A portrait of Marcin Wiącek, a man with a mustache and goatee, wearing a dark blue suit, white shirt, and blue patterned tie. He is standing in a doorway with dark wood and brass handles, looking directly at the camera with a slight smile. The background is a blurred interior with warm lighting.

Marcin Wiącek

**W obronie  
godności  
i praw  
człowieka**



**W obronie godności  
i praw człowieka**



Marcin Wiącek

# W obronie godności i praw człowieka



**RZECZNIK PRAW  
OBYWATELSKICH**

## **W obronie godności i praw człowieka – Marcin Wiącek**

### **Opracowanie i redakcja**

Stanisław Ćwik  
Krzysztof Michałowski  
Katarzyna Kaleta-Sennik  
Natalia Rozbicka

### **Okładka**

projekt – Maciej Kuczyński/BRPO  
fotografia – Grzegorz Krzyżewski/BRPO

Zdjęcia zawarte w publikacji, przy których nie zostało opisane autorstwo, zostały wykonane przez pracowników BRPO w ramach zleconych zadań.

### **Wydawca**

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
Al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa  
[bip.brpo.gov.pl](http://bip.brpo.gov.pl)  
Infolinia: 800 676 676

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 4.0 Polska (BY-SA)

Treść publikacji aktualna na dzień 7 kwietnia 2026 r.

Warszawa 2026  
ISBN: 978-83-65029-68-3  
Nakład: 500 egz.  
Oddano do składu w lutym 2026 r.  
Podpisano do druku w kwietniu 2026 r.

### **Realizacja**

projekt graficzny i skład – Maciej Kuczyński/BRPO  
skład i druk – Print Profit Sp. z o.o.

# Spis treści

Słowo wstępne .....	7
<b>Moim zdaniem</b>	
Początek drogi .....	13
Znaki tożsamości .....	21
Krótko i na temat .....	71
Ważne przesłania .....	103
<b>Ludzie ważni i zasłużeni</b>	
Nagroda im. Pawła Włodkowica .....	241
Odznaka honorowa „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” .....	261
Nagroda im. doktora Macieja Lisa .....	297
<b>Co dalej?</b>	
To będzie największe wyzwanie 2026 r. ....	511
Trochę statystyki .....	319
Wykaz źródeł .....	323



# Słowo wstępne

**Marcin Wiącek**  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Oddaję w Państwa ręce książkę, która obrazuje moją drogę jako Rzecznika Praw Obywatelskich, poczynając od tego, z jakim багаżem wiedzy i wizją urzędu zaczynałem w 2021 r. oraz co było dla mnie priorytetem. Książka zawiera wybór moich wypowiedzi, ukazujących stanowiska w najważniejszych kwestiach prawnych i społecznych. Pozwoliłem sobie również przedstawić osoby i instytucje, które miałem zaszczyt wyróżnić Nagrodą im. Pawła Włodkowica, Odznaką Honorową „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” oraz Nagrodą im. doktora Macieja Lisa. Wydawnictwo zawiera ponadto kilka refleksji dotyczących przyszłości praw człowieka w naszym kraju.

Za największe osiągnięcie mojej kadencji uważam to, że razem ze współpracownikami udało się nam zbudować zaufanie obywateli do zaproponowanej przeze mnie wizji urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Urzędu absolutnie niezależnego, skoncentrowanego wyłącznie na wykonywaniu przypisanych mu prawem kompetencji, niezaangażowanego politycznie ani światopoglądowo. Urzędu, którego zadaniem jest wsłuchiwanie się w głosy obywateli wyrażone w skargach i udzielanie im wsparcia. O tym zaufaniu świadczy ogromna, rekordowa liczba skarg, jakie wpływają do Biura RPO.

Złożyło się na to wiele okoliczności, ale warto zwrócić szczególną uwagę na dwie z nich. Pierwszą jest niezwykle rzetelna praca zespołu Biura RPO, który dbał o to, aby każdy wniosek i zapytanie skierowane do RPO uzyskały profesjonalną i wyczerpującą odpowiedź. Wszędzie tam, gdzie było to możliwe, sprawy były podejmowane do wyjaśnienia, a w innych przypadkach udzielaliśmy informacji, do kogo można zwrócić się o pomoc. Po drugie, potrafiliśmy wypracować właściwe relacje z innymi instytucjami państwowymi. Relacje oparte na spokojnej, rzeczowej dyskusji i szacunku. Staraliśmy się

szybko informować o problemach zgłaszanych przez obywateli oraz interweniować w sprawach szczególnie naglących, a jednocześnie współdziałać w wypracowaniu odpowiednich rozwiązań. Wychodziliśmy z założenia, że instytucji państwowych nie należy traktować jako adwersarzy czy przyczyny utrapień obywateli, ale jako partnera w rozwiązywaniu ludzkich problemów, ulepszaniu prawa i udoskonalaniu działania organów władzy.

Obejmując urząd RPO w 2021 roku, zadeklarowałem: „Rzecznik Praw Obywatelskich powinien być niezależnym adwokatem całego społeczeństwa. Ja będę takim Rzecznikiem”. Mam poczucie, że uczyniłem wszystko, aby dotrzymać tej obietnicy. Wraz z moimi współpracownikami udowodniliśmy, że nawet w sytuacji chaosu prawnego, gdy podważany jest status, działanie i legalność niektórych organów państwa, możliwe jest funkcjonowanie niezależnej instytucji szanującej Konstytucję, reguły demokratycznego państwa, tradycje prawne i dorobek wspólnot międzynarodowych, których Polska jest członkiem. Działając konsekwentnie i przewidywalnie, staraliśmy się przyczynić do ograniczenia tego powszechnie odczuwalnego przez obywateli deficytu stabilności i bezpieczeństwa prawnego. Czym, jak sądzę, również zaskarbiliśmy sobie ich zaufanie.

Szczególnie ważna jest dla mnie realizacja kolejnego priorytetu, czyli otwarcia na dialog. Tę cechę urzędu RPO pielęgnowały wszystkie osoby piastujące godność Rzecznika. Każda z nich budowała wokół Biura RPO sieć społecznego wsparcia, starała się wychodzić poza mury urzędów i inne formalne ograniczenia. Nie inaczej było w ostatnich pięciu latach. Współpraca z organizacjami społecznymi i zawodowymi, udział działaczy i ludzi nauki w komisjach przy RPO czy konsultacje z aktywistami i ekspertami podczas prac nad wystąpieniami Rzecznika – to była nasza codzienność. Praw człowieka nie traktowaliśmy jako pojęcia abstrakcyjnego, zamkniętego w podręcznikach i paragrafach, ale jako żywą materię, dziejącą się tu i teraz między ludźmi, odpowiadającą na ich potrzeby. Można powiedzieć, że Biuro RPO stało się obywatelską agorą, otwartym miejscem spotkań i dyskusji, wspólnej troski o prawa człowieka – z udziałem osób reprezentujących różne wrażliwości i różne wizje tego, jak powinno wyglądać państwo i społeczeństwo.

W 2021 roku zostałem wybrany na urząd Rzecznika w warunkach szerokiego porozumienia politycznego. Potraktowałem to jako

wyjątkowo silny mandat do reprezentowania spraw obywateli, ale również jako zobowiązanie do posługiwania się w moich wypowiedziach wyłącznie językiem prawa oraz zachowania bezstronności względem politycznych i społecznych podziałów, jakie obserwujemy w Polsce. Pozwolę sobie wyrazić nadzieję, że każdy, kto prześledzi moje działania oraz zapozna się z moimi stanowiskami, choćby zebranymi w tej książce, zauważy, że dołożyłem najwyższych starań, aby dotrzymać tych zobowiązań. Budujący jest fakt, że po blisko pięciu latach mojej kadencji ten wizerunek urzędu i konsensus uznania dla dorobku zespołu Biura RPO został utrzymany. Zdarzało się, rzecz jasna, że uczestnicy życia publicznego wyrażali odmienne od moich oceny prawne, sprzeciwiali się naszym spostrzeżeniom czy odmawiali realizacji naszych rekomendacji. Sceptycyzm władzy wobec postulatów RPO jest wpisany w pracę każdego Rzecznika. Ponadto spory o prawo są naturalne wobec wieloznaczności pojęć prawnych oraz towarzyszącej temu zjawisku potrzeby interpretacji i ważenia wartości. Jednak zawsze tego typu polemiki odbywały się z szacunkiem dla urzędu Rzecznika, a także ze zrozumieniem dla roli, jaką Rzecznik pełni w państwie prawa, i perspektywy, jaką jest zobowiązany przyjmować w dyskusji z władzą.

Ta książka to dla mnie również okazja, aby wyrazić wdzięczność tym osobom, które – uczestnicząc w realizacji misji, jaką jest ochrona godności oraz wolności i praw człowieka – obdarzyły mnie zaufaniem i wykazały się lojalnością względem urzędu Rzecznika, a także względem mnie, jako osoby ponoszącej odpowiedzialność za rzetelne działanie instytucji i jej wizerunek. Dziękuję moim zastępcom, dyrektorom generalnym, współpracowniczkom i współpracownikom, zespołowi Biura RPO. Dziękuję organizacjom pozarządowym, aktywistom i ekspertom, którzy dzielili się z nami swoją wiedzą i doświadczeniem, a także dziennikarzom, którzy obserwowali pracę moją i mojego zespołu, komentowali ją i zapraszali nas na wywiady. Dziękuję wszystkim urzędnikom państwowym, w tym sędziom, politykom, przedstawicielom urzędów centralnych i lokalnych oraz pracownikom instytucji publicznych, z którymi miałem zaszczyt współpracować i dyskutować na tematy związane z ochroną praw człowieka w naszym kraju. Słowa wdzięczności kieruję też do osób, które przyczyniły się do powstania niniejszej publikacji.





