi być wszechstronne, a jego celem samodzielne życie. Izolacja szpitalna powinna być ostatecznością, tak krótką jak to możliwe, na małym oddziale szpitalnym. Czyli trzeba robić wszystko odwrotnie, niż to się dzieje obecnie.

8. **Procedura zapłodnienia *in vitro* nie może być przedsięwzięciem prywatnym, bo prawo do potomstwa nie może zależeć od zamożności rodziców albo od miejsca ich zamieszkania.**

Koszt *in vitro* szacuje się w dobrej klinice na 30 tys. zł. W niektórych miastach zaniechania władz centralnych rekompensują władze lokalne.

Skuteczność i efektywność in vitro potwierdził rządowy program, dzięki któremu przyszło na świat 22 tys. dzieci. Narodziny każdego z nich wymagały od państwa wydatku rzędu 11 tys. zł. Niestety, program ten został w 2016 r.

zmieniony w taki sposób, że nakierowany jest na mniej skuteczną, ale rekomendowaną przez Kościół katolicki naprotechnologię. W efekcie w porównywalnym okresie przyszło na świat 70 dzieci, a na każde z nich trzeba było wydać około miliona zł.

9. **Konieczne są rozwiązania dotyczące chorób rzadkich. Według danych Parlamentu Europejskiego cierpi na nie 2-3 mln Polaków.**

Koszt leczenia w przypadkach objętych programami lekowymi może przekroczyć nawet milion złotych rocznie na pacjenta. O kwalifikowaniu pacjentów do leczenia refundowanego decyduje Zespół Koordynacyjny. Jego decyzje nie podlegają żadnej kontroli. Może więc zdarzyć się, że lekarz prowadzący pacjenta widzi zasadność terapii, ale o leczeniu decyduje Zespół, który nie ma osobistego kontaktu z pacjentem i działa w oparciu o przepisy wewnętrzne (wątpliwości RPO potwierdził Trybunał Konstytucyjny, który wskazał na konieczność ustawowego umocowania podmiotu decydującego o refundacji). Do tej pory ustawodawca nadal nie uregulował tej kwestii.

10. **Trzeba znosić utrudnienia w dostępie do marihuany medycznej.**

Po latach zabiegów marihuana jest dostępna, ale problemy są z refundacją. Niektóre leki daje się sprowadzić, ale na koszt pacjenta. Minister Zdrowia nie może się bowiem zgodzić na refundację, jeśli Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji nie widzi takiej potrzeby. A taką właśnie opinię Agencja wystawiła większości leków z marihuaną medyczną.

11. **Musi się poprawić jakość jedzenia w szpitalach.**

RPO od 2007 r. postuluje określenie obowiązków podmiotów leczniczych w tej materii. Ich brak powoduje, że żywienie pacjentów, finansowane w ramach kontraktów z NFZ jest dla szpitali potencjalnym źródłem oszczędności, kiedy brakuje pieniędzy na leczenie.

12. **Do poprawy jest styk ZUS i eWUŚ.**

Wprowadzony od 2013 r. eWUŚ sprawił, że nie musimy przed wizytą u lekarza w ramach NFZ pokazywać aktualnego zaświadczenia, że pracujemy i płacimy składki zdrowotne. Przychodnia sama może potwierdzić nasze prawo do leczenia ze środków publicznych. Ale system ma dziury. Np. jeśli młody człowiek, którego rodzic zgłasza jako osobę współubezpieczoną, podejmie tymczasową pracę, to po jej zakończeniu stanie się dla eWUŚ nieubezpieczonym. System odnotowuje bowiem, że nie wpływają już składki, a nie wie, że nadal obowiązują wcześniejsze uprawnienia. Analogicznie sprawa wygląda ze zmianą tytułu do ubezpieczenia.

3. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.

W tym ustępie Konstytucja zwraca uwagę, że są grupy osób, którym trzeba zapewnić szczególną pomoc.

Co się udało?

1. **Od 1 lipca 2018 r. weszła w życie ustawa o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności.**

   Umożliwia osobom do 18. roku życia wymagającym znacznego wsparcia – korzystanie bez kolejki ze świadczeń opieki zdrowotnej. Przepisy tej ustawy przewidują także możliwość korzystania ze świadczeń specjalistycznych bez skierowania.

2. **Dzięki zbiórkom Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy zorganizowane są badania przesiewowe słuchu noworodków.**

   Dzięki temu rodzice szybko dowiadują się, że dzieciom potrzebna jest dalsza diagnoza i rehabilitacja. Państwo ma tu jeszcze wiele do zrobienia – tym bardziej, że sama diagnoza nie zastąpi wsparcia w rozwoju dzieci z dysfunkcją słuchu, a rodzice w tym trudnym momencie też potrzebują dobrej informacji i wsparcia.

Co jest do zrobienia?

W tej dziedzinie źle skoordynowane, wyrywkowe, ideologicznie nacechowane działania państwa wymagają wielu korekt.

1. Sytuacja psychiatrii dziecięcej jest tak dramatyczna, że potrzebne są już programy ratunkowe.

Zgodnie z tendencjami światowymi także w Polsce rośnie liczba dzieci potrzebujących pomocy terapeutycznej. Obłożenie oddziałów psychiatrii dzieci i młodzieży wynosi często od 150 do 200%. Dzieci w dramatycznym stanie leżą na korytarzach albo w przepełnionych salach. Niektóre trafią na oddziały dla dorosłych (gdzie może dojść do gwałtu na nich ze stronny dorosłych chorujących). Dzieje się tak, ponieważ brakuje poradni, do których można zgłosić się po pomoc. Brakuje procedur postępowania w przypadku zagrożenia próbą samobójczą, agresją, autoagresją lub innymi zaburzeniami psychicznymi w wieku rozwojowym. Czas oczekiwania na planową wizytę dziecka u psychiatry lub psychologa wynosi kilka miesięcy. Na planowe przyjęcie do oddziału całodobowego czeka się od kilku miesięcy do ponad roku.

Tymczasem zajmujemy w Europie drugie niechlubne miejsce pod względem skutecznych prób samobójczych wśród dzieci w wieku 10-19 lat[269].

W kwietniu 2020 r. rozpoczęły działalność pierwsze ośrodki środowiskowej opieki psychologicznej i psychoterapeutycznej dla dzieci i młodzieży. W maju Ministerstwo Zdrowia podało, że podpisanych zostało 138 umów. Docelowo taki ośrodek powinien działać w każdym powiecie. To element skoordynowanego wsparcia zdrowia psychicznego młodych obywateli – najpierw w każdej szkole, potem w ośrodku opieki psychologicznej i psychoterapeutycznej, następnie środowiskowym centrum zdrowia psychicznego (już z poradą psychiatryczną), a na końcu w ośrodku wysokospecjalistycznej całodobowej opieki psychiatrycznej (oddziale psychiatrycznym). Przewidziane jest też tworzenie hosteli, w których dziecko mogłyby przebywać wtedy, gdy warunki domowe zagrażają zdrowiu psychicznemu.

Wdrażanie tego modelu wymaga determinacji i zaangażowania wszystkich koniecznych do tego zasobów, również finansowych. Całościowe wsparcie rodziny – bo dziecko w kryzysie potrzebuje nie tylko lekarza – musi być lepiej zorganizowane i skoordynowane, interwencja szybka i odpowiednia do potrzeb.

Izolacja szpitalna powinna być ograniczona do niezbędnego minimum, a wsparcie powinno uwzględniać potrzeby rodziny, a nie resortowe podziały administracji. Przychodnie, szpital, instytucje pomocy społecznej, edukacji,

269 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/niezbędna-jest-reforma-psychiatrii-dziecięcej-posiedzenie-komisji-ekspertów-ds-ochrony-zdrowia

organizacje pozarządowe muszą był włączone w jeden system wsparcia konkretnej osoby i rodziny.

Dziś do psychiatrów kierowane są w trybie pilnym dzieci niewymagające tego typu pomocy. A osoby z nasilonymi objawami i ryzykiem samobójczym lub zachowaniami agresywnymi oczekują miesiącami na wizytę i leczenie.

2. **Jeśli dziecko ma cukrzycę, to rodzice muszą mieć gwarancję, że ktoś w szkole zmierzy poziom cukru i ewentualnie poda insulinę.**

Dotyczy to także dzieci cierpiących na inne przewlekłe choroby. Teraz przepisy pozwalają na udzielenie pomocy tylko pielęgniarce albo higienistce, a inni muszą się liczyć z kłopotami w razie udzielenia dziecku pomocy. A jak wiadomo pielęgniarek i higienistek w szkołach nie ma.

3. **Musimy zapewnić dzieciom odpowiednią edukację seksualną, a nastolatkom – dostęp do ginekologów.**

Młodzi ludzie mogą legalnie uprawiać seks, ale nie mogą samodzielnie skorzystać z porady ginekologicznej. Nie dostają też wiedzy z zakresu zdrowia seksualnego, bo nie ma odpowiednio prowadzonej publicznej edukacji seksualnej. O tym, jaka ma to być edukacja i jak dostosowywać ją do wieku dziecka, mówią wspomniane przy okazji art. 48 standardy WHO.

4. **Trzeba zapewnić ciągłość opieki zdrowotnej nad noworodkiem po opuszczeniu szpitala.**

Dziś profilaktyczna opieka zdrowotna (m.in. porada patronażowa lekarza, badania bilansowe, szczepienia ochronne, wizyty patronażowe pielęgniarki i położnej) zależy od tego, czy rodzice wybiorą dla dziecka lekarza, pielęgniarkę i położną w podstawowej opiece zdrowotnej.

II. SYTUACJA KOBIET

Ustawą o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży z 1993 r. (która zakazała aborcji z wyjątkiem trzech dramatycznych przypadków: zagrożenia zdrowia i życia matki, nieuleczalnej wady płodu i ciąży pochodzącej z przestępstwa) nałożyła na władze liczne obowiązki wobec kobiet w ciąży i młodych. Rząd ma obowiązek przedstawiania z tych działań sprawozdań przed Sejmem. Widać z nich, że obiecana pomoc nie działa.

5. **Kobieta powinna mieć dostęp do pomocy od momentu, gdy się zorientuje, że jest w ciąży.**

Opieka „okołoporodowa" zaczyna się teraz od momentu, gdy kobieta trafia na oddział położniczy. Problemem jest także łagodzenie bólu podczas porodu, które powinno być standardem z zakresu opieki okołoporodowej. Tymczasem porody znieczula się przede wszystkim w wielkich miastach (75%, wszystkich znieczuleń podczas porodu).

6. **Kobiety w ciąży trzeba lepiej informować o tym, jaką pomoc materialną mogą otrzymać.**

Dotyczy to również wsparcia w ramach domów samotnej matki. Warto zauważyć, że pomoc powinna przysługiwać w takim samym stopniu samotnym matkom, jak i samotnym ojcom.

7. **Trzeba lepiej wspierać małoletnie matki i uczennice w ciąży.**

Odpowiednie wsparcie szkoły decyduje o tym, czy uczennica w ciąży będzie mogła się uczyć. Trzeba tym młodym matkom ułatwiać naukę poza szkołą.

8. **Legalna aborcja musi być dostępna tak samo w całym kraju.**

Dziś dostęp do aborcji różni się w zależności od regionu Polski. W niektórych województwach liczba przeprowadzonych zabiegów sięga kilkuset, w innych jedynie kilku. Na Podkarpaciu aborcji nie przeprowadza się w ogóle – tak przynajmniej wynika z oficjalnych statystyk.

III. SYTUACJA SENIORÓW

Obecna organizacja opieki nad seniorami nie zaspakaja ich potrzeb. Nie gwarantuje dostępu do świadczeń, ich ciągłości i kompleksowości: nadzoru lekarza rodzinnego nad przyjmowanymi lekami, opieki pielęgniarskiej nad chorymi przewlekle w domu, pobierania badań laboratoryjnych w domu, dostępu do usług rehabilitacyjnych, usług opiekuńczych, wsparcia asystenta seniora.

9. **Osoby w podeszłym wieku potrzebują całościowego spojrzenia na ich stan zdrowia i dostosowane do kruchości ich wieku wsparcie. Takie całościowe podejście oferuje geriatria – specjalność wieku podeszłego.**

10. Musimy umieć diagnozować rzeczywiste potrzeby zdrowotne i opiekuńcze osób starszych z niepełnosprawnością.

Bez tego nie ma mowy o stworzeniu odpowiedniego systemu leczenia i wsparcia opiekuńczego. Raporty NIK wielokrotnie wskazywały na konieczność gromadzenia przez samorządy pełnej informacji o liczbie osób starszych i ich potrzebach, aby odpowiednio dostosowywać formy wsparcia. Resorty zdrowia, polityki społecznej i nadzorowane przez nich agendy muszą lepiej wykorzystywać zbierane dane do planowania kompleksowej polityki senioralnej. To oznacza również wprowadzenie konsultacji z seniorami i włączanie ich tym samym w proces decyzyjny. Obecnie tylko niewielka część osób starszych, wymagających faktycznie pomocy w zaspakajaniu podstawowych potrzeb, korzysta ze wsparcia opiekuńczego – mimo że mają oni ustawowo zapewnioną możliwość ubiegania się o usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania.

Zdaniem Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych przy RPO konieczne jest:

- przygotowanie w każdej gminie planów rozwoju usług zdrowotnych i opiekuńczych nad osobami starszymi na podstawie realnej diagnozy sytuacji i potrzeb. To pozwoli na rozwój wsparcia seniorów w miejscu zamieszkania. Komisja przygotowała „System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania" pokazujący, co po kolei trzeba zrobić, żeby senior mógł mieszkać u siebie w domu;
- powszechne prowadzenie badań przesiewowych wśród osób starszych, w tym testów stosowanych w innych krajach do wstępnej i jak najwcześniejszej diagnozy otępienia, które jest najczęstszą przyczyną niepełnosprawności u 2/3 osób w wieku 65+;
- wprowadzenie obowiązkowego „bilansu seniora", szczególnie dla osób w wieku 75+, aby zidentyfikować potrzeby zdrowotne i opiekuńcze, a następnie odpowiednio na nie reagować;
- zmiana ustawy o osobach starszych w taki sposób, by dane dotyczące zdrowia i opieki zdrowotnej, przedstawiane w corocznych sprawozdaniach o sytuacji osób starszych – sporządzane były zawsze według tej samej metodologii, w oparciu o te same mierniki zdrowia populacji. Dokumenty te były bowiem dotąd nieporównywalne (rok do roku), nie zawierały odniesienia do założonych celów, ani zdefiniowanych wskaźników.

11. Trzeba poprawić sytuację w domach opieki i zakładach opiekuńczo-leczniczych.

W czasie pandemii pacjenci w takich placówkach chorowali i umierali, ponieważ placówki były nieprzygotowane do ochrony zdrowia osób starszych i w konsekwencji szerzyły się tam infekcje. Pandemia pokazała, że bezpieczniejsze dla osób starszych i z niepełnosprawnościami jest wspieranie ich w miejscu zamieszkania.

12. Potrzebujemy lepszego wsparcia dla osób z otępieniem i ich opiekunek.

Dziś mogą liczyć przede wszystkim na organizacje społeczne (RPO spotyka się z nimi regularnie na „gwiaździstych" konferencjach: eksperci zbierają się w Warszawie, a rodziny i chorzy umawiają się na oglądanie transmisji i zadawanie pytań w bibliotekach i domach kultury w całej Polsce[270]).

Państwo nie jest dostatecznie przygotowane, aby pomóc chorym radzić sobie z konsekwencjami choroby Alzheimera, z trudnościami, które niesie, a jednocześnie wspierać ich opiekunów. Nie mamy badań przesiewowych pomagających w postawieniu wczesnej diagnozy – a ona mogłaby spowolnić proces chorobowy. Opiekę nad chorującymi sprawują najczęściej osoby w podobnym wieku, mające własne problemy zdrowotne, a wyzwania związane z organizacją pomocy medycznej i opieką często przekraczają ich możliwości. Od wielu lat rząd nie odpowiada na apele RPO i organizacji pozarządowych o stworzenie kompleksowego planu alzheimerowskiego.

13. Trzeba zmienić zasady funkcjonowania i finansowania hospicjów.

Jak wspominaliśmy, o przyjęciu do hospicjum nie decyduje stan pacjenta ale to, czy jego choroba jest na liście ustalonej przez ministra zdrowia: zaawansowany nowotwór uprawnia do hospicjum, ale zaawansowany Alzheimer już nie. Zasadna jest zmiana zasad kwalifikowania do opieki hospicyjnej (stan chorego, a nie jednostka chorobowa, która jest przyczyną tego stanu), zwiększenie dostępności do długoterminowej opieki pielęgniarskiej czy fizjoterapii domowej oraz poszerzenie składu zespołu hospicyjnego o wykwalifikowanych opiekunów medycznych (*zobacz – rozmowa z dr. Grabowskim przy artykule 38 Konstytucji*).

IV. OSOBY Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI

Bariery w dostępie do usług zdrowotnych są trudne do pokonania dla osób sprawnych. Dla osób z niepełnosprawnościami bariery te jeszcze bardziej ograniczają dostęp do świadczeń. Jednocześnie osoby z niepełnosprawnościami deklarują gorszy stan zdrowia, a to oznacza większe potrzeby opieki zdrowotnej. Osoby z niepełnosprawnościami dotyka również dyskryminacja ze względu na miejsce zamieszkania. Im dalej od wielkich miast, tym trudniej o dostęp do ochrony zdrowia.

W projekcie „Strategii na rzecz osób z niepełnosprawnościami 2020-2030, Priorytet VI Zdrowie", zakłada się opracowanie diagnozy potrzeb zdrowotnych osób z niepełnosprawnościami oraz luk występujących w obecnym systemie

270 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/spotkania-dla-osob-pomagajacych-chorym-na-alzheimera

usług. A następnie wprowadzanie zmian ukierunkowanych na poprawę dostępności usług dla osób z niepełnosprawnościami, w tym dzieci, osób starszych, kobiet, osób chorujących psychicznie.

14. **Trzeba rozwiązać problemy w dostępie nawet do prostych usług, na jakie napotykają dziś osoby z niepełnosprawnością intelektualną.**

Nawet drobny zabieg stomatologiczny może wymagać obecności anestezjologa. Nie każdy lekarz stomatolog jest gotowy pomóc takim pacjentom, więc dostęp do leczenia jest trudny.

15. **Trzeba przygotować służbę zdrowia na pomoc osobom niewidomym (zdarzają się dziś przypadki odmawiania pomocy ze względu na obecność psa asystującego).**

16. **Osoby głuche, które porozumiewają się w Polskim Języku Migowym, nie mogą być pozbawione dostępu do świadczeń.**

Generalnie służby publiczne, w tym służby medyczne, nie są przygotowane do kontaktowania się z osobami głuchymi, które nie porozumiewają się w języku polskim w mowie lub na piśmie. Zdarzają się również przypadki wykorzystania dzieci w roli tłumaczy nawet w przypadku diagnoz, które przekraczają możliwości poznawcze takiego dziecka.

Głusi mają skrajnie utrudniony dostęp do ochrony zdrowia psychicznego i prawie niemożliwy dostęp do terapii uzależnień.

17. **Kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnościami nie mogą mieć kłopotów w dostępie do ginekologów, a gabinety ginekologiczne powinny być dostosowane do ich potrzeb.**

4. Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

Ten ustęp Konstytucji wyglądał jak dodany troszkę na zapas. Owszem, wiedzieliśmy, że są pewne problemy ze szczepieniami dzieci i że narasta zagrożenie związane z zatruciem środowiska. Ale prawdziwa epidemia? W XXI wieku?

Niestety, Konstytucja była bardziej przewidująca niż my sami i administracja rządowa.

W 2020 r. stanęliśmy w obliczu pandemii koronawirusa. To, co początkowo wyglądało jak „zwykła grypa" gdzieś na końcu świata, doprowadziło do zamknięcia polskich granic, szkół, instytucji publicznych, sklepów. A państwo w rozpaczliwy sposób starało się zapewnić potrzebującym – czyli wszystkim obywatelom – środki do zabezpieczania się przed zarażeniem.

Co się udało?

1. Wiosną 2020 r. rozpoczęliśmy zdawanie testu z solidarności społecznej i z odporności społecznej.

Podczas gdy – tak przynajmniej wynikało z mediów – uwaga władz w dużej mierze skupiała się na tym, jak zorganizować wybory prezydenckie, póki nastroje społeczne sprzyjają rządzącym, ludzie zaczęli się oddolnie organizować i pomagać. Wciąż wydawało się, że fala choroby szybko minie.

- *Jeśli ktoś potrzebuje porady w sprawie finansów osobistych, oszczędności, inwestycji itp., to walić do mnie „jak w dym"*
- *Jestem lekarzem okulistą. Jeśli ktoś z okolicy potrzebuje pilnej pomocy, to niech napisze priv*
- *Mogę pomóc przy chorych zwierzętach – podawanie leków, robienie zastrzyków i kroplówek (podskórnych) lub zabranie do weterynarza*
- *Oferuję bezpłatną konsultację psychoterapeutyczną przez Skype dla osób na kwarantannie i w trudnej sytuacji finansowej.*

Te przykłady spontanicznej pomocy podajemy za artykułem w „Więzi" [271]. Grupa facebookowa „Widzialna Ręka", która powstała, rozrasta się w szaleńczym tempie. Organizacje społeczne przestawiały swą działalność i jednocześnie organizowały produkcję maseczek higienicznych. Świadczyły pomoc psychologiczną. Eksperci przygotowywali poradniki kolportowane potem siecią.

Co było dalej – Czytelnik wie lepiej od autorek.

Nam pozostaje przypomnieć po raz kolejny, że pandemia nie kończy listy problemów, z którymi się mierzymy, a ledwie ją zaczyna. Także w tym miejscu.

271 http://wiez.com.pl/2020/03/14/odliczanie-w-drzwiach-kosciola/

2. **Smog przebił się do świadomości społecznej, coraz lepiej rozumieliśmy jego konsekwencje zdrowotne, a obywatelskie ruchy oddolne próbowały mu stawić czoła (np. Rybnicka Rada Kobiet promuje wiedzę o smogu i sposobach radzenia sobie z nim).**

3. **Zaczęliśmy wiązać stan środowiska ze zdrowiem – dzięki czemu RPO udało się wygrać sprawę uciążliwości wysypiska śmieci w warszawskim Radiowie, mimo braku przepisów antyodorowych[272].**

4. **Mamy szczepienia ochronne, które wciąż zapewniają ochronę większości populacji. Odporność niestety spada z powodu ruchu odmowy szczepień dzieci.**

Co jest do zrobienia?

1. **Trzeba lepiej organizować ochronę przed zakażeniami. Państwo musi mieć skuteczne plany działania, ćwiczyć je – a jeśli ćwiczenia wykażą braki, uzupełniać je.**

   Koronawirus wykazał, że państwo jest bezradne, nie potrafi skutecznie testować i powstrzymywać zakażeń, szybko izolując ogniska choroby.

2. **Szczepienia. Musimy zareagować, bo poziom odporności populacyjnej na odrę jest już w Polsce niższy od bezpiecznego minimum i następną epidemią po koronawirusie będzie właśnie odra. Konieczne jest poważne potraktowanie przeciwników szczepionek, bo bez tego nie da się prowadzić debaty i przekonywać do szczepień.**

   W ostatnich latach obserwujemy znaczący wzrost zagrożenia ze strony chorób epidemiologicznych, a ruch antyszczepionkowy przekonuje coraz większą grupę obywateli do nierespektowania obowiązku szczepień ochronnych. W 2019 r. odnotowano prawie 50 tys. przypadków odmowy obowiązkowych szczepień (według Państwowego Zakładu Higieny w ciągu 15 lat zanotowaliśmy dziesięciokrotny wzrost odmów[273]).

   Problem, z jakim się borykamy, polega na tym, że informacja i edukacja w zakresie szczepień może być niewystarczająca. Przedstawiciele władzy publicznej nie odpowiadają skutecznie na pojawiające się kontrowersje wokół szczepień.

272 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sukces-rpo-przed-nsa-mieszkancy-radiowa-z-szansa-na-czystsze-powietrze

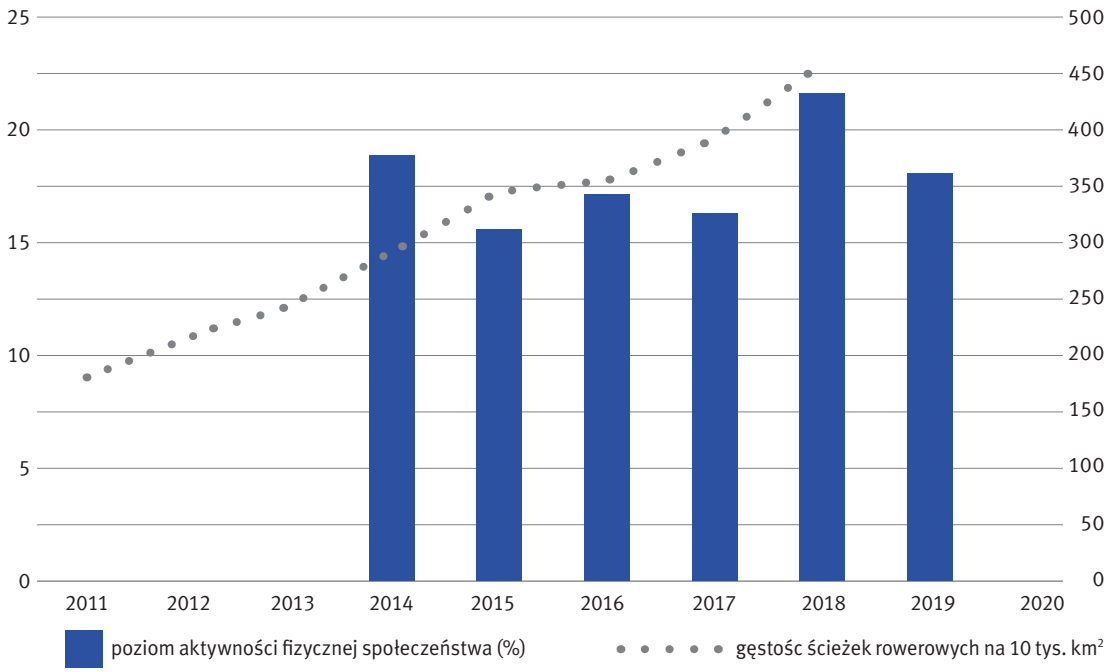
273 https://szczepienia.pzh.gov.pl/faq/jaka-jest-liczba-uchylen-szczepien-obowiazkowych/

Z danych statystycznych wynika, że wzrasta liczba dzieci nieszczepionych na odrę, a spadek zaufania do szczepień w Polsce jest największy w Europie. Niezbędna staje się kampania promująca znaczenie szczepień ochronnych.

Smog, uciążliwe inwestycje – patrz art. 74 Konstytucji o ochronie środowiska.

5. Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci młodzieży.

AKTWNOŚĆ FIZYCZNA



Wykres pokazuje (lewa oś) odsetek osób w wieku 18–69 aktywnych fizycznie zgodnie z zaleceniami WHO (osoby zdrowe, dorosłe powinny podejmować wysiłki: umiarkowane przez co najmniej 150 min. tygodniowo lub intensywne przez 75 min tygodniowo). (prawa oś) wydłużanie się ścieżek rowerowych (w kilometrach na 10 tys. km2 powierzchni). Dane GUS z serwisu STRATEG[274].

274 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/9

Co się udało?

1. **Władze podejmowały wiele działań promujących programy wspierające kulturę fizyczną wśród uczniów, jak Kluby czy SKS (Szkolne Kluby Sportowe).**

   Należy także docenić stale zwiększający się budżet na te centralne działania.

Co zostało do zrobienia?

1. **Mimo pozornie obiecującego klimatu dla promocji aktywności fizycznej w Polsce, aktywność fizyczna młodych Polaków jest niewielka.**

   Brakuje celowanych programów wspierania sportu młodzieżowego. Trzeba docierać do młodych ludzi, którzy nie są aktywni fizycznie – w Polsce różnica między aktywnością fizyczną dziewcząt i chłopców jest wciąż bardzo wyraźna. Obecne podejście do promowania sportu może nawet sprzyjać pogłębianiu tych nierówności.

   Potrzebujemy skoordynowanej promocji aktywności fizycznej (a nie tylko sportu). Przekonanie, że aktywność fizyczna to nie tylko sport, powinno znaleźć odbicie w politykach publicznych koordynowanych przez Ministerstwo Sportu i Turystyki, Transportu, Edukacji i Zdrowia. Od bardzo dawna obserwujemy brak współpracy międzyresortowej w odniesieniu do aktywności fizycznej i stylu życia dzieci.

2. **Potrzebujemy więcej ratowników wodnych, żeby ludzie nie tonęli latem.**

   Brak ratowników może wynikać z niedofinansowania podmiotów uprawnionych do ratownictwa wodnego, głównie Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego. Samorządy nie mają na to pieniędzy, rząd musi im pomóc.

3. **Sport ma być dostępny dla osób z niepełnosprawnością.**

   Dziś jest z tym różnie. Trybuny np. często są już dostosowane, ale nie ma warunków do ćwiczeń czy zawodów osób z niepełnosprawnościami. Uczniowie z niepełnosprawnościami są zniechęcani do udziału w WF. A to właśnie wychowanie fizyczne pomaga im w nauce samodzielności, pomaga też nawiązywać relacje społeczne z rówieśnikami, kształtuje charakter, pomaga w wyznaczaniu sobie celów i budowaniu poczucia własnej wartości.

Flizeliny już na maseczki nigdzie nie można dostać

Małgorzata Walendziak,
założycielka Fundacji Obudźmy Nadzieję
z Rawy Mazowieckiej

Małgorzata Walendziak jest sołtyską w Leopoldowie koło Rawy Mazowieckiej oraz założycielką Fundacji Obudźmy Nadzieję, która działa w Rawie i na terenie powiatu rawskiego. Spotkaliśmy ją w 2018 r. na XVII Spotkaniach Organizacji Działających na Obszarach Wiejskich w Marózie koło Olsztynka organizowanych przez Fundację Wspomagania Wsi.

Co roku przyjeżdżali tu na weekendowe spotkanie działacze z całej Polski, w ośrodku szkoleniowym nad jeziorem mieli zajęcia, wykłady i warsztaty. Wymieniali informacje, nawiązywali kontakty. RPO jeździł na te spotkania od 2016 r. i słuchał tego, co mają do powiedzenia aktywiści.

Małgorzata Walendziak: – Z zawodu byłam pielęgniarką. I widziałam na własne oczy, jak wygląda u nas pomoc dla ludzi wychodzących ze szpitali – po operacjach, ciężko chorych, umierających. Wszystko spadało na barki rodzin, ludzie po prostu nie dawali rady[275].

W 1999 r. założyłam w Rawie Stowarzyszenie Hospicjum. Zaczynałam od kartki papieru. W Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie udostępnili mi komputer. Dołączyli koledzy z pracy – pielęgniarki, lekarki i lekarze. Działaliśmy społecznie, na zasadach wolontariatu i tak stworzyliśmy dobrze działające hospicjum domowe – człowiek jest w domu, ale dostaje profesjonalną pomoc. I rodzina też.

Kolejnym krokiem było założenie w 2003 r. fundacji. Powstała po to, by zająć się osobami starszymi. Bo jak człowiek ma u nas wylew czy udar, to bardzo długo musi czekać na rehabilitację. A rehabilitacja musi być natychmiast. My świadczymy usługi specjalistyczne, mamy sporo podopiecznych, kupujemy sprzęt, łóżka, płacimy za

275 Rozmowa 23 marca, autoryzowana 21 kwietnia 2020 r.

Uczestnicy corocznego zjazdu w Marózie (w tym ekipa RPO) idą na otwarcie zjazdu w dużej hali ośrodka, maj 2018 r.

Do Maróza przed pandemią zjeżdżało co roku kilkuset działaczy pozarządowych z terenów wiejskich. Po sesji otwarcia spotykali się na warsztatach i wykładach. W ramach zjazdu organizowane też było spotkanie z RPO, w czasie którego można było zgłosić problemy i podzielić się doświadczeniami. RPO jeździł tam co roku.

zabiegi. Cały pomysł polega na tym, że my zapewniamy to, czego człowiek potrzebuje. Jednemu wystarczą dwie rehabilitacje tygodniowo i stanie na nogi, inny musi być rehabilitowany pięć dni w tygodniu.

Nadal bardzo dużo pracujemy społecznie, inaczej byśmy nie dali rady. Przecież dojazdy muszą być w prywatnym czasie – za to Fundacja nigdy nie będzie w stanie zapłacić. Dziś jednak nie finansujemy wszystkiego z naszych środków. Weszliśmy w system projektowy: zbieramy na wkład własny, przygotowujemy projekt i stajemy do konkursu. Tak dostajemy dofinansowanie – a to z gminy, a to z miasta. Działamy tam, gdzie dostaniemy pieniądze – czyli na terenie powiatu rawskiego, tomaszowskiego i skierniewickiego.

Zebranie na wkład własny to zawsze mordęga. Szukamy na to sponsorów, zbieramy z jednego procenta. Organizowaliśmy w szkołach akcje zbierania nakrętek (teraz to się skończyło, bo szkoły muszą się w takim przedsięwzięciu rejestrować, a my jesteśmy za małą organizacją, żeby jeszcze te procedury obsłużyć). Drugi kłopot – projekty są finansowane okresowo: jeden kończy się w grudniu, drugi zaczyna w maju. Gubimy te kilka miesięcy rehabilitacji. Gmina Rawa już to zrozumiała i zapewnia nam finansowanie cały czas, ale miasto Rawa – daje finansowanie z dziurą. Wszystko po prostu zależy od samorządu.

– Taką mamy Rzeczpospolitą Projektową. Organizujecie systemową pomoc ludziom w miejscu zamieszkania, a finansowane jest to tylko okresowo.

– Jeśli chodzi o osoby samotne, to stworzyliśmy dla nich dom dziennego pobytu (to jest projekt prowadzony przez powiat rawski, my jesteśmy partnerem). Początkowo miał to być dom dla seniorów, ale teraz uczestnikami są ludzie w różnym wieku, także młodzi, z niepełnosprawnościami. Mają rehabilitację, zajęcia, prawnika, psychologa. No i darmowe posiłki. To ważne, bo tu ludzie naprawdę mają małe dochody – i dlatego pewnie nie wypaliła w Rawie rządowa inicjatywa klubu seniora. Tam trzeba płacić za posiłki – a gdyby seniora było na to stać, to chodziłby do rawskich restauracji, bo są naprawdę tanie (za 12 złotych można dobry obiad zjeść). Tyle że jak ktoś ma 1100 złotych emerytury, to na opłaty i leki idzie prawie wszystko, nawet na chleb nie stacza. Więc to, że u nas są darmowe posiłki, robi ogromną różnicę. W klubie seniora jest kilka osób (miało być 30). U nas – kolejka oczekujących.

Przyjeżdża do nas mnóstwo ludzi z całej Polski, żeby się dowiedzieć, jak to robimy. Ale – to muszę powiedzieć – ogromnie dużo dało mi spotkanie w Marózie. Zrozumiałam, że i w Fundacji i jako sołtyska mogę więcej, tylko muszę odważniej.

– Jeszcze odważniej?

– Bo tam się dowiedziałam, że nie muszę żebrać. Nie muszę chodzić po prośbie z podkulonym ogonem. Ja to nawet o sobie mówiłam, że za to mistrzostwo w żebraniu powinni mi order z kartofla dać (śmiech).

Po spotkaniu w Marózie przestałam żebrać – zaczęłam mówić o potrzebach. To mi zresztą rzecznik Bondar uświadomił, kiedy

Zapewniamy to, czego człowiek potrzebuje. Jednemu wystarczą dwie rehabilitacje, inny musi być rehabilitowany pięć dni w tygodniu.

z nim chwilę porozmawiałam: że mogę wymagać, że kiedy piszę do urzędu, mam prawo oczekiwać odpowiedzi. To naprawdę wiele zmienia.

Nasz dom pobytu dziennego jest w Rawie. Ale teraz chcemy otworzyć taki ośrodek na wsi – już dziś mamy cztery samotne osoby ze wsi, które są do nas przywożone. To ludzie po udarach, bez rodziny, żyli na KRUSie, więc mają bardzo niskie emerytury.

– A teraz, w czasie epidemii koronawirusa?

– Musieliśmy dom zamknąć. Opiekunki jeżdżą do naszych podopiecznych, robią zakupy, obiady im wozimy. Psycholog czeka pod telefonem. Ale to nie to samo. Nie mogą się doczekać, kiedy wrócą. Tylko nikt nie wie, kiedy to będzie.

To duży kłopot, bo to oczywiście działanie projektowe – ale jak to rozliczymy? Czy wydatki, które teraz ponosimy, zostaną uznane?

Dziś od rana jestem w Fundacji – bo musimy zaopatrzyć nasze szpitale w okolicy w maski. Przecież nie możemy dopuścić do tego, że nam szpitale zamkną, bo ktoś zakażony wejdzie bez zabezpieczenia. Oddaliśmy już te maski, rękawiczki i fartuchy, które sami mieliśmy w magazynie. Nasze procedury wymagają, żeby rehabilitacja była w fartuchu, a i maseczki są potrzebne – ale co mogliśmy, oddaliśmy. Teraz przecież rehabilitacji nie ma, bo rehabilitant mógłby przenieść wirusa, a nasi pacjenci są w pierwszej grupie ryzyka.

Teraz będziemy robić zbiórkę, żeby kupić następne. I zastanawiamy się, jak załatwić testy dla szpitala. Muszę porozmawiać z panią dyrektor szpitala.

– Może skorzystacie z tej ogólnopolskiej platformy pomocy WsparcieDlaSzpitala

– O, super, dobrze wiedzieć.

Szukamy materiałów, żeby szyć maseczki – Jak to zobaczyłam w sieci, że maseczkę, która kosztowała 80 gr, sprzedają teraz za 10 zł (bo nie można wejść do przychodni bez maseczki), to aż się popłakałam. Tak, że szyjemy. Jakby panie miały materiał na zbyciu, to chętnie przyjmiemy.

– OK. A o problemach z rozliczaniem projektu proszę napisać do Biura RPO. My też możemy w Państwa imieniu interweniować.

– Tyle że do Rzecznika to ja tylko z biura mogę pisać. U nas w Leopoldowie internet tak wolno chodzi, że żadnego formularza nie dam rady wypełnić. Ale to naprawdę ważne, że mówicie, że mamy prawo pytać się nie tylko w gminie. To dodaje siły. Jak się jest małą organizacją, to wyżej gminy wzrok nie sięga.

A teraz nie mamy innego wyjścia, musimy działać. Flizeliny już na maseczki nigdzie nie można dostać. Ale dziewczyny się skrzyknęły i po domach szyją. Powstała inicjatywa pani Anetty Małachowskiej RAWA SZYJE MASECZKI do której przyłączyli się podopieczni i pracownicy Fundacji, dołączyły panie z kół gospodyń wiejskich, a nawet pozamykane szwalnie.

Maseczkami zostali obdarowani szpital, straż miejska, policja oraz mieszkańcy Rawy. W ramach podziękowania za wspaniałe gesty serca podopieczni Fundacji upiekli ciasta i obdarowali nimi panie szyjące maseczki. Otworzyliśmy specjalne subkonto dla szpitala i z darowizn mieszkańców zakupiliśmy kombinezony, respirator i zamgławiacz.

ART. 69

Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami

Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.

Wszystkim, albo prawie wszystkim czegoś ostro brak. Ale nikomu tak ostro i beznadziejnie, jak osobom niezdolnym do samodzielnego poszukiwania środków na start. Żal mi bezsilnych seniorów, do których sama też należę. Ale nikogo nie żal mi tak, jak ograbionych z obietnic niepełnosprawnych! Nie wolno na to pozwolić. Potrzebujący, bądźcie solidarni z potrzebującymi dłużej i bardziej. Naprawdę – najbardziej.

Halina Bortnowska, członkini Rady Społecznej RPO (wpis na Facebooku)

Przywykliśmy rozumieć ten zapis Konstytucji jako zobowiązanie państwa do zapewnienia osobom z niepełnoprawnościami środków do życia – o ile na to starcza. Tymczasem istotą tej gwarancji konstytucyjnej jest poszanowanie praw osób z niepełnosprawnościami, wysłuchanie ich, zwrócenie uwagi, kiedy mówią o barierach utrudniających im normalne życie. Także w kryzysie.

Kryzys i epidemia pokazały słabość państwa, które nie umiało obronić najsłabszych. Sytuacja mieszkańców domów pomocy społecznej była tego tragicznym dowodem. Zabrakło procedur, środków ochrony, wyobraźni…

Dlatego także w sytuacji osób z niepełnosprawnościami cezurą był wybuch epidemii. Wszystko, co udało się załatwić i rozwiązać wcześniej, nikło wobec wyzwań, jakie przyniósł koronawirus – a raczej problemów, które uwydatnił.

Zacznijmy więc od sytuacji w kwietniu 2020 r.: wszyscy już wiedzieli wtedy, że osoby z niepełnosprawnościami należą do grup najwyższego ryzyka, dla nich choroba może skończyć się tragicznie. Jednocześnie osoby te częściej korzystają z pomocy – a przychodnie, szpitale i domy opieki nie tylko nie są lepiej chronione przed COVID-19, ale stają się rozsadnikami zarazy. Seniorzy zdrowi zostali proszeni o pozostawanie w domach, a w domach pomocy społecznej są do tego wręcz przymuszani – co *de facto* pozbawiło ich wolności. Domy pomocy meldują o kolejnych przypadkach zakażeń – organizacja pomocy a nawet samo robienie testów, by szybko izolować zakażonych, przysparzało ogromnych problemów[276]. RPO ostrzegał już na samym początku epidemii, że tak się może stać – jego ostrzeżenia zostały jednak całkowicie zignorowane. Nie tylko przez władze, ale i przez media i opinię publiczną.

21 kwietnia 2020 r. RPO i współpracujący z nim eksperci wydają oświadczenie, które doskonale oddaje dramatyzm sytuacji: „Odpowiedzialnością państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim mieszkańcom, w tym również mieszkańcom placówek całodobowego pobytu oraz personelowi tych placówek. Aktywność obywatelska nie może stanowić alternatywy dla działań władz publicznych. Pandemia pogłębiła i ujawniła z całą mocą obszary złego funkcjonowania państwa. Zaniedbania w polityce społecznej (szczególnie w pomocy społecznej i w ochronie zdrowia) oraz zła koordynacja działań resortowych w czasie epidemii nasiliły zjawiska niekorzystne: ograniczenia w dostępie do ochrony zdrowia, niedostatek usług opiekuńczych, a także pogorszenie sytuacji w wielu domach pomocy społecznej. Teraz szczególnie

276 *Koronawirus. Jak wygląda robienie testów w praktyce – Wojewoda Śląski wyjaśnia RPO na przykładzie domu opieki w Czernichowie*, 29.04.2020, https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-testy-w-praktyce-dps-czernichow-wojewoda-slaski-do-rpo

ważna jest współpraca i koordynacja działań pomiędzy władzami centralnymi, urzędami wojewody i samorządem lokalnym”[277].

PRAWO DO NIEZALEŻNEGO ŻYCIA

Pomoc państwa na rzecz osób z niepełnosprawnościami to nie łaska i troskliwa opieka. Solidarne państwo to takie, które tworzy systemy wsparcia, by osoby z niepełnosprawnościami mogły samodzielnie żyć – tak jak inni. Takie są zresztą standardy międzynarodowe i takie zobowiązania już w XXI w. przyjęła na siebie Polska, ratyfikując Konwencję ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami. Z rekomendacji Komitetu ONZ ds. Osób Niepełnosprawnych, który rozlicza ze stosowania Konwencji, wynika, że obowiązkiem Polski jest przygotowywanie programów wsparcia nie „DLA” ale „WSPÓLNIE” ze środowiskiem osób z niepełnosprawnościami. Z tej perspektywy stan poszanowania praw osób z niepełnosprawnościami wygląda dramatycznie. Mimo różnych inicjatyw w dalszym ciągu napotykają na bariery w udziale w życiu społecznym i doświadczają naruszania godności. Konsekwencją dramatycznej sytuacji był protest w Sejmie rodziców osób z niepełnosprawnościami w 2018 r. Trwał przez 40 dni.

DRAMATYCZNY PROTEST W SEJMIE W 2018 R.

Aby sprostać zadaniom, jakie stoją przed państwem zobowiązanym do równego traktowania swoich obywateli bez względu na ich sprawność fizyczną bądź intelektualną, trzeba w pierwszym rzędzie zmienić język, i odejść od takiej terminologii jak „upośledzenie umysłowe”, „niezdolność do pracy”, „niezdolność do pełnienia ról społecznych”. Musimy – i w życiu codziennym i w prawie – mówić o „zdolności do.. pod warunkiem wsparcia w postaci...”. Niezbędne jest przejście na system wspieranego podejmowania decyzji zamiast ubezwłasnowolnienia.

DEINSTYTUCJONALIZACJA

Priorytetem powinna być również deinstytucjonalizacja systemu wsparcia opieki osób z niepełnosprawnościami, które w domach pomocy społecznej nie mają szans na indywidualne podejście. Alternatywą jest wsparcie w społeczności lokalnej, rozwój sieci usług, mieszkania wspomagane, instytucja asystenta osobistego (gdyby tylko ten system był wprowadzony przed epidemią, nie byłoby problemu w wielu DPS-ach....).

Co się udało?

1. **Protest w Sejmie w 2018 r., sprawił, że niedostrzegany do tej pory temat przedarł się do głównego nurtu debaty publicznej.**

277 Oświadczenie z 21 kwietnia 2020 r. – https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-pomoc-seniorzy-osoby-z-niepelnosprawnosciami-stanowisko-rpo-i-ekspertow

Wcześniej sprawy osób z niepełnosprawnościami funkcjonowały na marginesie debaty publicznej. Mówili o nich eksperci i środowisko osób z niepełnosprawnościami. Dziś ich problemy nie są już zadaniami „na przyszłość, jak się znajdą pieniądze", ale kwestią teraźniejszej polityki (musimy mocno w to wierzyć).

2. Organizacje społeczne skupione w Kongresie Osób z Niepełnosprawnościami zdobyły się w 2017 r. na wysiłek zaprojektowania kompleksowych zmian, przedstawiając dokument „Za Niezależnym Życiem".

Protest w Sejmie skończył się zaś w 2018 r. sformułowaniem 21 konkretnych postulatów.

3. W maju 2020 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przedstawiło zapowiadaną od dawna całościową Strategię na rzecz osób niepełnosprawnych. Co więcej, ogłosiło konsultacje dokumentu.

Strategia wskazuje na osiem obszarów priorytetowych dla państwa. To: niezależne życie, dostępność, edukacja, praca, zabezpieczenie społeczne, zdrowie, budowanie świadomości, koordynacja. Dokument po kolei opisuje, jak umożliwiać osobom z niepełnosprawnościami niezależne życia i pełny udział we wszystkich jego sferach. To naprawdę krok w dobrym kierunku.

4. Także dwie ustawy o dostępności z 2019 r. przyczynią się – miejmy nadzieję – do poprawy sytuacji osób z niepełnosprawnościami, zgodnie ze wskazaniami Konwencji ONZ[278].

To wielka rewolucja – przepisy te wymuszą zmiany w pracy urzędów, banków i innych instytucji świadczących usługi dla wszystkich. Zbliżamy się więc do sytuacji, gdy wszyscy obywatele będą mogli korzystać z informacji i usług urzędów i instytucji publicznych. Budujące jest zwłaszcza przyjęcie szerokiej definicji osoby ze szczególnymi potrzebami (a nie z niepełnosprawnością), a także uznanie zasad uniwersalnego projektowania (czyli takiego, dzięki któremu np. przestrzeń publiczna dostępna jest dla osób na wózkach, ale także dla rodziców z wózkami).

5. Rządowy program Dostępność Plus umożliwiać ma likwidację barier architektonicznych, a także zamianę mieszkań na dostępne.

Dla nowych inwestycji ma też być wprowadzony wymóg pewnej liczby mieszkań bez barier architektonicznych. Przyjęty w 2018 r. program gwarantował

278 Chodzi o ustawę z 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz. U. poz. 848) oraz ustawę z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2019 r. poz. 1696).

na to 23 mld zł (ze środków unijnych, funduszy norweskich, budżetu państwa, budżetów samorządów i z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych).

6. **W 2019 r. wprowadzone zostało świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.**

Ruszyły też ze środków Funduszu Solidarnościowego (dawniej – Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych) programy „Usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych", „Opieka wytchnieniowa", „Centra opiekuńczo-mieszkalne" oraz „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej".

Niestety, zasięg tych programów jest dalece niewystarczający. Zaspokaja jedynie promil realnych potrzeb, a ich finansowanie jest czasowe. Do tego epidemia koronawirusa sprawiła, że budżet „Opieki wytchnieniowej" zmniejszono o 30 mln zł, a „Usług opiekuńczych" – o 20 mln zł.

7. **Od 1 listopada 2019 r. zasiłek pielęgnacyjny wynosił 215,84 zł. Wzrost był nieznaczny, jednak to pierwsza podwyżka tego świadczenia od 12 lat.**

8. **Podwyższona została kwota renty socjalnej do wysokości najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy.**

Od 1 marca 2019 r. renta socjalna wynosi 1100 zł. Nie jest to jednak równoznaczne z podwyższeniem tego świadczenia do równowartości minimum socjalnego dla gospodarstwa domowego osoby z niepełnosprawnością, co postulowało środowisko osób z niepełnosprawnościami.

9. **Uczyliśmy się jako społeczeństwo, że niepełnosprawność nie powinna być przeszkodą w rozwoju kompetencji zawodowych.**

Instytucje państwowe powinny dawać przykład, jak tworzyć miejsca pracy dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, czerpiąc jednocześnie z ich wiedzy i cennego doświadczenia. Szczególnie cieszy fakt, że w ostatnim czasie pełnomocnikiem rządu ds. OZN została osoba, która łączy zawodowe kompetencje ze znajomością szczególnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Podobna sytuacja miała miejsce podczas prac nad ustawami o dostępności – ekspertami zaangażowanymi w proces również były osoby z niepełnosprawnościami.

Praca w przypadku osób z niepełnosprawnościami pełni także funkcje rehabilitacyjne i terapeutyczne, wymagając zaangażowania, wspiera w dążeniu do samodzielności i pomaga w integracji społecznej. Ważne jest zatem, aby tworzyć warunki do rozwoju miejsc pracy np. poprzez promowanie i tworzenie różnych form partnerstwa dla rozwoju, włączających podmioty ekonomii

społecznej w kompleksowe systemy dostarczania dóbr, w tym kluczowych usług społecznych i publicznych.

10. Państwo powoli zaczynało zdawać sobie sprawę z iluzoryczności pomocy dla rodzin osób z niepełnosprawnością.

Przykładem jest ustawowe zapewnienie zapomogi w wysokości 4 tys. zł z tytułu urodzenia się żywego dziecka z ciężką i nieodwracalną niepełnosprawnością albo nieuleczalną chorobą zagrażającą życiu. Przepisy dały też tym dzieciom prawo do świadczeń opieki zdrowotnej oraz z usług farmaceutycznych poza kolejnością. Mogą też korzystać ze świadczeń specjalistycznych bez skierowania.

11. Zorganizowały się kobiety z niepełnosprawnościami.

Należą one do jednej z najbardziej marginalizowanych i dyskryminowanych grup społecznych w Polsce, co stwierdził nawet Komitet ONZ ds. Praw Osób z niepełnosprawnościami, w rekomendacjach dla Polski. Pierwszy zjazd kobiet z niepełnosprawnościami i ich sojuszniczek/ków odbył się we wrześniu 2019 r. w Biurze RPO.

12. Zmieniły się przepisy dla ofiar wypadków komunikacyjnych sprzed 2006 r. (*ustawa Tomasza Piesieckiego – patrz historia opowiedziana przy okazji art. 80 Konstytucji*).

Do tej pory wobec osób poszkodowanych w wypadkach obowiązek ubezpieczycieli i państwa wygasał w momencie wyczerpania się sum gwarancyjnych. Nowa ustawa daje tym osobom prawo do wystąpienia o rentę.

Co zostało do zrobienia?

1. Państwo musi przestać mierzyć swe sukcesy tym, „ile przeznaczyło środków na pomoc niepełnosprawnym".

Nie wystarczy renta czy inne świadczenie na przeżycie i leczenie. Potrzebujemy systemu opartego na zrozumieniu, że niezależne życie, praca, wyjście z domu, uczestnictwo w życiu społecznym jest dla osób z niepełnosprawnościami niezwykłą wartością, integruje ze społeczeństwem a także wspiera w dochodzeniu do zdrowia[279].

