

# SYNTEZA

---

Informacja  
o działalności Rzecznika  
Praw Obywatelskich  
w roku 2023



RZECZNIK  
PRAW OBYWATELSKICH

# SYNTEZA

---

Informacja o działalności  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
w roku 2023  
oraz o stanie przestrzegania  
wolności i praw człowieka i obywatela



RZECZNIK PRAW  
OBYWATELSKICH

## **BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2024, nr 3**

### **ŹRÓDŁA**

#### **Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2023 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela**

W roku 2023 r. funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich pełnił Marcin Wiącek

#### **Redaktor Naczelny**

Stanisław Trociuk

#### **Opracowanie**

Krzysztof Michałowski, Irena Kumidor, Renata Gilert-Gutt, Łukasz Starzewski, Katarzyna Kaleta-Sennik

#### **Fotografie**

Grzegorz Krzyżewski, archiwum BRPO

#### **Okładka**

projekt – Maciej Kuczyński

#### **Wydawca**

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa  
bip.brpo.gov.pl  
Infolinia RPO: 800 676 676

#### **Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons**

Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY-SA)

Warszawa 2024

ISSN 0860-7958

Oddano do składu i podpisano do druku w październiku 2024 r.

Nakład: 500 egz.

#### **Realizacja**

OMIKRON Sp. z o.o.

# Spis treści

<b>Słowo wstępne RPO</b> .....	<b>5</b>
<b>Wprowadzenie</b> .....	<b>7</b>
<b>Kluczowe problemy dotyczące praw człowieka w Polsce</b> .....	<b>11</b>
Wybory .....	19
Wymiar sprawiedliwości i prawo do sądu .....	29
Prawa osób z niepełnosprawnościami .....	36
Ochrona praw cudzoziemców i sytuacja na granicy w kontekście wojny w Ukrainie i kryzysu na granicy z Białorusią .....	41
System opieki zdrowotnej i zabezpieczenia społecznego .....	49
Wolność słowa i wolność mediów .....	56
Edukacja i oświata .....	58
Równe traktowanie i zasada niedyskryminacji .....	63
Zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania .....	75
Inne ważne problemy .....	82
<b>Wybrane sprawy przed sądami i trybunałami</b> .....	<b>96</b>
Trybunał Konstytucyjny .....	96
Sąd Najwyższy .....	98
Naczelny Sąd Administracyjny i sądy administracyjne .....	100
Sądy powszechne .....	101
Trybunały międzynarodowe .....	102
<b>Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich</b> .....	<b>104</b>
<b>Organizacja działań Rzecznika Praw Obywatelskich</b> .....	<b>107</b>
Biura Pełnomocników Terenowych RPO oraz Punkty Przyjęć Interesantów .....	107
Działalność RPO w zakresie komunikacji społecznej .....	111
Edukacja o prawach człowieka .....	115
Komisje Ekspertów .....	119
Działalność międzynarodowa .....	123
<b>Najważniejsze postulaty zmian w prawie wynikających z wystąpień RPO</b> .....	<b>130</b>
<b>Zestawienie wybranych zagadnień z punktu widzenia Konstytucji RP</b> .....	<b>142</b>
<b>Zestawienie tabel</b> .....	<b>162</b>



# Słowo wstępne RPO

Szanowni Państwo,

w walce o prawa człowieka i prawa obywatelskie najważniejsze jest zaufanie. Procesy społeczne ze swej natury niosą wiele wyzwań i zagrożeń, dlatego łatwiej jest sobie z nimi radzić, gdy ufamy sobie nawzajem oraz instytucjom powołanym do obrony naszych praw. Fakt, że w 2023 r. odnotowaliśmy największy w historii funkcjonowania instytucji wpływ wniosków



kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich (79 698), traktujemy zatem z najwyższą satysfakcją. To dla urzędu jedno z ważnych potwierdzeń, że nasze relacje z obywatelami zmierzają we właściwym kierunku i uzyskują w ich oczach coraz wyższą ocenę. Tendencję tę obrazują także wyniki cyklicznych badań CBOS na temat zaufania społecznego do instytucji państwowych.

Więcej spraw kierowanych do Biura RPO oznacza jednak również więcej problemów obywateli, a to budzi już naszą oczywistą troskę. Niestety, nie udało się w 2023 roku naprawić wielu nieprawidłowości, a czasami wręcz chaosu, w funkcjonowaniu np. naszego ustroju prawnego, systemu wymiaru sprawiedliwości czy opieki zdrowotnej. W bardzo wielu dziedzinach odnotowujemy poważne problemy z wdrażaniem odpowiednich aktów prawnych i realizacją zadań wynikających z Konstytucji bądź międzynarodowych zobowiązań traktatowych naszego kraju. To wszystko w dużej mierze przekłada się na codzienność życia obywateli, staje się źródłem ich dyskomfortu, rozczarowania,

wielu skarg. W pełni uzasadnione są bowiem ich oczekiwania, że w kolejnych latach państwo (władza) będzie coraz skuteczniej radziło sobie z zaspokajaniem ich elementarnych potrzeb, w tym przestrzegania ich praw i wolności.

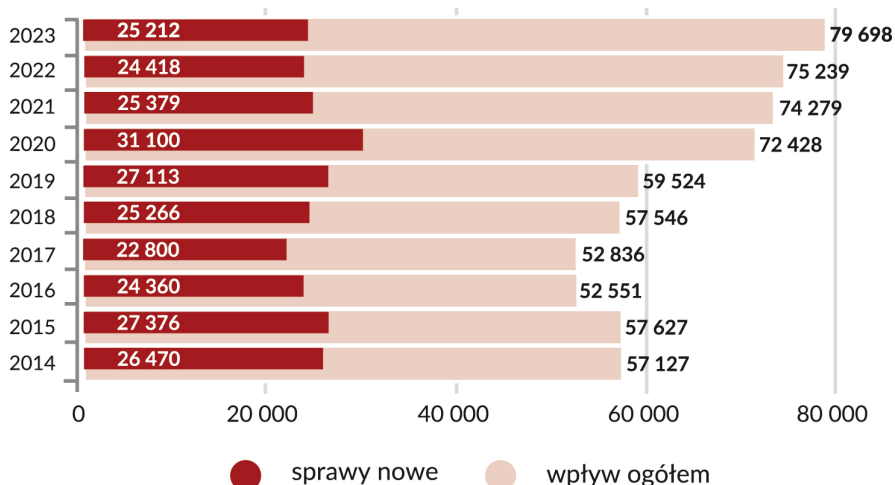
Zachęcam gorąco do uważnej lektury Informacji Rocznej RPO 2023, zarówno w formie syntezy, jak i w pełnym wymiarze, na stronie internetowej [bip.brpo.gov.pl](http://bip.brpo.gov.pl). Stanowi ona bowiem nie tylko podpartą liczbami i konkretami mapę ważnych problemów, ale zawiera też wiele wskazówek, co należy zrobić i w jakiej kolejności, aby życie w Polsce z roku na rok stawało się lepsze, mogło coraz częściej być dla obywateli źródłem satysfakcji i dumy.

**Marcin Wiącek**  
Rzecznik Praw Obywatelskich

# Wprowadzenie

W 2023 r. utrzymywał się zwiększony wpływ wniosków kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. Wpłynęło ich 79 698, a więc najwięcej w historii funkcjonowania instytucji Rzecznika (dla porównania w 2019 r. wpłynęło 59 524 wniosków). Ponadto w 32 460 przypadkach pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich udzielili porad telefonicznych oraz przyjęli osobiście 2174 osoby podczas wizyt w Biurze bądź spotkań w terenowych punktach przyjęć.

**Wykres 1. Liczba wniosków wpływających do Biura RPO w ostatnich dziesięciu latach (2014–2023).** (dane do wykresu znajdują się w Tabeli 1. w zestawieniu tabel)



Utrzymująca się wciąż na bardzo wysokim poziomie liczba wniosków wynika m.in. z wyposażenia Rzecznika w nadzwyczajne środki zaskarżenia niedostępne dla samych stron postępowania sądowego (kasacja w sprawach karnych, skarga nadzwyczajna), zachodzącej zmiany kręgu wnioskodawców zwracających się o ochronę swoich praw (wzrost liczby wniosków kierowanych przez cudzoziemców znajdujących się pod władzą państwa polskiego, w tym przez obywateli Ukrainy poszukujących w Polsce schronienia przed wojną), a także postępującej

komplikacji systemu prawnego, w tym jego ciągłych i często nieskoordynowanych zmian, co powoduje dezorientację w zakresie obowiązującego stanu prawnego.

## ■ Jakimi sprawami zajmuje się Rzecznik?

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się osoby, w których przekonaniu organy władzy publicznej załatwiają ich sprawy uczyniły to z naruszeniem obowiązującego prawa, prowadzą postępowania przewlekłe bądź pozostają w stanie beczynności. To przekonanie jest weryfikowane w toku postępowań wyjaśniających prowadzonych przez Rzecznika. Istotne ustalenia i oceny poczynione w toku tych postępowań stanowią podstawę do formułowania wniosków ogólnych zawartych w informacji rocznej. Istotną grupę wniosków stanowią również te, które nie zawierają zarzutów naruszenia prawa przez organy władzy publicznej, lecz zawarte w nich jest żądanie udzielenia informacji o obowiązującym stanie prawnym czy też wyjaśnienia znaczenia obowiązujących przepisów prawa. Wskazuje to na występujący w dalszym ciągu i niezaspokojony wciąż deficyt informacji prawnej. Osoba niepoinformowana bądź źle poinformowana nie może zaś skutecznie chronić swoich wolności lub praw.

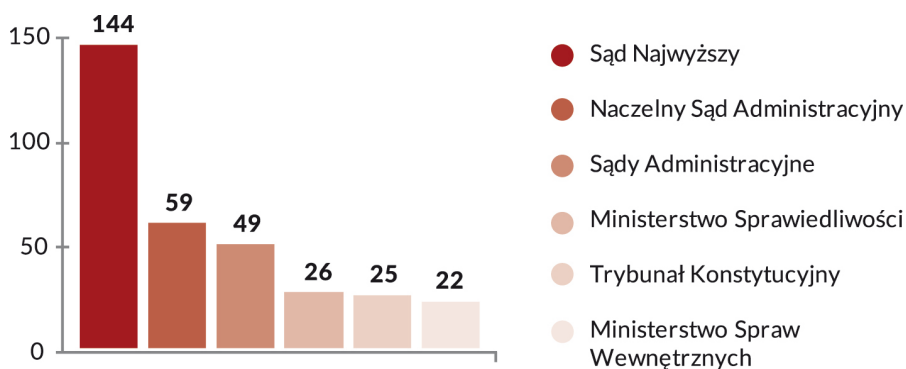


RPO Marcin Wiącek przedstawił w Parlamencie RP informację o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2023 r.

W 2023 r. Rzecznik w 48,7% spraw poprzestał na udzieleniu wnioskodawcom wyjaśnień oraz informacji o przysługujących środkach działania, natomiast 36% spraw zostało podjętych do prowadzenia poprzez zwrócenie się o ich zbadanie do właściwych organów bądź poprzez przeprowadzenie przez Rzecznika

samodzielnego postępowania wyjaśniającego. Oprócz prowadzenia postępowań w sprawach indywidualnych Rzecznik skierował 206 wystąpień problemowych, w tym 89 wystąpień dotyczących potrzeby podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu usunięcia naruszeń praw człowieka i obywatela w sytuacji, gdy źródłem tych naruszeń były obowiązujące akty normatywne. Wystąpienia te stanowią środek działania służący nie tylko udzieleniu pomocy w ochronie naruszonych wolności lub praw osoby, która zwróciła się o taką pomoc do Rzecznika, ale również środek służący ochronie wolności lub praw wszystkich osób, które znajdują się w podobnej sytuacji prawnej. Pozwalają one więc, w przypadku uwzględnienia przez właściwe organy uwag i ocen Rzecznika, na osiągnięcie zwielokrotnionego efektu.

**Wykres 2. Główni adresaci wystąpień i środków zaskarżenia wnoszonych przez Rzecznika.** (dane do wykresu znajdują się w Tabeli 2. w zestawieniu tabel)

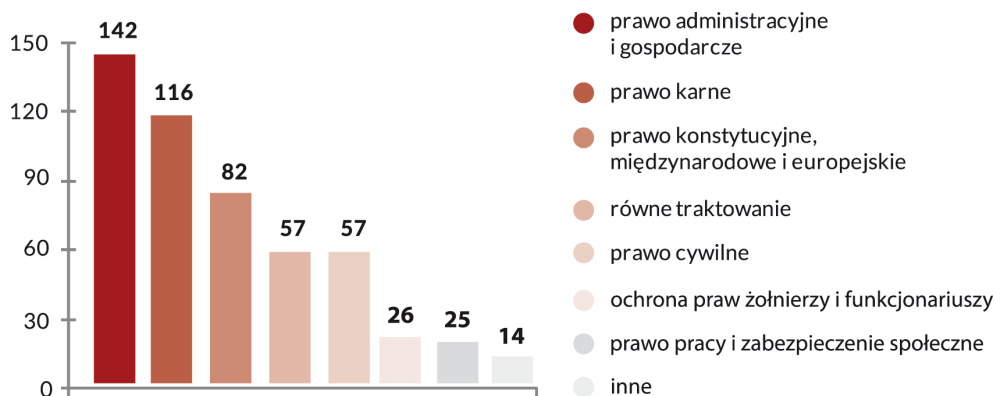


Oprócz wystąpień stanowiących perswazyjne środki oddziaływania na organy władzy publicznej w 2023 r. Rzecznik korzystał także z przyznanych mu przez ustawodawcę środków procesowych służących ochronie wolności lub praw jednostki. Złożył 3 wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, przystąpił również do 22 postępowań zainicjowanych przed Trybunałem Konstytucyjnym przez inne podmioty, w tym do 15 skarg konstytucyjnych. Ponadto Rzecznik złożył do Sądu Najwyższego 93 kasacje oraz skargi kasacyjne, 48 skarg nadzwyczajnych, 54 skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego, 18 skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych, w 46 sprawach przystąpił do postępowań przed sądami powszechnymi na prawach przysługujących prokuratorowi.



W ramach wykonywania mandatu krajowego mechanizmu prewencji w rozumieniu Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania Rzecznik Praw Obywatelskich przeprowadził 76 wizytacji prewencyjnych w miejscach pozbawienia wolności.

**Wykres 3. Problematyka wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia w 2023 r.** (dane do wykresu znajdują się w Tabeli 4. w zestawieniu tabel)



Rzecznik stoi także na straży realizacji zasady równego traktowania. Nie tylko rozpoznaje kierowane do niego w tym zakresie wnioski (w 2023 r. wpłynęło ich 728), lecz również m.in. analizuje i monitoruje realizację zasady równego traktowania oraz prowadzi niezależne badania dotyczące dyskryminacji.

Ponadto Rzecznik został wskazany przez Polskę jako niezależny mechanizm popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. Realizacja tego zadania odbywa się poprzez m.in. odwoływanie się przez Rzecznika do postanowień konwencji w wystąpieniach, środkach zaskarżenia oraz opiniowanie projektów aktów prawnych.

W 2023 r. swoją kadencję na stanowisku RPO kontynuował Marcin Wiącek, a funkcje Zastępców Rzecznika pełnili: Wojciech Brzozowski, Stanisław Trociuk oraz Valeri Vachev.

# Kluczowe problemy dotyczące praw człowieka w Polsce

W 2023 r. stan przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela nie uległ istotnym zmianom w porównaniu do roku 2022. Oceny przedstawione w „Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2022” pozostają aktualne.

Wciąż **nie został rozwiązany kryzys ustrojowy związany z funkcjonowaniem sądów, który został zapoczątkowany zmianą procedury wybierania sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa** a następnie pogłębiły go kolejno wprowadzane zmiany dotyczące funkcjonowania sądów powszechnych i administracyjnych oraz Sądu Najwyższego. Zmiany te nie doprowadziły do poprawy sprawności działania wymiaru sprawiedliwości, podważyły natomiast w sposób systemowy gwarancje niezależności sędziów i niezależności władzy sądowniczej. W wielu sprawach zawisłych przed sądami postępowanie w jego początkowej fazie koncentruje się obecnie na ustaleniu przez strony tego, czy skład sędziowski spełnia kryteria bezstronności i niezawisłości. Wydłuża to okres trwania postępowania. W wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) został zaś zakwestionowany status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego jako sądu ustanowionego ustawą. Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka zakwestionował funkcjonujący w polskim porządku prawnym od sześciu lat model nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej stwierdzając, że narusza on zasadę pewności prawa, wymagającą poszanowania prawomocnych rozstrzygnięć sądowych.

Wyroki ETPC i TSUE dotyczące polskiego sądownictwa, w tym Sądu Najwyższego, wymagają pilnego wykonania. Jest to przede wszystkim obowiązek ustawodawcy.

Należy w szczególności usunąć zastrzeżenia dotyczące właściwego umocowania i statusu sędziów powołanych po zmianach dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa, a także przesłanek dopuszczalności wniesienia skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego.

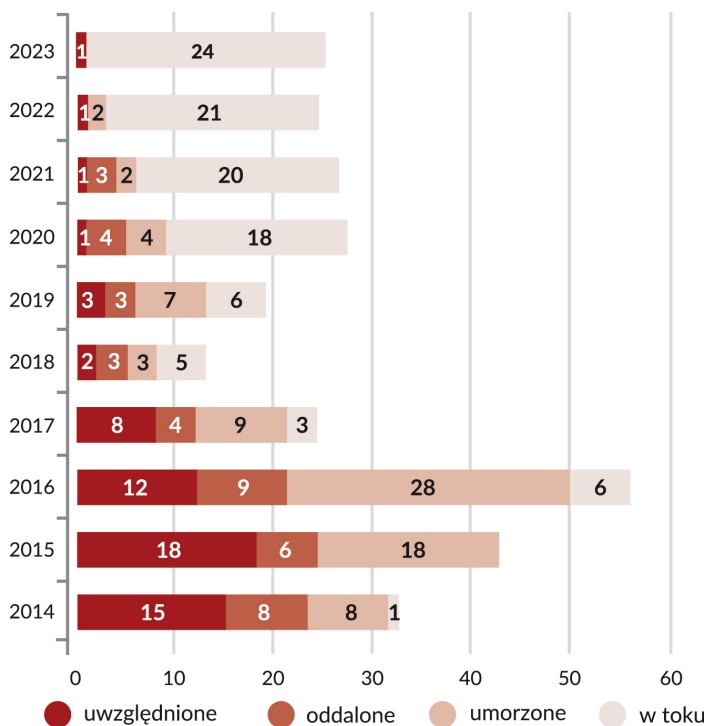
W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (sprawa *Xero Flor przeciwko Polsce* oraz sprawa *M. L. przeciwko Polsce*) został podważony status Trybunału Konstytucyjnego orzekającego w składach z udziałem osób powołanych do tego organu z naruszeniem prawa. ETPC stwierdził, że udział osób nieuprawnionych do orzekania w składzie Trybunału Konstytucyjnego może być uznany za podważający moc prawną orzeczeń przez niego wydanych. Stąd też **funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego wymaga przeprowadzenia zasadniczych zmian prawodawczych w celu dostosowania do standardów międzynarodowych oraz konstytucyjnych.**

**Zmiany wymaga regulacja wprowadzona do prawa karnego pozwalająca orzekać karę dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie.** Regulacja ta narusza wynikający z Konstytucji RP oraz z prawa międzynarodowego zakaz okrutnego i niehumanitarnego karania.

**Nie zostały rozwiązane systemowe problemy związane ze stosowaniem tymczasowego aresztowania jako najbardziej dolegliwego środka zapobiegawczego w postępowaniu karnym,** w tym problem długotrwałego stosowania tymczasowego aresztowania na etapie postępowania przygotowawczego. Pomimo orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego polskie prawo w dalszym ciągu nie określa w sposób jednoznaczny przesłanek przedłużania tymczasowego aresztowania, pozwalających przewidzieć jego maksymalny czas po pierwszym wyroku sądu pierwszej instancji. Niezgodne ze standardami konstytucyjnymi i międzynarodowymi jest rozwiązanie zakładające możliwość

zastosowania tymczasowego aresztowania wyłącznie z uwagi na surowość kary grożącej podejrzanemu.

**Wykres 4. Rozpatrzone przez Trybunał Konstytucyjny wnioski: o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, skargi konstytucyjne oraz wnioski i pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik w latach 2014–2023 r.** (dane do wykresu znajdują się w Tabeli 5. w zestawieniu tabel)



Znowelizowane przepisy prawa penitencjarnego **ograniczyły w sposób nadmierny kontakty telefoniczne osób pozbawionych wolności ze światem zewnętrznym**. Wyznaczony przez ustawodawcę minimalny standard telefonicznego kontaktu (jeden w tygodniu) w wielu przypadkach był traktowany przez administrację więzienną jako niepodlegający zwiększeniu, co godzi w konstytucyjne prawo do ochrony życia rodzinnego.

Stan prawny dotyczący niejawnych form ingerencji Policji oraz poszczególnych służb w prawo do prywatności oraz wolność komunikowania się w sposób

fundamentalny nie odpowiada standardom wyznaczonym przez Konstytucję oraz prawo międzynarodowe. Do porządku prawnego nie został implementowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2014 r. dotyczący tej materii. **Obowiązujące przepisy pozwalają Policji oraz innym służbom na bardzo szerokie stosowanie kontroli operacyjnej oraz nieograniczone pobieranie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych. Nie zapewniają one natomiast efektywnej i niezależnej kontroli pozyskiwania tych materiałów i danych.** Wniosek do sądu o zarządzenie kontroli operacyjnej jest przekazywany wraz z materiałami uzasadniającymi jej zastosowanie, a więc wraz z materiałami wyselekcjonowanymi i wspierającymi stanowisko podmiotu wnioskującego, a nie wraz z całością zgromadzonego materiału. W przypadku danych telekomunikacyjnych sądy otrzymują zbiorcze informacje o ich pobraniu, nie dysponują zaś narzędziami pozwalającymi na weryfikację prawidłowości pobrania tych danych. Pomimo upływu 18 lat od ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie zostało wykonane postanowienie sygnalizacyjne, wskazujące na potrzebę wprowadzenia pozytywnego obowiązku po stronie władz publicznych, informowania przez Policję oraz inne służby o bezskutecznej, zakończonej kontroli operacyjnej wobec osoby poddanej takiej kontroli, jeśli w stosunku do tej osoby nie są prowadzone dalsze czynności procesowe.

W 2023 r. w obrocie prawnym pozostawały przepisy ograniczające prawa mniejszości niemieckiej do nauczania własnego języka. Wciąż więc nauka języka niemieckiego ograniczona była do nauczania w wymiarze jednej godziny tygodniowo w sytuacji, gdy nauczanie języka innych mniejszości narodowych i etnicznych odbywało się w wymiarze trzech godzin tygodniowo. Ten stan prawny ma charakter dyskryminujący i uzasadnia zarzut **naruszenia konstytucyjnego prawa mniejszości narodowej do zachowania i rozwoju własnego języka.**

W zakresie ochrony praw cudzoziemców **docenić trzeba działania społeczeństwa obywatelskiego oraz władz publicznych, kontynuowane**



**w roku 2023 w celu udzielenia pomocy i schronienia obywatelom Ukrainy poszukującym ochrony na terytorium Polski w związku z agresją rosyjską.** Odmierna ocena dotyczy natomiast działań podejmowanych przez władze publiczne w związku z trwającym kryzysem migracyjnym wywołanym przez władze Białorusi na granicy polsko-białoruskiej. W stosunku do cudzoziemców nielegalnie przekraczających granicę polsko-białoruską **stosuje się zwracanie do linii granicznej oparte na przepisach, które nie odpowiadają standardom praw człowieka, wywodzącym się m.in. z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.** Organy władzy publicznej stosują w tym przypadku przepisy rozporządzenia, które nie tylko wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego, lecz także w stosunku do osób zamierzających ubiegać się o nadanie statusu uchodźcy naruszają międzynarodowe zobowiązania Polski i regulacje krajowe. Kształtujące się w tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych potwierdza oceny formułowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Coraz większe **problemy związane z ochroną praw cudzoziemców wynikają też z przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji ich pobytu w Polsce.** Zła organizacja pracy np. wzywianie cudzoziemca po wielu miesiącach do uzupełnienia braków formalnych wniosku oraz braki kadrowe powodują, że czas trwania postępowań liczony jest nie tylko w miesiącach, ale także w latach.

W sprawach dotyczących wolności słowa i prawa do informacji **Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2016 r. potwierdził, że konstytucyjny organ państwa, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, do którego zadań należy stanie na straży interesu publicznego oraz wolności słowa, został pozbawiony wpływu na strukturę organów kierujących działalnością publicznej radiofonii i telewizji. Wyrok ten, pomimo wielokrotnie ponawianych przez Rzecznika wystąpień, nie został wykonany.** W tym okresie Rada Mediów Narodowych, będąca organem

pozakonstytucyjnym i pozbawionym przymiotu apolityczności, podejmowała decyzje w sprawach powoływania i odwoływania składów osobowych organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji. Pod koniec 2023 r. decyzje takie podjął Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, co pozwala na ocenę, że stan prawny wciąż nie odpowiada standardowi wyznaczonemu przez Konstytucję, gdyż nie gwarantuje apolityczności procesu wyłaniania osób wchodzących w skład organów spółek publicznej radiofonii i telewizji.

Ponawiane na przestrzeni ostatnich lat przez Rzecznika wystąpienia dotyczące uregulowania **wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego** nie doprowadziły do oczekiwanego rezultatu. Samorzady jako element władzy publicznej nie są beneficjentami wolności prasy i innych środków społecznego przekazu, jednak wydawanie przez nie prasy negatywnie wpływa nie tylko na rynek prasy lokalnej, ale też osłabia podstawowe funkcje prasy, polegające na zapewnieniu prawa do rzetelnej informacji, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej.

**Negatywnie trzeba ocenić zmiany prawa wyborczego wprowadzane tuż przed rozpoczęciem procesu wyborczego.** Budzą one wątpliwości z punktu widzenia standardu wypracowanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego jest nieusuwalnym składnikiem odpowiedniości *vacatio legis*. Krytycznie trzeba ocenić przepis dotyczący głosowania przeprowadzanego poza granicami Polski, w myśl którego ważny głos oddany przez osobę posiadającą pełnię praw wyborczych, może zostać uznany za niebyły tylko z tego powodu, że utworzona na potrzeby wyborów administracja wyborcza nie dotrzyma terminu przekazania wyników głosowania do okręgowej komisji wyborczej. Regulacja taka narusza istotę konstytucyjnego prawa wyborczego przysługującego obywatelom polskim.

Pomimo wielokrotnych wystąpień Rzecznika **nie nastąpił przełom dotyczący funkcjonowania w polskim porządku prawnym instytucji ubezwłasnowolnienia**. Wciąż jest ona stosowana zamiast modelu wspierającego podejmowanie decyzji, chociaż w wielu przypadkach osoby ubezwłasnowolnione potrafią wyrazić swoje stanowisko. Takie przedmiotowe traktowanie narusza przyrodzoną i niezbywalną godność osoby ludzkiej.

Wysoka inflacja i rosnące koszty życia spowodowały, że w wielu przypadkach **wysokość świadczeń socjalnych przysługujących zgodnie z obowiązującym prawem nie pozwala na zaspokojenie podstawowych potrzeb**. Wysokość świadczeń nie nadążała w 2023 r. za dynamicznie rosnącymi kosztami utrzymania, w tym za postępującym wzrostem opłat za mieszkanie oraz dostawę wody i energii. W rezultacie wiele rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej nie mogło liczyć na konstytucyjnie gwarantowaną im pomoc władz publicznych na odpowiednim poziomie.

Ze skarg wpływających do Rzecznika wynika, że **nadmiernie wydłuża się czas oczekiwania na wydanie orzeczenia o niepełnosprawności**, czego konsekwencje ponoszą osoby z niepełnosprawnością, które nie mogą korzystać z przysługujących im uprawnień. Poprzez niesprawną procedurę orzekania o niepełnosprawności dochodzi do nieuprawnionego odroczenia korzystania przez te osoby z konstytucyjnego prawa do pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej.

**Nie jest w dostatecznym stopniu realizowana konstytucyjna dyrektywa wspierania rozwoju budownictwa socjalnego**, nawet mimo tego, że Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie powracał do tej problematyki. W efekcie w gminach tworzą się długie kolejki osób oczekujących na otrzymanie lokalu z zasobów komunalnych, gminy nie posiadają też lokali socjalnych umożliwiających przekwaterowanie do nich osób eksmitowanych na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego.

**Nie nastąpiła poprawa sytuacji w zakresie realizacji konstytucyjnego prawa równego dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych.** Od lat identyfikowane są takie problemy jak brak odpowiedniej liczby lekarzy i personelu pielęgniarskiego, zbiurokratyzowany system i jego niedofinansowanie. Lekarze zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych udzielają w wielu przypadkach świadczeń zdrowotnych z przekroczeniem dobowych i tygodniowych norm czasu pracy oraz z naruszeniem przepisów o obowiązkowych okresach odpoczynku. Stanowi to zagrożenie zarówno dla pacjentów jak i samych lekarzy. W rezultacie dostęp do opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych pozostaje w dalszym ciągu utrudniony i nie odpowiada standardowi konstytucyjnemu.

Sytuacja prawna, która powstała po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który dotyczył przesłanek dopuszczalności aborcji rodzi **po stronie kobiet niepewność, czy i w jakim przypadku przysługuje im uprawnienie do domagania się przerwania ciąży, co w określonych okolicznościach może uzasadniać zarzut nieludzkiego traktowania.** Wśród lekarzy sytuacja ta rodzi niepewność co do odpowiedzialności karnej za przeprowadzenie zabiegu. Stan ten wymaga interwencji prawodawcy.

W zakresie ochrony środowiska zwrócić trzeba uwagę na konieczność uwzględnienia orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, z którego wynika, że **w sprawach dotyczących sporządzonych planów urzędzenia lasu powinna obywatelom oraz ich organizacjom przysługiwać droga sądowa.**

Rozwiązania wymaga też **problem nielegalnych składowisk odpadów**, w tym obciążania właścicieli gruntów kosztami utylizacji odpadów porzuconych na ich terenie przez osoby trzecie. Ochrona środowiska stanowi bowiem konstytucyjny obowiązek władz publicznych.

W sprawach podatkowych w dalszym ciągu ujawniały się **problemy związane ze zmianami w prawie po wprowadzeniu tzw. Polskiego Ładu.** Wnioskodawcy

kwestionowali m.in. uchylenie przepisów, które pozwalały podatnikom na odliczenie od podatku składki na ubezpieczenia zdrowotne, co spowodowało wzrost obciążeń podatkowych. Taki sposób wprowadzania obciążeń podatkowych, a więc gdy deklaracje dotyczące zmniejszenia obciążeń podatkowych rozmiągają się z treścią wprowadzanych zmian, nie buduje zaufania podatników do państwa i stanowionego przez to państwo prawa.

Wskazane powyżej problemy w istotnej części były sygnalizowane w poprzednich informacjach o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Zostały one ujawnione w toku rozpatrywania wniosków oraz wszczynanych na ich podstawie postępowań. Ich rozwinięcie, a także inne zagadnienia dotyczące materii ochrony wolności lub praw jednostki, zostały opisane w szczegółowej części informacji o działalności Rzecznika w 2023 r.

W treści niniejszej publikacji umieszczamy w nawiasach oznaczenia numerów spraw, pod którymi są one prowadzone w Biurze RPO. Osoby zainteresowane pogłębieniem tematu, mogą zasięgnąć pełniejszej informacji w biurze powołując się na ten numer lub odszukać sprawę na stronie internetowej [bip.brpo.gov.pl](http://bip.brpo.gov.pl).

## Wybory

Rok 2023 był rokiem wyborczym, w którym obywatele wybierali posłów i senatorów oraz wzięli udział w referendum ogólnokrajowym. W związku z tym do Rzecznika wpływały skargi od obywateli, a RPO podejmował działania mające na celu ochronę ich praw.