CZĘŚĆ I

# Moim zdaniem



Marszałek Sejmu Elżbieta Witek wręcza Marcinowi Wiąckowski akt powołania na urząd Rzecznika Praw Obywatelskich

# Początek drogi

Rzecznik Praw Obywatelskich powinien być niezależnym adwokatem całego społeczeństwa. Ja będę takim Rzecznikiem. Posiadam przygotowanie merytoryczne oraz jestem osobą niezależną. Nigdy nie podejmowałem jakiegokolwiek działalności politycznej ani nie manifestowałem swoich poglądów politycznych. Wydaje się, że dzięki takiej postawie dostąpiłem zaszczytu uzyskania poparcia mojej kandydatury od niemal wszystkich środowisk politycznych reprezentowanych w parlamencie, za co dziękuję.

Proszę pozwolić, że w pierwszej kolejności przedstawię się. Jestem prawnikiem specjalizującym się w problematyce prawa konstytucyjnego oraz praw człowieka. Od 2017 r. kieruję Zakładem Praw Człowieka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. 12 lat temu uzyskałem stopień doktora nauk prawnych, a w 2013 r. – doktora habilitowanego. Zajmuję obecnie stanowisko profesora Uniwersytetu Warszawskiego. Oprócz pracy naukowej realizuję eksperckie obowiązki zawodowe w Biurze Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie należę i nie należałem do żadnej partii politycznej.

Uważam się za człowieka samodzielnego i niezależnego, oddanego działalności naukowej, poszukiwaniu i krzewieniu prawdy oraz zapewnieniu należytej ochrony prawnej podmiotom poszukującej tej ochrony w postępowaniach sądowych i administracyjnych. Jestem przekonany, że to kilkunastoletnie przygotowanie teoretyczne i doświadczenia praktyczne, które dotyczą współcześnie pojmowanej problematyki ochrony praw człowieka, mógłbym wraz ze współpracownikami z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich pożytecznie wykorzystać dla dobra beneficjentów działań tego konstytucyjnego organu państwa.

Opracowano na podstawie wystąpień parlamentarnych Marcina Wiącka jako kandydata na urząd RPO, 10 czerwca 2021 r., 6 lipca 2021 r.

W dotychczasowych wypowiedziach podkreślałem, jak ważne jest dla mnie doprecyzowanie i rozwijanie kierunków działania Rzecznika Praw Obywatelskich, aby skutecznie wspierać osoby z uzasadnionym poczuciem wykluczenia, wynikającym np. z niepełnosprawności, ze związanej z wiekiem lub chorobą nieporadności, z kryzysu bezdomności, a także z osobistych przekonań czy światopoglądu.

Prawa człowieka są przecież wywodzone z godności człowieka, z godności ludzkiej, której poszanowanie jest indywidualnym i zbiorowym obowiązkiem nas wszystkich. Zapewniam, że w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, jeśli dostąpię zaszczytu bycia powołanym na ten urząd, otworzę szeroko drzwi osobom potrzebującym rady, wsparcia czy działań procesowych.

Kto puka do drzwi Rzecznika Praw Obywatelskich? Oto kilka przykładów: człowiek z niepełnosprawnością, który na skutek niejasności przepisów nie może uzyskać pomocy socjalnej pozwalającej mu godnie żyć; człowiek w kryzysie bezdomności, który nie wie, do kogo ma się zwrócić, aby mieć gdzie spędzić noc; osoba starsza, której odmówiono odpowiedniej opieki albo która ma poczucie, że źle wyliczono jej emeryturę czy rentę; matka dziecka z zespołem Downa, której z tego powodu odmówiono przyjęcia dziecka do przedszkola; samotna matka, która nie może uzyskać alimentów dla swojego dziecka; człowiek, który stał się ofiarą przemocy czy pogardy tylko z tego powodu, że ma inny kolor skóry, inaczej wygląda, nosi krzyżyk na piersi albo koszulkę w kolorach tęczy; rodzina pokrzywdzona przez bank, który udzielił kredytu mieszkaniowego w sposób nieuczciwy.

To tylko kilka przykładów. Obowiązkiem RPO jest otoczenie opieką każdego takiego człowieka, przeprowadzenie go przez gąszcz przepisów prawnych tak, aby mógł czuć się pełnoprawnym, a nie gorszym członkiem naszego społeczeństwa.

Jako Rzecznik zajmę się sprawą każdego człowieka, niezależnie od światopoglądu, przekonań politycznych, wyznania czy statusu społecznego każdego człowieka. Tak postrzegam rolę Rzecznika Praw Obywatelskich w państwie demokratycznym.

Widzę też potrzebę wzmocnienia działań Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze urzeczywistnienia takich praw człowieka, jak np. prawo do życia w czystym środowisku, prawo do pokojowego

demonstrowania swoich poglądów lub swojego niezadowolenia, prawo do niezależnego, ale sprawnego i rzetelnego sądu, prawo do wolności działalności gospodarczej, prawo do dostępu do dóbr kultury, prawo do ochrony zdrowia, zwłaszcza w czasie, w którym zmagamy się z pandemią.

## Godność, równość i dialog

Swoje działania jako Rzecznik Praw Obywatelskich chciałbym oprzeć na trzech definiujących je filarach, którymi są: godność, równość i dialog. Dwa pierwsze wyznaczają standard postawy państwa wobec podmiotów podległych jego imperium. Określają także pozycję Rzecznika w odniesieniu do poszukujących jego wsparcia osób. Z kolei hasło „dialog” to wezwanie do porozumienia i zaproszenie do podjęcia wspólnych wysiłków władz publicznych oraz organizacji społecznych na rzecz lepszego zrozumienia, zagwarantowania i respektowania praw człowieka w Polsce.

Moim *credo* będzie art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten wyraża zasadę ochrony godności człowieka. Prawo do godności to prawo każdego człowieka do szacunku, do szczęścia, do godnego życia, do bycia pełnoprawnym członkiem społeczeństwa.

Godność definiuje człowieczeństwo. Musimy chronić jej poczucia u każdej osoby. Ona wyznacza naszą podmiotowość tak w aspekcie indywidualnym, jak i zbiorowym jako społeczeństwo. Rola Rzecznika aktywizuje się tam, gdzie człowiek nie jest w stanie sam dostatecznie skutecznie chronić swoich wolności i praw wyznaczających godność osoby ludzkiej w aspekcie społecznym, politycznym czy ekonomicznym.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich będę się przede wszystkim zajmował ludźmi, którzy z przyczyn niezależnych od siebie czują się gorsi, nie mogą realizować swoich aspiracji i marzeń. Ludźmi z niepełnosprawnościami, w kryzysie bezdomności, seniorami, dziećmi pochodzącymi z ubogich rodzin, z rodzin wielodzietnych, niepełnych, osobami chorymi, osobami doświadczającymi przemocy, czy każdym człowiekiem z jakiegokolwiek powodu wykluczonym. Wszyscy tacy ludzie znajdą pomoc u Rzecznika Praw Obywatelskich, jeśli dostąpię zaszczytu bycia powołanym na ten urząd.

Równość to pochodna i zarazem gwarancja godności człowieka. Oznacza, że każdy obywatel jest równy wobec prawa, że ludzie są równi wobec siebie, a przejawy wszelkiej dyskryminacji – na podstawie jakichkolwiek cech takich jak światopogląd, przekonania polityczne, wyznanie, preferencje seksualne, niepełnosprawność, bieda, płeć, rasa czy pochodzenie społeczne – w demokratycznym, nowoczesnym państwie powinny spotykać się z adekwatną reakcją władz publicznych. W strzeżeniu równości Rzecznik ma swoją doniosłą rolę upowszechniającą, monitorującą i procesową.

Poza godnością i równością takim trzecim filarem pełnienia przeze mnie urzędu byłby dialog. Rzecznik jest, tak jak mówiłem na wstępie, niezależnym adwokatem całego społeczeństwa. Ma walczyć o prawa człowieka przed sądami, przed trybunałami, przed organami administracji publicznej. Rzecznik to jest również jeden z organów państwa związanych zasadą współdziałania władz, o której mowa w preambule Konstytucji. Dlatego też szanując decyzję społeczeństwa wyrażoną w demokratycznych wyborach będę również rzecznikiem dialogu w poszukiwaniu kompromisów i płaszczyzn porozumienia. Będę niezależnym arbitrem w sporach prawnych, w sporach o rozumienie praw człowieka. Dbającym o to, aby dyskusja toczyła się z poszanowaniem argumentów obu stron i była oparta wyłącznie na poglądach merytorycznych.

Doceniam i zamierzam kontynuować wysiłki, jakie podejmowano w naszej ojczyźnie w ostatnich 30 latach, by wprowadzić nas do rodziny i osadzić w rodzinie tolerancyjnych i świadomych społeczeństw o najwyższej kulturze prawnej, respektujących prawa człowieka oparte na dorobku współczesnego prawa międzynarodowego i nowoczesnych konstytucjach. Należy upowszechniać polskie wysiłki poczynione w tym zakresie.

Jednocześnie stanowczo odradzam, a jako Rzecznik sprzeciwiłbym się temu, aby w ramach sporu politycznego szafować takimi wartościami jak skuteczność objęcia obywateli Rzeczypospolitej Polskiej mechanizmami ochrony prawnej wynikającymi z prawa międzynarodowego, w tym z traktatów konstytuujących Unię Europejską. Podkreślam, że od początku mojej aktywności naukowej prezentowałem, i nadal go popieram, pogląd o prymacie naszej Konstytucji nad wszelkimi umowami międzynarodowymi. Jednakże nawet twardzi wyznawcy takiego stanowiska nie są upoważnieni

do poszukiwania pozornych sprzeczności pomiędzy polską ustawą zasadniczą a traktatami międzynarodowymi – sprzeczności, których skutki mogą zagrozić stabilności systemu ochrony praw człowieka. Apeluję, aby poszczególne władze publiczne poszukiwały rozwiązań bieżących problemów prawnych i politycznych w duchu kompromisu i w poczuciu odpowiedzialności za długofalowe efekty swoich działań.