279 http://300gospodarka.pl/news/2020/02/27/komisja-europejska-nie-zostawia-suchej-nitki-na-naszym-systemie-opieki-spolecznej-polska-nie-ma-zadnej-strategii/

2. **Elementem systemu traktującego osoby z niepełnosprawnościami jako podmiotu polityki jest prawo inicjowania przez nie zmian i poprawiania sytuacji.**

Osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć prawo do zgłaszania indywidualnych skarg do Komitetu ONZ ds. Osób z Niepełnosprawnościami. Dlatego potrzebna jest ratyfikacja protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

Obecnie Polska jest zobowiązana do tworzenia warunków wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, także z uwagi na bycie stroną Konwencji ONZ. Dostaje dzięki temu z ONZ podpowiedzi i analizy polityk społecznych wraz z rekomendacjami. Ale przez to, że Polska nie podpisała protokołu fakultatywnego, osoby z niepełnosprawnościami nie mogą same zgłaszać do Komitetu skarg, a bez tego system wsparcia ONZ nie działa tak, jakby mógł. Rzecznik wielokrotnie apelował do Prezesa Rady Ministrów o podpisanie i ratyfikację protokołu fakultatywnego.

3. **Trzeba zlikwidować instytucję ubezwłasnowolnienia i zastąpić ją systemem wsparcia w podejmowaniu decyzji.**

(Była o tym mowa przy okazji art. 31 Konstytucji).

4. **Konieczny jest nowy, jednolity system orzekania o niepełnosprawności.**

Mamy dziś w Polsce aż sześć systemów orzekania o niepełnosprawności: cztery ustalają uprawnienia do świadczeń rentowych (w ramach ZUS, KRUS, MSWIA i MON), piąty – ustala stopień niepełnosprawności, a szósty – jest stosowany do oceny specjalnych potrzeb edukacyjnych.

Przepisy są sprzeczne, dezorientują osoby z niepełnosprawnościami i utrudniają im korzystanie ze swoich praw.

Fundamentalny problem polega na tym, że cały ten chaotyczny system nie jest nastawiony na wsparcie człowieka w samodzielnym życiu. Nie koncentruje się na mocnych stronach i określeniu potrzebnego wsparcia, ale na deficytach, na „niesamodzielności" i „niezdolności do pracy". Rzecznik od lat wskazuje na obowiązek zmiany perspektywy wynikający z Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami.

W ostatnich latach trwały nad tym prace rządowe. Na razie nie wygląda to dobrze: nowoprojektowany system może pogłębiać problem braku autonomii, bo planuje się w nim „orzekanie o niesamodzielności", a nie orzekanie o wsparciu.

5. **Musimy wspierać osoby z niepełnosprawnościami w miejscu zamieszkania – deinstytucjonalizować opiekę – tak samo, jak w przypadku seniorów.**

Chodzi o odejście od opieki w dużych instytucjach na rzecz wsparcia w środowisku lokalnym – w miejscu zamieszkania. Realne wsparcie osób z niepełnosprawnością możliwe jest dzięki rozwojowi usług społecznych oraz niewielkich placówek, w tym świetlic środowiskowych, domów dziennego pobytu, mieszkań chronionych itp. W znaczącym stopniu pomogłoby to w uniezależnieniu się części osób z niepełnosprawnościami od stałej opieki rodziny, a bliskim zapewniło możliwość regeneracji i odpoczynku *(patrz – rozmowa z Henryką Sokołowską przy art. 32 Konstytucji)*.

Narzędziem ku temu mogłoby być przyjęcie Narodowego Programu Deinstytucjonalizacji. Na brak strategii i planu działań oraz ukierunkowanego finansowania procesu deinstytucjonalizacji zwracał Polsce uwagę także Komitet ONZ do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami.

6. **Osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć wsparcie asystenta osobistego.**

Obowiązek zapewnienia usług asystenta osobistego wynika wprost z Konwencji ONZ. Z założenia nie jest to forma pomocy o charakterze socjalnym, ale instrument pozwalający na przeciwdziałanie dyskryminacji i wykluczeniu społecznemu osób z niepełnosprawnościami. Obecnie usługi asystenta osobistego oferowane są niemal wyłącznie przez organizacje pozarządowe finansowane z ograniczonych czasowo grantów i funduszy unijnych.

7. **Osoby z niepełnosprawnościami muszą mieć realny dostęp do lekarzy specjalistów, nowoczesnych form leczenia i rehabilitacji.**

Mimo korzystnych rozwiązań ustawowych dostęp do leczenia jest często utrudniony. Problemem jest dotarcie do placówki medycznej, bariery architektoniczne, infrastrukturalne i komunikacyjne, zbyt mało pieniędzy na leczenie, a także niewystarczające przygotowanie personelu medycznego do pracy z pacjentem z niepełnosprawnością.

8. **Bardzo ważne jest zapewnienie realnego dostępu do edukacji.**

Dziecko z niepełnosprawnością ma prawo do nauki w najbliższej szkole – z rodzeństwem i kolegami. Tymczasem u nas dzieci ze szczególnymi potrzebami często trafiają się do szkół specjalnych. Edukacja włączająca nie jest możliwa, jeśli szkoła nie ma odpowiedniego wsparcia. Znów brakuje kompleksowych strategii włączania dzieci z niepełnosprawnościami w pracę szkoły (chodzi tu także o podnoszenie kompetencji dyrektorów czy udzielanie pomocy nauczycielom i przygotowanie całego środowiska szkolnego do edukacji włączającej).

9. **Musimy wprowadzić prawo zakazujące dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami.**

Ustawa o równym traktowaniu zakazuje dziś tylko dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność na rynku pracy. Powinna objąć też dostęp do usług, w tym usług mieszkaniowych, opieki zdrowotnej, a także oświaty i szkolnictwa wyższego oraz zapewnić zabezpieczenie społeczne. Trzeba dać możliwości dochodzenia zadośćuczynienia pieniężnego także za krzywdy o charakterze moralnym oraz naruszenie godności osoby z niepełnosprawnością.

10. **Ważne jest również, aby kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnościami miały jak najszerszy dostęp do pomocy w podejmowaniu decyzji życiowych i nie były poddawane sterylizacji bez pełnej, swobodnej i świadomej zgody.**

Ponadto kobiety z niepełnosprawnościami, zwłaszcza mieszkanki wsi i małych miast, są bardziej narażone na przemoc. Należy wprowadzić program przeciwdziałania przemocy w rodzinie, uwzględniając potrzeby kobiet z niepełnosprawnościami.

11. **Należy zagwarantować osobom z niepełnosprawnościami pełen dostęp do sądu.**

Istotnym elementem ograniczającym dostęp do wymiaru sprawiedliwości są regulacje odnoszące się do zdolności procesowej. Osoby ubezwłasnowolnione, co do zasady nie mają zdolności procesowej, czyli nie mogą wytaczać powództwa, składać skarg, a także składać wniosków i oświadczeń. Zarówno w postępowaniu cywilnym, jak i karnym zdarza się też dziś, że osoby głuche, niewidome lub z zaburzeniami mowy są traktowane jako takie, które nie mogą być świadkami.

12. **Osoby z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną powinny mieć prawo zawierać małżeństwo.**

13. **Osoby z niepełnosprawnością oraz ich rodzice i opiekunowie mają prawo do adekwatnego wsparcia materialnego i równego traktowania.**

Osoby wspierające swoich bliskich z niepełnosprawnościami mogą obecnie pobierać jedno z dwóch świadczeń:

- 1830 zł świadczenia pielęgnacyjnego (przysługuje osobom, które rezygnują z pracy, żeby opiekować się osobą, której niepełnosprawność stwierdzono w dzieciństwie)
- 620 zł zasiłku opiekuńczego (dla tych, którzy nie mogą pracować, bo opiekują się osobami, które utraciły sprawność już jako dorośli, np. starszymi rodzicami, pod warunkiem, że dochód w rodzinie nie przekracza 764 zł na osobę).

Jak widać, wysokość wsparcia dla opiekuna zależy od tego, kiedy u podopiecznego stwierdzono niepełnosprawność. Zróżnicowanie to Trybunał Konstytucyjny uznał w 2014 r. za niekonstytucyjne[280]. Wyrok do tej pory nie został wykonany przez rząd i Sejm.

Problem z zasiłkami i świadczeniami dla opiekunów wziął się z „akcyjnego" rozwiązywania poważnych problemów społecznych. Na początku świadczenie i zasiłek były podobnej wysokości. Ale po proteście rodziców dzieci z niepełnosprawnościami w 2014 r. rząd podniósł wysokość świadczenia pielęgnacyjnego. To dlatego dziś opiekun dziecka dostaje pomoc trzykrotnie wyższą niż opiekun seniora z niepełnosprawnością.

ZASIŁEK 620 ZŁ CZY ŚWIADCZENIE 1830 ZŁ?

Od momentu orzeczenia TK, choć przepisów ustawy nadal nie zmieniono, sądy administracyjne coraz częściej orzekają na korzyść opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami: przyznają im prawo do świadczenia.

Kolejnym problemem do rozstrzygnięcia okazało się jednak to, czy jeśli ktoś ma już zasiłek, to może zamienić je na korzystniejsze świadczenie. Pomoc społeczna długo uważała, że zasada, iż nie można kumulować świadczeń, wyklucza wybór: jeśli masz zasiłek, nie masz prawa do świadczenia. RPO wsparł jednak kilka rodzin przed sądami administracyjnymi i zaczęła się kształtować linia orzecznicza korzystna dla opiekunów: mają prawo zrzec się zasiłku po to, by dostać świadczenie. Niestety, nadal muszą się o to ubiegać przed sądami, bo prawo jest niejasne.

Kolejny problem dotyka rodziców, którzy przeszli na wcześniejsze emerytury ze względu na konieczność stałej opieki nad dzieckiem z niepełnosprawnościami – tzw. emerytury EWK też okazały się niższe od świadczeń. Matki – bo to one głównie przechodziły na wcześniejszą emeryturę – nie mają wsparcia państwa. Złożyły petycję do Senatu w ubiegłej kadencji, ale senatorowie przegłosowali, że nie będą się nią zajmować.

14. Więźniowie z niepełnosprawnościami, tak jak już pisaliśmy przy okazji art. 41 Konstytucji, powinni mieć dostęp do wysokiej jakości opieki zdrowotnej.

280 Sygnatura K 38/13

Odrobina może zmienić bardzo wiele

Marlena Kornaś, kierowniczka Ośrodka Pomocy Społecznej w Krapkowicach. Rozmowa w dwóch odcinkach – przed i w czasie koronawirusa.

Jeżdżąc po Polsce, dzieliliśmy się wiedzą o dobrych praktykach i promowaliśmy „System wsparcia osób starszych w miejscu zamieszkania". To też był element naszych spotkań regionalnych. Z panią Marleną Kornaś spotkaliśmy się w Krapkowicach w lutym 2017 r. Powiedziała nam wtedy coś, czego nigdy wcześniej nie słyszeliśmy: jako kierowniczka ośrodka pomocy społecznej odwiedza osoby skierowane przez nią do DPS. Żeby sprawdzić, czy niczego nie potrzebują.

Okazało się, że w Krapkowicach powstał model pomocy nakierowany na rzeczywiste potrzeby mieszkańców – a nie na realizację „obowiązków".

Zanim uderzył koronawirus, 5 marca 2020 r.

Marlena Kornaś: – Jak człowiek robi to, za co mu płacą, to dobrze. Ale jak zrobi odrobinę więcej, to może zmienić czyjeś życie na lepsze. Ja to mam z doświadczenia – pracuję w Ośrodku 30 lat. Kieruję ludzi do domów pomocy.

Państwowe domy pomocy są oczywiście kontrolowane – ale raczej pod względem standardów. Nikt nie będzie pytał mieszkańców „a jak tu panu/pani jest?". Pomyślałam, że mogę to zrobić – przecież to nie jest jakaś wielka sprawa. A jeśli coś będzie nie tak, to będę mogła zmienić decyzję o skierowaniu do DPS – przecież to ja ją wydałam. I mogę sprawić, że ta osoba będzie szczęśliwsza u schyłku swoich dni i że będzie jej miło, że ktoś o niej myśli i interesuje się jej losem.

Kiedy przyjechałam do pierwszego DPS, to pani dyrektorka była zdumiona, że ktoś z pomocy społecznej w ogóle pyta się o mieszkańca. Przyjechałam niezapowiedziana, przywitałam się, ale potem

poszłam porozmawiać z naszą podopieczną. Po prostu w odwiedziny przyjechałam.

Mamy dziś w domach pomocy 54 mieszkańców. Z tego 11 osób bez rodziny – ich nikt nie odwiedzi. Jak mnie przyjmują? Życzliwie. Cieszą się. Mamy taką sytuację, że nasz podopieczny dzwoni z DPS i mówi, że jest dobrze.

– Zajęliście się też Państwo w Krapkowicach usługami rehabilitacyjnymi w domu u podopiecznych, bo wyszło Wam, że to się bardziej opłaca, niż rehabilitacja w przychodni.

– To nie tyle o to chodzi, że się opłaca, ale o to, że sensowne zorganizowanie pomocy nie jest wcale takie drogie. Mamy w gminie 200 podopiecznych, którym potrzebne są usługi opiekuńcze – pomoc w zakupach, w gotowaniu, w higienie. To jest zadanie własne gminy i nie ma o czym dyskutować, tylko robić. Przy czym rzeczywiście taka pomoc jest tańsza, niż skierowanie człowieka do DPS. Bo jedna opiekunka może pomóc kilku osobom. Ale ważniejsze jest co innego – to, że człowiek mieszka w swoim domu. Ma sąsiadów, swojego księdza, jest u siebie – tak jest naprawdę lepiej.

Jeśli jednak trafi się poważniejsza choroba, operacja, udar, to taka osoba naprawdę ma problem. Nawet jak się jej uda dostać na rehabilitację w szpitalu czy ośrodku zdrowia – to jak tam dojedzie? Jak wyjdzie sama z domu?

Stąd pomysł, żeby zatrudnić w gminie rehabilitantów, którzy przyjdą do domu, pomogą. Po pewnym czasie taka osoba, nawet jeśli nie wróci do pełnej sprawności, to będzie mogła coś zrobić wokół siebie. I nadal mieszkać u siebie – a nie w DPS.

Burmistrz to zrozumiał. Dostaliśmy pieniądze na etat, potem półtora. Teraz mamy trzy. Jeśli przychodzi nowe zlecenie, to dzielimy się zadaniami – tu i tam się ujmie po pół godziny i już jest czas dla kolejnej osoby. To nie jest takie wielkie obciążenie dla gminy. A też dla ludzi ulga – bo nasze usługi kosztują 10-20 zł za godzinę, a jak ktoś nie może zapłacić nawet tego – to możemy taką osobę zwolnić z odpłatności.

Największym problemem jest teraz brak chętnych opiekunek do pracy. Starsze przechodzą na emeryturę, młodych nie ma. W poprzednich latach o pracę ubiegało się po kilkanaście osób. Teraz, przy tych świadczeniach społecznych, jakie są, to się po prostu nie opłaca. Bo to mało płatna i ciężka praca.

My zatrudniamy opiekunki, nie zlecamy tego na zewnątrz. Zatrudniamy na umowy o pracę, osoby z kwalifikacjami, określonymi predyspozycjami, zwłaszcza z empatią. Źle się dzieje, gdy usługi świadczą przypadkowe osoby zatrudniane na umowach śmieciowych przez firmy bez doświadczenia w tym sektorze.

– Wsparcie na miejscu, to także wsparcie dla rodziny?

– Tak, na ogół jest tak, że opiekunka przychodzi przed południem, kiedy rodzina jest w pracy. A wieczorami i w święta to rodzina się już zajmuje. Jeśli ktoś jest samotny, to jest trudniej – bo musimy wtedy znajdować dodatkową pomoc. Ale opiekunka jest najbliższą osobą dla podopiecznego, dlatego jak jedzie z mężem w niedzielę do kościoła, to i jego zabierze po drodze.

Dysponujemy też samochodem – busem do przewozu osób z niepełnosprawnościami. Ale jeśli nasz podopieczny ma jechać na badanie czy zabieg do szpitala, to go użyczamy. Opiekunka zgłasza zapotrzebowanie, kierowca wypisuje kartę i ja zatwierdzam. Tyle wystarcza. I nie jest

Zaczynam małymi krokami – pół etatu, jakieś pomieszczenie na działalność, a jak się sprawdzi, to nic, tylko realizować.

to odpłatne. No bo przecież osoba na wózku nie wsiądzie do autobusu, a już jak ktoś do innego miasta ma jechać do szpitala, to tym bardziej nie ma jak tam dotrzeć.

To bardzo pozytywnie wpływa na ludzi, że taką formę pomocy dostają.

Mamy magazyn odzieży – bo jak zobaczyłam te kontenery PCK, z których się ubrania wysypują, to pomyślałam: przecież my mamy potrzebujących. Wystarczy małe pomieszczenie, dwie emerytki zatrudnione po dwie godziny w tygodniu i mogą wydawać odzież. Dzięki temu nasi mieszkańcy pomagają naszym mieszkańcom. A jak w sąsiedniej gminie kilkanaście osób straciło wszystko w pożarze, to od razu mogliśmy ich wesprzeć. Cały samochód przekazaliśmy potrzebującym.

To jest takie nieskomplikowane. Generalnie zastanawiamy się, co jest ludziom potrzebne, albo słuchamy tego, co sami proponują. Zaczynam zawsze nowe pomysły małymi krokami – pół etatu, jakieś pomieszczenie na działalność, a jak się sprawdzi, to nic, tylko realizować. .

Krapkowice i koronawirus. Druga rozmowa z Marleną Kornaś, 21 kwietnia 2020 r.

– Jak pracujecie w czasach epidemii?

– Może to zabrzmi niepopularnie, ale nie narzekamy. To nasza praca. Wprowadziłam kilka zmian, żeby Ośrodek realizował swoje stałe zadania, a jednocześnie udzielał wsparcia w związku z pandemią.

Dostajemy co kilka dni z sanepidu wykazy osób skierowanych do kwarantanny domowej. Większość to powracający z zagranicy. Policjanci kontrolujący przestrzegania kwarantanny przekazują nam informacje o potrzebach, a my się już kontaktujemy, ustalając już szczegóły. Wytyczne wskazują, by zaopatrywać w żywność osoby w kwarantannie o najniższych dochodach. Dostarczamy im paczki z żywnością pod drzwi, a pracownicy są wyposażeni w środki ochrony osobistej.

Żywność mamy dzięki współpracy z Krapkowickim Centrum Dobroczynności. W marcu otrzymaliśmy produkty żywnościowe Opolskiego Banku Żywności – dzięki temu możemy dostarczyć najbardziej potrzebującym podstawowe produkty.

Burmistrz zorganizował akcję „Maseczka dla każdego" – gmina kupiła materiały. Maseczki wydawane są po obu stronach Odry, żeby ludziom było łatwiej: w bibliotece i domu kultury. Można je pobrać codziennie, dzięki czemu nie ma kolejek.

Uruchomiliśmy telefoniczne poradnictwo prawne i psychologiczne – ważne jest to, żeby ograniczać kontakty osobiste, ale nadal pomagać.

Natomiast dużym problem, z którym staramy się zmierzyć, jest wzrastająca liczba przypadków przemocy domowej. Pracownicy Ośrodka Pomocy dostali polecenie, aby teraz kontaktować się jeszcze częściej z rodzinami, gdzie zostały założone niebieskie karty.

Jeśli chodzi o Dział Usług Opiekuńczych, to opiekunki nadal pomagają naszym chorym z tym, że w środkach ochrony osobistej.

Ośrodek Pomocy ma stołówkę, co w obecnej sytuacji okazało się bardzo

przydatne. Wszystkie posiłki wydajemy na wynos w jednorazowych opakowaniach, które zamówiliśmy w związku z pandemią. Osobom chorym i z niepełnosprawnościami dowozimy posiłki do domów. Każdego dnia z takich posiłków korzysta 130 osób.

Świadczenia wypłacamy na bieżąco. Nie mamy zaległości.

– A co z osobami samotnymi, z seniorami, którzy nie korzystali z pomocy społecznej? Nawet jeśli nie są w kwarantannie, to mogą potrzebować pomocy?

– Od razu w marcu powiadomiliśmy wszystkich, że nasi pracownicy będą robić zakupy. Umieściliśmy taką informację na stronie internetowej Ośrodka na stronie gminy oraz w Informatorze Samorządowym Krapkowice-Gogolin, który jest nieodpłatny i dostarczany jest pod drzwi wszystkich mieszkańców. Pomoc jest dla każdego seniora, niezależnie od dochodów. Mamy wolontariuszy, na razie jednak tych zgłoszeń nie ma tak wiele, więc zakupy robią i dostarczają nasi pracownicy.

Codziennie przez okno Ośrodka widzę seniorów samodzielnie robiących zakupy. Oni chcą wyjść z domu. Tu chodzi o coś ważniejszego: potrzeba kontaktu społecznego jest u seniorów wyższa niż obawa o własne bezpieczeństwo czy strach przed zarażeniem się.

– Jaka jest sytuacja w DPS u Państwa?

– Nasze domy są niewielkimi placówkami, na 20-40 osób góra. Pomimo wielu trudności funkcjonują. Jedna z dyrektorek powiedziała mi „radzimy sobie". Niestety widzimy i słyszymy w jak trudnej sytuacji są domy pomocy społecznej. Na pewno wymaga to zmian w systemie pomocy społecznej.

– RPO doprowadził do uruchomienia pomocy koordynującej potrzeby DPS z darczyńcami. Proszę to przekazać w razie potrzeby.

– Tak, oczywiście.

My teraz musimy myśleć i przygotować się na przyszłość. Jak ludzie stracą pracę, to po skończeniu zasiłku dla bezrobotnych część może wpaść w system pomocy społecznej. Jeśli ktoś straci mieszkanie, to komornik skieruje taką osobę do nas, żeby zapewnić jej schronienie. Więcej osób będzie potrzebowało podstawowego wsparcia. Jest to ten czarny scenariusz. Niestety, taki też muszę brać pod uwagę.

ART. 70

Prawo do nauki

Konstytucja nie mówi tylko o szkole, ale o uczeniu się i zdobywaniu wiedzy. Trzy pierwsze ustępy tego artykułu dotyczą edukacji szkolnej, a pozostałe – całej edukacji i edukacji wyższej.

1. Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18. roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.

2. Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.

3. 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.

NIERÓWNE PRAWO DO NAUKI PRZEZ KOMPUTER

W czasie epidemii szkoła przeżyła gigantyczny wstrząs – w połowie marca 2020 r. władze ogłosiły przejście na edukację zdalną. Na rodziców spadło pomaganie dzieciom w nauce. Matury, po wielu tygodniach niepewności, zostały przełożone na czerwiec. Nauczyciele najpierw dzielili się w sieci pomysłami na twórcze nauczanie, potem zaś – frustracją z powodu obowiązku realizowania sztywnych podstaw programowych. Okazało się, że w taki sposób nie da się zapewnić prawa do nauki dla każdego. Z częścią uczniów szkoły straciły kontakt już w momencie, kiedy zawieszono szkolne zajęcia. Ani oni, ani ich rodzice nie odbierali telefonów i nie uczestniczyli w zdalnych lekcjach.

Niektóre szkoły i rodziny, w których dzieci mogą liczyć na wsparcie rodziców w edukacji, radziły sobie. Gorzej było tam, gdzie nie było doświadczenia pracy w domu. Problemem był też brakujący sprzęt, w końcu nie wszędzie każdy domownik ma własny komputer. Nie do każdego miejsca w Polsce dociera też odpowiednio szybki internet[281].

Z ankiety portalu LIBRUS Rodzina przeprowadzonej w kwietniu 2020 r. wynikało, że 30% rodziców nie jest w stanie zapewnić każdemu dziecku w domu urządzenia do nauki online. Według 4% rodziców kształcenie na odległość nie jest realizowane w szkołach, do których chodzą ich dzieci. 9% rodziców twierdziło, że nauczanie zdalne obejmuje mniej niż połowę przedmiotów.

281 https://oko.press/od-srody-zdalne-lekcje-nauczyciele-to-fikcja-rodzice-mamy-zrezygnowac-z-pracy/

Duża część edukacji obywała się więc jedynie na zasadzie zlecania zadań do wykonania przez dziecko. Taka sytuacja obciąża dodatkowo rodziców, którzy – szczególnie mając kilkoro dzieci – nie zawsze są w stanie sprostać nowym wymaganiom.

21% rodziców uczniów z klas IV-VI twierdziło, że spędza pięć lub więcej godzin dziennie, pomagając dziecku w nauce. Jedynie 14% dzieci nie wymagało wsparcia rodziców, zaś 34% uczniów zgłasza trudność w samodzielnej pracy. Dla 18% uczniów ograniczeniem jest brak sprzętu.

TVP próbowała zaradzić temu problemowi, organizując pośpiesznie lekcje w telewizji. Postawiono nauczycielki przed tablicami i bez przygotowania kazano im tłumaczyć wszystko przed kamerą, tak jakby stały przed grupą uczniów. Projekt się nie udał.

TRADYCYJNA SZKOŁA UCZY, ŻE TEN, KTO MA WŁADZĘ, MA RACJĘ

Jak to skomentowała pewna nauczycielka, szkoła pokazana w TVP nie była szkołą, „o jakiej marzyliśmy, pełną interakcji, krytycznych narzędzi, współpracy, fermentu, pytań, na które nikt nie ma jednoznacznych odpowiedzi. (...) To, drodzy czytelnicy, szkoła wyjęta z głów ludzi, którzy nami rządzą. Tak właśnie ją widzą. Tablica, kreda, jednostronny przekaz, błędy, które nie są błędami – ten który mówi zasadniczo się nie myli”[282].

Zdalne nauczanie traktowane poważnie wymagałoby zmiany relacji, a nie realizowania programu – tak samo, tylko troszkę innymi metodami. Tradycyjna szkoła, traktowana jako sposób na przekazanie wiedzy, a nie współkształtowanie umiejętności i postaw, sama stanęła przed zadaniem, którego po prostu nie umiała „odrobić”.

Edukacja zdalna pokazała wyraźniej, jak ważne w nauczaniu są relacje nauczyciel uczeń i między uczniami. Gdyby świadomość wagi tych relacji pozostała w szkołach, byłoby bardzo dobrze.

prof. Jacek Pyżalski, pedagog specjalny z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu[283].

282 Justyna Drath, 2 kwietnia 2020 r., https://oko.press/upiorna-groteska-lekcji-z-tvp-tak-wladza-widzi-szkole-i-nauczycieli/

283 Wywiad dla Dziennika Gazety Prawnej z 3 czerwca 2020 r., https://edukacja.dziennik.pl/aktualnosci/artykuly/7727346,edukacja-nauczanie-zdalne-koronawirus-pandemia-szkola-relacja-nauczyciel-uczen.html. Pod redakcją prof. Pyżalskiego powstała praca *Edukacja w czasach pandemii wirusa COVID-19. Z dystansem o tym, co robimy obecnie jako nauczyciele*, dostępna pod adresem zdalnie.edu-akcja.pl

Tymczasem uczniowie wciąż odczuwali skutki reformy systemu edukacji, która zmiotła gimnazja i doprowadziła do przepełnienia podstawówek i liceów. Zmieniła też i rozbudowała zestaw informacji, które w ramach podstawy programowej uczeń ma opanować. Rok wcześniej przez kraj przetoczył się strajk nauczycieli – władze złamały go, bo udało im się zmobilizować społeczną niechęć wobec nauczycieli (dzieci w czasie strajku nie miały zajęć i opieki – nikt wtedy nie wiedział, że powtórka za rok będzie dużo trudniejsza). Strajk zaś był skutkiem gigantycznej zmiany w organizacji nauczania, wprowadzonej bez oglądania się na uwagi i ostrzeżenia pedagogów, rodziców, a też samych uczniów.

REFORMA: JEDNA HISTORIA W PORZĄDKU CHRONOLOGICZNYM

Polskie szkoły zostały w ostatnim pięcioleciu gruntownie przeorganizowane. I była to kolejna wielka reforma w ciągu ostatnich lat. Tym razem przyświecała jej idea odwrotu od kopiowania rozwiązań zachodnich i lepsze przygotowanie uczniów do życia w narodowej wspólnocie.

Absolwenci polskiej szkoły powinni posiadać wspólny zasób wiedzy, znajomość wspólnych symboli, odwołań, wyobrażeń, stanowiących o polskiej tożsamości i formujących doświadczenie naszego narodu. Stąd przywrócone zostanie odpowiednia ranga nauczania literatury i historii, jedno i drugie w porządku chronologicznym. Wykształcenie ogólne w zakresie humanistyki musi obejmować znajomość podstawowych dzieł literatury i dobrą znajomość dziejów. Prowadzone do tej pory nauczanie sfragmentaryzowane doprowadziło do odpowiedniego sfragmentaryzowania umysłów młodych ludzi, a tym samym sfragmentaryzowanie ich obrazu świata.

Program Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r.[284].

SZKOŁA DLA JANKA MUZYKANTA

Mimo kolejnych zmian dostęp do edukacji nie jest równy. Mimo jasnego wskazania Konstytucji i mimo, że „przerabialiśmy" w szkole ten sam zestaw lektur z „Jankiem Muzykantem" na czele, nie nauczyliśmy się myśleć o edukacji jako o obowiązku wobec dzieci w najtrudniejszej sytuacji. Nie zauważamy, że nauka nie dla każdego jest bezpłatna, zwłaszcza, gdy koszty dojazdu do szkoły rosną razem z kosztem korepetycji, a dziecko wychowywane w domu bez książek nadal ma mniejsze szanse.

284 http://pis.org.pl/document/archive/download/128

Edukacja szkolna zaczyna się teraz w wieku siedmiu lat, obowiązkowa edukacja przedszkolna – w wieku lat sześciu. Cofnięcie zmiany z 2014 r., kiedy do szkoły szły już sześciolatki, było odpowiedzią na głos zaniepokojonych rodziców. Bali się oni, że szkoły nie są odpowiednio przygotowane na przyjęcie tak małych dzieci. Ich protest został usłyszany. Niestety, w debacie słabo wybrzmiały argumenty wypowiadane w imieniu dzieci słabiej zaopiekowanych, które zostały w domach o rok dłużej – bez dostępu do programów edukacyjnych.

KONIEC GIMNAZJÓW, KUMULACJA ROCZNIKÓW

Mimo uwag i protestów, gimnazja zostały zlikwidowane, szkoły podstawowe są ponownie ośmioletnie, a szkoły ponadpodstawowe – czteroletnie. Programy zostały pospiesznie zmienione, więc bezpłatne podręczniki przygotowane przed 2015 r. (a dostosowane także do potrzeb dzieci z niepełnosprawnościami) stały się bezużyteczne. Jednak w 2019 r. rodziny dostały dodatkowe wsparcie na podręczniki – 300 zł wyprawki.

Ponieważ w 2019 r. naukę w szkołach ponadpodstawowych zaczęli zarówno absolwenci gimnazjum jak i ośmioklasowej podstawówki, doszło do kumulacji roczników: te dzieci do końca edukacji będą miały trudniej. W 2019 r. wielu uczniów nie dostało się do wymarzonych szkół (ponieważ chętnych było dwa razy tyle, szkoły podniosły poprzeczkę i nie wystarczały wyniki na świadectwie, które pozwalały na przyjęcie w latach poprzednich). Także pobyt ucznia w mieście stał się droższy, bo miejsc w bursach nie przybyło.

KRÓTSZY O ROK BEZPŁATNY DOJAZD DO SZKOŁY

Powrót od ośmioklasowej szkoły podstawowej to także skrócenie o rok bezpłatnego dowozu do szkoły. Do gimnazjów dowoziły gimbusy, a szkoła ponadgimnazjalna trwała trzy lata. Teraz trzeba sobie zorganizować dojazd przez cztery lata. Młodzi ludzie mówili RPO na spotkaniach odbywających się daleko od wielkich miast, że wybór szkoły uzależniają od połączeń komunikacyjnych. Czasem trzeba iść do technikum, bo do miasta z technikum jeździ autobus, a do liceum jest 30 km na piechotę.

OBYWATELE O EDUKACJI

Dziś gimnazjów już nie ma, a społeczność szkolna dostosowuje się do nowej sytuacji. Bardzo głęboką jej diagnozę zawdzięczamy Naradom Obywatelskim o Edukacji (NOE), które odbyły się w całej Polsce w 2019 r. W 160 miejscowościach spotkali się nauczyciele, rodzice, eksperci, działacze społeczni. Oczywiste dla nich było, że powodem strajku był nie tylko konflikt płacowy[285], ale przede wszystkim bezradność nauczycieli wobec sytuacji w szkole. Efektem wspólnych prac było 4,5 tys. uwag i propozycji[286].

Obywatele widzieli zadania edukacji inaczej niż politycy zarządzający dziś edukacją: wskazywali, że szkoła nie realizuje swoich podstawowych zadań:

285 To przepisy o sporach zbiorowych siłą rzeczy wymuszają koncentrowanie uwagi wokół postulatów dotyczących warunków pracy

286 https://www.naradaobywatelska.pl/

kształtowania postaw oraz kształcenia umiejętności. Przeładowana i sztywna podstawa programowa – zmora obecnej szkoły – nie pozostawia miejsca na przygotowanie do odpowiedzialnego i dorosłego życia. Mówili: szkoła powinna przygotować ucznia na nieustanne zmiany (zmiana otoczenia, nowej grupy społecznej, zmiany zawodu, pracy, szybko zmieniającego się świata). Powinna pomóc młodym ludziom w budowaniu pewności siebie, umiejętności dokonywania wyborów – w tym stawiania celów życiowych „niezależnych od woli innych".

Szkoła powinna przygotowywać do bycia świadomym i SZCZĘŚLIWYM człowiekiem, który umie akceptować siebie i radzić sobie z emocjami.

Narady Obywatelskie o Edukacji

Jednym z głównych postulatów uczestników narad było to, by szkoła kształtowała kompetencje miękkie uczniów, dzięki którym można korzystać z wiedzy teoretycznej (to m.in. umiejętność kreatywnego myślenia, filtrowania informacji, samodzielnego uczenia się), i dzięki którym można pomyślnie funkcjonować w świecie (zarządzanie czasem, komunikatywność, umiejętność współpracy, radzenie sobie z emocjami, odporność na stres).

Także III Kongres Praw Obywatelskich zarysował w grudniu 2019 r. ramy, w jakich powinna odbywać się dyskusja o prawie do nauki i o sensie tego konstytucyjnego zobowiązania państwa: prawa człowieka, dramat uchodźców, uzależnienia, efektywność drzew w oczyszczaniu powietrza...jak przekazywać tę wiedzę, żeby było to nie tylko zrozumiałe i ciekawe, ale też pobudzało młodych ludzi do działania? – Powinniśmy zmierzać w stronę edukacji z użyciem performatywnych środków wyrazu: gier wideo i internetowych, 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 – mówili uczestnicy Kongresu.

Co się udało?

1. **Postulaty wypracowane w toku oddolnych debat są wielkim dorobkiem społeczeństwa obywatelskiego i tym bardziej powinno cieszyć, że rodzice, nauczyciele i uczniowie próbują je w różnych miejscach w Polsce wcielać w życie.**

Przykładem jest chociażby wspierana przez RPO akcja #ZadaNIEdomowe, w ramach której społeczności szkolne rozmawiają o tym, jak ma wyglądać

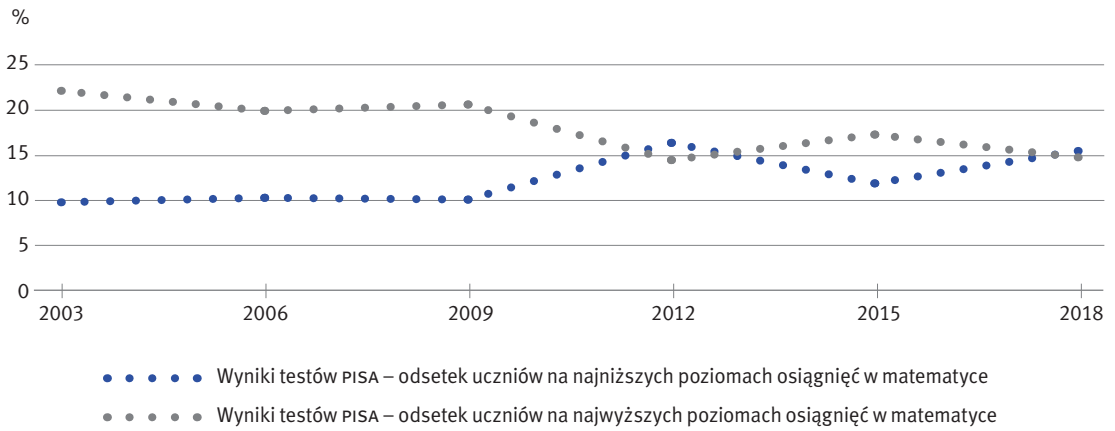
sensowna, twórcza, inspirująca praca domowa[287]. Kolejne prace zawiesił niestety koronawirus.

Ten obywatelski wkład może być wykorzystany do rozmowy, w jaki sposób zapewnić każdemu prawo do nauki, i to nauki bezpłatnej. Zwłaszcza że większość obaw dotyczących ostatniej reformy sprawdziła się: w szkołach brakowało miejsc, dzieci uczyły się na dwie zmiany, na korytarzach panował ścisk, nauczyciele stracili minimalną pewność zatrudnienia – są miejsca, gdzie nauczycieli brakuje, inni nie mają jak dozbierać do pensum, nie było miejsc w bursach, programy są tak przeładowane, że kolejną barierą w dostępie do edukacji jest to, czy rodziców stać na korepetycje.

Obywatele mieli rację.

2. **Polscy uczniowie mieli bardzo dobre osiągnięcia w rankingach międzynarodowych. Najlepszym przykładem ranking PISA.**

MATEMATYKA W SZKOLE



Zamykające się nożyce, czyli uczniowie najlepsi i najgorsi z matematyki w ogólnej liczbie uczniów. Dane GUS w serwisie STRATEG. Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (Programme for International Student Assessment – PISA) w skali międzynarodowej sprawdza umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy nabytej w szkole i poza szkołą. Badanie realizowane jest co trzy lata począwszy od 2000 r. Testy PISA różnią się od typowych zadań szkolnych, a na podstawie otrzymanych wyników szacuje się poziom umiejętności ucznia. Najlepsi osiągają poziom 5 lub 6, natomiast wyniki poniżej poziomu 2 – minimalnego poziomu kompetencji – wskazują na jedynie bardzo podstawowe umiejętności, co oznacza ryzyko nieradzenia sobie na drodze edukacji i w życiu dorosłym [288].

287 https://obywateledlaedukacji.org/zadaniedomowe/

288 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/8

3. **Wielki oddolny wysiłek sprawił, że udało się zorganizować zdalne lekcje, zapewnić sprzęt dzieciom (dzięki zbiórkom komputerów) i wypracować zasady pracy.**

   W niezwykle trudnych warunkach polska szkoła podjęła pracę.

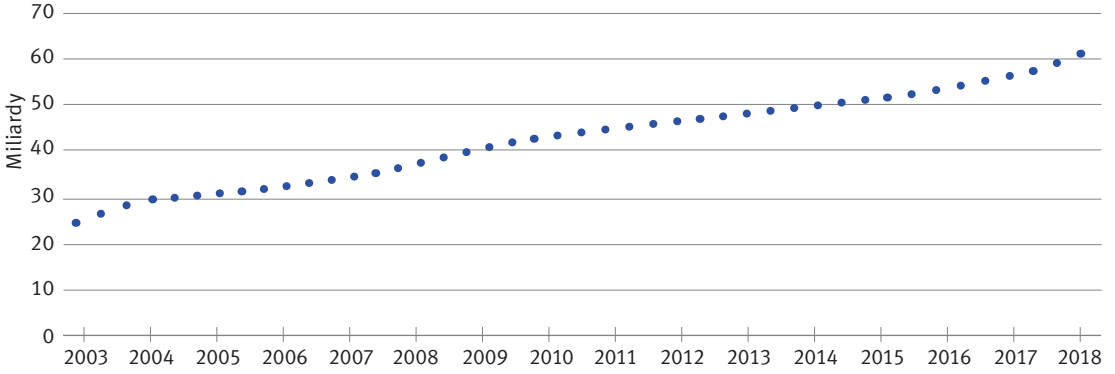
4. **Wspólnym osiągnięciem społeczeństwa obywatelskiego była edukacja o prawie i Konstytucji – dzięki Tygodniom Konstytucyjnym, w czasie których prawnicy prowadzili lekcje o tym, czym jest ustawa zasadnicza – na konkretnych przykładach, w rozmowie z uczniami.**

Co jest do zrobienia?

1. **Trzeba wyrównać szanse w dostępie do nauki.**

   Już przed kryzysem samorządy regionów mniej zamożnych nie były w stanie wspierać szkół i dokładać do subwencji oświatowej, jaka przychodzi z budżetu centralnego[289]. Co innego duże i zamożne miasta, gdzie nie tylko dojazd do szkoły jest łatwy, ale więcej jest różnorodnych i ciekawych zajęć, łatwiej o dostęp do kultury, łatwiej o kontakty z rówieśnikami.

WYDATKI SAMORZĄDÓW NA OŚWIATĘ



Wydatki budżetów gmin na oświatę i wychowanie. Dane GUS w serwisie STRATEG – jeden ze wskaźników pomiaru jakości edukacji[290].

289 https://samorzad.pap.pl/kategoria/edukacja/pod-sciana-subwencja-oswiatowa-na-2020-r-w-wyliczeniach-jst

290 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/8

2. **Oświaty nie można zmieniać bez debaty.**

Sposób organizacji edukacji jest zadaniem i prawem rządzących. Doświadczenie RPO każe jednak podpowiedzieć: słuchajcie ludzi, rozmawiajcie z ludźmi i nie śpieszcie się. Żadna zmiana nie powinna być wdrażana pospiesznie i bez konsultacji.

3. **Nauczycielom należy się od państwa szacunek.**

Prawo do nauki jest dziś naruszane także przez sposób, w jaki państwo potraktowało nauczycieli: i podczas wdrażania reformy i w czasie strajku nauczycielskiego. Władza nie ma do nauczycieli zaufania, chce ich kontrolować, wymusza realizację „podstaw". Nauczyciel sfrustrowany i upokorzony nie może zapewnić uczniom twórczej edukacji.

4. **O szkole i prawie do edukacji trzeba w końcu zacząć myśleć jako o prawie jednostki do rozwoju – a nie jako o potrzebach państwa do formowania obywateli.**

Pytanie o podstawę programową z historii jest ważne – ale tak samo jak pytanie o teraźniejszość: jak uczeń dotrze do szkoły, skąd weźmie książki, kto mu pomoże odrobić zadania, z jakich zajęć pozalekcyjnych będzie mógł skorzystać, czy może brać udział w zajęciach sportowych i kulturalnych.

A aby przygotować odpowiedzi na te pytania, trzeba odpowiedzieć na pierwsze i podstawowe: O KTÓREJ ODJEŻDŻA OSTATNI AUTOBUS?

Drugie pytanie musi zaś brzmieć: JAK WYGLĄDA NAUKA DZIECI ZE SPECJALNYMI POTRZEBAMI?

Wszystkie kłopoty, które dotyczą szkolnictwa powszechnego, w jeszcze większym stopniu dotykają szkoły specjalne – sztywność i nieracjonalność, ta sama podstawa programowa dla wszystkich (głusi mają tę samą podstawę programową z muzyki, co dzieci słyszące), nieufność do nauczycieli. Do tego rodzice mają ograniczony wybór szkół – by wysłać dziecko do szkoły poza miejscem zamieszkania, trzeba wierzyć, że taka szkoła lepiej sprosta potrzebom dziecka, móc dowieźć tam dziecko i dostać skierowanie od starosty (który – mając szkołę specjalną na swoim terenie – nie musi być chętny do wydania takiej zgody).

Szanse edukacyjne dzieci z niepełnosprawnościami są też ograniczane przez stereotypy. Panuje np. dosyć powszechne przekonanie, że osoby głuche mogą wykonywać tylko prace proste – więc mogą być piekarzami, ale już nie fotografami czy prawnikami.

Musimy zadbać o KODA. Specjalne potrzeby nie wynikają tylko z niepełnosprawności. Słyszące dziecko niesłyszących rodziców (dziecko KODA, ang. *Kids/Children of Deaf Adults*) w domu często komunikuje się innym językiem niż polski. Powinno więc otrzymać szczególne wsparcie ze względu na środowisko, w którym wyrasta.

5. Pomoc należy się dzieciom z trudnych środowisk.

Chodzi m.in. o wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych, tzw. trudne dzieciaki. Często zmagają się one z konsekwencjami zaniedbania w rodzinach, gdzie alkohol i narkotyki odwracają uwagę od potrzeb dziecka. Czy MOW-y wyrównują ich szanse życiowe? Czy dają szansę na edukację (mamy np. przepis, który wychowanka kończącego lat 18 w sierpniu skazuje już na naukę „na wolności" – czyli powrót do dawnego środowiska – ale wystarczy obchodzić urodziny 1 września, by prawo do nauki w MOW przysługiwało do końca roku szkolnego).

6. Musimy zapewnić dzieciom edukację antydyskryminacyjną i edukację seksualną.

Szkoła musi w końcu dawać młodym ludziom narzędzia i umiejętności pozwalające bezpiecznie żyć w zmieniającym się świecie. Z tego powodu na wojny ideologiczne o edukację antydyskryminacyjną i seksualną trzeba patrzeć krytycznie. Państwo zamyka oczy na to, co dzieje się w internecie i co nie podlega jego wpływowi, nie widzi związku między tym, że 16-latki mogą seks uprawiać legalnie – a tym, co o nim wiedzą.

Przekonanie, że szkołę wyręczą tu rodzice, jest błędne: rodzice dorastali w świecie bez internetu, powszechnej pornografii, większość z nich w sprawy seksu wprowadzali rówieśnicy – więc dziś nie potrafią o tym rozmawiać z dziećmi.

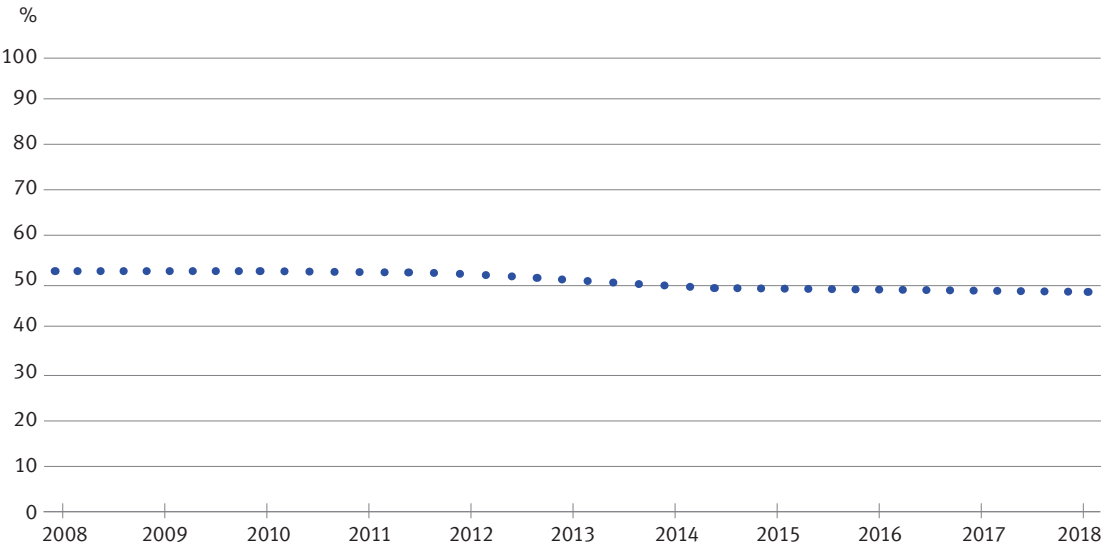
7. Edukacja wysokiej jakości dla wszystkich – także edukacja ustawiczna oraz edukacja dla osób starszych.

Powoli zaczynamy rozumieć, że edukacja nastawiona na rozwój to prawo każdej osoby niezależnie od wieku. Jednakże wymaga to również systemowego podejścia i odpowiedzi na potrzeby edukacyjne osób starszych – tymczasem z zajęć na Uniwersytetach Trzeciego Wieku korzysta 1% osób starszych. W jakiejkolwiek formie edukacji uczestniczy wg GUS około 5%. To zdecydowanie za mało.

4. 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.

5. Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.

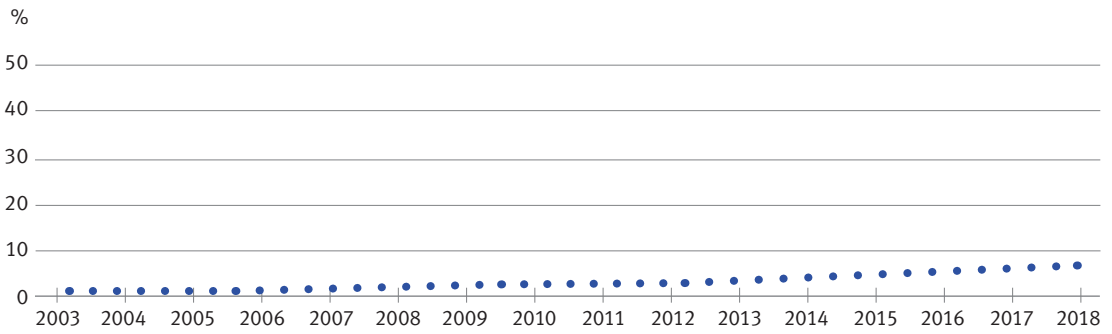
CO DRUGI MŁODY CZŁOWIEK STUDIUJE



Relacja liczby studentów do liczby wszystkich osób w wieku 19–24 lata według GUS[291].

291 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/8

STUDENCI OBCOKRAJOWCY NA POLSKICH UCZELNIACH



Odsetek studentów-cudzoziemców studiujących na polskich uczelniach. To jeden z mierników dla Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego (postulowanym poziomem w 2020 r. było 5%), GUS, serwis STRATEG[292].

Uczelnia to miejsce sporu, różnych pomysłów, ścierania się poglądów ludzi o różnych doświadczeniach. W założeniu to miejsce dla najlepszych – co oznacza też stałą konkurencję, konieczność poddawania się ocenie i brak stabilności dla kadry naukowej.

Ostatnie 30 lat to otwarcie się polskiej nauki na świat i wejście w obieg międzynarodowy. Nie zawsze jest to doświadczenie łatwe. Jednocześnie dzięki funduszom unijnym polskie uczelnie rozbudowały się i zmodernizowały, powstały nowoczesne laboratoria i placówki badawcze. Niż demograficzny (a więc spadek liczby studentów z Polski) uczelnie starały się rekompensować otwarciem na studentów z zagranicy, zwłaszcza spoza Unii Europejskiej. Polscy studenci biorą natomiast udział w międzynarodowych wymianach – dzięki Europejskiemu Systemowi Transferu Punktów mogą studiować na europejskich uczelniach, dzięki wzajemnej akceptacji zaliczeń i egzaminów przez uczestniczące w programie uczelnie.

Uczelnie zmagają się jednak z niejasnym i skomplikowanym prawem. Przepisy, które w założeniu miały premiować najlepszych, nie przynosiły zamierzonych efektów, a kadra naukowa ponosiła ogromne koszty społeczne tych zmian. Wskazywał na nie oddolny ruch Obywateli Nauki.

292 Tamże.

W „wielkiej" polityce państwa w ostatnich latach uczelnie traktowane były też instrumentalnie – np. żeby zachęcić prawników do kandydowania do przebudowanego Sądu Najwyższego, ustawa gwarantowała nowym nominatom dożywotnią pracę na uczelni (przepis z wniosku Prezydenta czeka na ocenę Trybunału Konstytucyjnego). Uczelnie stawały się też ofiarami rosnącego napięcia w kraju – jak to pokazał przypadek Uniwersytetu w Szczecinie, gdzie policja na fali wzmożonego tropienia nieprawomyślności wkroczyła na konferencję naukową „Karol Marks: 2018", aby ustalić, czy debata nie narusza prawa (autonomia uczelni, która ma gwarantować wolność debaty i odkryć, polega również na tym, że bez zgody władz uczelni policji wejść nie wolno). Ostatecznie MSWiA za tę akcję przeprosiło.