### ■ Nowelizacja Kodeksu wyborczego

Na początku roku Sejm uchwalił nowelizację Kodeksu wyborczego, która miała na celu zwiększenie frekwencji w wyborach oraz transparentności i przejrzystości procesu wyborczego. Ponadto wprowadzono Centralny Rejestr Wyborców. Rzecznik przedstawił Marszałkowi Senatu RP opinię do tej ustawy, w której



zwrócił uwagę, że część zaproponowanych rozwiązań jest sformułowana w sposób, który może prowadzić do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności obywateli. W szczególności wskazał na ograniczenie obowiązku organizacji bezpłatnego gminnego przewozu wyborców jedynie do gmin wiejskich i wiejsko-miejskich, co może prowadzić do nierównego traktowania obywateli znajdujących się w podobnej sytuacji i naruszać zasadę równości. Zastrzeżenia Rzecznika dotyczyły też dopuszczenia możliwości rejestrowania przez mężów zaufania, z wykorzystaniem własnych urzędzeń, czynności obwodowych komisji wyborczych przez cały czas głosowania w lokalu, a nie tylko przed i po zamknięciu lokalu – jak było wcześniej. Inne zastrzeżenia Rzecznika dotyczyły pominięcia zasady jawności rejestru w odniesieniu do Centralnego Rejestru Wyborców, czy konieczność posiadania nr. PESEL dla obywateli UE korzystających z praw wyborczych w Polsce. Pozytywnie Rzecznik ocenił wprowadzenie zapewnienia wyborcom z niepełnosprawnościami oraz osobom starszym transportu do lokalu wyborczego. (VII.602.1.2023)

## ■ **Ograniczenie czasu liczenia głosów w obwodach zagranicznych**

W debacie publicznej i wnioskach wpływających do Rzecznika pojawiły się zastrzeżenia dotyczące ograniczenia czasowego liczenia głosów w zagranicznych obwodach głosowania. Chodzi o to, że komisje wyborcze w zagranicznych obwodach głosowania mają 24 godziny od zakończenia głosowania na policzenie głosów. Jeśli w tym czasie nie prześlą wyników głosowania do komisji okręgowych, to głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe. Zdaniem Rzecznika narusza to istotę prawa wyborczego oraz uzależnia ważność i skuteczność głosu od okoliczności, które są niezależne od obywatela i wynikają z problemów ze sprawnością działania administracji wyborczej. Ponadto Konstytucja nie różnicuje prawa do udziału w wyborach w zależności od miejsca zamieszkania. Rzecznik poprosił marszałków Sejmu i Senatu o rozważenie zmiany przepisów, aby usunąć ograniczenie czasowe liczenia głosów

w obwodach za granicą. W wyniku wystąpienia Rzecznika, Senat podjął stosowną inicjatywę ustawodawczą, jednak przedłożony przez Senat projekt ustawy nie został poddany pracom legislacyjnym w Sejmie. Na posiedzeniu Senatu RP Rzecznika reprezentował Zastępca RPO Wojciech Brzozowski. (VII.602.6.2023)



W wystąpieniu do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Rzecznik wskazał, że przy referendum ogólnokrajowym nie stosuje się przepisu nakazującego uznać wyniki głosowania w obwodach zagranicznych za niebyłe z powodu niez uzyskania wyników przez komisję w ciągu 24 godzin. Tej okoliczności nie uwzględnia uchwała PKW ws. wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych za granicą w wyborach i referendum z 15 października 2023 r. Zdaniem Rzecznika nie ma przeszkód ustawowych, dla których wyniki głosowania w referendum nie mogłyby być ustalane i protokołowane już po ustaleniu i zaprotokołowaniu wyników w wyborach. W odpowiedzi przewodniczący PKW stwierdził, że wniosek

Rzecznika stał się bezprzedmiotowy, ponieważ wszystkie obwodowe komisje wyborcze ustaliły wyniki głosowania w terminie wynikającym z art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego. Jednocześnie wyjaśnił, że ustalenie kolejności wykonywania poszczególnych czynności w opisany w wytycznych sposób jest jedynym logicznym i praktycznym rozwiązaniem, zaś przyjęcie propozycji Rzecznika mogłoby nieść za sobą wydłużenie czasu wykonywania czynności przez obwodowe komisje wyborcze. (VII.602.6.2023)

### ■ **Konieczność zapewnienia odpowiedniej liczby zagranicznych obwodów głosowania oraz ich rozmieszczenia**

W odniesieniu do głosowania za granicą do Rzecznika wpływały wnioski obywateli dotyczące tworzenia zagranicznych obwodów głosowania w poszczególnych państwach. W wystąpieniach do Ministra Spraw Zagranicznych Rzecznik wskazywał, że utworzenie odpowiedniej liczby zagranicznych obwodów głosowania oraz sposób ich rozmieszczenia, zapewniający ich dostępność, są kluczowe dla efektywnego skorzystania przez obywateli przebywających za granicą z przysługującego im prawa wyborczego określonego w art. 62 ust. 1 Konstytucji. Resort poinformował, że w działaniach dotyczących planowania, a następnie tworzenia obwodowych komisji wyborczych za granicą MSZ kieruje się troską o zapewnienie uprawnionym do głosowania jak najlepszych warunków do skorzystania z czynnego prawa wyborczego poza krajem. MSZ informowało Rzecznika o prowadzonych pracach i zapewniło, że pomimo wyzwań dla służby zagranicznej, jakie wynikają z jej zobowiązań w zakresie organizacji i obsługi procesu wyborczego Ministerstwo Spraw Zagranicznych i polska służba konsularna dołożą wszelkich starań, aby wybory za granicą przebiegły sprawnie, a dostępność obwodów głosowania była jak najwyższa. (VII.602.10.2023)

### ■ **Zagwarantowanie obywatelom tajności głosowania**

Rzecznik zwrócił uwagę na problemy związane ze stosowaniem w wyborach przezroczystych urn wyborczych w kontekście zagwarantowania zasady tajności

głosowania oraz możliwości korzystania przez obywateli z kopert przy oddawaniu głosu w lokalu wyborczym. Zwrócił się w tej sprawie do Przewodniczącego PKW, który poinformował, że obowiązujące przepisy prawa wyborczego nie przewidują możliwości korzystania przez wyborców z kopert w trakcie oddawania głosu w lokalu wyborczym. Stanowiłoby to naruszenie procedury głosowania, określonej w Kodeksie wyborczym. (VII.602.11.2023)

### ■ **Wyłączenie przymusu adwokacko-radcowskiego przy wnoszeniu protestów wyborczych**

W związku z petycją skierowaną do Sejmu Rzecznik przedłożył opinię, w której wskazał, że należy podjąć inicjatywę ustawodawczą zmierzającą do jednoznacznego uregulowania w Kodeksie wyborczym kwestii wyłączenia stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego w sprawach protestów wyborczych. Obecnie wyłączenie stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego przed Sądem Najwyższym nie wynika wprost z ustawy i opiera się na wykładni przedstawionej w postanowieniu Sądu Najwyższego. (VII.510.75.2023)

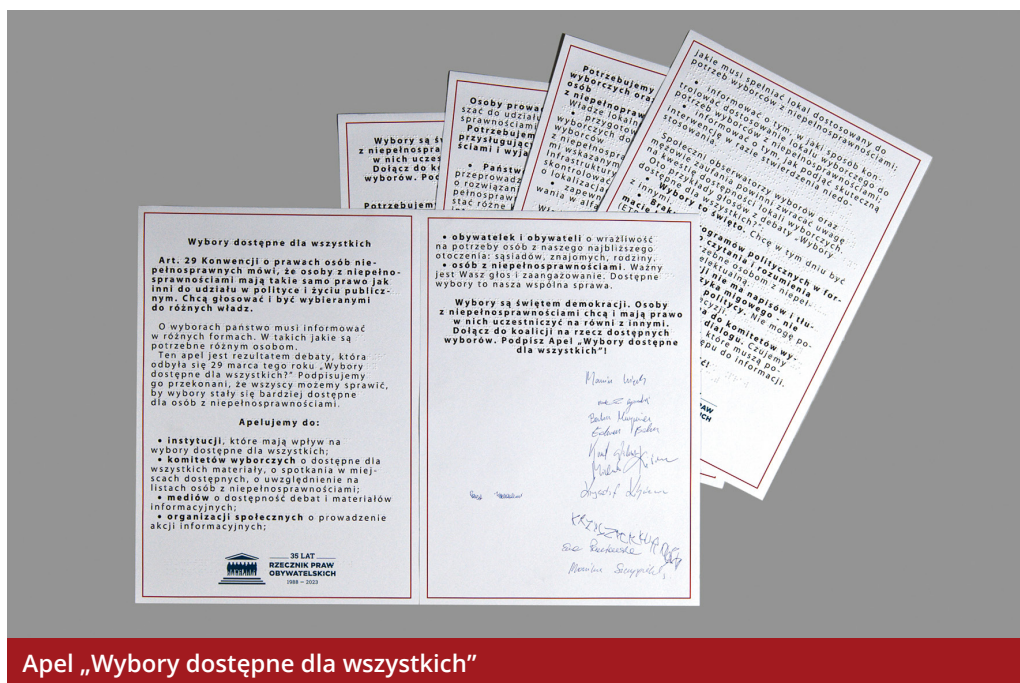
### ■ **Dostępność wyborów dla osób z niepełnosprawnością**

29 marca 2023 r. w Biurze RPO odbyła się debata „**Wybory dostępne dla wszystkich?**” poświęcona szeroko rozumianej dostępności procesu wyborczego i lokali wyborczych, kampanii wyborczej, materiałów i spotów wyborczych, spotkań z kandydatami oraz debat kandydatów. W wydarzeniu wzięli udział m.in. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Sylwester Marciniak, Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych Paweł Wdówik, Doradczyni Prezydenta RP Paulina Malinowska-Kowalczyk, a także eksperci i przedstawiciele władz publicznych oraz organizacji pozarządowych.

Efektem debaty był **apel RPO i organizacji społecznych w sprawie dostępności wyborów – „Wybory Dostępne dla Wszystkich”** – skierowany do instytucji

mających wpływ na dostępność wyborów, komitetów wyborczych, mediów, organizacji społecznych oraz obywateli i obywateli.

Sygnatariusze zaapelowali m.in. o zapewnienie materiałów wyborczych dostępnych dla wszystkich a także o organizowanie spotkań wyborczych w miejscach spełniających wymogi dostępności. Zaapelowali o to, aby na listach wyborczych uwzględniać również osoby z niepełnosprawnościami. Wskazali również na konieczność zapewnienia dostępności debat wyborczych i materiałów informacyjnych w mediach. Zwrócili też uwagę na obowiązki administracji wyborczej oraz władz lokalnych związane z zapewnieniem dostępnych lokali wyborczych.



Apel został zaprezentowany i podpisany podczas konferencji prasowej. Jego treść odczytały przedstawicielki Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną. RPO Marcin Wiącek składając podpis zachęcał do wsparcia inicjatywy i zaznaczył, że jest to jeden z najważniejszych, o ile nie najważniejszy dokument, pod jakim składa podpis. – To jest wołanie



o ochronę poszanowania godności człowieka i serdecznie zachęcam do wsparcia tej inicjatywy – mówił Rzecznik.



Konferencja prasowa, podczas której podpisany został apel „Wybory dostępne dla wszystkich”

Z apelem o spełnienie wymogów dostępności Rzecznik zwrócił się w nagraniu opublikowanym 4 czerwca 2024 r. w Dniu Wolności i Praw Obywatelskich. Mówił, że mimo, upłygnięcia 34 lat od wyborów z 1989 r., osoby z niepełnosprawnościami wciąż nie mogą w pełni korzystać ze swoich praw wyborczych. RPO podkreślił,

że wybory są świętem demokracji, a osoby z niepełnosprawnościami chcą i mają prawo w nich uczestniczyć na równi z innymi.

## #WyboryDostepneDlaWszystkich



Rzecznik w jednym z nagrań opublikowanych na stronie [bip.brpo.gov.pl](http://bip.brpo.gov.pl) apelował o spełnienie wymogów dostępności

Ze względu na występujące trudności w korzystaniu z praw wyborczych przez obywateli z niepełnosprawnościami Rzecznik wystąpił do przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej oraz przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o podjęcie działań, które przyczyniłyby się dla zwiększenia dostępności informacji przekazywanych w mediach, zwłaszcza dla wyborców z niepełnosprawnością słuchu. Zapewnienie dostępności audycji wyborczych i debat przedstawicieli komitetów wyborczych i kandydatów dla osób głuchych i słabosłyszących, w tym zadbanie o tłumaczenie ich na język migowy oraz dodanie napisów w czasie rzeczywistym, wpisuje się w realizację interesu publicznego,

prawa do pozyskiwania informacji na zasadzie równości z innymi osobami oraz realizacji czynnego prawa wyborczego wyborców z niepełnosprawnościami.

Przewodniczący PKW wskazał, że Państwowa Komisja Wyborcza oraz inne organy wyborcze nie są uprawnione do ingerowania w sposoby komunikowania się z wyborcami przez komitety wyborcze w związku z prowadzeniem przez nie kampanii wyborczej. Jednocześnie zauważył, że na stronach internetowych PKW zamieszczane są treści informacyjne, sformułowane w sposób czytelny i zrozumiały dla każdego wyborcy, w tym dla wyborców z niepełnosprawnościami. PKW przygotowała też spoty informacyjne dotyczące wyborów i referendum, a uwzględniając potrzeby osób z niepełnosprawnościami mają one być prezentowane także w wersji z tłumaczeniem na Polski Język Migowy oraz z napisami w języku polskim.

Przewodniczący KRRiT stwierdził, że Kodeks wyborczy nie upoważnił Rady do uregulowania w rozporządzeniu kwestii dotyczących dostępności audycji wyborczych dla osób z niepełnosprawnościami. Zaznaczył, że Rada zaapeluje do nadawców publicznych, by wsparli osoby z dysfunkcją wzroku i słuchu, umożliwiając im zdobycie informacji o kandydatach i ich programach.

(XI.602.1.2023)

Dostosowywanie lokali wyborczych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami stanowi istotną gwarancję zasady powszechności wyborów oraz element demokratyzacji prawa wyborczego. Możliwość skorzystania przez tę grupę wyborców z alternatywnych sposobów głosowania (głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie przez pełnomocnika) pozostaje prawem tych osób. Osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć możliwość udziału w głosowaniu osobiście w lokalu wyborczym na równi z pozostałymi obywatelami. Dlatego RPO przekazał do samorządów lokalnych rekomendacje w sprawie organizacji i zapewnienia dostępności lokali obwodowych komisji wyborczych dla osób z niepełnosprawnościami (VII.602.6.2014)





Dostosowanie lokali do potrzeb osób z niepełnosprawnościami jest niezbędne do zapewnienia powszechności wyborów

## ■ Kontrola lokali wyborczych ze statusem lokalu dostosowanego do potrzeb osób z niepełnosprawnością – raport

Podobnie jak w poprzednich latach – pracownicy Biura RPO dokonali kontroli wybranych lokali wyborczych oznaczonych jako lokale dostępne do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Kontrolujący sprawdzili spełnienie wymogów dostępności, w tym przede wszystkim wymogów określonych w treści rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Wyniki powyższej kontroli zostały zebrane i opracowane w specjalnym raporcie. Z przeprowadzonej kontroli, która objęła 143 lokale wyborcze w ośmiu województwach wynika, że pomimo ponad dziesięciu lat obowiązywania

szczegółowych przepisów w zakresie dostępności lokali dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami nadal występują problemy z ich przestrzeganiem. Ponad trzy czwarte spośród skontrolowanych lokali nie spełniało co najmniej jednego wymogu (76%), prawie 40% nie spełniło co najmniej trzech wymogów, a co czwarty – co najmniej 4 wymogów dostępności. W wielu przypadkach członkowie komisji wyborczych w lokalach, które podlegały kontroli, nie znali określonych w przepisach prawa wymogów dotyczących dostępności lokali dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Daje to wrażenie, że przygotowanie członków obwodowych komisji wyborczych w zakresie tych standardów nie jest wystarczające, zaś szkolenia członków komisji wyborczych w małym stopniu uwzględniają te kwestie. Wyniki kontroli wskazują na konieczność uzupełnienia obowiązujących przepisów prawa oraz ich zredagowanie w sposób bardziej przystępny i jasny dla osób, które nie posiadają szczegółowej wiedzy w zakresie standardów dostępności.

## Wymiar sprawiedliwości i prawo do sądu

Nadal nierozwiązany pozostaje jeden z najważniejszych problemów dotyczących ochrony wolności i praw człowieka w Polsce, a mianowicie brak wystarczających gwarancji niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziów. Niewykonane pozostają wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

### ■ Niezależność sądownictwa

12 stycznia 2023 r. Sejm uchwalił **nowelizację ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw** przewidującą m.in. przekazanie spraw dyscyplinarnych i immunitetowych sędziów z Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz poszerzenie zakresu tzw. testu niezawisłości i bezstronności sędziego.

Rzecznik przedstawił Senatowi opinię do tej ustawy, w której wskazał, że nie rozwiązuje ona fundamentalnego problemu ustrojowego dotyczącego ponad 2500 sędziów powszechnych, administracyjnych, asesorów i sędziów Sądu Najwyższego powołanych na podstawie uchwał Krajowej Rady Sądownictwa po 6 marca 2018 r. Wśród problemów, które mogą się pojawić Rzecznik wymienił: przeciążenie NSA, kwestionowanie zgodności z Konstytucją orzeczeń NSA z powodu ingerencji w kompetencje SN, pogłębienie wewnętrznych konfliktów w sądownictwie, a także wydłużenie postępowań sądowych w sprawach cywilnych, karnych i administracyjnych. W konsekwencji ustawa może doprowadzić do pogłębienia istotnych zakłóceń w prawidłowym funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Rzecznik podkreślił, że dla doprowadzenia polskiego prawa do stanu zgodności z prawem europejskim niezbędna jest zmiana zasad powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa, czego opiniowana ustawa nie przewiduje. Ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw została jednak uchwalona, a następnie skierowana przez Prezydenta RP w trybie kontroli prewencyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny uznał szereg jej przepisów za niezgodne z Konstytucją, a także uznał, że przepisy te są nierozzerwalnie związane z całą ustawą. W efekcie zmiany nie weszły w życie. (VII.510.5.2023)

Rzecznik zwrócił uwagę Ministra Sprawiedliwości na systemowy problem związany z **prawem do rozstrzygnięcia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd**, który powstał po wejściu w życie nowelizacji Kodeksu postępowania karnego oraz innych ustaw z 19 lipca 2019 r. Po zmianie przepisów może dochodzić do sytuacji, kiedy rozpoznając wnioski o odszkodowanie lub zadośćuczynienie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie, prezes rozpoznającego sprawę sądu będzie jednocześnie reprezentantem strony postępowania – Skarbu Państwa. Budzi to wątpliwości co do bezstronności zewnętrznej rozstrzygającego sprawę sądu. Chodzi o odbiór społeczny takiej sytuacji, szczególnie postrzeganie

przez stronę dochodzącą odszkodowania lub zadośćuczynienia. Zdaniem RPO lepszym rozwiązaniem powinna być nowelizacja przepisów rozdziału 58 k.p.k., tak, aby reprezentantem Skarbu Państwa w tym postępowaniu stał się wyspecjalizowany organ, jakim jest Prokuratoria Generalna RP. W odpowiedzi minister wskazał, że taka propozycja budzi wątpliwości związane ze zmianą ustawowej roli Prokuratorii Generalnej, która pełni wyłącznie rolę instytucjonalnego pełnomocnika Skarbu Państwa w określonych ustawą rodzajach spraw. Ministerstwo Sprawiedliwości nie planuje wszczęcia prac legislacyjnych w tym zakresie. (II.510.972.2021)



W 2023 r. RPO przedstawił opinię m.in. do nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym

Rzecznik przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa dotyczącego konstytucyjności przepisów przewidujących **możliwość nadania uchwale Sądu Najwyższego**

**mocy zasady prawnej.** RPO wniósł o uznanie konstytucyjności zaskarżonego przepisu ustawy o SN. W ocenie RPO uchwały-zasady prawne podejmowane w 7-osobowych składach stanowią ważny i pożyteczny instrument umożliwiający Sądowi Najwyższemu efektywne wywiązywanie się z konstytucyjnego zadania sprawowania nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem sądów powszechnych i wojskowych. Pozbawienie SN kompetencji do wydawania uchwał wykładniczych o mocy zasad prawnych zwiększyłoby ryzyko rozbieżności w orzecznictwie samego SN i utrudniłoby mu przeciwdziałanie rozbieżnościom w orzecznictwie sądów powszechnych i wojskowych. (VII.510.71.2023)

RPO zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczącym przepisów ustawy o budżecie, które modyfikują **zasady wynagradzania sędziów w 2023 r.** i wniósł o uznanie ich za niekonstytucyjne. Zdaniem Rzecznika przepisy te mają charakter doraźny i arbitralny, i pozostają w sprzeczności z założeniami, które legły u podstaw decyzji o wprowadzeniu nowego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziów w 2009 r. Zaskarżone przepisy stanowią obejście zasady autonomii budżetowej sądów, będącej pochodną konstytucyjnej zasady odrębności i niezależności sądów i trybunałów od innych władz. Wyrokiem z 8 listopada 2023 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność zaskarżonych przepisów z Konstytucją RP. (III.7042.2.2023)

## ■ **Prawo do sądu i rzetelnego procesu**

W styczniu 2022 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z propozycją zainicjowania prac legislacyjnych, które zmierzałyby do **uchylenia art. 15zzr<sup>1</sup> tzw. ustawy covidowej** przewidującego zawieszenie przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienie wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe. W otrzymanej z resortu odpowiedzi wskazano, że nie jest już konieczne utrzymywanie w obrocie prawnym takiej normy i uzasadnione jest jej uchylenie. Wobec tego Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, czy zostały zainicjowane prace legislacyjne, które



zmierzałyby do uchylenia tego przepisu oraz jaki ewentualnie jest stan tych prac. Minister Sprawiedliwości poinformował, że 7 lipca 2023 r. uchwalona została ustawa, zgodnie z którą art. 15zrz<sup>1</sup> ustawy covidowej traci moc obowiązującą. Opisana zmiana weszła w życie 1 października 2023 r. Postulat Rzecznika został więc zrealizowany. (II.510.735.2021)

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej konstytucyjności **art. 15zrz ust. 6 ustawy covidowej** i wniósł o stwierdzenie, że jest on niezgodny z art. 2 Konstytucji. Wprowadzenie w pandemii tego przepisu bez przepisu intertemporalnego – zmieniającego zakres temporalny zastosowania przepisów normujących długość terminów przedawnienia – stało w opozycji do konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych czy zasady ochrony stosunków prawnych w toku. Konsekwencją art. 15zrz<sup>1</sup> oraz konsekwencją art. 15zrz ust. 6 ustawy covidowej jest naruszenie zasady ochrony zaufania w kontekście prawa obywateli do sprawiedliwego procesu, w tym do rozstrzygnięcia sprawy „w rozsądnym terminie” i „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Przepis art. 15zrz ust. 6 uCOVID również cedował decyzję o wstrzymaniu biegu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary na organ władzy wykonawczej. Uchylenie wskazanego przepisu po 46 dniach jego obowiązywania (przedawnienie nie biegło w okresie od 31 marca 2020 r. do 16 maja 2020 r.) zasadniczo nie zmienia oceny, że powieli wszystkie wady art. 15zrz<sup>1</sup> ust. 1 ustawy covidowej. (II.510.1008.2023)

Do Trybunału Konstytucyjnego trafiły zbliżone skargi konstytucyjne dotyczące **terminu na umorzenie zawieszzonego postępowania cywilnego**. Skarżący wnoszą o zbadanie konstytucyjności przepisu nakazującego umorzenie postępowania cywilnego po jego zawieszeniu w terminie liczonym od wydania postanowienia o zawieszeniu, a nie od jego doręczenia stronie. Do obu spraw przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich, wnosząc o stwierdzenie,

że art. 182 § 1 pkt 1 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie, w jakim nakazuje umorzenie postępowania po upływie trzech miesięcy liczonych od „daty postanowienia” rozumianego jako data jego wydania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W ocenie RPO zaskarżony przepis wprowadza mechanizm na tyle wadliwy, niespójny wewnętrznie i niekonsekwentny, że może prowadzić do naruszeń praw procesowych strony, a w konsekwencji – utraty możliwości dochodzenia roszczeń. (IV.511.194.2023, IV.511.429.2023)

Kolejne postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, do którego przyłączył się RPO, dotyczyło **braku możliwości złożenia skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego** w przedmiocie udzielenia skazanemu przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności. Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że art. 2 ust. 1b ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w zakresie, w jakim wyłącza możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania w postępowaniu wykonawczym w przedmiocie udzielenia skazanemu przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika każdy obywatel, również ten pozbawiony wolności, powinien być uprawniony do środka ochrony prawnej, który pozwalałby mu zapewnić sprawne działanie sądu w jego sprawie. Sprawność i efektywność są jednymi z podstawowych wartości sądowego stosowania prawa, jak też warunkami skuteczności prawa w ogóle. Nie ma też powodów, by osobom pozbawionym wolności odmawiać jednakowego traktowania przez władzę publiczną. (IX.517.1422.2023)

RPO przedstawił marszałkowi Senatu uwagi do **nowelizacji ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich** uchwalonej przez Sejm 16 czerwca 2023 r. Najważniejszą zmianą przewidywanej nowelizacji jest pozbawienie Komisji kompetencji do stosowania tzw. środków zaradczych.

Ponadto decyzja Komisji nie będzie pozbawiała „rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym”. Rzecznik wskazał, że nowelizacja nie zmienia zasadniczego założenia ustawy: stworzenia niesądowego organu władzy publicznej, do którego kompetencji będzie należało prowadzenie czynności o charakterze śledczym i dokonywanie na ich podstawie oceny postępowania konkretnych osób z punktu widzenia działania „pod wpływem rosyjskim” i „na szkodę interesów RP”.



Choć ustawa nowelizująca uchyla część zastrzeżeń zgłoszonych przez RPO w grudniu 2022 r., jednak również po jej wejściu w życie będzie budzić istotne wątpliwości konstytucyjne. Nawet po nowelizacji ustawa o komisji ds. badania wpływów Rosji nie gwarantowałaby adekwatnej ochrony wolności i praw osób,

które według Państwowej Komisji miałyby działać pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów RP. (II.510.533.2023)

## **Prawa osób z niepełnosprawnościami**

### **■ Utrata ważności orzeczeń o niepełnosprawności wydłużonych specustawą covidową. Konieczność skrócenia okresu oczekiwania na wydanie orzeczenia o niepełnosprawności**

W trakcie prac parlamentarnych nad projektem nowelizacji przepisów o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wprowadzono przepis uchylający art. 15 h specustawy covidowej z 2 marca 2020 r, określający czas ważności orzeczeń o niepełnosprawności. Konsekwencją tej zmiany byłaby konieczność składania przez osoby z niepełnosprawnościami nowych wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności. Osoby, które by ich nie złożyły, straciłyby 1 czerwca 2023 r. prawo do świadczeń opiekuńczych, kart parkingowych oraz świadczeń z ustawy o pomocy społecznej. Zastępca RPO zwrócił się do przewodniczących dwóch senackich komisji, aby uwzględnili tę sytuację w trakcie prac nad ustawą. (III.7064.30.2023)

Jednakże 6 sierpnia 2023 r. przepis ustawy covidowej, który przedłużał ważność orzeczeń o niepełnosprawności, został uchylony. Do Rzecznika docierały informacje o znacznym wydłużeniu okresu oczekiwania na wydanie nowego orzeczenia, co wynikało nie tylko ze wzrostu liczby wniosków wpływających do zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności, ale także z braku lekarzy do obsadzania komisji oraz środków finansowych na dodatkowe etaty. Konsekwencje takiego stanu rzeczy ponoszą osoby z niepełnosprawnościami. Rzecznik spytał zatem Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych o działania podejmowane w celu skrócenia oczekiwania na wydanie orzeczenia. 30 grudnia 2023 r. weszła w życie ustawa o szczególnych rozwiązaniach w celu zachowania

ważności niektórych orzeczeń o niepełnosprawności oraz orzeczeń o stopniu niepełnosprawności, którą przedłużono ważność orzeczeń. (III.7064.1246.2023)

## ■ **Asystencja osobista**

W związku z przedłużającymi się pracami nad projektem ustawy o asystencji osobistej RPO przekazał Minister Rodziny i Polityki Społecznej uwagi do tego projektu. Podkreślił wagę systemowego uregulowania tej kwestii, z uwzględnieniem aktywnego udziału osób z różnymi niepełnosprawnościami. Dostępność usług asystenckich jest jednym z kluczowych aspektów procesu deinstytucjonalizacji i poszanowania prawa jednostki do niezależnego życia zgodnie z jej autonomicznym wyborem. Wdrożenie usług asystenckich wiąże się z koniecznością pilnej zmiany systemu orzekania o niepełnosprawności oraz zniesienia lub istotnej modyfikacji instytucji ubezwłasnowolnienia. Rzecznik wyraził nadzieję, że ustawa, stanowiąca znaczący krok w stronę deinstytucjonalizacji systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, przyczyni się do postępów we wdrożeniu Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami. (XI.7061.5.2023)

## ■ **Realizacja programów wsparcia**

Do RPO wpływały skargi obywateli na modyfikacje przez oddziały wojewódzkie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych zasad programu „Samodzielność – Aktywność – Mobilność! Mobilność osób z niepełnosprawnością” – już po uzyskaniu przez nich pozytywnej oceny wniosku, a nawet po informacji o dofinansowaniu. Mieli oni być m.in. zobowiązani do przedstawiania zgody sądu opiekuńczego na zaciągnięcie zobowiązania finansowego przez osoby ubezwłasnowolnione na potrzeby programu, lub przedłożenia oświadczenia, że wkład własny nie pochodzi z majątku osoby ubezwłasnowolnionej. Tymczasem na żadnym etapie osoby zainteresowane uczestniczeniem w programie nie były informowane, że przewidywany jest obowiązek przedstawienia dalszych



dokumentów. Rzecznik interweniował w tej sprawie u prezesa PFRON, który w odpowiedzi zapewnił, że przyjęte zasady realizacji programu nie są modyfikowane przez oddziały wojewódzkie PFRON. W trosce o osoby z niepełnosprawnościami, w szczególności ubezwłasnowolnione, oddziały PFRON, w przypadku wątpliwości, mogą prosić o przedłożenie dodatkowych dokumentów. Nie oznacza to modyfikowania zasad realizacji programu, a jedynie odpowiedzialne działanie pracowników oddziałów PFRON w oparciu o zapisy programowe. (XI.7061.8.2023)



Prawa osób z niepełnosprawnościami to jeden z priorytetów w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich

## ■ Prace nad rozporządzeniem wykonawczym do ustawy o świadczeniu wspierającym

W przestrzeni publicznej pojawiały się informacje o przedłużających się pracach nad projektem rozporządzenia regulującego szczegółowe kwestie związane z ustalaniem poziomu potrzeby wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Wobec

niepewności dotyczących tego, jakie będą zasady udzielania od 1 stycznia 2024 r. świadczenia wpierającego dla osób z niepełnosprawnościami Zastępca RPO wystąpił do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. Poprosił o informację o stanie prac i kierunku projektowanych rozwiązań, a także o informację, czy w harmonogramie prac legislacyjnych uwzględniono aktywny udział osób z różnymi niepełnosprawnościami oraz działających na ich rzecz osób lub organizacji społecznych. Na konieczność włączania osób zainteresowanych w prace nad regulacjami dotyczącymi osób z niepełnosprawnościami wprost wskazuje art. 4 pkt 3 Konwencji ONZ. Wysłuchanie postulatów tych osób i środowiska działającego na ich rzecz pozwala na wypracowanie rozwiązań zgodnych z oczekiwaniami potencjalnych odbiorców. Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi, jednak rozporządzenie w sprawie ustalania poziomu potrzeby wsparcia zostało opublikowane i weszło w życie. (III.7064.1073.2023)

### ■ **Waloryzacja świadczenia pielęgnacyjnego**

RPO interweniował w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej w kwestii waloryzacji świadczenia pielęgnacyjnego dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami. Wysokość świadczenia zależna jest od wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Tymczasem z powodu wysokiej inflacji, minimalne wynagrodzenie za pracę wzrosło w 2023 roku dwa razy. Przepisy regulujące tryb waloryzacji nie przewidują dwukrotnej podwyżki w roku, dlatego zdaniem RPO powinny być zmienione. Resort odpisał, że nie prowadzi prac nad zmianą zasad corocznej waloryzacji świadczenia pielęgnacyjnego. (III.7064.81.2023)

### ■ **Niewystarczająca wysokość świadczeń dla najbardziej potrzebujących**

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące niewystarczającej wysokości świadczeń adresowanych do rodzin z dziećmi, osób z niepełnosprawnością i ich opiekunów oraz osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej.

Podjęte działania dotyczące wysokości świadczenia wychowawczego i zasiłku stałego, chociaż wychodzą naprzeciw postulatom Rzecznika, nie stanowią jednak systemowej odpowiedzi na potrzeby osób wymagających osłony socjalnej. Dlatego Rzecznik ponownie wystąpił do MRiPS zwracając uwagę, że świadczeń tych nie zwiększano od dłuższego czasu, wobec czego nie odpowiadają one już potrzebom, zwłaszcza wobec wzrostu kosztów utrzymania i spadku wartości pieniądza. Odpowiedzi nie uzyskał. (III.7065.165.2022)

### ■ **Dostępność systemu edukacji dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu**

Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę podjęcia działań na rzecz zwiększenia dostępności systemu edukacji dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu. Wystąpił w tej sprawie do Ministra Edukacji i Nauki zwracając uwagę na konieczność przyjęcia Polskiego Języka Migowego (PJM) jako naturalnego sposobu komunikacji osób głuchych w Polsce i wdrożenie jego nauczania w procesie edukacyjnym. Szerzej na ten temat w części poświęconej edukacji i oświacie. (XI.7036.79.2022)

### ■ **Dostępność wyborów dla osób z niepełnosprawnością**

RPO podejmował szerokie działania na rzecz zapewnienia pełnej dostępności wyborów dla osób z różnymi niepełnosprawnościami. W Biurze RPO odbyła się debata „Wybory dostępne dla wszystkich?“, po której Rzecznik wraz z organizacjami społecznymi apelowali o zapewnienie dostępnych wyborów. W tej sprawie kierował także pisma do Państwowej Komisji Wyborczej oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także przekazał samorządom lokalnym rekomendacje w sprawie organizacji i zapewnienia dostępności lokali obwodowych komisji wyborczych. Pracownicy Biura RPO dokonali również kontroli wybranych lokali wyborczych oznaczonych jako lokale dostosowane do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Wyniki kontroli zostały przedstawione w specjalnym raporcie. Szerzej na ten temat w części poświęconej wyborom.



## ■ **Opieka ginekologiczna i położnicza kobiet z niepełnosprawnościami**

W związku z barierami, jakie napotykały kobiety z niepełnosprawnościami w dostępie do świadczeń opieki medycznej ze szczególnym uwzględnieniem opieki ginekologicznej i położniczej Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia. W odpowiedzi resort opisał działania dla poprawy tej sytuacji, powołując się m.in. na projekt „Dostępność Plus dla zdrowia”. Szerzej na ten temat w części poświęconej systemowi opieki zdrowotnej. (XI.815.64.2022)

## ■ **Raport o wsparciu uczniów z niepełnosprawnościami przez nauczycieli**

W 2023 r. Rzecznik wydał raport „Wsparcie uczniów z niepełnosprawnościami przez nauczycieli współorganizujących proces edukacyjny, pomoc nauczyciela oraz asystenta osobistego ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi” zawierający wyniki badań przeprowadzonych w 2022 r. Szerzej o raporcie w części poświęconej edukacji.

## **Ochrona praw cudzoziemców i sytuacja na granicy w kontekście wojny w Ukrainie i kryzysu na granicy z Białorusią**

### ■ **Konsekwencje utraty przez uchodźców statusu „UKR”**

Do Biura RPO wpływały skargi uchodźców wojennych z Ukrainy dotyczące utraty statusu „UKR” pomimo powrotu do Polski z Ukrainy przed upływem 30 dni. Wyjazd na okres powyżej 30 dni powoduje utratę statusu „UKR” i jego automatyczną zmianę na status „NUE”. Z perspektywy uchodźcy brak statusu „UKR” oznacza m.in. utratę prawa do opieki medycznej, świadczeń i pomocy społecznej. Ze skarg wynika, że obywatele Ukrainy tracą status „UKR” pomimo powrotu do Polski

z Ukrainy przed upływem 30 dni a dowiadują się o tym przypadkowo, np. przy wstrzymaniu wypłaty świadczenia ZUS. W wystąpieniu do Pełnomocnika Rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy RPO wskazał zidentyfikowane problemy, które mogą być przyczyną utraty statusu oraz poprosił o wyjaśnienia. W kolejnym piśmie Rzecznik zwrócił uwagę na brak wytycznych dla samorządów w zakresie rejestracji zmiany danych w rejestrze PESEL przy przywracaniu statusu „UKR”. (XI.541.139.2022). Pełnomocnik odpowiedział, że w Ministerstwie Cyfryzacji, we współpracy z przedstawicielami SG oraz MSWiA wypracowano właściwy sposób rejestracji przywrócenia statusu „UKR” w rejestrze PESEL. Wyjaśnił, że aby nie stracić statusu „UKR”, uchodźcy muszą przy każdorazowym wjeździe do Polski podawać jako jego cel działania wojenne na terytorium Ukrainy i okazać dokument elektroniczny diia.pl. Inaczej wjazd takiej osoby do Polski nie jest ewidencjonowany w systemie dla uchodźców wojennych. Zostają natomiast ujęci w systemie wjazdów Straży Granicznej. Status „UKR” może zostać przywrócony automatycznie, gdy obywatel Ukrainy deklaruje podczas kontroli granicznej jako cel wjazdu ewakuację z terytorium Ukrainy. Pełnomocnik poinformował o planach przeprowadzenia kampanii informacyjnej wśród uchodźców. Wyjaśnienia pełnomocnika zostały opublikowane na stronie internetowej RPO również w języku ukraińskim. (XI.541.139.2022)

## ■ **Wstrzymanie wypłat świadczeń wychowawczych dla obywateli Ukrainy**

Do Rzecznika wpływały skargi obywateli Ukrainy, którym wstrzymano wypłatę świadczenia wychowawczego z powodu utraty statusu „UKR”, pomimo tego, że nie opuszczali terytorium Polski na okres powyżej 30 dni. Obywatele Ukrainy, którzy schronili się przed działaniami wojennymi na terytorium Polski podnoszą, że świadczenie wychowawcze stanowi znaczną część ich budżetu, a często jest jedynym źródłem utrzymania rodzin z dziećmi. Dlatego RPO zwrócił się w tej sprawie do Prezesa ZUS, który wyjaśnił procedury i wskazał, że ZUS opiera się

na danych z rejestru Straży Granicznej, dotyczących wyjazdów obywateli Ukrainy z Polski. Jednocześnie poinformował, że w sprawach, w których legalność pobytu w Polsce została przywrócona przez Komendanta Straży Granicznej, ZUS podejmuje wypłatę świadczenia z wyrównaniem za okres braku płatności. Dla przyspieszenia realizacji takich zgłoszeń powołano m.in. dodatkowy zespół pracowników, a także nawiązano współpracę z MSWiA i SG. (III.7064.741.2023)

## ■ **Zawracanie cudzoziemców do linii granicy państwowej**

Już w 2021 r. w wystąpieniu dotyczącym zmian w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych Rzecznik wyraził wątpliwości dotyczące wprowadzenia przepisów pozwalających na zawracanie do linii granicy państwowej osób, które przekroczyły granicę niezgodnie z prawem. Taka regulacja uniemożliwia przekroczenie granicy RP osobom, które deklarują zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową, a osobom, które przekroczyły granicę w sposób niezgodny z przepisami uniemożliwia skuteczne złożenie wniosku o udzielenie ochrony, mimo że mają do tego ustawowe prawo, a gwarancje skorzystania z tego prawa wynikają z art. 56 ust. 2 Konstytucji. Przekazane wówczas uwagi oraz uzasadnienie stanowiska RPO wciąż pozostają aktualne, ponieważ do Biura RPO nadal kierowane były skargi w sprawie osób, które zostały zawrócone do linii granicy państwa, mimo grożącego im na Białorusi niebezpieczeństwa i zgłaszania funkcjonariuszom Straży Granicznej chęci ubiegania się o ochronę międzynarodową na terytorium RP. Szczególnie niepokojącą praktyką było zawracanie osób po ich wcześniejszym pobycie w szpitalu.