## Pierwsze działania

Chciałbym przedstawić kilka działań, które dostrzegam i które podjąłbym jako pierwsze, jeśli zostałbym wybrany przez Sejm, za zgodą Senatu, na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich. Przede wszystkim chciałbym poprosić o spotkanie Komendanta Głównego Policji w sprawie sposobu traktowania osób zatrzymywanych na manifestacjach, niezależnie od tego czego dana manifestacja dotyczy. Każdy człowiek ma prawo do szacunku, do skorzystania z pomocy adwokata, do badań lekarskich. Z jednej strony ludzie nie znają swoich praw, a z drugiej strony część funkcjonariuszy wykazuje się nieodpowiednią wrażliwością społeczną. Ja sam chętnie poprowadziłbym cykl seminariów dla funkcjonariuszy w tej kwestii.

Po drugie, wystąpiłbym z inicjatywą, propozycją, bo oczywiście Rzecznik nie ma inicjatywy ustawodawczej, nowelizacji ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Obecnie bowiem nie daje ona Rzecznikowi Praw Obywatelskich możliwości odpowiedniej reakcji na dyskryminację. Spotykamy się na co dzień i czytamy o takich przypadkach jak wyproszenie karmiącej matki z restauracji, człowieka niewidomego z psem przewodnikiem ze sklepu, widzimy i słyszymy o ludziach, którzy są zwyzywani czy pobici ze względu na kolor skóry, niepełnosprawność, orientację seksualną czy swoje wyznanie. Widzimy przypadki nieprzyjmowania do szkół czy do przedszkoli dzieci z zespołem Downa. To wszystko to dyskryminacja, natomiast w aktualnym stanie prawnym Rzecznik nie ma wystarczających kompetencji, które umożliwiłyby mu walkę z taką dyskryminacją na poziomie międzyludzkim. Rzecznik ma co do zasady instrumenty, mechanizmy, które pozwalają mu walczyć z przypadkami dyskryminacji w relacji człowiek-państwo, a gdy

chodzi o relacje międzyludzkie, to tutaj jest pewien prawny deficyt. Jedną z pierwszych czynności jakie bym podjął to prośba o rozważenie zmiany w tej kwestii.

Kolejną sprawą, gdybym został Rzecznikiem Praw Obywatelskich, poprosiłbym o spotkanie panią prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Obserwując rzeczywistość dostrzegam, że często człowiek, który ubiega się o przysługujący mu zasiłek jest traktowany jako nieuczciwy. Zaniża się wynagrodzenie, zaniża się wysokość świadczenia. Dochodzi do niesprawiedliwości, co zagraża poczuciu pewności i zaufania obywateli wobec systemu ubezpieczeń społecznych, co jest potrzebne w państwie prawa.

Jako Rzecznik chciałbym również pozostawać w ścisłym kontakcie z organizacjami społecznymi. Między innymi z organizacjami zajmującymi się ochroną praw osób z niepełnosprawnościami. Moim zdaniem konieczne są systemowe zmiany dotyczące opieki nad takimi ludźmi, przeniesienie ciężaru opieki z poziomu instytucji takich jak domy pomocy społecznej na poziom wspólnot rodzinnych i lokalnych. Dostrzegam również wiele problemów w codziennym funkcjonowaniu ludzi z niepełnosprawnościami takich jak bariery architektoniczne, dostęp do rehabilitacji czy do edukacji.

Chciałbym również podjąć współpracę czy kontynuować współpracę Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami społecznymi zajmującymi się ochroną środowiska. Należy się zastanowić, jak jeszcze skuteczniej możemy walczyć z zanieczyszczeniem powietrza, z nielegalnymi składowiskami odpadów, jak wzmacniać funkcjonowanie odnawialnych źródeł energii, pielęgnować obszary Natura 2000 czy wreszcie jak zadbać o 80 tys. górników, którzy w przeciągu kilkunastu lat staną się ofiarami zbliżającej się transformacji energetycznej.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich podjąłbym się również zadania przygotowania precyzyjnego i skrupulatnego raportu dotyczącego problemów polskiej służby zdrowia, które obnażyła pandemia. Do przygotowania takiego raportu prosiłbym o spotkanie przede wszystkim Ministra Zdrowia. Chodzi o to, żeby w przyszłości polska służba zdrowia była lepiej przygotowana do walki z takimi niespodziewanymi zagrożeniami jak pandemia. Dramatyczna jest też informacja o tym, że po pandemii kilkanaście proc. lekarzy deklaruje chęć rezygnacji z pracy, a także, że w Polsce brakuje 200 tys.

pielęgniarek. Wymaga to pilnej reakcji wszystkich konstytucyjnych organów państwa, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wreszcie dostrzegam istotny problem ludzi w kryzysie bezdomności. Potrzebny jest narodowy program przeciwdziałania temu zjawisku. Uważam, że potrzebna jest również osoba, która będzie koordynowała te prace na poziomie Rady Ministrów, ponieważ aktualnie problemy osób w kryzysie bezdomności są rozproszone po różnych resortach. Inny resort odpowiada za pomoc społeczną, inny za ochronę zdrowia. Dlatego jako Rzecznik Praw Obywatelskich proponowałbym panu premierowi powołanie pełnomocnika rządu do spraw osób w kryzysie bezdomności, żeby była osoba, która mogłaby koordynować prace dotyczące tego problemu na poziomie Rady Ministrów, jak również osoba, która byłaby partnerem do bieżącej, codziennej dyskusji z Rzecznikiem Praw Obywatelskich.

Podsumowując, jest to tylko niewielka część problemów, problemów prawnych i problemów społecznych jakie dostrzegam i jakie powinny być rozwiązane przy udziale i z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich. Poszukując rozwiązań tych licznych problemów, o których mówiłem, jak również tych, o których nie mówiłem, a które pojawiają się w naszej rzeczywistości społecznej, mam zamiar współpracować zarówno z organami władzy publicznej, jak też ze społeczeństwem obywatelskim, z organizacjami społecznymi, ekspertami, ze wszystkimi, którym leży na sercu ochrona praw człowieka w Polsce i którzy mają swoje pomysły na wzmocnienie ochrony praw człowieka w Polsce.

Prawa człowieka są wspólne dla wszystkich, dlatego potrzebują niezależnego obrońcy. Ja jestem gotów podjąć najwyższy wysiłek, aby pełnić ten urząd i aby być niezależnym adwokatem całego społeczeństwa.



Konferencja „Walka kulturowa w UE. Dostosować się czy walczyć?”.  
Panel pt. „Spór o «praworządność». Prawo człowieka czy zamach na suwerenność?”



Konferencja „Przemoc wobec osób starszych” w Biurze RPO

# Znaki tożsamości

## Godność

Mało jest dzisiaj słów, mało pojęć czy idei, które w sposób powszechny łączyłyby ludzi, w których ponad podziałami nawet zwaśnione strony dostrzegałyby wspólny sens i racjonalność. Pojęć uznawanych zarówno przez naukę, jak i przez systemy religijne, powszechnie używanych i stosowanych w praktyce życia zbiorowego. Można wręcz powiedzieć – wokół których budowana i rozwijana jest nasza cywilizacja.

Takim pojęciem jest godność.

Już pierwsze zdanie wstępu do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. odwołuje się do „przyrodzonej godności”, której uznanie jest podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju. Także preambuła polskiej Konstytucji z 1997 r. nakazuje całą Ustawę Zasadniczą stosować w duchu poszanowania przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka.

Myślę, że – niezależnie od wszystkich konfliktów, wojen czy barier kulturowych – coraz powszechniejsze na świecie staje się przekonanie, że wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi w swej godności i w swych prawach; oraz że godność jest tą cechą człowieka, która jest niezależna od jego statusu cywilnego, obywatelstwa, majątku czy wykształcenia. Godność stanowi też podstawę innych praw, to znaczy, że inne prawa nie mogą jej zdominować czy przeważać.

Dla mnie, jako Rzecznika Praw Obywatelskich, nie ma ważniejszej przesłanki do działania niż poszanowanie ludzkiej godności. Przy czym respektowane powinny być wszystkie prawa człowieka, bo wszystkie mają swoją ważną rolę i znaczenie, zarówno te o charakterze wolnościowym, jak i prawa społeczne czy ekonomiczne. Także

Wystąpienie RPO  
na konferencji  
„Prawa człowieka  
w nauczaniu papieża  
św. Jana Pawła II”,  
wrzesień 2021 r.

te związane z kulturą czy ludzką solidarnością. Tylko łącznie mogą zapewnić należytą ochronę godności.

Gość Niedzielny,  
luty 2022 r.

Zasada ochrony godności człowieka jest źródłem wszystkich wolności i praw. Znajduje się w artykule 30. Konstytucji. Symbolem tego, że jest to szczególna, fundamentalna wartość w naszym prawie, może być fakt, że została wyeksponowana w preambule, a następnie otwiera rozdział Konstytucji mówiący o wolności i prawach człowieka. Ochrona godności człowieka jest wyznacznikiem pracy każdego Rzecznika Praw Obywatelskich – dla mnie najważniejsza.

To ochrona każdego, kto czuje się wykluczony, zapomniany, zubożony poniżej dopuszczalnych granic, nie może zaspokajać swoich elementarnych potrzeb i nie może prawidłowo funkcjonować w społeczeństwie. Dlatego bardzo dużo uwagi poświęcam sytuacji osób w kryzysie bezdomności. Uważam, że są to ludzie najbardziej wykluczeni. Także trudna jest sytuacja osób starszych, będących u kresu życia. Angażuję się w kwestię praw osób z niepełnosprawnościami, podkreślam na przykład, że konieczna jest reforma zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego dla ich opiekunów.