Szkoły wyższe są też miejscem, gdzie zmiana społeczna zachodzi tak jak w całym społeczeństwie – co wykazał raport RPO o zjawisku molestowania na uczelniach[293].

Co jest do zrobienia?

1. **Trzeba wyjaśniać wszystkie niejasności związane z egzaminami maturalnymi.**

O tym, czy młoda osoba trafi na studia płatne czy bezpłatne, decyduje dziś wynik matury. Dlatego wszystkie niejasności i brak precyzji przepisów maturalnych wpływają na prawo do edukacji (zasady odwołania się od wyników matury, sposób porównywania wyników maturalnych z różnych lat itd.).

2. **Należy obserwować skutki nowych regulacji prawa o szkolnictwie wyższym.**

Dotyczy to również obecności studentów z niepełnosprawnościami na uczelniach publicznych. Na uczelniach publicznych maleje liczba przyjmowanych studentów z niepełnosprawnościami. Może się okazać, że w perspektywie kilku lat będzie tam miejsce tylko dla wybitnych studentów. Inni, nie wytrzymujący konkurencji z osobami nie napotykającymi na bariery, będą wypychani na uczelnie prywatne. Będą mogli tam studiować, ponieważ PFRON pokrywa koszty czesnego. Zjawisko to należy uznać za niepokojące i uważnie śledzić tendencje. Obecność osób z niepełnosprawnościami w każdym środowisku jest dla niego wzbogacająca. Wykluczenie osób z pewnymi typami

293 *Doświadczenie molestowania wśród studentek i studentów. Analiza i zalecenia RPO*, 2019 r., https://www.rpo.gov.pl/pl/content/molestowanie-wsrod-studentek-i-studentow-analiza-i-zalecenia-rpo

niepełnosprawności świadczyć będzie z jednej strony o rosnących barierach, z drugiej o gettoizacji uczelni.

3. **Ważna jest stała likwidacja barier, z którymi nadal spotykają się na uczelniach osoby z niepełnosprawnościami.**

Badania przeprowadzone na zlecenie RPO wskazują, że studenci z niepełnosprawnościami spotykają się z barierami nie tylko architektonicznymi i komunikacyjnymi, lecz również wynikającymi z mentalności niektórych pracowników uczelni czy innych studentów. Do zmniejszenia stereotypowego pojmowania niepełnosprawności mogą przyczynić się cykliczne szkolenia pracowników uczelni na temat specjalnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

4. **Uczyć (się) musimy przeciwdziałania rasizmowi na uczelniach i w ich społecznym środowisku.**

Ksenofobia zabija życie umysłowe uczelni, odbierając szanse młodym ludziom na rozwój i dobrą edukację. Dobrym przykładem, jak z tym sobie radzić, jest projekt Mentor realizowany przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu: studenci-mentorzy programu Erasmus przyjmują studentów z wymiany zagranicznej i wdrażają ich w życie w nowych realiach (RPO włączył się w te działania, organizując spotkania i szkolenia dla mentorów).

5. **Uczelnie muszą też wyrosnąć z patriarchatu.**

Nadal na wielu uczelniach za dopuszczalne uchodzą, zwłaszcza wobec młodych kobiet, zachowania, które nie są niczym innym jak molestowaniem. Uniwersytet i środowisko akademickie powinny być wolne od jakiejkolwiek formy dyskryminacji oraz zapewniać studentkom i studentom możliwość zdobywania wiedzy w poczuciu bezpieczeństwa. Coraz częściej ujawniane przypadki nadużyć na uczelniach wyższych, jak również wyniki przeprowadzonego w tym zakresie badania pokazują, że rzeczywistość jest jednak inna – molestowanie seksualne na uczelni dotyka nawet co trzecią osobę studiującą[294].

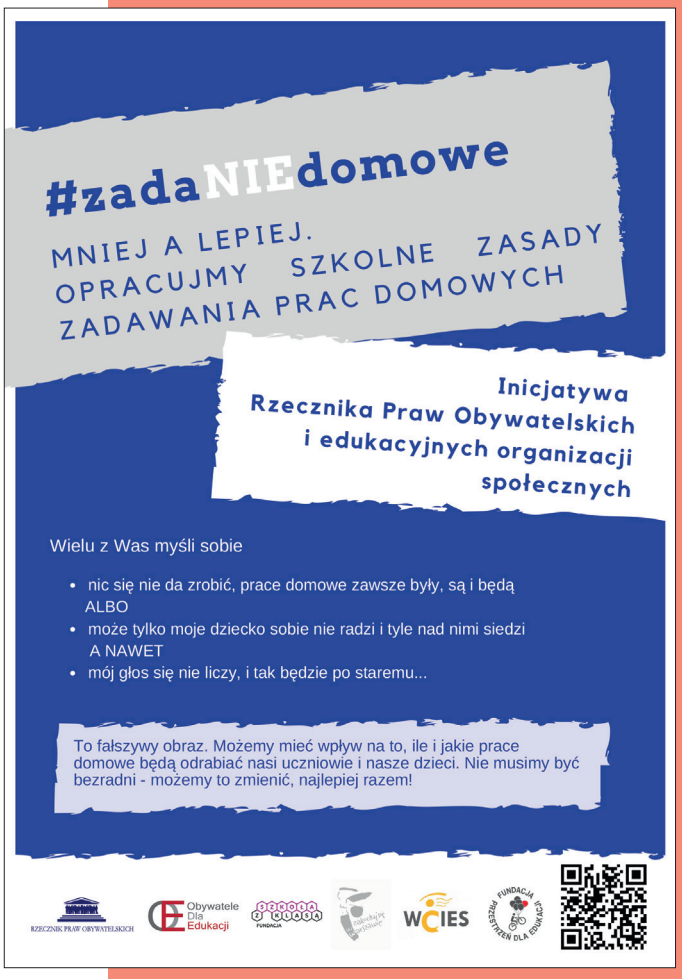
6. **Utrzymanie Polski w Unii to także szansa na lepszą edukację.**

To dzięki obecności w Unii młodzi Polacy mogą uczyć się – choćby w ramach wymiany – na uczelniach w innych krajach. Ta możliwość decyduje o ich szansach w życiu zawodowym.

294 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/molestowanie-wsrod-studentek-i-studentow-analiza-i-zalecenia-rpo

ZadaNIEdomowe

Jedną z nieszablonowych akcji podjętych w tej kadencji przez RPO była akcja #zadaNIEdomowe – Rzecznik wsparł nauczycieli, uczniów i ekspertów oświatowych i wspólnie przygotowaliśmy ulotkę podpowiadającą, jak rozwiązać w szkole problem dużej ilości prac domowych. Ulotki zostały przekazane samorządom i dystrybuowane także za pośrednictwem pisma „Dyrektor Szkoły". Pisały o nich media ogólnopolskie i lokalne. RPO zawiadomił o nich MEN w oficjalnym piśmie i dostał zachęcającą odpowiedź, że organizacja prac domowych leży jak najbardziej w kompetencjach samych szkół, nie trzeba więc odwoływać się do odgórnych wytycznych.



Ulotka o tym, jak rozwiązywać w szkole problemy z nadmiarem prac domowych. Została przygotowana tak, by dało się ją wydrukować na szkolnej drukarce. Klika tysięcy egzemplarzy wydrukowaliśmy sami w Biurze, złożyliśmy, zszyliśmy (wspólne dzieło wielu osób) i rozdawaliśmy wszędzie tam, gdzie ludzie mogli z tego zrobić użytek. Ulotka nadal jest dostępna na https://obywateledlaedukacji.org/zadaniedomowe/.

ART. 71

Dobro rodziny

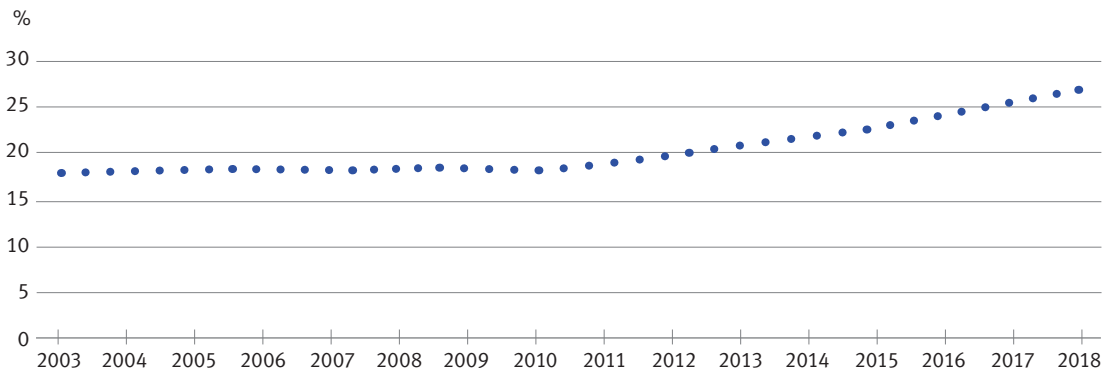
1. Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

2. Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa.

Rodzina się zmienia. Nie ma już dziś wielu wielopokoleniowych i wielodzietnych domów rodzinnych – dziś dzieci są jedynakami, często mieszkają z tylko jednym rodzicem. Ale jednocześnie mają pradziadków, co się wcześniej praktycznie nie zdarzało.

Dłuższe życie oznacza jednak także nowe obowiązki opiekuńcze wobec seniorów.

SENIORZY WŚRÓD NAS



Odsetek osób starszych (w wieku 65 lat i więcej) na 100 osób w wieku 15-64 lata. GUS, STRATEG[295].

Zmienia się rozumienie ról rodzinnych i zawodowych – oboje rodzice chcą pracować i zajmować się dziećmi. Rodziny w kryzysie i po rozwodzie toczą ze sobą spory o alimenty i kontakty z dziećmi. Nie jest przy tym prawdą, że skomplikowane, patchworkowe rodziny są wynalazkiem naszych czasów – zawsze istniały (rodzice umierali, wdowcy i wdowy wchodzili w związki z nowymi partnerami, a ci mieli już dzieci, kolejne śmierci, których nie uważano za zdarzenie nadzwyczajne, sprawiały, że dzieci wychowywały się pod opieką osób z nimi niespokrewnionych – ale tworzących rodzinę). Zawsze istniały rodziny, w których opiekę nad dziećmi sprawowały osoby tej samej płci (w Polsce, dotkniętej skutkami powstań, zsyłek, emigracji politycznych i zarobkowych to wręcz tradycja). Rodzina rozumiana jako „stały związek kobiety i mężczyzny, no i dzieci”[296] zawsze była raczej marzeniem, a nie faktem.

Za to prawdopodobnie w większym stopniu niż kiedyś rodziny mierzą się z niepełnosprawnością – żyją w nich zarówno rodzice z niepełnosprawnościami, jak i dzieci, a także coraz starsi seniorzy wymagający stałego wsparcia.

Nowe technologie reprodukcyjne, zapłodnienie pozaustrojowe, dawstwo komórek rozrodczych, surogacja, adopcja, stawiają nowe pytania prawne, każą na nowo zdefiniować rodzinę i prawa jej członków. Nie da się od tego uciec.

Dzieci stają się rodzicami. Problem będzie narastał, o ile nie zdecydujemy się na lepszą edukację seksualną, nowoczesne przygotowanie do życia w rodzinie, uczenie dzieci asertywności.

295 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/6,

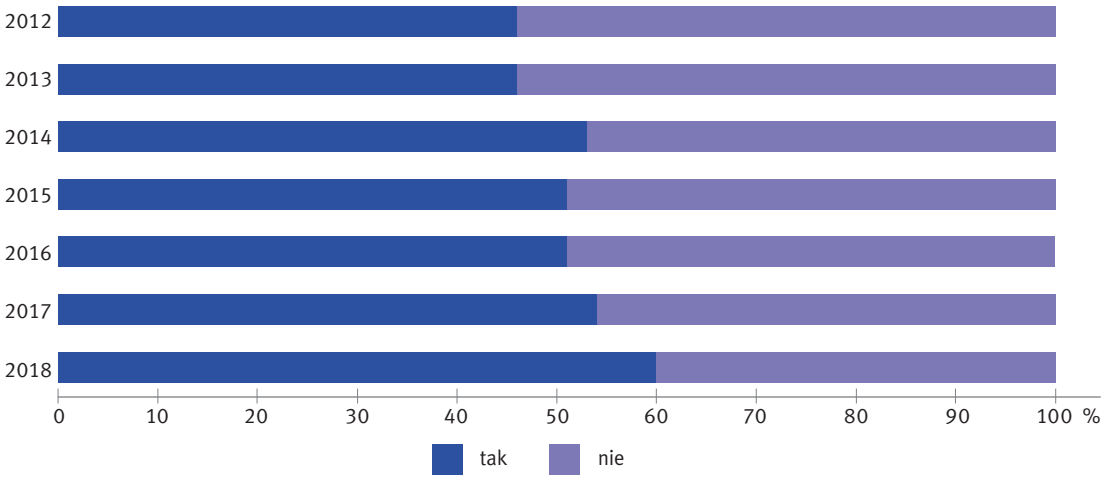
296 Jarosław Kaczyński na konwencji wyborczej w Lublinie, 7 września 2019 r.

Co się udało?

1. **Ogromnym wysiłkiem państwa powstał system wsparcia dla rodzin.**

W ciągu ostatnich pięciu lat pojawiły się programy, dzięki którym szczególnie sytuacja materialna rodzin poprawiła się: program 500+ (którym objęto także jedynaków), wyprawka 300+.

RODZINY NA WAKACJACH



Czy w wyjeżdżaliście w poprzednim roku w celach wypoczynkowych lub turystycznych na co najmniej 2 dni (spaliście poza domem)? Dane CBOS[297].

2. **Udało się też – po wdrożeniu programu wsparcia w 2016 r. – naprawić część luk w tym systemie: np. objąć programem 500+ dzieci z domów dziecka, doprowadzić do tego, że śmierć rodziców w czasie postępowania o 500+ nie kończy się jego umorzeniem (zmiana przepisów z 2018 r.).**

Trzeba jednak pamiętać, że nadal w systemie są dziury, bo prawo nie uwzględnia sytuacji wielu „nieszablonowych" rodzin.

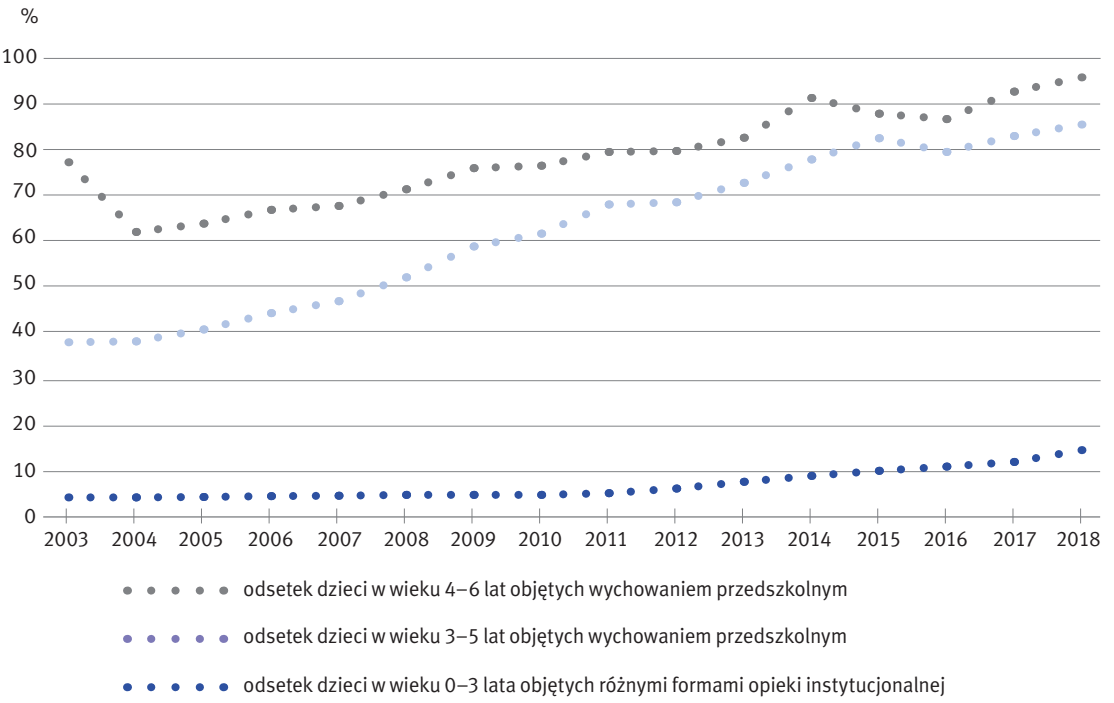
297 Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia" (344) przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich wspomaganych komputerowo (CAPI) w dniach 10–17 stycznia 2019 r. na liczącej 928 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_023_19.PDF

3. **Upowszechnia się przekonanie, że opieka nad dzieckiem to zadanie obojga rodziców.**

4. **Coraz więcej rodzin korzysta ze wsparcia w postaci opieki w żłobkach, klubikach, a potem w przedszkolach.**

Uruchomiony w poprzedniej kadencji program „Maluch" działa teraz jako program Maluch+, wspierając tworzenie miejsc opieki nad małymi dziećmi wszędzie tam, gdzie taka potrzeba istnieje. Kluczową rolę odgrywają tu samorządy.

ŻŁOBKI, KLUBIKI, PRZEDSZKOLA



Pomoc instytucjonalna w opiece nad dziećmi. Dane GUS, serwis STRATEG. Taka opieka ma ułatwiać rodzicom małych dzieci pracę zarobkową i wesprzeć rozwój dzieci[298].

5. **Od roku 2015 Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej realizowało Program Wieloletni „Senior +" na lata 2015-2020 (wcześniej „Senior-WIGOR").**

298 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/8

Polega na wsparciu tworzenia placówek typu „Senior +", w tym Dziennych Domów „Senior +" i Klubów „Senior +". Samorządy dostają na ten cel pieniądze z budżetu centralnego. Jednocześnie wiele samorządów terytorialnych podejmowało prace nad zorganizowaniem bardziej kompleksowej pomocy dla seniorów w miejscu zamieszkania (od zapewnienia pracy i dobrego stanu zdrowia, po usługi opiekuńcze w domu seniora, który potrzebuje wsparcia w codziennym funkcjonowaniu). Taki model wsparcia osób starszych w miejscu zamieszkania promowany jest przez RPO i ekspertów współpracujących z Biurem RPO.

Program Senior+ 2016–2019[299]

743	placówki dla seniorów (w tym 281 domów seniora i 462 kluby seniora)
	w 2016 r. było 99
18 503	miejsc dla seniorów
	w 2016 r. były 2772 miejsca dla seniorów

6. W różnych miejscach w Polsce rozwijane jest kompleksowe wsparcie seniorów w miejscu zamieszkania, tak by nie musieli (jeśli tego nie chcą) wyprowadzać się do domów opieki.

Taki całościowy model wsparcia, jak już wspomniałyśmy, przygotowali eksperci współpracujący z Rzecznikiem Praw Obywatelskich (razem z RPO promowaliśmy ten model w Bielsku-Białej, Lesznie, Krapkowicach, Sosnowcu, Stargardzie, Nowym Sączu, Miechowie, a także na konferencjach w Warszawie, Lesznowoli, Nowym Mieście Lubawskim, Żyrardowie oraz na Kongresie Praw Obywatelskich). Skalę problemu, z jakimi mierzą się samorządy, pokazywała już w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli: prawie 20% gmin w Polsce nie zapewnia osobom starszym opieki w miejscu zamieszkania, choć to najmniej kosztowna forma pomocy seniorom. W 2016 r. opieką domową w skali kraju objęto nieco ponad 1% seniorów powyżej 60. roku życia[300].

7. Rodziny z osobami z niepełnosprawnościami wywalczyły pewne wsparcie po proteście w Sejmie w 2018 r.

Od 1 lipca 2018 r. weszła w życie ustawa, która daje osobom ze znacznym stopniem niepełnosprawności prawo do korzystania ze świadczeń medycznych

299 https://www.gov.pl/attachment/fb9ff545-1cfb-48cd-8bf0-b21b6440bd32

300 https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/seniorzy-bez-opieki.html

poza kolejnością i bez skierowania (życie z niepełnosprawnością to ciągłe wizyty u lekarzy i rehabilitacja). *Więcej na ten temat – w kontekście art. 69 Konstytucji, o wsparciu osób z niepełnosprawnościami.*

8. **Większe uprawnienia dla rodziców przyjęte w Kodeksie pracy. Z drugiej jednak strony to spowodowało, że pracodawcy niechętnie zatrudniają kobiety, które mają dzieci, albo mogą je mieć.**

Precyzyjniej więc należałoby powiedzieć, że nasze prawo pracy dobrze chroni rodziców pod warunkiem, że są już zatrudnieni na etat (20 tygodni urlopu macierzyńskiego, a następnie 32 tygodnie urlopu rodzicielskiego oraz dwa tygodnie urlopu tylko dla ojca). A dzieci urodzone „poza umową na pracę" są niczyje. Ich matki mogą od razu iść do pracy.

9. **Karta dużej rodziny jest dużym wsparciem dla rodziców trójki dzieci: mogą korzystać z wielu zniżek na różne towary i usługi – np. przejazdy kolejowe, kulturę i sport.**

10. **Obradujący w 2018 r. Kongres Praw Rodzicielskich pod auspicjami RPO zdiagnozował najważniejsze zadania dla państwa w zakresie wsparcia rodziny[301].**

11. **W maju 2020 r. prezydent Andrzej Duda podpisał ustawę gwarantującą natychmiastowe opuszczenie mieszkania przez sprawcę przemocy domowej – miała wejść w listopadzie 2020 r. Równocześnie jednak wróciły głosy, by wypowiedzieć Konwencję Stambulską (*patrz – art. 33 Konstytucji*).**

Co jest do zrobienia?

Zadania stojące przed rodziną opisała Ewa Woydyłło-Osiatyńska na Kongresie Praw Rodzicielskich organizowanych przez RPO w czerwcu 2018 r.:

Rola społeczna znana pod nazwą „matka-Polka" należy dziś do przeszłości. Kobiety nauczyły się żądać praw, próbują różnych ról – zastępując w nich także mężczyzn. Zachowawcze reakcje mężczyzn wywołują w kobietach gniew. To wszystko musi zmieniać rodzinę. Tymczasem kultura na taką zmianę nie jest gotowa, bo tu chodzi o wzorce kulturowe, które zmieniają się najwolniej. To dlatego gniew w rodzinach trwa, tłumiony do momentu konfliktu. A potem wybucha w zły sposób. (...).

301 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kongres-praw-rodzicielskich/panel/sesja-zamykajaca-podsumowanie

Jakie jest wyjście? – I on i ona muszą się nauczyć nowego języka do komunikacji w rodzinie. Tego języka oboje nie znają. Ona, bo realizowała głównie funkcje biologiczne, on – bo wiele praw miał danych, a samorealizował się poza domem.

Nowych ról i nowego języka trzeba też uczyć dzieci – w przedszkolach, w szkołach, wszystkich strukturach opiekujących się dziećmi.

1. Państwo nie może zakładać, że wszyscy są tacy sami, a tylko jeden model rodziny zasługuje na szacunek i wsparcie.

Przy takim podejściu nie da się skutecznie realizować wskazania Konstytucji. Nie nadążymy za zmianami w rodzinie, za słabo będziemy wspierać kobiety-matki w powrotach do pracy, a mężczyzn-ojców – w udziale w życiu dzieci.

Wciąż też pokutuje myślenie, że sprawy domowe są sprawami prywatnymi, co powoduje, że za zamkniętymi drzwiami rozgrywają się dramaty, na które instytucje (policja, opieka społeczna, prawodawca) nie umieją reagować.

2. Problemy w rodzinie (przemoc czy konflikt oraz zakaz stosowania kar cielesnych) trzeba rozwiązywać inaczej.

Każdego roku w Polsce według oficjalnych statystyk blisko 90 tys. osób doznaje różnych form przemocy w rodzinie. Rozwiązywanie sporów i napięć w rodzinie to jedno z najtrudniejszych zadań w życiu. Nie możemy – my, obywatele i państwo – zakładać, że będziemy to robić tylko tak, jak nasi rodzice. Możemy – mamy prawo i obowiązek – poznawać inne metody wychowania. Bo też świat, dla którego wychowujemy dzieci, jest inny niż świat, do którego przygotowywali nas nasi rodzice.

3. Każdy powinien być ambasadorem ustawowego przecież zakazu stosowania kar cielesnych i warto to robić.

Przemoc należy nazywać przemocą a nie konfliktem. Bo konflikt i kryzys to zjawiska naturalne, a przemoc to przestępstwo. Jeśli się zamazuje te pojęcia, osłabia to ochronę pokrzywdzonych. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie powinna być wdrożona wszędzie, także w Zakopanem, którego władze uparcie odmawiają stosowania prawa Rzeczypospolitej.

Konieczne jest wprowadzenie pojęcia odpowiedzialności rodzicielskiej do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, to może istotnie przyczynić się do ograniczenia stosowania przemocy wobec dzieci w rodzinie.

4. Trzeba pomagać rodzicom w godzeniu ról rodzinnych i zawodowych.

Z badań socjologów (CBOS) wynika, że Polacy preferują partnerski model rodziny, jednak państwo tworzy regulacje w dużej mierze wspierające kobiety w roli matek, zaś ojców traktuje jako głównych żywicieli rodzin. W efekcie oboje rodzice mają kłopoty, a pracodawcy lękający się nadużyć ze strony pracowników, nie są też w stanie korzystać z potencjału kobiet (statystycznie lepiej w Polsce wykształconych od mężczyźni)[302].

Najbardziej efektywnie można wspierać godzenie ról rodzinnych i zawodowych poprzez:

- elastyczny czas pracy (możliwość łączenia urlopu macierzyńskiego i rodzicielskiego z pracą, praca w krótszym wymiarze czasu, możliwość pracy w domu, możliwość wyjścia z pracy, kompresowanie tygodnia, więcej niż dwa dni wolne na opiekę nad dzieckiem zamiast dłuższego urlopu macierzyńskiego);
- żłobki, przedszkola i inne formy opieki nad dzieckiem, w tym żłobki i przedszkola zakładowe, możliwość przyprowadzenia dziecka do pracy;
- kampanie informujące rodziców o przysługujących im prawach i możliwościach;
- kampanie promujące pozytywny wizerunek pracujących matek i ojców zajmujących się domem.

5. Opieka nad małymi dziećmi to nie tylko zadanie dla babć.

Państwo zapewniało tę szczególną pomoc, dając prawo do wcześniejszej emerytury babciom. Dziś, gdy kobiety pracują dłużej, albo po prostu nie chcą lub nie mogą opiekować się wnukami, pojawiają się problemy. Już w 2017 r. NIK przypominała, iż celem strategicznym Unii Europejskiej jest objęcie jednej trzeciej dzieci do lat trzech opieką instytucjonalną do roku 2020. W Polsce opieka dla maluchów poprawiała się, ale nadal dotyczyła co dziesiątego, a nie co trzeciego dziecka[303].

6. Musimy zadbać o prawa rodzin z niepełnosprawnościami.

Polska musi się bezwzględnie dostosować do standardów międzynarodowych, wynikających z Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami – przestać traktować osoby z niepełnosprawnością przedmiotowo (jako „niesamodzielne" albo „niezdolne do pracy", „niezdolne do bycia rodzicami").

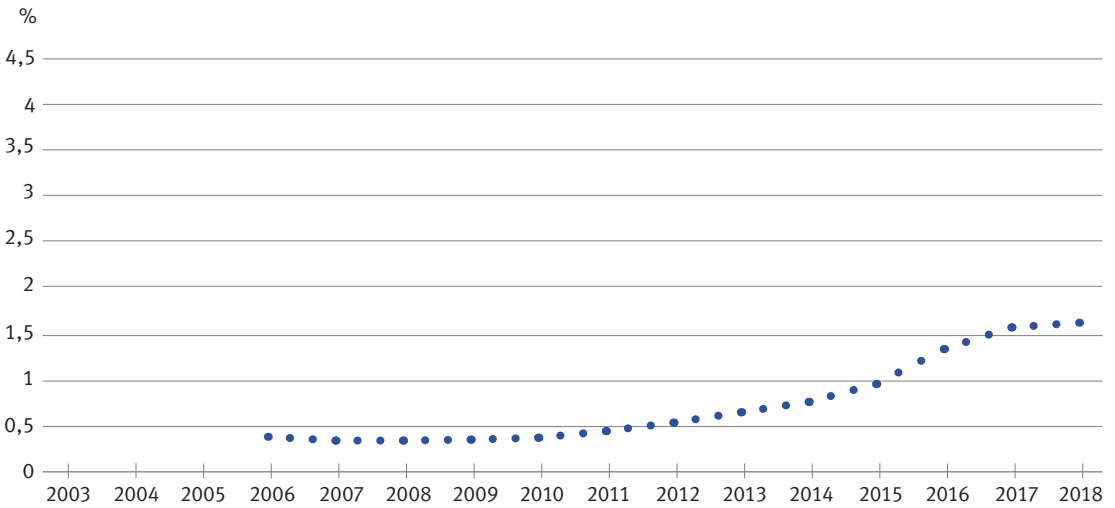
302 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zasada-rownego-traktowania-%E2%80%93-prawo-i-praktyka-nr-18-godzenie-rol-rodzinnych-i-zawodowych-rowne

303 https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/dzieci/zlobki-i-kluby-dzieciece-w-2018-roku,3,6.html, https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/nik-o-programie-maluch.html

Osoby z niepełnosprawnościami mogą potrzebować wsparcia w niezależnym życiu, w tym w byciu rodzicem. Dziś często jest tak, że sądy rodzinne stają przed dylematem – odebrać dziecko rodzicom ze względu na ich niepełnosprawność, bo nikt im nie pomaga, czy zostawić i ryzykować (w głośniej sprawie pani Joanny z Zielonej Góry ministrowie oskarżali sędziów o bezduszność wobec potrzeb matki z niepełnosprawnością i jej dziecka, prawda jednak okazała się dużo bardziej skomplikowana: nie mamy systemu pomocy dla rodzica, który sam z trudem się porusza, a musi sam zapewnić opiekę niemowlęciu czy raczkującemu dziecku).

Także rodzice opiekujący się dziećmi z niepełnosprawnościami muszą uzyskiwać dostosowane do potrzeb wsparcie. Nie mogą żyć w lęku, że kiedy ich zabraknie, ich dzieci pozostaną same i samotne.

DZIECI OBJĘTE WSPOMAGANIEM ROZWOJU



Odsetek dzieci w wieku do ośmiu lat objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju. Wczesne wspomaganie to połączenie diagnozy, rehabilitacji i leczenia z profilaktyką i edukacją. Ma niwelować zaburzenia i stymulować rozwój dziecka z niepełnosprawnością w wieku przedszkolnym. GUS, STRATEG[304].

304 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/8

Rodziny, które dotyka niepełnosprawność, mają prawo:

- do asystencji osobistej dla dzieci;
- do mieszkań wspomaganych dla dorosłych i rodzin;
- do elastycznego czasu pracy dla rodziców i wsparcia w łączeniu pracy zawodowej z obowiązkami rodzicielskimi;
- do terapii (np. w mniejszych miejscowościach), do edukacji (m.in. kwestia dowozu dziecka);
- do przerwy wytchnieniowej (urlopu!);
- do wsparcia instytucjonalnego (placówki dziennego pobytu).

Popatrzmy na sytuację osób głuchych. Rodzice głusi mogą wychowywać słyszące dziecko. Potrzebują w tym wsparcia – tak jak i ich słyszące dziecko.

Ale dziecko niesłyszące może przyjść na świat w rodzinie słyszącej. W Polsce systemowo bada się noworodki badaniami przesiewowymi słuchu. Ale rodzice zostają z diagnozą sami. Sami muszą poznać świat ludzi głuchych, znaleźć ośrodek rehabilitacyjny, co bywa trudne zwłaszcza dla mieszkańców mniejszych miejscowości. Jeśli uda się im dostać do programów wczesnego wspierania rodziny (WWR), dziecko będzie się dobrze rozwijać. Te programy nie obejmują jednak samych rodziców – sami muszą sobie radzić z traumą diagnozy, z poczuciem winy, depresją (Komisja ekspertów ds. osób głuchych przy RPO przygotowała rekomendacje dla systemu wczesnej opieki nad rodziną dziecka głuchego).

Głusi dorośli mogą chcieć adoptować dziecko. Traktowanie głuchoty – tak jak się w Polsce przyjęło – jako niepełnosprawności, a nie jako odrębności kulturowej (odrębny język) praktycznie im to uniemożliwia. Tymczasem tak wcale być nie musi[305].

7. Nie wolno zapominać o małoletnich rodzicach.

Przyczyną przedwczesnych ciąż jest brak edukacji seksualnej (*o której pisałyśmy przy okazji prawa do nauki, art. 70*), ale też to, że młodzi mają utrudniony dostęp do antykoncepcji. Dziewczęta, które skończyły 15 lat, mogą legalnie uprawiać seks, ale dopóki nie skończą lat 18, muszą mieć zgodę rodziców na wizytę u ginekologa i wypisanie środków antykoncepcyjnych na receptę.

Małoletnim rodzicom potrzebna jest dostosowana do ich potrzeb pomoc. Przede wszystkim trzeba im umożliwiać dalszą naukę i zdobycie wykształcenia, tak by mogli znaleźć pracę i utrzymać siebie i dziecko.

305 Konferencja „Głuchota a problemy adopcji i rodzicielstwa zastępczego" 8 listopada 2017 r. w Biurze RPO, https://www.rpo.gov.pl/pl/content/gluchota-problemy-adopcji-i-rodzicielstwa-zastepczego-konferencja-w-biurze-rpo

Dużą grupę małoletnich matek stanowią wychowanki placówek resocjalizacyjnych. Trzeba zmienić przepisy, które nakazują rozdzielanie ich z dziećmi. Bo dziś albo się je omija dla dobra dziewcząt i ich dzieci, albo wykonuje, bezdusznie rozłączając dziecko i matkę. A w więzieniach matki mogą przebywać z niemowlętami.

8. Dzieci rodziców w związkach jednopłciowych.

Dzieci wychowują się i będą się wychowywały w związkach jednopłciowych. Ignorowanie tego będzie się zawsze kończyć krzywdą dzieci (tak jak kiedyś – dyskryminowanie dzieci ze związków pozamałżeńskich jako „bękartów"). Idealnym rozwiązaniem byłaby pełna równość małżeńska. Rozwiązaniem pośrednim – wprowadzenie związków partnerskich i umożliwienie adopcji wewnętrznej przez pary tej samej płci. Niezwykle ważna jest rola sądów w interpretowaniu przepisów prawa, szczególnie uwzględnianie dobra dziecka i posiłkowanie się obowiązującymi w Polsce aktami prawa międzynarodowego.

9. Rodzina w kryzysie. Rozwód. Kontakty z dziećmi po rozwodzie i ich faktyczne egzekwowanie, opieka naprzemienna, alienacja rodzicielska.

Dziś proces rozwodowy opiera się na konflikcie: o winę, majątek, kontakty z dzieckiem, o prawa rodzicielskie. Trzeba eliminować pola konfliktu i poprawiać efektywność postępowania przed sądami. Trzeba dążyć do uregulowanie zasad kontaktów z dzieckiem (w sądzie, w drodze mediacji czy w ugodzie – i to tak, by nie było niepotrzebnych nieporozumień). Także ze względu na kontakty z dzieckiem po rozwodzie trzeba szukać sposobów porozumienia między rodzicami i łagodzić konflikt w czasie rozstania.

Konieczne jest usprawnianie pracy sądów rodzinnych – by konflikt nie miał czasu narastać. Obowiązkiem państwa jest tak wzmacniać sądownictwo rodzinne, by sędziowie mieli czas na uważne badanie spraw, które im są przedstawiane. Sędziowie rodzinni powinni mniej schematycznie podchodzić do spraw i nie przerzucać decyzji na biegłych.

10. Coraz więcej rodzin musi się mierzyć z problemem eurosieroctwa.

Dzieci wychowywane są często przez dziadków czy wujostwo (a czasem przez starsze rodzeństwo), bo rodzice wyjeżdżają do pracy za granicę. Problem ten zgłaszany był na spotkaniach regionalnych RPO. Nie mamy na to gotowych recept. Kosztów emocjonalnych i psychicznych rozłąki często też nie widać na początku, kiedy status materialny rodziny się podnosi.

11. Polska rodzina za granicą.

Aby pomoc polskich placówek dyplomatycznych oraz rządu dla polskich rodzin za granicą była skuteczna, konieczne jest zrozumienie mechanizmów opieki społecznej w innych państwach i różnic kulturowych. Rodzice powinni również zgłaszać problemy pracownikom konsularnym. Warto też znać przyjęte metody wychowawcze w kraju pobytu i korzystać z pomocy pedagogów w państwie, w którym się przebywa.

12. Rodziny osób pozbawionych wolności.

Powrót do społeczeństwa po odbyciu kary jest łatwiejszy, jeśli człowiek zachowa kontakt z najbliższymi. A to jest możliwe, jeśli kara, którą odbywa członek rodziny, nie jest traumą dla pozostałych. To nie oni popełnili błąd. Z tego punktu widzenia trzeba myśleć o warunkach, w jakich rodziny czekają w zakładach karnych i aresztach na widzenia (a są kłopoty z karmieniem i przewijaniem dzieci w tych miejscach), w jakich warunkach odbywają się spotkania intymne, a także na to, czy człowiek pozbawiony wolności przywożony jest na pogrzeb rodzica czy komunię dziecka w kajdankach – tak że wszyscy mogą go sobie obejrzeć poniżonego.

Z tym wózeczkiem można pojechać na spacer z sześciorgiem maluchów. Zdjęcie ze spotkań regionalnych w 2017 r.

W Słopnicach (Małopolska) gmina organizuje opiekę nad dziećmi do lat trzech, dbając o to, by matki mogły szybko wracać do pracy zawodowej (wielu ojców pracuje bowiem za granicą i matki nie mogą tylko pracować w domu).

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.

Dziecko to młody obywatel. Ma prawa i jest podmiotem Konstytucji. My, dorośli, nie zawsze chcemy o tym pamiętać. Łatwiej jest czynić z dziecka obiekt zabiegów – rodziców, szkoły i innych instytucji, niż przyznać, że ma prawa, a my mamy mu pomóc z nich korzystać oraz nauczyć, jak robić to mądrze.

Dzieci, o których mówi Konstytucja, to osoby urodzone już w XXI w, tubylcy świata cyfrowego, od zawsze obywatele Unii Europejskiej. Doświadczenia tych dzieci nie da się porównać z tymi, jakie mieli ich rodzice i dziadkowie. Dla nich doświadczeniem pokoleniowym, do którego będą się odwoływać, będzie pewnie pandemia koronawirusa, zakaz wychodzenia z domu, nauka zdalna, opowieść o nagle zamkniętych granicach…

Być może więc wiosna 2020 r. nauczy nas, że tym, w co warto wyposażyć młode pokolenie, jest umiejętność reagowania na zmianę, odnajdowania się w nieprzewidzianych sytuacjach. Na życie młodego pokolenia w sposób trudny dziś do przewidzenia wpłynie kryzys klimatyczny, coraz silniejsze doświadczenie dyskryminacji wielu ludzi, zmiany technologiczne i na rynku pracy, ale także rozpad instytucji państwa (sądów).

PRZEMOC, WYZYSK, PRZEMOC SEKSUALNA

Jednym z problemów bagatelizowanych przez starszych jest przemoc wobec dzieci. Krzywdzicielami dzieci bywają osoby bliskie – rodzina, znajomi, osoby o wysokim statusie w danej społeczności. Dlatego długo zdarzenia takie traktowano jako prywatne. Ale to się zmienia. Przypadki zbrodni są ujawniane i szeroko komentowane, zmowa milczenia, jaka długo dotyczyła pedofilii w Kościele katolickim, skończyła się. Nasze państwo zdaje się jednak nadal skupiać na tym, czy i jak ścigać winnych (świadectwem tego jest także żmudna korespondencja RPO z prokuraturą o stanie spraw pedofilskich ujawnianych przez dziennikarzy). Nie dosyć wysiłku wkłada się w przeciwdziałanie przemocy, edukację seksualną, która mogłaby uchronić wiele dzieci przed traumatycznymi doświadczeniami. A ofiarami tych zaniedbań padają najsłabsi.

Zachowanie instytucji państwa wynika z głęboko zakorzenionych i być może nieuświadamianych nawet uprzedzeń. Widać je w prawomocnych wyrokach polskich sądów – jak w sprawie, w której w czerwcu 2020 r. RPO złożył skargę nadzwyczajną do Sądu Najwyższego. Chodziło w niej o odszkodowanie dla syna za to, że ojciec się nad nim w dzieciństwie znęcał (potwierdzał to wyrok w sprawie karnej). Sąd cywilny oddalił jednak pozew – uznając, że źródłem częstych konfliktów między powodem [dzieckiem przecież!] a pozwanym było „prowokacyjne zachowanie się powoda i demonstrowanie oporu".

ALIMENTY

Milion dzieci w Polsce nie dostaje po rozwodzie rodziców pomocy od jednego z nich, a żeby dostać pomoc z państwowego Funduszu Alimentacyjnego, trzeba żyć w rodzinie o minimalnych dochodach. Alimenty – tak jak czytaliście

w opowieści pana Łazickiego (*patrz rozmowa po artykule 33*) oraz w rozmowie z ekspertem Biura zajmującym się prawem rodzinnym (*patrz rozmowa po artykule 48*) – są elementem konfliktu między rozstającymi się rodzicami. Walczy się o nie w sądzie, a zmienić je jest niezmiernie trudno. Równie trudno wyegzekwować, jeśli rodzić postanowi nie płacić na dziecko.

Na szczęście prawne i organizacyjne przyczyny tego stanu rzeczy są już dobrze zdefiniowane – m.in. dzięki dwuipółletniej pracy Zespołu ds. Alimentów Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka (zwłaszcza w kadencji rzecznika praw dziecka Marka Michalaka). Kluczowym wyzwaniem społecznym jest jednak to, by zmienić stosunek do alimentów. Jak przekonać rodziców, że alimenty są dla dziecka – a nie dla byłego partnera, że niepłacenie alimentów to po prostu przemoc, przemoc ekonomiczna?

Jak to wygląda w liczbach?

- Rosło rejestrowane zadłużenie wobec dzieci (z 5 mld w 2015 do ponad 11 mld zł w 2017);
- Przeciętny dłużnik miał ponad 30 tys. zaległości wobec Funduszu Alimentacyjnego (czyli wobec państwa);
- Według GUS 700 tys. osób pracuje w Polsce na czarno, mimo że w kraju brakowało rąk do pracy – to w dużej mierze osoby, które unikają płacenia alimentów;
- Średnia wysokość alimentów zasądzonych w Polsce to 600 zł – czy to starczy na dobrą edukację, dentystę czy wypoczynek?
- Polacy (77%.) uważają już jednak, że temat niepłacenia alimentów na rzecz dzieci jest pomijany w debacie publicznej i za rzadko poruszany przez media (Kantar Millward Brown)[306].

Czas rozstrzygania spraw, które dotyczą dzieci, jest szczególnie ważny. Z tego punktu widzenia sądy rodzinne działają źle. Słabo dostosowują się do tego, że rodzice chcą budować więzi z dziećmi inaczej niż w poprzednim pokoleniu. Dopiero uczą się reagować na nowe wyzwania, jakimi są choćby konflikty w rodzinach transgranicznych.

SZKOŁA I INTERNET

Innym istotnym problemem dotyczącym dzieci jest zreorganizowana szkoła. Głos dzieci nie był brany pod uwagę w czasie kolejnej reformy szkolnej, a dziś ani państwo, ani rodzina nie potrafi ochronić uczniów przed coraz większą niepewnością. Nie chodzi tylko o to, co będzie za 25 czy 30 lat, ale jak wyglądać będzie ich egzamin ósmoklasisty czy matura (przekonanie, że nie można ufać temu, co jest teraz, bo za rok dwa może się zmienić, powtarzało się

306 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/czy-w-polsce-istnieje-spoleczne-przyzwolenie-na-nieplacenie-alimentow-najnowsze-badania-opinii

na wielu spotkaniach RPO z młodzieżą). W 2020 r. koronawirus uczynił ten problem jeszcze bardziej palącym.

Szkoły zaczęły korzystać z nowych technologii. Internet to miejsce, gdzie państwo nie potrafi dziś chronić dzieci, bo dorośli nie rozumieją tych zagrożeń.

- Ponad 95% młodzieży spotyka się z mową nienawiści w internecie. Z badań wynika, że w ostatnich latach spadła wrażliwość młodych ludzi na mowę nienawiści – mniejszy odsetek młodzieży uznaje wypowiedzi skierowane przeciw mniejszościom za obraźliwe. Można przypuszczać, że wynika to ze zdecydowanie częstszego kontaktu z mową nienawiści;
- 37% nastolatków w wieku 13-15 lat przyznaje, że oglądało patotreści w internecie. 43% ma z nimi kontakt co najmniej raz w tygodniu. Robią to najczęściej z ciekawości.

Co się udało?

1. Dzięki programowi 500+ poprawiła się sytuacja wielu rodzin i dzieci.

Także inne zasiłki poprawiają sytuację dzieci. Pokazują to dane dotyczące wyjazdów na wakacje. Rekordowy pod tym względem był rok 2018 – wtedy według CBOS – dwie trzecie rodzin (65%) wysłało wszystkie dzieci na wakacje. W 2019 r. było ich 57%. Czynnikiem najbardziej różnicującym deklaracje jest obecnie poziom wykształcenia rodziców, nie zamożność[307].

2. Powstały społeczne standardy pomocy dziecku w sytuacji rozstania rodziców.

Przygotowało je Forum organizacji pozarządowych, które od lat zajmują się problemem pomocy dziecku, którego rodzice decydują się rozstać. Wsparł je i propaguje Rzecznik Praw Obywatelskich (*patrz – rozmowa z Michałem Kubalskim z Biura RPO przy art. 48 Konstytucji*).

3. Kongres Praw Rodzicielskich (rodzice, wychowawcy, sędziowie, eksperci, naukowcy, adwokaci) debatował w czerwcu 2018 r. o problemach dzieci w trudnych sytuacjach.

Wypracował listę zadań (w tym m.in. szczegółowe postulaty dotyczące zmian w sądach rodzinnych).

307 https://dzieje.pl/edukcja/cbos-w-57-proc-rodzin-wszystkie-dzieci-w-wieku-szkolnym-wyjechaly-na-wakacje

4. **Alimenty: wspólne działania Zespołu Ekspertów RPO i Rzecznika Praw Dziecka przynoszą efekty – rekomendowane zmiany prawa są powoli wcielane w życie:**

- zmienione zostały przepisy o karze za niepłacenie alimentów (art. 209 Kodeksu karnego), tak, by prostsze było ustalenie, czy ktoś na swoje dziecko nie płaci. W miejsce sformułowania „uporczywe uchylanie się" prowadzące do zagrożenia bytu dziecka, wprowadzono zapis, że nie płaci alimentów ten, kto nie zapłacił ich trzykrotnie;
- dane o dłużnikach alimentacyjnych przekazywane są sprawniej, co pozwala komornikom szybciej ściągać zaległości, pracodawcom trudniej „ułatwiać" niepłacącemu rodzicowi ukrywanie dochodów w szarej strefie;
- państwo zaczęło aktywnie ścigać dłużników alimentacyjnych, którzy pieniądze winni są państwowemu Funduszowi Alimentacyjnemu (wspiera on opuszczone dzieci w najbardziej dramatycznej sytuacji);
- od 1 lipca 2019 r. próg dochodowy uprawniający do otrzymania wsparcia z Funduszu Alimentacyjnego wzrósł o 75 zł w stosunku do poprzedniej kwoty i wynosi obecnie 800 zł na osobę w rodzinie. To pierwsza zmiana wysokości progu dochodowego od 12 lat, nadal jednak samotny rodzic z jednym dzieckiem nie dostanie wsparcia Funduszu, jeśli zarabia choćby minimalną pensję.

  Kolejną podwyżkę – do 900 zł wprowadziły „tarcze antykryzysowe" w 2020 r.

- bezrobotni rodzice z zasądzonymi alimentami zostali dopisani do grupy, której przysługuje wsparcie przy znajdowaniu pracy. Mają też pierwszeństwo w zatrudnianiu w ramach robót publicznych, zaś upowszechnienie pracy w więzieniach sprawiało, że rodzic mógł współuczestniczyć w utrzymywaniu dziecka mimo odbywania kary.

5. **Powstały raporty eksperckie dotyczące skutków mowy nienawiści w internecie, zdiagnozowany został problem patostreamingu, przyczyn bezradności państwa i rodziny wobec cyfrowych zagrożeń dla dzieci.**

Patrz – rozmowa z Zuzanną Rudzińską-Bluszcz z Biura RPO przy art. 30 Konstytucji o kampanii #Zglos.to.

6. **Po ostatniej nowelizacji kodeksu karnego za zgwałcenie dziecka pedofil może trafić do więzienia nawet na 30 lat.**

Od czerwca 2019 r. tego rodzaju zbrodnia nie podlega przedawnieniu. Wcześniej zgwałcenie dziecka poniżej lat 15 przedawniało się na ogólnych zasadach, czyli po 20 latach. Dziś, gdy chodzi o mniej drastyczne przestępstwa przeciwko wolności seksualnej, albo gdy treści pornograficzne obejmują udział małoletniego, przedawnienie nie może nastąpić przed ukończeniem 40. roku życia przez osobę pokrzywdzoną. Wcześniej był to 30. rok życia.

Dzięki temu w momencie, gdy ofiara dojrzewa psychicznie i emocjonalnie do zmierzenia się z własną krzywdą, sprawa nie jest przedawniona.

7. **Udało się dotrzeć do opinii publicznej z informacją o dramatycznej sytuacji psychiatrii dziecięcej.**

8. **Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę dostała pieniądze na telefon zaufania dla dzieci 116 111.**

Fakt, że nie od państwa, bo ono wsparcia odmówiło, ale dzięki szczodrości obywateli, którzy zebrali 2 mln zł[308] (żeby nie było tak miło: w kwietniu 2020 r. Fundacja nie dostała wsparcia z Ministerstwa Sprawiedliwości. W konkursie na 50 mln dofinansowanie dostanie tylko Fundacja Profeto księży sercanów).

Co jest do zrobienia?

Państwo potrafi wspierać i chronić dzieci w sytuacjach typowych – jednak sytuacja dzieci chorujących, z niepełnosprawnościami, w rodzinach niepełnych, dzieci, których rodzice mają problemy ze zdrowiem i sprawnością, dzieci rodziców niesłyszących, dzieci z problemami psychicznymi, mieszkające daleko od szkoły i najbliższego lekarza, dzieci w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, dzieci w domach dziecka – nadal jest bardzo trudna.

1. **Nadal bardzo dużo jest do zrobienia w sprawach alimentów dla dzieci.**

- Zmienione przepisy karne nie do końca działają tak, jak planowano (prokuratorzy nadal mają kłopoty z ustaleniem, czy rodzic rzeczywiście nie płaci alimentów, system dozoru elektronicznego, czyli tzw. obrączki dla skazanych za alimenty – żeby nie siedzieli w więzieniu, ale pracowali – nie jest stosowany tak, jak zakładano);
- Trzeba znieść próg uprawniający do pomocy z Funduszu Alimentacyjnego w przypadku, gdy jedno z rodziców nie płaci na dziecko;
- Trzeba w końcu wdrożyć alimenty natychmiastowe, czyli takie, których wysokość byłyby ustalana automatycznie, co pozwoliłoby dziecku otrzymywać je już w trakcie procedur sądowych;
- Trzeba zmienić kulturę sporów w rodzinie. Bo im większy konflikt w czasie rozwodu, tym większe prawdopodobieństwo konfliktu o alimenty;

308 https://www.f5.pl/tu-i-teraz/udalo-sie-telefon-zaufania-dla-dzieci-mlodziezy-116-111-od-1-marca-dziala-7-dni-w-tygodniu-24-godziny-na-dobe

- Przed sądem decydującym o rozwodzie rodziców dziecko powinno mieć swojego adwokata (niestety, Minister Sprawiedliwości nie daje się przekonać do tego pomysłu);
- Potrzebne są działania prewencyjne, w tym wspieranie ojców (poprzez promocję urlopów ojcowskich, wydzielony urlop tylko dla ojca). To wzmacnia rodzinę i więzi z dzieckiem. Wtedy, nawet jeśli dojdzie do rozwodu, niepłacenie alimentów jest mniej prawdopodobne;
- Choć już wszystkie instytucje państwa – od Kancelarii Prezydenta po ministerstwa – są przekonane do kampanii społecznej o alimentach, to ciągle nie udaje się jej zrobić. A bez głębokiej zmiany postaw społecznych, bez zrozumienia, że partner może być „były", ale dziecko – nigdy, problem z alimentami się nie skończy. Ważne jest też, by przekonać ludzi, że można korzystać z pomocy psychologów – że jest to dobre narzędzie pomocy.