Na sytuację osób przekraczających granicę polsko-białoruską zwróciła również uwagę Specjalna Sprawozdawczyni ONZ ds. przemocy wobec kobiet i dziewcząt, która w oświadczeniu po wizycie w Polsce w marcu 2023 r. zaapelowała m.in. o uchylenie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy rozporządzenia MSWiA, pozwalające na *pushbacki* są sprzeczne z prawem unijnym i międzynarodowym oraz polskimi ustawami. Dlatego w lipcu 2023 r. RPO wniósł do MSWiA o uchylenie tych regulacji.

Resort odpowiedział, że przyjęte przepisy pozwalają na reakcję państwa adekwatną do zagrożenia migracyjnego i jednocześnie zapewniają niezbędne gwarancje ochrony praw człowieka. Każdy przypadek jest rozpatrywany indywidualnie, po ustaleniu okoliczności przekroczenia granicy oraz rozpytaniu cudzoziemca co do chęci złożenia wniosku o ochronę międzynarodową. W każdym takim przypadku, w pierwszej kolejności, oceniany jest stan zdrowia cudzoziemca. W razie potrzeby wzywana jest karetka pogotowia lub cudzoziemcy są przewożeni do szpitali. W przypadku gdy pozwala na to stan zdrowia, a cudzoziemiec nie wyraża woli złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, zawrócenie następuje przede wszystkim z zachowaniem bezpieczeństwa dla życia i zdrowia tych osób, przy asyście odpowiednio przeszkolonych funkcjonariuszy. Stanowisko to nie zasługuje na aprobatę, w związku z tym Rzecznik podejmuje dalsze działania w tej sprawie. (XI.543.10.2022)

Zdaniem Rzecznika **najważniejszym problemem do rozwiązania pozostaje stosowanie przez Straż Graniczną tzw. *pushbacków***. Wskazane narzędzie wprowadzone zostało w drodze nowelizacji rozporządzenia MSWiA. Uwagę zwraca też drugi tryb umożliwiający dokonanie zawróceń cudzoziemców na białoruską stronę granicy określony w art. 303b ustawy o cudzoziemcach. Na jego podstawie właściwy komendant placówki Straży Granicznej sporządza protokół przekroczenia granicy oraz wydaje postanowienie o opuszczeniu terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku zastosowania tej procedury istnieje, co

prawda, możliwość wniesienia zażalenia, nie wstrzymuje ono jednak wykonania postanowienia.



Czynność polegająca na zawróceniu do granicy cudzoziemca, który nielegalnie przekroczył granicę, może być uznana za dopuszczalną wyłącznie w drodze wyjątku, w ramach wyznaczonych przez orzecznictwo ETPC. Podstawowym wymogiem jest potrzeba zapewnienia cudzoziemcowi gwarancji ochrony przed nieludzkim traktowaniem. Obecnie obowiązujące w Polsce przepisy nie odpowiadają temu wymogowi i nie gwarantują, że prawo każdego cudzoziemca do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową w Polsce będzie respektowane. Dlatego Rzecznik ponownie po zmianie rządu zwrócił się do MSWiA o uchylenie przepisów rozporządzenia i uchylenie lub nowelizację przepisu art. 303b ustawy o cudzoziemcach. (XI.543.249.2021)

RPO przyłączył się również do sprawy przeciwko Polsce toczącej się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka ze skarg cudzoziemców kilkakrotnie zawracanych do linii granicy. W opinii dla Trybunału podkreślił, że stosowanie rozporządzenia MSWiA ws. *puschbacków*, bez jakiegokolwiek procedury pozwalającej na ocenę sytuacji migrantów, prowadzi do naruszenia Konwencji o ochronie praw człowieka. Wskazał też, że dolegliwość wynikającą z warunków w placówce, do której skierowano cudzoziemców, można było zakwalifikować jako nieludzkie traktowanie. (XI.543.198.2023)

### ■ **Przewlekłość postępowań legalizacyjnych w urzędach wojewódzkich**

Rzecznik od kilku lat otrzymuje skargi dotyczące przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Problem ten był przedmiotem licznych interwencji Rzecznika w sprawach indywidualnych, jak i wystąpień o charakterze generalnym. Pomimo tego pozostaje on wciąż aktualny. Średni czas oczekiwania na rozpatrzenie wniosku daleko wykracza poza terminy wynikające z przepisów. Szczególnie trudna sytuacja jest w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim, gdzie na wydaną w 2022 r. decyzję o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę trzeba było czekać średnio ponad 7 miesięcy. Co więcej wnioskodawcy zostali pozbawieni w okresie od 15 kwietnia do 31 grudnia 2022 r. uprawnienia do wniesienia skargi o stwierdzenie bezczynności organu lub przewlekłości postępowania. Jednocześnie od 15 kwietnia 2022 r. na mocy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy nie stosuje się przepisów o bezczynności organu. Problemem w dalszym ciągu są też niewystarczające i nieadekwatne do liczby wniosków zasoby kadrowe, co uniemożliwia terminowe załatwianie spraw. Również orzecznictwo sądowo-administracyjne dotyczące tej problematyki wskazuje na systemowe zagadnienia wymagające niezwłocznej reakcji. Rzecznik

zwrócił się w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który zapewnił, że resort podejmuje działania dla poprawy sytuacji. (XI.541.31.2021)

## ■ **Warunki panujące w areszcie dla cudzoziemców**

W związku z ustaleniami przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur wizytujących w 2022 r. jedyny funkcjonujący w Polsce areszt dla cudzoziemców Rzecznik przedstawił Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji uwagi dotyczące zidentyfikowanych problemów o charakterze systemowym.

Zwrócił uwagę, że warunki bytowe w areszcie dla cudzoziemców nie spełniają międzynarodowych standardów ochrony praw osób w detencji administracyjnej.

Wykazują wiele analogii do warunków w zakładach karnych typu zamkniętego, a nawet oddziałów dla więźniów uznanych za niebezpiecznych. Nie ma to uzasadnienia, skoro środek w postaci umieszczenia w areszcie dla cudzoziemców

orzeka się w stosunku do osób, wobec których prowadzone jest postępowanie administracyjne. Nie są to więc osoby skazane za przestępstwo, a zastosowana

wobec nich izolacja nie następuje jako odpłata za czyn karalny. Zastrzeżenia wzbudził także tryb kierowania cudzoziemców do aresztu. Obecnie, aby umieścić

obcokrajowca w areszcie dla cudzoziemców, wystarczy jedynie nieostre pojęcie ryzyka, że nie podporządkuje się on zasadom pobytu w strzeżonym ośrodku.

Dlatego sądy powinny obligatoryjnie badać, czy nie wystarczyłoby umieszczenie właśnie w ośrodku a nie w areszcie. Minister nie uwzględnił przesłanych

uwag i wskazał, że warunki bytowe w areszcie dla cudzoziemców są zgodne z regulacjami prawa krajowego, określonymi w rozporządzeniu MSW z 2015

r. Poinformował też, że z uwagi na systematyczne polepszanie infrastruktury zewnętrznej i wewnętrznej obiektów detencyjnych, poprawa warunków

w tym obiekcie wpisana jest w wykaz planowanych do realizacji inwestycji.

(KMP.572.1.2023)



## ■ **Trudna sytuacja bytowa osób wymagających szczególnego wsparcia**

Do Biura RPO zwróciło się jedno ze stowarzyszeń wspierających osoby z niepełnosprawnościami i ich rodziny, także osoby z niepełnosprawnościami z Ukrainy, które znalazły schronienie w Polsce w związku z wojną. Do tej organizacji zgłaszają się osoby wymagające szczególnego wsparcia z uwagi na wiek bądź niepełnosprawność, którym zapewniono jedynie zakwaterowanie, bez wyżywienia, pomimo pobierania z tego tytułu świadczenia pieniężnego. Tymczasem zgodnie z obowiązującymi przepisami świadczenie pieniężne przysądza się każdemu podmiotowi, w szczególności osobie fizycznej, który zapewni na własny koszt zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy. Niezgłaszanie takich przypadków przez obywateli Ukrainy wynika z obawy przed utratą miejsca schronienia lub niedoinformowania. Rzecznik poprosił Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy o zajęcie stanowiska w kwestii możliwości rozwiązania tych problemów. Pełnomocnik poinformował, że w przepisach przewidziano możliwość uzależnienia przyznania lub wypłaty świadczenia od weryfikacji przez urząd gminy lub miasta warunków zakwaterowania i wyżywienia. W przypadku powzięcia informacji o nieprawidłowościach w udostępnianym zakwaterowaniu lub dostarczonym wyżywieniu należy niezwłocznie powiadomić urząd gminy lub miasta udzielający świadczenia. Pełnomocnik podkreślił też, że spostrzeżenia i uwagi organizacji pozarządowych są ważnym źródłem informacji o działaniu mechanizmów ustawy pomocowej i stanowią istotny wkład w dokonywane przez Ministerstwo analizy form pomocy, która jest udzielana obywatelom Ukrainy. (III.7065.150.2023)

## ■ **Nauczanie dzieci z Ukrainy**

Rzecznik interweniował w sprawie problemów związanych z edukacją ukraińskich dzieci i młodzieży w polskich szkołach po roku od wybuchu wojny w Ukrainie. Szerzej na ten temat w części poświęconej edukacji i oświacie. (VII.7030.14.2022)



# System opieki zdrowotnej i zabezpieczenia społecznego

## ■ Brak leków w aptekach

W mediach pojawiły się doniesienia, z których wynikało, że w polskich aptekach brakuje leków. Problem ten dotyczył m.in. antybiotyków, szczególnie w dawkach pediatrycznych, leków neurologicznych, diabetologicznych oraz preparatów na przeziębienia i grypę. Dochodziło do sytuacji, w których pacjenci zmuszeni byli jeździć do aptek oddalonych o kilkadziesiąt, a nawet kilkaset kilometrów. Główny Inspektorat Farmaceutyczny przygotował kolejną listę leków o utrudnionej dostępności, skierowaną do samorządu aptekarskiego i lekarskiego, w której jedną ze zmian, w porównaniu z poprzednią listą, był wzrost liczby antybiotyków. Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Zdrowia aż 216 produktów leczniczych było zagrożonych brakiem dostępności. W związku z tym Rzecznik poprosił MZ o wskazanie, jakie działania zostały podjęte w celu zabezpieczenia dostępu pacjentów do leków. W odpowiedzi Minister poinformował, że sytuacja dostępności leków jest przez niego na bieżąco monitorowana oraz że powołał zespół do spraw przeciwdziałania brakom w dostępności produktów leczniczych. Zaznaczył też, że biorąc pod uwagę aktualny poziom realizacji recept oraz stany magazynowe, niedobory produktów leczniczych nie mają charakteru systemowego. (V.7013.4.2023)

## ■ Konieczność podjęcia prac legislacyjnych dotyczących dostępu do aborcji

W 2021 r. Rzecznik zwrócił uwagę Marszałka Sejmu na potrzebę zmian legislacyjnych i doprecyzowanie przesłanek umożliwiających dokonanie legalnego zabiegu aborcji po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2020 r. w którym za niezgodny z Konstytucją uznany został przepis pozwalający na dokonanie legalnego zabiegu aborcji w przypadku, gdy badania prenatalne lub

inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu. Nie podjęto jednak stosownych działań legislacyjnych wychodzących naprzeciw zasygnalizowanemu przez Rzecznika problemowi. Dlatego Rzecznik ponownie wystąpił do Marszałka Sejmu wskazując, że wyrok TK nie wykluczył możliwości przyjęcia nowych rozwiązań ustawowych dotyczących legalnej aborcji. Z uzasadnienia wyroku wynika, że prawodawca powinien podczas konstruowania stosownych przepisów ustawowych kierować się standardami wypracowanymi w orzecznictwie TK. Mając powyższe na uwadze i dostrzegając szczególnie trudne położenie kobiet w ciąży, w sytuacji gdy płód obarczony jest wadą letalną prowadzącą w sposób bezpośredni i nieodległy w czasie do jego nieuchronnej śmierci, niezbędne jest rozważenie tej kwestii przez parlament. W takich sytuacjach kobiety muszą mierzyć się z cierpieniem psychicznym i fizycznym związanym z koniecznością donoszenia ciąży oraz świadomością, że płód obumrze jeszcze przed porodem bądź tuż po nim. W sytuacji, gdy ciąża obarczona jest wadami letalnymi, zmuszanie kobiet do donoszenia ciąży może powodować zagrożenie dla ich życia i zdrowia oraz ich godności. Konsekwencją braku interwencji prawodawczej po wyroku TK jest obligowanie kobiet do przyjęcia postawy heroicznej, czego prawo wymagać nie powinno. To ustawodawca powinien wyważyć wchodzące w grę w tym zakresie wszystkie wartości konstytucyjne. Do Rzecznika nie wpłynęła odpowiedź w tej sprawie. (VII.5001.11.2021)

### ■ **Przesłanka aborcyjna – zagrożenie dla zdrowia psychicznego**

RPO został poinformowany o trudnościach w dostępie do legalnych zabiegów aborcji z jakimi mierzą się kobiety, dla których ciąża stanowi zagrożenie dla ich zdrowia psychicznego. Zdarza się, że przesłanka jest interpretowana jako niedająca podstawy do dokonania aborcji w sytuacji, gdy stan zagrożenia dla zdrowia kobiety dotyczy zdrowia psychicznego. W ocenie Rzecznika

należy upowszechnić wiedzę wśród personelu medycznego o przesłankach pozwalających na skorzystanie przez kobietę z zabiegu legalnej aborcji. Ma to kluczowe znaczenie dla poszanowania praw pacjentek i zapewnienia im dostępu do zabiegów aborcji. Dlatego Rzecznik skierował wystąpienia do Ministra Zdrowia i Rzecznika Praw Pacjenta z prośbą o zajęcie stanowiska. Minister Zdrowia wskazał, że przerwanie ciąży jest dopuszczalne w przypadku, gdy ciąża stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety ciężarnej. Decyzja o tym, czy wystąpiły te okoliczności, jest i może być podejmowana wyłącznie przez lekarza w konkretnym przypadku. Dlatego nie został określony zamknięty katalog wskazań do przerywania ciąży w przypadku, gdy ciąża zagraża życiu lub zdrowiu kobiety ciężarnej. W ocenie Rzecznika Praw Pacjenta zagrożenie zdrowia psychicznego kobiety w ciąży wywołane tą ciążą może stanowić przesłankę do przerywania ciąży. Zagrożenie życia lub zdrowia matki dotyczy bowiem zarówno zdrowia somatycznego, jak też zdrowia psychicznego. (VII.5001.6.2023)

### ■ **Podstawa prawna limitów na wystawianie e-recept**

Od 3 lipca 2023 r. lekarzy obowiązują limity na wystawianie e-recept. Wprowadzone zmiany polegają na ingerencji w prawo wykonywania zawodu przez lekarzy, a w konsekwencji mogą prowadzić do ograniczenia praw pacjentów do świadczeń opieki zdrowotnej. Może zachodzić potrzeba wprowadzenia ograniczeń w zakresie upoważnienia lekarzy do wystawiania recept. Jednak tego typu ograniczenia zawsze powinny znajdować umocowanie w ustawie albo w akcie normatywnym mającym zakotwiczenie w treści ustawy. Tymczasem nie ma powszechnie obowiązującego przepisu stanowiącego podstawę prawną wprowadzonych przez Centrum e-Zdrowia limitów na wystawianie e-recept przez lekarzy. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o ustosunkowanie się do wskazanych zastrzeżeń. W odpowiedzi Minister wyjaśnił, że celem wdrożonego rozwiązania jest wyeliminowanie wystawiania recept w ramach tzw. „receptomatów”. Wprowadzenie limitu w wystawianiu recept zablokowało

możliwość wystawiania recept tym podmiotom, które wykorzystują rozwiązania cyfrowe w systemie ochrony zdrowia wyłącznie kierując się kryterium zysku. Zdaniem resortu istnieje konieczność wyeliminowania działań, które z jednej strony rzutują na bezpieczeństwo pacjentów, a z drugiej wpływają negatywnie na postrzeganie wizerunku lekarzy i pielęgniarek. Wprowadzenie limitu recept to zgodne z prawem działanie, które pozwala zakończyć handel receptami. Prowadzony jest monitoring w zakresie wprowadzonych limitów i w razie potrzeby zmiany poziomu limitów niezwłocznie zostanie wprowadzona stosowna aktualizacja. (V.7013.59.2023)

### ■ **Opieka ginekologiczna i położnicza kobiet z niepełnosprawnościami**

Rzecznik zwrócił uwagę na indywidualne potrzeby osób z niepełnosprawnościami w dostępie do świadczeń opieki medycznej ze szczególnym uwzględnieniem opieki ginekologicznej i położniczej. Ograniczenia w dostępności opieki zdrowotnej pozostają problemem wspólnym dla wszystkich pacjentów, jednak osoby z niepełnosprawnościami napotykają na dodatkowe bariery w uzyskaniu odpowiedniej jakości świadczeń medycznych. W szczególnej sytuacji znajdują się kobiety z niepełnosprawnościami, które dążą do uzyskania świadczeń opieki ginekologicznej i położniczej. Brakuje procedur, wytycznych i rekomendacji związanych z obsługą kobiet z różnymi niepełnosprawnościami na każdym etapie wizyty, gwarantujących zapewnienie im niezbędnych usprawnień, likwidacji barier i dopasowania odpowiedniego postępowania medycznego. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o analizę tych problemów i poinformowanie o planowanych działaniach w tym zakresie. W odpowiedzi minister opisał działania podjęte dla poprawy tej sytuacji, powołując się m.in. na projekt „Dostępność Plus dla zdrowia”, w ramach którego przyznawane są granty na poprawę dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Podkreślił też, że jednym z priorytetów jest rozwój

telemedycyny, która zdaniem resortu również może przyczynić się do zwiększenia dostępności usług medycznych dla osób z niepełnosprawnościami. (XI.815.64.2022)

## ■ **Dostęp do znieczuleń podczas porodów**

W 2022 r. tylko 14% porodów odbyło się ze znieczuleniem zewnątrzoponowym, które jest refundowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia – wynika z raportu Funduszu. W niektórych województwach takie znieczulenie jest praktycznie niedostępne, w innych można z niego skorzystać tylko w największych miastach. Brak faktycznej możliwości podania znieczulenia, gdy jest ono prawnie gwarantowane, może świadczyć o naruszeniu praw pacjenta do poszanowania godności i intymności oraz leczenia bólu i prawa do świadczeń zdrowotnych – wskazał Rzecznik i zapytał Ministra Zdrowia o plany i działania resortu w zakresie poprawy dostępu pacjentek do znieczulenia podczas porodu. W obszernej odpowiedzi minister opisał rozwiązania, które powinny przyczynić się do wzrostu liczby specjalistów w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii, którzy są niezbędni do prowadzenia znieczulenia. W przyszłości pozwoli to wyeliminować problem z pozyskaniem ich na rynku lokalnym i zagwarantować rodzącom pełną dostępność do znieczulenia zewnątrzoponowego w każdym wybranym przez nie podmiocie leczniczym. (V.7010.100.2023)

## ■ **Wyłączenie możliwości odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne**

Od 1 stycznia 2022 r. obywatele nie mogą odliczać od podatku składki zdrowotnej w pełnej wysokości. Likwidacja tej możliwości spowodowała wzrost obciążeń podatkowych u podatników, którzy dotychczas korzystali z tego odliczenia. W efekcie składka zdrowotna zwiększyła podstawę opodatkowania, od której liczona jest wysokość podatku. Zmiany dokonane w ramach nowelizacji Polskiego Ładu nie przywróciły możliwości odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne. W opinii RPO niedopuszczalne jest, aby funkcjonujące rozwiązania

w całości „przerzucił” na obywatela obowiązek państwa co do zapewnienia środków na realizację finansowania świadczeń zdrowotnych. Ubezpieczenie zdrowotne jest rodzajem ubezpieczenia społecznego, wydzielonym ze względu na odmienny przedmiot ochrony – zdrowie i życie. W ubezpieczeniu społecznym to państwo ma obowiązek utworzyć fundusz i objąć nim obywateli. Utworzenie funduszu ubezpieczenia społecznego to konstytucyjny obowiązek państwa, wynikający z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska. Resort nie podzielił stanowiska, że zmiany wprowadzone w tym zakresie przez „Polski Ład” doprowadziły do stanu niekonstytucyjności regulacji składki zdrowotnej lub prawnego systemu publicznej opieki zdrowotnej. (V.7011.26.2022)

Problematyka ta była również przedmiotem seminarium eksperckiego zorganizowanego przez Biuro RPO, w ramach którego eksperci z dziedziny ubezpieczenia zdrowotnego oraz spraw podatkowych przedstawili poglądy na temat konstytucyjności regulacji odnoszącej się do składki zdrowotnej po Polskim Ładzie. Konkluzje wypracowane podczas seminarium zostaną wykorzystane do dalszych działań generalnych Rzecznika.



Seminarium eksperckie w BRPO dotyczące składki na ubezpieczenie zdrowotne

## ■ **Nadmiernie długi czas udzielania świadczeń zdrowotnych przez lekarzy zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych**

Lekarzy pracujących w szpitalach na umowach cywilnoprawnych nie dotyczą przepisy ustawy o działalności leczniczej co do wymaganych okresów odpoczynku oraz zasad pełnienia dyżurów – ograniczają się one do zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że medycy „na umowę” pracowali ponad dwie doby bez przerwy. Przepisy o czasie pracy powinny mieć zastosowanie do wszystkich form zatrudnienia. Nadzorem nad przestrzeganiem tych przepisów powinni być objęci nie tylko sami pracodawcy, lecz także osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, bowiem przekroczenie dopuszczalnego czasu pracy powoduje ryzyko dla życia i zdrowia. W ocenie Rzecznika konieczność uregulowania czasu pracy wszystkich lekarzy wynika z konstytucyjnej zasady sprawowania przez państwo nadzoru nad warunkami wykonywania pracy, a ponadto z prawa każdego obywatela do ochrony zdrowia. W piśmie do Ministra Zdrowia Rzecznik uznał za w pełni zasadny wniosek NIK co do określenia w ustawie maksymalnego dopuszczalnego czasu pracy całego personelu medycznego. Minister wyjaśnił, że od lat jedną z istotnych przyczyn nadmiernego wydłużania czasu pracy personelu medycznego, w tym lekarzy, jest deficyt kadr medycznych. Wyeliminowanie nieprawidłowości, na które wskazuje Najwyższa Izba Kontroli, polegających na nadmiernie długim czasie udzielania świadczeń zdrowotnych przez lekarzy zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, nie będzie możliwe do zrealizowania bez zapewnienia stopniowego, stałego wzrostu kadr medycznych. Jednocześnie poinformował, że w Ministerstwie Zdrowia nie są prowadzone prace nad wprowadzeniem przepisów regulujących czas pracy lekarzy zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych. (III.7044.36.2023)



## Wolność słowa i wolność mediów

### ■ Projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej

Rządowy projekt zmian w ustawie o radiofonii i telewizji, tzw. „Lex pilot” rodził obawy obywateli, że może doprowadzić do nałożenia na operatorów obowiązku rozprowadzania wyłącznie programów telewizji publicznej. Projekt zakładał też, że kanały TVP będą musiały być umieszczane na górze list sieci kablowych i platformach satelitarnych oraz w elektronicznych przewodnikach po programach. W opinii dla Sejmu RPO napisał, że projekt ogranicza konstytucyjną wolność środków społecznego przekazu oraz wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Jego celem nie jest zagwarantowanie pluralizmu mediów, lecz zapewnienie przewagi przekazu nadawcy państwowego. Ponadto projekt ogranicza konstytucyjną wolność działalności gospodarczej. Projekt ustawy został wycofany. (VII.564.2.2023)

### ■ Powoływanie władz spółek publicznej radiofonii i telewizji

Wciąż nie jest wykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2016 r., który uznał za niekonstytucyjne pozbawienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji udziału w powoływaniu i odwoływaniu władz TVP i Polskiego Radia. Nadal decyduje o tym Rada Mediów Narodowych z pominięciem konstytucyjnego organu, jakim jest KRRiT. W opinii RPO konieczne jest dokonanie zmiany przepisów ustawowych przez włączenie KRRiT w procedury powoływania i odwoływania władz mediów publicznych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Marszałka Sejmu z prośbą o informację dotyczącą stanu prac zmierzających do doprowadzenia obowiązującego stanu prawnego do stanu zgodności z orzecznictwem TK w obszarze funkcjonowania mediów publicznych. Pismo Rzecznika pozostało bez odpowiedzi. (VII.603.1.2016)



RPO wielokrotnie podkreślał, że niedopuszczalny jest mechanizm zakładający powoływanie członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji bezpośrednio przez rząd czy członków rządu. (fot. wellphoto – stock.adobe.com)

Następnie w grudniu 2023 r. w związku ze zmianami dotyczącymi składów personalnych organów publicznej radiofonii i telewizji RPO przedstawił wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Rzecznik podkreślił, że na gruncie Konstytucji RP niedopuszczalny jest mechanizm zakładający powoływanie członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji bezpośrednio przez rząd czy członków rządu, z całkowitym pominięciem KRRiT. Rzecznik przypomniał, że potrzeba zagwarantowania niezależności mediów publicznych od władzy politycznej, w tym od rządu, jest akcentowana m.in. przez Komitet Ministrów Rady Europy, Europejski Trybunał Praw Człowieka i Komisję Wenecką przy Radzie Europy. Sytuacja, w której organy spółek publicznej radiofonii i telewizji są powoływane przez członka rządu, nie odpowiada standardom niezależności i pluralizmu mediów publicznych. Nie ma znaczenia to, czy takie działanie znajduje podstawę w przepisach prawa spółek handlowych.

Funkcjonowanie publicznej radiofonii i telewizji w formie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa nie oznacza, że powinno się to odbywać w każdym przypadku na zasadach typowych dla sektora prywatnego. Stosowanie reguł prawa spółek handlowych nie może prowadzić do tego, że legitymacja organów spółek publicznej radiofonii i telewizji opiera się na bezpośredniej decyzji organu władzy wykonawczej. Rzecznik wskazał, że przywrócenie stanu zgodności podstaw prawnych funkcjonowania publicznej radiofonii i telewizji z Konstytucją i prawem międzynarodowym wymaga pilnej nowelizacji przepisów. (VII.564.655.2023)

## Edukacja i oświata

### ■ Prawo szkoły do określania wyglądu uczniów

Do RPO wpływały skargi dotyczące sposobu uregulowania obowiązków ucznia w statutach szkolnych. Przykładowo statut jednej ze szkół podstawowych głosi: „Zabroniony jest makijaż twarzy i malowanie paznokci, koloryzacja włosów, umieszczanie kolczyków w innych miejscach niż uszy (piercing)”. Statut przewiduje ponadto przyznawanie punktów ujemnych za „niewłaściwy ubiór, makijaż, manicure”, a także za „farbowanie włosów, kolczykowanie ciała”. W związku z tym RPO zwrócił się do kuratorów oświaty. Podkreślił, że zgodnie z Prawem oświatowym szkoła może określić obowiązki ucznia w zakresie przestrzegania zasad ubierania się na terenie szkoły. Oznacza to, że regulacje odnoszące się do innych elementów wyglądu osoby wychodzą poza uprawnienia szkoły. Szczegółowe uregulowania w tym względzie są nadmierną ingerencją w sferę wolności i prywatności, dla której nie ma podstawy ustawowej. Rzecznik podkreślił ponadto, że szkoła powinna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności. Wśród praw wynikających z tych aktów

prawnych można wymienić m.in.: ochronę godności, prawo do rozwoju, prawo do swobodnego wyrażania własnych poglądów, prawo do prywatności. Szkoła wspomaga wychowawczą rolę rodziny, ale to rodzicom przysługuje prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. (VII.7031.4.2022)

### ■ **Zasady rekrutacji na uczelnie wyższe w związku ze zmianą podstawy programowej obowiązującej na egzaminie maturalnym**

Do Rzecznika wpływały wnioski dotyczące zasad rekrutacji na uczelnie wyższe w roku akademickim 2023/2024. Według maturzystów uczelnie, w przyjętych zasadach przyjęć na studia w nowym roku akademickim, nie uwzględniły różnic między maturą dotychczasową, a tą w nowej formule. Różnice wiążą się ze zmianą wymagań nowej podstawy programowej, m.in. przy egzaminach z języka polskiego. RPO wystąpił do MEiN, opowiadając się za wypracowaniem rozwiązań, które podczas rekrutacji na studia uwzględnią te różnice. Nie można dopuścić do sytuacji, w której wyniki egzaminów różnych roczników staną się nieporównywalne, zaś o przyjęciu na wybrany kierunek studiów zdecyduje nie wiedza i umiejętności kandydata, ale rok uzyskania świadectwa dojrzałości. Przydatnym mechanizmem mogłoby być stosowanie skali centylowej. Minister odpisał, że nie posiada umocowania do opracowywania i wdrażania rozwiązań prawnych określających szczegółowe zasady rekrutacji na studia. Uczelnie samodzielnie decydują, jakie wyniki będą uprawniały do podjęcia studiów na danym kierunku, tzn. z jakich przedmiotów oraz w jaki sposób wyrażone, czy tylko w procentach, czy także przełożone na siatkę centylową. (VII.7033.2.2023)

### ■ **Nowe zasady organizacji egzaminu maturalnego**

Do Rzecznika wpływały sygnały o możliwych skutkach nowych zasad organizacji egzaminu maturalnego. Swoje obawy zgłaszali m.in. nauczyciele języka polskiego, którzy wskazywali, że wymagania maturalne oraz kryteria oceniania są niejasne i mogą prowadzić do niesprawiedliwego potraktowania uczniów.

Dla zapewnienia wysokiej wartości egzaminów zewnętrznych konieczne jest określenie takich kryteriów oceny, które są możliwie sprawiedliwe, obiektywne i akceptowalne dla osób zainteresowanych. Wynik egzaminu powinien stanowić odbicie faktycznych wiadomości i umiejętności piszącego. Ogromne znaczenie ma także rzetelne przeszkolenie egzaminatorów, ich staranny dobór oraz zapewnienie im odpowiednich warunków pracy. Błędne sprawdzenie pracy maturalnej wiąże się z dużym stresem dla osoby zdającej oraz powoduje utrudnienia podczas rekrutacji na studia. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Edukacji i Nauki oraz Dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej. Dyrektor CKE zapewnił, że zagwarantowanie zdającym sprawiedliwych, rzetelnych i obiektywnych wyników egzaminacyjnych jest dla Komisji sprawą najważniejszą i przedstawił podejmowane działania oraz plany na kolejny rok. Resort edukacji wdrożył zaś w systemie egzaminacyjnym odpowiednie działania i mechanizmy, które z jednej strony pozwolą zminimalizować zakres pomyłek egzaminatorów, z drugiej – umożliwią korektę pomyłki, jeżeli ta wystąpi. (VII.7031.30.2023)

## ■ Nauczanie dzieci z Ukrainy

Rzecznik zapoznał się z opracowaniami dotyczącymi sytuacji w polskim systemie oświaty po upływie roku od rozpoczęcia wojny w Ukrainie i przyjęcia ukraińskich dzieci do polskich przedszkoli i szkół. Na zlecenie Rzecznika zostało zrealizowane także badanie wśród pracowników oświaty, rodziców uczniów polskich i rodziców uczniów ukraińskich. Szacuje się, że duża część młodzieży nie uczy się w żadnym systemie. Przyczyną takiego stanu może być z jednej strony brak strategii włączania dzieci z doświadczeniem uchodźczym do polskiego systemu oświaty, z drugiej zaś – niewypełnianie przez rodziców lub opiekunów dziecka obowiązku złożenia oświadczenia o kontynuacji kształcenia w ukraińskim systemie oświaty. Wśród dzieci, które nie realizują obowiązku nauki, mogą być osoby z niepełnosprawnościami i specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, które wymagają

szczególnego wsparcia. Brak reakcji polskich władz w przypadku, gdy prawo dziecka do edukacji nie jest realizowane, może stanowić naruszenie zobowiązań wynikających m.in. z Konwencji o prawach dziecka, Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych, Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, Konwencji w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty oraz Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do MEiN wskazując, że obowiązkiem państwa jest zadbanie o każde dziecko przebywające na jego terenie. Minister przedstawił wprowadzone uregulowania prawne dotyczące organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy. Wyjaśnił też, że resort nie ma podstaw prawnych do monitorowania tego, czy młodzi uchodźcy z Ukrainy, którzy nie są uczniami szkoły polskiej, uczą się zdalnie w szkole ukraińskiej. Ministerstwo nie ma też podstaw do zbierania i posiadania wiedzy o jakości i systematyczności nauki w ukraińskim systemie zdalnym, gdyż oznaczałoby to ingerowanie w system oświaty innego państwa. (VII.7030.14.2022)

### ■ **Dostępność systemu edukacji dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu**

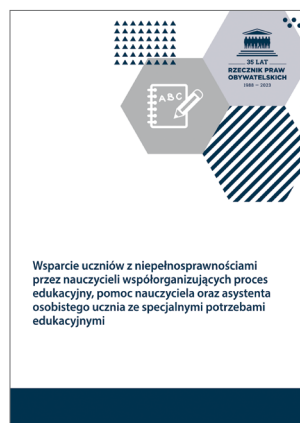
Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę podjęcia działań na rzecz zwiększenia dostępności systemu edukacji dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu. Wynika to także z raportu Najwyższej Izby Kontroli. W wystąpieniu do MEiN Rzecznik wskazuje na konieczność przyjęcia Polskiego Języka Migowego (PJM) jako naturalnego sposobu komunikacji osób głuchych w Polsce i wdrożenie jego nauczania w procesie edukacyjnym. PJM należy włączyć do podstawy programowej jako przedmiot, a nie jako zajęcia dodatkowe. RPO zwraca też uwagę, że w opinii społecznej powszechne jest przekonanie, że osoby głuche znają język polski, więc z zasady komunikacja z nimi może polegać na czytaniu tekstu pisanego. Jest to jednak założenie całkowicie błędne. Dla niektórych osób z niepełnosprawnością słuchu język polski jest w pewnym stopniu znany, ale



istnieje też spora grupa, dla której jest to język zupełnie obcy. Dlatego konieczne jest wprowadzenie dwujęzycznej edukacji osób z niepełnosprawnością słuchu. W odpowiedzi minister wyjaśnił, że podległy mu resort uwzględnia potrzeby dzieci i młodzieży niesłyszących i słabosłyszących na każdym poziomie ich edukacji poprzez zapewnienie warunków organizacyjno-prawnych do kształcenia, wychowania i opieki we wszystkich rodzajach przedszkoli oraz typach i rodzajach szkół, a także w placówkach systemu oświaty. Decyzja o zatrudnieniu nauczyciela posiadającego odpowiednie kwalifikacje lub specjalisty niebędącego nauczycielem, np. tłumacza Polskiego Języka Migowego, należy do kompetencji dyrektora. Jednocześnie resort edukacji analizuje postulat edukacji dwujęzycznej uczniów z niepełnosprawnością słuchu w szkołach specjalnych w postaci nauki Polskiego Języka Migowego i języka polskiego jako języka obcego. (XI.7036.79.2022)

## ■ Raport – Wsparcie uczniów z niepełnosprawnościami

Rzecznik wydał raport z badań społecznych przeprowadzonych w 2022 r. pt. „Wsparcie uczniów z niepełnosprawnościami przez nauczycieli współorganizujących proces edukacyjny, pomoc nauczyciela oraz asystenta osobistego ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi”. Badania wykazały, że w związku ze znacznym wzrostem liczby uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego niewystarczające okazuje się finansowanie edukacji włączającej. Brakuje również specjalistów, którzy mogliby zapewnić szybkie diagnozowanie dzieci w poradniach psychologiczno-pedagogicznych. Jednocześnie niewystarczający jest poziom wiedzy o zadaniach osób, które współpracują w placówkach z uczniami ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi zarówno po stronie rodziców, jak i w samych szkołach. Przekłada się to na brak koordynacji działań tych osób. Badania potwierdzały konieczność utworzenia



nowego zawodu – asystenta ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, który byłby osobą dedykowaną wsparciu konkretnego ucznia. Asystent powinien posiadać specjalistyczną wiedzę o rodzaju niepełnosprawności dziecka.