Opinia dot.  
nowelizacji Prawa  
o zgromadzeniach,  
luty 2024 r.

Zasada ochrony godności człowieka (art. 30 Konstytucji) rozumiana jest jako prawo podmiotowe, przynależne każdemu człowiekowi, które powinno być szanowane przez władze publiczne. Na mocy tej zasady „człowiek powinien być traktowany jako wolny, autonomiczny podmiot, zdolny do rozwijania swojej osobowości i kształtowania swojego postępowania” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2008 r., K 44/07). Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka jest traktowana jako podstawowa zasada i źródło praw człowieka także w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (preambuła MPPOiP) oraz Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (por. art. 1 KPP UE).

Wręczenie Nagrody  
im. Pawła Włodkowica,  
grudzień 2021 r.

Gdy stajemy w obronie ludzkiej godności, to nie wolno nam wybierać. Ludzka godność jest niepodzielna. Jeśli chcemy służyć tej idei, bronić praw człowieka, to nie możemy ich nikomu odmówić,

dzielić ludzi na tych, którym one przysługują, i na tych, którym nie przysługują.

Kto odmawia prawa do godności jednej osobie, odmawia go człowiekowi, odmawia go ludziom. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich stanowczo sprzeciwiam się takiej postawie. Jest ona niezgodna z prawem polskim i międzynarodowym, pozostaje w sprzeczności z powszechnie przyjętymi w naszym kręgu cywilizacyjnym standardami etycznymi i moralnymi.

Godność oznacza, że każdy człowiek powinien być zawsze w centrum zainteresowania, każdy człowiek ma prawo do szczęścia, do szacunku, prawo do cieszenia się życiem, niezależnie od tego w jakiej fazie życia się znajduje.

Chyba wszyscy zgodzimy się, że zasady świadczenia opieki paliatywnej i hospicyjnej wymagają zmian. Zgodzimy się też ze stwierdzeniem, że największe problemy w tym zakresie obserwujemy na obszarach wiejskich. A przecież te obszary to ponad 90 proc. terytorium Polski, na którym zamieszkuje ok. 40 proc. obywateli naszego kraju.

Jedną z gwarancji ochrony godności człowieka jest tzw. zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców. Co znaczy, że może dojść do wydalania cudzoziemca z terytorium Polski ze względu np. na bezpieczeństwo państwa czy bezpieczeństwo publiczne, ale ten proces powinien odbywać się w warunkach indywidualnej procedury. Na czas takiej procedury należy zapewnić człowiekowi godne warunki funkcjonowania, np. umieszczając go w ośrodku dla cudzoziemców.

Z tymi standardami niezgodna jest procedura pushbacków. Pushback polega na tym, że człowieka zawraca się na granicę bez przeprowadzenia indywidualnej procedury, bez możliwości złożenia wniosku o ochronę międzynarodową i bez zapewnienia gwarancji płynących zarówno z Konwencji Genewskiej, jak i innych aktów prawa międzynarodowego i unijnego.

Konferencja „Współcześni wykluczeni na obszarach wiejskich”, maj 2022 r.

Projekt „Wywiady karnoprosesowe” studentów WPiA UAM, maj 2022 r.

## Migracja i uchodźcy

Projekt „Wywiady  
karnoprocesowe”  
studentów WPIA UAM,  
maj 2022 r.

Polska jako państwo ma obowiązek ochrony godności każdego człowieka, który znajduje się pod jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej. Czyli każdy człowiek, który znalazł się na terytorium Polski, niezależnie od tego, jak się tam znalazł, powinien być traktowany w odpowiedni sposób.

Super Ekspres,  
marzec 2022 r.

Każdy człowiek, który ucieka przed wojną, przed zagrożeniem życia i zdrowia, i dostanie się terytorium państwa polskiego, powinien otrzymać ochronę i pomoc. To jest nasz obowiązek wynikający z Konstytucji i z wiążącego nas prawa międzynarodowego. A w moim odczuciu, także z ogólnoludzkich zasad człowieczeństwa i solidarności.

rp.pl,  
wrzesień 2022 r.

Nie uczestniczyłem w dyskusjach politycznych na ten temat. Zwracałem tylko uwagę, że Polska jest związana zasadami prawa międzynarodowego i unijnego, które wskazują, jak traktować uchodźców. Moim obowiązkiem jest przypominanie o tych standardach. Według nich każdy człowiek, który znajdzie się na terytorium RP, nawet nielegalnie, powinien być poddany odpowiedniej procedurze. I dopiero po jej przejściu państwo powinno zdecydować, czy zapewnić takiemu człowiekowi ochronę, np. jako uchodźcy, czy go deportować.

gazetaprawna.pl,  
styczeń 2025 r.

Moją rolą jest upominać się o te standardy, przypominać władzy o nich, podkreślać, że nie może dochodzić do sytuacji, w których człowiek zostaje pozbawiony swojej godności na terytorium naszego kraju.

magazynterazpolska.pl,  
listopad 2023 r.

Kryzys migracyjny jest wywołany bezdusznymi i nieludzkimi działaniami reżimu białoruskiego, których celem jest wykorzystanie ludzi poszukujących lepszego życia, aby zdestabilizować sytuację w Polsce i w Unii Europejskiej. Jest oczywiste, że w obliczu tego,



Zapora na granicy Polski i Białorusi



Spotkanie RPO Marcina Wiącka, komisarza parlamentu Ukrainy ds. praw człowieka Dmytro Lubinetsa i wojewody mazowieckiego Konstantego Radziwiłła w centrum recepcyjnym dla cudzoziemców w podwarszawskim Nadarzynie

co nazywamy wojną hybrydową, państwo powinno podjąć działania wzmacniające nienaruszalność polskiego terytorium. Dlatego też wyraziłem swego czasu opinię, że zbudowanie bariery na granicy polsko-białoruskiej mieściło się w sferze swobody ustawodawcy i rządu do decydowania o tym, w jaki sposób zapewnić bezpieczeństwo granic. Nie wolno jednak w tym wszystkim zapominać o podstawowym obowiązku każdej władzy, jakim jest ochrona godności człowieka.

rp.pl,  
styczeń 2022 r.

Ludziom, którzy poszukują w Polsce lepszego życia i uciekają od prześladowania, należy się pomoc – pomoc humanitarna i pomoc proceduralna, zgodna z konwencjami międzynarodowymi, które wiążą Polskę. Nie ma dla mnie znaczenia, czy ktoś znalazł się w Polsce legalnie czy nielegalnie. Człowiek to człowiek i trzeba mu pomóc w potrzebie, ratować jego życie i zdrowie. Dlatego też nieustająco apeluję o zaniechanie stosowania pushbacków, czyli zawracania ludzi na granicę.

(...) Oczywiście władza jest zobowiązana do ochrony polskich granic – to nie ulega wątpliwości. Pamiętajmy jednak, że jako Polska nie możemy dokonać ekstradycji osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa do kraju, w którym takiemu człowiekowi będzie groziło prześladowanie. Tym bardziej więc nie powinniśmy zawracać na Białoruś niewinnych ludzi, którzy w naszym kraju poszukują pomocy. Dostrzegam wiele empatii i wielkie serca naszych funkcjonariuszy. Jednak to prawo jest bezduszne – pozwala na wywiezienie człowieka, w zasadzie bez żadnej procedury, z powrotem na Białoruś, gdzie może mu grozić niebezpieczeństwo. Od początku sprzeciwiałem się uchwaleniu tych przepisów.

rp.pl,  
wrzesień 2022 r.

Wprowadzone (w 2021 roku) przepisy zakładały, że człowiek, który nielegalnie przekroczył granicę, może być zawrócony bez jakiegokolwiek procedury, bez wcześniejszego wysłuchania. I to był jeden z głównych problemów, o których przypominałem władzy. Z drugiej strony, pamiętając o tych zastrzeżeniach, z szacunkiem odnoszę się do działań Straży Granicznej i innych służb mundurowych chroniących polskie granice. Przebywałem na tamtych terenach,

rozmawiałem z funkcjonariuszami i wystosowałem kilka wystąpień w sprawie ochrony również ich praw.

Moim obowiązkiem jest przypominanie władzy o europejskich standardach ochrony praw człowieka. W świetle tych standardów pushback, czyli odstawianie ludzi na granicę bez procedury ustalającej ich status, nie jest co prawda wykluczony, ale możliwy tylko w bardzo wyjątkowych okolicznościach. Polskie przepisy dopuszczają jednak stosowanie tego środka w znacznie szerszy sposób.

(...) Uważam więc, że obecne przepisy powinny być zmienione, gdyż nie zawierają wystarczających gwarancji. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zajmuje jednak odmienne stanowisko. Pozostaję w sporze z ministerstwem i kilkakrotnie zaskarżyłem już pushbacki do sądów administracyjnych. Orzeczenia sądów w istotnym zakresie przyznały mi rację i czekam na rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Tygodnik Przegląd,  
październik 2023 r.

Co zrobić z człowiekiem z polsko-białoruskiej granicy? Sprawdzić, czy potrzebuje pomocy humanitarnej lub medycznej, czy jest podejrzany o przestępstwo lub wrogie działania, i rozstrzygnąć o jego statusie. Na tym polega demokratyczne państwo prawa: że człowiek powinien być sprawdzony przez państwo, zanim ono podejmie decyzję o jego losie.

gazetaprawna.pl,  
styczeń 2025 r.