2. Rozstający się rodzice nie mogą przerzucać konsekwencji konfliktu na dzieci.

Trzeba wdrażać „Standardy pomocy dziecku w sytuacji rozstania rodziców". Są one wskazówką, jak oddolnie reformować działanie sądów rodzinnych i służb państwowych, od których zależy los dzieci: rolą dla sądów, mediatorów, terapeutów jest edukowanie rodziców na temat potrzeb dzieci i wzmacnianie w nich gotowości do szukania porozumienia. Sądy powinny pamiętać, że elementem postępowania przedprocesowego powinny być działania edukacyjne dla rodziców wraz z mediacjami i terapią.

3. Trzeba uregulować zasady robienia testów genetycznych na pochodzenie dziecka.

Ustalenie pochodzenia dziecka wymaga współpracy rodziców i dziecka. Nie mamy na to procedur – dziś wszystko zależy od prokuratora i od sądu, a to nie wystarcza. Zasady badań DNA nie są uregulowane – komercyjne testy nie mają w sądzie wartości dowodowej.

4. Szczególna uwaga zawsze będzie się należała dzieciom w szczególnie trudnej sytuacji.

Sprawdzianem, czy państwo realizuje wskazania Konstytucji dotyczące dzieci, będą odpowiedzi na szczegółowe pytania, które padają w skargach i na spotkaniach z RPO:

- Jak wspieramy słyszące dzieci niesłyszących rodziców?
- Jak traktujemy dzieci-ofiary przemocy? Czy dziecko będące ofiarą hejtu ma się do kogo zwrócić?
- Jak organizujemy edukację włączającą dla dzieci z niepełnosprawnościami? Jak organizujemy dojazd do szkoły i na zajęcia?

- Jak pomagamy dziecku w kryzysie psychicznym? W jakich warunkach jest leczone, jak dowożone do szpitala (samo czy z opiekunem? Unieruchomione czy nie?).
- Jak wychowankowie domów dziecka mają poradzić sobie w dorosłości, kiedy państwo już uzna, że nie ma wobec nich żadnych obowiązków?
- W jakich warunkach przechodzą resocjalizację „trudne dzieciaki" w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych?

5. **W bardzo trudnej sytuacji są dzieci, które trafiły do ośrodków detencji.**

Takimi miejscami są młodzieżowe ośrodki wychowawcze, policyjne izby dziecka, zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich. Jak pisałyśmy przy okazji art. 40, dzieci mogą tam być okrutnie i poniżająco traktowane i nieregulaminowo karane, co zwiększa jeszcze obciążenia, z jakimi wchodzą w dorosłość. Wyjątkowo trudna jest tam sytuacja dzieci, które potrzebują pomocy psychiatrycznej.

6. **Wyjątkowo dramatyczna jest sytuacja dzieci, które dorastając uświadamiają sobie swoją nieheteronormatywność.**

O czym dorośli zdają się zapominać, zwłaszcza w szale kampanii wyborczych.

4. Ustawa określa kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka.

Przez większość tej kadencji RPO jego partnerem był rzecznik praw dziecka Marek Michalak. Tak naprawdę dorobek każdej kadencyjnej instytucji rzeczniczej można ocenić po zadaniach, jakie zostawiła następom. Dorobek, przesłanie RPD Marka Michalaka zawiera się aż w dziecięciu punktach, które na koniec swojej kadencji przedstawił RPO Adam Bodnar (wyróżniając rzecznika Michalaka odznaką honorową RPO):

1. **Nie będziesz bił dzieci.**

To wyraziste stanowisko Marka Michalaka stało się symbolem całej kadencji, doprowadziło to do zmiany społecznej – przestaliśmy akceptować „klapsy" jako zwykłą metodę wychowawczą. Akceptuje to ciągle 47% Polaków, ale 10 lat temu tego zdania było aż 78%.

2. **Alimenty to nie prezenty – należy je płacić.**

3. **Kocham – nie piję.**

Wciąż zbyt wiele dzieci rodzi się z syndromem FAS (alkoholowym zespołem płodowym). To rzeczywisty problem społeczny, z którym należy walczyć.

4. **Dziecko ma prawo do ojca i matki.**

To dzięki RPD Markowi Michalakowi do Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego wprowadzono zapis, że dziecko ma prawo do wychowania przez oboje rodziców.

5. **Nie będziesz traktował dzieci jako zawodników w podnoszeniu ciężarów.**

Marek Michalak uruchomił naszą wyobraźnię na temat codziennych obciążeń dzieci w szkole. Zauważył tornistry, których waga często przekracza połowę wagi ciała. Że książki i akcesoria szkolne są za ciężkie, a zeszyty ćwiczeń drukowane na papierze kredowym. Że nie ma w szkołach szafek, by te ciężkie przedmioty tam zostawiać. Problem wciąż czeka na rozwiązanie.

6. **Dziecko w szpitalu nie powinno cierpieć.**

To poprzedni RPD odwiedzał dzieci w szpitalach, zwracając uwagę na ich problemy. RPD i RPO podejmowali analogiczne działania w sprawie warunków, zasad i opłat w związku ze sprawowaniem przez rodziców w szpitalu opieki pielęgnacyjnej nad dzieckiem i wspólnego pobytu. W sprawie dostępu do leczenia chorób rzadkich zarówno RPD, jak i RPO, zauważają niedostateczną dostępność leczenia i jego finansowania.

7. **Nie można dyskryminować i szykanować dzieci w przestrzeni publicznej.**

Np. segregując dzieci w stołówce w zależności od tego, czy za obiady płaci opieka społeczna, czy rodzice.

8. **Będziesz wierny faktom, nawet jeśli to się nie opłaca.**

Widać to było np. w czasie głośnej debaty politycznej po wyborach w 2015 r. Jednym z przewodnich tematów debaty był postulat „zakazu odbierania dzieci z powodu biedy". Minister Zbigniew Ziobro wybrał ten temat jako jeden z głównych. Problem w tym, że w Polsce nie odbiera się dzieci z powodu biedy. Biedzie zazwyczaj towarzyszą inne problemy społeczne: uzależnienia, zaniedbania oraz przemoc. I to one są powodem odbierania dzieci. Rzecznik Praw Dziecka miał odwagę, aby występować przeciwko takiemu taniemu populizmowi. Pokazywał, jakie są fakty.

9. Czcij bohaterów.

Marek Michalak prowadził swoją działalność na barkach gigantów – Janusza Korczaka oraz Ireny Sendlerowej. To dla niego wyznacznik standardów. Ale też przybliżał nam ich dorobek, nie zawsze przecież znany w szczegółach. To pokazuje sens służby publicznej jako poszukiwania uzasadnienia dla działań w osiągnięciach autorytetów.

10. Uśmiechaj się.

Marek Michalak to Kawaler Orderu Uśmiechu, który traktuje uśmiech jako lek na rany. Łączy się to z jego wrodzonym optymizmem. A uśmiech to także gwarancja dobrej woli innych osób i woli do współpracy.

***

Od 2018 r. funkcję Rzecznika Praw Dziecka pełni Mikołaj Pawlak. RPO Adam Bodnar współpracował z nim np. w sprawach alimentów czy promowania „Standardów pomocy dziecku w sytuacji rozstania rodziców".

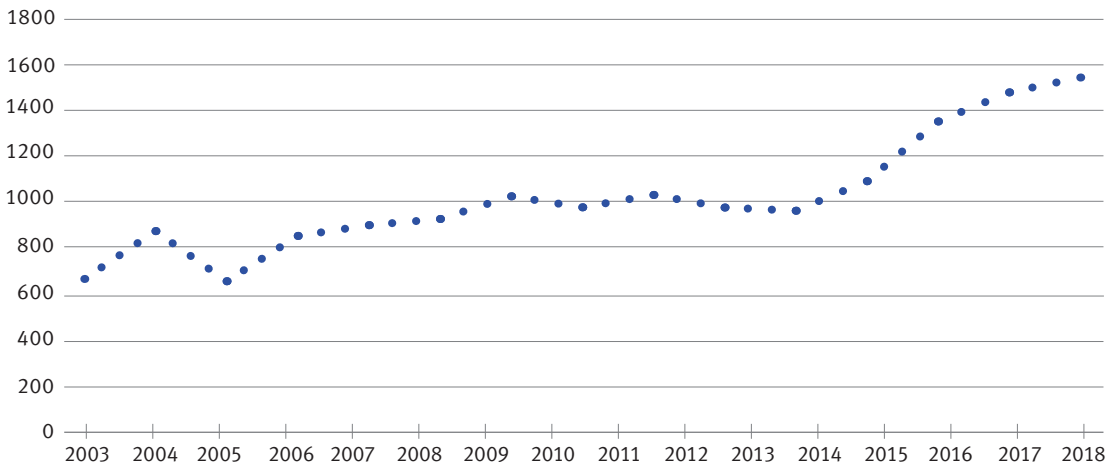
ART. 73

Wolność artystyczna oraz badań naukowych

Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury.

W 2018 r. Polacy szli masowo do kin na film „Kler". Ale były miejscowości, w których filmu nie wyświetlano mimo zainteresowania – bo władze lokalne filmu „nie poważały". Jak do tego doszło, że o tym, co jest wyświetlane w kinie, decyduje gust burmistrza?

PUBLICZNOŚĆ
W KINACH



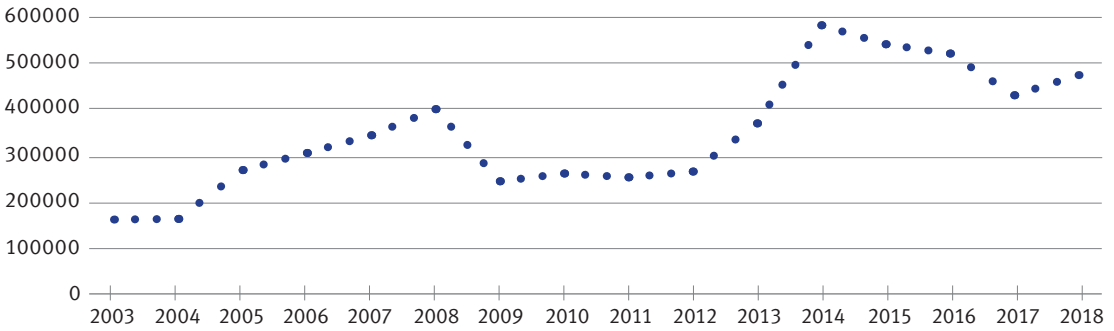
Liczba widzów w kinach na tysiąc mieszkańców. GUS, serwis STRATEG[309].

Istotą twórczości jest stawianie pytań, poruszanie odbiorców, prowokowanie ich. Sztuka służy do kwestionowania każdego systemu stwarzanego przez ludzi – dla ludzi. Ma obudzić uważność, pozwolić ujrzeć to, czego inaczej nie jesteśmy w stanie zobaczyć. Sztuka, która się wszystkim podoba, nie ma sensu. Ale właśnie dlatego artyści zawsze mierzą się z pytaniem, ile im wolno – i gdzie kończy się ta wolność, bo przecież każda wolność konstytucyjna, ma swoje granice. Te granice w ostatnich latach zawężały się. Partia, która przejęła władzę w 2015 r., miała jasny pogląd na kulturę i przekonanie, że to, co działo się dotychczas, było złe: „W sferze kultury atak na tradycję i związaną z nią świadomość narodową jest ostentacyjny. Preferencja dla twórczości godzącej w polskie wartości jest wyraźna – konstatowało Prawo i Sprawiedliwość w programie z 2014 r. – Wspierane są lewackie periodyki; w rożnego rodzaju finansowanych przez państwo przekazach kulturowych atakuje się patriotyzm i narodowe wartości. (...). Z pieniędzy podatników są finansowane różnego rodzaju pseudoartystyczne ekscesy, często obsceniczne albo też mające charakter profanacji. Przedsięwzięcia te w przeważającej większości przypadków nie mogą być traktowane jako sztuka, natomiast godzą w różnego rodzaju obyczajowe tabu, a także sferę traktowaną przez religię jako święta. (...). Brakuje natomiast pieniędzy na instytucje często bardzo mocno osadzone w obszarze kultury, jak Warszawska Opera Kameralna, Chór Polskiego Radia w Krakowie, zespoły »Mazowsze« i »Śląsk«, Studio Filmów Rysunkowych w Bielsko-Białej”[310].

309 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/9

310 http://pis.org.pl/document/archive/download/128

PUBLICZNOŚĆ W MUZEACH WOJSKOWYCH



Liczba zwiedzających muzea wojskowe nadzorowane przez MON. Chodzi o Muzeum Wojska Polskiego w Warszawie, Muzeum Wojsk Lądowych w Bydgoszczy, Muzeum Marynarki Wojennej w Gdyni oraz Muzeum Sił Powietrznych w Dęblinie. GUS, serwis STRATEG[311].

Zgodnie z tym programem władza zaczęła wpływać na twórczość i badania, w przekonaniu, że wcześniej całe sfery kultury i nauki nie były właściwie doceniane przez państwo.

NA NIEPOKORNYCH PRZEPIS SIĘ ZNAJDZIE

W nowej polityce kulturalnej nie tylko dzieli się publiczne fundusze po nowemu i obsadza stanowiska osobami o poglądach bliskich władzy (niekoniecznie z dorobkiem), ale też wykorzystuje wszystkie narzędzia, jakie daje prawo obowiązujące od lat: przepisy o ochronie uczuć religijnych, o ochronie flagi, o ochronie konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej, o znieważaniu narodu polskiego. Te przepisy wiszą jak miecz Damoklesa nad artystą; spadną na niego, jeśli tak zechce prokurator, polityk, działacz organizacji pozarządowej lub związku religijnego.

Jak to działa? Weźmy przepis o obrazie uczuć religijnych. – Nikomu nie przyszło do głowy, by stosować go do powstrzymania fali islamofobii w Polsce. Ale po procesie Doroty Nieznalskiej wielu dyrektorów galerii trzy razy się zastanowi, zanim pokaże jakąkolwiek pracę z kontekstem religijnym – mówili uczestnicy debaty o konstytucyjnej wolności twórczości zorganizowanej przez RPO w Szczecinie jesienią 2015 r.

Przepisy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej wykorzystane zostały przeciw Jasiowi Kapeli, który Mazurka Dąbrowskiego z pieśni wygnańców

311 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/24

marzących o powrocie do kraju uczynił wezwaniem do przyjęcia tych, którzy dziś są wygnańcami.

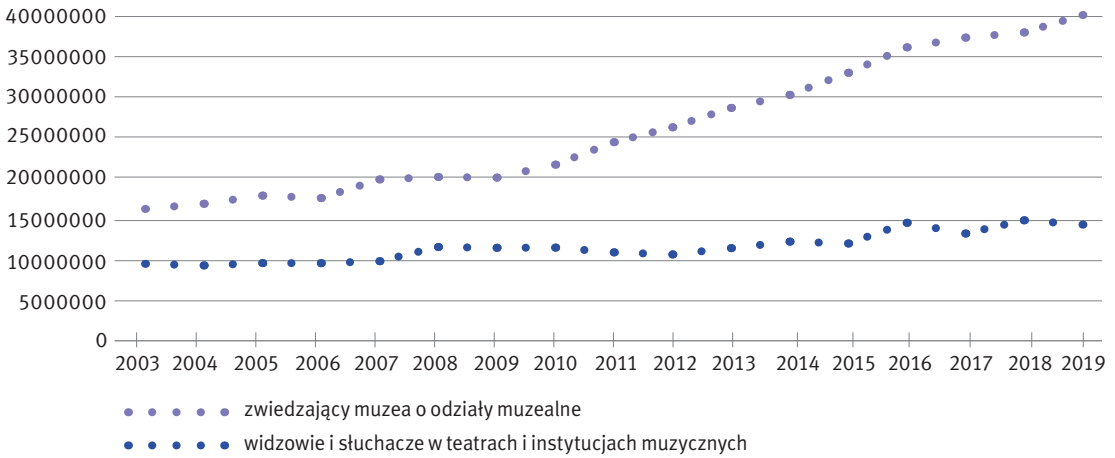
Marsz, marsz, uchodźcy, z ziemi włoskiej do Polski,
za naszym przewodem łączcie się z narodem.

Sąd Rejonowy w Wołominie orzekł w 2017 r., że twórca naruszył art. 49 §2 Kodeksu wykroczeń, i uznał, że niedopuszczalne jest artystyczne przetwarzanie hymnu czy też nadawanie mu stylizowanej formy. Twórca mógł zwrócić uwagę na kwestię uchodźców, „wykonując hymn z oryginalnym tekstem, wyjaśniając jednocześnie jego historię i znaczenie". A że zrobił inaczej – ukarany został tysiączłotową grzywną. Dopiero w 2019 r. Sąd Najwyższy, reagując na kasację RPO stwierdził, że taka przeróbka hymnu nie może podlegać karze, bo przecież słowa hymnu zostały zmienione po to, żeby podkreślić szczytne narodowe tradycje otwartości i gościnności.

PRZESTRZENIE KULTURY

Spór o sztukę toczy się w nowej przestrzeni i w nowej Polsce. Bo dzięki funduszom europejskim powstały w naszym kraju światowej klasy obiekty kulturalne i naukowe. Zmodernizowały się i rozbudowały biblioteki publiczne. We wszystkich tych miejscach organizowane są atrakcyjne spotkania i imprezy. Polacy masowo chodzą do kin.

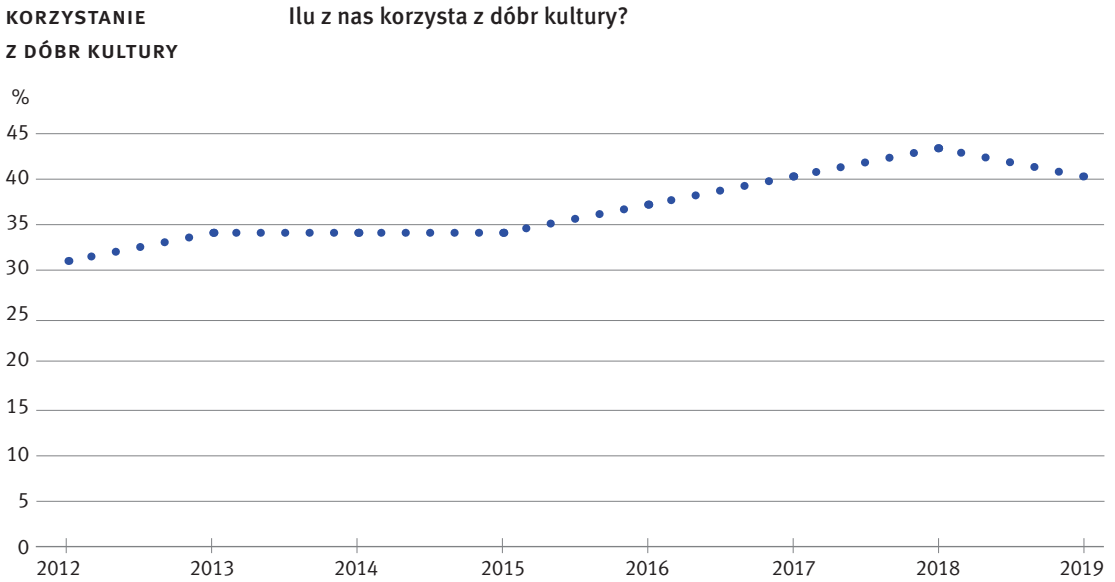
PUBLICZNOŚĆ W MUZEACH I TEATRACH



Do teatrów i instytucji muzycznych należą: teatry, filharmonie, orkiestry, chóry, zespoły pieśni i tańca (nie liczy się tu agencji artystycznych oraz teatrów impresaryjnych). GUS, serwis STRATEG[312].

312 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/9

KORZYSTANIE Z DÓBR KULTURY



Odsetek osób, które odpowiedziały „tak" na co najmniej trzy z pięciu pytań o korzystanie z dóbr kultury: Czy w minionym roku przeczytał(a) Pan(i) książkę dla przyjemności? Był(a) Pan(i) w kinie? Był(a) Pan(i) w teatrze? Był(a) Pan(i) na koncercie? Był(a) Pan(i) na wystawie, w galerii, w muzeum? GUS, serwis STRATEG[313].

W tych nowych instytucjach pojawili się też nowi szefowie. Ale prawne narzędzia do tego, by osoby sprawujące władzę mogły powoływać dyrektorów placówek kulturalnych według swojego uznania, nie powstały w tej kadencji. Zostały wprowadzone w sierpniu 2015 r. przez poprzedni rząd (art. 16a Ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej pozwolił marszałkom, prezydentom miast i ministrowi na powołanie dyrektora tymczasowego placówki do czasu zakończenia procedury konkursowej. Dyrektor tymczasowy ma prawo urzędować rok, nie musi spełniać obiektywnych wymagań ani przedstawić do oceny programu działań. Takimi dyrektorami są obecnie szefowie nie tylko Muzeum II Wojny, ale i Muzeum Śląskiego, Muzeum Jana Pawła II i Kardynała Wyszyńskiego w Warszawie czy Muzeum Pamięć i Tożsamość im. św. Jana Pawła II w Toruniu[314]).

Także dużo wcześniej pojawiła się praktyka nieuznawania wyników konkursów – co ostatnio uderzyło w Muzeum Żydów Polskich Polin i prof. Dariusza Stolę, który, choć wygrał konkurs, przez prawie dwa lata czekał na powołanie, by ostatecznie zrezygnować – w nadziei, że przynajmniej sama placówka zdoła przetrwać.

313 Tamże

314 https://krytykapolityczna.pl/kultura/jerzy-halbersztadt-instytucje-kultury-polin/

Najbardziej kontrowersyjne posunięcia władz w dziedzinie kultury dokumentują Obywatele Kultury w publikacji, która nazwali Czarną Księgą[315]. Oto podane tam przykłady:

- odwołanie spektaklu „Golgota Picnic" w reżyserii Rodrigo Garcii na Festiwalu Malta (2014 r.);
- zniszczenie Teatru Polskiego we Wrocławiu, zapoczątkowane powołaniem na dyrektora teatru Cezarego Morawskiego, co doprowadziło do zwolnień aktorów i zdjęcia z afisza wielu spektakli wyprodukowanych jeszcze za czasów dyrekcji Krzysztofa Mieszkowskiego;
- pozbawiona merytorycznych podstaw decyzja o nieprzedłużeniu kontraktu dyrektorskiego z Janem Klatą w Starym Teatrze w Krakowie; na jego miejsce powołano Marka Mikosa – co było początkiem konfliktu z zespołem aktorskim teatru (2017 r.);
- próba wymuszenia na dyrekcji Teatru Powszechnego w Warszawie zdjęcia z teatralnego afisza „Klątwy" (na podstawie dramatu St. Wyspiańskiego) w reż. Olivera Frljića (premiera: luty 2017) pod pretekstem obrazy uczuć religijnych;
- zdjęcie z teatralnych afiszy i wycofanie z programów festiwali teatralnych spektaklu „Biała siła, czarna pamięć" (na podstawie książki Marcina Kąckiego) w reżyserii Piotra Ratajczaka z Teatru Dramatycznego im. A. Węgierki w Białymstoku;
- nieprzedłużenie bez podania przyczyn merytorycznych kontraktu z Anną Potocką, dyrektorką opolskiej Galerii Sztuki Współczesnej (2019 r.); Eulalią Domanowską, dyrektorką Centrum Rzeźby Polskiej w Orońsku (2019 r.) oraz Małgorzatą Ludwisiak, dyrektorką Centrum Sztuki Współczesnej w Warszawie (2019 r.);
- powołanie na dyrektora Muzeum Narodowego w Warszawie prof. Jerzego Miziołka – krytykowanego za niekompetentne zarządzanie instytucją, a także zwolnienia cenionych kuratorów sztuki; likwidacja Galerii XX i XXI Wieku w warszawskim Muzeum Narodowym (2019 r.);
- przejęcie gdańskiego Muzeum II Wojny Światowej i zmiana ekspozycji bez konsultacji z autorami (2018 r.);
- polityka dotacyjna Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, przyznawanie dużych grantów w programach ministerialnych podmiotom bez doświadczenia, organizacjom związanym politycznie z obozem „dobrej zmiany", przy jednoczesnej odmowie dofinansowania przedsięwzięć o ustalonej renomie, organizowanych przez podmioty z dużym dorobkiem i o ustalonej marce;
- decyzja TVP o opatrzeniu filmu „Ida" w reż. Pawła Pawlikowskiego komentarzami i napisami – bez zgody autora;
- decyzja o połączeniu państwowych studiów filmowych: WFDiF, Studia Filmowego KADR, Studia Filmowego TOR, Studia Filmowego ZEBRA, Studia Miniatur Filmowych oraz Studia Filmowego KRONIKA;

315 https://www.facebook.com/notes/kultura-niepodległa/czarna-księga-przykłady-nadużyć-władzy-wobec-ludzi-i-instytucji-kultury/681982008878516/

- Festiwal Opole (2017 r.) – ingerencja i próby ingerencji w program festiwalu z powodów pozaartystycznych (politycznych i ideologicznych); próba wykluczenia Kayah, wykluczenie Arkadiusza Jakubika i jego zespołu Doktor Misio z festiwalu;
- odebranie – decyzją MKiDN – dotacji Europejskiemu Centrum Solidarności w Gdańsku (2019 r.).

KULTURA: OCHRONA I ROZWÓJ

Realizacji praw kulturalnych w Polsce przyglądała się jesienią 2018 r. specjalna sprawozdawczyni ONZ Karima Bennoune (spotkała się w Warszawie, Krakowie i Gdańsku z osobami zajmującymi się szeroko rozumianym dostępem do kultury lub czynnie uczestniczącymi w tworzeniu kultury polskiej oraz z przedstawicielami władz rządowych i samorządowych, oraz z RPO). Ją też zaniepokoiła sytuacja festiwalu Malta czy Muzeum II Wojny Światowej. Zwróciła jednak uwagę na jeszcze jeden aspekt, który umyka uwadze opinii publicznej: konserwatywne, nastawione na jedną interpretację i represyjne wobec myślących inaczej podejście władz niszczy podstawy twórczości. Dbanie o kulturę nie polega tylko na ochronie istniejących już dóbr kulturalnych, lecz także na zapewnianiu warunków do dalszego jej tworzenia. Bennoune podaje przykład pomników: powinny podlegać ciągłej interpretacji i inspirować debaty o tożsamości i wyzwaniach społecznych. Z tego punktu widzenia ściganie autorów akcji ubierania pomników Lecha Kaczyńskiego w koszulki z napisem „Konstytucja" jest niebezpieczne (pomnikom nic się przecież nie stało, dlaczego zatem artystyczna ekspresja obywateli była ścigana?).

Głównym źródłem finansowania kultury w Polsce są środki publiczne pochodzące z budżetu państwa oraz samorządów. W skontrolowanych przez NIK samorządach[316], mimo wzrastających z roku na rok nakładów (wzrost w 2017 r. wydatków na dotacje podmiotowe o prawie 14% w porównaniu do 2015 r.), środki te były w dalszym ciągu niewystarczające i stanowiły średnio niespełna 75% przychodów ogółem instytucji kultury. To nie zapewnia instytucjom kultury stabilności finansowej, problemem jest też nadal brak odpowiednich warunków lokalowych, w tym nieprzystosowanie obiektów dla osób z niepełnosprawnościami, w podeszłym wieku oraz rodzin z małymi dziećmi.

W przypadku Teatru Polskiego we Wrocławiu NIK zawiadomiła rzecznika dyscypliny finansów publicznych oraz prokuraturę w związku ze skalą i charakterem nieprawidłowości. Polegały one na: nielegalnym finansowaniu ze środków Teatru kosztów wynajmu mieszkania dla dyrektora, nielegalnym zawieraniu umów, na podstawie których dyrektor wykonywał w teatrze obowiązki aktora, scenografa i reżysera, nieterminowym regulowaniu zaciągniętych zobowiązań oraz wydatkowaniu środków publicznych niezgodnie z postanowieniami zawartych umów.

316 https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/rekreacja-i-kultura/samorzadowe-instytucje-kultury.html

Co się udało?

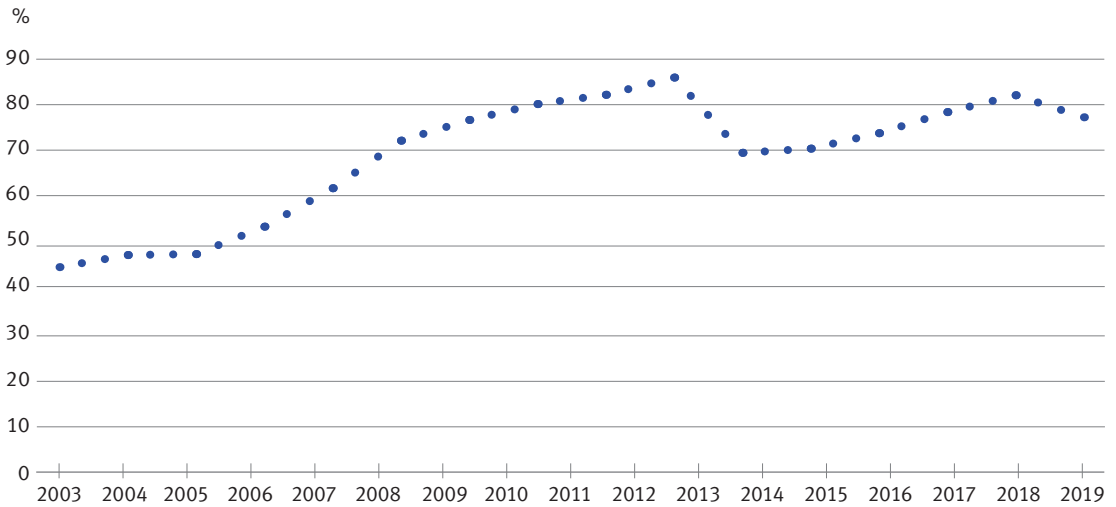
1. **W 2019 r. zostały przyjęte ustawy o dostępności – obejmują one także instytucje kultury.**

   Zmiany powinny doprowadzić do usunięcia problemów, które wytykała NIK, a w wielu miejscach w kraju rzecznik praw obywatelskich słyszał, że są z tym trudności (np., że widowisko organizowane dla osób z niepełnosprawnościami odbywa się w domu kultury na piętrze bez windy – a „chętnych się wniesie"). Ustawa czyni ze standardów dostępności wymóg, a nie objaw dobrej woli: instytucje kultury mają być przyjazne dla każdego, a nie tylko dla w pełni sprawnych, i bez dzieci w wózkach.

2. **Przyjęta w 2014 r. ustawa o Karcie Dużej Rodziny pozwoliła rozwinąć szereg zniżek dla rodzin z trójką lub więcej dzieci – w ostatnich latach zniżki, także do obiektów kultury, bardzo się upowszechniały.**

3. **Zbiórki jako narzędzie wsparcie dla instytucji kultury i nauki sprawdziły się w wielu dziedzinach.**

WYDATKI NA KULTURĘ



Przeciętne miesięczne wydatki na kulturę i rekreację na 1 osobę w gospodarstwie domowym. Dane GUS, serwis STRATEG[317].

317 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/9

Np. po tym, jak władze centralne obcięły dotację na działanie Europejskiego Centrum Solidarności w Gdańsku w 2019 r., obywatele sami uzbierali potrzebną kwotę. Wiele inicjatyw kulturalnych – w tym popularyzujących kulturę jak np. portal „Wolne lektury" – musi odwoływać się do hojności obywateli (portal dostał dotację w 2020 r., po odwołaniu się od negatywnej decyzji – był podstawą nauczania online w czasie epidemii koronawirusa).

4. Długa lista renomowanych aktywności obywatelskich, które nie znalazły wsparcia władz, jest też dowodem żywotności społeczeństwa obywatelskiego i jego umiejętności realizowania prawa do twórczości i do ułatwiania dostępu do kultury.

Przejawem tego są też coraz bardzie popularne festiwale, które łączą wydarzenia artystyczne z debatami na ważne społecznie tematy (Open'er, Pol'and'rock, Festiwal w Szczebrzeszynie, Festiwal Miedzianka – to tylko przykłady spotkań, w których – z uwagi na podejmowane tematy dotyczące obywateli – brał udział także RPO).

5. Wielką wartością jest oddolna aktywność twórcza i artystyczna – w tym takie fenomeny jak pozostające w zainteresowaniu RPO Zapomniane Cmentarze czy odtwarzanie dziedzictwa historycznego przez Szkoły Dialogu, Dzieci z Dworca Brześć, Forum Dialogu i szkoły dialogu zbierające okruchy pamięci i badające przeszłość swojej miejscowości[318].

Wydarzeniem uświetniającym III Kongres Praw Obywatelskich w 2019 r. był spektakl teatralny „Wszyscy jesteśmy bohaterami" w wykonaniu aktorów z niepełnosprawnością intelektualną z Bielańskiego Środowiskowego Domu Samopomocy.

Zakończył się gorącymi owacjami (obok Adama Bodnara stoi dyrektorka generalna Biura, Katarzyna Jakimowicz). Po spektaklu swoje wiersze czytali i komentowali do późnej nocy: Urszula Kozioł, Adam Zagajewski, Jarosław Mikołajewski i Peter Molnar.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

318 https://forward.com/life/440510/researching-intergenerational-transmission-of-trauma-led-me-to-poland-in/

Co jest do zrobienia?

1. **Każda wspólnota musi dążyć w dostępności kultury do równowagi, nie można kazać wybierać: Chopin, Zenek Martyniuk czy Taco Hemingway.**

Dziś władze nie tylko wspierają konserwatywne podejście do kultury, ale schlebiają kulturze popularnej (TVP), tak jakby była ona w opozycji do kultury wysokiej. Nie byłoby to możliwe, gdyby polska szkoła oferowała edukację artystyczną z prawdziwego zdarzenia (a nikt o tym nie pomyślał przy okazji ostatniej reformy edukacji, co gorsza, problemy uczniów samych szkół artystycznych były traktowane po macoszemu). Zajęcia muzyczne i plastyczne są marginalizowane. Mimo nacisku na edukację patriotyczną Polacy mają kłopoty nawet z czystym zaśpiewaniem hymnu.

2. **Wielką siłą kultury popularnej jest to, że jest w stanie utrzymać się sama. Kultura wysoka nie może się rozwijać bez mecenatu państwa.**

Jednak jeśli ten mecenat ma być sensowny, to zamiast przeciwstawiać „kulturę słuszną" „kulturze niesłusznej", musimy pamiętać, że w systemie demokratycznym właścicielami miejsc kultury są obywatele. To dlatego warto zadać sobie pytanie – „czy publiczność, która przychodzi na przedstawienie, to jednorodność czy różnorodność. Wszyscy rozumiemy, że w różnorodności są rozmaite potrzeby, preferencje, gusty i różne rozumienie świata. Nie ma jednej racji, jednej interpretacji. Teatr, który tworzy dla publiczności, powinien być teatrem wielowymiarowym, wielopoziomowym"[319].

Bez zmiany podejścia każda wymiana ekip rządowych będzie oznaczać wymianę kierowników w instytucjach i beneficjentów rządowych dotacji – jedna drużyna zastąpi drugą, a decyzje finansowe będą wynikały tylko z politycznych manifestów.

3. **Trzeba ustalić jasne zasady opodatkowania twórców.**

Nadal ich nie mamy, choć Minister Finansów zapewniał RPO, że nad projektem pracuje.

4. **Ideologiczne kryteria nie służą też nauce: nauka rozwija się w sporze – aprobata władz to za mało.**

Do RPO trafiały sprawy dotyczące np. postępowań w sprawie tytułów i stopni naukowych. Najgłośniejsza sprawa dotyczy dr. hab. Michała Bilewicza,

319 Cytat za Anną Augustynowicz, reżyserką i dyrektorką artystyczną Teatru Współczesnego w Szczecinie, z debaty konstytucyjnej RPO z 2015 r.

któremu mimo wniosku Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów prezydent nie nadaje tytułu profesora. Dr hab. Michał Bilewicz kieruje Centrum Badań nad Uprzedzeniami na Uniwersytecie Warszawskim. Zdaniem mediów to właśnie naukowe zainteresowanie może być przyczyną zwłoki prezydenta. Jego kancelaria wątpliwości tych nie rozwiała: odpowiedzi na pytania dla RPO sprowadzały się do tego, że prezydent tytułu nie nadaje, bo może.

5. Przykrawanie polityki kulturalnej pod jeden szablon nie jest skuteczne i nie przynosi efektów.

W ostatniej pięciolatce uznanie w kraju i za granicą zyskiwali polscy twórcy, których władza postanowiła nie wspierać i których nie sławiła Polska Fundacja Narodowa: Olga Tokarczuk otrzymała Nagrodę Bookera, a potem Nobla w dziedzinie literatury, polskie filmy „Zimna Wojna" i „Boże Ciało" zdobyły nominacje do Oskara (w 2015 r. film „Ida" Oskara dostał).

Uczestnicy III Kongresu Praw Obywatelskich podpisują się pod gratulacjami dla Olgi Tokarczuk. Grudzień 2019 r.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

W 2020 r. Festiwal Góry Literatury, który współtworzy Olga Tokarczuk, nie dostał dotacji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Także Wrocław, który ubiegał się o dofinansowanie programu Miasta Literatury UNESCO, nie otrzyma wsparcia. W ramach programu „Promocja czytelnictwa" najwięcej pieniędzy – 300 tys. zł – pójdzie na kampanię „Pochwalmy się Polską". Pieniądze

trafią do specjalizującego się w tematyce katolicko-narodowej wydawnictwa Biały Kruk, które opublikowało autoryzowaną biografię Antoniego Macierewicza i liczne albumy ze zdjęciami Jana Pawła II. Ponad 200 tys. zł pójdzie na organizację Targów Wydawców Katolickich, a prawie 60 tys. na nagrodę Feniks przyznawaną przez Stowarzyszenie Wydawców Katolickich, by promować publikacje, które traktują o katolicyzmie lub przez swą wymowę pozytywnie ukazują wartości chrześcijańskie[320].

Biłgoraj. Przed spotkaniem regionalnym Adam Bodnar i Henryk Wujec, członek Rady Społecznej RPO, odśnieżają ławeczkę Isaaka Baszewisa Singera. Styczeń 2019 r.

Ławeczkę ufundowali biłgorajscy społecznicy.

320 https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,25706833,festiwal-olgi-tokarczuk-bez-pieniedzy-z-ministerstwa-dofinansowanie.html

W kategorii „Kultura Cyfrowa" MKiDN w 2020 r. przeznaczy m.in.:

- 232 000 zł na udostępnienie portalu JP2online – „Narodowa pielgrzymka Jana Pawła II ku wolności – Udostępnienie";
- 184 000 zł – na „zwiększenie dostępności Sanktuarium Pielgrzymkowego w Świętej Lipce, poprzez wirtualizację 3D zabytków jego kościoła";
- 184 000 zł – na „cyfryzację i wirtualizację Katedry Piastów w Płocku";
- 180 000 zł – na projekt „Święta Warmia. Skarby architektury w granicach historycznej Warmii (Archidiecezja Warmińska)";
- 139 000 zł – na V etap projektu „Skarby Archidiecezji Warszawskiej – etap V";
- 82 000 zł – na „Cyfrową historię kościoła p.w. św. Stanisława Biskupa Męczennika w Łańcucie".

Nie dostały za to dofinansowania np. takie projekty:

- „Digitalizacja i udostępnienie archiwalnych partytur Tomasza Stańko";
- „Archiwum Twórczości Krzysztofa Kieślowskiego";
- „Wirtualne Muzeum Fotografii – opracowanie i udostępnienie archiwów polskich fotografów";
- „Książeczki z babcinej biblioteczki- digitalizacja i udostępnienie literatury dziecięcej XVIII-XX w.";
- „Historia Toruńskiego Jazzu – portal internetowy".

6. W Polsce mamy bardzo dużą grupę osób wykluczonych, niemających w ogóle dostępu do jakiejkolwiek kultury.

Dlatego wartością jest kultura dostępna dla osób ubogich, dla mieszkających w byłych PGR-ach, dla tych, którzy obawiając się powrotu w późnych godzinach, nie mogą pojechać do kina czy teatru w mieście. Bez rozwiązania problemu wykluczenia transportowego nie zapewni się prawa dostępu do dóbr kultury.

To, co się kiedyś zdarzyło, już się nie zmieni. Ale my możemy zmienić teraźniejszość. Zależy to tylko od nas

Iwona Łukasiewicz,
nauczycielka w Zakładzie Poprawczym
i Schronisku dla Nieletnich w Koronowie

Byliśmy tam wiosną 2018 r. Chcieliśmy poznać poprawczak, którego wychowanki wzięły udział w programie Szkoła Dialogu, realizowanym przez fundację Forum Dialogu. Ma poszerzać wiedzę młodych ludzi o wielowiekowej obecności Żydów w Polsce.

– To, że jesteście jedynym Zakładem Poprawczym, który w Szkole Dialogu uczestniczy, zrobiło na nas duże wrażenie. Bo do niego zgłaszają się szkoły z wielu miejscowości, ale nigdy takie, które działają w poprawczakach i schroniskach dla nieletnich.

Iwona Łukasiewicz[321]: – Nadal jesteśmy jedyną taką placówką.

– Co Panią skłoniło do tego, żeby zaproponować wychowankom udział w takim projekcie?

– Młodych ludzi nie jest dziś łatwo czymś zainteresować. Nasze dziewczyny mają za sobą różne trudne historie, ich domy są też różne, trudne. One same mają też różne obciążenia i możliwości. To, co od nich naprawdę zależy, to to, czy chcą coś same zrobić, czy nie. Jeśli tylko zechcą, to staramy się im dać szansę.

321 Rozmowa 6 marca, autoryzacja 21 kwietnia 2020 r.

Pokazanie innego doświadczenia jest ważne. Bo moje dziewczyny mają doświadczenie inności, ale takiej, która jest gorszością.

W zakładzie poprawczym wielką wartością jest wyjście na zewnątrz. Najpierw wychowanka musi coś zrobić, zasłużyć się, żeby z tego przywileju skorzystać. To był początek. Bo jeśli wyjść gdzieś w nagrodę, to gdzie?

Zaczęłam też dziewczynom proponować różne pomysły, które łączą moją ciekawość z ich potrzebami. A ja mam taką „zajawkę" na historię. Więc proponowałam im, żeby poznały różne historie i różne losy, ale żeby też zobaczyły, ile potrafią. Brałyśmy już udział w projekcie Muzeum Historii Żydów Polskich Polin „Przywróćmy pamięć". W zeszłym roku – w projekcie Muzeum Historii Polski „Jan Karski i jego czasy". Brałyśmy udział w akcji żonkile, upamiętniałyśmy żołnierzy wyklętych, robiłyśmy apele dla Sybiraków – bo oni ciągle w Koronowie żyją.

Widzieliście u nas gablotę poświęconą pamięci pani Marii Mrozek, dyrektorki Zakładu w latach 1958-1960? Przeszła przez obóz w Ravensbrueck, potem odbudowała swoje życie, dostawała odznaczenia komunistyczne (znalazłam je na śmietniku, bo je wyrzucono). I to ona stworzyła to miejsce, dlatego jest dla nas ważna. A dziewczyny widzą dzięki temu, że nikt nie jest na zawsze zły, albo dobry. Że ci, co uchodzą za wzorowych, mogą być źle oceniani. A ci źli – mogą stać się dobrymi. Że ma znaczenie, co robisz, a nie tylko to, co kiedyś zrobiłaś.

Dla takich dziewczyn jak one, nigdy nie chwalonych, z listą porażek na koncie, pokazanie innej kultury, innego doświadczenia – jest bardzo ważne. Bo moje dziewczyny mają doświadczenie inności, ale takiej, która jest gorszością.

To je zainteresowało. Moją rolą jest to zainteresowanie pobudzać. Pokazywać, do czego prowadzi. Np. dzięki warsztatom o kuchni żydowskiej dziewczyny mogą coś ugotować – wiedzą, jak to się robi nie tylko dlatego, żeby potem podać to na stół (bo raczej nie jest to ich kuchnia), ale wiedzą. Potrafią uszyć kipę – nie tylko im objaśniono, co to jest i dlaczego, ale potrafią to zrobić. Samo mówienie jest nudne. A jak człowiek coś od początku potrafi zrobić, to co innego. To jest źródło satysfakcji. Zajęcia o innym kalendarzu albo alfabecie otwierają oczy, że nic nie jest przesądzone, że może być inaczej.

Ruszyło mnie to bardzo, w niektórych momentach zakręciła mi się łza w oku. Warto poznać inną kulturę[322].

A już wyjazd do Warszawy, do Teatru Wielkiego na galę Forum Dialogu – przecież nasze dziewczyny nigdy by inaczej do Opery Narodowej nie trafiły. Kiedy stanęły na scenie, razem z ludźmi znanymi z telewizji i internetu, kiedy zobaczyli to na Youtube ich bliscy… One reagowały entuzjastycznie na to, że wszyscy je widzą, że klaszczą, że podziwiają, co zrobiły. Że ich projekty są pokazywane. Na jednej z broszur materiałów Fundacji Dialogu był na okładce cytat – właśnie z ich słów. Mówiły: „Widziała Pani? To moje słowa! Przecież ja to naprawdę powiedziałam – a oni tego użyli". Tak, bo to było ich, i takie naprawdę mądre:

To, co się kiedyś zdarzyło, już się nie zmieni. Ale my możemy zmienić teraźniejszość. Zależy to tylko od nas.

322 Słowa wychowanki ZP Koronowo zapisane na: http://dialog.org.pl/szkola-dialogu/pl/szkola/koronowo/

Dla tych dziewczyn historia jest ważna jako opowieść o ludziach, którzy żyli przed nami. Byli inni i różni – ale każdy wniósł coś dobrego. Bo każdy może być dobrym człowiekiem.

– To im dodaje pewności siebie i wartości.

– Dziś, kiedy przyjeżdżają z domu, to przywożą zdjęcia, pamiątki. Wszystko nabiera znaczenia – jedna z dziewczyn przywiozła np. tarę i pokazała: widziała pani, u nas kiedyś prało się tak.

Ulotki ze Szkoły Dialogu wieszamy w gablotach. Wychowanki to widzą. Także te, które trafiają tu z tych samych miejscowości, co uczestniczki programu. I one też widzą, że można. Że człowiek „jak one" może się naprawdę czymś pochwalić.

A co z tego potem im zostaje? Powiem tak – utrzymuję kontakt z dwoma wychowankami, które założyły rodziny i mają malutkie dzieci. Prawie nie wychodzą z domu. Ale mi ciągle podsyłają a to link do filmu o historii żydowskiej, a to informację o książce. I nawet jak piszą na Messengerze, co u nich w domu słychać, to jakoś szybko rozmowa schodzi na „nasze" tematy. To jest już narzędzie podtrzymania kontaktu, wyrażania tego, co dla nas ważne.

Chcę podziękować ludziom, którzy tym się zajmują, bo naprawdę warto pokazać coś nowemu pokoleniu[323].

Ale, nie czarujmy się. Oczywiście są też dziewczyny, którym się nic nie podoba i w niczym nie uczestniczą.

Z tym że mają możliwość wyboru.

PS. Placówka w Koronowie ma najniższy w Polsce wskaźnik powrotu do przestępstwa – tylko 5%

323 Tamże

ART. 74

Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska

Sprawy środowiska długo nie zajmowały właściwego miejsca w debacie publicznej. W ciągu ostatnich lat – także w Polsce – udało się to jednak zmienić: mówiliśmy najpierw o Puszczy Białowieskiej, potem o smogu w dużych i małych miejscowościach. O trujących i śmierdzących fabrykach i fermach za płotem. O obowiązku zabierania głosu w tej sprawie.

Zagrożenia ekologiczne było od początku tej kadencji RPO jednym z najpowszechniejszych problemów zgłaszanych na spotkaniach z rzecznikiem. RPO stał na stanowisku, że prawo do czystego środowiska jest niezbywalnym prawem człowieka. Sprawy zmian klimatycznych i degradacji otoczenia, w którym żyjemy, nie mogą już być spychane na bok argumentem „są rzeczy ważniejsze". NIK alarmuje, że w 2016 r. Polska była na trzecim miejscu (po Macedonii i Bułgarii), gdzie zanotowano zdecydowanie najwyższe stężenia pyłów PM10.

Nowym zjawiskiem w Polsce są uciążliwe inwestycje na terenach do tej pory nieskażonych, we wsiach i na obrzeżach miast. Rozbudowują się strefy ekonomiczne, rośnie ruch ciężarówek, dawne, często przez lata opuszczone hale fabryczne stają się siedzibą nie jednej, ale wielu bardzo różnych fabryk szkodzących środowisku w najróżniejszy sposób. Pyły z tych fabryk i fabryczek spadają na nowo wybudowane boiska dla dzieci i barwią drzewa na niebiesko. Odory z przemysłowych ferm hodowlanych zmuszają mieszkańców do zamykania okien także latem, płoną „niczyje" wysypiska.

Bezśnieżna ostatnia zima, a potem wiosenna susza mogły niektórym uświadomić problem ocieplenia klimatycznego. NIK alarmuje: Polska jest jednym z najbardziej ubogich w wodę krajów Unii Europejskiej (nasze zasoby porównywalne są z Egiptem). Należymy też do grupy krajów europejskich o dużym klimatycznym ryzyku. Upały i susze zagrażają już rolnictwu, ale i energetyce. A to dopiero przedsmak konsekwencji globalnych zmian klimatycznych. Średnia temperatura na Ziemi podniosła się o 1,5 stopnia Celsjusza od czasów rewolucji przemysłowej z przełomu XVIII i XIX w., ale w ciągu następnych 30 lat ma się podnieść o kolejne 3 stopnie. To oznacza, że nie 6 do 7 milionów ludzi na Ziemi będzie poszkodowanych, ale 120 mln.

Specjalny sprawozdawca ONZ prof. Philip Alston ostrzega świat, że brak reakcji na zmiany klimatyczne odbije się na prawach człowieka. Powtórzył to w Warszawie na organizowanym przez RPO III Kongresie Praw Obywatelskich w grudniu 2019 r.:

Katastrofalne zmiany, które nas czekają, pogłębią nierówności społeczne i wytworzą powszechne poczucie niepewności.
Rosnące nierówności prawdopodobnie spowodują napływ nowych fal uchodźców, wzrost nacjonalizmów, ksenofobii i rasizmu.
Największe dotyczą ludzi biednych.
To oni odczują skutki braku wody pitnej, przerw w dostawach elektryczności, pogorszeniu warunków higienicznych.
Gwałtowne wahania cen żywności mogą oznaczać dla nich groźbę realnego głodu.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że w Polsce świadomi problemu są ludzie młodzi. W 2019 r. 40 tys. młodych ludzi wyszło na ulice w 71 miastach w Polsce w ramach Strajku Klimatycznego. To oni w 2050 r. będą w sile wieku – problem środowiska odczują na własnej skórze. Zabrali głos już teraz.

Ten artykuł Konstytucji ma cztery ustępy dotyczące różnych zagadnień. Omówimy je kolejno.

1. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

Co się udało?

1. **Wprowadziliśmy wspólnie temat do debaty publicznej. W efekcie władze publiczne zaczynają odnosić się do spraw klimatu.**

2. **Samorządy wojewódzkie dostały prawo wydawania uchwał antysmogowych („o ograniczeniach i zakazach w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw" – art. 96 ust. 1 prawa o ochronie środowiska).**

   Zdarza się, że gminy i powiaty, które formalnie tylko opiniują te projekty, wnioskują do sejmiku o podjęcie takiej uchwały. Samorządy i administracja rządowa dostały lepsze narzędzia do kontrolowania przestrzegania przepisów.

Co jest do zrobienia?