(XI.411.1.2023)

## Równe traktowanie i zasada niedyskryminacji

### ■ Wdrożenie dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów

Rzecznik zwrócił uwagę Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równego Traktowania na konieczność implementacji dyrektywy PE i Rady (UE) 2019/1158 z 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE. Wskazał, że dyrektywa powinna przyczyniać się do realizacji zapisanych w prawie pierwotnym UE celów równości mężczyzn i kobiet pod względem szans na rynku pracy, równego traktowania w pracy oraz wspierania wysokiego poziomu zatrudnienia w Unii przez ułatwienie pracującym rodzicom i opiekunom godzenia życia zawodowego z prywatnym. Termin implementacji tej dyrektywy upłynął 2 sierpnia 2022 r. Rzecznik przypomniał także o konieczności ochrony przed dyskryminacją ze względu na skorzystanie lub ubieganie się o możliwość skorzystania z przewidzianych dyrektywą uprawnień rodzicielskich/opiekuńczych. (XI.022.1.2022) Następnie w wystąpieniu do Marszałka Senatu RPO przedstawił uwagi do uchwalonej przez Sejm ustawy dot. równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów. Oceniał, że ustawa utrzyma tendencję wypychania kobiet z rynku pracy w przypadku realizacji przez nie obowiązków rodzicielskich. Brak wyraźnego osadzenia uprawnień rodzicielskich w zasadzie równości kobiet i mężczyzn oraz rozmycie ochrony przed wiktyimizacją

może osłabiać skuteczność mechanizmu antydyskryminacyjnego. Jedną z przeszkód pełnej realizacji zasady równości kobiet i mężczyzn pozostają negatywne stereotypy na temat ról społecznych i zawodowych kobiet i mężczyzn. Skutkują one m.in. podwójnym obciążeniem kobiet pracą zawodową i obowiązkami domowymi, co utrudnia osiągnięcie rzeczywistej równości płci w życiu społeczno-gospodarczym, w szczególności w sferze zatrudnienia.  
(XI.022.1.2022)

### ■ **Ochrona przed dyskryminacją w sporcie**

W ramach podejmowanych przez Rzecznika działań na rzecz wzmocnienia mechanizmu ochrony przed dyskryminacją ze względu na płeć w sporcie, Rzecznik przedstawił uwagi do projektu nowelizacji ustawy o sporcie. Nowelizacja zakładała m.in. wprowadzenie obowiązku przyjęcia przez kluby i związki sportowe regulaminu określającego zasady przeciwdziałania dyskryminacji, mobbingowi i innym nadużyciom wobec zawodników i innych osób uczestniczących we współzawodnictwie sportowym. W ocenie RPO z projektu powinno wynikać, że odpowiedzialność dyscyplinarną aktualizują nie tylko zachowania niepożądane noszące znamiona czynów przestępnych, ale także inne działania niepożądane, w tym o charakterze dyskryminacyjnym. Pozytywnie należy ocenić obowiązek działań prewencyjnych, polegających na szkoleniach, edukacji i podnoszeniu świadomości. Nowelizacji brakuje natomiast m.in. uszczegółowienia sposobów przeciwdziałania dyskryminacji przez kluby i związki sportowe. Rzecznik zwrócił uwagę, że projekt skupiał się wyłącznie na problemie przemocy i wykorzystania seksualnego, ale nierówności w sporcie są problemem znacznie szerszym. Ponadto dyskryminacja w sporcie wiąże się również często z innymi cechami, takimi jak: wiek, niepełnosprawność, orientacja seksualna, pochodzenie rasowe, etniczne czy narodowość. RPO przekazał uwagi Ministrowi Sportu i Turystyki.  
(XI.518.33.2019)

Rzecznik przedstawił również uwagi do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sporcie, dotyczącego ustanowienia jasnych ram prawnych w zakresie zapobiegania zjawisku przemocy, dyskryminacji w obszarze kultury fizycznej i sportu oraz jego zwalczania. W piśmie do Przewodniczącej Parlamentarnego Zespołu ds. Sportu Kobiet Rzecznik podkreślił negatywne konsekwencje fragmentarycznej ochrony przed dyskryminacją w sporcie – zarówno jej zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego – w zatrudnieniu. Ponowił postulat jego modyfikacji przy okazji nowelizacji ustawy o sporcie przez otwarcie katalogu cech prawnie chronionych oraz dziedzin objętych zakazem dyskryminacji na gruncie ustawy o równym traktowaniu. (XI.071.4.2022)

### ■ **Obowiązek składania deklaracji do ZUS w formie elektronicznej**

Na tle skarg wpływających do Biura RPO ujawnił się problem dotyczący obowiązku składania miesięcznej deklaracji rozliczeniowej do ZUS wyłącznie elektronicznie. Problem wpisuje się w zjawisko obejmujące wykluczenie cyfrowe seniorów, a także obowiązek państwa polegający na zagwarantowaniu legislacji zakazującej dyskryminacji ze względu na wiek. Efektywne zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu seniorów wymaga edukacji, a tej od lat niezmiennie brakuje w polskim systemie. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych działająca przy Rzeczniku Praw Obywatelskich przedstawiła opinię wraz z rekomendacjami do podjęcia działań w sprawie cyfrowej sprawozdawczości i rozliczeń podatkowych leżących po stronie organizacji pozarządowych. Problemy te dotyczą najczęściej organizacji zrzeszających osoby starsze, z których większość nie posiada odpowiednich kompetencji cyfrowych. Wśród nich są m.in. Uniwersytety Trzeciego Wieku, koła gospodyń wiejskich czy organizacje kombatanckie, których członkowie mają często ponad 80 lat. Zdaniem Rzecznika automatyczne przekształcanie dotychczasowych obowiązków papierowych w obowiązki cyfrowe bez zapewnienia odpowiednich przepisów przejściowych, a także możliwych wyłączeń uzasadnionych

okolicznościami budzi zastrzeżenia w zakresie zgodności z konstytucyjną zasadą niedyskryminacji oraz właściwym poszanowaniem praw osób w wieku podeszłym do godnego i niezależnego życia. Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie. Resort wyjaśnił, że przyjęty dokument „Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo-Uczestnictwo-Solidarność” uwzględnia wdrożenie rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa, zdrowia, wzmocnienia umiejętności cyfrowych, przeciwdziałania samotności i wykluczeniu społecznemu, aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym, a także potrzeby dostosowania infrastruktury do potrzeb i możliwości osób starszych. W 2022 r. ZUS realizował akcję informacyjno-promocyjną w zakresie zakładania profili na PUE ZUS i możliwości korzystania z tego narzędzia. W kolejnym piśmie RPO zaznaczył, że kluczowy dla takich programów jest faktyczny udział seniorów i poziom wykorzystania zaproponowanej pomocy. Nie wszystkie bowiem działania mogą być podejmowane w sposób gwarantujący objęcie wsparciem grupy docelowej, a także efektywne przekazywanie wiedzy. Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o dokonanie wszechstronnej analizy przedstawionego problemu pod kątem praw osób starszych szczególnie we współpracy z Ministrem Cyfryzacji. (VII.801.2.2022)

## ■ **Odroczenie aplikacji z uwagi na urodzenie dziecka**

Do Rzecznika wpłynęły wnioski wskazujące na problemy wynikające z przepisów prawa o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych, które umożliwiają aplikantce odroczenie aplikacji, jeśli w ciągu ostatniego roku urodziła dziecko. Przepisy te mają zapewnić matce spokojny czas na sprawowanie opieki nad nowo narodzonym dzieckiem. Zdaniem skarżących brzmienie tych przepisów dyskryminuje ojców, którzy również mogą opiekować się dzieckiem. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik przypomniał, że stosownie do art. 18 Konstytucji macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Macierzyństwo oznacza szczególną więź matki

i dziecka, wynikającą przede wszystkim z biologicznych uwarunkowań organizmu kobiety, trwa zarówno przed urodzeniem dziecka, jak i po nim. Rodzicielstwo, jako określenie konstytucyjne, zostało wprowadzone przede wszystkim dlatego, by nie nastąpiło konstytucyjne pominięcie roli ojca. Rodzicielstwo odnosi się więc zarówno do matki, jak i do ojca. W ocenie RPO ustawodawca niesłusznie pominął w przepisach Prawa o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych prawa ojca. Mężczyzna powinien mieć również możliwość wydłużenia terminu przystąpienia do egzaminu z uwagi na urodzenie dziecka lub planowany poród matki jego dziecka, gdyż ma równe obowiązki rodzicielskie wobec niego. W tym szczególnym czasie powinien też wspierać swoją partnerkę. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych. Minister w pełni podzielił argumentację Rzecznika, przemawiającą za umożliwieniem ojcom dzieci wydłużenia terminu przystąpienia do egzaminu adwokackiego/radcowskiego z uwagi na urodzenie lub planowany poród dziecka. (VII.561.20.2022)

## ■ Zasady naboru do służby w Policji oraz do innych formacji mundurowych

Od wielu lat do Rzecznika kierowane są wnioski obywateli, którzy bezskutecznie starają się o przyjęcie do służby w Policji oraz do innych formacji mundurowych. Osoby, które przy kwalifikacji wojskowej otrzymały kategorię „E” (trwała i całkowita niezdolność do czynnej służby wojskowej) nie mogą ubiegać się o zweryfikowanie przyznanej im kategorii. Uniemożliwia im to np. przyjęcie do służb mundurowych, gdzie wymaga się odbycia zasadniczej służby wojskowej albo przeniesienia do rezerwy. W świetle przepisów ustawy o obronie Ojczyzny zmiana ustalonej kategorii i zdolności do czynnej służby wojskowej „D” lub „E” możliwa jest jedynie wyjątkowo i nie obejmuje osób, których stan zdrowia uległ znaczącej poprawie. Pozbawienie osób z kategorią „E” możliwości oceny ich aktualnego stanu zdrowia przy naborze do służby publicznej wywołuje wątpliwości



RPO co do zgodności takich regulacji z Konstytucją. Dlatego RPO wystąpił w tej sprawie do przewodniczącego sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Inicjatywa ustawodawcza w tej sprawie nie została jednak podjęta. (WZF.603.3.2015)

### ■ **Zasady naliczania wysokości świadczenia emerytalnego po przywróceniu funkcjonariusza do służby w Policji**

Do Biura RPO wpłynął wniosek o pomoc w sprawie sposobu ponownego ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego po przywróceniu funkcjonariusza do służby w Policji. Nowelizacja ustawy o Policji z 2019 r. miała umożliwić ochronę reputacji i dobrego imienia niesłusznie ukaranym funkcjonariuszom poprzez wzruszenie wadliwych orzeczeń dyscyplinarnych, będących podstawą zwolnienia. Tymczasem niespodziewanym jej skutkiem okazało się obniżenie świadczenia emerytalnego policjantom, którzy przez okres procesowej walki o swoje dobre imię (uniewinnienie) pobierali niepełne świadczenie, równoległe pracując i odprowadzając składki na ubezpieczenie społeczne. W ocenie Rzecznika zasady współżycia i sprawiedliwości społecznej przemawiają za zaktualizowaniem wysokości podstawy wymiaru świadczenia na dzień przywrócenia do służby, uwzględniając przy tym podwyższenia wskaźnikami wszystkich kolejnych waloryzacji przypadających w okresie pobierania świadczenia. Rzecznik zwrócił się do MSWiA o rozważenie inicjatywy ustawodawczej w celu rozwiązania przedstawionego problemu. Minister wyjaśnił, że przywrócenie do służby stanowi szczególnego rodzaju instrument prawny umożliwiający wznowienie stosunku służbowego funkcjonariusza. Przywrócenie policjanta do służby nie wymaga żadnej aktywności ze strony przywróconego funkcjonariusza i nie zależy ani od jego woli, ani też od działania organów Policji. Natomiast wznowienie stosunku służbowego przez przywrócenie do służby, z uwagi na swój ekstraordynaryjny charakter, wymaga następczego potwierdzenia przez przywróconego policjanta gotowości do pełnienia służby. Automatyczne mianowanie policjanta na

określone stanowisko służbowe po przywróceniu do służby tylko po to, by uprzednio posiadane przez niego parametry finansowe zostały uaktualnione, nie znajduje oparcia w pozostałych przepisach pragmatyki służbowej. Sprawa, będąca przedmiotem wystąpienia Rzecznika dotyczy ponownego ustalenia prawa do emerytury lub renty wobec przywracanego do służby policjanta, który po przywróceniu nie został mianowany na stanowisko równorzędne, gdyż nie zgłosił gotowości do niezwłocznego podjęcia służby, a tym samym nie mógł zostać poddany weryfikacji umożliwiającej dopuszczenie go do tej służby, w następstwie czego został z niej zwolniony. (WZF.7043.140.2023)

### ■ **Podwyżki cen energii ciepłej**

Mieszkańcy budynków, które nie mają własnych kotłowni i muszą korzystać z ciepła systemowego skarżyli się do Rzecznika, że płacą za ogrzewanie więcej niż ci, którzy mają własne kotły. Wynika to z faktu, że odbiorcy gazu w domach jednorodzinnych i w blokach z własnymi kotłowniami mają zagwarantowaną szerszą ochronę w rządowych programach pomocowych. Dodatkowo od stycznia 2023 r. przestały obowiązywać obniżone stawki podatku VAT na gaz i ciepło systemowe. Spółdzielcy postulują ustalenie jednakowej ceny gazu dla gospodarstw domowych bez względu na to, czy gaz jest sprzedawany im bezpośrednio, czy na ich rzecz kupują go przedsiębiorstwa energetyczne. RPO wystąpił do Minister Klimatu i Środowiska o ujednoczenie sytuacji gospodarstw domowych w zakresie czynników mających wpływ na koszty ogrzewania. Resort zapewnił, że Rząd na bieżąco monitoruje skutki wzrostu cen nośników energii oraz możliwości wprowadzenia skutecznych mechanizmów wsparcia. (IV.7215.108.2022)

### ■ **Umożliwienie skorzystania z przerwy na karmienie dziecka w trakcie egzaminu radcowskiego/adwokackiego**

Do Rzecznika wpływały skargi matek przygotowujących się do zdania egzaminu radcowskiego lub adwokackiego na uzależnianie prawa do dodatkowych

przerw na karmienie dziecka piersią od przedłożenia zaświadczenia lekarskiego. Wydanie takiego zaświadczenia nie jest refundowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia, przez co jego uzyskanie wiąże się z kosztem prywatnej wizyty. Jest to ważny problem z punktu widzenia prawa kobiet łączących obowiązki macierzyńskie z zawodowymi do poszanowania ich życia rodzinnego, chronionego konstytucyjnie.



W 2023 r. wprowadzono nowelizację, dzięki której prawo do dodatkowych przerw na karmienie dziecka piersią podczas egzaminu nie jest uzależnione od przedłożenia zaświadczenia lekarskiego (fot. Анастасія Стягайло/Adobe Stock)

Tym bardziej, że analogiczne prawo przyznane pracownikom w Kodeksie pracy nie wymaga przedstawiania zaświadczeń lekarskich. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie nowelizacji rozporządzeń w sprawie przeprowadzania egzaminu adwokackiego i radcowskiego. Minister poinformował, że w resorcie sprawiedliwości zostały zainicjowane prace legislacyjne w kierunku zmiany rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie przeprowadzania egzaminu adwokackiego i radcowskiego, które wymóg przedłożenia zaświadczenia lekarskiego zastępują wymogiem złożenia oświadczenia przez zdającą. Tożsame

prace legislacyjne prowadzone są również w odniesieniu do rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie komisji egzaminacyjnej do spraw aplikacji notarialnej oraz przeprowadzania egzaminu wstępnego i notarialnego, a także w sprawie przeprowadzania egzaminu komorniczego. 2 sierpnia 2023 r. weszła w życie nowelizacja znosząca wymóg zaświadczenia w odniesieniu do egzaminu komorniczego, a 23 sierpnia 2023 r. weszły w życie analogiczne nowelizacje odnoszące się do egzaminu radcowskiego, adwokackiego i notarialnego. (VII.501.33.2023)

### ■ **Brak możliwości przenoszenia funkcjonariuszy Służby Więziennej do innych służb**

Funkcjonariusze Służby Więziennej nie mogą być przenoszeni do innych służb mundurowych na takich samych zasadach, jakie mają funkcjonariusze innych służb, którzy chcą się przenieść do SW. RPO poprosił Ministra Sprawiedliwości o stosowne prace legislacyjne. Dostał odpowiedź, że w kompetencji MS nie leży inicjowanie rozwiązań, które mają być zawarte w przepisach pragmatycznych służb podległych innemu zwierzchnictwu. (WZF.7040.2.2023)

### ■ **Toalety dostosowane do potrzeb dorosłych osób z niepełnosprawnościami (komfortki)**

Osoby dorosłe, które z powodu choroby, niepełnosprawności lub wieku wymagają pozycji leżącej, nie mają w przestrzeni publicznej miejsc do czynności pielęgnacyjno-higienicznych. Odbywa się to często w warunkach niehigienicznych i urągających ludzkiej godności, np. na podłodze publicznych toalet czy w samochodach. Koalicja organizacji pozarządowych „Przewijamy Polskę” utworzyła już w Polsce 30 odpowiednich miejsc, tzw. komfortek, jednak oddolne działania obywatelskie nie wystarczą. Osób potrzebujących takiego wsparcia jest ok. 150 tys. W ocenie RPO konieczne są działania o charakterze systemowym, docelowo ukierunkowane na zmianę przepisów. Obowiązek wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami oraz umożliwienia im pełnego uczestnictwa we wszystkich sferach życia potwierdza

ratyfikowana przez Polskę Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami. RPO wystąpił w tej sprawie do Ministra Rozwoju i Technologii. Resort poinformował, że trwają prace legislacyjne nad projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Projektowane zmiany przepisów dotyczą m.in. wprowadzenia obowiązku tworzenia pomieszczeń higieniczno-sanitarnych w konkretnych rodzajach budynków, dostosowanych i przeznaczonych do przewijania dorosłych osób ze szczególnymi potrzebami. Projekt nowelizacji był już przedmiotem konsultacji publicznych, opiniowania oraz uzgodnień międzyresortowych. Po analizie projektu rozporządzenia, na które wskazał resort, RPO zwrócił uwagę na kwestie, które wymagają uwzględnienia i poprosił Ministra o ich uwzględnienie w trakcie dalszych prac. (XI.815.26.2023)



## ■ Nierówna sytuacja kobiet i mężczyzn oddających krew

Rzecznik zwrócił uwagę na kwestię nierównego ukształtowania sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn oddających krew. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia

krw pełna pobierana jest nie częściej niż 6 razy w roku od mężczyzn i nie częściej niż 4 razy w roku od kobiet, z tym że przerwa pomiędzy pobraniami nie może być krótsza niż 8 tygodni. Jednorazowo pobiera się 450 ml pełnej krwi. Mężczyźni w ciągu roku mogą zatem oddać 2700 ml pełnej krwi, kobiety – 1800 ml. Takie różnicowanie może znajdować uzasadnienie w różnicach fizjologicznych między płciami. Jednak sytuacja, w której ta sama ilość krwi jest stosowana jako kryterium upoważniające osoby oddające krew do skorzystania z określonych uprawnień albo nadania im określonych przywilejów, narusza zasadę równości i prowadzi do gorszego traktowania kobiet np. w odniesieniu do nabywania orderów i odznaczeń oraz odznaki „Honorowy Dawca Krwi – Zasłużony dla Zdrowia Narodu”. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o analizę tego zagadnienia oraz rozważenie zmiany przepisów. Minister wyjaśnił, że zmiany przepisów w zakresie litrażu uprawniającego do uzyskania określonych odznaczeń spowodowałyby wysokie koszty operacyjne dla systemu publicznej służby krwi. Natomiast planowane jest wprowadzenie dodatkowego odznaczenia po oddaniu 50 litrów krwi lub równoważnych ilości jej składników dla mężczyzn i 40 litrów dla kobiet. (XI.815.43.2021)

## ■ Uchwały o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT”

W 2023 roku Rzecznik kontynuował działania w celu wyeliminowania z obiegu prawnego samorządowych uchwał odnoszących się do przeciwdziałania lub powstrzymania „ideologii” LGBT, przyjętych przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego. Wszystkie z dziewięciu zaskarżonych w 2019 r. i 2020 r. uchwał zostały uznane przez wojewódzkie sądy administracyjne za podjęte bez podstawy prawnej i nieważne z powodu rażącego naruszenia prawa przez organy je podejmujące. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargi kasacyjne złożone od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych. Tym samym orzeczenia te stały się prawomocne. W wyrokach podkreślono, że nikt, ze względu na swoją orientację seksualną i tożsamość płciową, nie może być



dyskryminowany przez władze publiczne, a podejmując tego rodzaju uchwały jednostki samorządu terytorialnego nawiązywały do nieprzestrzegania prawa powszechnie obowiązującego. Rzecznik zwrócił się z apelem do wszystkich jednostek samorządowych, w których nadal obowiązywały dyskryminujące uchwały, o podjęcie działań mających na celu ich uchylenie. Z odpowiedzi organów samorządowych wynikało, że niektóre gminy i powiaty uchyliły dyskryminujące uchwały. Jednakże część organów jednostek samorządu terytorialnego nie podzieliła argumentacji potwierdzonej w orzecznictwie, a tym samym odmówiła wyeliminowania uchwał z systemu prawnego. W ocenie RPO dalsze ich obowiązywanie naraża mieszkańców JST, które je przyjęły, nie tylko na nierówne traktowanie, ale także utratę finansowego wsparcia ze środków unijnych. W reakcji bowiem na opisany wyżej problem Komisja Europejska wstrzymała wypłaty środków unijnych oraz cofnęła dofinansowanie poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z prośbą o zajęcie stanowiska. W odpowiedzi resort wyjaśnił, że w celu kompleksowego zapewnienia przestrzegania zasad horyzontalnych UE przez podmioty ubiegające się o fundusze unijne zostały przyjęte wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej dotyczące realizacji zasad równościowych w ramach funduszy unijnych na lata 2021–2027. (XI.505.1.2023)

Z uwagi na dalsze obowiązywanie uchwał przeciwko „ideologii LGBT” w niektórych regionach Polski Rzecznik zaskarżył w 2023 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych uchwały: Rady Gminy Tuszów Narodowy, Rady Miejskiej w Kocku, Rady Powiatu w Świdniku, Rady Gminy Zakrzówek, Rady Miejskiej w Mordach oraz Rady Gminy w Potworowie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził nieważność uchwał przyjętych w Kocku, Zakrzówku oraz powiecie świdnickim. Wydział VIII Zamiejscowy w Radomiu Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie wydał wyrok unieważniający uchwałę Rady Gminy w Potworowie w całości.

## Zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania

### ■ **Konieczność zmiany przepisów dopuszczających skazanie na tzw. bezwzględne dożywotnie pozbawienie wolności**

7 lipca 2022 r. Sejm RP uchwalił nowelizację Kodeksu karnego, która wprowadziła możliwość orzeczenia przez sąd zakazu stosowania warunkowego przedterminowego zwolnienia w przypadku wymierzania kary dożywotniego pozbawienia wolności. W ocenie Rzecznika rozwiązanie takie jest nie tylko sprzeczne z zakazem okrutnego i niehumanitarnego karania wskazanym w art. 40 Konstytucji, ale także z utrwalonym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka rozumieniem rzeczzonego zakazu (art. 3 EKPC). Obecność w polskim systemie prawnym środka skutkującego dożywotnim pozbawieniem wolności bez możliwości weryfikacji postępów resocjalizacji, a tym samym bez możliwości wpływania na sytuację prawną osadzonego, może stanowić podstawę odmowy wykonania wydanych przez polskie sądy europejskiego nakazu aresztowania (ENA) oraz wniosków o ekstradycję. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie wykreślenia tej zmiany nowelizacji kodeksu. Minister wyjaśnił, że w polskiej procedurze ułaskawieniowej nie ma wymogu odbycia przez sprawcę kary pozbawienia wolności w określonej wysokości. Procedura ułaskawieniowa nie polega wyłącznie na uznaniowym przychyleniu się do wniosku skazanego albo na odrzuceniu takiego wniosku przez Prezydenta RP, ale wiąże się z badaniem tego wniosku także przez inne organy, czyli przez co najmniej jeden sąd i Prokuratora Generalnego. W ocenie MS obowiązujące przepisy spełniają wymogi zawarte w orzecznictwie ETPC dotyczące możliwości uwzględnienia ewentualnej resocjalizacji skazanego czy jego stanu zdrowia. Uregulowana

w Kodeksie postępowania karnego procedura ułaskawieniowa stanowi w istocie formę postulowaną przez Trybunał oceny zasadności dalszego wykonywania kary. Uwzględniając powyższe, Ministerstwo Sprawiedliwości nie prowadzi obecnie prac legislacyjnych w zakresie objętym wystąpieniem Rzecznika.

Sprawa ta w dalszym ciągu będzie podejmowana przez Rzecznika, gdyż nie podziela on argumentacji przedstawionej przez Ministra Sprawiedliwości.

(II.510.1043.2021)

## ■ **Warunki panujące w areszcie dla cudzoziemców**

W związku z ustaleniami przedstawicieli KMPT wizytujących w 2022 r. jedyny funkcjonujący na terytorium kraju areszt dla cudzoziemców Rzecznik przedstawił Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji uwagi dotyczące zidentyfikowanych problemów o charakterze systemowym. Warunki bytowe w areszcie dla cudzoziemców nie spełniają międzynarodowych standardów ochrony praw osób w detencji administracyjnej. Jednym z dostrzeżonych problemów był brak kąpoków sanitarnych w celach mieszkalnych. Uwagę wizytujących zwrócił również fakt, że pomieszczenia mieszkalne są stale monitorowane, a elementy umeblowania przytwierdzone są do podłogi. Warunki bytowe w wizytowanym areszcie dla cudzoziemców wykazują wiele analogii do warunków w zakładach karnych typu zamkniętego, a nawet oddziałów dla więźniów uznanych za niebezpiecznych. Nie ma to uzasadnienia, skoro środek w postaci umieszczenia w areszcie dla cudzoziemców orzeka się w stosunku do osób, wobec których prowadzone jest postępowanie administracyjne. Nie są to więc osoby skazane za przestępstwo, a zastosowana wobec nich izolacja nie następuje jako odpłata za czyn karalny, którego się dopuścili lub o którego popełnienie są podejrzewani. Warunki detencji cudzoziemców o nieuregulowanym statusie powinny odzwierciedlać charakter ich pozbawienia wolności, zwłaszcza w zakresie nakładanych na nich ograniczeń oraz dostępu do różnych form aktywności. RPO zwrócił się o podjęcie działań legislacyjnych na rzecz poprawy

warunków bytowych i złagodzenia reżimu w aresztach dla cudzoziemców oraz o odniesienie się do przedstawionych uwag. Minister poinformował, że zapewnienie odpowiednich warunków bytowych gwarantowanych cudzoziemcom przebywającym w obiektach detencji administracyjnej, w tym również w areszcie dla cudzoziemców, jest przedmiotem jego stałego zainteresowania. Wszystkie działania prowadzące do poprawy standardów pobytu są realizowane w miarę posiadanych przez resort sił i środków finansowych, w tym również pochodzących z funduszy zagranicznych. Minister poinformował też, że warunki bytowe w areszcie są zgodne z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych. (KMP.572.1.2023)

### ■ **Potrzeba upublicznienia raportu CPT z wizyty w Polsce w 2022 r.**

Na wiosnę 2022 r. delegacja Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) odbyła siódmą wizytę okresową w Polsce. Raport z tej wizyty CPT zatwierdził na posiedzeniu plenarnym w październiku 2022 r. Mimo upływu ponad roku, sprawozdanie to nie zostało upublicznione. To jak dotąd najdłuższy okres oczekiwania na publikację raportu, biorąc pod uwagę poprzednie sprawozdania Komitetu z wizyt w Polsce. Raporty CPT stanowią ważny środek zapobiegawczy. Publikacja raportu umożliwia opinii publicznej zapoznanie się z uwagami i poglądami Komitetu dotyczącymi sytuacji w miejscach pozbawienia wolności, co sprzyja publicznej debacie oraz daje szansę na wypracowanie optymalnych rozwiązań legislacyjnych. Raporty odgrywają też kluczową rolę w działalności Rzecznika, w tym Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (KMPT). Wskazują bowiem na problemy systemowe i obszary wymagające pilnej poprawy, co pozwala na określenie priorytetów, dostosowanie aktywności do nowych wyzwań i rewizję wydawanych przez KMPT zaleceń. Dlatego Rzecznik poprosił Ministra Sprawiedliwości o upublicznienie raportu CPT z wizyty w Polsce w 2022 r. wraz z odpowiedzią polskich władz. W odpowiedzi poinformowano, że MS skieruje

prośbę do CPT o publikację raportu wraz z polską odpowiedzią, a następnie dokumenty te zostaną zamieszczone na stronie Ministerstwa wraz z tłumaczeniem na język polski. Minister Sprawiedliwości zwróci się również o automatyczne publikowanie przyszłych raportów z wizyt Komitetu w Polsce. (KMP.571.14.2023)

## ■ **Stosowanie środków przymusu na oddziałach niepsychiatrycznych**

Rzecznik zwrócił uwagę na problematykę stosowania środków przymusu wobec osób na oddziałach niepsychiatrycznych, np. wobec pacjentów onkologicznych czy po operacjach. Rekomendacje w tym zakresie zaproponowali członkowie działających przy RPO Komisji Ekspertów ds. Zdrowia oraz Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Przymus bezpośredni łączy się z naruszeniem nietykalności osobistej i cielesnej, i może stanowić głęboką ingerencję w wolność jednostki. Jest ograniczeniem konstytucyjnych wolności i praw, np. w zakresie nietykalności osobistej i wolności osobistej, swobody przemieszczania się. Tego rodzaju ograniczenia, w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji, mogą zostać ustanowione tylko w ustawie. Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego reguluje, że przymus bezpośredni można zastosować jedynie wobec osób z zaburzeniami psychicznymi. Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego nie może być podstawą stosowania środków przymusu bezpośredniego wobec pacjentów na oddziałach niepsychiatrycznych. Stosowanie takiego przymusu w trakcie leczenia pacjentów, do których ustawa ta nie znajduje zastosowania, nie zawsze jest bezprawne. Na przykład w sytuacji, w której jest on stosowany w celu ratowania życia lub zdrowia pacjenta, możliwe jest skuteczne powołanie się na pozakodeksowy kontratyp wyłączający bezprawność zachowania. Brak jest jednak adekwatnych regulacji, w szczególności określających, czy i w jakim zakresie dopuszczalne jest zastosowanie przymusu w celu ratowania życia i zdrowia. Dlatego Rzecznik poprosił Ministra Zdrowia o stanowisko co do potrzeby uregulowania tej materii w przepisach prawa. Minister przedstawił wyjaśnienia i podkreślił, że stanowczo

potępia wszelkie przypadki nieuzasadnionego stosowania przymusu wobec pacjentów przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Fizyczne przytrzymywanie ze względu na dobro pacjenta powinno mieć miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy istnieje poważne ryzyko dla zdrowia pacjenta. Jednocześnie wskazał, że w jego ocenie osoba udzielająca świadczeń zdrowotnych może naruszyć dobra osobiste w postaci prawa pacjenta do wyrażenia zgody w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla ratowania życia lub zdrowia osoby znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. (V.7010.88.2023)

### ■ **Ograniczenie prawa osadzonych do rozmów telefonicznych**

17 września 2022 r. weszły w życie niektóre przepisy znowelizowanej ustawy – Kodeks karny wykonawczy (k.k.w.), co spowodowało lawinowy wzrost skarg kierowanych do RPO. Osoby pozbawione wolności i ich bliscy wskazywali w szczególności na ograniczenie możliwości korzystania z samoinkasujących aparatów telefonicznych. W uzasadnieniu projektu nowelizacji była mowa o gwarancyjnym charakterze przepisu wprowadzającego prawo osadzonego do korzystania z aparatu telefonicznego „co najmniej raz w tygodniu” oraz o tym, że minimalne gwarancje ustawowe mogą być rozszerzane w ramach porządków wewnętrznych jednostek penitencjarnych. Analiza porządków wewnętrznych wskazuje jednak, że wielu dyrektorów zawężająco interpretuje przepisy przyjmując, że osadzeni w danej jednostce mogą tylko raz w tygodniu skorzystać z samoinkasującego aparatu telefonicznego. Takie ograniczenie należy uznać za nieuzasadnione. Przepisy aktu wewnętrznego nie mogą regulować tej materii w sposób mniej korzystny dla jednostki niż to czyni ustawa. Drugim zagadnieniem z tym związanym jest uprawnienie kierujących jednostkami penitencjarnymi do wyznaczania dni, w których osadzeni korzystać mogą z aparatów telefonicznych. Wyznaczenie dnia bądź dni powinno mieć jedynie charakter organizacyjno-porządkowy i nie powinno prowadzić do ograniczenia możliwości korzystania z aparatu do jednego razu w tygodniu. Przyjęcie tak



minimalnego standardu częstotliwości prowadzenia rozmów (raz w tygodniu) godzi w prawo do ochrony życia rodzinnego (art. 18 Konstytucji), nadmiernie też ogranicza prawo dziecka do kontaktu z obojgiem rodziców (art. 9 Konwencji o prawach dziecka). Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Ten w odpowiedzi ocenił, że przepisy znowelizowanego k.k.w. zostały co do zasady w prawidłowy sposób zaimplementowane przez jednostki penitencjarne. Wprowadzone regulacje zapewniają możliwość utrzymywania przez osoby pozbawione wolności kontaktu realizowanego za pośrednictwem samoinkasujących aparatów telefonicznych zarówno z osobami bliskimi, jak i z ich obrońcami i pełnomocnikami. (IX.517.158.2023, IX.517.156.2023)

### ■ **Zapewnienie bielizny osadzonym kobietom**

Od 2019 r. Rzecznik zabiegał o to, aby kobiety pozbawione wolności, przebywające w jednostkach penitencjarnych, otrzymywały biustonosz w ramach wydawanej im bielizny skarbowej. W odpowiedzi zapewniono Rzecznika, że postulat ten jest słuszny i zostanie zrealizowany. Pomimo upływu 5 lat sytuacja kobiet w dostępie do tej bielizny nie uległa zmianie. W związku z tym Rzecznik ponowił ten postulat. 19 sierpnia 2023 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych, które w zakresie norm należności przedmiotów wydawanych kobietom przebywającym w jednostkach penitencjarnych przewiduje także stanik (2 sztuki). (IX.517.2965.2018)

### ■ **Konieczność uregulowania zasad przyjęcia do zakładów opiekuńczo-leczniczych osób nieubezważnowolnionych, którym stan zdrowia nie pozwala na zawarcie umowy**

Rzecznik od lat sygnalizuje lukę prawną w postaci braku regulacji określającej zasady przyjęć do zakładów opiekuńczo-leczniczych (z.o.l.) o charakterze ogólnym pełnoletnich osób nieubezważnowolnionych, które w związku ze swoim stanem zdrowia nie są w stanie samodzielnie podpisać wniosku o przyjęcie, a jednocześnie

nie mają ustanowionych przedstawicieli ustawowych, którzy zgodnie z przepisami mogliby tego obowiązku dopełnić. Nie istnieje jednoznaczna, niebudząca wątpliwości podstawa prawna określająca zasady umieszczenia pacjenta w z.o.l. o charakterze niepsychiatrycznym na podstawie orzeczenia sądu. Stan prawny jest źródłem niejasności sytuacji pełnoletnich pacjentów nieubezwłasnowolnionych co może skutkować nadużyciami w zakresie wolności osobistej tych pacjentów, ponieważ ich prawa nie są wystarczająco chronione na gruncie ustawowym. Z doświadczeń wizytatorów Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (KMPT) wynika, że powszechną praktyką stało się podpisywanie wniosków o umieszczenie w z.o.l. przez członków rodziny pacjenta bądź przez jego osoby bliskie. Dyrektorzy placówek, kierując się dobrem wyższym, jakim jest zdrowie pacjenta, dopuszczają taką praktykę i narażają się tym samym na konsekwencje prawne. Również sądy regularnie orzekają o umieszczeniu pacjentów w z.o.l., mimo braku jednoznacznej podstawy prawnej. Pożądane byłoby uregulowanie tej materii w powszechnie obowiązujących przepisach, na przykład poprzez wprowadzenie rozwiązań analogicznych do zgody zastępczej sądu opiekuńczego na udzielenie świadczenia zdrowotnego czy zgody na umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym. Stworzenie oddzielnej regulacji pozwoliłoby ujednolicić praktykę sądów. Rozwiązania te powinny również regulować kwestię przyznania legitymacji procesowej członkom rodzin takich osób lub też innym podmiotom (np. przedstawicielom MOPS-u), tak aby mogły one występować do sądów w sprawie umieszczenia swoich podopiecznych w placówce. Skuteczna sądowa kontrola umieszczania pacjentów w z.o.l. wzmocniłaby ich status i zagwarantowała lepsze przestrzeganie przysługujących im praw i wolności. RPO wystąpił w tej sprawie do Ministra Zdrowia. Minister poinformował, że trwają prace związane z działaniami, które pośrednio powiązane są z zagadnieniem poruszonym przez Rzecznika. Chodzi o strategiczny przegląd systemu opieki długoterminowej w Polsce w celu określenia priorytetów reform. Ma on wskazać kierunki niezbędnych zmian

systemowych i prac legislacyjnych. Prowadzona jest też współpraca w ramach zespołu do spraw opracowania propozycji rozwiązań normatywnych w zakresie zastąpienia instytucji ubezwłasnowolnienia modelem wspieranego podejmowania decyzji (prace koordynuje Ministerstwo Sprawiedliwości). (KMP.573.18.2018)

## Inne ważne problemy

### ■ Zanieczyszczenie świetlne

Zbyt mocne oświetlenie jest jednym z czynników powodujących, że sąsiedztwo niektórych obiektów czy urządzeń jest uciążliwe dla ludzi. Zakłóca ono naturalny biorętm, zaburza wydzielanie melatoniny, powodując m.in. bezsenność. Występuje tzw. zmęczenie światłem, co obniża komfort życia i przekłada się na pogorszenie stanu ich zdrowia. Istnienie problemu zanieczyszczenia świetlnego wynika m.in. z braku kompleksowych regulacji dotyczących oświetlenia zewnętrznego. W związku z tym w 2022 r. RPO zwracał się do Ministra Klimatu i Środowiska z pytaniem o działania legislacyjne, które wspierałyby przeciwdziałanie temu zjawisku. Minister przyznał, że w polskim systemie prawnym brakuje kompleksowych rozwiązań, które z jednej strony umożliwiałyby zaspokajanie potrzeb ludzi związanych z zewnętrznym oświetleniem elektrycznym, a z drugiej strony zapewniałyby ochronę zdrowia, środowiska oraz przyrody przed negatywnym wpływem zanieczyszczenia światłem. Z uwagi na fakt, że tematyka zanieczyszczenia światłem ma charakter wieloaspektowy i interdyscyplinarny, szczegółowe działania z zakresu zanieczyszczania światłem wymagają skoordynowania na poziomie poszczególnych działów administracji publicznej, a aktualnie Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie prowadzi działań dotyczących tego zagadnienia.