## Wojna w Ukrainie

Państwo polskie i społeczeństwo poradziło sobie wzorowo po 24 lutego 2022 r. To jest świadectwo dla całego świata naszego człowieczeństwa i przywiązania do wartości. Zdaliśmy egzamin świetnie.

rp.pl,  
wrzesień 2022 r.

Uchodźcy z Ukrainy otrzymali bardzo dobrą opiekę. Zostali potraktowani w sposób odpowiadający godności człowieka, tak jak się dało. Wizytowałem ośrodki recepcyjne, przejścia graniczne, rozmawiałem z samorządowcami, z funkcjonariuszami Straży

rp.pl,  
maj 2022 r.

Granicznej i naprawdę uważam, że to wszystko w tych pierwszych dniach, tygodniach zagrało tak, jak trzeba.

(...) Większość przepisów Konstytucji, które wyrażają wolności i prawa człowieka, jest adresowana do wszystkich ludzi podlegających polskiej jurysdykcji, a nie tylko do obywateli. Na przykład prawo do nauki to jest prawo, które przysługuje każdemu. Prawo do ochrony zdrowia przysługuje każdemu. Zasada ochrony godności człowieka, co oczywiste, przysługuje każdemu. Trzeba więc pamiętać, że uchodźcy z Ukrainy, którzy są pod jurysdykcją polskiego państwa, są beneficjentami tych wszystkich praw. Należy im te prawa przyznać i myślę, że te kroki legislacyjne, które są podejmowane – właśnie począwszy od specustawy, poprzez jej nowelizację – idą właśnie w tę stronę. Oczywiście, te regulacje muszą się ucierać, muszą być dyskutowane i konsultowane, bo sytuacja jest niezwykle dynamiczna. Moim zadaniem jest obserwowanie sytuacji i sygnalizowanie koniecznych zmian.

## Zbrodnie międzynarodowe

Oświadczenie RPO  
w obronie praw  
obywateli Ukrainy,  
luty 2022 r.

Atak na suwerenne państwo ukraińskie stanowi naruszenie art. 1 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Stwierdza on jednoznacznie, że wszystkie narody mają prawo do samostanowienia. Z mocy tego prawa, same decydują o swoim statusie politycznym oraz same wybierają formę i kierunek rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego.

Użycie zbrojnej siły nieuchronnie prowadzi do naruszenia podstawowych praw człowieka, w tym prawa do życia i godności osoby ludzkiej. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich wyrażam wraz z moimi współpracownikami głęboką solidarność z obywatelami Ukrainy, których podstawowe prawa i wolności zostały naruszone bądź zagrożone w wyniku podejmowanych przez Rosję działań wojennych.

Dziennik  
Gazeta Prawna,  
wrzesień 2025 r.

Źle się stanie, jeżeli osoby, które odpowiadają za agresję na Ukrainę nie będą z tego powodu pociągnięte do odpowiedzialności. Bo to będzie świadczyło o słabości i nieskuteczności prawa międzynarodowego. Standardów, które wspólnota międzyna-

dowa uznała za uniwersalne po drugiej wojnie światowej. Dobrze się stało, że powstał Specjalny Trybunał do spraw Zbrodni Agresji przeciw Ukrainie, ponieważ z przyczyn prawnych nie ma możliwości postawienia Władimira Putina do odpowiedzialności za agresję przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym w Hadze. Trybunał ten prowadzi postępowanie, w 2023 r. wydał nakaz aresztowania Putina i Rzeczniczki Praw Dziecka, natomiast MTK może prowadzić postępowania związane z popełnieniem zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko ludzkości, ludobójstwa. Z uwagi na to, że ani Ukraina, ani Rosja nie są stronami Statutu Rzymskiego, który jest podstawą funkcjonowania Trybunału w Hadze, nie ma podstaw prawnych do pociągnięcia Putina do odpowiedzialności za tę największą zbrodnię międzynarodową, jaka jest agresja na suwerenne i niepodległe państwo.

(...) Były dyskusje jak wypełnić tę lukę i w czerwcu 2025 r. doszło do podpisania porozumienia między Radą Europy a Prezydentem Ukrainy, czego pokłosiem będzie stworzenie Specjalnego Trybunału do spraw Zbrodni Agresji przeciw Ukrainie. Będzie on niejako uzupełnieniem jurysdykcji MTK. Dobrze się stało. Natomiast słabością tego Trybunału jest to, że nie będzie on miał kompetencji, aby pozbawić Putina immunitetu. To jest wynikiem ogromnego paradoksu, z jakim mamy do czynienia, ponieważ wiążące decyzje w sferze odpowiedzialności jednostek za zbrodnie międzynarodowe zazwyczaj podejmuje Rada Bezpieczeństwa ONZ, w której skład wchodzi pięciu stałych członków z prawem prawo weta, w tym Rosja. Paradoks prawa międzynarodowego polega na tym, że system, który miał służyć zabezpieczeniu świata przed wojną, stworzony po zakończeniu II wojny światowej na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych, ten system nie przewidział tego, że agresorem może być członek Rady Bezpieczeństwa ONZ. W tej chwili, przy obecnym stanie prawa międzynarodowego, nie istnieje możliwość postawienia czołowych funkcjonariuszy państwa rosyjskiego do odpowiedzialności za zbrodnie agresji.

(...) Cały świat stoi przed potrzebą pewnej redefinicji zasad odpowiedzialności za zbrodnie międzynarodowe. Reżimy autorytarne z dużą ciekawością patrzą na to, co się dzieje. Przez trzy lata, a tak naprawdę od 2014 roku, bo aneksja Krymu była zbrodnią agresji, obserwujemy naruszenie fundamentów prawa międzynarodowego

stworzonego po II wojnie światowej przez Rosję. I widzimy, że nikt nie ponosi odpowiedzialności. Doszło do bardzo ważnego i symbolicznego aktu, jakim było wydanie nakazu aresztowania, ale nie dotyczył on zbrodni agresji tylko deportacji ukraińskich dzieci do Rosji. Agresja trwająca od 2014 r. nie została potępiona przez społeczność międzynarodową w formie wiążącego rozstrzygnięcia. To świadczy o słabości prawa międzynarodowego. Uważam, że należy zastanowić się nad pewnym zredefiniowaniem wartości, na których opierają się nowoczesne państwa i nowoczesny świat.

## Podział władzy

Wystąpienie nt. ustawy o amnestii dot. organizacji tzw. „kopertowych” wyborów prezydenckich w 2020 r., grudzień 2022 r.

Warunkiem dopuszczalności amnestii jest z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ograniczenie się ustawodawcy do darowania przestępstwa (kary), czemu nie towarzyszy rozstrzygnięcie o zasadności przypisania konkretnym osobom popełnienia przestępstwa. Jeśli zaś pod pozorem ustawy amnestyjnej ustawodawca dokonywałby *de facto* nadzoru nad prawomocnymi orzeczeniami sądowymi, to wówczas taką ustawę należałoby uznać za akt sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a tym samym za naruszenie zasady podziału władzy, zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej oraz zasady, zgodnie z którą wymierzanie sprawiedliwości należy do sądów.

Stanowisko w sprawie zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym, kwiecień 2023 r.

Przyczyną powstania sporu kompetencyjnego w rozumieniu konstytucyjnym nie może być (...) treść rozstrzygnięcia konstytucyjnego organu państwa, jakie teoretycznie może zapaść w przyszłości. Spór kompetencyjny powinien bowiem mieć charakter realny, co jest oczywistym standardem w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. postanowienie TK z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. akt Kpt 1/20: „Wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego przez TK musi dotyczyć, co oczywiste, sporu realnie i aktualnie istniejącego, a niebędącego skutkiem założeń tylko hipotetycznych lub apriorycznych obaw”).

W przeciwnym razie należałoby uznać, że określona w art. 189 i 192 Konstytucji RP kompetencja TK mogłaby być wykorzystywana

jako narzędzie do rozstrzygnięcia hipotetycznych – wręcz doktrynalnych i akademickich – sporów o wykładnię Konstytucji lub innych aktów normatywnych. Z pewnością nie było intencją ustrojodawcy przyznawanie Trybunałowi tego typu kompetencji.

Ustawa nowelizująca – mimo że ustawodawca zrezygnował z sankcji oraz wzmocnił sądowe gwarancje kontroli decyzji Komisji – nie zmienia zasadniczego założenia, na jakim opiera się ustawa o Państwowej Komisji. Założeniem tym jest stworzenie 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 kwalifikowanego – po pierwsze – jako działanie „pod wpływem rosyjskim” oraz – po drugie – „na szkodę interesów Rzeczypospolitej Polskiej”.

(...) Konstytucja nie wyklucza tworzenia szczególnego typu organów administracji publicznej, upoważnionych do rozstrzygnięcia określonej kategorii spraw administracyjnych, związanych z negatywnie ocenianym przez ustawodawcę zjawiskiem społecznym. Przykładem takiego organu jest Komisja ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, działająca na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2021 r. poz. 795). Należy jednak podkreślić, że ww. Komisja nie ma upoważnienia do wydawania decyzji przypisujących konkretnym osobom naganne lub niezgodne z prawem działania. Komisja ta może uchylać lub stwierdzać nieważność decyzji administracyjnych, co jest klasyczną postacią działania z zakresu administracji publicznej. Analogiczne kompetencje ma również Państwowa Komisja ds. badania wpływów rosyjskich (zob. art. 38 ustawy nowelizowanej) – i gdyby na tym kończył się zakres uprawnień tej Komisji, to zakres jej kompetencji decyzyjnych w zasadzie nie budziłby takich zastrzeżeń konstytucyjnych, jak zaprezentowane w niniejszej opinii.