1. **Polska powinna się włączyć w działania na rzecz neutralności klimatycznej Europy w 2050 r.**

   Zmiany klimatu spowodują – chcemy czy nie chcemy – zmianę stylu życia, „business as usual" nie jest rozwiązaniem.

2. **Także polityki lokalne nie są dostosowane do nowych wyzwań.**

   Władze lokalne wydają nowe zezwolenia inwestycyjne mimo sprzeciwu mieszkańców. Nadal brakuje planów zagospodarowania przestrzennego (przeważa pogląd, że będą one wiązać ręce lokalnym włodarzom). Często samorządy skupiają się na spodziewanych korzyściach gospodarczych, mniejszą uwagę zwracając na koszty społeczne i dla środowiska.

3. **Obywatele nie są świadomi swoich praw nie są w stanie korzystać z narzędzi, jakie operuje prawo – gdyż do tego potrzebna jest specjalistyczna wiedza.**

   W sporze między lokalną społecznością a dużym inwestorem ten ostatni ma więc przewagę, której państwo nie równoważy. W 2019 r. sytuacja się pogorszyła po przyjęciu ustawy „środowiskowej", która utrudniła społecznościom lokalnym udział w postępowaniach dotyczących uciążliwych inwestycji, ograniczając liczbę podmiotów, które mogą zabrać w takim postępowaniu głos.

4. **Musimy lepiej edukować (się) w sprawie ekologii.**

Rozwojowi ferm przemysłowej hodowli zwierząt musi towarzyszyć refleksja o wpływ produkcji zwierzęcej na klimat. Na braki w polityce dotyczącej energetyki, zasobów wodnych czy emisji z przemysłu i transportu od dawna wskazuje NIK.

Na razie niestety – mimo apeli RPO – Minister Edukacji Narodowej nie widzi potrzeby zmian w programach.

2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych

Co się udało?

1. **Problem smogu przebił się do świadomości publicznej.**

   22 lutego 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu orzekł, że Polska złamała prawo Unii Europejskiej, dopuszczając do nadmiernych wieloletnich przekroczeń stężeń pyłu zawieszonego PM10 w powietrzu (chodzi o dyrektywę UE z 2008 r., która określa wartości dopuszczalne zanieczyszczeń i progi alarmowe dla ochrony zdrowia).

2. **Działa rządowy program Czyste Powietrze wspiera on wymianę pieców na paliwo niskiej jakości w domach jednorodzinnych.**

   Oferuje dofinansowanie do wymiany starych i nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe na nowoczesne źródła ciepła spełniające najwyższe normy, jak i przeprowadzenie towarzyszących temu prac termomodernizacyjnych budynku.

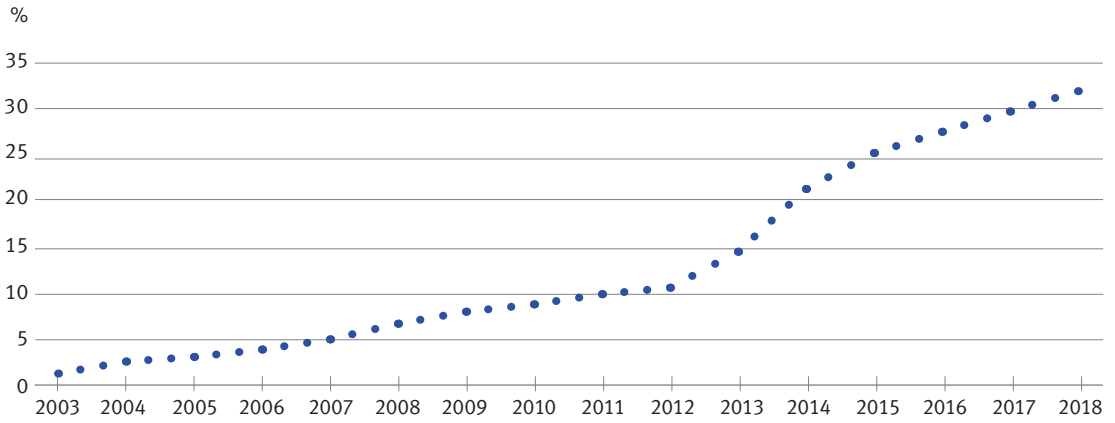
3. **Inspekcja ochrony środowiska („policja środowiskowa") otrzymała nowe narzędzia pracy i kompetencje.**

   Nowelizacja ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska z 20 lipca 2018 r. stanowi pierwszy, niezwykle ważny krok w kierunku przekształcenia Inspekcji Ochrony Środowiska w prawdziwą „policję środowiskową".

4. **Zostało zmienione w 2019 r. Prawo wodne – wdrożyliśmy m.in. przepisy europejskie dotyczącej ochrony wód przed azotanami pochodzenia rolniczego.**

5. **Sejm – po apelach samorządowców i obywateli – przerwał prace nad specustawą górniczą odbierającą samorządom prawo do decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, o ile pod ziemią są zasoby o „podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej”.**

SORTOWANIE ŚMIECI



Jak rośnie masa odpadów komunalnych, które segregujemy, w stosunku do reszty śmieci domowych. Dane GUS, serwis STRATEG[324].

Co jest do zrobienia?

1. **Musimy mieć prawo o fetorze – ustawę odorową.**

Bez niej nie da się rozwiązać problemu smrodów i odorów z fabryk, przetwórni odpadów, ferm przemysłowej hodowli zwierząt.

Samorządy nie mają narzędzi do mierzenia uciążliwości tych inwestycji – nie tylko zapachu, ale rozmnażających się gryzoni i much, spadku wartości nieruchomości itd. W roku 2016 Inspekcja Ochrony Środowiska dostała w sprawie uciążliwych, śmierdzących inwestycji 1254 skargi. Stowarzyszenie „Stop Fermom” naliczyło w 2019 r. 500 protestów w całym kraju. Prace nad ustawą

324 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/26, odpady komunalne zebrane selektywnie w relacji do ogółu odpadów komunalnych zebranych w gospodarstwach domowych.

zapowiedziało w 2017 r. Ministerstwo Środowiska. Miało już wtedy przygotowany „Kodeks przeciwdziałania uciążliwości zapachowej" z wytycznymi technicznymi, zestawem przepisów, które dotyczą problematyki uciążliwości zapachowej, a także z listą źródeł emisji substancji zapachowoczynnych. W kolejnym etapie powstała „Lista substancji i związków chemicznych, które są przyczyną uciążliwości zapachowej".

Ustawy nie ma.

Tymczasem inna ustawa – „środowiskowa" z 2019 r. – ułatwiła za to działanie inwestorom, ograniczając prawo do udziału w postępowaniu w sprawie inwestycji lokalnej społeczności. Zdaniem projektodawców ma to uprościć skomplikowane procedury. Organizacje pozarządowe i eksperci zwracają jednak uwagę, że ustawa wzmacnia pozycję inwestora, pogarsza natomiast sytuację tych, którzy „sąsiadują" z terenem inwestycji.

2. Za problem smogu trzeba się wziąć poważnie. Potrzebni są aktywni obywatele!

Ważna będzie odpowiedź Sądu Najwyższego na pytanie zadane przez sąd w Gliwicach, który bada pozew mieszkańca Rybnika. Twierdzi on, że poziom smogu w mieście przekroczył wartości pozwalające na normalne funkcjonowanie a odpowiedzią państwa nie może być stwierdzenie „może się pan z Rybnika wyprowadzić" (do sprawy przystąpił RPO)[325].

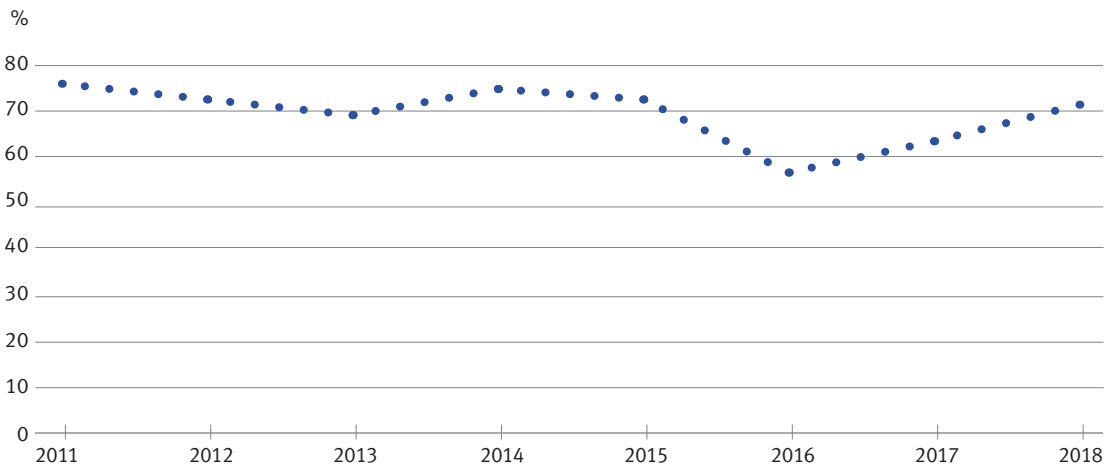
RPO podkreśla, że problem smogu nie jest do załatwienia bez aktywności obywateli. Smog bowiem ma różne źródła i różną naturę. To obywatele mogą doprowadzić do tego, że poziom zanieczyszczeń zacznie być badany lokalnie, a to pozwoli na ustalenie źródeł i znalezienie rozwiązań – czy to na poziomie lokalnym, czy centralnym.

3. Hałas – skażenie hałasem nie jest zjawiskiem, które można lekceważyć.

Ludzie skarżą się na hałas z fabryk, nowych dróg, imprez masowych, a nawet małych – wydawałoby się – przedsięwzięć: myjni, restauracji, warsztatów. W tej sprawie nic się nie zmieniło, choć – w przeciwieństwie do odoru – mamy w Polsce normy dotyczące hałasu. Problemem pozostaje ich egzekwowanie. W związku z brakiem porozumienia i współpracy między Ministerstwem Klimatu (wcześniej Ministerstwem Środowiska) a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, nie wprowadzono przepisów dotyczących przeciwdziałania hałasowi z imprez masowych.

325 Sąd Najwyższy zarejestrował to pytanie 30 marca 2020 r. pod sygnaturą III CZP 27/20.

PM10



Odsetek miast, w których dopuszczalny poziom dobowego stężenia PM10 (50 µg/m3) jest przekroczony ponad 35 dni w roku. Taki pył może zawierać substancje toksyczne, metale ciężkie oraz dioksyny i furany[326]. Dane GUS z serwisu STRATEG.

4. Mamy do rozwiązania problem nielegalnych składowisk odpadów.

Chodzi m.in. o:

- finansowanie ich usuwania – wobec płonących w całym kraju „z nieznanych przyczyn" składowisk odpadów (dzięki czemu nie trzeba ich potem utylizować);
- problem odpadów niczyich, podrzuconych na niczyjej ziemi (np. Brzeg);
- pozostałości po dawno zamkniętych fabrykach, których trucizny przedostają się do ziemi i wód gruntowych (np. Bydgoszcz), państwo zdaje się być bezradne. Nie tylko nie daje się ustalić sprawców, sam proces szukania właścicieli działek – by ich zobowiązać do naprawy szkody – zajmuje lata, a lęk przed wydaniem publicznych pieniędzy na oczyszczenie „prywatnej działki" paraliżuje władze lokalne.

326 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/26, odsetek badanych miast, w których nastąpiło przekroczenie dopuszczalnego poziomu dobowego stężenia PM10 powyżej 35 dni w roku.

3. Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.

Co się udało?

1. **Prawo do informacji (i partycypacji) – daje obywatelom teoretycznie szerokie możliwości.**

   Po stronie obywateli stoi nie tylko prawo polskie (ustawa o dostępie do informacji publicznej), ale ratyfikowana przez Polskę w 2003 r. Konwencja z Aarhus (Konwencja o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Dotyczących Środowiska), która mówi o prawie do czystego środowiska, do udziału w podejmowaniu decyzji i dostępu do sądownictwa w ochronie środowiska.

2. **Organizacje pozarządowe i lokalni aktywiści coraz częściej korzystają z tych mechanizmów i wspierają się nawzajem w uzyskiwaniu informacji i udziale w postępowaniach.**

3. **Ustawy samorządowe zostały tak zmienione w 2018 r. (ustawa o zwiększeniu udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji), że na każdym szczeblu samorządu władze mają obowiązek przedstawić informację o stanie środowiska.**

   To jest nowy mechanizm, można z niego korzystać do uzyskiwania informacji o stanie środowiska.

Co jest do zrobienia?

1. **Obywatele muszą zacząć działać, urzędnicy muszą informować.**

   Na spotkaniach w całym kraju RPO rozmawiał z obywatelami, którzy świetnie znali i ustawę, i samą Konwencję – ale widzieli, że prawo nie działa. Jest tak dlatego, że o ważnych sprawach dla środowiska ludzie dowiadują się za późno, kiedy minęły terminy zadawania pytań i brania udziału w postępowaniach (jak gorzko przyznają eksperci – trzeba mieć rodzinę lub znajomych w urzędzie, żeby dali znać, jeśli „coś się święci", albo spędzać godziny

na regularnym przeczesywaniu gminnych i powiatowych Biuletynów Informacji Publicznej). Dopóki państwo nie będzie bardziej aktywne w informowaniu obywateli o ważnych kwestiach, prawo udziału w podejmowaniu decyzji będzie iluzoryczne.

2. Nie można rozwiązywać każdego złożonego problemu specustawą.

W ostatnim czasie sytuację pogorszyły tzw. specustawy, czyli specjalne przepisy przyjmowane od wielu lat (nie tylko w tej kadencji RPO), by usprawnić procedury inwestycyjne. Krok po kroku odsuwają one obywateli od współdecydowania o środowisku. Przywoływana tu już ustawa „środowiskowa" z 2019 r. jest najlepszym przykładem.

Obywatele nie są świadomi swoich praw, nie są w stanie korzystać z narzędzi, jakie oferuje prawo – gdyż do tego potrzebna jest specjalistyczna wiedza. W sporze między lokalną społecznością a dużym inwestorem, to ten drugi ma przewagę, której państwo nie równoważy.

4. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

Co się udało?

1. Ze wsparciem dla polskich obywateli broniących Puszczy Białowieskiej ruszył Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

To on stwierdził, że polska administracja rządowa narusza europejskie przepisy dotyczące ochrony środowiska – i nakazał wstrzymanie wycinki w Puszczy. Wycinane są teraz inne lasy.

2. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wsparł powstanie „wielkiego, multimedialnego portalu pokazującego bogactwo polskiej przyrody i sukcesy tych, którzy na co dzień ją chronią".

7 mln zł na ten cel dostał wydawca „Gazety Polskiej". Portal powstał, ale nie cieszy się wielką popularnością.

Co jest do zrobienia?

1. Musi się zmienić stosunek rządzących do obywateli wyrażających troskę o ochronę przyrody.

Wsparcie przez państwo projektu medialnego prowadzonego przez gazetę, która wspiera rząd, nastąpiło po wielkich protestach w obronie wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej. Wycinka była przez administrację rządową wyjaśniana inwazją szkodników drzew, a jej zasady zostały zawarte w planie urządzenia lasu, dokumencie wydanym przez Ministra Środowiska. Obywatele manifestowali przeciwko dewastacji lasu będącego narodowym skarbem, organizowali protesty – w Warszawie i w samej Puszczy. Nie tylko nie zostali wysłuchani, ale byli dosyć brutalnie traktowani przez strażników leśnych.

RPO w Obozie dla Puszczy w Teremiskach. Puszcza Białowieska, luty 2018 r. Obok RPO jego asystentka, a potem ekspertka Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego, Magdalena Wilczyńska i wiceszef Centrum Projektów Społecznych BRPO Dariusz Supeł.

Części z nich postawiono nawet zarzuty, a sprawy skierowano do sądu. Kilka postępowań toczyło się nawet po wydaniu przez Trybunał Sprawiedliwości UE postanowienia, które w tym sporze przyznawało rację obywatelom, a nie funkcjonariuszom państwa.

Na terenie całego kraju działacze ekologiczni nie tylko nie otrzymują wsparcia, ale są wręcz szykanowani. Związane z władzą i inwestorami media[327] nazywają ekologów eko-terrorstami, a odpowiedzialni za ochronę środowiska wysocy urzędnicy nie reagują.

2. **Obywatele muszą nauczyć się radzić z niekorzystną wykładnią przepisów sądowych.**

Zmierzył się z tym w tej kadencji RPO, którego starania, by ministerialny plan urządzenia Puszczy Białowieskiej został poddany kontroli sądów administracyjnych, nie powiodły się. NSA uznał, że plan urządzenia lasu nie podlega jego ocenie.

3. **Zadaniem dla wszystkich obywateli pozostaje docenienie pracy, jaką aktywiści środowiskowi wkładają w ochronę środowiska.**

Bez organizacji pozarządowych działających na rzecz klimatu i środowiska nie da się ani sensownie uzgadniać lokalnych inwestycji, ani prowadzić ogólnopolskiej otwartej debaty na ten temat.

I jeszcze jedno**: Konstytucja** w artykule 74 mówi nam o naszych prawach do czystego środowiska. Ale nieco dalej, w **art. 86**, mówi do nas:

Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa.

327 https://wiadomosci.tvp.pl/33632313/ekoterrorysci-zaatakowali-ksiedza

Rozmowa z „eko-terrorystką”

Małgorzata Nowak,
Kawęczyn pod Wrześnią

Pani Nowak mieszka na wsi pod Wrześnią – wokół tej wsi rozbudowują się fermy przemysłowego chowu zwierząt. Najpierw futerkowych, teraz – kur.

O tym, jak to wygląda, opowiedziała na spotkaniu regionalnym z RPO w kwietniu 2017 r. w Gnieźnie. Miała wtedy za sobą półtora roku działania na rzecz wspólnoty Kawęczyna – a przed sobą – kolejne trzy lata, a może jeszcze więcej.

Małgorzata Nowak[328]: – Do Kawęczyna sprowadziliśmy się w 2015 r. Kupiliśmy tu mieszkanie do wyremontowania. Mieszkanie – ale na wsi. I to w takiej specjalnej wsi. Tu nikt nie prowadzi gospodarstwa rolnego. Ani kury, ani kaczki. Psy i koty są domowe. Mamy tylko ogródki. I pola wokół.

– Pola z fermami.

– Tak, wszystkie pola dookoła są własnością jednego inwestora, który do tego tu nie mieszka.

Owszem, widzieliśmy, że coś jest za polem kukurydzy przy drodze, ale prawdę mówiąc, nie zwróciliśmy na to uwagi. Ludzie nie skarżyli się, ferma to ferma – jak to na wsi. Rano, kiedy przyjeżdżaliśmy załatwiać formalności, nic nie było czuć.

Po raz pierwszy poczuliśmy to po zamieszkaniu w Kawęczynie. Byłam wtedy w ogrodzie i zobaczyłam człowieka, który biegnie przez wieś i krzyczy „Zamykać okna, bo wali”. Pomyślałam, że pewnie ten pan ma jakiś problem.

No i po chwili poczuliśmy.

Widać, że ludzie wytworzyli tu już nowe obyczaje. Rozpoznają oznaki, po których poznać, że „zaraz będzie walić”.

Ale w grudniu 2015 r. okazało się, że na tym się nie skończy. Że 80 metrów od domów ma powstać ferma kurza na 1 060 000 kur.

Pomyślałam wtedy, że jak nic nie zrobię, to koniec. Będziemy żyć z gigantyczną fermą za sąsiednim blokiem mieszkalnym. Nigdy się stąd nie wyprowadzimy. Szło po prostu o nasze życie.

Na początku sąsiedzi nie chcieli nawet ze mną rozmawiać. Byli przekonani, że nic nie mogą – pamiętali jeszcze, jak powstawała pierwsza ferma. Zbierali podpisy, ale na koniec okazało się, że nawet nie wiadomo, co się z nimi stało.

Liderów nie było.

328 Rozmowa 21 stycznia 2020 r., autoryzacja i aktualizacja 28 kwietnia 2020 r.

Najważniejsza okazała się mapa: widzę na niej wielkie prostokąty i małe punkciki. Te punkciki to nasze domy. Wtedy do mnie dotarło.

Lider musi poświęcić mnóstwo energii, czasu, nerwów. Zapłaci za to gorzko (wtedy tego też nie wiedziałam).

Wie pani, to jest wieś popegeerowska. Tu nie ma prawników, dużo ludzi ma wykształcenie podstawowe albo zawodowe. Wiele jest osób starszych, niewielu ma komputery. Tu nie ma praktyki upominania się o swoje – to idealne miejsce na inwestycje.

Inwestor nie jest sam. Ma kancelarie prawne, inżynierów, ekspertów. A nas nie stać na prawnika.

Nie miałam pojęcia, jak się za sprawę zabrać, pomyślałam jednak, że nie mogę być pierwsza, że trzeba znaleźć kogoś, kto przez to przeszedł i wie, o co chodzi. Znalazłam Stowarzyszenie „Puszcza Zielonka". Oni też mieli problem z kurnikami przemysłowymi i wygrali.

Skontaktowałam się z nimi przed Bożym Narodzeniem w 2015 r. Całe Święta poświęcili, żeby mi wszystko wytłumaczyć. Jakie pisma się składa, co to jest raport o oddziaływaniu na środowisko, jakie znaczenie ma, kto graniczy z inwestycją. Dali nam to wszystko za darmo. Bo powiedzieli, że kiedyś ktoś im tak samo pomógł. I prawdę powiedziawszy, teraz my ten zaciągnięty dług oddajemy, bo do nas się zwracają ludzie w sprawie kurników...

Raport o oddziaływaniu na środowisko to dla laika trudna rzecz. Najważniejsza okazała się mapa dołączona do niego: widzę na niej wielkie prostokąty i małe punkciki. Te punkciki to nasze domy. Wtedy do mnie dotarło.

Pobiegłam do sąsiadki – i ona wtedy też to ZOBACZYŁA. I powiedziała, dobra, idę z tobą. Ogrom tej inwestycji dotarł do ludzi. Otworzył oczy mieszkańcom okolicznych wsi, zaczęli do nas dołączać. Zorientowali się, że ferma zmieni życie nie tylko w Kawęczynie, ale w sąsiednich wsiach i osadach: w Marzeninie, Gulczewie i Gulczewku.

Zaczęliśmy czytać o tym, co dzieje się na Mazowszu, jak wygląda sąsiedztwo mega-kurnika. Do początku stycznia 2016 r. zdążyliśmy napisać pismo protestacyjne. Ludzie z „Puszczy Zielonka" podpowiedzieli nam, że musimy szukać lokalnych stowarzyszeń i prosić o wsparcie – znaleźliśmy „Czystą Neklę" i „Projekt Września". Oni przystąpili do postępowania na prawach strony. Od tego czasu są z nami, z wszelkimi konsekwencjami.

To oni dali nam znać, że we Wrześni jest spotkanie w sprawie uciążliwych inwestycji. Pojechaliśmy. Na początku były tam wystąpienia formalne i zrozumieliśmy z nich, że prawo jest po stronie inwestorów, bo oni wiedzą, jak z tego prawa korzystać. Możemy protestować, ale i tak te fermy powstaną.

A potem głos zabrała Barbara Imiołczyk z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Powiedziała coś, co nam otworzyło oczy: że istotą jest brak planu zagospodarowania przestrzennego w gminie. Że to dlatego mogą wszędzie powstawać fermy. Że musimy doprowadzić do powstania planów.

To był ten pstryk.

Siedliśmy razem i zaczęliśmy patrzeć na mapę, wskazywać na te działki, które są kluczowe dla ochrony naszych domów przed fermami i smrodem. W maju już mieliśmy projekt planu zagospodarowania przestrzennego, a Rada Miasta Września zapowiedziała, że będzie ten projekt procedowała. I inwestor się wycofał!

Tylko – pomyśleliśmy – coś za dobrze nam idzie.

I słusznie.

W 2017 r. Starostwo odrzuciło nasz plan (bo uniemożliwi gospodarczy rozwój gminy i pozbawi nowych miejsc pracy), a w marcu 2017 r. inwestor złożył kolejny raport

środowiskowy. Gigantyczna ferma miała powstać nie 80 ale 240 metrów od naszych domów. Tyle sobie wywalczyliśmy...

To był jednak już nasz drugi raport środowiskowy, więc wiedzieliśmy, jak się do tego zabrać. Mąż wtedy chorował, miał mieć operację, i wiedziałam, że potem będę musiała się nim zająć, więc będę musiała rzucić pracę. Więc kiedy pojawiła się sprawa nowego raportu, to zaproponowałam mu, że rzucę pracę o dwa miesiące wcześniej, by zdążyć wszystkie pisma napisać.

W sumie to sąsiedzi mnie prosili o napisanie za nich pism. Ja z kolei zaproponowałam, by opowiadali mi swoje historie, opisywali swoją indywidualną sytuację. Uznaliśmy, że to istotne, iż nie pisze tego wynajęty prawnik, który nigdy w Kawęczynie nie był, nie zna realiów, a mieszkaniec, który już obecnie mierzy się z problemami istniejących ferm.

I tak zostałam „eko-terrorystką".

– ???

– Serio. Wtedy zaczęły krążyć po okolicy plotki, że musi ktoś za mną stać, że jestem opłacana – no bo jak to, nie pracuję, a działam. Bo przecież człowiek sam z siebie nie może się o swoje upominać. Plotki o tym, że „jakieś stowarzyszenie kupiło pewnej pani z Poznania mieszkanie w Kawęczynie, żeby podburzała ludzi" pojawiły się dopiero w 2019 r. Do lokalnych mediów napływały jakieś „anonimy". Kto mnie dobrze zna i potrafi logicznie myśleć, wiedział i wie, że to bzdury wyssane z palca, jednak były osoby, które łykały to bezkrytycznie. Trzymam w telefonie SMS od pewnej dziennikarki o treści: „...inwestor oskarża Panią, że jest Pani opłacana, by podburzać, że nikt w rodzinie nie pracuje, a opływacie w luksusy, więc to dowód na opłacanie". Inwestor cały czas w wywiadach podkreśla, że protestujący mieszkańcy są opłacani.

Zaczęło być naprawdę źle.

I wtedy gruchnęła wieść, że w Gnieźnie będzie RPO Adam Bodnar. Powiedziałam: – Złóżmy się na paliwo i jedźmy. Pamiętam nawet, jak ktoś powiedział: – Rzecznik? A komu on pomógł?

Ale pojechaliśmy razem – mieszkańcy reprezentujący okoliczne wsie.

A na tym spotkaniu w Gnieźnie była mowa o naprawdę trudnych sprawach, chore dzieci, osoby z niepełnosprawnościami. – Co ja tu robię z tymi kurnikami? – pomyślałam sobie.

– Opowiedziała Pani wtedy, jak wygląda życie z fermami. Nie tylko o odorze – to trochę trudno sobie wyobrazić, nawet jak się chce – ale też o namnażających się w okolicy gryzoniach i jest ich tyle, że jednej doby do pułapek w domu wpada nawet 30 sztuk. O muchach, których jest tyle, że wychodząc z domu trzeba osłonić usta i nos. O tym, że to zdarza się falami, zgodnie z cyklem produkcyjnym fermy. A jeśli w okolicy powstanie nowa gigantyczna ferma kur, to ten cykl przyspieszy i stanie się jeszcze bardziej intensywny. To uświadomiło zebranym, czym jest problem ferm. Od tego czasu na każdym spotkaniu RPO Adam Bodnar powtarzał Pani słowa. Bo lepiej tego problemu nie da się opowiedzieć.

– I na spotkaniu asystentka Rzecznika dała mi wizytówkę i poprosiła, żeby wysłać całą dokumentację. Zbierałam to dwa dni i trzy noce.

– My zaś dostaliśmy polecenie, by pojechać na miejsce i zobaczyć. Rzecznik powiedział nam wtedy, że w żadnych papierach nie wyczytamy tego, co powiedzą nam ludzie.

Mieszkańcy Kawęczyna rozmawiają z ekipą RPO. Maj 2017 r. Małgorzata Nowak (w centrum) zwraca się w stronę Łukasza Kosiedowskiego z Biura RPO (pierwszy z lewej, to on zajmie się tą sprawą w Biurze RPO).

– I po miesiącu, w maju, przyszła wiadomość, że przyjeżdżacie.

[*Ekipa z Biura – prawnicy specjaliści od prawa gospodarczego i administracyjnego pojechali na spotkanie z mieszkańcami do Kawęczyna i Marzenina*].

Wtedy naprawdę poczuliśmy, że w tym naszym kraju nie jesteśmy sami. Bo wreszcie ktoś przyjechał na miejsce. Nasz burmistrz nigdy nie znalazł czasu, by stanąć z mieszkańcami między fermami w letni wieczór i poczuć, z czym mierzą się mieszkańcy okolicznych wsi.

– Pamiętam. Staliśmy na drodze, mieszkańcy i my. Była wiosna, zielono, na horyzoncie bieliły się fermy. I śmierdziało. A na polach siedziały wielkie stada ptaków. A Państwo mówiliście, że nie śmierdzi.

– No bo nie śmierdziało. Smród to naprawdę smród. To jest jak na tym filmie „Trzynasty wojownik" z Banderasem: zło nadciąga wieczorami. O 19-20 mieszkańcy zamykają się z dziećmi w domach, okien nie można otworzyć. A wtedy staliśmy na dworze i normalnie rozmawialiśmy…

[*Po tym spotkaniu RPO zaskarżył decyzję powiatu o odmowie uzgodnienia planu zagospodarowania. Przestawił argumenty prawne po stronie mieszkańców, wyrównując szanse lokalnej wspólnoty wobec inwestora.*

Sąd – WSA w Poznaniu – zmierzył argumenty i przyznał rację mieszkańcom Kawęczyna.

Po odwołaniu Powiatu to samo powtórzył NSA – jesienią 2018 r. Półtora roku po spotkaniu z RPO gmina Września mogła już przyjąć swój plan].

Tak, tylko że w styczniu 2020 r. tego planu nadal nie mieliśmy. Najpierw gmina zaczęła w nim grzebać, ustaliła, że najpierw niektóre działki trzeba odrolnić. A do tego potrzebna jest decyzja Ministerstwa Rolnictwa. To są miesiące czekania. Poseł Zbigniew Dolata (poseł PIS z Gniezna) nam to przyspieszył, więc decyzja przyszła już we wrześniu 2019 r., w listopadzie 2019 r. spotkaliśmy się z mieszkańcami w sprawie planu, poprosiliśmy o przyjęcie planu zgodnie

z projektem. Był początek grudnia. Od tego czasu przechodziły plany innych miejscowości, nasz nie.

Wczoraj dowiedzieliśmy się, że burmistrz ma z naszym planem czas do 15 lutego.

Dla nas jest już za późno.

Tu się toczy nowe postępowanie w sprawie kurników. Uwagi mieszkańców były zbierane do 25 grudnia, myśmy je zebrali i złożyli przed Wigilią. I uwierzy Pani? – 30 grudnia była już gotowa pozytywna opinia burmistrza.

Mamy miesiąc na odwołanie się od tego do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. SKO zdąży to rozpatrzyć przed wejściem w życie planu. Zwłaszcza jeśli inwestor – tak jak poprzednio – poprosi o pilne rozpatrzenie.

Spotkaliśmy się po raz kolejny – w Marzeninie, w styczniu 2020, w styczniu 2020, w świetlicy wiejskiej – zastanawialiśmy się, czy robić protest, pikietę – sołtys i poseł nas ostrzegali przed konsekwencjami. Są przekonani, że to się da załatwić na spokojnie. Ale jak? Tego nikt nie mówi.

Dla mnie to jest jawne łamanie art. 68 Konstytucji. Pamięta pani, jak tam jest napisane? „Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska".

Prawnicy inwestora kiwają głowami i tłumaczą, że nie ma ustawy odorowej, to nie ma jak problemu smrodu załatwić. A ja im powtarzam, że jak nie ma ustawy, to jest Konstytucja!

Niestety, nikt tego na poważnie nie bierze.

Inwestor powtarza, że to jego ziemia, że drogi za jego pieniądze wyremontowane, że nawet nasze domy w Kawęczynie tak naprawdę są jego, bo to jego firma zbudowała (najstarsza mieszkanka Kawęczyna ma ponad 80 lat i mówi, że nasz dom jest tak stary, że wybudowano go pewnie, zanim inwestor się urodził, w najlepszym wypadku był małym chłopcem. Prawda jest taka, że domy i mieszkania w Kawęczynie są własnością mieszkańców, mamy na to akty notarialne).

To, co się tu bierze na poważne, to pieniądze. Dlatego nie wierzą, że możemy działać bez pieniędzy. Że nikt nas nie kupił, nikt nami nie steruje. Nie potrafią zrozumieć, że my walczymy o swoje godne warunki życia, o warunki życia dzieci, które tutaj będą dorastać. Potrafimy samodzielnie myśleć, wyciągać wnioski i działać. Nikt za nami nie stoi poza nami samymi. I lokalnymi stowarzyszeniami, które poprosiliśmy o pomoc, i które nigdy od nas nie wzięły nawet złotówki za tę pomoc. Bo takie są ich działania statutowe.

Naprawdę trzeba mieć siłę psychiczną, żeby się nie załamać.

Ale – niech Pani sobie uświadomi – tak wygrywają wielcy inwestorzy. Przez tę ludzką bezradność i zmęczenie. Przez to, że ktoś jest społecznie słabszy. A ludźmi jesteśmy takimi samymi.

– Pani zrobiła jednak naprawdę wszystko, co można.

– Nie wiem. Ciągle mi się wydaje, że można jeszcze coś zrobić. Tylko nie wiem co. Ludzie z wspierających nas organizacji pozarządowych też są na skraju wytrzymałości.

W imieniu małych kropeczek na mapie

Łukasz Kosiedowski,
wicedyrektor Zespołu Prawa Gospodarczego i Administracyjnego
BRPO[329]

Łukasz Kosiedowski od kwietnia 2017 r. zajmuje się sprawą Kawęczyna, był dwukrotnie na miejscu, prowadzi sprawy w sądach administracyjnych.

– Był Pan 20 stycznia 2020 r. na zebraniu w Marzeninie. Mieszkańcy tak je zapowiadali na Facebooku:

Jesteś zaniepokojony możliwością powstania fermy w Kawęczynie? Interesuje Cię przyszłość Kawęczyna, Marzenina i Gulczewa?

Już jutro o godz. 18:00 w sali w Marzeninie odbędzie się zebranie wiejskie w związku z wydaniem przez burmistrza Wrześni pozytywnej decyzji środowiskowej dla fermy w Kawęczynie.

Na zebraniu pojawi się między innymi przedstawiciel Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z Warszawy.

Spotkanie odbyło się w świetlicy wiejskiej, gdzie byliśmy razem w maju 2017 r. Krzesła tam były poustawiane rzędami przed stołem prezydialnym z zielonym suknem. A my wtedy odsunęliśmy ten stół na bok i krzesła ustawiliśmy w kręgu, żeby łatwiej było rozmawiać z mieszkańcami. Z ciekawości spytam, czy teraz zebrani usiedli w kręgu?

Łukasz Kosiedowski: – Nie, krzesła były ustawione po staremu. Mieszkańcy siedzieli na krzesłach w rzędach. My – społecznicy, radni, poseł, pani Nowak i ja – za stołem.

Kiedy mieszkańcy dowiedzieli się o pozytywnej decyzji środowiskowej burmistrza Wrześni dla fermy kurzej i o tym, że ciągle plan zagospodarowania przestrzennego dla okolicy nie został przyjęty, zrobiło się naprawdę źle. Pojawiły się głosy, żeby przestać protestować na papierze, a zrobić coś. Blokadę, demonstrację. Coś konkretnego.

Część uczestników jednak ciągle miało nadzieję, że jednak z planem zdążą.

329 Rozmowa 24 stycznia 2020 r., aktualizacja: czerwiec 2020 r.

Dopiero w ostatnich latach sądy zaczynają dostrzegać, że obok własności inwestora, jest też własność innych ludzi.

– Po spotkaniu mieszkańcy okolic ferm napisali apel do całej społeczności gminy Września:

SMRÓD W MIEŚCIE!
Wielu z Was jako świadomi rodzice na pewno słyszało o budowie fermy w Kawęczynie. To kawałek od Wrześni i pewnie wielu z Was uważa, że to nie nasz problem.
Nic bardziej mylnego. Obornik od 8 MILIONÓW kurczaków wyląduje na polach okolicznych wiosek od Sokołowa po Barczyznę i Neklę. Nasze piękne obrzeża zamienią się w jeden wielki smród i siedlisko much.
Pamiętam jesienią było kilka dni takich, że dzieci ze szkoły nr 1 nie chciały wyjść na dwór, a czekając na koniec treningu piłki na stadionie wszyscy rodzice zakrywali twarz, bo smród był nie do zniesienia – a była to kwestia prac na polach za Małpim Gajem (jednorazowa).
Masz domek z działeczką w okolicy, lubisz grillować w wolnych letnich dniach? Pamiętaj, że jeśli nic z tym nie zrobimy, na każdego Twojego grilla zleci się multum obrzydliwych, roznoszących choroby – much, a smród gnoju z fermy przemysłowej skutecznie odbierze apetyt tobie i twoim znajomym.
28.01.2020 o godzinie 10 w Ratuszu odbędzie się spotkanie mieszkańców z Burmistrzem. Wybierają się na nie ludzie, którzy nie zgadzają się na taką jakość życia.
Poświęcone 15 minut może poprzeć 5 letnią walkę z Inwestorem. Nie bądźmy bierni, bo potem zostanie nam tylko narzekanie.

28.01.2020 g.10:00 Ratusz!

To jest przekonująco napisane. Ale czy mieszkańcy Kawęczyna mają jeszcze jakąś szansę?

– Mają. To jest trudny i złożony proces, ale ciągle można zrobić wiele.

Problem jest naprawdę poważny, bo i ferma, o którą tu idzie, jest gigantyczna. Milion kur to 4 tysiące dużych jednostek przeliczeniowych (to taka miara dla ferm – 1 to krowa, kura to 0,004). Bardzo blisko nie tylko domów w Kawęczynie, ale po prostu bardzo blisko Wrześni. Powstanie fermy zmieni całą tę okolicę.

– A powstanie?

– Żeby to zrozumieć, trzeba popatrzeć na całą sytuację prawną. Tu się toczą równolegle dwa procesy:

W pierwszym mieszkańcy razem z gminą postanowili zaprojektować i wspólnie ustalić sposób zagospodarowania przestrzeni w gminie. Czyli plan zagospodarowania przestrzennego.

W drugim inwestor – właściciel terenów po byłym PGR – ustala z gminą środowiskowe warunki inwestycji, którą chce przeprowadzić na swojej ziemi.

W obu procesach kluczowy jest burmistrz. Ale w przypadku planu zagospodarowania jako reprezentant całej wspólnoty samorządowej ma dużą swobodę i szeroki mandat. W przypadku wniosków inwestora jest organem administracji państwowej, związany jest przepisami i procedurami. I – najważniejsze – nie jest przedstawicielem mieszkańców, ma być bezstronny. Ma postępować zgodnie z procedurami. Bo gdyby je naruszył, inwestor mógłby wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym.

– To bardzo skomplikowane

– Ale to nie koniec. Teraz trzeba zadać pytanie, dlaczego sprawa planu zagospodarowania przestrzennego tak się ciągnie i skąd się wziął spór gminy z powiatem,

a także dlaczego Samorządowe Kolegium Odwoławcze poparło powiat i inwestora.

– Dlaczego?

– Po 1989 r. w sprawach inwestycji zapanował swoisty kult własności. „Co nie jest zabronione, to jest dozwolone". „Inwestor na swoim może robić prawie wszystko co chce". I dopiero w ostatnich latach zaczyna się to zmieniać – sądy częściej dostrzegają że obok własności inwestora, są też własności innych ludzi.

– Małe kropeczki na mapie, o której mówi pani Nowak.

– Zaczęło też docierać, że są inne przepisy Konstytucji poza artykułem 64 o własności. Jest artykuł 68 o zdrowiu i artykuł 74 o środowisku. I zaczynamy rozumieć, że wszystkie te wartości trzeba brać pod uwagę – a nie jedną.

To wszystko było widać w tym postępowaniu dotyczącym uzgodnienia planu. Nie myślano w jego trakcie, że „moje" prawo kończy się tam, gdzie zaczyna prawo innego człowieka. Dlatego dla Rzecznika to była taka ważna sprawa. Chcieliśmy pomóc w zrozumieniu, że Konstytucję czyta się w całości, a chronione przez nią wartości – trzeba ważyć.

I udało się nam.

– Ale planu nie ma, a burmistrz wydał zgodę na...

– To jest jeszcze bardziej skomplikowane.

Równolegle z procedurą ustalania planu (sprzeciw powiatu został – z naszym udziałem – skutecznie obalony w NSA) – toczy się sprawa inwestycji. Inwestor wystąpił o „decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji". Decyzję w takiej sprawie wydaje burmistrz. Burmistrz Wrześni wydał decyzję negatywną.

– Pozytywną!

– Nie, najpierw wydal decyzję negatywną. Od niej inwestor odwołał się do SKO. A SKO decyzję negatywną uchyliło.

I wtedy burmistrz wydał decyzję pozytywną. Uznał, że SKO wytknęło mu, że nie ma podstaw, by odmawiać wydania decyzji.

– Zgodę wydał przed przyjęciem planu zagospodarowania przestrzennego, który uniemożliwiłby powstanie fermy. Inwestor wygrał.

– Po pierwsze – nie można z decyzją zwlekać, bo to ociera się o urzędową bezczynność, co naraża gminę na odpowiedzialność.

Po drugie – choć decyzja SKO obowiązuje, to stowarzyszenie „Projekt Września" zaskarżyło ją do WSA w Poznaniu. A Rzecznik Praw Obywatelskich się do tej sprawy przyłączył, żeby wesprzeć argumenty mieszkańców. Dlatego wiemy, co się w sprawie dzieje.

Sąd ma kilka możliwości. Może m.in. uznać decyzję SKO o uchyleniu odmowy burmistrza za wadliwą. Jeśli to zrobi, to pytanie, jak.

– A jak WSA tego nie zrobi?

– To obawy mieszkańców będą bliższe materializacji. Ale nadal nie wszystko stracone.

Musimy też patrzeć na to, co będzie się działo z planem zagospodarowania. Powinien zostać przyjęty w lutym 2020 r., potem gmina przekaże go do publikacji wojewodzie. Wojewoda ma obowiązek plan sprawdzić, dlatego na publikację ma 30 dni. Skoro w sprawę zaangażował się jednak pan poseł Dolata z PiS, to można przypuszczać, że rozmawiał już o tym z wojewodą i jego służbami. Więc wiedzą, że to jest pilne i nie będą badali sprawy jako nowej. Jeśli nie znajdą w planie nic, co naruszałoby prawo, to jest duża szansa, że opublikują go szybciej niż w 30 dni.

Niezależnie od tego, co zrobi WSA, SKO rozpatrywać będzie odwołanie mieszkańców na pozytywną decyzję burmistrza.

Ale jeśli SKO – tak jak obawia się pani Małgorzata Nowak – wyrobi się z tą decyzją, to inwestor będzie mógł zrobić kolejny krok, czyli wystąpić o warunki zabudowy dla inwestycji.

A burmistrz będzie MUSIAŁ to rozpatrzyć w zgodzie z przepisami. W czasie tego rozpatrywania plan zagospodarowania przestrzennego może już zostać opublikowany.

– I?

– Plan chyba nie pozwoli na takie warunki zabudowy, jakie chciałby mieć inwestor, prawda?

– A jak nie będzie jeszcze planu?

– To inwestor wystąpi o pozwolenie na budowę. I ta sprawa też będzie rozpatrywana. Wtedy plan powinien się pojawić. Nie będzie można zbudować niczego, co jest sprzeczne z planem.

– O co tu chodzi?

– Ludzie traktują decyzję burmistrza jako zmianę frontu władz. Tak nie musi być. Bo kiedy plan zagospodarowania przestrzennego zostanie w końcu formalnie przyjęty i opublikowany, to inwestor będzie go mógł zaskarżyć. I gmina będzie go musiała bronić. Będzie też musiała wykazać, że to, że broni teraz planu, w żaden sposób nie wpłynęło na jej bezstronność przy wydawaniu decyzji dla inwestora, że nie działała opieszale, że wszystko było tak, jak przewiduje prawo.

Ta rozgrywka będzie trwała, a ludzie będą żyli w niepewności.

– Ile jest takich spraw w Pana zespole?

– Promil tego, co dzieje się w kraju. Ale trzeba raczej zapytać, dlaczego akurat Września i Kawęczyn.

– Dlaczego?

– Bo tam ludziom trudniej zwrócić uwagę na problem mediom, trudniej dostać się do władz, nawet lokalnych. Dlatego takie miejsca uchodziły w Polsce za idealne do inwestycji. Wcale nie dlatego, że ziemia nie jest droga tak jak pod wielkimi miastami.

Ale się zmieniło. Niepewność doprowadziła do działania. I ludzie przyszli na spotkanie z RPO. Opowiedzieli, co się dzieje. A my jesteśmy od tego, żeby wzmocnić siłę argumentów obywateli w sporze z silniejszymi.

Tak, to jest skomplikowane, ale ludzie nie są sami.

PS. 11 lutego 2020 wrzesińscy radni jednomyślnie przyjęli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla Kawęczyna, Marzenina i Gulczewa. Obecny na posiedzeniu Rady przedstawiciel inwestora zapowiedział zaskarżenie uchwały.

Plan został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wszedł w życie 4 marca 2020 r.

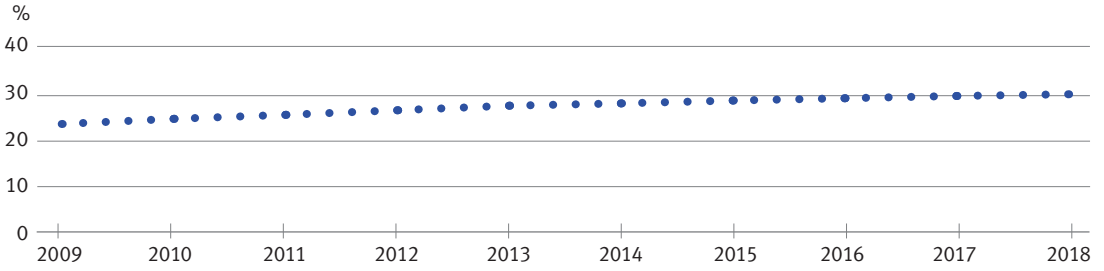
17 marca 2020 r. WSA w Poznaniu uwzględnił, poparty przez Rzecznika, sprzeciw organizacji pozarządowej na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego uchylającą decyzją Burmistrza Września o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji fermy.

27 kwietnia SKO w Poznaniu, tak jak obawiała się pani Nowak, utrzymało w mocy decyzję Burmistrza Września w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację inwestycji.

Wróciliśmy do punktu wyjścia: 10 czerwca 2020 r. RPO zaskarży decyzję SKO jako wydaną w warunkach rażącego naruszenia prawa.

W maju inwestor doprowadził do likwidacji placu zabaw w Kawęczynie. Gmina umieściła plac na terenie inwestora, bo w Kawęczynie poza drogą nie ma terenów publicznych – wszystko zostało sprzedane inwestorowi. Plac – jak wyjaśniał w mediach inwestor – był aktem jego dobrej woli. Ale skoro mieszkańcy dali się podburzyć i nie zgadzają się na fermę, to placu zabaw dla dzieci nie będzie.

TERENY OBJĘTE PLANAMI ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO



Udział powierzchni, która została objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni geodezyjnej ogółem. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego określającym przeznaczenie, warunki zagospodarowania i zabudowy terenu, a także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, m.in.: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu; zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy; zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Następstwem wykonania planu miejscowego jest obowiązek sporządzenia dokumentów takich jak prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz ocena oddziaływania na środowisko. Rozwiązania zaproponowane w planie mogą bowiem istotnie wpływać na przekształcenia środowiska przyrodniczego oraz na wartość nieruchomości. GUS, serwis STRATEG; zgodnie z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego do 2025 r. trzeba stale utrzymywać tendencję wzrostową tej krzywej, żeby poprawiać warunki życia ludzi[330].

330 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/24

ART. 75

Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów

Mieszkań mamy za mało, przy tym od 30 lat przeważał pogląd, że problemy mieszkaniowe załatwi rynek: ludzie kupią sobie mieszkania, albo je wynajmą. Bardzo długo nie docierały argumenty, że dla wielu z nas, z różnych powodów, ceny ustalane przez rynek są barierą nie do przejścia. I że tak jak prawo do poruszania się po terytorium Rzeczpospolitej nie może być realizowane tylko poprzez zakup prywatnych samochodów, tak potrzeby mieszkaniowe muszą być zaspakajane również poprzez publiczne usługi mieszkaniowe.

Artykuł Konstytucji nie mówi do nas – ale skierowany jest do władz. Ma dwa ustępy – przejdźmy przez nie po kolei.

1. Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają

bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Przez lata nie rozumieliśmy celu, jaki stawia w tym artykule Konstytucja: zwiększania zasobu mieszkań na wynajem, mieszkań o przystępnych czynszach. Ciężar budownictwa komunalnego i socjalnego spoczywa na gminach – a nie wszystkie są w stanie tym zadaniom sprostać. Bardzo wielu problemów nie da się też rozwiązać na szczeblu lokalnym, bez pomocy ustawodawcy i rządu.

Państwo aktywnie popierało działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. A obywatele chętnie wykupywali mieszkania zakładowe, komunalne i spółdzielcze, parlament otwierał możliwość wykupu, a nawet prywatyzacji całych budynków i osiedli. Zasób dostępnych mieszkań na wynajem się kurczył. Niektóre gminy poprzez sprzedaż mieszkań komunalnych ograniczały sobie możliwość zaspakajania potrzeb mniej zamożnych obywateli.

Kolejne rządy częściej wspierały deweloperów niż budowę mieszkań dla ludzi – czyli mieszkań, w których się żyje, a nie mieszkań, które się posiada. Dlatego krokiem w dobrym kierunku był ogłoszony w 2016 r. program Mieszkanie+. Ale jeden krok to za mało: mieszkania nie zaczęły masowo powstawać.

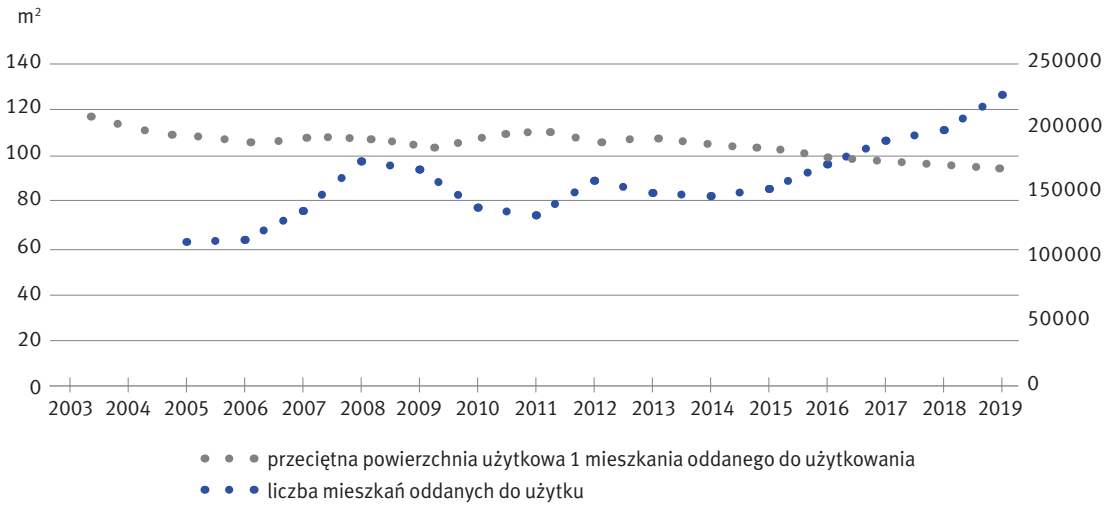
MIESZKANIA BĘDĄ... W ROKU 2100

Zaległości nasze państwo ma ogromne. Już w 2016 r. Rzecznik szacował, że przy obecnym tempie budowy mieszkań komunalnych potrzeby mieszkaniowe zostaną zaspokojone za 80 lat. W marcu 2020 r. Ministerstwo Rozwoju szacowało, że brakuje nam 650 tys. mieszkań i to mimo, że w latach 2011-2019 liczba mieszkań oddanych do użytku wzrosła o 58%. Najtrudniejsza jak zawsze była sytuacja rodzin z dziećmi, osób samotnie wychowujących dzieci, ludzi młodych. Tymczasem mieszkania komunalne, mieszkania w ramach towarzystw budownictwa społecznego i mieszkania zakładowe – stanowiły w 2019 r. jedynie 2,2% liczby nowo wybudowanych mieszkań (czyli ok. 4,6 tys.)[331].