Kontynuując działania w tej sprawie, Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia i Głównego Inspektora Sanitarnego z prośbą o przedstawienie stanowiska. Główny

Inspektor Sanitarny poinformował, że w ramach sprawowania bieżącego nadzoru nad miejscami użyteczności publicznej wewnątrz budynków organy inspekcji przeprowadzają m.in. badania i pomiary czynników uciążliwych w środowisku pracy/nauki (m.in. oświetlenie), dokonując przy tym kontroli i oceny stanowisk pracy/nauki. Odnosząc się natomiast do kwestii wpływu sztucznego światła w przestrzeni publicznej (zewnętrznej) na zdrowie obywateli, wyjaśnił, że kwestie związane z procedurami dotyczącymi montażu tablic czy urządzeń reklam świetlnych na elewacjach budynków, a także w pasach dróg publicznych oraz na terenach przyległych, wykraczają poza obszar działalności organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zwrócił się jednak do Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego PZH – Państwowego Instytutu Badawczego oraz Instytutu Medycyny Pracy z prośbą o opinię na temat potencjalnych zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi narażonych na emisję światłem opartym na technologii LED. Z opinii tej wynika, że stosowanie takiego oświetlenia może generować skutki zdrowotne. Minister Zdrowia zaś wskazał, że resort w przeszłości nie podejmował się prac związanych z zagadnieniem wpływu sztucznego światła na zdrowie ludzkie. Sprawa w dalszym ciągu będzie prowadzona przez Rzecznika Praw Obywatelskich. (V.7203.30.2020)

## ■ Koszty utylizacji porzuconych odpadów

Do Rzecznika trafiały skargi właścicieli nieruchomości, którzy kwestionowali domniemanie prawne wynikające z ustawy o odpadach, zgodnie z którym właściciel gruntu jest posiadaczem odpadów znajdujących się na terenie nieruchomości i ma obowiązek ich uprzątnięcia. W konkretnych przypadkach domniemanie to powoduje skutki trudne do zaakceptowania ze względu na zasadę sprawiedliwości społecznej. Problematyczne są odpady „podrzucone” na nieruchomość przez nieustalonych sprawców. Właściciel gruntu nie ma jakiegokolwiek możliwości uwolnienia się od odpowiedzialności za zgromadzone na terenie jego nieruchomości odpady, a koszt ich usunięcia może być znaczny. Problem mogłoby rozwiązać wsparcie finansowe, jest ono jednak niedostępne

dla osób fizycznych. Osoby fizyczne są bowiem inaczej traktowane niż znajdujące się w takiej samej sytuacji jednostki samorządu terytorialnego, dla których przewidziane są formy wsparcia finansowego ze specjalnego funduszu. Dlatego RPO zaapelował do Ministra Klimatu i Środowiska, aby również osoby fizyczne mogły otrzymywać dofinansowanie na usuwanie odpadów, które im podrzucano. Zdaniem resortu wsparcie finansowe dedykowane władającym powierzchnią ziemi będącym domniemanym posiadaczem odpadów ze środków publicznych na usuwanie nielegalnie zdeponowanych odpadów jest niezasadne. Nie można wykluczyć przypadków, że władający gruntem jest faktycznym posiadaczem odpadów. Mogłoby to doprowadzić do finansowania nielegalnych działalności. Ponadto takie wsparcie finansowe być może stanowiłoby dodatkową zachętę do postępowania z odpadami niezgodnie z przepisami. (V.7203.5.2023)

### ■ **Dopuszczalność zakwestionowania przed sądem planu urzędzenia lasu**

2 marca 2023 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że polskie przepisy wykluczające możliwość zaskarżenia przed sądem planów urzędzenia lasu, naruszają prawo Unii Europejskiej. Wykonanie orzeczenia TSUE wymaga podjęcia działań zmierzających w szczególności do określenia właściwej ścieżki sądowej kontroli planów urzędzenia lasu. Projekt nowelizacji ustawy o lasach realizujący to założenie został złożony do łaski marszałkowskiej w marcu 2022 r., jednak poza skierowaniem do opiniowania i konsultacji nie doczekał się dalszych prac. Wobec powyższego RPO zwrócił się do Marszałka Sejmu RP o rozważenie nadania dalszego biegu temu projektowi. (V.7202.5.2022)

### ■ **Tworzenie parków narodowych**

Objęcie danego obszaru aktem prawnym uznającym go za park narodowy jest obecnie nie tylko najsilniejszym, ale także najbardziej efektywnym sposobem zagwarantowania nienaruszalności jego zasobów przyrodniczych. W dobie postępujących w szybkim tempie zmian klimatycznych wzmacnianie takich

gwarancji wydaje się szczególnie istotne. Obecnie w Polsce istnieją 23 parki narodowe, które zajmują zaledwie ok. 1% powierzchni kraju. Od ustanowienia ostatniego parku narodowego w Polsce minęły 22 lata. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest obowiązująca procedura tworzenia parków, która z jednej strony zakłada uzależnienie określenia zasięgu granic parków od pozytywnego stanowiska samorządu terytorialnego, a z drugiej – nie oferuje tym jednostkom rekompensaty za zmniejszenie wpływów do budżetów poprzez odebranie lub przynajmniej mocne ograniczenie możliwości inwestycyjnych danych terenów. Ekspertki wskazują, że skutecznie blokuje to możliwość tworzenia nowych parków. Trudno bowiem o kompromis, by z jednej strony zapobiec blokowaniu powstawania nowych parków, a równocześnie zagwarantować samorządom brak strat budżetowych po ich utworzeniu. Rzecznik spytał Ministra Klimatu i Środowiska, czy planuje działania dla wypracowania takiego kompromisu. Resort odpisał, że projekt ustawy o parkach narodowych jest pierwszym w historii projektem ustawy poświęconym wyłącznie parkom narodowym. Prace nad przygotowaniem projektu ustawy toczyły się z udziałem przedstawicieli parków narodowych oraz organizacji związków zawodowych działających w parkach. Projekt był także poddany szerokim konsultacjom społecznym, w tym z udziałem przedstawicieli samorządów. W projekcie zaproponowano, aby określanie granic odbywało się przy czynnym udziale zainteresowanych stron, w tym przedstawicieli samorządów, w procedurze konsultacji społecznych. Zdaniem resortu nowy proces określania granic (tworzenia) parków narodowych pozwoli na zwiększenie partycypacji społecznej, a jednocześnie umożliwi budowanie poparcia dla idei parków narodowych. Propozycja ta stanowi kompromis między potrzebami tworzenia parków narodowych a potrzebami rozwoju regionu. (V.7200.33.2023)

## ■ **Wliczanie do stażu pracy okresów prowadzenia działalności gospodarczej i okresów pracy świadczonej na podstawie umów cywilnoprawnych**

Do Rzecznika wpływały wnioski w sprawie wliczania do stażu pracy warunkującego uprawnienia pracownicze okresów prowadzenia działalności gospodarczej i okresów pracy świadczonej na podstawie umów cywilnoprawnych. W minionych latach RPO dwukrotnie zwracał się w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, wskazując jako przykład ustawę o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy. W 2023 r. Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o informację o planowanych działaniach w tej sprawie. W odpowiedzi Minister wskazał, że w związku z brakiem jednolitych zasad ustalania stażu pracy, oprócz zlecenia w swoim resorcie odpowiednich analiz, zwrócił się także do innych ministerstw z prośbą o rozważenie zasadności wprowadzenia zmian prawnych zgodnych z ich właściwościami. Proponowane zmiany to uwzględnianie przy ustalaniu stażu pracy, okresu prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej oraz wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia albo na podstawie innej umowy o świadczenie usług. (III.7040.65.2023)

## ■ **Mandaty za odmowę poddania się legitymowaniu**

Do RPO wpływają skargi na policyjne postępowania mandatowe i kierowane do sądów wnioski o ukaranie za odmowę zastosowania się do policyjnych poleceń określonego zachowania się. Z badanych przez Rzecznika spraw wynika, że w wielu przypadkach sam fakt odmowy poddania się legitymowaniu, niezależnie od tego, czy zachodziła przewidziana prawem przyczyna uzasadniająca podjęcie tej czynności przez funkcjonariusza Policji, postrzegany jest jako zachowanie podlegające ukaraniu za niezastosowanie się do polecenia. W szczególności ma to miejsce w trakcie zgromadzeń spontanicznych, które także podlegają ochronie na podstawie art. 57 Konstytucji. Funkcjonariusze Policji, którzy podejmują



decyzję o legitymowaniu uczestników legalnie odbywającego się zgromadzenia, którzy nie popełnili przestępstwa lub wykroczenia, naruszają konstytucyjną wolność zgromadzeń, jak też autonomię informacyjną jednostki (art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji). W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji z prośbą o uwzględnienie tych uwag w pracach kierowanej przez niego formacji. Komendant nie zgodził się z przedstawioną w wystąpieniu Rzecznika tezą. Możliwość legitymowania przez policjanta uczestnika legalnie odbywającego się zgromadzenia nie powinna ograniczać się wyłącznie do przypadku istnienia w odniesieniu do tej osoby podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, lecz obejmować również cele, takie jak: ustalenie świadków zdarzenia powodującego naruszenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego czy poszukiwanie osób zaginionych lub ukrywających się przed wymiarem sprawiedliwości. Osoby legitymowane mają zaś możliwość złożenia zażalenia na sposób przeprowadzenia tych czynności do właściwego miejscowo prokuratora. (II.519.47.2023)

## ■ **Konieczność określenia maksymalnych temperatur w miejscu pracy**

Rzecznik był adresatem skarg dotyczących niezapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy pracownikom w związku z brakiem określenia w przepisach maksymalnych temperatur w miejscu pracy. Na pracodawcach spoczywa obowiązek organizowania pracy w sposób zmniejszający jej uciążliwość, także podczas upałów. Jednakże przepisy nie określają maksymalnej dopuszczalnej temperatury na stanowiskach pracy. Na pracodawcach zasadniczo ciąży głównie obowiązek zapewnienia pracownikom napojów, gdy temperatura otoczenia przekracza 25°C – przy pracy na otwartej przestrzeni lub na stanowiskach pracy, na których temperatura spowodowana warunkami atmosferycznymi przekracza 28°C. Zdaniem RPO stworzenie jasnych i precyzyjnych regulacji prawnych przyczyniłoby się do poprawy

sytuacji pracowników oraz ułatwiłoby egzekwowanie przestrzegania ich przez pracodawców, a także inspekcję pracy. Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie, jednak go nie uzyskał. (III.7050.10.2019)

## ■ Świadczenia dla rodziców dzieci martwo urodzonych

Rzecznik od lat zajmuje się tematem uregulowania świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego dla rodziców dzieci martwo urodzonych, których płci nie da się ustalić. Pierwszy raz Rzecznik pisał w tej sprawie jeszcze w 2015 r. do ówczesnego Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Ostatnie wystąpienie w tej sprawie Rzecznik skierował do Marszałka Senatu RP 16 grudnia 2019 r. W 2021 r. Rzecznik skierował do Komisji Ustawodawczej Senatu RP podziękowania za przesłanie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z objęciem prawem do zasiłku pogrzebowego nowej grupy uprawnionych. Był on realizacją jednego z postulatów RPO dotyczących sytuacji rodziców, którzy nie mogą otrzymać ani zasiłku pogrzebowego, ani macierzyńskiego, ani też skorzystać ze skróconego okresu urlopu macierzyńskiego w razie urodzenia martwego dziecka, którego płci nie da się ustalić – w zakresie przyznania zasiłku pogrzebowego. Pomimo przekazania senackiego projektu ustawy do Sejmu RP, regulacji powyższej nie uchwalono. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Przewodniczących Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w Sejmie o przedstawienie informacji na temat aktualnego stanu prac nad projektem ustawy. Przewodniczący Komisji Administracji poinformował, że Komisje wstrzymały podjęcie prac nad ustawą do czasu wpłynięcia stanowiska rządu. Wyjaśnił także, że wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z zapytaniem, czy planowane są prace nad wypracowaniem stanowiska rządu w tej sprawie. W odpowiedzi resort polityki społecznej poinformował, że nie zostały podjęte decyzje co do ewentualnej zmiany istniejącego stanu prawnego. W sprawie projektu ustawy Komisja otrzymała również opinię prawną i merytoryczną Biura

Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. W związku z powyższym w Komisjach nie są prowadzone prace legislacyjne nad projektem. Rzecznik będzie w dalszym ciągu monitorował tę sprawę, uznaje bowiem, że konieczna jest zmiana obowiązującego aktualnie stanu prawnego. (VII.534.20.2015)

## ■ **Współwystępowanie w obrocie prawnym kilku postanowień sądowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie**

W nawiązaniu do dotychczasowych wystąpień w sprawie problemu współwystępowania w obrocie prawnym kilku postanowień sądowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie, Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości. Mając na uwadze upływ czasu od ostatniej korespondencji, skalę i charakter problemu, a także zapowiadane przez resort prace legislacyjne, Rzecznik poprosił o udzielenie informacji na temat stopnia ich zaawansowania. Minister zapewnił, że kontynuowane są prace koncepcyjno-analityczne w tej sprawie. Z uwagi na wysoki stopień skomplikowania sprawy pod względem możliwości i skutków rozważanych wstępnie rozwiązań, pojawiła się konieczność zlecenia sporządzenia opinii Instytutowi Wymiaru Sprawiedliwości (IWS). Ma ona na celu zidentyfikowanie rzeczywistych źródeł problemu obejmującego wydanie kolejnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po tej samej osobie. Dotychczas nie zostały wprowadzone zmiany dotyczące tej materii, stąd też sprawa ta w dalszym ciągu będzie przedmiotem działań Rzecznika. (IV.511.221.2020)

## ■ **Nowelizacja ustawy o aktach stanu cywilnego**

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego w sytuacji, gdy matka dziecka nie chce wpisywać w rubrykę „ojciec” fikcyjnych danych. Zgodnie z przepisami, jeżeli nie nastąpiło uznanie ojcostwa albo sądowe ustalenie ojcostwa, w akcie urodzenia jako imię ojca zamieszcza się imię wskazane przez osobę zgłaszającą urodzenie. Przy braku takiego wskazania, w akcie urodzenia zamieszcza się jako imię ojca imię wybrane przez kierownika

urzędu stanu cywilnego. Skarżący podkreślają przymusowy charakter tego rozwiązania. Zdaniem Rzecznika osoba zgłaszająca urodzenie dziecka i podająca dane niezbędne do sporządzenia aktu urodzenia powinna mieć wybór, czy chce skorzystać z danych przesłaniających, czy też jednak nie wpisywać danych ojca. Zasadne byłoby rozważenie nowelizacji prawa w ten sposób, aby pozostawić decyzję dotyczącą wpisywania danych ojca matce dziecka albo samemu dziecku, kiedy osiągnęłoby ono pełnoletność. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przedstawienie stanowiska w sprawie takiej zmiany prawa. Minister poinformował, że ta kwestia była przedmiotem analizy prowadzonej w MSWiA. W jej wyniku uznano, że zmiana ustawy w kierunku wprowadzenia fakultatywności zamieszczania w akcie urodzenia dziecka tzw. „danych kryjących” jest uzasadniona. W związku z tym postulowana propozycja zmiany ustawy wydaje się kierunkowo słuszna i zasadna. Minister wskazał, że w przypadku podjęcia szerszych prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy zostanie rozważone uwzględnienie powyższej kwestii. (VII.534.24.2022)

## ■ **Stalking ze strony firm windykacyjnych**

Rzecznik analizował problem działań firm windykacyjnych, noszących znamiona nękania domniemanych dłużników. Działania te, pomimo ich uporczywości, nie są ścigane na drodze prawnokarnej, ponieważ nie obejmuje ich zakres zastosowania art. 190a Kodeksu karnego. W projekcie nowelizacji Kodeksu karnego z 2019 r., przygotowanym przez Ministra Sprawiedliwości, znalazła się propozycja stosownej zmiany tego przepisu. W kolejnej wersji projektu zrezygnowano jednak ze zmiany, która miałaby polegać na ściganiu stalkingu stosowanego w celu wymuszenia zwrotu wierzytelności. W uzasadnieniu nowego projektu nie wyjaśniono przyczyn rezygnacji. Projekt ten, po jego uchwaleniu, został skierowany przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego, który w lipcu 2020 r. orzekł niekonstytucyjność tej nowelizacji Kodeksu. Aktualnie osobom nękanym przez firmy windykacyjne nie przysługuje ochrona przez to, że poszczególne czynności

dokonywane są przez wiele różnych osób. Poszczególnym windykatorom trudno przypisać współsprawstwo wobec braku, co do zasady, działania przez nich w porozumieniu w celu popełnienia czynu zabronionego. Żaden z pracowników firmy windykacyjnej nękającej swoich dłużników, biorąc pod uwagę częste zmiany klientów, nie wypełnia sam znamion przestępstwa stalkingu. Dlatego RPO zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o przyczynach rezygnacji z pierwotnie zaproponowanej zmiany polegającej na dodaniu do przestępstwa stalkingu formy popełnienia tego czynu w celu wymuszenia zwrotu wierzytelności. Minister nie przedstawił Rzecznikowi stanowiska w tej sprawie. (II.501.2.2023)

### ■ **Podatek VAT od taksy notarialnej**

Rzecznik kontynuował działania dotyczące doliczania przez notariuszy podatku od towarów i usług do taksy notarialnej. Z dotychczas przedstawionych Rzecznikowi informacji wynika, że brak jest jednolitego stanowiska. Z jednej strony – treść wyjaśnień udzielonych przez Prezesa Krajowej Rady Notarialnej wskazuje na utrwaloną już praktykę doliczania do taksy notarialnej podatku VAT, z drugiej jednak – praktyka ta jest sprzeczna z poglądem prezentowanym przez resort finansów, zgodnie z którym podatek od towarów i usług nie powinien być doliczany do wynagrodzenia ustalonego przez notariusza ze stronami czynności, lecz stanowić jego część składową. Zdaniem Rzecznika trudno jednoznacznie stwierdzić, czy obowiązujące w tym zakresie regulacje pozwalają na podwyższenie wynagrodzenia notariusza o należny podatek od towarów i usług czy też nie. Ministerstwo Sprawiedliwości dostrzegło jednak, że przepisy w tym zakresie mogą budzić uzasadnione wątpliwości i dlatego wskazało, że projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw mógłby być podstawą do ponownego przemyślenia problematyki podatku od towarów i usług w kontekście wynagrodzeń notariuszy. W ocenie RPO wykładnia językowa przepisów Prawa o notariacie oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej nie pozwala na podwyższenie

wynagrodzenia notariusza o należny podatek od towarów i usług. Przeciwny pogląd stanowiłby niedopuszczalną wykładnię rozszerzającą przepisów regulujących wynagrodzenie notariusza. Pojawiające się jednak w stanowiskach MF oraz MS wątpliwości skłaniają do wniosku o potrzebie rozważenia doprecyzowania tej kwestii. Dlatego RPO zwrócił się do przewodniczących sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz senackiej Komisji Praworządności, Praw Człowieka i Petycji z prośbą o rozpatrzenie przedstawionej tematyki. (V.511.612.2020)

### ■ **Używanie przez policję fotoradarów bez legalizacji**

Do Rzecznika wpłynął wniosek zawierający informację o wykorzystywaniu przez funkcjonariuszy Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego urzędzeń nieposiadających aktualnych świadectw legalizacji. Rzecznik zwrócił się do Komendanta Stołecznego Policji o zbadanie sprawy. Jak wynika z odpowiedzi, policjanci przeprowadzili w ciągu półtora roku 75 kontroli, używając laserowych mierników prędkości, które nie miały ważnych świadectw ich legalizacji i wystawili tyle samo mandatów karnych. Żadna z ukaranych osób nie odwołała się od tych decyzji i nie złożyła do sądu wniosku o uchylenie prawomocnego mandatu karnego. Funkcjonariusze Wydziału Ruchu Drogowego, którzy dopuścili się popełnienia wykroczenia, a jego karalność nie uległa przedawnieniu, zostali ukarani grzywną. Wobec pozostałych funkcjonariuszy, którzy stosowali oraz przechowywali w stanie gotowości do użycia przyrządy pomiarowe, podlegające prawnej kontroli metrologicznej, bez wymaganych dowodów tej kontroli, wyciągnięto konsekwencje służbowe. O ile reakcję przełożonych wobec funkcjonariuszy za używanie mierników prędkości bez świadectw legalizacji należy uznać za prawidłową, o tyle sprawa budzi zastrzeżenia z punktu widzenia osób ukaranych. Oto bowiem znaczna grupa obywateli została ukarana, chociaż działania dokonywane wobec nich przez funkcjonariuszy publicznych naruszały obowiązujące przepisy prawa.

W Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia brakuje rozwiązania, które umożliwiłoby uchylenie prawomocnego mandatu karnego w takiej sytuacji lub gdy przy wymierzaniu mandatu karnego funkcjonariusz organu, który nałożył grzywnę w drodze mandatu, dopuścił się innego rażącego naruszenia prawa, jeśli mogło mieć ono istotny wpływ na przebieg postępowania mandatowego. O stanowisko w tym zakresie Rzecznik poprosił Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Minister wyjaśnił, że obowiązujące przepisy nie pozwalają na usunięcie skutków prawnych nałożonej grzywny w drodze mandatu karnego w sytuacji, gdy działania funkcjonariuszy naruszały obowiązujące przepisy prawa. Wskazany problem nie dotyczy wyłącznie funkcjonariuszy Policji, ale również funkcjonariuszy i pracowników innych organów uprawnionych do używania różnego rodzaju przyrządów lub urządzeń kontrolno-pomiarowych i prowadzenia postępowania mandatowego. Dlatego rozważenie możliwości wnioskowanej przez Rzecznika zmiany przepisów pozostaje w kompetencji Ministra Sprawiedliwości. (II.519.725.2023)

## ■ **Ochrona przed eksmisją „na bruk”**

Od ponad pięciu lat nie jest wykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący eksmisji „na bruk” z mieszkań służbowych, które są i przyznawane, i opróżniane decyzją administracyjną (sygn. akt K 27/15). Minister Finansów stoi na stanowisku, że kwestia wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest zagadnieniem złożonym i ma charakter interdyscyplinarny. Wymaga nie tylko zmian w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ale przede wszystkim nowelizacji ustaw dotyczących pragmatyki zawodowej służb mundurowych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dlatego właściwym do wykonania wspomnianego wyroku TK jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Tymczasem Minister właściwy do spraw wewnętrznych wskazał, że wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych zmierzających do dostosowania obowiązujących regulacji prawnych w zakresie wykonywania obowiązku opróżnienia lokali mieszkalnych



do wytycznych Trybunału Konstytucyjnego zawartych we wspomnianym wyroku, wykracza poza zakres jego działania. Powstał więc negatywny spór kompetencyjny pomiędzy ministrami. Realizacja wspomnianego wyżej wyroku wymaga zmiany obowiązujących przepisów, obowiązkiem Prezesa Rady Ministrów jest rozstrzygnięcie tego sporu kompetencyjnego. Dlatego Rzecznik zwrócił się w sprawie do Prezesa Rady Ministrów, który następnie rozstrzygnięciem z 22 marca 2023 r. orzekł, że ministrem właściwym w sprawie podjęcia prac legislacyjnych w celu wykonania wyroku TK jest Minister Finansów. W związku z tym zostały zainicjowane prace zmierzające do unormowania tej materii. Sprawa wymaga dalszego śledzenia przez RPO. (IV.7214.40.2022)

### ■ **Dostępność rynku pracy dla kobiet**

Według badań 94% niepracujących matek planuje wrócić do pracy po urodzeniu dziecka, ale pracodawcy często patrzą na to niechętnie. Wiele kobiet obawia się też, że nie będą mogły, zadowolająco dla siebie, łączyć opieki nad dzieckiem z pracą. Inny problem to nieodpowiednie godziny pracy i obawa przed brakiem właściwej opieki nad dzieckiem. W ostatnich latach wdrożono różne rozwiązania sprzyjające tworzeniu warunków ułatwiających łączenie pracy zawodowej z rodzicielstwem, m.in. wynikające z przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, ustawy o rodzinnym kapitale opiekuńczym, ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, nowelizacji przepisów implementującej do polskiego systemu prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającą dyrektywę Rady 2010/18/UE 2019/1158, zwaną dyrektywą *work-life balance*. Te regulacje są ważnym elementem systemu przyjaznego rodzicom wykonującym pracę zarobkową i matkom powracającym na rynek pracy po urodzeniu dziecka. Jednocześnie rodzice, a w szczególności matki, wskazują, że barierą w łączeniu roli pracownika i rodzica jest deficyt usług opiekuńczych w postaci niewystarczającego dostępu do miejsc opieki nad

dzieckiem do lat 3. W ocenie Rzecznika niezbędna jest ewaluacja proponowanych rozwiązań prawnych i rozważenie zasadności podjęcia działań systemowych w celu zapewnienia powszechnego i równego dostępu do zróżnicowanych form opieki dla dzieci do lat 3 bez względu na miejsce zamieszkania rodzica. Rolą państwa jest tworzenie przez władze publiczne rozwiązań prawnych i organizacyjnych umożliwiających godzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych sprzyjających rodzinie, przez objęcie instytucjonalną opieką małych dzieci w czasie, kiedy matka (rodzice) wykonują obowiązki zawodowe. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z pytaniem, czy aktualnie są prowadzone analizy lub prace nad rozszerzeniem ram prawnych prowadzących do efektywnego wzrostu liczby kobiet powracających na rynek pracy. (III.7040.28.2023)

### ■ **Odmowa przyznania obywatelce Ukrainy dodatku mieszkaniowego**

Rzecznik przystąpił do postępowania sądownoadministracyjnego dotyczącego legalności decyzji administracyjnej o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego obywatelce Ukrainy. Organ administracji uznał bowiem, że takie świadczenie przysługuje wyłącznie obywatelom polskim. Kwestionując to stanowisko Rzecznik wskazał, że przepisy nie wiążą prawa do dodatku mieszkaniowego z posiadaniem obywatelstwa polskiego, lecz wyłącznie z posiadaniem tytułu prawnego do zajmowanego lokalu mieszkalnego. Z art. 37 ust. 1 Konstytucji wynika zaś, że kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wyjątki od tej zasady muszą wynikać z ustawy. Stąd też wyłączenie prawa do dodatku mieszkaniowego mogłoby nastąpić jedynie na podstawie wyraźnego przepisu ustawy. Jednak ustawa o dodatkach mieszkaniowych takiego wyłączenia nie zawiera.