Konstytucja nie wyklucza również tworzenia pozasądowych organów śledczych, których celem jest zbadanie określonej sprawy, mogące obejmować wskazania co do odpowiedzialności konkret-

Opinia dot. funkcjonowania tzw. komisji do spraw badania rosyjskich wpływów, czerwiec 2023 r.

nych osób za pewne działania. Chodzi o sejmową komisję śledczą, o której mowa w art. 111 Konstytucji i ustawie z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1024). Konstytucja stawia jednak liczne ograniczenia, gdy chodzi o zakres spraw, jakimi może się zajmować komisja śledcza, a także kręgu osób, których działalność może podlegać tzw. śledztwu sejmowemu (zob. np. wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06). Przede wszystkim komisja śledcza może zajmować się zbadaniem konkretnie określonej sprawy, a nie permanentnym badaniem jakiegoś zagadnienia. Komisja śledcza może zajmować się działalnością osób czy instytucji objętych kontrolą sejmową, a więc – Rady Ministrów i podlegającym jej strukturom (art. 95 ust. 2 Konstytucji). Poza tym nawet będąca organem konstytucyjnym komisja śledcza nie może „zastępować ani przejmować kompetencji organów, które z mocy prawa (Konstytucji) są zobowiązane do realizowania tych kompetencji. Komisja – jako organ wewnętrzny Sejmu – nie może być sytuowana w pozycji jakiegoś superorganu, nadrzędnego nad innymi organami władzy publicznej”.

Podsumowując ten wątek, należy stwierdzić, że Państwowa Komisja ds. badania wpływów rosyjskich jest co prawda nazwana „organem administracji publicznej”, ale w istocie jest nieprzewidzianym w Konstytucji RP podmiotem, którego kompetencje odbiegają od kompetencji przysługujących znanym polskiemu prawu organom administracji publicznej, a ponadto pokrywają się, a nawet wykraczają poza dopuszczalny zakres kompetencji sejmowych komisji śledczych.

## Wybory i referendum

Wypowiedzi dot.  
dostępności wyborów  
dla osób z niepeł-  
nosprawnościami,  
czerwiec 2023 r.,  
sierpień 2024 r.

Przed wyborami w 2024 roku zaapelowałem do wszystkich urzędów gmin i miast w Polsce o uwzględnienie potrzeb wszystkich wyborców. W szczególności wysłałem do samorządów arkusz oceny dostępności lokali wyborczych. Pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich od lat kontrolują też lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W trakcie wyborów samorządowych i wyborów do Parlamentu Europejskiego, wraz z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, udało nam

się skontrolować 487 lokali na terenie całego kraju. Wynikiem tej kontroli jest obszerny raport, z którym można zapoznać się na stronie internetowej Rzecznika.

Jak się okazuje, jedynie w przypadku 14 proc. lokali nie wykryto żadnego naruszenia przepisów. Brak dodatkowego oświetlenia w kabinach do głosowania, brak odpowiednich blatów w miejscach do głosowania, zbyt wysoko powieszona obwieszczenia i informacje Państwowej Komisji Wyborczej – to tylko niektóre bariery, utrudniające głosowanie osobom z niepełnosprawnościami.

Istotne jest też najbliższe otoczenie lokalu, bo przeszkody na zewnątrz też mogą utrudniać dotarcie do miejsca głosowania.

Przepisy dotyczące dostępności lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami obowiązują od kilkunastu lat. Jednak nadal powszechnie występują problemy z ich przestrzeganiem przy organizacji głosowań. Obecny stan dostępności lokali wyborczych wciąż wymaga poprawy, a proaktywna postawa może skutecznie przyczynić się do realizacji tego celu.

Wybory to przecież święto demokracji. Osoby z niepełnosprawnościami chcą i mają prawo w nich uczestniczyć na równi z innymi.

Są pewne sfery, które są albo nieuregulowane albo uregulowane w sposób wadliwy. (...) Kampania referendalna jest w zasadzie zwolniona z większości wymogów, które obowiązują w przypadku kampanii w wyborach do Sejmu i Senatu, ale przepisy dotyczące finansowania kampanii do Sejmu i Senatu też są wadliwe i można pokazać wiele przepisów, wiele rozwiązań, które należy zmienić w przyszłości. Myślę, że po wyborach będzie dobry moment na to, aby skatalogować te wady regulacji prawnych i zaapelować o ich zmianę.

TVN24,  
wrzesień 2023 r.

Jeśli chodzi o same wybory – wraz z moimi współpracownikami przygotowujemy duży raport dotyczący zmian w kodeksie wyborczym. Będzie gotowy jesienią. Jedną ze spraw, którą – jak się okazało – należy doprecyzować, jest kwestia umożliwienia prokuratorowi generalnemu pełnego realizowania swoich praw jako uczestnika postępowania. Trudno mi jako prawnikowi zaakceptować sytuację,

Dziennik  
Gazeta Prawna,  
lipiec 2025 r.

[Rekomendacje RPO  
ws. zmian w prawie  
wyborczym:](#)



Tygodnik Przegląd,  
październik 2023 r.

Tygodnik Przegląd,  
październik 2023 r.

gdy skład orzekający uniemożliwia złożenie wniosku o wyłączenie sędziego. To jedna z podstawowych gwarancji zapewniających bezstronność składu orzekającego. W tym konkretnym przypadku w mojej opinii należało odwołać się do analogii, która jest jedną z przyjętych dyrektyw wykładni prawa, ale – skoro zaistniała taka wątpliwość – istnieje potrzeba jednoznacznego odesłania do przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Oprócz tego w raporcie znajdują się kwestie, które wybrzmiały już w stanowiskach OBWE – należy uregulować prekampanię, czyli różne formy agitacji wyborczej przed formalnym ogłoszeniem wyborów, zasady finansowania kampanii przez podmioty trzecie, jak również sprawę prowadzenia kampanii wyborczej przez osoby, które w danym czasie pełnią funkcję publiczną.

Udział albo brak udziału w referendum jest aktem woli politycznej, decydującym o frekwencji, czyli o mocy wiążącej referendum. Oczywiście wyborca może odmówić pobrania karty referendalnej. Jeśli jednak ją pobierze, to prawo wprost nie przewiduje możliwości jej zwrócenia ani innego rozwiązania umożliwiającego zrezygnowanie z udziału w referendum. Nawet bowiem wyjęte z urny nieważne głosy – np. z niezaznaczoną żadną odpowiedzią lub zaznaczonymi wszystkimi – są wliczane do frekwencji.

(...) Prawo powinno jednoznacznie zapewniać wyborcy możliwość podjęcia w warunkach tajności decyzji o udziale w referendum również po pobraniu karty. Moim zdaniem frekwencja powinna być obliczana od liczby głosów ważnych – to rozwiązywałoby problem. Wyborca mógłby wtedy odmówić udziału w referendum, po prostu wrzucając do urny nieważny głos. Wymagałoby to jednak zmiany Kodeksu wyborczego.

W polskim prawie nie powinno być przepisu mówiącego, że głosy części wyborców mogą być uznane za nieistniejące. Czynne prawo wyborcze to prawo obywateli do tego, by ich głos był uwzględniony w wyniku wyborów. Regulacja pozwalająca uznać głosowanie w jakimś lokalu za niebyłe z powodu okoliczności niezależnych od wyborców, a związanych z funkcjonowaniem administracji wybor-



Konferencja prasowa, podczas której RPO i przedstawiciele organizacji społecznych podpisali apel w sprawie dostępności wyborów

czej, może ich tego prawa pozbawić. Oczywiście może się zdarzyć, że z powodu np. klęski żywiołowej gdzieś nie można policzyć głosów. Ale wtedy to Państwowa Komisja Wyborcza powinna podejmować decyzję na podstawie indywidualnych okoliczności.

Tygodnik Przegląd,  
październik 2023 r.

Kampanie powinny być finansowane ze źródeł własnych komitetów wyborczych, a nie z budżetu państwa. (...) Nasze prawo nie dostrzega sytuacji, w której kampania wyborcza jest prowadzona przez osoby pełniące funkcje publiczne na poziomie centralnym czy samorządowym. Nie ma przepisów, które wprowadzałyby transparentność, kontrolę i ograniczenia obowiązujące takich kandydatów. To jest zaś ważne z punktu widzenia zasady wolnych wyborów, której istotą jest swobodna konkurencja partii politycznych.

## Wymiar sprawiedliwości

rp.pl,  
styczeń 2022 r.

Jestem zwolennikiem jak najdalej idącego odciążenia sądów. Zgodnie z art. 175 Konstytucji RP sądy zajmują się wymierzaniem sprawiedliwości, a więc rozstrzyganiem sporów o prawo. Tam, gdzie sporu nie ma – jak np. w niektórych sprawach spadkowych – nie trzeba angażować sądu. Pamiętajmy, że notariusz nie jest co prawda sędzią, ale urzędnikiem państwowym, osobą wykonującą zawód zaufania publicznego. Dlatego też powierzenie notariuszom pewnych niespornych kwestii uważam za zasadne. Jeśli na skutek działania notariusza powstanie spór, to powinien być rozstrzygnięty przez sąd.

(...) Jest wiele spraw, których sądy nie muszą rozstrzygać, a przynajmniej nie na początkowym etapie. Dlaczego każdy wpis w księdze wieczystej musi być poprzedzony postanowieniem sądu? Jeśli ktoś kupuje mieszkanie i potrzebuje wpisu do księgi wieczystej, to nie ma potrzeby w tej kwestii angażować autorytetu sądu. Dopiero jeżeli taki wpis okaże się sporny, sprawę musi rozstrzygnąć sąd.

(...) Poza odciążeniem ważne jest usprawnienie procedur, przekazanie większej liczby spraw do rozstrzygania na posiedzeniach niejawnych. W wielu przypadkach sprawiedliwość powinna być wymierzana szybko, a niekoniecznie przez prowadzenie długotrwałej rozprawy.