331 Raport o stanie mieszkalnictwa, https://www.gov.pl/web/rozwoj/raport-o-stanie-mieszkalnictwa

Miarą problemu mieszkaniowego jest to, że wiele osób mieszka w Polsce na działkach rekreacyjnych. Część, naginając prawo, wybudowała tam sobie wygodne domy, część mieszka w małych domkach – bo nie ma dokąd pójść (np. oddali mieszkanie dzieciom).

NOWE MIESZKANIA



Dane o powierzchni (lewa oś) i liczbie oddanych mieszkań (prawa oś) w latach 2003-2019. GUS, serwis STRATEG[332].

30 TYS. BEZDOMNYCH

Miarą nieefektywności działań państwa jest też to, że co najmniej 30 tys. osób żyje bez dachu nad głową – jest w kryzysie bezdomności. I nie jest tak, jak mówią niektórzy politycy, że „bezdomność to wybór". Bezdomnym zostaje się coraz częściej na starość, wpadając w długi, nie mogąc opłacić czynszu.

Przytrafiło się to:

- byłemu dyrektorowi szkoły, z którym rozmawialiśmy na jednym ze spotkań regionalnych RPO;
- mieszkańcowi z Warszawy, który po eksmisji tuła się po klatkach i dworcach, ale odwiedził dawnego sąsiada, by zwrócić mu dług – 20 zł – zaciągnięty przed wieloma miesiącami;
- wielu młodym, którzy po opuszczeniu placówki wychowawczej nie mają dokąd pójść.

332 https://strateg.stat.gov.pl/dashboard/#/obszary-tematyczne/19

Młody, lat 18. Jako dziecko meldowany w mieście X. Potem już był w Warszawie. Z powodów rodzinnych został sam. Uczeń średniej szkoły. W tym roku matura. Pomoc a-społeczna chciała go od nas wyrzucić do noclegowni w mieście X. Natychmiast. Niech swojego syna wyślą do noclegowni dla ludzi bezdomnych w wieku 18 lat. Tak na próbę.

Pani Kazia, 20 lat w stolicy, pracowała, wynajmowała. Straciła wzrok, a co za tym idzie pracę i mieszkanie. Leczy się w Warszawie. Dano jej łaskawie decyzję na pobyt u nas do końca sierpnia. Potem miała jechać do Radomska, gdzie była ostatnio, 20 lat temu, meldowana. Termin pierwszej operacji – 4 września. W Warszawie. Tu lekarze, dokumentacja itd. Oczywiście została u nas na nielegalu. Już jedno oko zoperowane, teraz czeka na drugie. Jak odzyska wzrok, może wróci do pracy.

Z bloga siostry Małgorzaty Chmielewskiej

Państwo niewiele robi, by bezdomności zapobiec i pozwolić z niej wyjść. Przeciwdziałanie bezdomności nie polega bowiem na budowie schronisk, ale na tworzeniu ludziom szansy powrotu do nowego życia: uzyskania pracy, samodzielnego mieszkania (czasem jest to poprzedzone praktykowaniem samodzielności w mieszkaniach treningowych). A wszystkiego tego nie jest w stanie zrobić człowiek, który nie ma się gdzie nawet umyć (bo w mieście nie ma łaźni dla osób w kryzysie bezdomności), a z autobusu można go w majestacie prawa wyrzucić z powodu brzydkiego zapachu.

Są już w Polsce jednak dobre przykłady prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej.

Samotni seniorzy mogą się przeprowadzać do mieszkań dostosowanych do ich potrzeb, a rodziny z dziećmi mogą korzystać z uwolnionych w taki sposób dużych mieszkań komunalnych (Śrem), tworzy się kompleksową infrastrukturę dla osób z niepełnosprawnościami, seniorów i młodzieży z defaworyzowanych środowisk tak, by nikt nie był bezdomny ani nie musiał szukać schronienia w domu pomocy (np. Stargard, Gdynia, Wieruszów). Na pewno takich przykładów jest więcej – te widziałyśmy. Powstają strategie, jak Gdański Program Budownictwa Społecznego, integrujący różne działania miasta na rzecz potrzebujących wsparcia (w tym osób starszych, usamodzielniających się, samotnych rodziców, osób z niepełnosprawnością i chorujących psychicznie).

Co się udało?

1. **Państwo zauważyło, że problem mieszkań jest problemem społecznym a nie tylko biznesowym – Program Mieszkanie Plus.**

   Choć program się nie udał, to państwo przyznało, że mieszkanie jest taką potrzebą, której realizacji nie można pozostawiać wolnemu rynkowi. Teraz musi się nauczyć, jak takie potrzeby zaspakajać.

2. **Zdiagnozowane są potrzeby osób w kryzysie bezdomności – i luki w przepisach (także dotyczących pomocy społecznej, leczenia).**

   Kolejne miasta przyjmują rozwiązania Karty Praw Osób Doświadczających Bezdomności, przygotowanej przez europejskie organizacje pozarządowe. Dokument pokazuje obowiązki społeczności lokalnej, które sprzyjają wychodzeniu z bezdomności. Powstają wydawane w dużych miastach poradniki z informacjami o schroniskach, łaźniach, pomocy medycznej[333].

3. **Policja wprowadziła termin „osoba bezdomna wymagająca pomocy" w Krajowej Mapie Zagrożeń Bezpieczeństwa. W Ministerstwie Sprawiedliwości powstał program adaptacji do wolności wychowanków domów poprawczych.**

4. **Aktywnych jest wiele organizacji społecznych, które wspierają osoby w kryzysie, tworzą i prowadzą mieszkania treningowe, współpracują ze sobą, wymieniają się doświadczeniem i wzajemnie wspierają.**

   My widziałyśmy np. działania Fundacji Habitat w Warszawie, która bez pomocy finansowej ze strony miasta (ale z pomocą partnerów biznesowych) kupiła od wspólnoty poddasze budynku i urządziła tam sześć mieszkań treningowych dla młodych osób oraz mieszkanie dla wychowawcy. Także Fundacja „Po drugie" udziela młodym bezdomnym ludziom schronienia, wspiera ich z pomocą specjalistów i terapeutów. Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności przygotowała publikację „PROGRAMY MIESZKANIOWE w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa", w sposób kompleksowy pomaga tym ludziom.

333 Np. przewodnik „GDZIE zjeść, spać, umyć się", przygotowany przez wspólnotę Sant'Egidio, https://www.santegidio.org/authdownl.../dove-2020-varsavia.pdf

Co jest do zrobienia?

1. Musimy mieć naprawdę więcej mieszkań, zwłaszcza w zasobie publicznym, na wynajem dla osób o niższych dochodach. Polityka państwa musi opierać się na współpracy rządu i samorządu – na połączeniu dobrych generalnych pomysłów i rozwiązywaniu szczegółowych problemów lokalnych.

Myśląc o zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych, trzeba w coraz większym stopniu myśleć o potrzebach osób z niepełnosprawnościami, rodzin z dziećmi, osób o niższych dochodach.

Charakterystyczne, że np. w domach z programu Mieszkanie+ nie stawiano wymogu wind – jakby tam nigdy nie miała zamieszkać osoba na wózku, a każdy rodzic był na tyle sprawny, że z łatwością wnosiłby na piętro wózek z dzieckiem.

2. Trzeba likwidować sztywne przepisy, które utrudniają gminom i organizacjom pozarządowym wspieranie osób w kryzysie mieszkaniowym.

Chodzi o to, by pomagający nie musieli wybierać między pomocą człowiekowi i działaniem zgodnym z prawem. Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy RPO wielokrotnie w tej kadencji wskazywała na wątpliwe przepisy, a RPO domagał się ich zmian.

Kolejny przykład z bloga siostry Chmielewskiej:

Właśnie dziesięć osób musiało zapisać się na ...kurs organizacji pomocy społecznej. De facto powinien to być kurs dezorganizacji pomocy społecznej. Koszt 3 tys. na łebka= 30 000 zł. Nawet Tomasz, absolwent polityki społecznej UW nie ma uprawnień do prowadzenia.... schroniska dla ludzi bezdomnych. Renia i inni, którzy od lat w tym siedzą i mają w małym palcu wiedzę na rzeczony temat. Ale bez tego papierka nie mogą prowadzić schroniska. Dojeżdżać więc będą dla rozrywki do Buska, 170 km, ze stolicy, w weekendy. A kto w tym czasie będzie z mieszkańcami? Oczywiście sami musimy za ten absurd zapłacić. Ale biznes (nie nasz, niestety) się kręci. I wyobrażacie sobie, Czytelnicy, taką kasę wyrzuconą w błoto? Kasę na biedaków. Nóż otwarty w mojej kieszeni zrobił już dziurę w habicie. Przecież codziennie się szczypiemy, żeby utrzymać ze 300 osób.

3. Nadal nie jest rozwiązany problem książeczek mieszkaniowych. Nie wolno tego lekceważyć – zbyt wiele osób ma w szufladach książeczki po rodzicach i dziadkach. A to dowód zawiedzionych obietnic państwa.

W czasach PRL władze zachęcały ludzi do oszczędzania na mieszkanie na tzw. książeczkach mieszkaniowych. Po uskładaniu wkładu na mieszkanie

spółdzielcze właściciel książeczki mógł liczyć na dodatkową premię – tzw. gwarancyjną. System zawalił się jednak w kryzysie gospodarczym lat 70. i 80. XX w. Wkład zgromadzony na książeczce nie starczał już na mieszkanie. W III RP można już było jednak dzięki książeczce sfinansować część wydatków np. na wykup mieszkania czy wymianę okien.

Z tej możliwości nie skorzystało jednak do tej pory nadal ponad milion osób (tyle wydanych książeczek nie zostało zlikwidowanych). Mają prawo do premii, ale wydatki mieszkaniowe, jakie planują, nie są podstawą do wypłaty premii. Od stycznia 2017 r. RPO mozolnie walczy, by rozszerzyć listę wydatków mieszkaniowych, na które można dostać premię.

Konferencja prasowa RPO o problemie właścicieli książeczek mieszkaniowych, styczeń 2018 r. Adam Bodnar zaprosił na nią członków Stowarzyszenia Właścicieli Książeczek (siedzą obok niego naprzeciwko dziennikarzy).

Mimo wielokrotnie powtarzanych apeli, tej sprawy nie udało się załatwić. RPO postulował, by poszerzyć katalog wydatków, na które można wykorzystać pieniądze z tzw. premii gwarancyjnych.

4. Większa aktywność państwa potrzebna jest tam, gdzie dochodzi do sporu klienta z deweloperem albo z instytucją finansową.

Pomyślicie pewnie o problemach „frankowiczów" – te jednak omówimy osobno, przy okazji kolejnego artykułu Konstytucji, o prawach konsumentów. Tu chodzi o mniej spektakularne, ale równie dotkliwe problemy jednostkowe – np. ludzi, którzy kupili mieszkania w domu budowanym z kredytu w SK Bank w Wołominie. Kiedy bank ogłosił upadłość, okazało się, że osoby, które zapłaciły za mieszkania pełną cenę, nie są ich właścicielami, bo bank nie wydał promes na wyodrębnienie lokali. Sprawę udało się rozwikłać Rzecznikowi w Sądzie Najwyższym – syndyk masy upadłościowej banku promesy wydał. Jednak na przykładzie tym widać, że prawo nie dość dobrze chroni nabywców mieszkań.

2. Ochronę praw lokatorów określa ustawa.

Konstytucja stanowi, że lokatorom przysługuje ochrona, choć o szczegółach się nie wypowiada. Prawo broni jednak lokatorów przed eksmisją na bruk, jeśli są w sytuacji trudnej, reguluje zasady prowadzenia sporów w właścicielami, określa zasady pomocy i dodatków mieszkaniowych.

Robi to jednak chaotycznie. Więc może się okazać, że mimo generalnych klauzul ochrona człowiekowi nie przysługuje.

Co się udało?

1. Klasycznym przykładem dziury w przepisach, która została załatana w ostatniej kadencji, jest sprawa mieszkań np. policyjnych, w których mieszkały byłe żony policjantów.

Choć generalnie nie można kogoś po prostu wyrzucić na ulicę zimą, to akurat w przypadku tych mieszkań przepisy tego nie zakazywały – stąd przypadek byłej żony policjanta wystawionej na klatkę schodową razem z kotem. Bo policja chciała odzyskać lokal.

Takie przepisy dotyczyły nie tylko wszystkich mieszkań będących w administracji tzw. służb mundurowych, ale też zasad eksmisji z budynków wywłaszczonych na podstawie specustaw, np. na gruncie przeznaczonym na budowę drogi. Przepisy zostały uznane za niekonstytucyjne i w tej kadencji poprawione.

2. Skuteczne okazało się stosowanie argumentacji prawno-człowieczej przed sądem w sprawach sporów lokatora z „czyścicielem kamienic".

Do jednej z takich sprawy RPO przystąpił: właściciel budynku mieszkalnego w Poznaniu próbował wykorzystać działkę na nowy cel komercyjny i w tym celu chciał pozbyć się najemców. Demontował drzwi, stemplował klatkę, utrudniał wychodzenie z mieszkania. RPO przyłączył się do sprawy 99-letniej pani Stefanii i dowiódł, że takie traktowanie najemców godzi w ich dobra osobiste, w tym godność – przekracza więc granicę, za którą działania właścicielskie stają się bezprawne. Argumentacja okazała się skuteczna: o prawie do mieszkania także przed sądem można mówić nie tylko w kategoriach „moje-twoje".

3. **Dorobiliśmy się przepisów, że osoby z niepełnosprawnościami nie można wyeksmitować do mieszkania na piętrze bez windy.**

4. **Udanym przykładem skutecznej ochrony praw lokatorów był Poznań.**

Na skutek wieloletniej polityki władz miejskich brakuje tu mieszkań komunalnych i socjalnych, bo kamienice zostały sprywatyzowane. Lokatorzy, którzy nie płacili czynszu właścicielom, dostawali wyroki eksmisyjne, ale nie mieli gdzie się przenieść. Mieszkali zatem dalej w starym mieszkaniu, a brakujące kwoty czynszu dopłacało za nich miasto. Kłopoty zaczęły się, gdy na przełomie 2015 i 2016 r. samorząd zaczął domagać się zwrotu tych pieniędzy. Ludzie, których nie stać było na czynsz, nie mieli skąd wziąć na zaległości czynszowe. Miasto sądziło zaś, że umorzenie zaległości może być uznane za przejaw niegospodarności i naruszania dyscypliny finansów publicznych.

Ostatecznie sprawę wspólnie udało się rozwiązać – Poznań odstąpił od roszczeń wobec lokatorów dzięki ustaleniom podjętym wspólnie z udziałem stowarzyszeń lokatorskich, nadzorującej finanse samorządów Regionalnej Izby Obrachunkowej, RPO i NIK.

Co jest do zrobienia?

1. **Lokatorów w trudnej sytuacji trzeba chronić bez wyjątku**

Umówiliśmy się w Polsce, że są grupy lokatorskie, których nie można wyeksmitować bez wskazania lokalu socjalnego. Nie można ich wyrzucić po prostu do noclegowni. To rodziny z małymi dziećmi, osoby trwale bezrobotne, obłożnie chore, z niepełnosprawnościami. Ta generalna klauzula zapisana jest w ustawie o ochronie lokatorów. Nie dotyczy jednak mieszkań, które miałyby powstać w ramach programu Mieszkanie +, ani sytuacji „nielokatorskiej": kiedy rodzina przestaje spłacać kredyt hipoteczny (nie są lokatorami – są właścicielami). Niezależnie od przyczyn takiej sytuacji ludzie ci mogą trafić do noclegowni, bo ich sytuacji nie ocenia sąd tak, jak to jest w przypadku lokatorów.

2. **Musimy wspierać lokatorów reprywatyzowanych kamienic, bo – przez brak ustawy o reprywatyzacji – mają mnóstwo problemów.**

Brak jasnych reguł dotyczących odzyskiwania majątku czyni z lokatorów ofiary. Chaotyczne rozwiązania doraźne (np. Komisja Weryfikacyjna w Warszawie) pogarszają sytuację (decyzje Komisji nie ostawały się w sądach z powodu błędów prawnych). Samorządy boją się w kamienicach objętych roszczeniami

podpisywać umowy najmu z osobami, które mieszkały razem ze zmarłym najemcą. Ludzie, którzy w swoim mieszkaniu spędzili całe życie, dowiadują się nagle, że wszystko, w co przez lata inwestowali, należy do kogoś innego. Padają ofiarą procederu „czyszczenia kamienic".

3. **Do uporządkowania jest też problem mieszkań zakładowych – w domach zbudowanych na gruntach należących do nieistniejących już przedsiębiorstw.**

Przykładem są Piekary Śląskie, gdzie ludzie opowiadali RPO o sytuacji lokatorów kilkuset mieszkań, które po cyklu przekształceń własnościowych trafiły do masy upadłościowej i są zarządzane przez syndyka. Miasto nie może w nie inwestować, nie może też osiedla odkupić, bo syndyk stale podnosi ceny (wycena rośnie). Na osiedlu remontów nie ma, rosną dopłaty za ogrzewanie, nie ma żadnych dopłat do czynszu. – „Człowiek ma 1600 zł emerytury a 1200 zł czynszu ma zapłacić!" – mówili uczestnicy tego spotkania.

4. **Trzeba przyglądać się działaniu prawa spółdzielczego.**

Poważne problemy dla lokatorów/właścicieli mieszkań spółdzielczych wywołała obszerna nowelizacja prawa spółdzielczego latem 2017 r. Przeprowadzana była na tyle pospiesznie i chaotycznie, że w przepisach są błędy i dziury. Zamiast ułatwić członkom współdecydowanie o najistotniejszych sprawach w ich spółdzielni, utrudniono im to.

5. **Mnóstwo szczegółowych problemów dotyczy kosztów utrzymania mieszkania: ustalania kosztów ogrzewania (tzw. podzielniki ciepła), opłat za wywóz śmieci, kłopotów z licznikami energii, zasad nakładania opłat za nielegalny pobór energii albo korzystania i rozliczania odnawialnych źródeł energii.**

Szczegóły znaleźć można w dorocznych informacjach RPO.

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.

W 2017 r. wspólnie z Rzecznikiem Finansowym zorganizowaliśmy akcję informacyjną w sprawie kredytów „frankowych" i tego, co człowiek może zrobić, gdy mimo wieloletniej spłaty zadłużenie wciąż rośnie.

Wtedy dotarło do nas, że ludzie nie korzystają ze swoich praw, bo ich nie znają. Nie składają reklamacji do banku, bo boją się, że jak nie będą potrafili jej odpowiednio sformułować, to „przecież bank to odrzuci". Tymczasem bez reklamacji nie można się zgłosić do Rzecznika Finansowego po fachową pomoc. Pozostają ponure rozważania o tym, ile by wziął prawnik za taką sprawę i głośne pomstowania na bankierów i rząd. Oraz nadzieja, że władza odgórnymi ustawowymi działaniami w sposób niemal cudowny zmieni niekorzystne zapisy w kilkuset tysiącach umów.

Tymczasem obejmuje nas europejski model ochrony konsumenta. Na czym polega? Nie na tym, że każdy ma przebijać się przez gąszcz przepisów i samodzielnie stawiać czoła potężnym instytucjom. Systemowa ochrona konsumentów to równoważenie możliwości jednostki w sporze z firmami i instytucjami. Państwa demokratyczne powołują w tym celu różnego rodzaju instytucje rzecznicze, do których człowiek może się zgłosić, jeśli sam nie daje sobie z problemem rady. Rzecznicy – konsumentów, finansowi, przedsiębiorców – mają pomóc w sporach na tematy trudne, gdy po drugiej stronie stoi ktoś, kto ma dużą wiedzę specjalistyczną. Mają sprawiać, że spór jednostki z instytucją toczy się w sposób sprawiedliwy.

PIERWSZY KROK NALEŻY DO OBYWATELA

Doświadczenie RPO wskazuje jednak, że taka ochrona praw obywatelskich nie działa, jeśli obywatele nie kierują swych spraw do rzeczników. Instytucje bardzo rzadko mogą działać z własnej inicjatywy – do podjęcia problemu potrzebują formalnego zgłoszenia. Ludzie tymczasem nie wierzą w instytucje, które nie mogą same zmienić ustawy lub wydać polecenia – a mogą jedynie uporządkować argumenty, ubrać je w formę prawnego fachowego stanowiska.

Dlatego kiedy zaczęliśmy organizować spotkania dla „frankowiczów", stanęliśmy przed tłumem niezadowolonych, zdezorientowanych i sfrustrowanych samotną walką ludzi. Zrobiliśmy 17 spotkań w całym kraju, uczestniczyło w nich w sumie 2,5 tys. osób. Wspólnie wyjaśnialiśmy sobie, jak działać. Ostatecznie opowieść ta przyjęła taką formę:

Jeśli nowe buty rozkleiły się po deszczu, komputer przestał działać, a z kredytem jest coś nie tak, mamy prawo to zareklamować. Nie potrzebujemy do tego specjalistycznej wiedzy: nie tylko szewc ma prawo reklamować buty, nie tylko informatyk może się poskarżyć na komputer. Owszem, reklamacja może być odrzucona, co gorsza, można ją sformułować na tyle niezręcznie, że nie uzyska się wszystkiego. Ale najgorsze jest nic nie robić.

Jeśli masz kłopot z kredytem na mieszkanie, bo mimo długoletniej spłaty zadłużenie nie maleje, złóż reklamację do banku. Opisz sytuację. Możesz z tym pójść do prawnika, ale nie musisz. Bank najprawdopodobniej odrzuci reklamację. To jest zgodne z regułami tej gry. Pamiętaj, tylko Ty możesz ją rozpocząć – podając piłkę (reklamację). Bank ją odbije. Teraz możesz zagrać do członka Twojej drużyny. Jest nim w tym przypadku m.in. Rzecznik Finansowy. Dopóki nie podasz „piłki" do banku, Rzecznik Finansowy nie ma prawa włączyć się do gry.

Takich analogii używaliśmy, przekonując zadłużonych „frankowiczów", że – choć sytuacja nie jest łatwa – wielu z nich wciąż ma szansę wyjść z kryzysu

obronną ręką. Przekonywaliśmy ludzi, by korzystali z prawa w najprostszy i najtańszy sposób. Powtarzaliśmy, że spór np. o kredyt to nie wojna, a gra. Złe podanie nie jest końcem świata, a stawką tu nie jest Mistrzostwo Świata – ale po prostu poprawa sytuacji. Dogadanie się.

Dlaczego to jest trudne?

LĘK PRZED BŁĘDEM, KULT FORMALIZMU

Nasze obserwacje są takie, że jako społeczeństwo jesteśmy nieufni, boimy się też wyśmiania – dlatego najpierw chcemy dokładnie zgłębić jakąś dziedzinę, by zabrać głos. A że mamy za mało czasu na systemowe studia, nie robimy nic. Tymczasem istotą sporu konsumenckiego jest to, że klient nie zawsze ma szanse samodzielnie rozwiązać problem, musi go jednak zasygnalizować. Potem powinien uzyskać pomoc państwa – o niej mówi ten artykuł Konstytucji.

Po drugie – eksperci, w tym prawnicy bardzo długo do problemów konsumentów podchodzili formalistycznie: jeśli prawo przewiduje możliwość reklamacji, to już problemem człowieka jest to, że z niej nie korzysta. Jeśli klient nie zna prawa, to jego strata, itd. Dopiero niedawno oczywiste stało się, że ochrona konsumenta istnieje nie wtedy, kiedy jest „na papierze" (w kodeksach, podręcznikach), ale wtedy, kiedy człowiek może z niej skorzystać.

ROLA SĄDÓW I PRAWA UE

Po trzecie – istotą spotów konsumenckich jest to, że są złożone i trudne. Po jednej stronie jest człowiek, który uważa, że został wprowadzony w błąd, po drugiej – sprzedawca/usługodawca dowodzący, że wszystko jest w jak najlepszym porządku. Rozstrzygnięcie takiego sporu wymaga od sądu nie tylko możliwości odwołania się do wiedzy eksperckiej, ale też uświadomienia sobie, jakie wyobrażenia o świecie są podstawą naszych opinii i decyzji. Tymczasem dopiero wielki kryzys finansowy z 2008 r. uświadomił Europejczykom, że głęboko nieprawdziwe i krzywdzące jest przekonanie, iż jeśli konsument zaakceptował warunki umowy, to tym samym świadomie zgodził się na całe związane z nią ryzyko. Ostatnie lata są powolnym odrzucaniem doktryny „klient sam sobie winien" i uczeniem się szukania odpowiedzi na pytanie „jak możemy pomóc?". Nawet prawnik może nie rozumieć wszystkich zapisów umowy kredytowej – nie można więc z góry zakładać, że wiedział, na co się zgadza.

– Ostatnio rozmawiałem z panem, który jest 90-letnim profesorem. I mimo swojego doświadczenia i wiedzy wyszedł ze spotkania „prezentującego nowe garnki" z umową na 7 tys. zł. Powiedziano mu, że wygrał nagrodę i tylko musi podpisać odbiór, nie przeczytał umowy. Chciał od niej później odstąpić i powiedziano mu, że za 14 dni będzie komisja, która zajmie się tą sprawą. Później okazało się, że wszystkie terminy zostały już przekroczone – opowiadał na spotkaniu z RPO Marek Janczyk, rzecznik praw konsumentów z Poznania.

Taka jest nasza rzeczywistość.

W krajach Unii Europejskiej polityka konsumencka uważana jest za nieodłączny element polityki społecznej i gospodarczej. Realizowanie polityki konsumenckiej jest też głównym obowiązkiem państw wobec obywateli.

Rzecznik Praw Obywatelskich powtarza, że prawo jest po stronie Konsumenta: broni go nie tylko Konstytucja, ale i prawo Unii Europejskiej (przede wszystkim Dyrektywa 93/13 w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich[334]).

Stosowanie prawa unijnego przez sądy krajowe wiąże się z koniecznością przestrzegania zasad, na których oparta jest koegzystencja pomiędzy prawem krajowym, a unijnym: zasady pierwszeństwa, zasady skuteczności oraz zasady efektywności prawa UE. Bo od 1 maja 2004 r., czyli od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, ustawodawstwo Unii Europejskiej jest częścią polskiego systemu prawnego. A Konstytucja broni praw konsumentów także poprzez otwarcie się na prawo unijne. Dlatego – to kolejne odkrycie ostatniej kadencji – kluczową rolę ma tu do odegrania Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jego orzeczenia są częścią polskiego systemu prawnego.

Co się udało?

1. Po 30 latach budowy systemu wolnorynkowego udało się przynajmniej zdiagnozować podstawowe problemy: nowe praktyki rynkowe zawsze są zagrożeniem dla klientów, nie mają oni takiej wiedzy, jak ci, którzy wprowadzają produkt na rynek.

Czy to będzie Amber Gold, GetBack, czy umowa na prąd zaproponowana seniorowi przez przedstawiciela firmy o nazwie „Elektrownia" – ludzie mają prawo się pogubić i podjąć złe decyzje. Prawo musi im pomoc naprawić błąd. I mamy dziś regulacje pozwalające klientom dochodzić swych praw na różnych szczeblach, mogą oni korzystać ze specjalistycznej pomocy różnych instytucji.

2. Obecnie w kwestii praw konsumenta obowiązują m.in. przepisy Ustawy o prawach konsumenta z 30 maja 2014 r.

Kiedy wchodziły w życie w grudniu 2014 r., była to prawdziwa rewolucja. Przede wszystkim istotnie zwiększyły się prawa konsumentów i obowiązki

334 . Chodzi w niej o to, by przywrócić równowagę między stronami poprzez usunięcie nieuczciwego postanowienia z umowy, a z drugiej strony – długoterminowo – wyeliminować stosowanie nieuczciwych postanowień przez przedsiębiorców. Wiąże ona państwa członkowskie i wyznacza cel (standard ochrony konsumenta), jaki państwa członkowskie mają osiągnąć.

sprzedawców. Klienci mogą bez podawania przyczyn odstąpić od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość w dłuższym 14-dniowym terminie (wcześniej było na to 10 dni). Sprzedawcy zostali natomiast zobowiązani do informowania klientów o wszystkich kosztach wynikających z zawieranych umów. Co istotne, po wejściu w życie nowego prawa musieli to robić jeszcze przed zawarciem umowy z klientem. Sprzedawcy musieli wprowadzić szereg zmian w swoich regulaminach i zmodyfikować podejście do obsługi klienta. Konsument wreszcie, dzięki Ustawie z 2014 roku — jako ten słabszy uczestnik rynku — otrzymał większą ochronę.

Pamiętajmy, że często są to osoby starsze, schorowane i one naprawdę chcą mieć nadzieję, że te prezentowane im materace, czy lampy pomogą w leczeniu ich schorzenia. Pracownicy tych firm są często niezwykle mili i manipulują seniorami. Być może warto się zastanowić nad nowymi regulacjami dotyczącymi zawierania umów poza lokalami.

Marek Janczyk, poznański rzecznik konsumentów na spotkaniu z RPO w 2017 r.

3. **Od 2021 r. ochronę konsumencką zyskali zaś drobni przedsiębiorcy: osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą będzie w określonych sytuacjach traktowana jak konsument.**

Ochrona konsumencka obejmuje przedsiębiorcę tam, gdzie nie jest specjalistą (hydraulik jest specjalistą przy wymianie uszczelek, ale jeśli chce kupić komputer do obsługi klientów, jest konsumentem). To zupełnie nowe podejście, bo wcześniej przedsiębiorcy dokonującemu zakupów na fakturę nie przysługiwały żadne uprawnienia konsumenckie (zmiana wynika właśnie z europejskiego podejścia, które nie jest formalistyczne – nie ważne, jaką rolę pełnisz na rynku, ważne, kim jesteś w danym procesie, jakie masz możliwości – a zatem jaka pomoc Ci się należy, aby wyrównać szanse).

4. **Także regulacje w zakresie dostępności usług (o których pisaliśmy w art. 69) wzmacniają pozycję konsumenta wobec usługodawcy.**

5. **Poprawione zostały przepisy o pozwach zbiorowych.**

Mamy wykaz postępowań zbiorowych[335]. Sama ustawa pozwala na rozszerzenie zakresu spraw rozpoznawanych w postępowaniu grupowym oraz eliminację głównych barier w sprawnym ich rozpoznawaniu przez sądy.

335 https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wykaz-postepowan-grupowych

6. **Powstało i rozwinęło się szereg instytucji pomagających konsumentom.**

Rzecznik Finansowy (do 2015 r. Rzecznik Ubezpieczonych) uzupełnia siatkę instytucji rzeczniczych. Wiele samorządów dorobiło się znakomitych instytucji Rzecznika Konsumentów – są to aktywne i dobrze zorganizowane zespoły ekspertów niosące pomoc ludziom (niestety, są też samorządy, gdzie rzecznik konsumentów pełni tę funkcję na część etatu, a resztę czasu zajmują mu inne zadania, co osłabia efekty jego działań w interesie konsumentów).

7. **Udało się zmienić przepisy ewidentnie premiujące stronę silniejszą, jak słynny bankowy tytuł egzekucyjny.**

Gdy bank przedstawił wyciąg z ksiąg bankowych (podpisany przez upoważnione osoby i opatrzony pieczęcią) oraz dowód doręczenia dłużnikowi pisemnego wezwania do zapłaty, sąd mógł na podstawie art. 485 kodeksu postępowania cywilnego wydać nakaz zapłaty. To się zmieniło.

8. **Rzecznik Finansowy i UOKiK zgromadzili olbrzymią wiedzę o naruszeniach prawa konsumentów i o argumentacji na rzecz klientów, która jest udostępniana przez nich w publikowanych raportach i stanowiskach (nazywa się je istotnymi poglądami).**

9. **Rzecznik Praw Obywatelskich powołał Forum Konsumenckie gromadzące wybitnych ekspertów od prawa konsumenckiego i unijnego – po to, by wypracowane przez nich stanowiska ułatwiały sądom korzystanie z unijnego dorobku ochrony konsumenta.**

Forum cały czas działa pod kierunkiem wybitnych ekspertów (honorową przewodniczącą jest pierwsza polska rzeczniczka praw obywatelskich prof. Ewa Łętowska), starając się pokazać prawnikom i finansistom, że punkt widzenia dużej instytucji finansowej nie jest jedynym punktem widzenia. Eksperci przygotowali między innymi informator o orzeczeniach TSUE i ich praktycznych konsekwencjach dla konsumentów. Pierwsze opracowanie dotyczyło wyroku TSUE w sprawie Lexitor dotyczącej kosztów kredytu konsumenckiego[336]. Celem tych opracowań jest wsparcie polskich sądów poprzez zaprezentowanie wykładni wyroków europejskich, a samych konsumentów – w walce o ich prawa.

Przykładem działań oddolnych jest natomiast praca edukatorów finansowych – nauczycieli i nauczycielek, doradczyń i doradców finansowych, trenerów i trenerek. Wspiera je Partnerstwo na Rzecz Edukacji Finansowej, nieformalna grupa organizacji i instytucji, które prowadzą działania

336 Przy wcześniejszej spłacie kredytu mamy prawo również do obniżenia jego kosztów jednorazowych (prowizji, ubezpieczeń itd.), a nie tylko zmiennych (rozłożonych w czasie), C-383/18 Lexitor sp. z o.o.

w obszarze edukacji finansowej. Wspólne warsztaty organizował dla nich m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Finansowy[337]. Na podstawie zmienionej od 2019 r. ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej przedsięwzięcia z zakresu edukacji prawnej powinny się odbywać w każdym powiecie.

10. Klienci banków, „frankowicze", zaczęli korzystać z przysługujących im praw: zaczęli składać reklamacje do banków i wnioski o pomoc do Rzecznika Finansowego.

Sprawy zaczęły masowo trafiać do sądów, a wykorzystanie instytucji europejskich zmieniło znacząco sytuację. Odpowiedź TSUE na pytanie prejudycjalne w sprawie umowy kredytowej, w której są klauzule abuzywne (czyli niedozwolone postanowienia umowne, naruszające prawa konsumenta), jest obecnie precyzyjną wytyczną dla polskich sądów, jak postępować w podobnych sprawach (postępowanie toczyło się z udziałem RPO):

- Jeśli strona nie sformułowała precyzyjnych żądań, musi jej w tym pomóc sąd – na podstawie przedstawionych w toku postępowania faktów (zgodnie z zasadą „podaj fakty, a wskażę ci prawo" – po łacinie „*da mihi factum dabo tbi ius*");
- Jednocześnie sąd powinien rozstrzygnąć o prawach konsumenta w sposób jak najbardziej pełny, który nie narazi tego konsumenta na kolejne żmudne i czasochłonne procesy sądowe oraz na stan niepewności co do zakresu przysługującej mu ochrony;
- Skoro kredyt hipoteczny jest przeznaczony na cele mieszkaniowe, to kredytobiorca-konsument jest jednocześnie beneficjentem konstytucyjnego prawa do mieszkania. Jeśli więc jest kilka możliwości interpretacyjnych, należy dać pierwszeństwo tej, która realizuje pełniej cele konstytucyjne wskazane w art. 75 i 76 Konstytucji.

Co jest do zrobienia?

1. Potrzebujemy kampanii edukacyjnych i informacyjnych wspierających konsumentów. Konsumenci, w tym osoby starsze, choć mają dużo uprawnień zapisanych w prawie, nadal z nich nie korzystają.

„Bo nie mam co robić" – tak często odpowiadają seniorzy, pytani, dlaczego chodzą na pokazy garnków czy innych produktów. Jak pisałyśmy, od umów ich kupna można w 14 dni odstąpić. Niestety, osoby starsze często wstydzą się

337 http://edukacja-finansowa.org/

przyznać przed rodziną, że kupiły nowe produkty, czas mija i nie dochodzi do odstąpienia od umowy.

Szczególnie ważne jest wspieranie grup narażonych na wykorzystywanie, w tym seniorów – zbyt łatwo naciąganych na niekorzystne umowy przez telefon, nieznających nowych realiów rynkowych, mniej śmiałych w egzekwowaniu swoich uprawnień. Takie działania są podejmowane oddolnie. Np. rzeczniczka konsumentów z Krapkowic i Strzelec Opolskich organizuje spotkania z uczniami, ale też z seniorami, często we współpracy z Policją, a wrocławski rzecznik konsumentów współpracuje z uniwersyteckimi poradniami prawnymi. W efekcie coraz rzadziej seniorzy są naciągani na zakup niepotrzebnej rzeczy przez telefon albo w czasie „bezpłatnej prezentacji". Do poszerzania wiedzy konsumentów włączają się też uniwersytety trzeciego wieku.

2. Zmiany technologiczne sprawiają, że spadają nakłady tradycyjnych gazet i periodyków – a one przez lata przekazywały porady i informacje dotyczące praw konsumentów.

Media społecznościowe pozwalają się ludziom organizować oddolnie. Wydaje się, że media publiczne powinny bardzo poważnie zająć się promowaniem wiedzy potrzebnej konsumentom.

3. Realizacja prawa konsumenta polega też na wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami w dostępie do produktów i usług. Trzeba więc wdrażać ustawy o dostępności i o dostępności cyfrowej z 2019 r.

4. Powinniśmy wdrożyć Europejski Akt Dostępności, nową europejską dyrektywę – z 17 kwietnia 2019 r. w sprawie dostępności produktów i usług (*European Accessibility Act*).

To pierwsza tak kompleksowa regulacja o dostępności w prawie UE. Akt ten (do jego przyjęcia przez Polskę jeszcze długa droga) jest skierowany do osób z niepełnosprawnościami. Dotyczy ona jednak także seniorów, którzy są dotknięci ograniczeniami.

Dyrektywa dotyczy też m.in. sprzętu komputerowego (w tym terminali płatniczych i czytników książek), usług audiowizualnych, serwisów lotniczych, kolejowych i autobusowych, usług bankowości detalicznej, książek elektronicznych i usług handlu elektronicznego. Wskazuje, jak mają być przygotowywane instrukcje obsługi i jak projektowany interfejs użytkownika, wylicza, jakie parametry trzeba spełnić, by z urządzeń i usług mogły korzystać osoby z niepełnosprawnościami.

5. Choć państwo wie, że producenci/usługodawcy są zawsze stroną silniejszą w sporze z konsumentem, ciągle spóźnia się z pomocą.

Wykazał to choćby raport NIK z 2020 r. o aferze GetBack – mimo wcześniejszego doświadczenia z Amber Gold państwo nie zdołało uchronić ludzi przed stratami. Instytucje państwowe nie zapewniły skutecznej ochrony konsumentów przed niezgodną z prawem działalnością GetBack SA oraz podmiotów oferujących i dystrybuujących jej papiery wartościowe. Ich działania były nieadekwatne do istoty i skali zagrożeń oraz nie w pełni rzetelne. W szczególności Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) przez pierwsze pięć lat działalności spółki nie przeprowadził w niej ani jednej kontroli. Nie zidentyfikował także sygnałów wskazujących na nieprawidłowości na podstawie informacji udostępnianych przez spółkę, jej audytorów i inne podmioty z nią współpracujące. Do dziś ponad 9 tys. nabywców obligacji GetBack nie odzyskało zainwestowanych środków w wysokości przekraczającej 2,5 miliarda zł. Intensywne działania nadzorcze i kontrole podjęto dopiero po zaprzestaniu obsługi zobowiązań przez spółkę[338].

6. Choć wejście Polski do Unii Europejskiej nie nastąpiło wczoraj, to olbrzymia część polskich sędziów kształciła się w systemie traktującym prawo unijne jako prawo obce.

Dziś, gdy orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczy w takim samym stopniu obywateli Polski jak obywateli Niemiec czy Francji, sędziowie muszą je uwzględniać i zacząć z niego korzystać. Nawet Sąd Najwyższy ma na koncie wyroki, które nie uwzględniały orzecznictwa TSUE[339], choć są późniejsze orzeczenia, które odnoszą się już do prawa unijnego[340].

Sądy muszą zmagać się z niezwykle trudnym zadaniem stosowania prawa unijnego w sprawach konsumenckich. Najważniejszym zadaniem sądów krajowych jest zapewnienie efektywnej ochrony konsumenta w sposób określony w prawie unijnym i orzecznictwie TSUE. Dlatego Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje interwencje na rzecz konsumentów, angażując się w skargi o wznowienie postępowania cywilnego. Celem jest wypracowanie orzecznictwa sądów powszechnych w sprawach ze skarg o wznowienie postępowania. We wszystkich tych sprawach sądy wydające nakazy zapłaty nie sprostały obowiązkom wynikającym z unijnego systemu ochrony konsumentów, w szczególności poprzez zbadanie z urzędu potencjalnie nieuczciwych (abuzywnych) postanowień umowy.

338 https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bez-ochrony-panstwa.html

339 Z 13 czerwca 2012 r. sygn. II CSK 515/11, z 19 marca 2015 r. sygn. IV CSK 362/14, 14 maja 2015 r., sygn. II CSK 768/14.

340 Wyrok z 14 lipca 2017 r., sygn. II CSK 803/16; z 27 lutego 2019 r., sygn. II CSK 19/18

7. **Trzeba wspierać instytucje rzecznicze, zwłaszcza na pierwszej linii – a więc rzeczników konsumentów, urzędników samorządowych pełniących *de facto* funkcję „lekarzy pierwszego kontaktu" dla umów konsumenta.**

To oni są w stanie pokierować klientem, wskazać mu możliwości działania.

8. **Wzmacniać trzeba system nieodpłatnej pomocy prawnej.**

Zarówno wśród prawników, jak i osób korzystających z bezpłatnej pomocy prawnej, panuje zgoda, że system w obecnej postaci nie wystarcza. Przepisy są już poprawione (*o czym była mowa przy okazji art. 45 Konstytucji*), ale na zmianie przepisów praca się nie kończy. Ważne, by obywatele umieli z tych zmian skorzystać.

9. **Do rozwiązania pozostaje wiele szczegółowych problemów. np:**

- problem nieuczciwych przedsiębiorców, którzy wykorzystują e-sądy do ściągania wątpliwych należności (klient musi dobrze znać procedurę, by skutecznie zablokować takie działania – wiele osób woli zapłacić);
- problem opodatkowania „przychodu", jakim, zdaniem urzędów skarbowych, jest umorzony kredyt w sytuacji, gdy człowiek nie jest w stanie go spłacać i oddaje bankowi wszystko, co ma – a bank umarza resztę (przepisy są niejednolite – część takich umorzeń opodatkowują, a część – nie);
- kwestie dotyczące wykorzystywania nagrań rozmów telefonicznych, podczas których zawierane są umowy handlowe. Zwykle są używane tylko po to, by udowodnić w sądzie rację przedsiębiorcy, a nie konsumenta. Konsumenci mają do nich utrudniony dostęp w momencie sporu. Dzięki współpracy RPO z UOKiK wiadomo, że takie przypadki natychmiast trzeba zgłaszać bezpośrednio do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Może warto też pomyśleć o wspólnym systemie raportowania, który umożliwiłby szybkie otrzymywanie informacji na temat nieuczciwych przedsiębiorców, w którym byłyby dane zgłaszane właśnie przez rzeczników konsumentów.
- Incydentalne – ale bolesne kwestie niedziałania instytucji rzeczniczych. Np. powołany do pomagania klientom linii lotniczych Rzecznik Praw Pasażera nie podjął działań, bo nie ma dla niego pieniędzy.

Na koniec trzeba sobie uświadomić, że lista spraw do załatwienia po to, by prawa konsumentów były lepiej chronione, nie ma końca. Naturą relacji klient-usługodawca jest to, że pojawiają się nowe problemy – i zawsze będą się pojawiać.

Pytanie, jak skutecznie będzie na nie reagowało nasze państwo.

Wziąłeś pożyczkę? Kredyt? Nasza wspólna akcja

Jeden z plakatów akcji „frankowej” RPO i Rzecznika Finansowego.

W sumie zrobiliśmy w 2017 r. 17 spotkań w 14 miastach (we Wrocławiu, Szczecinie, Słupsku, Gdańsku, Bydgoszczy, Warszawie, Krakowie, Lublinie, Kielcach, Katowicach, Częstochowie, Łodzi, Poznaniu i Olsztynie). Uczestniczyło w nich w sumie dwa i pół tysiąca osób.

W Bydgoszczy, Olsztynie, Warszawie i Wrocławiu eksperci RPO i RF mieli wsparcie ze strony ekspertów z Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W Łodzi, Poznaniu i Olsztynie w organizację spotkań zaangażowali się samorządowi rzecznicy konsumenta. Spotkania we Wrocławiu, Bydgoszczy i Warszawie były zorganizowane dwukrotnie. Efektem akcji był trzykrotny wzrost wniosków o pomoc do Rzecznika Finansowego – o to dokładnie chodziło: by kredytobiorcy zaczęli korzystać ze swoich praw.

ART. 77

Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej i prawo do drogi sądowej

1. Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Władza sama nie uzna swego działania za bezprawne. Przepis ten działać może więc tylko wtedy, gdy są niezależne od władzy sądy, które mogą ocenić jej działania. I jeśli jest niezależny sąd konstytucyjny, który może wskazać, kiedy władza ta ustanowiła prawo niezgodnie z Konstytucją.
W ciągu ostatnich lat obserwowaliśmy, jak ten mechanizm powoli stawał się nieskuteczny, a przecież nawet przy zachowaniu największej staranności państwu zdarza się popełniać poważne błędy, które powinno obywatelom wynagradzać.

Problemem są nie tylko przypadki niesłusznego pozbawienia wolności (*o czym pisałyśmy przy okazji art. 41 ust. 5)*. Życie z zarzutami, często przez wiele lat (co wynika z niesprawności wymiaru sprawiedliwości), wiąże się z naruszaniem dóbr osobistych – dziś informacje ze śledztwa, a także informacje o osobistym życiu osoby pozostającej „w zainteresowaniu" służb i prokuratury mogą swobodnie wyciekać do „zaprzyjaźnionych mediów", członków obozu władzy, a także po prostu do anonimowych trolli w internecie. RPO bezskutecznie postulował, by za konsekwencje niesłusznego oskarżenia także przysługiwało odszkodowanie.

ODSZKODOWANIA DLA OFIAR?

A co z prawami ofiar? Czy państwo nie jest im coś winne (zwłaszcza jeśli człowiek pada ofiarą przestępstwa, któremu państwo mogłoby zapobiec)?

Od 2005 r. mamy przepisy pozwalające wypłacać kompensaty ofiarom i rodzinom, których bliscy zmarli w wyniku przestępstwa, ponieśli albo doznali poważnych obrażeń[341] (chodzi o świadczenie pieniężne przyznawane ofiarom niektórych przestępstw lub ich bliskim. Choć nie ma ono charakteru zadośćuczynienia, warto o tym wspomnieć w tym miejscu – wsparcie służy pokryciu kosztów leczenia, rehabilitacji czy pogrzebu, utraconych zarobków i innych środków utrzymania). W 2015 r. – m. in. po wystąpieniach prof. Ireny Lipowicz, ówczesnej rzeczniczki praw obywatelskich, ustawę znowelizowano. Podniesiono górną granicę kwoty kompensaty, wykreślono zapisy wykluczające jej przyznanie w niektórych przypadkach umorzenia postępowania, ponadto umożliwiono jej przyznanie w razie niewykrycia sprawcy przestępstwa. Pokrzywdzony został zwolniony od kosztów postępowania przed sądem cywilnym. Po nowelizacji, w latach 2016-2017 liczba kompensat spadła do 28 i 26 rocznie w skali kraju. Od 2018 r. następuje powolny wzrost, lecz wciąż jest ich mniej niż w latach 2014-2015, gdy przyznano ich w obu przypadkach 47.

SZKODY MATERIALNE Z WINY PAŃSTWA

O problemie tzw. specustaw, czyli regulacji prawnych wprowadzanych w odpowiedzi na szczególne potrzeby państwa (inwestowania i rozwoju, ale także ratowania się przed zagrożeniami) już pisałyśmy. Specustawy czynią życie państwa, instytucji i przedsiębiorstw państwowych prostszym, a argumentem za ich przyjęciem jest zawsze dobro wspólne. Jednak z reguły takie rozwiązanie nadzwyczajne powoduje krzywdę jednostek, bo nie uwzględnia wyjątkowych sytuacji – specustawy drogowe i dotyczące rozwoju energetyki zmieniły życie wielu ludzi, inwestycje powstałe w ich wyniku pozbawiły wartości wiele nieruchomości. Nie ma za to odpowiednich odszkodowań – nie wiadomo też, czy kolejne specustawy są zgodne z Konstytucją, nie ma już bowiem Trybunału Konstytucyjnego zdolnego podjąć decyzję obiektywną i niezależną od interesu politycznego władzy ustawodawczej (dla sprawiedliwości trzeba tu jednak przypomnieć, że specustawę drogową uznał za konstytucyjną, choć

341 Dz. U. z 2016 r., poz. 325

z zastrzeżeniami jeszcze w 2012 r. niezależny TK – tyle że wtedy skala problemów nie była tak oczywista jak dziś).

Ten problem dokłada się do nierozwiązanej odpowiedzialności państwa za nacjonalizację (to też były swoiste specustawy) przeprowadzoną sprzecznie z prawem – *problem reprywatyzacji opisałyśmy przy okazji art. 64 Konstytucji (prawo własności*).

Tymczasem jednak koronawirus nie pozwolił na porządne zajmowanie się konsekwencjami specustaw z przeszłości – w związku z epidemią parlament przyjmował kolejną specustawę – o Tarczy antykryzysowej. A potem ją kilkukrotnie zmieniał. RPO opisywał luki i błędy w projektach – za każdym razem zajmowało to 30-40 stron. Uwagi nie były uwzględniane. Ustawy przyjmowane były w takim pośpiechu, że także parlamentarzyści nie byli się w stanie zapoznać z przepisami. Jeśli stosowanie tej i kolejnych ustaw naruszy prawa obywateli, o odszkodowanie za te błędy państwa będą się oni mogli zwrócić do sądów.

O ile oczywiście sądy nie będą podporządkowane tej władzy.

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.

W całym kraju każdego dnia rozstrzyga się tysiące sporów. Zawsze mogą się pojawić błędy. Dlatego Konstytucja daje w tym miejscu narzędzie do korekty: prawo do oceny przez drugą instancję. W praworządnym państwie jest jednak tak, że kiedy wyrok/decyzja staje się prawomocna, uznajemy ją, nawet jeśli bylibyśmy z niej niezadowoleni.

Dwie – i na tym koniec.

Tylko w naprawdę nadzwyczajnych sytuacjach prawomocne rozstrzygnięcie można zaskarżyć (to hamulec bezpieczeństwa systemu – kasacje, skargi kasacyjne, stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w sprawie cywilnej, a ostatnio też – skargi nadzwyczajne). Przypomnijmy – sądy dostają rocznie kilkanaście milionów spraw. Do Sądu Najwyższego dociera – po dwóch instancjach około dziesięciu tysięcy[342], do NSA – około

342 http://www.sn.pl/osadzienajwyzszym/Dzialalnosc_SN/Informacja o dzialalnosci SN i ID SN 2018.cleaned.pdf

20 tysięcy[343]. RPO z trzech tysięcy wniosków realizuje około sto wniosków o kasacje. Skarg kasacyjnych do NSA składa rocznie kilka. Podobnie jest ze skargami nadzwyczajnymi do SN.

Są to sprawy na tyle nadzwyczajne, że przyciągają uwagę opinii publicznej. Łatwiej nam myśleć o naprawianiu wymiaru sprawiedliwości przez dodawanie dodatkowych instancji i sposobów zaskarżania, niż o tym, by poprawić cały system drobnymi i żmudnymi zmianami.

Konstytucja mówi jednak: dwie instancje. Dzięki temu możemy polegać na rozstrzygnięciach i podejmować na ich podstawie decyzje – bez obaw, że za rok, dwa, dwadzieścia, coś w rozstrzygnięciu może się zmienić.

Oczywiście – z prawem do dwóch instancji bywają w Polsce kłopoty: są sytuacje, w których prawo tego w ogóle nie przewiduje, czasami pozbawia go też zbieg okoliczności. Zadaniem instytucji państwa, w tym RPO, jest tropienie tych błędów i naprawianie ich – przez zmianę prawa albo stosowanie innych narzędzi naprawczych.