Argumentacja powyższa została podzielona przez sąd administracyjny (Wyrok WSA w Gliwicach z 7 listopada 2023 r., sygn. akt III SA/GI 305/23), który uchylił zakwestionowaną decyzję administracyjną. (BPK.7213.1.2023)

# Wybrane sprawy przed sądami i trybunałami

## Trybunał Konstytucyjny

- 11 maja 2023 r. TK orzekł, że wpis nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed takim ograniczeniem, jest niekonstytucyjny – o co wnosił RPO. (sygn. akt P 12/18) (IV.7002.8.2018)
- 17 maja 2023 r. TK umorzył postępowanie z pytania prawnego sądu – wskutek jego cofnięcia – ws. przepisu, który nakazywał, że w stanie epidemii i rok po jego zakończeniu sądy cywilne orzekają w składach jednoosobowych i bez ławników. Rzecznik wskazywał na jaskrawe naruszenie praw i wolności przez władzę ustawodawczą, czego nie da się usprawiedliwić stanem zagrożenia epidemicznego. (sygn. akt P 13/21) (VII.510.109.2021)
- 4 lipca 2023 r. TK większością głosów umorzył sprawę niemożności zaskarżenia postanowienia sądu cywilnego o odmowie zwolnienia od opłaty sądowej od apelacji, wydanego przez sąd II instancji. RPO wnosił o uznanie niekonstytucyjności zaskarżonego art. 394[2] Kpc. (sygn. akt SK 81/22) (IV.511.437.2022)
- 28 września 2023 r. TK umorzył postępowanie z wniosku Prokuratora Generalnego w sprawie przepisu o odwoływaniu komorników po ukończeniu 65. roku życia – zgodnie z wnioskiem Rzecznika. (sygn. akt K 2/21) (VII.511.16.2021)

- 4 października 2024 r. TK umorzył postępowanie ws. niemożności kandydowania na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta osoby skazanej na grzywnę czy karę ograniczenia wolności (wcześniej utrata tego prawa wybieralności wiązała się tylko ze skazaniem na karę pozbawienia wolności). RPO wnosił o uznanie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. (sygn. akt K 10/22) (II.561.1.2022)
- 19 października 2023 r. TK niejednogłośnie umorzył postępowanie ze skargi konstytucyjnej ws. zakazu zgromadzeń w czasie pandemii. Trybunał wskazał m.in. na nieadekwatność wzorca kontroli. RPO podnosił, że wydając rozporządzenie wprowadzające zakaz, Rada Ministrów działała bez wymaganego upoważnienia ustawowego. (sygn. akt SK 4/21) (VII.613.3.2021)
- 19 października 2023 r. TK umorzył postępowanie o zasiedzenie tzw. „służebności przesyłu” ze skargi konstytucyjnej m.in. z powodu jej wad formalnych. RPO przyłączył się do postępowania po stronie obywatela. (sygn. akt SK 86/19) (IV.7000.299.2018)
- 15 listopada 2023 r. TK wydał wyrok w sprawie „czerwcowych emerytur”, zbieżny ze stanowiskiem RPO. Orzekł, że art. 17 ustawy z 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw w zw. art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie, w jakim pomija emerytury przyznane na wniosek zgłoszony przed 1 czerwca 2021 r., jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Sejm poprawił bowiem przepisy, ale tylko na przyszłość, pomijając osoby, którym tak ustalano świadczenia wcześniej. (sygn. akt P 7/22) (III.7060.417.2022)
- 11 grudnia 2023 r. Trybunał umorzył postępowanie w sprawie przepisu o przynależności do izby adwokackiej lub radców prawnych, właściwej dla miejsca zamieszkania lub siedziby kancelarii. Wobec końca kadencji Sejmu

wygasły bowiem mandaty wnioskodawców. Rzecznik wnosił o umorzenie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. (sygn. akt K 6/22) (VII.561.6.2022)

- 14 grudnia 2023 r. TK umorzył większością głosów postępowanie w sprawie odmowy wznowienia sprawy „frankowicza”, zakończonej nakazem zapłaty kilku mln zł – mimo wyroku TSUE w sprawie państwa Dziubaków. Możliwość wznowienia postępowania po wyroku TSUE wynika i z Konstytucji, i z prawa unijnego – podkreślał RPO. (sygn. akt SK 46/22) (V.511.746.2022)

## Sąd Najwyższy

- 31 stycznia 2023 r. SN uwzględnił kasację RPO na korzyść kibica ukaranego za rozłożenie i trzymanie wielkoformatowej flagi klubu piłkarskiego, czym miał uniemożliwić rozpoznanie odpalających race. Policjant zidentyfikował go z nagrania wideo jako rozwijającego i zwijającego flagę – ale prawo nie penalizuje czynności w postaci zwijania i rozwijania flagi sektorowej podczas meczu. (sygn. akt IV KK 500/22) (II.510.694.2022)
- Uwzględniając 23 maja 2023 r. kasację RPO z 2020 r., SN uniewinnił Wincentego Witosa i dziewięciu polityków tzw. Centrolewu, skazanych w „procesie brzeskim” w latach 30. XX wieku. Sprawa powinna także stanowić przestrożę przed pokusą ulegania, ponad miarę, emocjom politycznym, pokusą zwalczania przeciwników politycznych z wykorzystaniem instrumentów państwa i prawa, pokusą podejmowania działań wbrew prawu, w tym Konstytucji, dla osiągnięcia celów politycznych i poszerzania zakresu władzy – napisał m.in. SN w uzasadnieniu wyroku. (sygn. akt II K 453/22) (II.510.595.2019)
- 17 maja, 24 maja, 28 czerwca, 13 lipca i 26 lipca 2023 r. SN uwzględnił kasacje RPO na korzyść pięciu osób ukaranych grzywnami za złamanie w 2017 r. zakazu wstępu do lasu podczas pokojowego protestu przeciw wycince w Puszczy Białowieskiej. Przepisy nie pozwalają na wprowadzenie nieograniczonego

czasowo zakazu wstępu do lasu – jak było w tym przypadku. (sygn. akt IV KK 151/23, IV KK 161/23, sygn. akt IV KK 157/23, sygn. akt IV KK 176/23, sygn. akt IV KK 150/23) (II.510.283.2019, II.510.279.2019, II.510.282.2019, II.510.280.2019, II.510.285.2019)

- Po złożeniu przez RPO kasacji SN 24 sierpnia 2023 r. uniewinnił obywatela ukaranego naganą za wulgarny zwrot na transparencie podczas protestu po wyroku TK ws. aborcji z 22 października 2020 r. Ochrona wolności wypowiedzi nie zależy od formy jej wyrażenia i dlatego prawo chroni nie tylko opinie (oceny) wyważone i rozsądne, ale również przesadzone, drażniące a nawet odpychające – wskazał SN. Uznając, że czyn nie był społecznie szkodliwy, bo dotyczył ważnej kwestii społecznej, SN powołał się m.in. na orzecznictwo ETPC. (sygn. akt IV KK 37/22) (BPK.511.81.2021)
- SN oddalił 24 sierpnia 2023 r., jako oczywiście bezzasadną, kasację Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie śmierci Igora Stachowiaka; ponadto oddalono kasację obrońców dwóch skazanych policjantów. SN odstąpił od sporządzenia pisemnego uzasadnienia. (sygn. akt V KK 413/20) (II.511.71.2021)
- 7 grudnia 2023 r. SN uwzględnił kasację RPO na korzyść obywatelki skazanej na grzywnę m.in. za prowadzenie samochodu bez uprawnień. Sąd nie dostrzegł bowiem, że dowody m.in. z pism urzędowych wskazywały, że w momencie kontroli oskarżona odzyskała już uprawnienia – wcześniej tymczasowo utracone (sygn. akt V KK 205/23) (II.511.102.2023)
- Sąd ukarał obywatelkę 1500 zł grzywny za kierowanie autem bez uprawnień. Tymczasem tego dnia, kiedy ją ukarano, starosta wydał decyzję administracyjną przyznającą jej uprawnienie do prowadzenia pojazdów. RPO złożył kasację, bo w aktach sprawy była informacja, że obwiniona zdała wcześniej egzamin na prawo jazdy, a posiadanie przy sobie prawa jazdy nie jest już wymagane. 29 grudnia 2023 r. SN uwzględnił kasację i zwrócił sprawę Sądowi Rejonowemu. (sygn. akt I KK 275/23) (II.511.115.2023)

## Naczelny Sąd Administracyjny i sądy administracyjne

- 17 stycznia 2023 r. WSA uwzględnił w części skargę RPO na ograniczenie przez Sejmik Województwa Małopolskiego prawa obywateli do inicjatywy uchwałodawczej. Za niedopuszczalne uznał ograniczenie zbierania podpisów poparcia pod projektem dopiero od chwili zawiadomienia komitetu obywatelskiej inicjatywy o spełnieniu warunków formalnych (sygn. akt III SA/Kr 842/22) (V.604.31.2022)
- Nieobowiązujący już przepis specustawy covidowej nie dotyczył wstrzymania rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych – orzekł NSA 27 marca 2023 r. W sprawie brał udział m.in. RPO, wskazując że wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminów podatkowych możliwe jest jedynie na korzyść podatników. (sygn. I FPS 2/22) (V.511.954.2022)
- 14 kwietnia 2023 r. WSA uwzględnił skargę RPO i stwierdził nieważność zasad opłat w strefie płatnego parkowania w Piasecznie. Uchwała miasta nie dawała prawo do niższej opłaty mieszkańcom użytkującym auta na podstawie umowy najmu lub użyczenia. (sygn. akt VI SA/Wa 53/23) (V.565.167.2022)
- 26 kwietnia 2023 r. WSA uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego ws. nieważności zarządzenia w sprawie powołania osoby wyłonionej w konkursie na dyrektora Teatru Dramatycznego m.st. Warszawy. Wnosił o to m.in. RPO. (sygn. akt VII Sa/Wa 325/23) (VII.715.61.2022)
- 13 lipca 2023 r. WSA uwzględnił częściowo skargę RPO na rozporządzenie Wojewody Podlaskiego zakazujące przerzucania, przekazywania i odbierania przedmiotów przerzuconych lub przekazanych przez linię granicy. Zdaniem RPO wydano je z przekroczeniem uprawnień – dotyczy spraw, które są już



uregulowane w ustawach. WSA stwierdził nieważność rozporządzenia. (sygn. akt II SA/BK 365/23) (V.543.1.2023)

- Dziecko z niepełnosprawnością powinno mieć zapewniony transport na koszt gminy do wybranego przez rodziców przedszkola, z uwzględnieniem jego trudności w samodzielnym poruszaniu się. 5 września 2023 r. NSA oddalił skargę kasacyjną gminy – o co wnosił m.in. RPO. Gmina proponowała jedynie zwrot kosztów dojazdu dwoma pociągami i autobusem. (sygn. akt III OSK 193/23) (XI.7036.31.2021)
- NSA utrzymał wyroki sądów wojewódzkich w sprawach skarg RPO na kolejnych pięć „uchwał anty-LGBT”. 11 października 2023 r. NSA oddalił skargi kasacyjne ws. uchwał Rady Gminy Lipinki (sygn. akt III OSK 1527/22) i Rady Powiatu Tarnowskiego (sygn. akt III OSK 2078/22). 12 października 2023 NSA oddalił skargi kasacyjne ws. uchwał gminy Niebylec (sygn. akt III OSK 2177/22), sejmiku woj. lubelskiego (sygn. akt III OSK 1932/22) i powiatu ryckiego (sygn. akt III OSK 2204/22) (XI.505.2.2023)
- 30 listopada 2023 r. WSA po skardze RPO uchylił odmowę przyznania dodatku węglowego mieszkance osiedla romskiego pod Limanową (sygn. akt III SA/Kr 643/23). Organy administracji uznały, że nie przysługuje on komuś, kto mieszka w domu wybudowanym bez pozwolenia. Dla przyznania dodatku węglowego nie ma jednak znaczenia to, czy lokal, w którym mieszka wnioskodawca, jest samowolą budowlaną. (XI.816.27.2022)

## Sądy powszechne

- 7 lutego 2023 r. Sąd Apelacyjny (sygn. akt VI ACa 385/20) prawomocnie rozstrzygnął najsłynniejszy proces „frankowy” – sprawę kredytu państwa Dziubaków, do której przystąpił RPO. Sąd oddalił apelację Banku i uwzględnił apelację państwa Dziubak prawie w całości. W ramach tej sprawy sąd zadał

pytanie prejudycjalne Trybunałowi Sprawiedliwości UE, które zakończyło się korzystnym dla „frankowiczów” wyrokiem z 3 października 2019 r. (V.510.239.2019)

- 30 czerwca 2023 r. Sąd Rejonowy w Ostródzie nieprawomocnie skazał 15 policjantów, w tym 6 na kary bezwzględnego pozbawienia wolności, w sprawie stosowania tortur. RPO nie przyłączył się do sprawy. W związku z tym wyrokiem KMPT wydał oświadczenie, w którym podkreślił, że polski sąd po raz pierwszy zasądził wymiar kary odpowiadający rekomendacjom Komitetu ONZ Przeciwko Torturom (CAT) – 6 lat i 6 miesięcy bezwzględnego pozbawienia wolności. Dopóki tortury nie będą odrębnym przestępstwem zagrożone wysoką karą, dopóty nie możemy mówić o prewencji generalnej prawa karnego w tym obszarze.
- 22 grudnia 2023 r. Sąd Apelacyjny oddalił wniosek o ubezwłasnowolnienie kobiety z umiarkowaną niepełnosprawnością intelektualną, matki dzieci. Sąd Okręgowy ubezwłasnowolnił ją wcześniej całkowicie, co oznaczało utratę władzy rodzicielskiej. Niepełnosprawność intelektualna nie może być jedyną podstawą ubezwłasnowolnienia – pisał RPO w piśmie do sądu. (sygn. akt I ACa 181/23) (IV.7024.32.2022)

## Trybunały międzynarodowe

### ■ Sprawy polskich obywateli przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu

Rzecznik Praw Obywatelskich może przedstawiać pisemne uwagi w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, pod warunkiem uzyskania zgody Przewodniczącego Trybunału (tzw. opinia przyjaciela sądu; *amicus curiae*). Rzecznik decyduje się niekiedy korzystać z tej kompetencji z uwagi na swój konstytucyjny mandat stania na straży praw człowieka i obywatela. Kompetencja ta ma istotne znaczenie, gdyż orzeczenia ETPC, poza ich wymiarem indywidualnym, stanowią

wiążącą dla organów krajowych wykładnię Konwencji, a zatem mają również swój wymiar generalny, potencjalnie dotyczący szerszego kręgu osób znajdujących się w jurysdykcji państwa polskiego. Oto niektóre ze spraw, w których RPO przedstawił uwagi w postępowaniu przed ETPC:

- *Beluch przeciwko Polsce*, skarga nr 4065/21. Sprawa dotycząca prawa do wykonywania kontaktów z dzieckiem.
- *Tomkiewicz przeciwko Polsce*, skarga nr 46855/20. Sprawa dotycząca prawa do wykonywania kontaktów z dzieckiem.
- *Romanowski przeciwko Polsce*, skarga nr 55297/16. Sprawa dotycząca ochrony dóbr osobistych.
- *Sypioła i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 783/16. Sprawa dotycząca unieważnienia wyników matury pisemnej z powodu niesamodzielnosci abiturientów. (VII.7031.3.2018)
- *Tuleya przeciwko Polsce*, skarga nr 21181/19. Sprawa dotycząca wykorzystywania reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej do wywierania wpływu na sędziów i podważenia ich wiarygodności.
- *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21. Sprawa dotycząca uchylecia prawomocnego wyroku w sprawie przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. (VII.510.77.2022)
- *P.W. przeciwko Polsce*, skarga nr 78366/17. Sprawa dotycząca detencji prewencyjnej w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym (KOZZD). (IX.517.1545.2023)
- *M.M. i inni p. Polsce* skarga nr 2509/22, *N.H p. Polsce* skarga nr 10271/22 oraz *A.R. p. Polsce*, skarga nr 10273/22. Sprawa dotycząca zawrócenia grupy cudzoziemców do linii granicy Polski z Białorusią oraz umieszczenia w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców. (XI.543.198.2023)
- *Przybyszewska i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 11454/17 i 9 innych. Sprawa dotycząca instytucjonalizacji związków jednopłciowych. (XI.501.11.2020)

# Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni w Polsce funkcję **niezależnego organu ds. równego traktowania**. Do podstawowych zadań Rzecznika należy rozpatrywanie kierowanych do niego wniosków, w tym skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania i podejmowanie innych czynności, zgodnie z przepisami ustawy o RPO.

Działania Rzecznika skupiają się na przypadkach dyskryminacji ze względu na: płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Ponadto art. 32 ust. 2 Konstytucji zakazuje dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny. Dlatego Rzecznik może podjąć działania w sytuacji nierównego traktowania także z innych przyczyn, jak np. stan zdrowia, status ekonomiczny czy doświadczenie migracyjne.

Zadaniem RPO jest też analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, a także opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i zaleceń w sprawie problemów związanych z dyskryminacją. W 2023 r. wdrożono do polskiego porządku prawnego przepisy dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów, w związku z czym do zadań RPO włączono „promowanie” równego traktowania.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest niezależnym organem **monitorującym wdrażanie Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami**. Podstawowe wyzwania w tym obszarze to m.in. przeprowadzenie procesu deinstytucjonalizacji systemu wsparcia, również w kontekście zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami systemowej asystencji osobistej, zniesienie instytucji

ubezpieczenia i zastąpienie jej systemem wspieranego podejmowania decyzji oraz zapewnienie wysokiej jakości i dostępnej edukacji włączającej. Jedną z głównych osi działań Rzecznika w 2023 r. było podjęcie starań na rzecz zwiększenia dostępności procesu wyborczego, poprzez kampanie edukacyjno-promocyjne oraz dialog prowadzony z właściwymi organami odpowiedzialnymi za organizację wyborów i publikację materiałów wyborczych w środkach przekazu.

RPO wykonuje zadania **Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (KMPT)**, ustanowionego na podstawie Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT). Rzecznik jest w związku z tym niezależnym organem wizytującym miejsca, w których przebywają osoby pozbawione wolności. Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur stanowi jeden z Zespołów Biura RPO.

W 2023 r. pracownicy KMPT przeprowadzili łącznie 76 wizytacji. Rzecznik, działając jako KMPT, skierował 6 wystąpień generalnych oraz przedstawił uwagi do 3 projektów aktów prawnych. Pracownicy KMPT kontynuowali działalność szkoleniową w ramach kampanii społecznej „Państwo bez tortur”. W 2023 r. przeszkolili ponad 300 funkcjonariuszy Policji. Przeprowadzili też szkolenia dla pracowników domów pomocy społecznej i placówek całodobowej opieki. W 2023 r. rozpoczął się także cykl szkoleń adresowanych do młodzieży ze szkół ponadpodstawowych i studentów uczelni wyższych, którzy w przyszłości mogą w pracy zawodowej zetknąć się z osobami pozbawionymi wolności.

W Biurze RPO działa **Wydział ds. Żołnierzy i Funkcjonariuszy**. W 2023 r. pracownicy tego wydziału przeprowadzili liczne wizytacje w jednostkach wojskowych. Wnioski dotyczące warunków służby i szkoleń żołnierzy, kosztów dojazdu na ćwiczenia oraz problemów z ustalaniem i wypłatą świadczenia pieniężnego dla żołnierzy rezerwy pasywnej Rzecznik przedstawiał w wystąpieniach do odpowiednich organów państwa. W zakresie ochrony

praw funkcjonariuszy różnych służb RPO poruszał w wystąpieniach m.in. temat zasiłków pogrzebowych, postępowań kwalifikacyjnych, nierównego traktowania funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych i systemu emerytalnego formacji mundurowych. W sprawach związanych z prawami funkcjonariuszy Policji Rzecznik zwracał uwagę m.in. na kwestię zasad naboru do służby, warunków pracy i koncepcji *work-life balance*, postępowań dyscyplinarnych oraz taktyki realizacji pościgów policyjnych. RPO wystąpił również w sprawie braku możliwości przeniesienia do innych służb funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz wykonywania czynności zastrzeżonych dla lekarzy przez pielęgniarki-funkcjonariuszki SW. Ponadto Rzecznik wskazywał na problemy związane z zasadami rekrutacji na jednolite studia magisterskie dla strażaków w służbie kandydackiej.

# Organizacja działań Rzecznika Praw Obywatelskich

## Biura Pełnomocników Terenowych RPO oraz Punkty Przyjęć Interesantów

Rzecznik Praw Obywatelskich, zgodnie z art. 22 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich ma swoich Pełnomocników. Biura Pełnomocników Terenowych funkcjonują w Gdańsku, Wrocławiu i Katowicach. Pełnomocnicy działają z upoważnienia Rzecznika i w jego imieniu zgodnie z zasadami, którymi kieruje się Rzecznik przy sprawowaniu swojego urzędu. Zajmują się wszystkimi problemami, które wchodzą w zakres działania Rzecznika, z wyłączeniem spraw wymagających osobistego zaangażowania Rzecznika lub jego Zastępców. Powołanie jednostek terenowych to skuteczne i istotne narzędzie dla obywateli w dochodzeniu swoich praw. Świadczy o tym liczba przyjmowanych interesantów, rozmów telefonicznych oraz spraw wpływających do Biur Pełnomocników Terenowych.



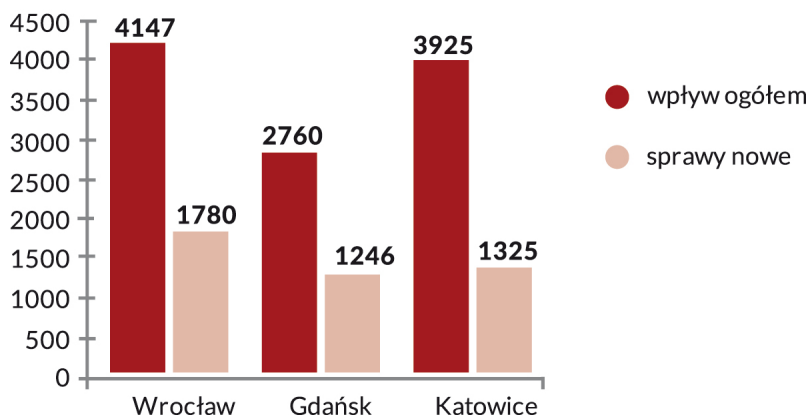
**Mapa 1. Obszary działania Biur Pełnomocników Terenowych RPO**



Oprócz Biur Pełnomocników Terenowych w 2023 r. działały również punkty przyjęć interesantów w: Krakowie, Koszalinie, Bydgoszczy, Lublinie, Szczecinie i Wałbrzychu. Udzielaniem informacji i przyjmowaniem wniosków w poszczególnych punktach zajmowali się prawnicy z Biur Pełnomocników Terenowych oraz z Biura RPO w Warszawie.

Aktywność Biur Pełnomocników Terenowego RPO w 2023 r. koncentrowała się na rozpatrywanie wniosków obywateli, badaniu oraz ocenie zgodności z prawem działalności organów władzy publicznej oraz reprezentowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich w relacjach zewnętrznych. W 2023 roku do BPT RPO wpłynęły łącznie 10 832 wnioski, z czego spraw nowych było 4351.

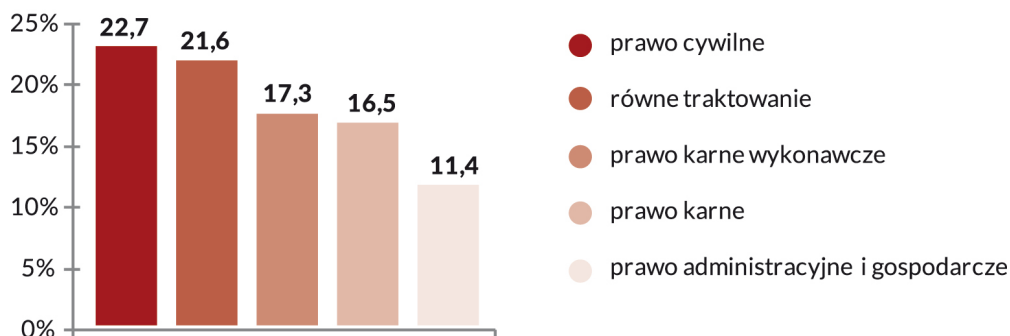
**Wykres 5. Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych w 2023 r.** (dane do wykresu znajdują się w Tabeli 6. w zestawieniu tabel)



Do Biura PT RPO we Wrocławiu wpłynęło 4147 wniosków, z czego 1780 stanowiły sprawy nowe. Udzielając wyjaśnień i porad w biurze przyjęto 432 osoby, przeprowadzono 1105 rozmów telefonicznych. W Biurze PT RPO w Gdańsku oraz w punktach przyjęć w Koszalinie i Bydgoszczy przyjęto łącznie 327 osób oraz przeprowadzono 1210 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. Wpływ do Biura PT RPO w Gdańsku wyniósł 2760 wniosków, z czego 1246 stanowiły sprawy nowe. Biuro PT RPO w Gdańsku w 2023 roku obsługiwało dwa stałe punkty przyjęć interesantów: w Bydgoszczy oraz w Koszalinie. W Biurze PT RPO w Katowicach przyjęto 310 osób oraz przeprowadzono 1676 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. Do Biura PT RPO w Katowicach wpłynęło 3925 wniosków, w tym 1325 stanowiły nowe sprawy.

Nowe sprawy podjęte do prowadzenia przez BPT RPO dotyczyły głównie zagadnień z zakresu prawa cywilnego (986 spraw), równego traktowania (939), prawa karnego wykonawczego (752), prawa karnego (718) oraz prawa administracyjnego i gospodarczego (498).

**Wykres 6. Problematyki wiodące nowych spraw e Biurach Pełnomocników Terenowych RPO.** (dane do wykresu znajdują się w Tabeli 7. w zestawieniu tabel)



Po dwuletniej przerwie związanej z pandemią pracownicy Biur powrócili do stacjonarnych spotkań m.in. z młodzieżą w szkołach, uczestniczyli także w licznych konferencjach, seminariach i szkoleniach. BPT RPO w Katowicach było współorganizatorem ogólnopolskiego seminarium eksperckiego poświęconego zagadnieniom podejmowania interwencji policyjnych wobec osób znajdujących się pod działaniem środków psychoaktywnych, z zaburzeniami psychicznymi oraz metodologii postępowania z takimi osobami. Wszystkie biura terenowe kontynuowały współpracę z organizacjami społecznymi w zakresie poradnictwa prawnego. Pracownicy biur współpracowali ze specjalistami z Zespołu Krajowego Mechanizmu Prewencji w zakresie wizytacji miejsc zatrzymań zlokalizowanych na obszarze ich działalności. W związku z wyborami w 2023 r. prowadzone były kontrole w wybranych losowo obwodowych komisjach wyborczych, oznaczonych jako przystosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Celem tych działań było, poprzez wskazanie uchybień w lokalach wyborczych i ich otoczeniu, doprowadzenie do zwiększenia ich dostępności dla wszystkich obywateli.

## Działalność RPO w zakresie komunikacji społecznej

Realizując ustawowe zadania, Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje działania informacyjne i edukacyjne, których celem jest upowszechnianie wiedzy na temat stanu praw i wolności człowieka i obywatela. Do zadań tych zalicza się również udzielanie informacji o stanie przestrzegania zasady równego traktowania oraz przestrzegania praw osób pozbawionych wolności.

Podstawowym źródłem informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jest Biuletyn Informacji Publicznej ([bip.brpo.gov.pl](http://bip.brpo.gov.pl)). W 2023 r. na stronie internetowej RPO opublikowano 1379 wpisów dotyczących aktualnej działalności Rzecznika. W tym samym czasie serwis odwiedziło ponad 2 mln 200 tysięcy unikalnych użytkowników. Po zniesieniu obostrzeń związanych z pandemią COVID-19 zauważalny był dalszy spadek liczby odwiedzających stronę RPO.

W 2023 r. w serwisie internetowym RPO, przy niektórych komunikatach, publikowane były także realizowane w Biurze RPO krótkie nagrania wideo, zawierające wypowiedzi Rzecznika, jego zastępców i pracowników BRPO. Opublikowano 38 materiałów wideo, w tym m.in. rozmowę RPO z pełnomocniczką ds. praw osób z niepełnosprawnościami, filmy w ramach kampanii #PowiedzNiePrzemocy oraz dokument poświęcony 35-leciu urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich.

BRPO kontynuowało działania w mediach społecznościowych (Facebook, Twitter, Instagram i LinkedIn). Łączny zasięg, czyli liczba osób, które zobaczyły dowolne materiały z profili BRPO lub informacje o nich, wyniósł 3 074 047.

25 listopada 2023 r. w Międzynarodowy Dzień Przeciwko Przemocy Wobec Kobiet rozpoczęła się kampania Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przeciwko przemocy. Jej zakończenie zaplanowano na Światowy Dzień „Zero dla Dyskryminacji” (1 marca). Elementami kampanii w mediach społecznościowych

i na stronie internetowej RPO były filmy ukazujące historie osób doświadczających przemocy, a także komunikaty edukacyjne wyjaśniające, jakie formy ta przemoc może przybierać. W kampanii wzięł udział Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek oraz osoby współpracujące z BRPO, które zgodziły się udostępnić swój wizerunek na potrzeby kampanii.

W 2023 r. w Biurze RPO ukazało się 18 publikacji, o łącznym nakładzie 10 700 egzemplarzy. Zamieszczane na stronie [bip.brpo.gov.pl](http://bip.brpo.gov.pl) publikacje były dostosowane do standardów dostępności zgodnych z wytycznymi WCAG 2.1 (*Web Content Accessibility Guidelines*). Poszczególne tytuły były promowane na stronie internetowej i w mediach społecznościowych, prezentowano je również podczas konferencji i spotkań w BRPO.

Rzecznik Praw Obywatelskich wyróżnia i honoruje ludzi i organizacje działające w sferze praw człowieka. Za obronę podstawowych wartości i praw przyznaje nagrodę honorową Rzecznika Praw Obywatelskich im. Pawła Włodkowica a za szczególne osiągnięcia w dziedzinie obrony praw i interesów osób z niepełnosprawnościami – Nagrodę im. doktora Macieja Lisa. Od 2009 roku RPO przyznaje także odznaki honorowe „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”.

W 2023 roku nagrodą honorową Rzecznika Praw Obywatelskich im. Pawła Włodkowica wyróżniono Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami – organizację zrzeszającą stowarzyszenia i związki stowarzyszeń osób z niepełnosprawnościami w Polsce. Nagrodą im. doktora Macieja Lisa uhonorowana została Alicja Szatkowska – Prezeska Milickiego Stowarzyszenia Przyjaciół Dzieci i Osób Niepełnosprawnych. Odznaki honorowe „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” otrzymali: Stowarzyszenie na Rzecz Dzieci i Dorosłych z Mózgowym Porażeniem Dziecięcym „Żurawinka”, prof. Henryk Skarżyński – otochirurg, otolaryngolog, założyciel, organizator i dyrektor Instytutu Fizjologii i Patologii Słuchu w Warszawie oraz Światowego Centrum Słuchu oraz pośmiertnie śp. Jan Arczewski – wybitny działacz społeczny, inicjator i prowadzący pierwszy w Polsce Telefon Zaufania dla Osób Niepełnosprawnych.

Serdecznie gratuluję i zapraszam.  
>> Zapraszamy Państwa na scenę.



Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami – laureat nagrody honorowej Rzecznika Praw Obywatelskich im. Pawła Włodkowica



RPO Marcin Wiącek i Alicja Szatkowska – Prezesa Milickiego Stowarzyszenia Przyjaciół Dzieci i Osób Niepełnosprawnych uhonorowana Nagrodą im. doktora Macieja Lisa





Stowarzyszenie na Rzecz Dzieci i Dorosłych z Mózgowym Porażeniem Dziecięcym „Żurawinka” otrzymało odznakę honorową „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”



Odznaką honorową „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” został wyróżniony pośmiertnie śp. Jan Arczewski



## Edukacja o prawach człowieka

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich realizowane są projekty edukacyjne, których celem jest upowszechnianie wiedzy o zapisanych w Konstytucji prawach i wolnościach człowieka i obywatela, a także zagadnień związanych z zasadą równego traktowania i zasadą antydyskryminacji. Efektem ich realizacji jest kształtowanie postaw społecznych wobec środowisk zagrożonych dyskryminacją i wykluczeniem, w szczególności osób starszych, z niepełnosprawnościami, z doświadczeniem kryzysów psychicznych, cudzoziemców oraz mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych.

W 2023 r. kontynuowane były warsztaty edukacyjne dla młodzieży, studentów, osób starszych oraz osób z niepełnosprawnościami, podczas których dyskutowano na tematy dotyczące m.in. mowy nienawiści, hejtu, dyskryminacji, uprzedzeń i stereotypów. Poruszano również kwestie praw cudzoziemców i uchodźców.

Już po raz czternasty na Pol'and'Rock Festival funkcjonował Namiot Praw Człowieka Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym odbywały się warsztaty, debaty i spotkania edukacyjne. Tematem wiodącym była szeroko rozumiana równość – równe traktowanie, *gender balance*, *work-life balance*, komunikacja włączająca, a także dostępność życia społecznego, w tym też kampanii wyborczej i wyborów dostępnych dla wszystkich obywateli. Podczas debaty „Kiedy wolność słowa staje się toksyczna. Mowa nienawiści w przestrzeni publicznej” poruszono kwestie granicy wolności słowa w przestrzeni publicznej oraz omówiono, jak prawidłowo reagować na przejawy mowy nienawiści. Debata o „Cyberprzemocy” przybliżyła przepisy prawa umożliwiające przeciwdziałanie temu zjawisku oraz wskazała grupy szczególnie narażone na nią. Rozmawiano o udziale kobiet w życiu publicznym, ich pozycji w dyskursie politycznym, zachodzących zmianach i stojących przed nimi wyzwaniach. Przeprowadzono warsztaty „*Work-life*

*balance*”, które dotyczyły równości płci w kontekście obciążenia obowiązkami domowymi, opiekuńczymi i rodzicielskimi. Nie zabrakło tematu dotyczącego praw cudzoziemców i uchodźców wojennych z Ukrainy.

BRPO było współorganizatorem debaty „Wybory dostępne dla wszystkich?”, która poświęcona była dostępności procesu wyborczego. Jednym z efektów debaty było przygotowanie we współpracy z organizacjami społecznymi Apelu o dostępność wyborów. Po uroczystym podpisaniu Apelu przez Rzecznika i przedstawicieli organizacji został on umieszczony na platformie internetowej, na której można było złożyć podpis poparcia dla akcji. Na stronie [bip.brpo.gov.pl](http://bip.brpo.gov.pl) powstała zakładka „Dostępne wybory”, gdzie umieszczane były bieżące informacje o działaniach Biura RPO na ten temat, w tym arkusz oceny dostępności lokalu wyborczego. Materiały tłumaczone były na Polski Język Migowy.

Kontynuowane były prace związane z funkcjonowaniem Koalicji Infolinii. Pracownicy infolinii pomocowych uczestniczyli w sześciu szkoleniach dotyczących m.in. standardy obsługi klienta, społecznych i psychologicznych aspektów zaginięć, kompetencji RPO.





Namiot Praw Człowieka działał na Pol'and'Rock Festival już po raz czternasty

Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje wdrażanie Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami. Podejmuje działania, aby w proces monitorowania Konwencji angażować bezpośrednio osoby z niepełnosprawnościami. Jednym z elementów tego procesu są spotkania z samorzecznikami, którzy zwracają uwagę na to, jak ważne jest mówienie przez osoby z niepełnosprawnościami własnym głosem o swoich sprawach. W 2023 r. Biuro RPO zorganizowało spotkania i warsztaty nastawione na wysłuchanie postulatów samorzeczników z niepełnosprawnością intelektualną działających przy Akademii Pedagogiki Specjalnej im. M. Grzegorzewskiej oraz z członkami warszawskiego Teatru 21, skupiającego osoby z zespołem Downa i w spektrum autyzmu. Pracownicy Biura RPO uczestniczyli w wydarzeniach poświęconych tematyce samorzecznictwa. W ramach wzmacniania głosu samorzeczników odbyły się m.in. warsztaty z pisania wniosków do RPO, spotkanie z samorzecznikami w spektrum autyzmu dotyczące przemocy wobec tej grupy osób oraz spotkanie podsumowujące realizację kampanii „Szkoła przyjazna dla autyzmu”.



Spotkanie Zastępcy RPO Valeriego Vacheva z samorzecznikami

Pracownicy Biura RPO uczestniczyli w spotkaniach warszawskiej Grupy Wsparcia Osób z Doświadczeniem Kryzysu Psychicznego TROP. Podczas spotkania omówiono problemy i postulaty osób z doświadczeniem kryzysu psychicznego. W efekcie współpracy przeprowadzono prelekcję dla pracowników BRPO na temat destygmatyzacji dotyczącej kryzysów psychicznych oraz warsztaty pisania wniosków do RPO, skierowane do osób z doświadczeniem kryzysu psychicznego. Centrum Projektów Społecznych we współpracy z Pełnomocniczką RPO ds. praw osób z niepełnosprawnościami opracowało koncepcję spotkań lokalnych na temat przeciwdziałania przemocy wobec osób z niepełnosprawnościami.

Pracownicy Biura RPO, którzy zajmują się komunikacją, tworzeniem materiałów edukacyjnych, wzięli udział w warsztatach tworzenia tekstów ETR dostępnych dla osób z niepełnosprawnością intelektualną.



## Komisje Ekspertów

W 2023 r. swoją działalność przy Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich kontynuowały komisje ekspertów złożone z przedstawicieli różnych grup społecznych i zawodowych, specjalistów – praktyków i teoretyków. Celem prac komisji jest wspieranie Rzecznika w realizacji jego ustawowych zadań oraz identyfikowanie najistotniejszych problemów w obszarze działalności danej komisji. Pełnią one też rolę łącznika RPO z grupami i organizacjami społecznymi działającymi w konkretnych obszarach.

### **Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności**

Jednym z tematów jakim zajęli się w 2023 r. członkowie Komisji był problem „dzikich eksmisji”, czyli podejmowania działań przez osoby do tego nieuprawnione i bez podstawy prawnej, celem przymuszenia lokatora lub inną osobę do opuszczenia zajmowanego mieszkania. Członkowie komisji zajmowali się także analizą efektów realizacji programu „Najpierw mieszkanie” oraz zwrócili uwagę na potrzebę zwiększenia środków budżetowych przeznaczanych na roczną alokację w ramach Programu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”.

Aktywność Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności zainspirowała Rzecznika do podejmowania działań na rzecz zmiany stanu prawnego, tak aby w bardziej efektywny sposób zapewniał on zarówno zapobieganie i wychodzenie z bezdomności, jak i wieloaspektową pomoc osobom w kryzysie bezdomności. Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w którym powrócił do tematu potrzeby ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych. Zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie negatywnego sporu kompetencyjnego i wskazanie ministra właściwego do podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2017 r., w którym Trybunał uznał za

niekonstytucyjne regulacje dotyczące eksmisji „na bruk” z mieszkań służbowych, które są przyznawane i opróżniane decyzją administracyjną. W wystąpieniu do resortu cyfryzacji RPO po raz kolejny poruszył problem właściwej realizacji praw wyborczych osób w kryzysie bezdomności. Zwrócił uwagę, że Kodeks wyborczy wyraźnie przewiduje, iż osoby nigdzie niezamieszkałe mają prawo być dopisane do rejestru wyborców. W wystąpieniu do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej Rzecznik podjął problem finansowania przez rząd pomocy osobom w kryzysie bezdomności. Rzecznik z inspiracji Komisji Ekspertów podejmował również liczne działania w sprawach o znaczeniu lokalnym oraz indywidualnym.