Ubolewam nad tym, że przez ostatnie lata nie doszło do uzdrowienia sytuacji w wymiarze sprawiedliwości, w tym w Sądzie Najwyższym. Szansą, aby te emocje się nie piętrzyły, była chociażby tzw. ustawa incydentalna.

Dziennik  
Gazeta Prawna,  
lipiec 2025 r.

Najważniejszym problemem jest Krajowa Rada Sądownictwa. To jest pierwotne źródło zastrzeżeń, jakie są kierowane z ośrodków międzynarodowych i unijnych wobec polskich sędziów. Żeby tę sytuację uzdrowić, należałoby zmienić zasady wyboru sędziów wchodzących w skład KRS.

rp.pl,  
maj 2022 r.

Sędziowie, którzy obecnie wchodzi w skład KRS, nie są reprezentantami środowiska sędziowskiego, gdyż ich legitymacja wywodzi się od większości parlamentarnej. Nie oznacza to, że wcześniejszy model wyboru sędziów do KRS był wolny od wad. Również wówczas podnoszono, nie bez racji, że rada nie reprezentuje odpowiednio środowiska sędziowskiego. Przykładowo, w składach KRS nie było sędziów niższych szczebli. Zresztą w 2017 r. TK stwierdził niekonstytucyjność poprzednich zasad powoływania członków KRS. (...) Nie jest moją rolą wskazywać konkretne rozwiązanie. Natomiast uważam, że kandydaci na członków KRS powinni pochodzić z wyborów sędziowskich. Najlepiej, gdyby te wybory były oparte na zasadach równości i powszechności.

rp.pl,  
wrzesień 2022 r.

(...) Rolą KRS jest ochrona niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Dlatego też skład KRS powinien być wolny od zarzutów uzależnienia od władzy ustawodawczej czy wykonawczej. Dzisiaj tak nie jest – i to właśnie podkreślają europejskie trybunały.

Uzdrowienie sytuacji wymaga wprowadzenia procedury weryfikacyjnej – środka prawnego, który będzie można wnieść w odniesieniu do sędziego powołanego od 2018 r. lub do orzeczenia wydanego z udziałem takiego sędziego. Taki środek powinien być oceniony przez prawidłowo obsadzoną KRS lub przynajmniej przez sąd złożony z osób, które nie budzą tego typu wątpliwości. Wówczas można by obiektywnie zweryfikować to, czy dany sędzia rzeczywiście jest

rp.pl,  
maj 2022 r.

niezawisły, mimo że jego kandydatura została wyłoniona przez organ niedający wystarczających gwarancji niezależności. Taki mechanizm mógłby zostać wprowadzony na z góry określony czas, np. rok czy dwa lata. Po zakończeniu tej procedury należałoby uznać, że status sędziów, o których mówimy, już nie budzi wątpliwości.

businessinsider.com.pl,  
maj 2025 r.

Należałoby stworzyć procedurę, która pozwalałaby na przyjrzenie się każdej nominacji. Procedurę, która z jednej strony pozwoliłaby na pozostawienie na urzędzie tych sędziów, co do których nie ma wątpliwości, a z drugiej – złożenie z urzędu albo przeniesienie na poprzednio zajmowane stanowisko tych, którzy zostali powołani w warunkach budzących sprzeciw z punktu widzenia zasady niezależności sądownictwa. Taka weryfikacja jest niezbędna. Dodam, że osoby, które świadomie stanęły do konkursów po zmianach w KRS – a zwłaszcza po wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – powinny być liczyć się z tym, że ich powołania prędzej czy później mogą być poddane weryfikacji.

(...) Tak jak dzisiaj prowadzi się testy niezawisłości, a więc badając indywidualne okoliczności powołania sędziego. Sprawdzając, czy dany sędzia był rzeczywiście najlepszym kandydatem w konkursie, czy są dowody na to, że powołanie odbywało się pod jakimkolwiek wpływem politycznym.

(...) Obywatel powinien mieć pewność co do tego, że większość polityczna, jakakolwiek by nie była, nie może z dnia na dzień pozbawić sędziego urzędu. Uczynienie w tym zakresie wyjątku – nawet w dobrej wierze, w celu naprawy skutków kryzysu konstytucyjnego – może stanowić niebezpieczny precedens na przyszłość.

money.pl,  
październik 2024 r.

Powinna być uchwalona ustawa, która wprowadzałaby procedurę umożliwiającą zweryfikowanie powołań sędziowskich od 2018 roku. Zgodna z wytycznymi Komisji Weneckiej, która w trafny sposób wyjaśniła nieporozumienie, jakobyśmy rzekomo mieli do czynienia z nieistniejącymi powołaniami czy z nieistniejącymi orzeczeniami.

Owszem, zarówno powołanie, jak i orzeczenia tych sędziów są obciążone wadą prawną, mogącą prowadzić do naruszenia prawa

do rozpatrzenia sprawy przez niezależny sąd ustanowiony ustawą. I tę wadę trzeba wyeliminować w drodze ustawy, ale przy założeniu, że mamy do czynienia z osobami posiadającymi status sędziów i z rozstrzygnięciami posiadającymi status orzeczeń w świetle prawa i Konstytucji.

(...) Jestem przeciwny nieuznawaniu orzeczeń czy przyjmowaniu, że określone osoby nie są sędziami, bo – tak jak powiedziałem – decyzja prezydenta doprowadziła do nawiązania stosunku służbowego sędziego. Nie ma obecnie w systemie prawnym postępowania umożliwiającego podważenie tej decyzji, na co wskazuje się w orzecznictwie m.in. Naczelnego Sądu Administracyjnego.

rp.pl,  
maj 2022 r.

(...) Jest natomiast pewien spór co do skutków prawnych tych naruszeń. W dalszym ciągu twierdzę, że jeśli jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który został wydany w składzie obejmującym któregoś z tych trzech sędziów, jest opublikowany w Dzienniku Ustaw, to wprowadza on zmiany w prawie i stanowi element polskiego systemu prawa. Taka jest rzeczywistość. Widać to też po orzecznictwie sądów – one co do zasady respektują takie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Skoro jesteśmy członkiem organizacji międzynarodowych, takich jak Rada Europy czy Unia Europejska, to naszym obowiązkiem jest wykonywanie orzeczeń trybunałów w Strasburgu i Luksemburgu. Dziś podstawowym problemem jest Krajowa Rada Sądownictwa. Od początku uważałem, podobnie jak większość prawników, że sposób kształtowania składu tego organu nie odpowiada europejskim i konstytucyjnym standardom.

rp.pl,  
wrzesień 2022 r.

Standardy konstytucyjne i europejskie, które należy wdrożyć, są niezależne od zmian politycznych. W dalszym ciągu polskie prawo i praktyka jego stosowania są w nieodpowiedni sposób dostosowane do obowiązków wynikających z naszego członkostwa w Radzie Europy w Unii Europejskiej. Mamy wyroki trybunałów europejskich wiążące Polskę, które jednoznacznie wskazują, że

Dziennik  
Gazeta Prawna,  
wrzesień 2025 r.

istnieje potrzeba przede wszystkim zmiany zasad funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, bo zasady z jakimi mamy do czynienia w tej chwili nie dają wystarczającej gwarancji tego, że sędzia wyłoniony w procedurze opisanej prawem będzie sędzią niezależnym. I to jest zmiana, która musi nastąpić po to, aby Polska przestała być adresatem wyroków trybunałów w Luksemburgu i Strasburgu, ponieważ jeśli to nie nastąpi, to sytuacja będzie się pogłębiała.

Przerwanie kadencji Krajowej Rady Sądownictwa w 2017 roku było niezgodne z Konstytucją, było niezgodne z prawem europejskim i to jest fakt. Natomiast ono doszło do skutku, bo nawet nielegalne, niekonstytucyjne prawo wywołuje skutki prawne i to są skutki o charakterze nieodwracalnym. A zatem w przestrzeni prawnej nie istnieje rozwiązanie umożliwiające w tej chwili powrót do Krajowej Rady Sądownictwa, która została rozwiązana. Przypomnijmy sobie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2006 roku, kiedy to doszło do skrócenia kadencji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w 2005 roku. Ustawą skrócono kadencję KRRiT i wówczas Trybunał Konstytucyjny kilka miesięcy później wydał wyrok w tej sprawie. Zdyskwalifikował całkowicie tego typu rozwiązanie, twierdząc, że niedopuszczalne jest przerwanie ciągłości konstytucyjnego organu państwa, ale jednocześnie stwierdził, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie prowadzi do reaktywacji organów poprzednim składzie.

Tygodnik Przegląd,  
październik 2023 r.

Niezliczenie wiele razy wskazywałem, że konieczna jest nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, która przywróci niezależność tego organu od władzy politycznej. Obecna sytuacja powoduje, że społeczność międzynarodowa zgłasza fundamentalne zastrzeżenia wobec niezależności władzy sądowniczej w naszym kraju. Legitymacja wielu sędziów jest kwestionowana, a wyroki polskich sądów są podważane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. To sytuacja bez precedensu. Podstawowym źródłem tego problemu jest dokonana w 2017 r. zmiana zasad powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa. Dlatego bez nowelizacji ustawy o KRS, przywracającej niezależność tego organu, nie da się naprawić wizerunku polskiego wymiaru sprawiedliwości.



Jubileuszowe Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie



Siedziba Trybunału Konstytucyjnego w Warszawie

gazetaprawna.pl,  
grudzień 2023 r.

Świętość kadencji nie jest bezwzględna. Ona zależy od prawidłowości podstawy prawnej do jej rozpoczęcia. Tymczasem podstawa prawna wyboru 15 członków Krajowej Rady Sądownictwa jest niezgodna z europejskimi standardami niezależności władzy sądowniczej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego od dawna wskazywano, że wadliwość podstawy prawnej wyboru czy powołania może być wyjątkowo przyczyną skrócenia kadencji.

niezalezna.pl,  
kwiecień 2025 r.