MNIEJ NIŻ DWIE INSTANCJE

Nie da się zaskarżyć decyzji sądu II instancji o zawieszenia postępowania karnego (takie postępowanie jest zaskarżalne tylko w sądzie I instancji, jednak okoliczności uniemożliwiające prowadzenie sprawy mogą się ujawnić także w II instancji. Przykładowo, ciężka choroba znacznie utrudniać będzie oskarżonemu osobistą obronę, więc w jego interesie leży, aby w czasie jej trwania postępowanie było zawieszone – jeśli sąd wniosku nie uwzględni, nie ma go jak zaskarżyć).

Nie podlega zażaleniu decyzja sądu o pozbawieniu kogoś statusu strony procesowej, choć Trybunał Konstytucyjny uznał to już w 2018 r. za łamanie Konstytucji. Była to reakcja na wniosek RPO prof. Ireny Lipowicz.

Nie było możliwości zaskarżenia decyzji o przeszukaniu prowadzonym przez policję, ABW, CBA, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu i Służbę Wywiadu Wojskowego, Żandarmerię Wojskową, czy Straż Graniczną. Teraz jest, choć niedoskonała. Natomiast nadal prawo nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia na zastosowanie przymusu bezpośredniego.

Nie można też zaskarżyć orzeczenia referendarza sądowego w postępowaniu egzekucyjnym. Czyli jeśli nasza skarga na czynności komornika trafiła do sędziego zawodowego, to liczy się to jako pierwsza instancja – a z tego wywodzi się prawo do drugiej. Referendarz sędzią nie jest, więc i jego decyzja nie jest

343 http://www.nsa.gov.pl/wydarzenia-wizyty-konferencje/doroczne-zgromadzenie-ogolne-sedziow-nsa-informacja-o-dzialalnosci-sadow-administracyjnych-w-2018-roku,news,24,661.php

pierwszą instancją. Sprawa tego przepisu cały czas toczy się przed Trybunałem Konstytucyjnym.

ZŁE STOSOWANIE PRAWA

Pan Wojciech nie mógł zaskarżyć wyroku dotyczącego złego parkowania, bo wyliczając termin, sąd pominął Boże Ciało (jeśli koniec siedmiodniowego terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, to czynność tę można wykonać następnego dnia). Sprawa dotarła aż do Sądu Najwyższego, który prawo do II instancji przywrócił, dzięki kasacji RPO.

ŚRODKI NADZWYCZAJNE

Po drugiej instancji sprawą można się zająć ponownie tylko w wyjątkowych okolicznościach. W przypadku spraw sądowych wchodzi w grę albo ujawnienie absolutnie kluczowych dowodów, albo dowiedzenie, że w sprawie źle zostało zastosowane prawo. To ostatnie to kasacja do Sądu Najwyższego (w sprawach karnych) lub skarga kasacyjna do SN lub NSA (odpowiednio w sprawach cywilnych lub administracyjnych).

Kasacja dotyczy właśnie tego szczególnego aspektu – nie może polegać na skrytykowaniu wysokości kary albo faktów, które ustalił uprzednio sąd. Kasacja musi wskazać rażące naruszenia (prawa materialnego lub procesowego), które miały wpływ na treść kwestionowanego prawomocnego wyroku sądu.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest jedyną – poza Prokuratorem Generalnym – instytucją, która o kasację może wnieść w przypadkach, gdy karą nie było więzienie. W każdym przypadku wniosek o kasację musi być poprzedzony szczegółową analizą akt. Co roku RPO dostaje około trzech tysięcy takich wniosków, jest w stanie złożyć sto kasacji. Mimo regularnego upominania się, nie dostaje pieniędzy na zatrudnienie większej liczby specjalistów, którzy mogliby takie wnioski rozpatrzeć. Więc można by zrobić więcej, niż się robi. Najbardziej smutnym wnioskiem z kasacji RPO jest jednak to, że za słabo wyciągamy z nich systemowe wnioski. Błędy wychwytywane na etapie kasacji nie wynikają bowiem tylko z ludzkiej ułomności, ale ze złego prawa i złego jego stosowania. A to można poprawić, zanim dojdzie do szkody (*patrz – omówienie art. 45 Konstytucji*).

SKARGA NADZWYCZAJNA

W 2018 r. weszły w życie nowe przepisy o skardze nadzwyczajnej. To prawo, które pozwala wzruszyć obecnie sprawy z ostatnich 20 lat (od 2021 r. możliwość wniesienia skargi będzie dotyczyć spraw z pięciu lat od ich zakończenia lub rozpatrzenia kasacji). Początkowo, w wersji przyjętej w 2017 r., prawem do składania wniosków o skargi nadzwyczajne do Sądu Najwyższego obdzielono wiele instytucji, w tym Prokuratorię Generalną, działającą w imieniu Skarbu Państwa. Ostatecznie jednak, w kolejnej nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym prawo do skarg nadzwyczajnych w sprawach za ostatnie 20 lat dostał tylko Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich (oczywiście na to

nowe zadanie RPO nie dostał dodatkowych pieniędzy, a dostał już ponad 6 tys. wniosków o wniesienie skargi).

Wzruszenie wyroku, który uchodzi od dawna za ostateczny, jest operacją bardzo trudną. W wielu przypadkach ludzie poukładali już sobie życie – odwrócenie tego mogłoby być dla nich katastrofą. Do tego skargi nadzwyczajne składa się do nowej izby SN – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, powołanej w całości przez nową, upolitycznioną KRS. Od samego początku było jasne, że decyzje tak uformowanego sądu mogą być podważane, a w uchwale z 23 stycznia 2020 r. połączone Izby: Cywilna, Karna oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych stwierdziły, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w ogóle sądem nie jest. W tej sytuacji kierowanie tam spraw, nawet wyjątkowo zaplątanych, jest ryzykowne: bo kolejne rozstrzygnięcie mogłoby być uznane za kilka lat za nieważne.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich idea wprowadzenia do systemu prawnego nadzwyczajnego środka zaskarżenia w obronie prawa (w szczególności w obronie praw lub wolności jednostki) co do zasady zasługuje na aprobatę, jednak tylko w tych sprawach, w których obowiązujący obecnie system prawny nie przewiduje już takiego nadzwyczajnego środka prowadzącego do uchylenia zaskarżonego prawomocnego orzeczenia.

KLINIKA „NIEWINNOŚĆ"

To powinny być sprawy, w których np. w ogóle nie przysługiwała droga skargi kasacyjnej, sprawy cywilne, bo przecież skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych jest skonstruowana jako dość wąska.

To powinny być też sprawy dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie praw i wolności obywatelskich, w przypadku których np. ze względu na jakieś błędy adwokatów ktoś nie mógł dokończyć drogi sądowej.

To powinny być również sprawy wskazane dzięki takim programom jak klinika „Niewinność" Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (chodzi o to, by wykorzystując różne możliwości prawne doprowadzać do uniewinnienia osób bądź wznowienia postępowania w sprawach, w przypadku których HFPC dostrzegła typowe błędy sądowe).

W pewnych sytuacjach skarga nadzwyczajna mogłaby pomóc i nie trzeba byłoby z niektórymi sprawami iść się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Ale przyjęta konstrukcja skargi nadzwyczajnej rodzi ryzyko z punktu widzenia stabilności systemu prawnego. Obejmuje, szczególnie w okresie przejściowym, aż 20 lat i jest narzędziem złudnym i w praktyce uwzględniana tylko

w przypadku wyjątkowych błędów, które nie musiałyby się zdarzyć, gdybyśmy solidnie i stale poprawiali działanie wymiaru sprawiedliwości.

RPO decydował się na wniesienie skargi nadzwyczajnej jedynie wówczas, kiedy nie ma żadnego innego sposobu na naprostowanie sytuacji. Np. jeśli jednej rodzinie sąd wydał dwa różne postępowania spadkowe (na ogół dzieje się tak w przypadku konfliktów w rodzinie o ziemię po rodzicach – kiedy okazuje się, że niegdyś przepisana „na córkę" ziemia nabrała wartości). Sądy nie podejrzewają, że ta sama rodzina może przyjść dwa razy po podział spadku. Takie orzeczenia są obecnie prawomocne i ludzie są właścicielami ziemi, nie będąc nimi jednocześnie. Z tym właśnie RPO mierzył się w pierwszej złożonej skardze nadzwyczajnej, którą Sąd Najwyższy w całości uwzględnił[344].

Inny przykład złożonej przez RPO skargi nadzwyczajnej dotyczy sytuacji, kiedy tuż przed zakończeniem procesu adopcji umiera biologiczny ojciec, obciążając wciąż formalnie swoje dziecko długiem. Jeśli sądy to przeoczą, przekonane, że dziecko ma już nowych rodziców, to nie da się tego odkręcić inaczej niż przez skargę (w tym przypadku nowi rodzice zostali przekonani w sądzie, że nie trzeba składać żadnego wniosku – a wobec tego nie mieli potem czego podważać[345]).

Skarga nadzwyczajna pozostaje objawem problemów wymiaru sprawiedliwości – a nie sposobem na nie.

Dyskusja o roli TSUE na II Kongresie Praw Obywatelskich w 2018 r. Uczestniczyli w nim prof. Marcin Matczak, Gerald Knaus – założyciel Europejskiej Inicjatywy Stabilności, dr Marek Prawda, dyrektor Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce; prof. Agnieszka Grzelak oraz dr hab. Maciej Taborowski, od 2019 r. zastępca RPO, który zajmuje się m.in. stosowaniem prawa unijnego przed polskimi sądami i przed sądami europejskimi w sprawach polskich obywateli oraz sprawami konsumenckimi.

Fot. Marcin Kluczek BRPO

344 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sad-najwyzszy-zbada-pierwsza-skarge-nadzwyczajna-rpo

345 https://www.rpo.gov.pl/pl/content/aby-adoptowane-dziecko-nie-dziedziczylo-dlugow-biologicznego-ojca-druga-skarga-nadzwyczajna-rpo

ART. 79

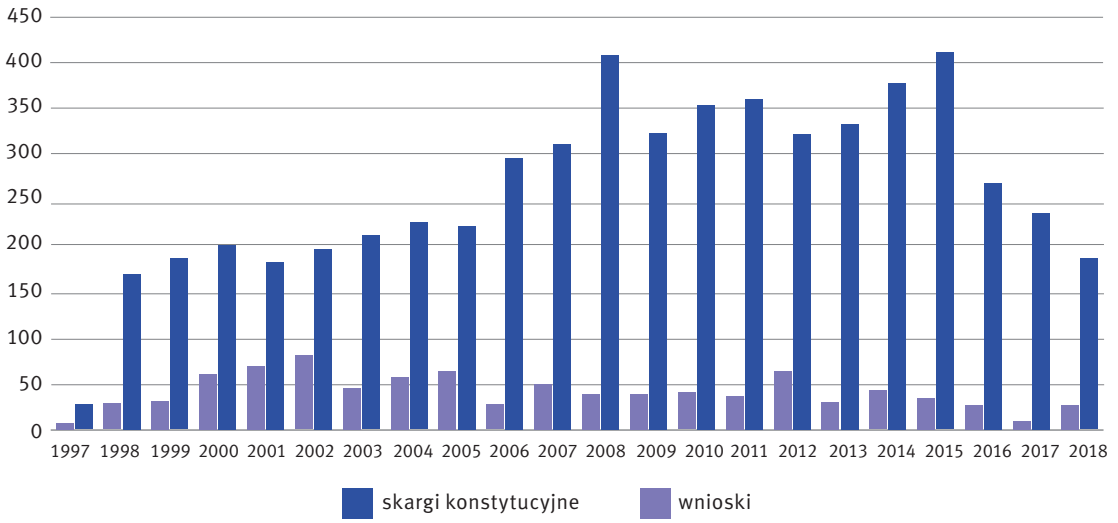
Prawo do skargi konstytucyjnej

1. 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.

2. Przepis ust. 1 nie dotyczy praw określonych w art. 56.

Skarga konstytucyjna pomyślana jest jako narzędzie obywatelskiej kontroli zgodności prawa z Konstytucją. Prawo do pytania Trybunału o zgodność ustaw z Konstytucją mają instytucje, w tym RPO.
Obywatel – tylko wtedy, jeśli przegra przed sądem sprawę i uzna, że powodem są przepisy (sąd zastosował je prawidłowo, ale one same nie są zgodne z Konstytucją), może złożyć skargę do TK. To właśnie jest skarga konstytucyjna.

AKTYWNOŚĆ TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO



Aktywność Trybunału Konstytucyjnego – na podstawie jego sprawozdania przedstawianego Sejmowi[346].

Kryzys Trybunału Konstytucyjnego sprawił, że prawo to słabiej działa – skarg konstytucyjnych jest mniej, mniej jest też rozstrzygnięć. Pojawił się też nowy problem: decyzje podejmują w Trybunale osoby, których status sędziowski jest wątpliwy (zajęły miejsce innych, prawidłowo wybranych, ale niezaprzysiężonych przez Prezydenta sędziów).

Problem ten trafił już do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, bowiem polska spółka Xero Flor uznała, że jej skargę konstytucyjną na prawo łowieckie Trybunał umorzył w wątpliwym składzie (chodziło o sędziego-dublera Mariusza Muszyńskiego). W skardze do ETPCz spółka zarzuca Polsce m.in. naruszenie art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który gwarantuje prawo do rzetelnego procesu sądowego. Do sprawy tej przystąpił RPO przedstawiając opinię przyjaciela sądu (*amicus curiae*). Jest zdania, że wadliwe powołanie sędziego rzeczywiście powoduje wątpliwości co do prawidłowości orzeczenia (argumenty te polski Rzecznik przedstawił także w sprawie islandzkiej, gdzie obywatel Islandii skarży się przed ETPCz

346 http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/09941CD8CC2E80F3C12584D5003A5CBC/%24File/98.pdf

na wyrok wydany przez sędziego wybranego niezgodnie z islandzkim prawem; to sprawa Ástráðsson przeciwko Islandii).

RPO wskazuje, że przestrzeganie co do joty procedury wyboru daje też sędziemu prawdziwą niezależność i pozwala mu orzekać niezawiśle. W polskim Trybunale Konstytucyjnym sędziowie dublerzy cały czas mogą się obawiać, że Prezydent przyjmie ślubowanie pierwotnie wybranych sędziów, nie mogą więc czuć się pewnie.

Chodzi również o to, w jaki sposób społeczeństwo postrzega tak wybranego sędziego i czy strony nie będą przez to kwestionować jego niezależności.

CZY TK JEST EUROPEJSKIM SĄDEM?

RPO systematycznie składał wnioski o wyłączanie ze składów orzekających osób, których wadliwe umocowanie może podważać legalność samych wyroków. W sumie takich wniosków było 16[347]. Rozpatrywali je... sami zainteresowani sędziowie-dublerzy, co jest sprzeczne z fundamentalną zasadą prawa, że nie wolno sądzić swojej własnej sprawy.

Efekt jest taki, że Trybunał przestał być postrzegany jako niezależny strażnik Konstytucji. Z powodu manipulacji w składach orzekających RPO zmuszony był wycofać swoje dobrze udokumentowane wątpliwości wobec konstytucyjności kilku ustaw[348].

RPO podkreślał, że wadliwość powołania trzech sędziów – na co skarżyła się spółka Xero Flor – jest tak poważna, że rodzi to wątpliwości co do wydawanych z ich udziałem wyroków. Wątpliwości te trzeba rozstrzygać w każdym przypadku osobno. Stąd znaczenie sprawy polskiej spółki przed ETPCz.

347 K 17/14, SK 8/14, K 2/15, K 10/15, K 36/15, SK 37/15, K 3/16, K 9/16, K 16/16, K 24/16, K 1/17, K 16/17, SK 4/17, SK 31/17, U 1/17, P 9/18.

348 Przepisy o policji K 9/16, o przymusie bezpośrednim K 7/16, o używaniu w sądzie dowodów zdobytych przez państwo nielegalnie K 27/16, o uprawnieniach prokuratora K 27/16, o kontroli operacyjnej K 24/16, zasady zwalczania terroryzmu K 35/16)

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.

Hej, Tata Maty, sprawdź ten styl tu,
myślisz, że RPO w rapy nie ma skillsów?
Mylisz się, ziomku, to oczywiste
Taco, Bonus i Łona są na mojej playliście.

Na ładne sweterki z królewskim logo
Reaguję alergią, reaguję trwogą.
Przed prowincją bardziej chylę kark.
Tam, gdzie nie na Vansy, a na bilet brak.

Bity, sample to nie mój trip.
Ale zrozumieć chcę, unikam strefy VIP.
I może nie jest ze sztuką zgodne to,
ale sprawdź, jak nawija Bodnar RPO.

Kamień jak Syzyf pcham wciąż i wciąż.
Unia nie może się wynieść jak eksmąż.
Konstytucja to dla mnie wersy modlitwy,
nie oddam jej na pastwę disssującej sitwy.

Adam Bodnar w #Hot16Challenge2. Akcja organizowana jest wraz z fundacją Siepomaga.pl dla pielęgniarek i szpitali, 9 maja 2020 r.

Artykuł 80 podsumowuje wszystkie prawa i wolności, mówi „sprawdzam". Stan przestrzegania 50 praw poprzedzających ten artykuł weryfikuje właśnie urząd Rzecznika Praw Obywatelskich.

Jego zadaniem jest kontrola tego, czy i jak państwo (władza) realizuje swoje obowiązki wobec każdego z nas. Jak to robi? RPO analizuje ustawy, rozporządzenia, ale nie poprzestaje na sprawdzaniu teorii prawa. Dzięki zgłoszeniom od ludzi, dzięki ich pismom, telefonom, a od 2015 r. także dzięki spotkaniom regionalnym wie, jak teoria przekłada się na praktykę.

W tej kadencji na stanowisko RPO wybrany został działacz społeczny i ekspert w zakresie praw człowieka. Jego kandydaturę wysunęła koalicja organizacji pozarządowych – a nie partie polityczne, jak bywało do tej pory. Adam Bodnar zaproponował inny model sprawowania funkcji Rzecznika. Nie tylko badanie prawa, ale szerokie otwarcie na współpracę z ludźmi. Szukanie ich perspektywy. Bo, jak mówił, z samych dokumentów wszystkiego nie da się wyczytać.

W 2015 r., kiedy kadencja się zaczynała, nikt nie przypuszczał, że tradycyjne możliwości działania RPO – jak wnioski do TK o sprawdzenie zgodności prawa z Konstytucją – zostaną znacząco utrudnione. RPO stracił też praktycznie dostęp do mediów rządowych (dawniej –publicznych).

INNY RZECZNIK, ZUPEŁNIE INNA KADENCJA

To, co miało być rozwinięciem misji Rzecznika, stało się jej esencją. Udało się osiągnąć niebywały efekt synergii. Razem udowodniliśmy, że nawet jeśli okoliczności – mówiąc delikatnie – nie sprzyjają, to ciągle można wiele zrobić.

Konstytucja czyni z Rzecznika Prawo Obywatelskich adwokata ludzi. Ma sprawdzać, jak prawo działa w praktyce, jak jest stosowane. Ma wykrywać

błędy i usterki, zanim skrzywdzą ludzi. Ma pokazywać, kiedy rzeczywistość odstaje od wyobrażeń prawodawcy. Ta praca polega zatem głównie na krytyce władz. Jak wskazywała już 30 lat temu pierwsza rzeczniczka praw obywatelskich **prof. Ewa Łętowska**:

Każdy RPO, jeśli chce dobrze wykonywać swe zadania,
musi przede wszystkim sprzeciwiać się władzy,
i to tak mocno i głośno, jak to tylko możliwe.

Siła tej instytucji nie polega na wydawaniu poleceń, nakazów czy zakazów. RPO nie ma też inicjatywy ustawodawczej – nie może napisać projektu ustawy i sprawić, by parlament się nim zajął. Może natomiast przedstawiać argumenty i podpowiadać rozwiązania. Łączyć wiedzę o prawie polskim, o zobowiązaniach europejskich wiążących Polskę na mocy konwencji z informacjami o tym, jak prawo działa w praktyce, gdzie są trudności w zastosowaniu go, a gdzie po prostu przyjęte rozwiązanie się nie sprawdza.

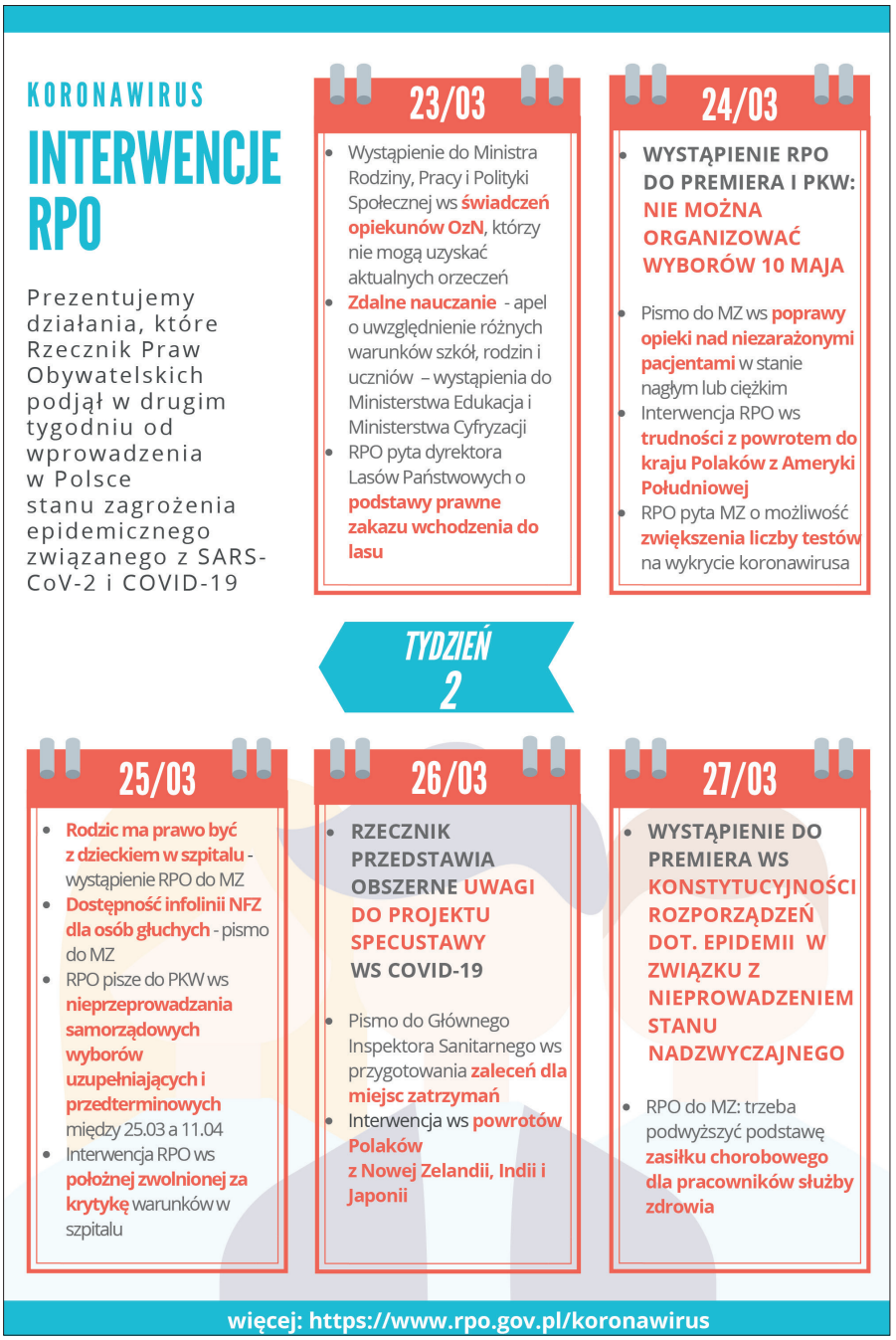
Nie wystąpi w imieniu obywatela do sądu, ale może przyłączyć się do jego sprawy. Może zwrócić uwagę instytucji na krzywdzące traktowanie obywatela, może poprosić ją o wyjaśnienia – a ta zobowiązana jest odpowiedzieć mu pisemnie. Bardzo często to wystarczy, by sprawa obywatela została skutecznie załatwiona.

Pod koniec kadencji RPO Adam Bodnar szacował, że nawet w niesprzyjających okolicznościach reprezentowana przez niego instytucja miała wpływ na 5-10% debaty publicznej[349]. Oznacza to, że niektóre krzywdzące ludzi przepisy nie zostały ostatecznie przyjęte i część błędów prawnych została naprawiona, zanim ich skutki stały się społecznie odczuwalne.

349 Adam Bodnar: *Daliśmy z siebie za mało. Rozleniwiło nas poczucie, że „przecież nikogo nie zamykają"*, „Gazeta Wyborcza" z 9 maja 2020 r. https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,25930590,adam-bodnar-dalismy-z-siebie-za-malo-rozleniwilo-nas.html

Grafiki, na których na początku pandemii pokazywaliśmy interwencje RPO o charakterze generalnym (a więc takie, które wskazują władzom problem nie jednej osoby, ale dużych grup obywateli) z pierwszych tygodni epidemii koronawirusa).

Grafiki, na których na początku pandemii pokazywaliśmy interwencje RPO o charakterze generalnym (a więc takie, które wskazują władzom problem nie jednej osoby, ale dużych grup obywateli) z pierwszych tygodni epidemii koronawirusa).

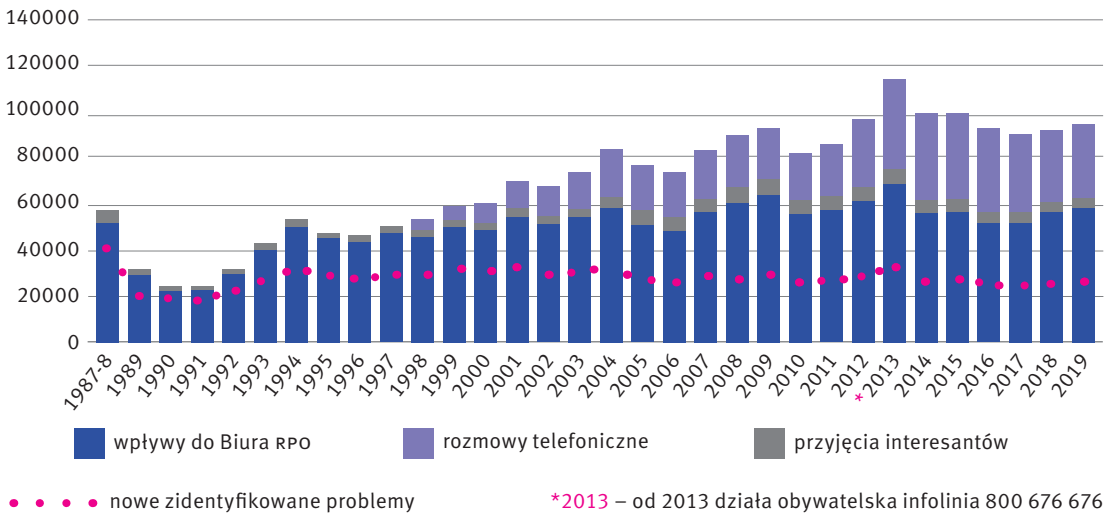


270 000 SKARG OBYWATELI (DO 30 MAJA 2020 R.)

Zgodnie z Konstytucją oraz ustawą do Rzecznika Praw Obywatelskich może się zgłosić każdy, kto uważa, że państwo naruszyło jego prawa, że jest nierówno traktowany przez innych, np. z powodu wieku lub płci. Może się zgłosić też osoba pozbawiona wolności, żeby poskarżyć się na poniżające traktowanie, na przykład w domu pomocy społecznej albo szpitalu psychiatrycznym. Może się zgłosić cudzoziemiec. Wystarczy złożyć pisemny wniosek lub zadzwonić na bezpłatną infolinię do RPO lub zgłosić sprawę osobiście w urzędzie.

Wniosek jest zawsze bezpłatny i nie wymaga szczególnej formy. Dość prosto go też sformułować, a w razie potrzeby pracownicy Biura Rzecznika pomogą.

WNIOSKI OBYWATELI DO RPO



Dane o zgłoszeniach do RPO pochodzą z „Informacji o działalności RPO i przestrzeganiu praw i wolności , które każdy RPO przedstawia co roku parlamentowi.

1400 WYSTĄPIEŃ GENERALNYCH

RPO działa na wniosek, ale ma też prawo podejmować czynności z urzędu, np. na podstawie informacji z mediów. Podejmuje je również w związku z przeprowadzanymi prewencyjnymi wizytacjami w zakładach karnych, szpitalach psychiatrycznych, jednostkach wojskowych, itp. Jeśli okazuje się, że problem jest powszechny bądź powtarzalny, RPO może skierować do władz wystąpienia problemowe wskazujące na braki w prawie, jego wadę lub niewłaściwe stosowanie.

260 KASACJI W SPRAWACH KARNYCH DO SĄDU NAJWYŻSZEGO

180 POSTĘPOWAŃ PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Bardzo ważną kompetencją RPO jest prawo kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego: Rzecznik ma prawo wnieść o sprawdzenie, czy dany przepis nie łamie Konstytucji. Jednak z uwagi na wątpliwości, co do statusu części osób powołanych obecnie do składu TK, w tej kadencji RPO wykorzystywał tę możliwość rzadziej.

RPO może też zadawać pytania Sądowi Najwyższemu o to, jak poprawnie interpretować prawo. Może wnosić kasacje i skargi kasacyjne do SN od prawomocnych orzeczeń sądów niższych instancji, jeśli uzna, że te nie dochowały odpowiedniej procedury w procesie naruszając tym prawa człowieka, którego sprawa dotyczyła. Ponadto Rzecznik ma prawo wnosić: skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego, skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych, a także przystępować do spraw przed sądami powszechnymi i administracyjnymi.

Na podstawie tych wszystkich uprawnień widać, że ustawodawca tworząc urząd RPO chciał powołać do życia instytucję, z którą władza będzie współdziałać na partnerskich warunkach dla dobra obywateli. Rzecznik VII kadencji napotkał jednak wiele utrudnień w realizacji swego mandatu. W sumie

Pracownicy Biura RPO i wolontariusze Kongresu Praw Obywatelskich, wspólne zdjęcie zrobione w grudniu 2019 r.

najmniejszym – choć bardzo dotkliwym – było stałe zmniejszanie budżetu. RPO nie był już traktowany jak uważny recenzent – ale jako wróg. Mimo alertów, że przepisy działają na niekorzyść obywatela, że nowe ustawy naprawiając jedno, naruszają inne prawo człowieka, władza wielokrotnie nie korzystała z pracy RPO i nie uwzględniała jego ustaleń.

TYLKO 45 SPRAW PRZED TK (W VI KADENCJI RPO BYŁO ICH 92)

Najbardziej dramatyczną zmianą było jednak podporządkowanie rządzącym Trybunału Konstytucyjnego. Obecny Trybunał – jak Czytelnik miał się okazję przekonać – nie powstrzymuje rządzących przed naruszaniem praw obywateli. Rzecznik musiał wybrać inną niż poprzednicy ścieżkę. Zwrócił się do ludzi, do ich wiedzy i doświadczeń. Adam Bodnar rozpoczął w 2015 r. program spotkań regionalnych.

165 MIEJSCOWOŚCI ODWIEDZONYCH W CZASIE SPOTKAŃ REGIONALNYCH

Co miesiąc wraz z zespołem RPO jeździł do innego województwa i tam w kilku miastach organizował spotkania, na które każdy mógł przyjść i opowiedzieć, jakimi problemami dotyczącymi funkcjonowania państwa, samorządu, sądów powinien zająć się Rzecznik. To unikatowy projekt, w którym wysoki urzędnik państwowy regularnie jeździł do oddalonych niekiedy setki kilometrów miejscowości, by poznać problemy, spróbować coś zaradzić. Nie tylko

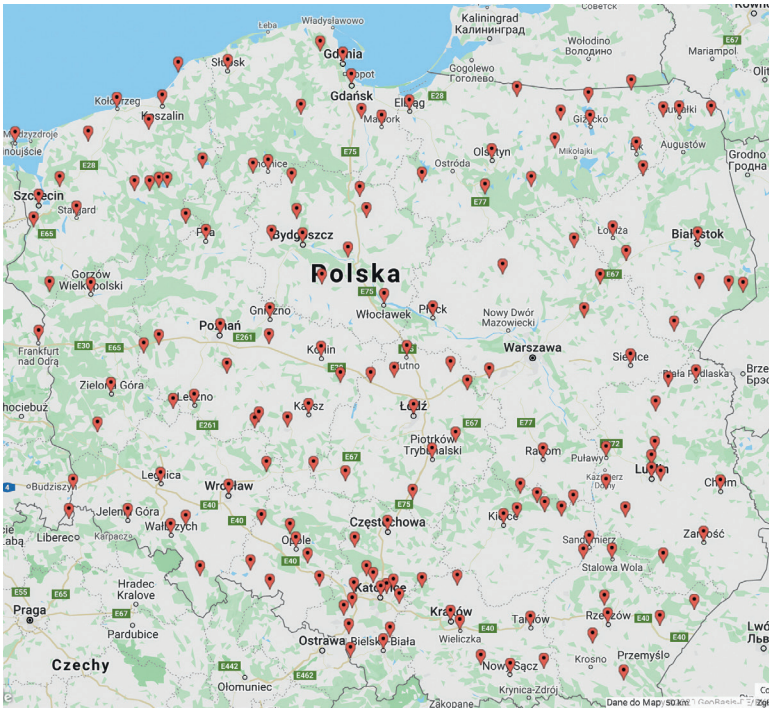
wysłuchać mieszkańców, ale także czerpać z ich doświadczenia, poznać, jak realnie funkcjonują ustanawiane „w stolicy" prawa. Spotkania pokazywały, że każdy człowiek jest ważny, że każdy może coś zmienić, że mamy wpływ, choćby minimalny, na to, jak wygląda „nasze podwórko".

To spotkania regionalne pokazały skalę wykluczenia transportowego, nowe oblicze zatrucia środowiska, niewydolność sądów rodzinnych, problemy osób z niepełnosprawnościami.

To spotkania pokazały też, że obywatele nie mogą w pełni korzystać z prawa, wspierać się nim, nawet gdy ono ich chroni, jeśli tego prawa nie znają, bądź nie rozumieją. A państwo wciąż robi niewiele, by przybliżyć się do obywateli. Wciąż pisze niezrozumiale, wciąż wprowadza kolejne zmiany przepisów tak, że trudno połapać się niekiedy samym urzędnikom.

Plakaty zapowiadające spotkania regionalne RPO w czerwcu 2019 r. W przygotowaniu szablonu pomogli nam w czynie społecznym specjaliści z agencji BLINK

Miejsca spotkań regionalnych RPO 2015-19.



WWW.RPO.GOV.PL
2016 R. – 3000 WIZYT DZIENNIE
2020 R. – 12 000 WIZYT

W kontakcie z obywatelem konieczna była zmiana języka. On jest podstawą szerokiej debaty publicznej, w której można wspólnie wypracowywać pomysły i rozwiązania. RPO zmienił więc język komunikatów, zakładając, że prawniczy wywód musi być poprzedzony zrozumiałym dla nie-prawników tekstem. Gruntownie przebudował serwis RPO.gov.pl – porządkując istniejące zasoby pod kątem spraw ważnych dla obywateli. (użyteczność tego serwisu gwałtownie wzrosła, co potwierdzają statystyki[350]). RPO zmienił też konstrukcję dorocznego sprawozdania Rzecznika: od 2018 r. przedstawiał podejmowane przez siebie sprawy nie w podziale na gałęzie prawa, ale w układzie konstytucyjnym, po to, by pokazać, jak wygląda realizacja Konstytucji – ale także, by pokazać, że prawa i wolności w niej spisane to sprawy zwykłych ludzi.

To sprawozdanie zgodnie z ustawą RPO przedstawia co roku Sejmowi. Ruszył z nim także do środowisk, które nie zawsze są chętne do udziału w urzędowych debatach. Wzorem Janusza Kochanowskiego, rzecznika praw obywatelskich z lat 2006-2010, brał udział w wielu festiwalach, by tam rozmawiać o najważniejszych prawach obywatelskich. Prowadziliśmy debaty na Woodstocku (później Pol'and'Rock), Openerze, Miedziance, Slot Art czy na Festiwalu Języka Polskiego w Szczebrzeszynie.

350 Na początku kadencji serwis miał dwa-trzy tysiące gości dziennie, w 2020 r. – kilkanaście tysięcy, a w szczycie pandemii – nawet 50 tys. dziennie.

RPO – niezapraszany już do mediów państwowych i niezbyt ciągle atrakcyjny dla mediów komercyjnych – szedł tam, gdzie ludzie chcieli go słuchać. Przyjmował zaproszenia od mediów lokalnych, organizacji pozarządowych. Tłumaczył, dlaczego prawo, nawet abstrakcyjne i niezrozumiałe, jest potrzebne jak powietrze, dlaczego ważna jest Konstytucja. Jako pierwszy konstytucyjny urzędnik podjął wyzwanie w *#Hot16Challenge2*, akcji charytatywnej na rzecz szpitali, której uczestnicy wyrażali w rapie to, co dla nich ważne.

RPO przedstawia informację o stanie przestrzegania praw obywatelskich, lipiec 2018 r.

Posłowie większości rządzącej (miejsca po lewej) wyszli z sali.

Spotkanie z RPO na Pol'and'Rock Festival w Kostrzyniu nad Odrą, 2018 r.

220 SPRAW OBYWATELI PRZED SĄDAMI POWSZECHNYMI

Rzecznik zauważył również, że wobec słabnącego wpływu ludzi na rozwiązania generalne (upadek konsultacji i debaty parlamentarnej) ważne dla obywateli może być wsparcie ich działań sądowych. RPO stworzył w Biurze Program Strategicznych Postępowań Sądowych, którego koordynowanie powierzył mec. Zuzannie Rudzińskiej-Bluszcz, prawniczce o zacięciu społecznym. Celem tego było wyłowienie ważnych z perspektywy praw człowieka spraw sądowych. Tych, które mogą dostarczyć argumentów innym, a do których RPO mógł przystąpić i zawalczyć o sprawę obywatela. Ich opisy dostępne są w serwisie RPO.GOV.PL[351].

11 KOMISJI EKSPERTÓW

RPO korzystał ze wsparcia ekspertów. W 2015 r. uznając, że jednymi z ważnych tematów w najbliższym czasie będą prawa kobiet oraz licznych grup defaworyzowanych takich jak więźniowie, osoby zatrzymane, zaprosił do pracy specjalistkę od równego traktowania i praw kobiet – dr Sylwię Spurek oraz walczącego o prawa osób wykluczonych i chorujących psychicznie płk. Krzysztofa Olkowicza. Kiedy w kolejnych latach ważnym obszarem stała się współpraca międzynarodowa, szczególnie w zakresie sądownictwa międzynarodowego, Rzecznika wsparli nowi zastępcy dr Hanna Machińska oraz dr hab. Maciej Taborowski.

Norweska nagroda im. Rafto za rok 2018 została przyznana Adamowi Bodnarowi oraz kierowanemu przez niego Biuru Rzecznika Praw Obywatelskich za zajęcie zdecydowanego stanowiska w obliczu obecnej sytuacji politycznej w Polsce.

Nagrodę wraz z RPO odebrała Kamilla Dołowska (druga z lewej), dyrektorka Zespołu Prawa Cywilnego w Biurze RPO. Eksperci tego zespołu odpowiadają m.in. za sprawy własności, problemów z ziemią, mieszkań, praw lokatorów, reprywatyzacji, bezdomności, dzieci i prawa rodzinnego.

Bergen, 4 listopada 2018 r.

Fot. Ingvild Festervoll Mellien/Rafto Foundation

351 https://www.rpo.gov.pl/content/postepowania-strategiczne-rpo

RPO VII kadencji rozbudował także sieć komisji ekspertów działających w Biurze RPO. W tej kadencji powołaliśmy Komisje: Przeciwdziałania Bezdomności, Zdrowia, Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, Ochrony Zdrowia Psychicznego, ds. Osób Głuchych, przestrzegania praw obywatelskich w działaniach służb specjalnych, Zespół ds. Alimentów oraz Forum Konsumenckie. Pracujący w nich społecznie specjaliści z różnych dziedzin wskazywali problemy, szukali rozwiązań, wspierali RPO w wypracowywaniu koncepcji poprawy prawa. RPO poszerzał też współpracę międzyinstytucjonalną – z NIK, GIODO/UODO, Rzecznikiem Praw Dziecka, Konsumentów, Finansowym, Przedsiębiorców.

Eksperci zasiadają też w radach społecznych. Poza radą działającą w Warszawie od 2010 r. powstały w tej kadencji jeszcze trzy, przy każdym pozawarszawskim pełnomocnictwie RPO: w Gdańsku, Katowicach i Wrocławiu. Gromadzą ludzi, którzy mogą doradzić w sprawach lokalnych, potrafią wskazać na ważne, a nieoczywiste problemy, zmobilizować aktywność społeczną do działania.

Spotkania i wspólne działania – a także konferencje i kongresy – łączyły ludzi o różnym doświadczeniu: wysokiej klasy ekspertów i działaczy lokalnych, którzy znają dany problem z praktyki. Dzięki tej zmianie możliwe były działania edukacyjne – w szkołach, na festiwalach, na warsztatach dla osób głuchych, na spotkaniach informacyjnych dla „frankowiczów".

1500 × 3
UCZESTNIKÓW KONGRESÓW PRAW OBYWATELSKICH

Ogromnym dorobkiem tej kadencji są trzy Kongresy Praw Obywatelskich: spotkania praktyków i teoretyków z różnych dziedzin, zaangażowanych aktywistów i po prostu ciekawych obywateli. Uczestnicy tych kongresów: w 2017, 2018 i 2019 r. dyskutowali o konkretnych problemach, wypracowywali postulaty. Wiele z nich przedstawiłyśmy w tej książce.

Siłą tych postulatów jest nie tylko to, że zostały dzięki Kongresom i RPO spisane, ale także to, że są owocem współpracy, że są w Polsce ludzie, którzy wiedzą, jak je realizować.

Dorobek tej kadencji jest dorobkiem obywateli. To nie tylko pokazanie, że można działać oddolnie, a łączenie potencjałów się opłaca, ale też wskazanie – na podstawie sygnałów od ludzi – co dziś jest ważne i czym powinniśmy się zająć.

BIURO RPO

250 SPECJALISTÓW BIURA

Działania RPO Adama Bodnara wspierało do końca kadencji troje zastępców: Stanisław Trociuk, dr Hanna Machińska i dr hab. Maciej Taborowski, a także dyrektorka generalna Biura RPO Katarzyna Jakimowicz i 16 jednostek organizacyjnych.

Zespół Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego (dyr. Mirosław Wróblewski):	art. 30, 31, 34, 36, 37, 38, 39, 45, 47, 48, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 70, 71, 73, 77, 79 Konstytucji
Zespół Prawa Karnego (dyr. Marek Łukaszuk):	art. 31, 38, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 50, 55, 77, 78 Konstytucji
Zespół Prawa Cywilnego (dyr. Kamilla Dołowska)	ar. 48, 64, 45, 72, 74, 75, 77, 79 Konstytucji
Zespół Prawa Administracyjnego i Gospodarczego (dyr. Piotr Mierzejewski)	art. 52, 68, 74, 76, 77, 217 Konstytucji
Zespół Prawa Pracy i Zabezpieczeń Społecznych (dyr. Lesław Nawacki)	art. 30, 58, 60, 65, 66, 67, 69 Konstytucji
Zespół Wstępnej Oceny Wniosków (dyr. Wioletta Lewicka-Szostak)	art. 80 Konstytucji
Zespół Krajowy Mechanizm Prewencji (dyr. Przemysław Kazimirski)	art. 40 i 41 Konstytucji
Zespół ds. Wykonywania Kar (dyr. Ewa Dawidziuk):	art. 31, 40, 41 Konstytucji
Zespół ds. Równego Traktowania (dyr. Anna Błaszczak-Banasiak)	art. 30, 32, 33, 34, 35, 37, 47, 48, 53, 56, 57, 69, 72 Konstytucji
Zespół Kontaktów z Mediami i Komunikacji Społecznej (dyr. Stanisław Ćwik)	art. 30 i art. 80 Konstytucji
Centrum Projektów Społecznych (dyr. Barbara Imiołczyk)	art. 30, 32, 33, 52, 67, 68, 69, 71 i 80 Konstytucji

A także:

- Wydział ds. Współpracy Międzynarodowej – Barbara Kurach
- Wydział ds. Żołnierzy i Funkcjonariuszy – Tomasz Oklejak
- Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu – pełnomocniczka terenowa Katarzyna Sobańska-Laskowska
- Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach – pełnomocniczka terenowa dr. hab. Aleksandra Wentkowska
- Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku – pełnomocnik terenowy Krzysztof Szerkus
- główna koordynatorka ds. współpracy z biurami pełnomocników terenowych i punktami przyjęć interesantów – Aleksandra Czubińska-Durka

- główny koordynator ds. ochrony zdrowia psychicznego – Krzysztof Olkowicz
- główna koordynatorka ds. strategicznych postępowań sądowych – Zuzanna Rudzińska-Bluszcz
- główny koordynator ds. społecznych – Andrzej Stefański.

To ci ludzie i podlegli im pracownicy, każdego dnia starają się, by każdy obywatel mógł realizować swoje prawo zapisane w artykule 80 Konstytucji.

Dyr. Katarzyna Sobańska-Laskowska z Wrocławia i informatycy Biura: Miłosz Popławski, Adam Ziękiewicz i Jakub Witecki, II Kongres Praw Obywatelskich, grudzień 2018 r. Fot. Marcin Kluczek/BRPO

Dzięki informatykom Biuro było w stanie płynnie przejść na pracę zdalną w czasie pandemii. Zapewnili nam zdalny bezpieczny dostęp do wszystkich zasobów i ułatwili pracę zespołową. Biuro było więc w stanie zareagować na ogromny wzrost skarg od obywateli, błyskawicznie przedstawiając stanowiska prawne.

Ja się nie poddaję. Nie wolno się poddawać

Tomasz Piesiecki z Białegostoku

Tomasz Piesiecki w 1992 r. został potrącony przez samochód. Miał wtedy trzy lata – od tego czasu porusza się na wózku. Sprawca wypadku nie miał OC, więc odszkodowanie i zadośćuczynienie wypłacił państwowy Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny. Wypłacił maksymalną kwotę, jaka była możliwa w 1992 r. – 720 tys. zł (kwota po denominacji). Na całe dalsze życie, na rehabilitację, na dostosowanie domu do potrzeb dziecka rosnącego na wózku.

Starczyło na 20 lat. I wtedy okazało się, że więcej państwo polskie nie musi. Bo takie są przepisy.

Pan Piesiecki przyszedł na spotkanie regionalne z Adamem Bodnarem 29 stycznia 2016 r. w Białymstoku po tym, jak przegrał sprawy przed sądami. RPO złożył w jego sprawie skuteczną skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego. Sprawa wróciła do sądu I instancji, który w 2019 r. w imieniu Rzeczypospolitej przyznał panu Piesieckiemu rentę, która ma mu wynagrodzić dodatkowe koszty, jakie ponosi, by móc w miarę normalnie funkcjonować. A Sejm przyjął ustawę dającą osobom w podobnej sytuacji prawo do renty. „Ustawa Tomasza Piesieckiego" weszła w życie 28 września 2019 r.

Pan Piesiecki pilnował prac legislacyjnych osobiście, korzystając ze swoich praw obywatelskich.

Sędzia powiedziała: „Ja bym je panu pieniądze zasądziła. Ale nie mogę. Chyba że pan zmieni prawo”. Tak to zapamiętałem. „Zmienić prawo”.

Tomasz Piesiecki: – Jak to się udało, że nasz projekt zamienił się w prawo?[352].

Pierwsza zasada – traktować partnera z godnością – i zachowywać swoją godność. Nigdy nie zachowywałem się jak petent – nie prosiłem, tylko proponowałem, konsultowałem.

Zasada druga – nie wolno się poddawać. Z ustawą jest tak jak z każdą inną sprawą – jeśli szef obieca pani podwyżkę, ale za dwa miesiące, to nie można po prostu czekać. Trzeba się dopytywać, sprawdzać.

Trzecia zasada – rozmawiać ze wszystkimi, niezależnie od ich poglądów politycznych. Sam mam bardzo jasno sprecyzowane poglądy na politykę, ale rozmawiałem w tej sprawie z panem posłem Szewczakiem. i z senatorem Libickim, i z posłem Kukizem.

Jak pani wie, prace na komisji w Sejmie zajmują cały dzień. A miejsce, gdzie można coś zjeść, jest jedno – restauracja sejmowa. Tam jest dosyć ciasno. Więc albo się ktoś przysiądzie, albo ja się przysiadałem. I rozmawiałem.

Pisałem też pisma – do posłów, do Ministerstwa Finansów. Moją rolą było też, żeby pan prezydent Duda wiedział, co to za sprawa, i żeby pan premier Morawiecki wiedział. Żeby kojarzyli.

– Jak się dostałem do Premiera?

– To nie takie proste. Do pani premier Szydło dostać mi się nie udało, dopiero w Sejmie z pomocą pani poseł Pawłowicz miałem okazję z nią rozmawiać. Wiedziałem, że do premiera Morawieckiego też się tak łatwo nie uda. Pisałem więc do jego ojca, śp. pana Kornela Morawieckiego, bo był posłem. A on przekazywał te pisma do premiera, o czym przekonałem się później. I premier wiedział.

Wie pani, tego dnia, 17 lipca 2019 r., byłem w Sejmie w nocy [*tego dnia było trzecie czytanie projektu ustawy ratunkowej dla osób, którym wyczerpały się sumy gwarancyjne. Ważyły się losy projektu – red.*]. Niewielu posłów już było na sali, ale widziałem, że będzie premier. Pomyślałem, że o tej porze w Sejmie nie ma mediów, więc premier będzie mógł bez obaw rozmawiać. Bo takim ruchem z mediami wszystko można spalić. Jeden zły krok i koniec.

Udało mi się. Podjechałem na wózku. Premier się zatrzymał. Podałem imię i nazwisko. Premier na to: – Ach to pan. To pan z moim ojcem też rozmawiał, prawda?

Tak że premier wiedział, o co chodzi. Skojarzył. Powiedział: „będzie załatwione”.

To było w czwartek nad ranem, a w piątek było głosowanie. 415 głosów było za.

Oczywiście to nie jest tak, że premier za tym stał osobiście. Przecież ważne osoby nie mogą nad każdym szczegółem panować.

Ale premier był dla tej sprawy jakby taką polisą ubezpieczeniową.

A z panem prezydentem spotkałem się dużo wcześniej, w Siemiatyczach. Wszyscy mi mówili: „Tomek, to bez szans jest”. Ale ja nie odpuszczam.

Jak prezydent wchodzi, to się ze wszystkimi wita, ludzie selfies sobie robią, bo to

352 Rozmowa z p. Tomaszem Piesieckim, 2 września 2019 r., autoryzacja – 29 marca 2020 r.

Tomasz Piesiecki na spotkaniu regionalnym
z RPO w Białymstoku, styczeń 2016 r.

jednak wielka rzecz jest porozmawiać z prezydentem. I jak się witał ze mną, to przytrzymałem mu rękę i powiedziałem: „Muszę z Panem porozmawiać, Panie Prezydencie". Ale nie w stylu „niech mi Pan pomoże", tylko „ja się tym sam zajmuję, proszę o wsparcie".

Bo jak się ważne osoby prosi i błaga o pomoc, to ważni ludzie bardziej czują władzę nad nami. A jak się wciąga w działanie, to to jest skuteczne.

I ludzie z ochrony poprowadzili mnie na zaplecze. Opowiedziałem dokładnie, prezydent słuchał. Powiedział, że złoży petycję, i że mam teraz stały wstęp do Kancelarii. Rzeczywiście, od tej pory na wszystkie wydarzenia w Kancelarii jestem zapraszany, a Prezydent żywo interesował się postępami prac.

– Jak to się udało?

– Jak mówiłem, trzeba rozmawiać. Każdą rozmowę prowadziłem tak, jakby była najważniejsza, ale wcale mogła nie być.

Tak naprawdę chodziło o to moje przekonanie, że naprawdę zrobiłem wszystko, co mogłem. Wtedy daje się robić następny krok.

Bo tu przecież o ludzi chodzi.