### **Komisja Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego**

Prace i posiedzenia Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego w 2023 r. poświęcone były m.in. projektowi nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz kwestii trybu oraz przesłanek uzasadniających przyjęcie do szpitala psychiatrycznego w oparciu o przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Podsumowując realizację pilotażu Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego eksperci uznali, że przestał być to program tworzonym przez interesariuszy tego systemu, tj. pacjentów, środowisko psychiatrów, a stał się programem administracyjnym tworzonym przez urzędników. Zwrócono również uwagę, że nadal nie udało się wypracować standardów organizacyjnych i diagnostyczno-terapeutycznych w centrach zdrowia psychicznego.

Eksperti komisji podejmowali temat opieki środowiskowej w Polsce. Byli zgodni co do kontynuowania wspólnej pracy na rzecz poprawy dostępu do środowiskowego modelu opieki psychiatrycznej, opartego na centrach zdrowia psychicznego. Zaznaczyli przy tym, że model ten jest uznany we współczesnym świecie za najlepsze rozwiązanie zapewniające pacjentom optymalne warunki do zdrowienia i powrotu do życia w społeczeństwie, przy jednoczesnym minimalizowaniu skutków stygmatyzacji wynikających z kryzysu psychicznego.

## **Komisja Ekspertów ds. Zdrowia**

Jednym z tematów podejmowanych przez ekspertów podczas posiedzeń była kwestia opieki geriatrycznej, w szczególności wobec nowych wyzwań będących następstwem pandemii COVID-19 i zaniechań w tym obszarze. Eksperci zwrócili uwagę, że z uwagi na miejsce zamieszkania duża liczba osób starszych może mieć utrudniony dostęp do centrów oferujących usługi medyczne. Byli też zgodni, że problemy osób starszych będą nawarstwiały się w czasie, i że podejmowane działania powinny być spójne, konsekwentne i powiązane z czynnikami demograficznymi.

Wśród zagadnień, którymi zajmowali się eksperci było też m.in. zagadnienie schorzeń somatycznych osób hospitalizowanych psychiatrycznie, problem stosowania przymusu bezpośredniego wobec osób na oddziałach niepsychiatrycznych, kwestia trudności z jakimi spotykają się osoby w spektrum autyzmu.

Efektom współpracy z Komisją były wystąpienia RPO do Ministra Zdrowia w sprawie nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz wystąpienie w sprawie stosowania przymusu wobec pacjentów na oddziałach niepsychiatrycznych, wobec braku regulacji prawnych w tym zakresie.

## **Komisja Ekspertów ds. Klimatu i Przestrzeni**

W 2023 r. eksperci z Komisji Ekspertów ds. Klimatu i Przestrzeni najwięcej uwagi poświęcili na opracowanie materiałów do założeń ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wraz z uzasadnieniami. Zajmowali się wypracowaniem propozycji zwiększenia partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego oraz jawności działań organów władzy publicznej i innych podmiotów uczestniczących w procesie uchwalania aktów prawa miejscowego.

## **Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych**

Do najważniejszych tematów dotyczących osób starszych, którymi zajmowali się w 2023 r. eksperci należały: wykluczenie cyfrowe, system wsparcia w miejscu



zamieszkania, zatrudnienie osób 50+, stan zdrowia osób starszych w badaniu PolSenior2, model opieki długoterminowej nad osobami nieuleczalnie chorymi i ich opiekunami domowymi na obszarach wiejskich, dostęp do opieki paliatywnej, opieka domowa na obszarach wiejskich, dostępność usług społecznych dla osób starszych mieszkających w gminach wiejskich, zjawisko przemocy wobec osób starszych, działania na rzecz osób z zespołem otępiennym.

Komisja przekazała Rzecznikowi opinię dotyczącą wykluczenia cyfrowego osób starszych. Eksperci zwrócili uwagę na obowiązek sporządzania, podpisywania i przesyłania przez organizacje pozarządowe i inne podmioty prawne sprawozdania finansowego wyłącznie w formie elektronicznej. Zdaniem ekspertów wymóg ten prowadzi do rezygnacji osób starszych, które często są wykluczone cyfrowo z pełnienia funkcji zarządczych w organizacjach społecznych i dyskryminują osoby starsze. Nie jest też w zgodzie z przepisami ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych oraz ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Przepisy wymienionych ustaw wymagają zapewnienia alternatywnych rozwiązań w zakresie dostępu do usług publicznych.

Zagadnieniu zatrudniania osób starszych poświęcona była konferencja „Kongres Praca. Praca dla seniorów? Sytuacja osób starszych na rynku pracy w Polsce”, podczas której analizowano charakterystykę polskiego rynku pracy osób starszych i wskazywano kierunki zmian.

Po raz siódmy w BRPO odbyła się konferencja poświęcona osobom żyjącym z otępieniem, ich rodzinom, opiekunom „Zaginięcia wśród osób z zespołem otępiennym – jak zapewnić bezpieczeństwo podopiecznym?” Wydrukowano ulotki: „Zaginięcia osoby z zaburzeniami pamięci lub orientacji” oraz „Informacje istotne z punktu widzenia poszukiwań, które warto przygotować dla Policji”, które zostały przetłumaczone na język ukraiński.

## **Komisja Ekspertów ds. Osób Głuchych**

W 2023 roku eksperci pracowali nad tematem dostępu Głuchych do ochrony zdrowia psychicznego oraz do edukacji. Dużo uwagi poświęcono też zagadnieniu dostępności wyborów i kampanii wyborczej. W kwestii dostępności wyborów i kampanii wyborczej eksperci zauważyli brak tłumaczenia na PJM spotów komitetów wyborczych oraz niezapewnienie tłumacza PJM podczas ogłoszenia wyników wyborów przez PKW. Postulowano konieczność zmian w aktach prawnych, aby dostępność była obowiązkiem, a nie tylko dobrą wolą. Eksperti wykazali poparcie dla postulatów RPO zawartych w wystąpieniu generalnym do Ministerstwa Edukacji i Nauki dotyczących edukacji dwujęzycznej, w tym prośby o podjęcie działań na rzecz zwiększenia dostępności systemu edukacji dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu. Komisja zwróciła uwagę na trudności ze zgłoszeniem sprawy przez osobę głuchą pod numerem alarmowym 112 oraz na brak stosownych procedur centrum powiadamiania ratunkowego. Wiele uwagi poświęcono kwestii niewystarczającej dostępności placówek ochrony zdrowia dla głuchych.

## **Działalność międzynarodowa**

### **■ Współpraca z instytucjami organizacji międzynarodowych**

Współpraca z instytucjami Unii Europejskiej ma zróżnicowany charakter. W 2023 r. RPO ściśle współpracował z Agencją Praw Podstawowych realizując projekt dotyczący Karty Praw Podstawowych UE. Spotkania dotyczyły m.in. sytuacji cudzoziemców w związku z kryzysem na granicy polsko-białoruskiej, a także kwestii uchodźców wojennych z Ukrainy.

RPO należy do Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich (European Network of Ombudsmen) i bierze udział w cyklicznych spotkaniach przedstawicieli

ombudsmanów. Jednym z tematów spotkania Zastępcy RPO Wojciecha Brzozowskiego z Emily O'Reilly pełniącej funkcję Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich był kryzys humanitarny na wschodniej granicy Polski. Przedmiotem rozmowy były także sprawy prowadzone przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich wszczęte na podstawie skarg polskich obywateli. Dyskutowano również o formach współpracy międzyinstytucjonalnej.

Rzecznik regularnie podejmuje działania związane z ochroną praw człowieka w systemie Rady Europy opartym na Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Współpraca w 2023 roku dotyczyła m.in. reform w wymiarze sprawiedliwości, niezależności sądownictwa, wykonywania wyroków ETPC oraz wolności mediów.

Ważnym partnerem RPO na płaszczyźnie międzynarodowej jest Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR), które odgrywa istotną rolę doradczą dla krajowych instytucji praw człowieka, zapewniając im wsparcie merytoryczne. Współpraca w 2023 roku dotyczyła zagadnienia poszanowania zasady równości i innych praw obywatelskich w kontekście wyborów parlamentarnych w Polsce.

Rzecznik Praw Obywatelskich pozostaje w kontakcie z organami ONZ. Regularnie wspiera je merytorycznie, odpowiadając pozytywnie na zaproszenia do wnoszenia wkładów do raportów przygotowywanych przez ciała znajdujące się w strukturze ONZ. Ponadto RPO ma kontakt z organami ONZ poprzez działania podejmowane w ramach GANHRI, które ściśle współpracuje z ONZ. W 2023 roku współpraca skupiła się na następujących tematach: ochrona prawna przed przemocą doświadczaną zwłaszcza przez kobiety i dziewczęta, edukacja antydyskryminacyjna, a także problemy kobiet należących do grup wrażliwych.

## ■ Zrzeszenia organów ochrony praw człowieka i ombudsmanów

Rzecznik angażował się w działania na rzecz osób starszych, podejmowanych we współpracy z Globalnym Związkiem Krajowych Instytucji Praw Człowieka (GANHRI) – organizacją partnerską ONZ zrzeszającą krajowe instytucje ochrony i promocji praw człowieka. Przedstawicielka Rzecznika wzięła udział w 13. dorocznej sesji grupy roboczej ONZ ds. starzenia się w Nowym Jorku, podczas której podjęto decyzję o stworzeniu przestrzeni do przygotowania oficjalnego dokumentu identyfikującego luki w prawie międzynarodowym w zakresie ochrony praw osób starszych.

Rzecznik i jego Zastępca wzięli udział w obchodach 10-lecia Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI), która zrzesza 47 instytucji praw człowieka w całej Europie. Podczas konferencji towarzyszącej obchodom dyskutowano m.in. o przyszłych wyzwaniach w zakresie ochrony i promocji praw człowieka, o demokracji i o praworządności w Europie. Podczas drugiego Zgromadzeniu Ogólnego ENNHRI, w którym uczestniczył RPO zdecydowano o zwołaniu Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego ENNHRI, podczas którego podjęto uchwałę o wykluczeniu z organizacji Rosyjskiego Komisarza Praw Człowieka z powodu naruszenie przez niego obowiązków członkowskich oraz statutu ENNHRI. Pracownicy BRPO regularnie uczestniczą w spotkaniach tematycznych grup roboczych koordynowanych przez ENNHRI.

Rzecznik Marcin Wiącek wraz z Zastępcą RPO Wojciechem Brzozowskim wzięli udział w corocznej konferencji zorganizowanej pod egidą ERPO w ramach Europejskiej Sieci Ombudsmanów (European Network of Ombudsmen ENO). Tematem przewodnim wydarzenia były współczesne wyzwania w obszarze ochrony praw człowieka, dotyczące sztucznej inteligencji i migracji. Uczestnicy debatowali na temat konsekwencji polityki Unii Europejskiej w obszarze migracji, dyskutowali na temat korzyści i zagrożeń związanych z wykorzystaniem narzędzi

opartych na sztucznej inteligencji przez administrację publiczną oraz standardach etycznych w administracji publicznej.

Przedstawiciel Rzecznika uczestniczył w spotkaniu organizacji IPCAN Independent Police Complaints Authorities' Network (IPCAN) poświęconym kwestiom związanym z nieuprawnionym użyciem siły przez policję. IPCAN to nieformalna platforma wymiany i współpracy między niezależnymi organami, głównie z państw UE.

Coroczna Międzynarodowa Konferencja Ombudsmanów ds. Sił Zbrojnych (ICOAF), w której wziął udział RPO dotyczyła z kolei skutków zmian klimatycznych w kontekście funkcjonowania sił zbrojnych.

## ■ **Kontakty bezpośrednie z zagranicznymi instytucjami ochrony praw człowieka i ombudsmanami oraz innymi organizacjami**

Wśród wizyt i kontaktów z ombudsmanami innych krajów na szczególną uwagę zasługuje współpraca z ombudsmanami Grupy Wyszehradzkiej. W 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zorganizował szczyt ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej. Na zaproszenie RPO Marcina Wiącka do Wrocławia i Świdnicy przybyli ombudsmani Węgier i Słowacji oraz zastępca ombudsmana Czech wraz z delegacjami. Szczególną uwagę podczas rozmów poświęcono władzy sądowniczej, a także zagadnieniom dotyczącym wykonywania przez ombudsmanów funkcji krajowych mechanizmów prewencji tortur oraz organów równego traktowania. Na szczycie ombudsmani Czech, Słowacji, Węgier i Polski podpisali wspólną deklarację, w której potwierdzili zaangażowanie na rzecz ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, zgodnie z konstytucjami i ustawodawstwem krajowym, a także prawem międzynarodowym i prawem Unii Europejskiej.

Rzecznik rozwijał również współpracę bilateralną z ombudsmanami Grupy Wyszehradzkiej. Delegacja pracowników węgierskiego Biura Rzecznika

Praw Obywatelskich gościła z wizytą studyjną w Warszawie, podczas której odbyły się sesje robocze dotyczące m.in. ustawowych kompetencji i struktury organizacyjnej BRPO, działań inicjowanych przez Rzecznika w sprawie uchodźców z Ukrainy przybywających do Polski, sytuacji na granicy polsko-białoruskiej oraz doświadczeń RPO jako niezależnego organu ds. równego traktowania. Z kolei w kręgu zainteresowań delegacji słowackiego ombudsmana znalazły się praktyczne aspekty działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur.



Szczyt ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej we Wrocławiu

W 2023 r. na szczeblu międzynarodowym dużo uwagi poświęcono ochronie praw cudzoziemców, był to główny temat corocznej konferencji ENO. W wielu rozmowach Rzecznika lub jego przedstawicieli na forum międzynarodowym pojawiał się wątek sytuacji na granicy polsko-białoruskiej oraz uchodźców wojennych z Ukrainy.

## ■ Przedstawicielstwa dyplomatyczne i inne organy państw zagranicznych

Rzecznik utrzymuje kontakty z przedstawicielami misji dyplomatycznych akredytowanymi w Polsce. W 2023 r. RPO Marcin Wiącek i ZRPO Wojciech Brzozowski brali udział w wydarzeniach organizowanych przez misje dyplomatyczne państw, takich jak: Belgia, Finlandia, Hiszpania, Niemcy, Norwegia, Nowa Zelandia, Słowacja, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Węgry i Wielka Brytania. Rzecznik był także gościem honorowym na spotkaniu „Klubu Ambasadorów Mówiących Po Polsku.

RPO gościł dwie delegacje komisji niemieckiego Bundestagu: członków Komisji Praw Człowieka oraz Pomocy Humanitarnej i Komisji ds. Petycji.

## ■ Projekty międzynarodowe

Rzecznik w 2023 r. brał udział w dwóch projektach międzynarodowych. Pierwszym z nich był projekt pt. „Wspieranie krajowych instytucji praw człowieka w monitorowaniu praw podstawowych i ich aspektów związanych z praworządnością (Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law)”, finansowany ze środków Funduszu dotacji EOG i dotacji norweskich na rzecz współpracy regionalnej. Projektowi przewodzi Agencja Praw Podstawowych UE, a oprócz RPO biorą w nim udział krajowe instytucje praw człowieka z Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Portugalii, Słowacji i Słowenii. W charakterze eksperckim w projekcie uczestniczy także ENNHRI.

Zasadniczym celem projektu jest wzmocnienie roli krajowych organów ds. praw człowieka w promowaniu i ochronie praw podstawowych i praworządności poprzez zapewnienie im doradztwa i wsparcia instytucjonalnego oraz zwiększenie ich zdolności w zakresie prawa UE ze szczególnym uwzględnieniem Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Głównym efektem projektu na szczeblu



krajowym ma być opracowanie kontrolnej listy zgodności z KPP UE, która posłuży organom administracji biorącym udział we wdrażaniu projektów finansowanych przez UE.

Drugim projektem, w zakresie którego Rzecznik skorzystał ze wsparcia podmiotu zagranicznego, był minigrant ENNHRI na utworzenia platformy e-learningowej dla młodzieży. Prace nad platformą zakończyły się w grudniu 2023 r. Pierwotnym źródłem finansowania projektu jest program CERV (Citizens, Equality, Rights and Values) Unii Europejskiej. Na platformie znajdują się lekcje szkoleniowe uwidaczniające fundamentalne zagadnienia z zakresu praw człowieka. Zostały one przygotowane przez ekspertów BRPO. Tematy przybliżają prawa i wolności człowieka o charakterze uniwersalnym.

# Najważniejsze postulaty zmian w prawie wynikających z wystąpień RPO

Poniższa lista zawiera najważniejsze postulaty zmian legislacyjnych formułowane w wystąpieniach RPO w roku 2023. Ich rozwinięcie znajduje się w Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2023.

- Zmiana przepisów ustawy o pomocy społecznej mająca na celu uproszczenie procedury kwalifikacji do Klubów „Senior+” w przypadku osób uczestniczących w zajęciach klubu samopomocy.
- Zmiana ustawy prawo o notariacie w związku ze zróżnicowaniem sytuacji kandydatów przystępujących do egzaminu notarialnego po odbyciu aplikacji notarialnej i bez ukończenia takiej aplikacji.
- Nowelizacja prawa oświatowego w związku ze zróżnicowaniem kosztów posiłków w zależności od tego, czy są one przygotowane w szkolnej stołówce, czy też dostarczane przez podmiot zewnętrzny.
- Uwagi do projektu nowelizacji ustawy o sporcie w zakresie zapobiegania zjawisku przemocy, dyskryminacji w obszarze kultury fizycznej i sportu oraz jego zwalczania; otwarcie katalogu cech prawnie chronionych oraz dziedzin objętych zakazem dyskryminacji na gruncie ustawy o równym traktowaniu, a przynajmniej – dodanie dziedziny sportu do jej przedmiotowego zakresu zastosowania i jednoczesnego ujednoczenia katalogu cech prawnie chronionych we wszystkich sferach, w których znajdować będzie zastosowanie wynikający z niej obowiązek równego traktowania i niedyskryminacji.

- Potrzeba zmiany przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych w kontekście problemu wykluczenia cyfrowego seniorów, ponieważ automatyczne przekształcenie obowiązków papierowych w obowiązki cyfrowe, bez zapewnienia przepisów przejściowych, a także możliwych wyłączeń uzasadnionych okolicznościami budzi zastrzeżenia w zakresie zgodności z konstytucyjną zasadą niedyskryminacji.
- Konieczność opracowania kompleksowej i wieloletniej strategii przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć, odnoszącej się do wszystkich jej przejawów w sferze publicznej i prywatnej (ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i in.).
- Wprowadzenie możliwości wydłużenia terminu przystąpienia do egzaminu aplikanckiego dla ojców z uwagi na urodzenie dziecka lub planowany poród matki jego dziecka – ustawodawca pominął w przepisach prawa ojca (prawo o adwokaturze, ustawa o radcach prawnych).
- Potrzeba wyrównania sytuacji kobiet i mężczyzn w zakresie nabywania tytułu Zasłużonego Honorowego Dawcy Krwi i związanych z nim przywilejów przez wprowadzenie w przepisach takich kryteriów ilości oddanej krwi dla kobiet i mężczyzn, które pozostają w proporcji do różnicy częstotliwości jej oddawania przez kobiety i mężczyzn, wynikającej z rozporządzenia, w celu zrównania okresu donacji jako kryterium nabycia określonych uprawnień czy przywilejów.
- Przywrócenie przyjętego dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego wymiaru nauczania.
- Potrzeba podjęcia inicjatywy legislacyjnej, która zapewni skuteczne rozwiązania, pozwalające na prawidłową realizację programu oczyszczania kraju z azbestu, począwszy od rzetelnej inwentaryzacji, a skończywszy na planowym, sukcesywnym usuwaniu i utylizacji oraz wymiany wyrobów zawierających azbest.

- Usunięcie z porządku prawnego przepisów przewidujących możliwość orzeczenia przez sąd zakazu stosowania warunkowego przedterminowego zwolnienia w przypadku wymierzenia kary dożywotniego pozbawienia wolności poprzez wykreślenie art. 1 pkt 25 lit. b ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw wprowadzającego od dnia 1 października 2023 r. art. 77 § 3 i 4 do Kodeksu karnego.
- Podjęcie działań legislacyjnych na rzecz poprawy warunków bytowych, które nie spełniają międzynarodowych standardów ochrony praw osób w detencji administracyjnej i złagodzenie reżimu w aresztach dla cudzoziemców.
- Rozważenie potrzeby uregulowania w przepisach kwestii stosowania środków przymusu wobec osób na oddziałach niepsychiatrycznych.
- Postulat nowelizacji rozporządzenia w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych, w którym pominięto biustonosz jako rodzaj bielizny, jaką Służba Więzienna powinna wydać osadzonej, jeśli nie posiada ona własnej bądź posiadana przez nią bielizna jest niezdadna do użycia.
- Rozważenie dostosowania treści porządków wewnętrznych jednostek penitencjarnych tak aby nie budziły wątpliwości co do respektowania konstytucyjnego prawa do obrony w zakresie kontaktów telefonicznych.
- Usunięcie luki w przepisach poprzez uregulowanie prawa dostępu do akt osobie zatrzymanej, która nie uzyskała statusu strony postępowania przygotowawczego, oraz prawa do złożenia zażalenia na odmowę dostępu do akt.
- Ukształtowanie postępowania odszkodowawczego z rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego, tak aby reprezentantem Skarbu Państwa jako strony postępowania była, zgodnie z postulatami doktryny procesu karnego, Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej.
- Podwyższenie procentowych mnożników stawek bazowych w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 kwietnia 2013 r.

w sprawie określenia m.in. stawek wynagrodzenia biegłych w postępowaniu cywilnym i karnym.

- Rozszerzenie możliwych do podniesienia zarzutów w skardze do Sądu Najwyższego od wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania o zarzut naruszenia art. 41 k.p.k. i art. 4 k.p.k.
- Wydzielenie w przepisach norm dotyczących przyznawania wynagrodzenia za czynności tłumaczy przysięgłych w związku z długotrwałym oczekiwaniem na wypłatę honorarium za wykonane zlecenie.
- Uchylenie art. 15z(1) ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, który wstrzymuje przedawnienie karalności czynu oraz przedawnienie wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe – przepis został uchylony.
- Realizacja wyroku TK z 22 czerwca 2022 r. (sygn. akt SK 3/20) poprzez nowelizację przepisów regulujących wykonywanie kontaktów z dzieckiem.
- Zastąpienie wymogu przedłożenia zaświadczenia lekarskiego oświadczeniem zdającej egzamin radcowski / adwokacki o karmieniu dziecka piersią w celu skorzystania z przerwy na karmienie dziecka (zmiana rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości).
- Zmiana przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, dotyczących zasad przetwarzania danych osobowych beneficjentów rzeczywistych po wyroku TSUE z 22 listopada 2022 r. w sprawach C-37/20 i C-601/20. Potrzeba dokonania kompleksowych i systemowych zmian regulacji odnoszących się do funkcjonowania jawnych rejestrów publicznych, w których udostępniane są na szeroką skalę dane osobowe obywateli.

- Wprowadzenie zmian w przepisach w zakresie kompetencji służb do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych, zasad kontroli działalności służb w tym zakresie, uprawnień osób, wobec których są stosowane czynności operacyjno-rozpoznawcze, a także podjęcie innych działań mających na celu zapewnienie poszanowania praw człowieka w tym obszarze.
- Przeprowadzenie analizy i dostosowanie polskiego ustawodawstwa regulującego zagadnienia niejawnego wkraczania przez służby w sferę prawa do prywatności, w tym wolności komunikowania, do najnowszego orzecznictwa ETPC i TSUE, standardów europejskich i konstytucyjnych.
- Potrzeba nowelizacji art. 42 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w celu rozszerzenia uprawnień pracowników pragnących korzystać ze zwolnienia od pracy w celu obchodzenia świąt religijnych.
- Potrzeba uchylecia przepisów § 3 ust. 2a i 2b rozporządzenia w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (będących podstawą zawracania do linii granicy cudzoziemców, przekraczających polską granicę niezgodnie z przepisami), oraz uchylecie lub nowelizacja przepisu art. 303b ustawy o cudzoziemcach.
- Nowelizacja prawa o stowarzyszeniach w celu zniesienia ograniczenia w przeprowadzaniu wyborów władz stowarzyszeń w związku z obowiązywaniem stanu zagrożenia epidemicznego ogłoszonego z powodu COVID-19.
- Opinia do ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw; Niekonstytucyjne wygaszenie stosunków pracy w Służbie Cywilnej i urzędach państwowych za związki ze służbami PRL.
- Zmiana rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie przeprowadzania konkursu na aplikację uzupełniającą prokuratorską w celu zapewnienia kandydatom równych szans dostępu do kształcenia, na takim poziomie jaki posiadają kandydaci na pozostałe aplikacje prowadzone w KSSiP.

- Nowelizacja art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego w celu usunięcia ograniczenia czasowego liczenia głosów w zagranicznych obwodach głosowania.
- Zapewnienie odpowiedniej liczby zagranicznych obwodów głosowania oraz ich rozmieszczenia w rozporządzeniu MSZ w sprawie utworzenia zagranicznych obwodów głosowania.
- Uregulowanie w Kodeksie wyborczym kwestii wyłączenia stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego w sprawach protestów wyborczych.
- Określenie niezbędnych kwalifikacji osób uprawnionych do przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych w ramach gleboznawczej klasyfikacji gruntów – zgodnie z wynikami kontroli NIK z marca 2023 r.
- Nowelizacja art. 64a ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w celu przedłużenia prawa do świadczenia usług psychologicznych dla psychologów z Ukrainy.
- Konieczność implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE oraz opinia do projektu ustawy implementującej.
- Wprowadzenie przepisów o maksymalnych dopuszczalnych temperaturach w miejscu pracy.
- Uchwalenie przepisów pozwalających na wliczanie do pracowniczego stażu pracy okresów prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej oraz okresów pracy wykonywanej w formach pozapracowniczych.
- Podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do określenia w przepisach ustawy o działalności leczniczej maksymalnego dopuszczalnego nieprzerwanego czasu pracy personelu medycznego, w celu wyeliminowania przypadków nadmiernie długiego czasu udzielania świadczeń zdrowotnych przez lekarzy zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych – zgodnie z zaleceniami NIK.



- Przyjęcie rozwiązań legislacyjnych, które uregulowałyby kwestie dotyczące wprowadzenia minimalnego, obligatoryjnego odpoczynku dobowego dla osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych.
- Podjęcie działań mających na celu zagwarantowanie osobom starającym się o świadczenia emerytalne dostępu do dokumentów w zakresie obowiązujących przepisów dotyczących czasowego przechowywania dokumentacji osobowo-płacowej pracodawców, m.in. Rozporządzenia z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe.
- Zmiana ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w zakresie zasad zawieszenia renty rolniczej w przypadku prowadzenia działalności rolniczej, w odniesieniu do małżeństwa rolników, z których jeden z małżonków pobiera emeryturę, a drugi rentę rolniczą.
- Podjęcie dalszych prac legislacyjnych nad senackim projektem ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych mającym na celu objęcie skutkami wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. (sygn. akt P 20/16) emerytów urodzonych także w innym roku niż 1953.
- Podjęcie działań legislacyjnych, zmierzających do realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2023 r. (sygn. akt P 7/22) wydanego w sprawie tzw. emerytur czerwcowych.
- Uregulowanie przepisów dotyczących przyjęcia osób nieubezpieczonych, którym stan zdrowia nie pozwala na zawarcie umowy, do zakładów opiekuńczo-leczniczych.
- Podjęcie działań legislacyjnych mających służyć przeciwdziałaniu zanieczyszczeniu świetlnemu – czyli nadmiernej emisji sztucznego światła w przestrzeni publicznej.
- Podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia przepisów stanowiących materialnoprawną podstawę do stwierdzenia naruszenia

wymagań higienicznych i zdrowotnych przez właściwe organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi.

- Nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w związku z utratą ważności orzeczeń o niepełnosprawności wydłużonych specustawą covidową.
- Zmiana przepisów określających procedury związane z funkcjonowaniem szkół, w których wszyscy uczniowie i uczennice korzystają z edukacji domowej.
- Wprowadzenie rozwiązań prawnych, które umożliwią zniwelowanie różnic w poziomach matur na etapie rekrutacji na uczelnie.
- Podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do przyznania pokrzywdzonemu statusu strony w postępowaniach dyscyplinarnych w sprawach studentów, doktorantów i nauczycieli akademickich.
- Zmiana w przepisach dot. funkcjonowania bonu turystycznego w zakresie objęcia uprawnieniem do skorzystania z bonu dla nowych opiekunów prawnych dzieci, którzy nabyli uprawnienie do świadczenia wychowawczego po dniu 31 grudnia 2021 r.
- Podjęcie działań prawodawczych, aby w sytuacji dwukrotnej w ciągu roku zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, waloryzacja świadczenia pielęgnacyjnego podlegała także tej regule.
- Zmiana aktualnego stanu prawnego w zakresie przyznania zasiłku pogrzebowego w razie urodzenia martwego dziecka, którego płci nie da się ustalić.
- Dostosowanie przepisów określających kryteria dochodowe i wysokość świadczeń adresowanych do najbardziej potrzebujących do aktualnej sytuacji uwzględniającej czynniki mające realny wpływ na kondycję finansową osób i rodzin takie jak np. inflacja czy skokowy wzrost cen energii i ogrzewania.

- Podjęcie działań systemowych w celu zapewnienia powszechnego i równego dostępu do zróżnicowanych form opieki dla dzieci do lat 3 bez względu na miejsce zamieszkania rodzica, w celu doprowadzenia do efektywnego wzrostu liczby kobiet powracających na rynek pracy.
- Potrzeba realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 2022 r. (sygn. akt SK 3/20) poprzez uregulowanie sposobu realizacji kontaktów dziecka z jednym z rodziców, w sytuacji, gdy rodzice nie żyją razem.
- Podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do umożliwienia udostępnienia materiałów archiwalnych, o których mowa w art. 16b ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach dla celów naukowych, w sposób umożliwiający w praktyce ich prowadzenie, przy jednoczesnym uwzględnieniu konieczności poszanowania prawa do prywatności.
- Uregulowania przepisów dotyczących tworzenia parków narodowych.
- Zmiana uznanych przez TSUE za niezgodne prawem Unii Europejskiej przepisów wykluczających możliwość poddania sądowej kontroli planów urządzenia lasu.
- Rozważenie zmiany regulacji krajowych dotyczących energetyki odnawialnej w zakresie rozliczania wyprodukowanej energii oraz systemu publicznego wsparcia dla domowych inwestycji fotowoltaicznych w celu wspierania rozwoju prosumenckiej energetyki solarnej.
- Wprowadzenie regulacji prawnych umożliwiających spółdzielniom mieszkaniowym uregulowanie stanu prawnego gruntów, na których w przeszłości wybudowały budynki mieszkalne.
- Dostosowanie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do wytycznych zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2017 r. (sygn. akt K 27/15), tak aby przepisy zapewniały osobom eksmitowanym na podstawie decyzji administracyjnej ochronę przed

bezdumnością dalej idącą, niż tylko zapewnienie standardu na poziomie minimalnym.

- Zmiana przepisów w celu zapewnienia mieszkańcom budynków wielorodzinnych korzystających z ciepła systemowego ochrony, którą obecnie zapewnioną mają gospodarstwa domowe korzystające z gazowej ochrony taryfowej.
- Zmiana przepisów ustawy o sporcie dotyczących zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz określających szczególną pozycję związków sportowych.
- Nowelizacja prawa spadkowego i procesowego w związku z występującym problemem współwystępowania w obrocie prawnym kilku postanowień sądowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie.
- Reforma mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego tzw. „janosikowego” i zrealizowanie wytycznych zawartych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (Postanowienie sygnalizacyjne z 26 lutego 2013 r., sygn. akt S 1/13).
- Przyjęcie unormowania sankcjonującego uwzględnianie na korzyść obwinionego błędu pomiarowego (np. z fotoradaru) w sytuacjach „granicznych” oraz zmiany zakresu nowego taryfikatora.
- Zmiana przepisów postępowania cywilnego i sądowno-administracyjnego dot. wykorzystania w postępowaniach sądowych dowodów zawierających informacje niejawne.
- Uporządkowanie przepisów uprawniających osoby, które zostały wyłączone w trybie różnego rodzaju ustaw szczególnych względem ustawy o gospodarce nieruchomościami, do odzyskania tych gruntów, które na potrzeby wyłączenia okazały się zbędne.
- Nadanie biegu projektom ustaw realizujących postulaty RPO w zakresie możliwości ubiegania się o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne

oskarżenie lub przedstawienie zarzutów oraz racjonalizację wysokości zwrotu utraconego zarobku w związku z przymusowym stawiennictwem w sądzie.

- Nowelizacja ustawy o aktach stanu cywilnego w zakresie obowiązku zamieszczania w akcie urodzenia dziecka tzw. „danych kryjących” (fikcyjnych danych ojca) ten sposób, aby pozostawić decyzję dotyczącą wpisywania danych ojca matce dziecka albo samemu dziecku, kiedy osiągnęłoby ono pełnoletność.
- Wprowadzenie skutecznych środków prawnych, które miałyby zastosowanie w przypadku przewlekłego prowadzenia postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli i dyrektorów szkół.
- Usunięcie niespójności legislacyjnej pomiędzy art. 17 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw z 2 grudnia 2021 r. (Dz.U. poz. 2328 ze zm.), art. 98 ustawy o kierujących pojazdami z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 622) oraz § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ewidencji kierujących pojazdami naruszających przepisy ruchu drogowego z 15 września 2022 r. (Dz.U.2022.1951) w zakresie sposobu punktowania w przypadku jednoczesnego popełnienia kilku naruszeń przepisów ruchu drogowego.
- Konieczność podjęcia prac legislacyjnych w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym za niezgodny z Konstytucją uznany został przepis pozwalający na dokonanie legalnego zabiegu aborcji, w przypadku, gdy badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu.
- Rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu zapewnienia dostatecznej ochrony obywateli przed działaniami firm windykacyjnych, noszących znamiona nękania domniemanych dłużników.

- Likwidacja niespójności legislacyjnej, nieprecyzyjności przesłanek zastosowania oraz fasadowości środków zaskarżenia w zakresie prokuratorskiej blokady środków na rachunku bankowym.
- Nowelizacja kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w celu umożliwienia uchylecia prawomocnego mandatu, gdy przy jego wymierzaniu funkcjonariusz dopuścił się rażącego naruszenia prawa, mającego istotny wpływ na postępowanie.
- Uregulowanie zasad zawieszania działalności placówek całodobowej opieki oraz stworzenie przepisów związanych z procesem przenoszenia mieszkańców takich placówek.
- Konieczność doprowadzenia obowiązującego stanu prawnego do stanu zgodności z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w obszarze funkcjonowania mediów publicznych (powoływanie władz spółek publicznej radiofonii i telewizji).
- Wprowadzenie instrumentów ochrony podatników przed podwójnym opodatkowaniem spadków i darowizn nabytych za granicą.
- Doprecyzowanie regulacji odnoszącej się do odpowiedzialności podatkowej członków zarządu organizacji non profit za zobowiązania podatkowe.
- Doprecyzowanie przepisów regulujących działalność notariuszy i ich wynagradzania w zakresie problematyki podatku od towarów i usług w kontekście taksy notarialnej.

# Zestawienie wybranych zagadnień z punktu widzenia Konstytucji RP

## 1. Zasady ogólne

### Art. 30 – Godność osobista

- Zasady funkcjonowania klubów „Senior+” (XI.811.1.2023)
- Wynagrodzenie dla opiekuna osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie, gdy jest nim członek rodziny (IV.7024.1.2022)

### Art. 31 – Wolność i dopuszczalne ograniczenia. Zasada proporcjonalności

W licznych wystąpieniach opisanych w informacji za rok 2023 r. Rzecznik odwoływał się do zasady proporcjonalności wskazując na nadmierne i niespełniające kryterium konieczności ograniczanie przez prawodawcę wolności i praw jednostki. Art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowił jeden z najczęściej powoływanych w wystąpieniach Rzecznika wzorców konstytucyjnych.

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

- Nowelizacja Prawa o notariacie (VII.561.15.2023)
- Dostępność gorących posiłków w szkołach (VII.7037.37.2023)
- Nierówne traktowanie funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych (WZF.7043.191.2023)

### Art. 32. ust. 2 – Zasada niedyskryminacji

- Uchwały o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT” (m.in. XI.505.10.2020, XI.505.1.2023; kolejne skargi: XI.505.2.2023, XI.505.5.2023 itd.)



- Ochrona przed dyskryminacją w sporcie (XI.518.33.2019, XI.071.4.2022)
- Sytuacja Romów w jednostkach penitencjarnych (IX.517.1179.2023)
- Prawa osób starszych (XI.503.1.2023)
- Obowiązek składania deklaracji do ZUS w formie elektronicznej (VII.801.2.2022)
- Zasady rekrutacji na jednolite studia magisterskie dla strażaków w służbie kandydackiej (WZF.7032.1.2023)

### **Art. 33. – Równe traktowanie kobiet i mężczyzn**

- Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (XI.518.1.2019)
- Odroczenie aplikacji z uwagi na urodzenie dziecka (VII.561.20.2022)
- Nierówna sytuacja kobiet i mężczyzn oddających krew (XI.815.43.2021)

### **Art. 34 – Prawo do obywatelstwa polskiego**

- Unieważnienie aktu urodzenia osoby małoletniej (XI.534.1.2019)

### **Art. 35 – Prawa mniejszości narodowych i etnicznych**

- Zasady finansowania i realizacji prawa mniejszości niemieckiej do nauczania własnego języka i nauki w tym języku (XI.813.18.2021)
- Warunki socjalno-bytowe w osiedlach romskich (XI.816.27.2023)

### **Art. 36. – Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej**

- Brak możliwości umówienia się na wizytę w konsulatach (VII.534.41.2023)
- Pomoc Polakom przebywającym za granicą (VII.531.105.2023)

### **Art. 37. – Jurysdykcja państwa polskiego**

- Odmowa przyznania dodatku mieszkaniowego obywatelce Ukrainy (BPK.7213.1.2023)

## 2. Wolności i prawa osobiste

### Art. 38 – Prawo do życia

- Konieczność uregulowania procedury stwierdzenia śmierci mózgu (V.7018.2.2014)
- Usuwanie i unieszkodliwianie wyrobów zawierających azbest (IV.7006.12.2022)

### Art. 39 – Zakaz eksperymentów naukowych

W 2023 r. do Rzecznika nie wpływały skargi dotyczące nieprzestrzegania zakazu wynikającego z art. 39 Konstytucji RP.

### Art. 40 – Zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania

- Konieczność zmiany przepisów dopuszczających skazanie na tzw. bezwzględne dożywotnie pozbawienie wolności (II.510.1043.2021)
- Potrzeba upublicznienia raportu CPT z wizyty w Polsce w 2022 r. (KMP.571.14.2023)
- Warunki panujące w areszcie dla cudzoziemców (KMP.572.1.2023)

### Art. 41 ust. 1 – Nietykałość osobista i wolność osobista

- Stosowanie środków przymusu na oddziałach niepsychiatrycznych (V.7010.88.2023)

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

- Brak dostępu osób zatrzymanych, które nie uzyskały statusu strony postępowania przygotowawczego, do akt sprawy (II.511.437.2019)

### Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania

- Obowiązek korzystania przez osadzonych z odzieży skarbowej (IX.517.839.2022)
- Potwierdzanie odbioru korespondencji urzędowej kierowanej przez osadzonych bezpośrednio do dyrektora jednostki penitencjarnej (IX.517.1950.2022)

- Ograniczenie prawa osadzonych do rozmów telefonicznych (IX.517.158.2023)
- Zapewnienie bielizny osadzonym kobietom (IX.517.2965.2018)
- Zabezpieczenie monitoringu w jednostkach penitencjarnych (IX.517.437.2023)
- Poprawa warunków bytowych w zakładach karnych i aresztach śledczych (IX.517.1494.2015)

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

W 2023 r. Rzecznik nie podejmował działań o charakterze generalnym dotyczących realizacji prawa do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności.

W sprawach indywidualnych prowadzonych w tym okresie przez Rzecznika dotyczących m.in. zatrzymań dokonywanych przez funkcjonariuszy Policji sądy stwierdzały natomiast niezasadność, niecelowość tych zatrzymań, a także w niektórych przypadkach ich niezgodność z prawem. W konsekwencji osoby zatrzymywane występowały następnie do sądów o zasądzenie zadośćuczynienia.

W sprawie użycia środków przymusu bezpośredniego przez Policję wobec posłanki na Sejm, wobec stanowiska Policji, że nie doszło do zatrzymania, Rzecznik w wystąpieniu do Komendanta Stołecznego Policji wskazał, że zakaz zatrzymania posła obejmuje wszelkie formy pozbawienia wolności osobistej przez organy stosujące przemoc. Formę ograniczenia wolności osobistej stanowi także zastosowanie środków przymusu bezpośredniego, środki te są stosowne bowiem w celu wymuszenia określonego zachowania. (II.519.1051.2023)

### **Art. 42 ust. 1 – Nullum crimen sine lege**

- Zasady kary łącznej (II.510.831.2021)

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

- Ograniczanie w jednostkach penitencjarnych prawa do kontaktu telefonicznego z obrońcą (IX.517.156.2023)

- Brak dostępu osób zatrzymanych, które nie uzyskały statusu strony postępowania przygotowawczego, do akt sprawy (II.511.437.2019)

### **Art. 42 ust. 3 – Zasada domniemania niewinności**

- Ustawa o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich (II.510.1126.2022)

### **Art. 43 – Zakaz przedawnienia**

W 2023 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich nie wpływały skargi dotyczące materii objętej treścią art. 43 Konstytucji RP.

Gdy chodzi o problematykę przedawnienia w prawie karnym, to Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z postulatem zainicjowania prac legislacyjnych w celu uchylecia art. 15zsr1 tzw. specustawy covidowej, który wstrzymywał bieg przedawnienia karalności czynu i przedawnienia wykonania kary w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii oraz w okresie 6 miesięcy po ich odwołaniu. Ponadto Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym i wniósł o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 15zsr ust. 6 tzw. specustawy covidowej, który cedował decyzję o wstrzymaniu biegu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary na organy władzy wykonawczej.

### **Art. 44 – Wstrzymanie biegu terminu przedawnienia**

W 2023 r. Rzecznik nie prowadził postępowań dotyczących problematyki uregulowanej w art. 44 Konstytucji RP.

### **Art. 45 – Prawo do sądu**

- Niezależne sądownictwo
  - Ograniczenie czasowe możliwości składania przez sędziego/asesora sądowego wniosku o przeniesienie (VII.510.75.2022)
  - Zasady wynagradzania sędziego w 2023 r. (III.7042.2.2023)

- Prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd (II.510.972.2021)
- Możliwość nadania uchwale Sądu Najwyższego mocy zasady prawnej (VII.510.71.2023)
- Reformy wymiaru sprawiedliwości
  - Ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (VII.510.5.2023)
  - Wynagrodzenie biegłych sądowych (II.7002.2.2022)
  - Doręczanie przesyłek sądowych (VII.501.36.2022)
- Brak lub ograniczenie drogi sądowej
  - Brak możliwości zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia wydanego po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji (IV.511.44.2023)
  - Brak możliwości podniesienia zarzutu naruszenia prawa procesowego w postaci art. 41 k.p.k. i art. 4 k.p.k. w skardze do Sądu Najwyższego (II.510.1076.2022)
  - Brak odwołania od oddalenia skargi na czynności komornika (V.510.28.2023)
  - Termin na umorzenie zawieszzonego postępowania cywilnego (IV.511.194.2023; IV.511.429.2023)
- Bezpłatna pomoc prawna, rola adwokatów i radców prawnych, koszty
  - Ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (II.510.258.2023)
- Przewlekłość postępowań
  - Brak możliwości złożenia skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego (IX.517.1422.2023)
  - Procedura przyznania wynagrodzenia tłumaczowi przysięgiemu (VII.510.76.2022)

- Prawo do rzetelnego procesu
  - Potrzeba uchylecia art. 15zrz<sup>1</sup> uCOVID (II.510.735.2021)
  - Potrzeba uchylecia art. 15zrz uCOVID (II.510.1008.2023)

### **Art. 46 – Przepadek rzeczy**

- Przepadek pojazdu lub jego równowartości (II.510.619.2023)

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

- Kontakty między rodzicami a małoletnimi dziećmi (IV.071.5.2022)
- Umożliwienie skorzystania z przerwy na karmienie dziecka w trakcie egzaminu radcowskiego/adwokackiego (VII.501.33.2023)
- Podśluchy w aptekach (VII.501.175.2023)
- Jawny rejestr umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych (VII.520.14.2021)
- Wdrażanie w szkołach systemów monitorowania zachowań w sieci B3 (VII.501.72.2023)
- Przetwarzanie danych osobowych przez GUS (VII.501.34.2023)
- Powszechny dostęp do danych osobowych zawartych w Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych (VII.501.58.2020)
- Ujawnienie danych osobowych żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej (VII.501.142.2022)
- Zabezpieczenie przed cyberatakiem danych dotyczących obywateli dostępnych w aplikacjach rządowych (VII.501.165.2023)
- Ujawnienie danych osobowych wierzycieli w Krajowym Rejestrze Zadłużonych (VII.520.13.2023)
- Zasady funkcjonowania ewidencji „Sportowe talenty” (VII.501.151.2023)

### **Art. 48 – Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami**

- Prawo szkoły do określania wyglądu uczniów (VII.7031.4.2022)

## **Art. 49 – Wolność komunikowania się**

- Dopuszczalność wykorzystywania w toku kontroli operacyjnej oprogramowania szpiegowskiego *Pegasus* (VII.501.306.2021)
- Postępowanie z korespondencją kierowaną do osób pozbawionych wolności (IX.517.587.2023)

## **Art. 50 – Prawo do nienaruszalności mieszkania**

W 2023 r. nie były podejmowane problemy natury systemowej dotyczące gwarancji wynikających z art. 50 Konstytucji. Natomiast w sprawach indywidualnych Rzecznik badał, czy przeszukania, których przeprowadzenie kwestionowali wnioskodawcy, były dokonywane z zachowaniem standardów wynikających z obowiązującego ustawodawstwa.

W szczególności Rzecznik podjął postępowanie w sprawie kobiety, wobec której – po zażyciu przez nią tabletki poronnej – w krakowskim szpitalu na oddziale ginekologicznym interweniowali funkcjonariusze Policji. Jednym z wątków tej sprawy były zastrzeżenia co do konieczności przeszukania nie tylko samej kobiety, lecz również jej mieszkania. Jak bowiem wynika ze sprawozdania z czynności wyjaśniających, policja zabezpieczyła jej telefon komórkowy i laptop. Przeszukanie mieszkania miało na celu ujawnienia pozostałości po przesyłce lub opakowań po tabletkach. Postępowanie w tej sprawie jest w dalszym ciągu prowadzone w Biurze RPO (II.519.799.2023).

## **Art. 51 – Prawo do autonomii informacyjnej**

- Mandaty za odmowę poddania się legitymowaniu (II.519.47.2023)
- Bezpieczeństwo danych osobowych przetwarzanych w rejestrze danych związanych z pieczęcią zastępczą (III.554.2.2023)

## **Art. 52 – Wolność poruszania się po terytorium RP**

- Przekraczanie granicy przez osoby posiadające podwójne obywatelstwo (VII.531.58.2023)



### **Art. 53 – Wolność sumienia i wyznania**

- Zasady pracy w święta religijne w dniach wolnych od pracy (VII.5601.2.2022)
- Wykreślenie Reformowanego Kościoła Katolickiego z rejestru kościołów i związków wyznaniowych (VII.5600.4159.2020)

### **Art. 54 – Wolność słowa**

- Projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej (VII.564.2.2023)

### **Art. 55 – Zakaz ekstradycji obywatela polskiego**

W 2023 r. nie ujawniły się systemowe problemy dotyczące zagadnień związanych z ekstradycją. Natomiast w sprawach indywidualnych Rzecznik badał wnioski o złożenie kasacji do Sądu Najwyższego od prawomocnych orzeczeń wydanych w sprawach ekstradycyjnych.

### **Art. 56 – Prawo do azylu oraz status uchodźcy**

- Konsekwencje utraty statusu „UKR” przez uchodźców (XI.541.139.2022)
- Wstrzymanie wypłat świadczeń wychowawczych dla obywateli Ukrainy (III.7064.741.2023)
- Sytuacja osób starszych z Ukrainy (III.7065.119.2023)
- Trudna sytuacja bytowa osób wymagających szczególnego wsparcia (III.7065.150.2023)
- Przewlekłość postępowań legalizacyjnych w urzędach wojewódzkich (XI.541.31.2021)
- Zawracanie cudzoziemców do linii granicy państwowej (XI.543.10.2022)
- Stosowanie przez polską Straż Graniczną tzw. pushbacków (XI.543.249.2021)
- Potrzeba zmian sposobu reagowania przez Straż Graniczną na wnioski o wszczęcie postępowania administracyjnego (XI.543.75.2023)

### 3. Wolności i prawa polityczne

#### **Art. 57 – Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń**

- Organizowanie kontrmanifestacji w czasie zgromadzeń cyklicznych (VII.613.3.2023)

#### **Art. 58 – Wolność zrzeszania się**

- Ograniczenia w przeprowadzaniu wyborów władz PTTK (VII.612.2.2022)

#### **Art. 59 – Wolności związkowe**

- Wprowadzenie w przedsiębiorstwach kodeksów etycznych (III.7044.61.2022)

#### **Art. 60 – Prawo równego dostępu do służby publicznej**

- Ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (III.7041.3.2023)
- Egzamin wstępny na aplikację prokuratorską uzupełniającą (VII.561.2.2023)
- Konieczność dostosowania obowiązujących w służbie ABW, AW, CBA, SKW oraz SWW zasad postępowania kwalifikacyjnego do standardów konstytucyjnych (WZF.7043.160.2023)

#### **Art. 61 ust. 1 – Prawo dostępu do informacji publicznej**

- Zapewnienie osobom pozbawionym wolności dostępu do informacji publicznej (IX.517.1041.2020)
- Udostępnienie danych osobowych sędziów zawartych na listach poparcia członków KRS (VII.6060.35.2019, VII.6060.43.2019)
- Informacja o wynagrodzeniach prezesa, wiceprezesa, głównego księgowego Samorządowego Kolegium Odwoławczego (VII.6060.46.2021)

#### **Art. 61 ust. 2 – Prawo dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy**

W 2023 r. były podejmowane wyłącznie sprawy indywidualne dotyczące realizacji prawa do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

#### **Art. 62 – Prawa wyborcze**

- Nowelizacja Kodeksu wyborczego (VII.602.1.2023)

- Ograniczenie czasu liczenia głosów w obwodach zagranicznych (VII.602.6.2023)
- Konieczność zapewnienia odpowiedniej liczby zagranicznych obwodów głosowania oraz ich rozmieszczenia (VII.602.10.2023)
- Zagwarantowanie obywatelom tajności głosowania (VII.602.11.2023)
- Dostępność wyborów dla osób z niepełnosprawnością (XI.602.1.2023)
- Kontrola lokali wyborczych ze statusem lokalu dostosowanego do potrzeb osób z niepełnosprawnością
- Wyłączenie przymusu adwokacko-radcowskiego przy wnoszeniu protestów wyborczych (VII.510.75.2023)

### **Art. 63 – Prawo do petycji, wniosków i skarg**

Rzecznik podejmował działania dotyczące publikowania przez organy władzy publicznej odpowiedzi na skierowane do nich petycje. Z odpowiedzi udzielonych w tej sprawie przez Kancelarię Prezydenta RP oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika, że organy te wypełniają w sposób prawidłowy ciążące na nich w tym zakresie z mocy ustawy o petycjach obowiązki (VII.604.18.2022)

## **4. Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne**

### **Art. 64 – Prawo do własności**

- Wpis do rejestru zabytków a prawa właściciela (IV.7002.4.2023)
- Ograniczenie praw właścicieli nieruchomości w związku z wpisem do gminnej ewidencji zabytków (IV.7002.8.2018)
- Wynagrodzenie kuratora reprezentującego dziecko (IV.7000.157.2023)
- Wynagrodzenie kuratora osoby nieznanej z miejsca pobytu (IV.7000.89.2023)
- Niższe stawki dla adwokatów z urzędu (II.510.795.2023)

- Zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu (IV.7000.299.2018)
- Uprawnienia nabywców roszczeń z dekretu warszawskiego (IV.7004.5.2023)

### **Art. 65 ust. 1 – Wolność wyboru i wykonywania zawodu**

- Cofnięcie diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych (V.511.96.2023)
- Problem z zasobami kadrowymi fizyków medycznych oraz dłuższe kolejki do radioterapii (V.7010.64.2023)
- Brak wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów (IV.7007.50.2014)
- Przedłużenie prawa do świadczenia usług psychologicznych dla psychologów z Ukrainy (VII.7014.12.2023)

### **Art. 65 ust. 2-5 – Prawa pracownicze**

- Wdrożenie dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów (XI.022.1.2022)
- Problemy pracowników cywilnych Policji (WZF.7043.119.2022)
- Zapewnienie pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, konieczność określenia maksymalnych temperatur w miejscu pracy (III.7050.10.2019)
- Sytuacja zawodowa pielęgniarek i położnych (V.7014.17.2023)
- Wliczanie do stażu pracy okresów prowadzenia działalności gospodarczej i okresów pracy świadczonej na podstawie umów cywilnoprawnych (III.7040.65.2023)

### **Art. 66 – Prawo do BHP oraz prawo do urlopu**

- Nadmiernie długi czas udzielania świadczeń zdrowotnych przez lekarzy zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych (III.7044.36.2023)
- Brak uregulowania norm dotyczących minimalnego czasu wypoczynku osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych (III.7041.9.2022)

## **Art. 67 – Prawo do zabezpieczenia społecznego**

- Naruszenie praw osób starszych w zakresie udostępniania dokumentacji osobowo-płacowej (VII.6060.75.2021)
- Zasady zawieszenia renty rolniczej (III.7060.36.2023)
- Konieczność podjęcia dalszych prac legislacyjnych nad projektem ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (III.7060.147.2023)
- Potrzeba zmiany tzw. kalkulatora emerytalnego (III.7060.648.2023)
- Emerytury „czerwcowe” (III.7060.417.2022)

## **Art. 68 ust. 1 – Prawo do ochrony zdrowia**

- Brak pomocy psychologicznej dla ratowników medycznych (BPK.7014.1.2023)
- System ratownictwa medycznego i organizacji transportu sanitarnego (V.7011.6.2023)
- Brak leków w aptekach (V.7013.4.2023)
- Przesłanka aborcyjna – zagrożenie dla zdrowia psychicznego (VII.5001.6.2023)

## **Art. 68 ust. 2 – Prawo równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej**

- Odmowa wykonania legalnego zabiegu przerywania ciąży (VII.5001.1.2023)
- Powołanie Rady do spraw Leczenia Niepłodności (VII.5002.6.2015)
- Podstawa prawna limitów na wystawianie e-recept (V.7013.59.2023)
- Konieczność uregulowania zasad przyjęcia osób nieubezpieczonych, którym stan zdrowia nie pozwala na zawarcie umowy, do zakładów opiekuńczo-leczniczych (KMP.573.18.2018)
- Prawa pacjentów pozbawionych wolności (IX.517.166.2023)

## **Art. 68 ust. 3 Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych**

- Dostęp do znieczuleń podczas porodów (V.7010.100.2023)
- Opieka ginekologiczna i położnicza kobiet z niepełnosprawnościami (XI.815.64.2022)

## **Art. 68 ust. 4 – Zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie degradacji środowiska**

- Zanieczyszczenie świetlne (V.7203.30.2020)
- Dopuszczalne stężenia i natężenia czynników szkodliwych dla zdrowia wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi (IV.7000.44.2015)

## **Art. 68 ust. 5 – Rozwój kultury fizycznej**

W 2023 r. nie wpływały do Rzecznika skargi wskazujące na brak realizacji przez władze publiczne dyrektywy konstytucyjnej dotyczącej popierania rozwoju kultury fizycznej.

## **Art. 69 – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami**

- Utrata ważności orzeczeń o niepełnosprawności wydłużonych specustawą covidową (III.7064.30.2023)
- Konieczność skrócenia okresu oczekiwania na wydanie orzeczenia o niepełnosprawności (III.7064.1246.2023)
- Modyfikacja programu samochodowego (XI.7061.8.2023)
- Prace nad rozporządzeniem wykonawczym do ustawy o świadczeniu wpierającym (III.7064.1073.2023)
- Wynagrodzenie dla opiekuna osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie (IV.7024.1.2022)

- Dostępność systemu edukacji dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu (XI.7036.79.2022)
- Dostępność wyborów dla osób z niepełnosprawnością (XI.602.1.2023)

### **Art. 70 ust. 1 – Prawo do nauki**

- Nowe zasady organizacji egzaminu maturalnego (VII.7031.30.2023)
- Nauczanie dzieci z Ukrainy (VII.7030.14.2022)

### **Art. 70 ust. 2 – Bezpłatność nauki**

- Koszty postępowania o nadanie stopnia doktora (VII.7034.3.2023)

### **Art. 70 ust. 3 – Prawo do szkół prywatnych**

- Wykreślenie szkoły z Ewidencji Szkół i Placówek Niepublicznych (VII.7037.79.2022)

### **Art. 70 ust. 4 – Równy dostęp do wykształcenia**

- Dostępność systemu edukacji dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu (XI.7036.79.2022)
- Zasady rekrutacji na uczelnie wyższe w związku ze zmianą podstawy programowej obowiązującej na egzaminie maturalnym (VII.7033.2.2023)

### **Art. 70 ust. 5 – Autonomia szkół wyższych**

- Zasady rekrutacji na uczelnie wyższe w związku ze zmianą podstawy programowej obowiązującej na egzaminie maturalnym (VII.7033.2.2023)
- Obligatoryjne wygaszanie studiów doktoranckich i zamykanie przewodów doktorskich (VII.7033.113.2022)
- Konieczność przyznania pokrzywdzonemu statusu strony w postępowaniach dyscyplinarnych w sprawach studentów, doktorantów i nauczycieli akademickich (VII.7033.115.2022)
- Obniżanie wymagań dotyczących jakości kształcenia na kierunkach lekarskich (VII.7033.73.2023)

### **Art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin**

- Bon turystyczny (V.7108.94.2022)



- Waloryzacja świadczenia pielęgnacyjnego (III.7064.81.2023)
- Świadczenia dla rodziców dzieci martwo urodzonych (VII.534.20.2015)
- Niewystarczająca wysokość świadczeń dla najbardziej potrzebujących (III.7065.165.2022)
- Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego dla wnuka osoby z niepełnosprawnością (III.7064.224.2023)

### **Art. 71 ust. 2 – Pomoc dla matek przed i po urodzeniu dziecka**

- Dostępność rynku pracy dla kobiet (III.7040.28.2023)

### **Art. 72 – Prawa dziecka**

- Kontakty między rodzicami a małoletnimi dziećmi (IV.071.5.2022)

### **Art. 73 – Wolność artystyczna, badań naukowych oraz korzystania z dóbr kultury**

- Zasady udostępniania materiałów archiwalnych (VII.713.1.2023)

### **Art. 74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska**

- Tworzenie parków narodowych (V.7200.33.2023)
- Koszty utylizacji porzuconych odpadów (V.7203.5.2023)
- Dopuszczalność zakwestionowania przed sądem planu urządzenia lasu (V.7202.5.2022)
- Rozwój prosumenckiej energetyki solarnej (V.7200.66.2022)
- Zanieczyszczenie świetlne (V.7203.30.2020)

### **Art. 75 – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów**

- Problemy z wynajmem lokali na wolnym rynku (IV.7210.24.2022)
- Brak tytułu prawnego spółdzielni mieszkaniowych do gruntu pod ich budynkami (IV.7211.250.2021)
- Ochrona przed eksmisją „na bruk” (IV.7214.40.2022)
- Podwyżki cen energii cieplnej (IV.7215.108.2022)

## **Art. 76 – Ochrona praw konsumentów**

- Problemy wierzycieli banku w upadłości (V.510.119.2023)

## **5. Środki ochrony praw i wolności**

### **Art. 77 ust. 1 – Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej**

- Wniosek do TK ws. osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległości Polski (II.513.1.2023)

### **Art. 77 ust. 2 – Prawo do drogi sądowej**

- Brak prawa do wznowienia postępowania incydentalnego po wyroku TK (II.511.440.2023)
- Sankcje dyscyplinarne wymierzane przez związki sportowe (VII.715.31.2023)

### **Art. 78 – Prawo do dwóch instancji**

- Brak możliwości zażalenia na postanowienie oddalające wniosek o wznowienie postępowania lub pozostawiające je bez rozpoznania, wydane przez sąd apelacyjny lub Sąd Najwyższy (II.511.719.2023)
- Brak możliwości zaskarżenia postanowienia o odmowie zwolnienia od opłaty sądowej od apelacji wydanego przez sąd drugiej instancji (IV.511.437.2022)

### **Art. 79 ust. 1 – Prawo do skargi konstytucyjnej**

W 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w 15 postępowaniach zainicjowanych wniesieniem do Trybunału Konstytucyjnego skargi konstytucyjnej. Udział Rzecznika w tych postępowaniach służy wsparciu argumentacji prezentowanej przez skarżących. Rzecznik, nawet jeśli byłoby to uzasadnione, nie może jednak wskazać innych niż skarżący wzorców konstytucyjnych kontroli skarżonego aktu normatywnego.

## **Art. 80 – Prawo wystąpienia do RPO**

- Dostęp KMPT do dokumentacji medycznej osadzonych (KMP.571.1.2023)

## **6. Inne standardy normatywne**

### **Art. 2 – Zasada praworządności**

- Problem współwystępowania w obrocie prawnym kilku postanowień sądowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie (IV.511.221.2020)
- Mechanizm korekcyjno-wyrównawczy (tzw. „janosikowe”) (V.600.6.2022)
- Ewidencja kierujących pojazdami naruszających przepisy ruchu drogowego (II.565.3.2022)
- Dowody niejawne w postępowaniach sądowych (WZF.511.1.2022)
- Zwrot nieruchomości wywłaszczonych specustawami (IV.7003.41.2019)
- Zmiana granic jednostek samorządu terytorialnego (V.600.1.2023)
- Odmowa procedowania projektów ustaw przez Sejm (II.513.4.2022)
- Nowelizacja ustawy o aktach stanu cywilnego (VII.534.24.2022)
- Spór kompetencyjny między Prezydentem RP a Naczelnym Sądem Administracyjnym (VII.603.1.2023)
- Prowadzenie postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych w MEiN (VII.7037.68.2021)
- Postępowania wyjaśniające i dyscyplinarne w MEiN (VII.7037.30.2023)
- Ewidencja punktów karnych dla kierujących pojazdami (II.510.247.2023)
- Nowelizacja ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich (II.510.533.2023)
- Konieczność podjęcia prac legislacyjnych dotyczących dostępu do aborcji (VII.5001.11.2021)

- Projekt ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści nieodpowiednich w Internecie (VII.550.1.2023)
- Stalking ze strony firm windykacyjnych (II.501.2.2023)
- Nowelizacja przepisów dotyczących szpiegostwa (II.510.565.2023)
- Blokada środków na koncie bankowym (II.510.170.2023)
- Używanie fotoradarów bez legalizacji (II.519.725.2023)
- Zadośćuczynienie za doznaną krzywdę na rzecz osoby prawnej (VII.501.85.2023)
- Zawieszenie biegu terminu przedawnienia podatku w umorzonych sprawach (II.510.662.2023)
- Unieważnianie egzaminu na prawo jazdy (V.511.911.2022)
- Problemy zawieszania działalności placówek całodobowej opieki (KMP.573.12.2023)

### **Art. 14 – Wolność środków społecznego przekazu**

- Powoływanie władz spółek publicznej radiofonii i telewizji (VII.603.1.2016)

### **Art. 22 – Wolność działalności gospodarczej**

- Sytuacja przedsiębiorców działających przy granicy polsko-białoruskiej (V.7100.8.2023)

### **Art. 24 – Ochrona pracy**

- Ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (III.7041.3.2023)
- Wygaśnięcie stosunków pracy pracowników służby zagranicznej –  
W dalszym ciągu przed sądami trwają postępowania z udziałem Rzecznika dotyczące wygaśnięcia z mocy ustawy stosunków pracy pracowników służby zagranicznej. W wyniku uchwały podjętej przez Sąd Najwyższy w postępowaniu z udziałem Rzecznika sądy rozpoznające sprawę i pozbawione możliwości zadania pytania prawnego Trybunałowi

Konstytucyjnemu z uwagi na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego, mają możliwość pominięcia przepisu ustawy, jeśli uznają go za niezgodny z Konstytucją

### **Art. 217 – Zasady nakładania podatków**

- Wpływ lockdownu na terminy podatkowe (V.511.954.2022)
- Wyłączenie możliwości odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne (V.7011.26.2022)
- Podwójne opodatkowanie spadków i darowizn nabytych za granicą (V.511.183.2023)
- Zasady odpowiedzialności członków zarządów organizacji pozarządowych za zobowiązania podatkowe (V.511.881.2022)
- Podatek VAT od taksy notarialnej (V.511.612.2020)

# Zestawienie tabel

**Tabela 1. Liczba wniosków wpływających do Biura RPO w ostatnich dziesięciu latach (2014–2023) (do Wykresu 1.)**

Rok	Sprawy nowe	Wpływ ogółem
2014	26 470	57 127
2015	27 376	57 627
2016	24 360	52 551
2017	22 800	52 836
2018	25 266	57 546
2019	27 113	59 524
2020	31 100	72 428
2021	25 379	74 279
2022	24 418	75 239
2023	25 212	79 698

**Tabela 2. Główni adresaci wystąpień i środków zaskarżenia wnoszonych przez Rzecznika (do Wykresu 2.)**

Adresat wystąpienia	Liczba
Sąd Najwyższy	144
Naczelny Sąd Administracyjny	59
Sądy Administracyjne	49
Ministerstwo Sprawiedliwości	26
Trybunał Konstytucyjny	25
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	22

**Tabela 3. Wystąpienia generalne RPO w 2023 r.**

Wystąpienia generalne RPO	Liczba
wystąpienia problemowe	117
wystąpienia problemowe o podjęcie inicjatywy prawodawczej	89
wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z przepisami wyższego rzędu	3
zawiadomienia do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	15
zawiadomienia do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	1
zawiadomienia do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku	6
pytania prawne do Sądu Najwyższego	1
zawiadomienia do Sądu Najwyższego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	1
skargi nadzwyczajne do Sądu Najwyższego	48
kasacje w sprawach karnych	89
skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	3
skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	1
skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego	54
wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	2
skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	18
przystąpienia do postępowania sądowego	46
przystąpienia do postępowania administracyjnego	3
przystąpienia do postępowań przed sądami międzynarodowymi	2
żądania wszczęcia postępowania przygotowawczego	1
żądania wszczęcia postępowania administracyjnego	12
żądania wszczęcia postępowania cywilnego	7
<b>Razem</b>	<b>519</b>



**Tabela 4. Problematyka 519 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia w 2023 r. (do Wykresu 3.)**

Problematyka wystąpień generalnych	Liczba	%
prawo administracyjne i gospodarcze	142	27,4
prawo karne	116	22,3
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	82	15,8
równe traktowanie	57	11,0
prawo cywilne	57	11,0
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	26	5,0
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	25	4,8
inne	14	2,7

**Tabela 5. Rozpatrzone przez Trybunał Konstytucyjny wnioski: o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, skargi konstytucyjne oraz wnioski i pytania prawne do których przystąpił Rzecznik z lat 2014–2023 (do Wykresu 4.)**

Rok	Uwzględnione	Oddalone	Umorzone	W toku
2014	15	8	8	1
2015	18	6	18	0
2016	12	9	28	6
2017	8	4	9	3
2018	2	3	3	5
2019	3	3	7	6
2020	1	4	4	18
2021	1	3	2	20
2022	1	0	2	21
2023	1	0	0	24

**Tabela 6. Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników terenowych RPO w 2023 r.** (do Wykresu 5.)

BPT	Wpływ ogółem	Sprawy nowe
Wrocław	4147	1780
Gdańsk	2760	1246
Katowice	3925	1325

**Tabela 7. Problematyki wiodące spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO w 2023 r.** (do Wykresu 6.)

Problematyka	Liczba	%
prawo cywilne	986	22,7
równe traktowanie	939	21,6
prawo karne wykonawcze	752	17,3
prawo karne	718	16,5
prawo administracyjne i gospodarcze	498	11,4
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	315	7,2
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	107	2,5
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	4	0,1
Krajowy Mechanizm Prewencji	3	0,1
inne	28	0,6
<b>Razem</b>	<b>4350</b>	<b>100</b>

**Tabela 8. Sposób rozpatrzenia spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych w 2023 r.**

Sposób rozpatrzenia	Liczba	%
podjęto do prowadzenia	1837	40,8
udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	2292	50,9
przekazano wniosek wg właściwości	33	0,7
zwrócono się o uzupełnienie wniosku	204	4,5
nie podjęto	136	3,1
<b>Razem</b>	<b>4502</b>	<b>100</b>

**Tabela 9. Sposób zakończenia spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych w 2023 r.**

Sposób zakończenia postępowania	Liczba	%
<b>Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę - razem</b>	<b>472</b>	<b>33,0</b>
Zasadność zarzutów wnioskodawcy	436	30,5
Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	36	2,5
<b>Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy - razem</b>	<b>66</b>	<b>4,6</b>
Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	18	1,3
Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	48	3,3
<b>Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę - razem</b>	<b>893</b>	<b>62,4</b>
Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	865	60,5
Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	8	0,6
Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	20	1,3
<b>Razem</b>	<b>1431</b>	<b>100</b>

Synteza opracowana została na podstawie „Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2023”. Zawiera omówienie najważniejszych problemów w obszarze ochrony praw i wolności obywatelskich, działań podejmowanych przez Rzecznika oraz listę najważniejszych postulatów zmian legislacyjnych formułowanych w wystąpieniach RPO.

„W walce o prawa człowieka i prawa obywatelskie najważniejsze jest zaufanie. Fakt, że w 2023 r. odnotowaliśmy największy w historii funkcjonowania instytucji wpływ wniosków kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich (79 698), traktujemy zatem z najwyższą satysfakcją. To dla urzędu jedno z ważnych potwierdzeń, że nasze relacje z obywatelami zmierzają we właściwym kierunku i uzyskują w ich oczach coraz wyższą ocenę.

Więcej spraw kierowanych do Biura RPO oznacza jednak również więcej problemów obywateli, a to budzi już naszą oczywistą troskę. Zachęcam do lektury Syntezy, gdyż stanowi ona nie tylko podpartą liczbami i konkretami mapę ważnych problemów, ale zawiera też wiele wskazówek, co należy zrobić i w jakiej kolejności, aby życie w Polsce z roku na rok stawało się lepsze, mogło coraz częściej być dla obywateli źródłem satysfakcji i dumy”.

**Marcin Wiącek**  
Rzecznik Praw Obywatelskich



**RZECZNIK PRAW  
OBYWATELSKICH**

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH  
AL. SOLIDARNOŚCI 77, 00-090 WARSZAWA  
BIP.BRPO.GOV.PL  
INFOLINIA RPO: 800 676 676

ISSN 0860-7958