Choć jak teraz myślę o tej sprawie, to wydaje mi się, że najważniejsze były rozmowy o pieniądzach. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny cały czas mówił, że ich nie ma. Zorientowałem się, że nie trzeba rozmawiać z Funduszem, bo on ma tylko to, co mu wpłacą ubezpieczyciele, więc ważni są ubezpieczyciele. I większą uwagę poświęciłem rozmowom z Polską Izbą Ubezpieczeń. W końcu pan prezes mówi: „Jeśli to nie jest dużo osób, to projekt poprzemy".

Ale wszyscy mi mówią: „Tomek, co to jest »dużo«"? Wstawią jakiś warunek i nic z tego nie będzie".

Dociskałem więc, a prezes mówi: „Proszę pana, jak obiecałem, to obiecałem". To już mi było lżej. Pewnie, że ta ustawa wszystkich nie obejmuje, tylko jakieś 97%. Ale jakbym się dalej stawiał, to ci ludzie nie mieliby nic – bo oni już stracili prawa do renty.

Tomasz Piesiecki opowiada o stanie prac w parlamencie nad ustawą o rentach, Białystok, kwiecień 2019 r.

– To jednak jest Pan realistą, a nie maksymalistą?

– Nie jestem hazardzistą. Ale gdyby mi powiedzieli, że załatwimy sprawę 20%, a reszcie nie – to bym im powiedział, żeby ze mną nie żartowali.

W takich skomplikowanych sprawach zawsze brakuje żywego przykładu, człowieka, jego historii – jest tylko przepis, dosyć trudny, i tabelki z liczbami.

Ja byłem takim przykładem. Rozumiałem, co znaczą przepisy, ale rozumiałem też, co to znaczy w życiu. Nie będę źle mówił na moje państwo. Instytucje mają wiele trudnych spraw, mogą przegapić moją. Ja mam w życiu tę jedną sprawę.

Na studiach też tak było, że w zabytkowym budynku uczelni nie było windy. I koledzy mnie na piętro wnosili. A dziekan tłumaczył się, że już próbował załatwić, ale uczelnia się nie zgodziła. Spytałem go więc, czy miał wtedy studenta na wózku. On na to, że nie, ale wiedział, że winda musi być. To ja mu mówię: Teraz pan ma mnie i ja to załatwię.

I teraz jest tam winda – nie dla mnie, ale dla innych.

– Jak się zaangażowałem w sprawę sum gwarancyjnych?

– Cztery lata temu, w 2016 r. sędzia w Białymstoku wydając wyrok powiedziała: „Ja wiem, że panu te pieniądze są potrzebne i ja bym je panu zasądziła. Ale takie jest prawo. Nie mogę. Chyba że pan zmieni prawo".

Tak to zapamiętałem. „Zmienić prawo".

Tylko ja wtedy nawet ze skargą kasacyjną miałem problem. Miałem prawnika z urzędu, on chorował, a na koniec powiedział, że nie wie, jak to napisać. A do upływu terminu został jeden dzień. Kto pani napisze skargę do Sądu Najwyższego w jeden dzień?

Ale ja naprawdę nie odpuszczam. Opowiedziałem o tym na spotkaniu z RPO Bodnarem, a rzecznik na to, że może sprawę podjąć, bo jemu terminy się inaczej liczą. On ma jeszcze czas.

I wtedy powiedziałem: Bo ja nie jestem sam. Są też inni.

Tak po prostu mam.

Rzecznik na to: To napiszemy petycję do Senatu o zmianę prawa. A ja, też odruchowo: – Chcę w tym brać udział.

Tak się zaczęło.

Jak byliście z Rzecznikiem na spotkaniu w Białymstoku drugi raz, wiosną w 2019 r., powiedziałem, że nasz projekt utknął w podkomisji sejmowej, że czasu jest mało, i że zaraz się skończy kadencja. I że już nie mam sił – jeśli się w tej kadencji nie uda tego załatwić, to ja nie dam więcej rady.

Ale to nie była prawda. Powiedziałem tak, bo na tym spotkaniu byli ludzie, którzy mają bardzo ciężko chore dziecko. Chciałem, żeby wiedzieli, że wiem, jak to jest nie mieć nadziei. Ale też sobie myślę, że Droga Krzyżowa by inaczej wyglądała, gdyby się Pan Jezus położył i powiedział: „To już mnie sami zanieście na Golgotę". Jak się upadnie, to trzeba wstać. Ja bym nie odpuścił i w przyszłej kadencji.

Pamiętam z dzieciństwa taką scenę ze szpitala: próbuję sobie zawiązać buty. A to jest ciężko, kiedy jeszcze te nogi nie reagują, nie czuje się stopy czy palców, które mogą być podwinięte i trudno sobie z butem poradzić. Jakaś kobieta krzyczy na moją mamę: co z pani za matka, żeby takiemu dziecku butów nie zawiązać. A mama mówi: Ja wiecznie żyć nie będę. Czego się teraz nauczy, to będzie miał.

Nauczyłem się nie odpuszczać.

Więc to tak wygląda.

Ale jak już rozmawiamy tyle czasu, to proszę mi powiedzieć, kiedy się kończy kadencja Rzecznikowi

– We wrześniu 2020 r.

– A czy jak się skończy kadencja, to podjęte sprawy przepadają?

– Nie, co zaczęte młócimy do końca.

– Bo ja się muszę umówić z Panem Rzecznikiem. Trzeba się zająć emeryturami EWK [*opiekun osoby z niepełnosprawnością nie dostaje świadczenia pielęgnacyjnego, jeśli ma prawo do emerytury – nawet groszowej; chodzi o to, by przyznać im świadczenie, które uzupełniałoby tę emeryturę do poziomu świadczenia pielęgnacyjnego*]. Wiem, że była petycja do Senatu i że sprawa na koniec upadła w 2019 r. Nie rozumiem tego. Muszę sprawdzić, czego tam zabrakło. I jak już będzie nowy Sejm, to się od razu tę petycję wrzuci.

Ja to zrobię. Tylko potrzebuję kogoś od Rzecznika. Kogoś, to będzie w stanie w odpowiednim momencie to jedno zdanie prawnicze dorzucić. Żeby nie utknęło.

Ja tego tak nie zostawię

Cezary Walendzik,
naczelnik wydziału przyjęć interesantów
Biura RPO

Wydział przyjęć interesantów to liniowa jednostka Biura. To oni przyjmują ludzi w Biurze w Warszawie, jeżdżą na dyżury w innych miastach, dyżurują przy telefonie – bezpłatnej infolinii RPO 800 676 676. Są częścią Zespołu Wstępnej Oceny Wniosków – grupy prawników, którzy czytają wszystkie pisma i decydują, jak je załatwić i jakiemu zespołowi eksperckiemu w Biurze przekazać do zbadania. Bardzo dużą część spraw załatwiają sami – interweniują, radzą, informują.

Cezary Walendzik prowadził sprawę Tomasza Piesieckiego: był na spotkaniu regionalnym w Białymstoku w 2016 r., pojechał do sądu po dokumenty, napisał skargę kasacyjną do SN, przygotował też petycję do komisji senackiej (to jedyna forma, w jakiej RPO może przedstawiać propozycje zmian prawa), reprezentował RPO w parlamencie i doprowadził do korzystnego dla Tomasza Piesieckiego wyroku podczas ponownego postępowania sądowego nakazanego przez Sąd Najwyższy. Teraz napisał apelację na rzecz Tomasza Piesieckiego (Fundusz Gwarancyjny apelacji nie zgłosił, więc może być tylko lepiej).

Posypało się, kiedy byłem w przejściu podziemnym. Gdyby nie pan Piesiecki, połapałbym się za późno.

Cezary Walendzik[353]: – To jest skomplikowana sprawa, nawet dla prawnika. Ale też jedyna w swoim rodzaju – w której problem prawny i ludzki łączą się tak mocno. Ale z ludzkiego, nieprawniczego punktu widzenia, już na pierwszy rzut oka było widać, że coś jest nie tak: chłopak na wózku nie ma środków do życia, choć z powodu wypadku ma zwiększone potrzeby. Ale nie wiedzieliśmy, czy te wątpliwości wystarczą, by to wygrać.

Rzecz w tym, że na pewnym poziomie ogólności łatwo uznać, że tu nic nie da się zrobić: przepisy są takie, argumenty takie – i nie ma wątpliwości. Zajęło to nam dwa miesiące – czytaliśmy akta, sprawdzaliśmy po kolei, jak zapadały decyzje, kiedy pan Piesiecki składał wnioski i jakie. Konsultowałem się z kolegami, tropiłem każdą możliwość. I – choć sądy dwóch instancji i liczni prawnicy, do których pan Piesiecki chodził, uznali, że sprawa jest oczywista i nie do ruszenia, to się okazało, że ona nie jest oczywista.

W sumie na tym polega frajda naszej pracy – że to trzeba wymyślić, nie da się zastosować gotowych elementów. Że my to umiemy – a nie każdy.

Mój pomysł polegał na jasnym pokazaniu, że przy zadośćuczynieniu w takiej sprawie nie liczy się tylko to, czy wypłacono wszystko, co było ustalone, ale czy zadośćuczyniono samemu celowi świadczenia: że osobie okaleczonej w wyniku wypadku zrekompensuje się dodatkowe koszty, które do końca życia będzie musiała ponosić.

Ale żeby poznać te różnice, trzeba podjąć decyzję, że robimy tę sprawę, a nie inną. Tymczasem każdy człowiek, który do nas przychodzi, uważa, że jego sprawa jest wyjątkowa, każdy płacze i narzeka. My słuchając uczymy się rozpoznawać, kiedy za krzywdę odpowiada państwo, kiedy los, a kiedy problem jest w samym człowieku. Kiedy się ludzi słucha, czyta wnioski, to w końcu człowiek jest w stanie powiedzieć, kiedy w sprawie jest to coś.

A raczej – po latach pracy człowiek częściej wie niż nie wie.

– Trochę jak u lekarza?

– W sumie tak. Bo większości z nas wystarczy rutynowe traktowanie, terapia. Ale czasem są te szczególne przypadki. I lekarz musi to zauważyć. Jeden ma oko i powie: proszę natychmiast zrobić te i te badania, a inny powie – jeszcze to poobserwujemy. I ten drugi lekarz też jest uważny i sumienny, ale po prostu na co innego zwraca uwagę.

W sprawie pana Piesieckiego pewnie miało znaczenie, że byłem w ekipie RPO na spotkaniu w Białymstoku, słyszałem to i widziałem – a potem dostałem tę sprawę. To jednak zmienia perspektywę, ale – umówmy się – przy 20 tysiącach spraw zakwalifikowanych w Biurze RPO do prowadzenia nie można tak „zobaczyć" każdej z nich.

Ale z tą sprawą postanowiliśmy coś zrobić. W jakiejś mierze była modelowa. Sąd, przyznając w końcu panu Piesieckiemu rentę we wrześniu 2019 r., zastosował jednak ten mechanizm podziału odpowiedzialności – wyznaczył granicę odpowiedzialności Funduszu Gwarancyjnego na połowę sumy. I co z tego, że jest tak wysoka, że nigdy się nie wyczerpie? Napisałem więc apelację – bo tu chodzi o trzyletnie dziecko

353 Rozmowa 2 stycznia 2020 r.

przejechane przez samochód[354]. Ono nie ponosi żadnej odpowiedzialności za to zdarzenie – a jego konsekwencje odczuwać będzie naprawdę całe życie. To jest wyjątkowa sytuacja.

Mały Tomasz Piesiecki i wielki Fundusz Gwarancyjny.

W pismach procesowych jego przedstawiciele stale podnosili, że wypłacili panu Piesieckiemu więcej, niż musieli. Bo należało się 720 tys. nowych złotych, a oni wypłacili ponad milion. Czyli okazali szczodrość.

Ale skąd się wzięła ta nadwyżka? To są odsetki za zwłokę! Bo przez dłuższy czas dziecko nie dostawało renty. Taka to szczodrość.

Zarzucali panu Piesieckiemu, że jest sprawny i samodzielny, bo jeździ do Sejmu. Że ma dziewczynę – więc nie potrzebuje wsparcia, sam na siebie zarobi. To wszystko było bardzo porządnie argumentowane. I poniżające.

Musiałem zacząć to sprawdzać. Uczyłem się krok po kroku, jak działa Fundusz, jakie przepisy się tu stosuje, jakie zasady. Nadzoruję w Biurze RPO pracę Wydziału Przyjęć Interesantów, znać się muszę naprawdę na wielu dziedzinach prawa. Tego akurat musiałem się nauczyć.

– Jak to było po kolei?

– Zaczęliśmy od sprawdzenia, czy mamy jeszcze czas na zajęcie się sprawą. To jest zawsze kluczowe: przepisy są różne i skomplikowane. Albo czas jest, albo już nie. Tu mieliśmy cztery miesiące. To akurat było bardzo komfortowe – czasem przecież piszemy skargi i kasacje w dużo krótszym czasie, po nocach, byle zdążyć.

Miałem czas na ustalenie, że w tym przypadku nie można odpowiedzieć „sprawa jest jak inne, nic się nie da zrobić". Fundusz w swoich stanowiskach powoływał się na orzeczenia SN, które dotyczyły jednak innych stanów faktycznych. Kluczowe kwestie nie zostały ostatecznie przesądzone.

A potem była kolejna refleksja: tych niuansów, które przeważają na korzyść pana Piesieckiego, nie będzie w sprawach innych pokrzywdzonych osób. A już było wiadomo, że może być ich kilkudziesięciu, kilkuset nawet.

Więc przygotowaliśmy petycję do Senatu, żeby zmienić przepisy. To akurat nie było jakieś arcydzieło. Pamiętam, jak powiedziałem o tym Rzecznikowi Bodnarowi, a on zapytał: „czy to pomoże choć jednej osobie?".

– Więcej niż jednej, Panie Rzeczniku.

– No to składamy.

Oczywiście projekt mógł przepaść. Wiele naszych petycji, choć wynikających z prawdziwych zdarzeń i problemów, przepada.

Był jednak pan Piesiecki. On zyskał przychylność władzy dla tej ustawy. Ustawy, która, umówimy się, dla władzy była przecież obojętna w wielkiej machinie państwa.

– A jak to wyglądało w parlamencie?

– Tam się okazało, że i my możemy budować sojusze. Rzecznik Finansowy miał wybitnego eksperta, pana Aleksandra Daszewskiego. Oni, jak się okazało, próbowali przepchnąć tę sprawę od 2007 r. I nawet im się raz prawie udało. Ale „prawie" robi różnicę.

354 Rozprawa była planowana na 15 maja 2020 r., została odwołana ze względu na epidemię.

Cezary Walendzik i jego ekipa udzielają informacji w czasie I Kongresu Praw Obywatelskich w 2017 r.

Od prawej: Mariola Bielawska-Górna, Agnieszka Frydrykiewicz-Kownacka, Elżbieta Piotrowska, Cezary Walendzik.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

Niepisana zasada na posiedzeniach komisji parlamentarnych jest taka, że przedstawiciele każdej instytucji zaproszonej na posiedzenie zabierają głos raz. Więc zaczynał Rzecznik Finansowy, Fundusz (a zawsze tam była silna ekipa) odpowiadał, a wtedy my, w imieniu RPO, dodawaliśmy kolejne argumenty. To przekonywało.

Ludzie z Funduszu się w pewnym momencie połapali i na posiedzeniach pojawili się przedstawiciele Polskiej Izby Ubezpieczeń.

Ale myśmy też byli w stałym kontakcie z panem Piesieckim, zastanawialiśmy się, kto jest dla sprawy kluczowy – gdzie warto pisać. Szło nam tak dobrze, że w pewnym momencie cała sprawa o mało nie zakończyła się źle.

– ???

– Mieliśmy już coś w rodzaju dorozumianego porozumienia z sejmową Komisją Finansów Publicznych, że ani Fundusz, ani RPO, ani Rzecznik Finansowy nie będą już postulować poprawek. Bo był lipiec 2019 r., kadencja parlamentu zmierzała do końca, jedno opóźnienie i projekt objęłaby zasada dyskontynuacji. Wszystko by przepadło.

Mieliśmy już zaplanowane trzy czytania, wiadomo było, że głosowanie odbędzie się na posiedzeniu plenarnym 19 lipca 2019 r.

Wszystko posypało się 17 lipca, po godz. 16. Wracałem już do domu, ale cały czas na komórce oglądałem posiedzenie plenarne Sejmu. Była tylko jedna przerwa w transmisji – bo przechodziłem przez przejście podziemne. Wszystko wyglądało OK. Byłem już w pociągu, kiedy zadzwonił p. Piesiecki: Widział Pan? Posłanka PO złożyła wniosek o odesłanie projektu do komisji i solidne jego przerobienie.

To się stało wtedy, kiedy byłem w przejściu. Gdyby nie pan Piesiecki, połapałbym się za późno.

Posiedzenie komisji miało się odbyć o godz. 20. Nawet zdążyłbym wrócić, ale jak wejść do Sejmu, skoro teraz przepustki

są wystawiane tylko na podstawie wniosków składanych dzień wcześniej? Piesiecki powiedział, że poprosi o pomoc sekretariat Komisji. Ja zadzwoniłem do sekretariatu RPO, bo tam się pracuje do nocy. Akurat dyżur miała asystentka, która dobrze zna tę sprawę, a wcześniej była moją współpracowniczką. Stanęła na głowie i dostałem tę przepustkę. Tak że mogłem wracać. Zdążyłem tylko koszulę zmienić i pojechałem Uberem do Sejmu.

– Za swoje oczywiście?

– No pewnie.

No i na komisji zaczęliśmy słuchać tej posłanki i zrozumieliśmy jej motywację. Skomplikowany projekt finansowy nagle, na ostatniej prostej przyspiesza, zgoda instytucji rządowych i finansowych jest zaskakująca – taki tryb pracy mógł budzić wątpliwości u kogoś, kto się przez te wszystkie szczegóły nie przegryzł.

Ale wyjaśniliśmy, w czym rzecz. – OK – powiedziała – to teraz my się wstrzymamy w głosowaniu, a na posiedzeniu plenarnym go wycofam.

No i przeszło.

– I pomogliście więcej niż jednej osobie...

– Ale ustawa dotyczy tylko wypadków na terenie Rzeczypospolitej...

– No ale jeśli ktoś ma wypadek za granicą, to i ubezpieczyciel jest zagraniczny, prawda?

– Tak. Ale mamy tu taką jedną sprawę... Ten pan został okaleczony w wypadku za granicą, ale kierowca był z Polski i miał polskiego ubezpieczyciela. I temu panu też się renta skończyła. Jemu państwo polskie nadal mówi, że nic mu się nie należy. Okoliczności jego sprawy są takie, że nie da się jej wygrać w sądzie w oparciu o te niuanse, które znaleźliśmy w sprawie pana Piesieckiego.

– No i co?

– Nie wiem. Ale nie można tego tak zostawić. Przecież ja powinienem był pamiętać, że ta sprawa zdarzyła się w Niemczech. Tyle spraw, i umknęło.

Ale nie możemy tego zostawić. Coś wymyślę. Muszę.

PS. 15 maja 2020 r. RPO skierował petycję do Senatu, by zmienić ustawę w taki sposób, by nie ograniczała się tylko do wypadków w Polsce. Do 31 marca 2020 r. z „ustawy Tomasza Piesieckiego" skorzystało 20 osób, a czterem odmówiono pomocy, bo zostały okaleczone w wypadkach za granicą.

Zanim odejdziecie – kilka słów podsumowania

Jedyne wyjście to Wy sami.
Jeżeli potraficie obronić waszą Konstytucję, obronić wasze prawa, obronić wasz porządek, obronić wasz porządek demokratyczny, który polega na tym, żeby chronić prawa mniejszości, wtedy potraficie to [zagrożenie] pokonać.
My w Europie w większości wywodzimy się z tradycji judeochrześcijańskiej. Zarówno ludzie wierzący, ale i niewierzący przyjmują jako swój kanon cywilizacyjny – dziesięcioro przykazań. Mój najbliższy przyjaciel, prezydent Międzynarodowego Komitetu Oświęcimskiego Roman Kent (...), wymyślił jedenaste przykazanie (...), Brzmi ono: „nie bądź obojętnym". (...).

Marian Turski, członek Rady Społecznej RPO, więzień Auschwitz,
w 75. rocznicę wyzwolenia obozu, 27 stycznia 2020 r.

Podsumowanie nie może być tak smutne jak wstęp. Tak wiele dobrych rzeczy udało się w ostatnich latach, że grzechem byłoby ich nie docenić.

Starałyśmy się w tym raporcie zebrać razem problemy i zadania do wykonania, tak jak je widać z perspektywy instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. Starałyśmy się to syntetyzować, ale i tak wyszło tego bardzo dużo. Kiedy jednak na koniec zastanawiałyśmy się, co jest w tym najważniejsze, przyszło nam do głowy coś bardzo prostego:

Kluczowym zadaniem jest budowanie relacji.

Zarówno miedzy ludźmi, jak i między ludźmi a instytucjami, a także między instytucjami, obywatelem a państwem. Na różnych poziomach. To dotyczy tak samo języka jaki i edukacji, tworzenia prawa i podejmowania decyzji publicznych, tworzenia rozwiązań, które mają służyć ludziom. To jest podstawa godności, a więc i wszystkich innych praw zapisanych w Konstytucji. Podstawa budowania wspólnoty, solidarności między ludźmi, między pokoleniami.

Jak Czytelnik miał okazję się przekonać, to się już dzieje w całej Polsce. Dzięki pracy w Biurze RPO miałyśmy szansę zobaczyć to na własne oczy. A koronawirus – jesteśmy przekonane – jeszcze dodał temu procesowi siły. Akcje pomocowe i solidarnościowe

Kongresy praw obywatelskich RPO w mijającej kadencji otwierały oczy, dawały energię. Pokazywał to na swoich zdjęciach Marcin Kluczek. A wezwanie do bycia nieobojętnym zawarł na tym zdjęciu

na pewno pomogły wielu potrzebującym. Ale przede wszystkim pokazały wszystkim uczestniczącym w nich, ile sami potrafią i ile znaczą. Wielu z nas dopiero teraz zdało sobie sprawę, jak ważne jest samo pytanie: „KTO ZOSTAŁ SAM?". Wielu zapomniało o zabójczej dla wspólnoty frazie „NIE MOJA SPRAWA".

Ważne jest, by o tym nie zapomnieć.

Koronawirus pokazał też, że instytucje bez obywateli są słabe i nieskuteczne – prawo stanowione bez debaty będzie zawsze ułomne, a wysiłek i pieniądze – zmarnowane. Podpowiedział też jeszcze jedną ważną rzecz: jeśli nie zmienimy dyskursu publicznego, jeśli nadal będziemy się koncentrować na personalnych utarczkach, będziemy też dalej tkwić w rozkroku między lokalnym, obywatelskim poczuciem siły i kontroli, a niemocą wobec instytucji centralnych[355].

Pomyślałyśmy więc, że skoro zaczęłyśmy raport cytatem z Anny Jakubowskiej, to może warto na koniec odwołać się do słów innego członka Rady Społecznej RPO, Mariana Turskiego, skierowanych w styczniu 2020 r. do młodych:

Nie bądźcie obojętni.

Bo od tego, czy potrafimy być z innym człowiekiem, wszystko się zaczyna. To podstawa dialogu, a potem współpracy. Początek sztafety, w której też starałyśmy się uczestniczyć.

Bo to oczywiście jeszcze nie koniec.

355 Helena Chmielewska-Szlajfer, *Autorytarne apetyty i solidarność lokalna*, „Res publica Nowa", 1 maja 2020 r. https://publica.pl/teksty/author/helena-chmielewska-szlajfer

Pięć wyzwań i pięć drogowskazów. Zadania na 15 lat – według RPO

Adam Bodnar na zakończenie
III Kongresu Praw Obywatelskich,
14 grudnia 2019 r.

> **Nie jestem politykiem, ale to w bieżącym stylu prowadzenia polityki widzę ogromne zagrożenie dla praw obywateli. Martwi mnie to, jak daleko jest dziś cała machina zarządzania państwem od zapewnienia obywatelom prawa do bezpiecznej przyszłości.**

Stoimy na progu ogromnych wyzwań cywilizacyjnych. Od nas zależy, jak do nich podejdziemy oraz czy stworzymy strategię dalszego rozwoju naszego kraju oraz kontynentu.

Bo polityka to odpowiedzialność. Tymczasem, poważne problemy i wyzwania, które w perspektywie lat będą wpływać na codzienne życie nas wszystkich, obywateli, są gdzieś poza dyskursem publicznym.

Nie mamy jako państwo debaty strategicznej, nie mamy sztabów kryzysowych, nie szukamy rozwiązań na nadciągające potężne zagrożenia.

Szukamy rozwiązań, które mają uchronić nasz dobrostan „tu i teraz", bo przecież później „jakoś to będzie", „po nas choćby potop" albo „niech się martwią następcy".

**2035 rok już za chwilę.
Jeśli zmarnujemy najbliższe
15 lat na polityczne utarczki
i rozgrywki personalne,
to może już nie być odwrotu.**

Dlatego staję tu dziś, i w imieniu obywateli, pozwalam sobie przypomnieć politykom – ludziom, którzy odpowiadają za zarządzanie tym państwem: wyzwania i Wasze zadania są gdzieś indziej. Nie w studio TV. Nie w kolejnej kampanii wyborczej. Ale w perspektywie najbliższych 15-20 lat. I w programie, który trzeba mieć na te 15-20 lat.

Obywatele tego kraju mają prawo do tego, żeby reprezentujący ich politycy wykonali pracę, którą im powierzono: zapewnili ludziom i państwu bezpieczeństwo. A temu bezpieczeństwu zagraża dziś szereg potężnych zjawisk.

Kryzys klimatyczny, który nie jest odległym problemem oceanów i zagranicznych mówców ONZ, ale już dziś przekłada się na zdrowie naszych dzieci, naszą przyrodę, naszą długość życia.

Nieubłagana demografia, która już wkrótce postawi miliony Polaków przed wyzwaniem samotnej starości lub opieki nad starszymi rodzicami.

To jest wyzwanie dialogu pokoleń...

Mamy prawo do czystego powietrza. 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.

Wszyscy razem musimy się zmobilizować i coś z tym zrobić.

Ogromną rolę mają tu także media. Klimat i demografia nie są dziś tematami na paski. To zagrożenie spowodowane błyskawicznym rozwojem technologicznym też nie pojawia się na tych paskach. A nie to, co czasami definiuje się jak news, coś o czym tak naprawdę za dwa-trzy dni nawet nie pamiętamy. A planeta cały czas się zmienia.

Adam Bodnar na III Kongresie Praw Obywatelskich.

Fot. Marcin Kluczek/BRPO

Każdy z nas robił w domu remont. Zatrudniając ekipę remontową, oczekujemy od jej szefa, że będzie miał jakiś plan. Zaplanuje prace tak, by sprostały wyzwaniom, zarządzi budżetem, przygotuje plan wnętrza i zajmie się wykonaniem pracy tak, żeby na koniec powstał oczekiwany efekt. No właśnie.

Tego samego powinniśmy oczekiwać od liderów. Od polityków. Urzędników. Ludzi, których pracą jest zapewnienie obywatelom praw do godnego życia.

Czy mamy poczucie, że ktoś ma dziś plan? Na 2030, 2035, 2050 rok?

Kiedy się posłucha ich ostatnich wypowiedzi, to nie.

Rok 2035 to wbrew pozorom nie jest odległa perspektywa. Już teraz możemy pokusić się o refleksję, jak będzie zmieniała się rzeczywistość, jakie trendy rozwojowe będziemy obserwowali.

Warto się zastanowić, co robiliśmy 15 lat temu, w 2004 r. Okaże się, że każdy z nas jest w stanie przypomnieć sobie różne wydarzenia, a także, że przecież 15 lat temu było „przed chwilą".

Wyobraźmy sobie więc kolejne 15 lat. Jakie mamy wyzwania.

Widzę pięć wyzwań i pięć drogowskazów, które mogą nam pomóc przygotować się do tej ciężkiej drogi. To jest moja perspektywa. Wynikająca z pracy w Biurze Rzecznika, rozmów tu, z Państwem, z lektury skarg od obywateli.

Może właściwa, może nie. Można się z nią nie zgodzić. Ale apeluję: oderwijmy się od perspektywy „dziś i jutro". Popatrzmy 15 lat do przodu.

Zastanówmy się, przed jakimi wyzwaniami stoimy oraz jak możemy sobie z nimi poradzić. Jak może nam w tym pomóc Konstytucja oraz standardy praw człowieka.

1. ZMIANA KLIMATU TO FAKT NAUKOWY

Trudno z nim polemizować, obserwując wysychające Wodospady Wiktorii czy topniejące lodowce. Podwyższenie średniej temperatury na naszej planecie będzie powodowało zmiany społeczne, zagrożenie życia i zdrowia oraz masowe migracje. Prof. Philip Alston, specjalny sprawozdawca ONZ ds. Praw Człowieka i Skrajnego Ubóstwa sformułował pogląd, że będziemy coraz bardziej doświadczać tzw. apartheidu klimatycznego – wykluczenia biedniejszych mieszkańców planety z możliwości uchronienia się przed konsekwencjami zmiany klimatu. Bo bogatsi będą mieli różne możliwości poradzenia sobie z kryzysem.

Zmiana klimatu wpływać będzie zatem na nasze dyskusje o prawie człowieka nie tylko do czystego środowiska, ale wręcz przeżycia. To jest także odpowiedzialność za przyszłe pokolenia.

Zastanówmy się, co nas czeka. Czy będziemy mieli *black out* w Polsce? Czy w woj. łódzkim zabraknie wody? Czy huragany będą nawiedzać polskie lasy regularnie i niszczyć je tak jak w Rytlu?

2. NOWE TECHNOLOGIE UŁATWIAJĄ NAM ŻYCIE ORAZ PRZYCZYNIAJĄ SIĘ DO ROZWOJU CYWILIZACYJNEGO

Algorytmy i sztuczna inteligencja stają się naszą codziennością. W kontekście praw człowieka nowe technologie przynoszą także zagrożenie – ze strony państw oraz wielkich korporacji.

Ułatwienie komunikacji oraz wyborów konsumenckich uwodzi. Przekazujemy nasze dane, mamy coraz mniejszą kontrolę nad nimi, a jednocześnie poddajemy się coraz większej manipulacji.

Powstaje pytanie, czy jesteśmy w stanie się zatrzymać, czy tworzenie „społeczeństwa nadzorowanego" to autostrada tylko w jednym kierunku. Jeśli nie uświadomimy sobie zagrożeń związanych z coraz większą kontrolą nad naszym życiem, to tworzymy przestrzeń do ograniczania praw i wolności politycznych i świadomych wyborów.

Czy już za kilka lat – wzorem Chin – wprowadzimy system zbierania punktów przez obywateli przez całe życie, dzięki czemu tym najbardziej zasłużonym stworzymy dostęp do lepszych szkół i do pracy. A może wybudujemy wieże – wzorem Hongkongu, które pozwalać będą na identyfikację biometryczną wszystkich mieszkańców miast, w tym także uczestników demonstracji?

A może wzorem Rosji wprowadzimy suwerenny internet, nasz własny, polski, patriotyczny i narodowy oraz nałożymy na dostawców obowiązek instalowania specjalnych nakładek pozwalających na kontrolowanie naszej działalności i blokowanie stron?

3. PROBLEMY DEMOGRAFICZNE BĘDĄ NARASTAĆ ZE WZGLĘDU NA STARZENIE SIĘ SPOŁECZEŃSTW EUROPEJSKICH

Wydłuża się czas życia, co oczywiście nie jest złą informacją. Ale czy starość dla wszystkich będzie radosna? Czy będziemy w stanie rozwiązać problemy z zapewnieniem godnej opieki dla osób starszych, czy frustrację spowodowaną niskimi emeryturami (szczególnie w przypadku braku kompleksowej reformy systemu).

Czy emigracje zarobkowe i otwarte granice powodują także zanikanie więzi solidarności międzypokoleniowej?

Konsekwencją starzenia się społeczeństwa będzie wzrost nakładów na służbę zdrowia i usługi pielęgnacyjne. Jednocześnie towarzyszyć temu będą zwiększone oczekiwania społeczne ze względu na rozwój medycyny. No bo skoro medycyna oferuje określone rozwiązanie, to dlaczego państwo ma mi tego nie zapewnić?

Wreszcie wyzwanie to konsekwencje migracji – stopniowe tworzenie się w Polsce społeczeństwa wielokulturowego oraz ewentualne konflikty społeczne na tym tle w sytuacji kryzysu gospodarczego.

Czy nasze społeczeństwo jest na to gotowe?

Czy jak Korea Południowa i Japonia będziemy mieć problemy z samobójstwami ludzi starszych.

Czy czeka nas bunt młodych, którzy nie będą chcieli finansować kosztownych operacji ludziom starszym?

4. OBSERWUJEMY CORAZ WIĘKSZY ROZDŹWIĘK MIĘDZY ŚWIATEM MŁODZIEŻY, A ŚWIATEM OSÓB STARSZYCH, CO WPŁYWA NA POZIOM ZROZUMIENIA WARTOŚCI DEMOKRATYCZNYCH

Wynika to z innych doświadczeń pokoleniowych i historycznych, ale także innych sposobów korzystania z mediów, internetu oraz komunikowania się. Kilka sesji w czasie Kongresu było temu poświęconych.

Skutkiem jest kryzys autorytetów oraz zrozumienia dla znaczenia obywatelstwa jako członkostwa we wspólnocie politycznej. Nie dbamy o to, co może nam się wydawać naturalne, tak jak nie dostrzegamy powietrza, kiedy nim oddychamy. Ten rozdźwięk może spowodować zagrożenie dla demokracji, wpływać na emocjonalny charakter codziennej polityki oraz na wzrost postaw ksenofobicznych i nacjonalistycznych oraz populizmów.

O tym mówiła **Olga Tokarczuk** w Wykładzie Noblowskim:

Zamiast usłyszeć harmonię świata, usłyszeliśmy kakofonię dźwięków, szum nie do zniesienia, w którym rozpaczliwie próbujemy dosłuchać się jakiejś najcichszej melodii, najsłabszego chociaż rytmu. Parafraza szekspirowskiego cytatu jak nigdy pasuje dzisiaj do tej kakofonicznej rzeczywistości: internet to coraz częściej opowieść idioty pełna wściekłości i wrzasku.

5. DEMOKRACJA, PRAWA CZŁOWIEKA I PRAWORZĄDNOŚĆ STANOWIĄ – OD CZASÓW II WOJNY ŚWIATOWEJ – TRIADĘ DEFINIUJĄCĄ ROZWÓJ PAŃSTW W SFERZE ATLANTYCKIEJ

Ale obecnie w Polsce przeżywamy kryzys praworządności. On się szybko nie skończy. Będzie kształtował naszą rzeczywistość jeszcze przez długie lata, ze względu na już dokonane zmiany, ale także niską świadomość prawną społeczeństwa.

Będzie powodował zwiększone zagrożenie korupcją oraz marnotrawienie naszych szans rozwojowych. Jego skutkiem będzie także rosnące poczucie niesprawiedliwości oraz zagrożenia dla praw mniejszości.

Według badaczy międzynarodowych z IDEA wciąż 43% państw na świecie ma wysoki poziom korupcji. Czy chcemy do nich dołączyć, czy być jak Norwegia, Szwecja, Dania, Holandia – państwa o największym poziomie praworządności?

Musimy cały czas podlewać roślinkę zaufania do prawa, państwa i instytucji. Jeśli nie uchronimy jej od chwastów, to nie wyrośnie piękny dąb, tylko uschnie.

W świetle tych wyzwań powstaje pytanie, co można zrobić oraz jaką mamy receptę dla Polski.

Moim zdaniem nie jesteśmy w stanie zapobiec wszystkim zmianom. Nie jesteśmy w stanie wszystkiego – ze szczegółami – przewidzieć. Ale możemy sobie zdać sprawę z trendów społecznych i politycznych oraz następnie wziąć na siebie odpowiedzialność.

Możemy kształtować debatę w kraju oraz za granicą. Co więcej, możemy być liderami zmian na całym globie. Nikt nie będzie nam mógł później powiedzieć „gdzie była Polska, kiedy", „gdzie my byliśmy, kiedy...". Potrzebne są jednak do tego drogowskazy, którymi powinniśmy się kierować, dzięki którym możemy wypracować narzędzia i rozwiązywać problemy.

PIERWSZY DROGOWSKAZ: ZAUFANIE DO KOMPETENCJI, WIEDZY I NAUKI

To z Polski pochodzili Mikołaj Kopernik, Maria Skłodowska-Curie, Rafał Lemkin. To z Polski pochodzi Olga Malinkiewicz, odkrywczyni perowskitów i ich zastosowania do produkowania energii solarnej.

Doceniajmy rolę nauki, wykształcenia oraz umiejętności diagnozowania i rozwiązywania problemów społecznych, zdrowotnych, demograficznych i prawnych. Nie dajmy się zwieść pseudonauce. Nie dajmy się zwieść tym, którzy lekceważą znaczenie liczby napisanych artykułów, książek i cytowań. Bez nauki nie jesteśmy w stanie podejmować racjonalnych, strategicznych i przemyślanych decyzji.

Trzeba szukać połączenia między nauką a światem polityki. Trzeba rozliczać polityków z tego, czy znają fakty, czy korzystają z wiedzy ekspertów, czy budują zaplecze merytoryczne dla swoich działań.

Co robimy, jak nas boli ząb? Nie idziemy do kowala. Zaufajmy naukowcom. Szanujmy ich pracę oraz to, co mają nam do powiedzenia.

DRUGI DROGOWSKAZ: WSPÓLNOTOWOŚĆ

Konstytucja stanowi, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Z kolei Traktaty Europejskie stanowią, że Unia Europejska jest wspólnotą wszystkich obywateli państw członkowskich UE.

Dbałość o dobro wspólne oznacza staranność w realizacji interesu publicznego, ale także kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju. To przekłada się na konkretne wyzwania cywilizacyjne.

Starzenie się społeczeństwa jest bowiem wyzwaniem dla młodego pokolenia w kontekście zapewnienia i sfinansowania odpowiedniej opieki i zabezpieczenia społecznego.

Bez wspólnotowości trudno także stworzyć akceptację dla różnorodności, która jest konsekwencją rozwoju społeczeństwa, różnych modeli życia oraz migracji. Bez wspólnotowości nie można również tworzyć równych szans rozwoju dla wszystkich, niezależnie od tego, gdzie się urodzili. Wspólnotowość także tworzy przestrzeń dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz poszukiwania rozwiązań określonych problemów w wyniku oddolnej energii społecznej.

Uczestnicy i uczestniczki tego Kongresu są najlepszym dowodem na to, ile państwo zawdzięcza swoim obywatelom.

Największym świętem obywatelskim w Polsce jest Finał Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy. Według CBOS 83% obywateli ufa Wielkiej Orkiestrze Świątecznej Pomocy. Czy nie jest to najlepszy przykład, dlaczego wspólnotowość i działalność społeczeństwa obywatelskiego jest ważna?

TRZECI DROGOWSKAZ: INTEGRACJA EUROPEJSKA

Polska nie jest w stanie sobie sama poradzić z problemami globalnymi. Polska powinna nie tylko wypełniać zalecenia, wdrażać rekomendacje i prawo europejskie, ale wręcz powinna nadawać ton dyskusji w UE oraz na całym globie.

Mamy ludzi, mamy potencjał. Zależy to tylko od nas oraz od naszych liderów.

Dla przykładu polskie dziedzictwo „Solidarności" może stać się agendą „solidarności klimatycznej", jak niedawno to postulował w Gdańsku Lech Wałęsa.

Polska musi współpracować z sąsiadami, kierować się interesem europejskim oraz zasadą lojalności, a nie egoizmem narodowym. Jednocześnie może wymagać tego samego od innych państw członkowskich.

Integracja europejska to także dbałość o relacje transatlantyckie i przywrócenia znaczenia sojuszu wokół demokracji i praw człowieka, który istnieje od II wojny światowej. Bo jeśli mówimy o największych globalnych zagrożeniach dla praw człowieka to sytuują się one w imperialnych ambicjach Chin.

Musimy zatem powiedzieć: Nie pytaj się, co Unia Europejska może zrobić dla Ciebie. Spytaj się, co Ty możesz zrobić dla Unii.

CZWARTY DROGOWSKAZ: SŁUŻBA PAŃSTWU

Oznacza to docenienie instytucji oraz urzędów, nastawienie na rozwój kompetencji urzędników, a także podkreślenie znaczenia dokonanych wyborów osobistych służenia przez całe życie państwu, służenia Ojczyźnie, przysięgania na Konstytucję.

To jest także nowoczesny duch patriotyzmu – służenie każdego dnia państwu oraz realizacja misji publicznej – jako nauczyciel, urzędnik, policjant, dyplomata, funkcjonariusz służb specjalnych, prokurator czy sędzia.

Służba państwu to także umiejętność słuchania obywateli i tworzenie nowoczesnych mechanizmów partycypacji demokratycznej. Jednocześnie to silne państwo oraz silna Unia Europejska – dzięki swoim urzędnikom – są w stanie skutecznie przeciwstawić się globalnym interesom wielkich korporacji.

Inaczej się nie da.

Żebyśmy mogli zrozumieć, jak ważna i niedoceniana jest służba publiczna, zacytuję fragment wywiadu prokuratora Mariusza Krasonia dla „Dużego Formatu".

Jestem prokuratorem, nie politykiem, wybrałem ten zawód, bo jasno określa moje zadania: mam stać po stronie pokrzywdzonego. (...). To jest cholernie trudna praca. Niech pani sobie wyobrazi, że ma czteroletnią córkę i jedzie do dziecka w tym wieku. Ojciec rozbił mu młotkiem głowę i musi pani przeprowadzić oględziny i być przy sekcji zwłok. Policja w sytuacjach kryzysowych korzysta z psychologa, prokuratorom nikt tego nie zapewnił. Jeden radzi sobie, uprawiając sport, drugi wypije kielicha. Alkoholizm, depresja, porozwalane związki – to nasze realia. Czasem ludzie mówią, że nie mamy uczuć, zachowujemy się jak roboty. Ale inaczej się nie da.

Kiedyś pojechałem na wypadek, w którym zginęła czteroosobowa rodzina. Zaglądam do samochodu, dzwoni telefon. Szukam po kieszeniach, to nie mój, kierowcy. Poczułem, że nogi mam jak z waty. Dlatego, żeby czynność wykonać, trzeba jechać jak automat. Potem, już w domu, zdarza się, że człowiek ryczy.

PIĄTY DROGOWSKAZ: EDUKACJA

To najlepsza inwestycja w przyszłość, największy sposób okazania, że zależy nam na przyszłych pokoleniach oraz ich dobrobycie.

Edukacja to inwestycja w kapitał społeczny oraz metoda kształcenia pokoleń przyszłych dojrzałych obywateli, którzy będą w stanie wziąć odpowiedzialność za kształt wspólnoty – lokalnej, narodowej, europejskiej czy globalnej.

Edukacja to także sposób na przeciwstawienie się populizmowi oraz wyrównywania nierówności w społeczeństwie, a także na tworzenie akceptacji dla społeczeństwa wielokulturowego. Jeśli szukamy potwierdzenia na te tezy, to spójrzmy na to, kto tworzy rząd w Finlandii – państwie uznawanym za modelowe, jeśli chodzi o system oświaty. Nie bez przyczyny właśnie z Finlandii pochodzi 34-letnia Sanna Marin.

2035 rok już za chwilę. Jeśli zmarnujemy najbliższe 15 lat na codzienne polityczne utarczki i rozgrywki personalne, to może już nie być odwrotu, jeśli chodzi o wzrost autorytaryzmów, siły globalnych korporacji, wykorzystywania nowych technologii do kontrolowania naszego życia, czy zmianę klimatu.

O prawach człowieka nie można mówić w oderwaniu od życia społecznego i politycznego. Doktryna praw człowieka nie oferuje gotowych rozwiązań. One zależą od polityki.

Ale spojrzenie na politykę przez pryzmat wyzwań rozwojowych pokazuje nam, że prawa człowieka i wartości konstytucyjne mogą okazać się przydatne.

W skomplikowanym i trudnym do zrozumienia świecie, o którym mówiła Olga Tokarczuk w mowie noblowskiej, mogą stanowić punkt oparcia oraz wyznacznik standardu, jeśli tylko traktuje się je poważnie.

Jeśli rzeczywiście zastanawiamy się, co z nich wynika dla naszego życia.

ROZMOWY, HISTORIE I WYSTĄPIENIA

50 Naszych praw i wolności oczami ludzi

42 Spłacam dług wobec przeszłych pokoleń
Paulina Kieszkowska-Knapik, adwokatka z inicjatywy #WolneSądy w czasie II Kongresu Praw Obywatelskich 14 grudnia 2018 r.

55 #Zgłoś.to – obywatelska IKEA przeciw poniżaniu
Zuzanna Rudzińska-Bluszcz, radczyni prawna, koordynatorka działań Biura RPO w sprawie przeciwdziałania patotreści w internecie

65 Śluza do wolności
Waldemar Dąbrowski, twórca Domu Readaptacyjnyjnego „Mateusz" w Toruniu

68 Sprawa Stanisława Kędziora
O człowieku, który walcząc ze swoim ubezwłasnowolnieniem, dotarł do Strasburga i przekonał Trybunał Konstytucyjny

84 Tęczowa Solidarność
Bartosz Staszewski, współorganizator Marszu Równości w Lublinie

90 „Myśmy/Żeśmy". Lekcja równego traktowania z Wieruszowa
Henryka Sokołowska, Stowarzyszenie Integracyjne „Klub otwartych serc"

106 Polityka nie jest na kobiecą głowę
Badania „Kobiety w wyborach a mechanizmy antydyskryminacyjne – stan aktualny i prognozy na przyszłość"

109 Wiecie, co przeżywa ojciec odcięty od kontaktu z dzieckiem?
Tomasz Łazicki z Łomży

123 Co każdy może zrobić? (Nie)zapomniane cmentarze. Połóżmy gałązkę jedliny na opuszczonym grobie

140 Jak się umiera w domu na uboczu, na wsi
Dr **Paweł Grabowski,** dyrektor Fundacji Hospicjum Proroka Eliasza działającego na terenach wiejskich ściany wschodniej

145 Musi być ktoś, kto zobaczy, że można inaczej
Andrzej Stefański, główny koordynator ds. społecznych w Biurze RPO

162 Widziałam na posterunku w Rykach
Relacja z rozprawy przed sądem w procesie o pobicie przez policjantów 70-letniego zatrzymanego (opublikowana na www.rpo.gov.pl)

176 Śmierć w więzieniu. Sprawa Agnieszki Pysz

178 Sprawa kradzieży roweru
Za co pan Lucjan spędził 10 lat w zakładzie psychiatrycznym. Przykład kasacji RPO do Sądu Najwyższego.

195 Sprawiedliwość po latach?
Sprawa „procesu brzeskiego" z lat 1931–32

211 Sprawa nielegalnego prądu za kilka złotych

212 Spór między sprzedawcą i klientem, który skończył się sprawą kryminalną

214 Sprawa skradzionej ciężarówki

224 Wyjść z Matriksa. Żeby chronić rodzinę i zycie prywatne, trzeba zmienić system
Regina Bisikiewicz, prezeska Fundacji Polski Instytut Otwartego Dialogu

233 Cywilizacja to nie tylko autostrady
Michał Kubalski, naczelnik Wydziału Prawa Rodzinnego w Zespole Prawa Cywilnego Biura RPO

256 Mówi CBA: Co możemy zrobić z informacjami o ludziach
Pismo p.o. szefa CBA **Andrzeja Stróżnego** do RPO w sprawie tzw. afery willi w Kazimierzu

270 Ostatni autobus odjeżdża przed godz. 17.
Jerzy Kardela z Kęszycy Leśnej (woj. lubuskie)

316 Znaczenie społeczne i reakcje na Marsz Polski Niepodległej we Wrocławiu 11 listopada 2018 r. Raport na zamówienie wrocławskiej Rady Społecznej RPO

319 Jak policja w Przemyślu ścigała za koszulkę z napisem KonsTYtucJA na pomniku Szwejka
Anna Mazek z Rebeliantów Podkarpackich, Przemyśl

332 Być mistrzami gry, a nie pionkmi na planszy
Aleksandra Lemańska, prezeska Fundacji Alternatywnej Edukacji „ALE" – organizacji patronującej Mrągowskiemu Forum Młodzieży.

347 Urzędnik nie może się bać
Wykład **Adama Bodnara** „O strachu" w PEN Clubie 28 marca 2019 r. (fragmenty)

362 Jak nauczyłem gminę i powiat ustawy o dostępie do informacji publicznej
Wojciech Paszkowski ze Stronia Śląskiego

389 Jak zamieszkaliśmy pod mostem. Energetycznym
Bożena Wasilewska, Bakałarzewo koło Suwałk

396 Obywatel staje sam wobec władzy
Joanna Lipnicka, naczelniczka Wydziału Cywilnoprawnego i Gospodarki Nieruchomościami w Zespole Prawa Cywilnego. Prowadziła sprawę pani Wasilewskiej w Biurze RPO

430 Nie wiedziałam, że moje prawa są łamane
Pani B.S., emerytka z rocznika 1953

434 Ustawodawca uznał, że mu się upiecze
Lesław Nawacki, dyrektor Zespołu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego w Biurze RPO

459 Flizeliny już na maseczki nigdzie nie można dostać
Małgorzata Walendziak, założycielka Fundacji Obudźmy Nadzieję z Rawy Mazowieckiej

472 Odrobina może zmienić bardzo wiele
Marlena Kornaś, kierowniczka Ośrodka Pomocy Społecznej w Krapkowicach. Rozmowa w dwóch odcinkach – przed i w czasie koronawirusa

490 ZadaNIEdomowe

526 To, co się kiedyś zdarzyło, już się nie zmieni. Ale my możemy zmienić teraźniejszość. Zależy to tylko od nas
Iwona Łukasiewicz, nauczycielka w Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Koronowie

540 Rozmowa z „eko-terrorystką”
Małgorzata Nowak, Kawęczyn pod Wrześnią

545 W imieniu małych kropeczek na mapie
Łukasz Kosiedowski, wicedyrektor Zespołu Prawa Gospodarczego i Administracyjnego BRPO

570 Wziąłeś pożyczkę? Kredyt? Nasza wspólna akcja

597 Ja się nie poddaję. Nie wolno się poddawać
Tomasz Piesiecki z Białegostoku

602 Ja tego tak nie zostawię
Cezary Walendzik, naczelnik wydziału przyjęć interesantów Biura RPO

607 Zanim odejdziecie – kilka słów podsumowania

609 Pięć wyzwań i pięć drogowskazów. Zadania na 15 lat – według RPO
Adam Bodnar na zakończenie III Kongresu Praw Obywatelskich 14 grudnia 2019 r.

O AUTORKACH

Barbara Imiołczyk – ur. 1951 w Ostrowach, filolożka francuska. Wiceprezydentka Będzina na początku lat 90., posłanka na Sejm w latach 1993-2001, współautorka reformy samorządowej z 1999 r., prezeska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, od 2010 r. w Biurze RPO, gdzie kieruje Centrum Projektów Społecznych, próbując współtworzyć narzędzia zmian innych niż prawo. Pracuje m.in. w komisjach ekspertów ds. osób starszych i ds. osób głuchych oraz na rzecz rozwoju ruchu samopomocy osób z doświadczeniem choroby psychicznej.

Agnieszka Jędrzejczyk – ur. 1965 w Warszawie, historyczka. Od lata 1989 r. reporterka sejmowa a potem redaktorka w „Gazecie Wyborczej", od 2012 do 2015 w ministerstwach: cyfryzacji i nauki, w zespołach pracujących m.in. nad ustawą o zbiórkach z 2014 r. i nad rozwojem konsultacji publicznych. Od 2016 r. w Biurze RPO, gdzie jako wicedyrektorka Zespołu Kontaktów z Mediami i Komunikacji Społecznej próbowała uczynić komunikację prawniczą bardziej ludzką.

Aneta Kosz – ur. 1990 w Radomiu, absolwentka stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Warszawskim i Uniwersytecie w Kalkucie. Od 2014 r. w Biurze RPO – w Zespole Kontaktów z Mediami i Komunikacji Społecznej odpowiada za wprowadzanie nowych narzędzi komunikacji, promocję działań Biura, projekty wydawnicze i rozwój serwisu rpo.gov.pl. Buduje komunikację opartą na wartościach, tworzącą przestrzeń dla dialogu.