Istnieje cały cykl orzeczeń pochodzących od organów sądowych wspólnot, których Polska jest członkiem, czyli Unii Europejskiej i Rady Europy, które odnoszą się do Trybunału Konstytucyjnego i do polskiego sądownictwa, w szczególności Sądu Najwyższego. Moje stanowisko jest takie, iż jako członkowie tych wspólnot, do których Polska przystąpiła mocą swojej suwerennej decyzji, jesteśmy zobowiązani do wykonywania orzeczeń trybunałów – Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Natomiast wykonanie tych orzeczeń powinno przebiegać w sposób właściwie wyważony i zgodny z Konstytucją. (...) Orzecznictwo europejskie mówi o wadliwych powołaniach sędziowskich, ale nie daje podstaw do wyprowadzania z tego wniosku o nieistnieniu składów sędziowskich. W związku z tym w wystąpieniach jako Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślam konieczność dokonania zmian ustawodawczych, właśnie w obszarze Trybunału Konstytucyjnego czy sądownictwa, natomiast nie powinno być tak, że działalność tych instytucji uważa się w ogóle za obojętną prawnie.

(...) Natomiast proces powołania sędziów powinien być zweryfikowany. A zatem należy przyrzeć się tym nominacjom i jeżeli zostanie wykazane, iż konkretna nominacja została dokonana w warunkach – nazwijmy to – niewolnych od wpływów politycznych, to należy taką nominację zweryfikować i złożyć sędziego z urzędu. Należy niewątpliwie tę sprawę uporządkować, tyle że o statusie sędziów powinno się rozstrzygać w drodze indywidualnych postępowań weryfikacyjnych.

Mamy do czynienia z ogromnym chaosem. Spójrzmy na przykład, jak problem z Trybunałem Konstytucyjnym przekłada się na sprawę obywatela. W czerwcu tego roku TK wydał wyrok dotyczący osób, które przeszły na wcześniejszą emeryturę przed 2012 rokiem. Bez wchodzenia w szczegóły, ten wyrok oznacza, że emerytury 100–200 tys. ludzi obniżono w sposób niezgodny z Konstytucją – średnio o ok. 1200 zł. I ten wyrok nie został opublikowany.

money.pl,  
październik 2024 r.

Został on wydany z udziałem tzw. sędziego-dublera, ale jest to wyrok słuszny i merytorycznie poprawny. I teraz ci ludzie dowiedzieli się z mediów, że TK orzekł na ich korzyść, udają się do ZUS z prośbą o korektę emerytur, a ZUS im mówi, że on tego nie robi, ponieważ nie jest opublikowane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Ludzie ci piszą do mnie prośby o interwencję. I przykładowo, był istotny wyrok dotyczący niekonstytucyjności ustawy znanej jako „apteka dla aptekarza”. Przy czym znów – wyrok merytorycznie niebudzący zastrzeżeń, lecz nieopublikowany. A to była kontrowersyjna zmiana, wprowadzająca ograniczenia możliwości funkcjonowania aptek.

Trybunał, po tym jak ustawę skierował do niego prezydent, wydał wyrok we wrześniu. I za chwilę również ta sprawa stanie przed polskimi sądami. I to sądy będą musiały rozstrzygnąć, jaki jest skutek prawny wyroku trybunału, który nie został opublikowany.

Jak z tego wyjść? Rozsądną, wyważoną ustawą.

Nie ma podstaw prawnych do tego, żeby nie publikować orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. To jest działanie z zakresu polityki, a nie prawa. Najbardziej przejmujące jest to, że ta sytuacja odbija się na obywatelach. Ludzie próbują dochodzić przed sądami praw wynikających z nieopublikowanych orzeczeń, a sądy zaczynają je uwzględniać. Niedawno w Naczelnym Sądzie Administracyjnym pojawiła się linia orzecznicza wskazująca, że wyroki Trybunału obalają domniemanie konstytucyjności przepisów, których dotyczą, również gdy wyrok nie jest opublikowany. Sądy sobie z tą sytuacją radzą, ale organy administracji publicznej są związane treścią Dziennika Ustaw. Żeby więc skorzystać z takiego wyroku, sprawa musi trafić do sądu. Brak publikacji orzeczeń nie jest rozwiązaniem właściwym od strony prawnej i nie służy zażegnaniu kryzysu.

wp.pl,  
marzec 2026 r.

## Osoby z niepełnosprawnościami

Tygodnik Przegląd,  
październik 2023 r.

W polskiej przestrzeni publicznej zdecydowanie za słabo słyszalny jest głos ludzi z niepełnosprawnościami. Mój urząd stara się go wzmocnić – powołałem Pełnomocnika RPO ds. ochrony osób z niepełnosprawnościami, organizujemy wiele spotkań i konferencji dotyczących praw tych osób.

Forum  
Innowatorów ESG,  
listopad 2024 r.

Otrzymujemy setki, tysiące skarg od osób z niepełnosprawnościami. Są to często ludzie doskonale wykształceni, znający języki obce, posiadający unikalne umiejętności. Ale rzeczywistość okazuje dla nich bezwzględna. Większość osób z niepełnosprawnościami nie może znaleźć pracy odpowiadającej ich kwalifikacjom. Są im proponowane stanowiska w firmach ochroniarskich i sprzątających. Nie mogą przeprowadzić się do większego miasta – gdzie łatwiej znaleźć pracę – bo nie ma mieszkań dostosowanych do ich potrzeb. Państwo oferuje im zapomogi i zasiłki – bo tak jest najłatwiej – a nie wsparcie w podejmowaniu decyzji. Do tego wszechobecne stereotypy. Że osoba z niepełnosprawnością to gorszy pracownik, że będzie mniej wydajny, że będzie pracował wolniej, brał więcej zwolnień, że trzeba ponieść koszty, aby dostosować miejsce pracy. Z tym należy skończyć. Mam nadzieję, że ESG doprowadzi do tego, że przedsiębiorcom uda się wreszcie uczynić to, czego nie udało się uczynić władzy i państwu – zapewnić osobom z niepełnosprawnościami warunki do tego, aby przestali się czuć czyimiś podopiecznymi, a zaczęli być równoprawnymi członkami społeczeństwa.

Tygodnik Przegląd,  
październik 2023 r.

Zależy mi, aby Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami była rzeczywiście wdrażana do polskiego prawa, bo na razie jest bardzo wiele do zrobienia.

(...) Przypominam władzy, że osoby z niepełnosprawnościami to także wyborcy, należy zatem umożliwić im oddanie głosu w komfortowych warunkach.

(...) Uważam, że należy pracować nad postrzeganiem osób z niepełnosprawnościami przez społeczeństwo i władzę, nad właściwym określeniem ich potrzeb, nad zdolnością do wsłuchiwania się w ich

głos. Ważne są nie tylko świadczenia finansowe. Tym ludziom trzeba umożliwić rzeczywiste funkcjonowanie w świecie, rozwijanie się, spełnianie marzeń.

Jestem absolutnie przekonany, że osoby z niepełnosprawnościami mogą prowadzić twórcze, niezależne i aktywne życie, jeśli tylko otrzymają odpowiednie wsparcie. Od lat Rzecznik Praw Obywatelskich i środowisko osób z niepełnosprawnościami apelują o taką zmianę polityki społecznej, by wsparcie to zostało możliwie zdeinstytucjonalizowane.

Pandemia COVID-19 dodatkowo uwypukliła szereg negatywnych konsekwencji masowej, instytucjonalnej opieki nad osobami starszymi oraz osobami z niepełnosprawnościami. Podstawowym działaniem na rzecz osób z niepełnosprawnościami nie musi i nie powinno być umieszczanie w domu pomocy społecznej czy instytucjonalnym domu dziecka. Osoba z niepełnosprawnością może pozostać w miejscu zamieszkania, a w przypadku dziecka – w rodzinie, a udzielane wsparcie powinno być dostosowane do potrzeb i nie może ograniczać decydowania o sobie i aktywnym życiu.

(...) Niezależne życie wymaga dostępnych, ukierunkowanych na człowieka i przystępnych cenowo, opartych na społeczności i rodzinie usług. Usługi te powinny obejmować pomoc osobistą, opiekę medyczną i interwencje pracowników socjalnych. Powinny ułatwiać codzienne życie i przede wszystkim dawać prawo wyboru osobom z niepełnosprawnościami i ich rodzinom.

Realizacja prawa do godnego życia nie polega tylko na poprawie usług społecznych, ale na przeniesieniu wsparcia do lokalnej społeczności i konsekwentnym redukowaniu bądź likwidowaniu wielkich placówek całodobowej opieki. Nie chodzi tu o mieszkanie w konkretnym budynku, ale o możliwość wyboru i podejmowania decyzji o swoim życiu. Proces, który ma prowadzić do tego celu powinien być jasno sprecyzowany, z określeniem konkretnych etapów i terminów jego wdrażania i z zapewnieniem odpowiednich źródeł finansowania gwarantujących realizację zmian.

VII Kongres Osób z Niepełnosprawnościami,  
październik 2023 r.

## Równe traktowanie

Kongres ESG,  
styczeń 2024 r.

Obowiązkiem nas wszystkich jest dążenie do wyrównywania szans, solidarność z innymi, tworzenie warunków, aby każdy człowiek mógł realizować swoje aspiracje niezależnie od jego indywidualnych cech biologicznych czy społecznych, niezależnie od trudności, jakie postawiło przed nim życie, niezależnie od tego, czy miał w życiu szczęście.

Forum  
Innowatorów ESG,  
listopad 2024 r.

Zmiana perspektywy potrzebna jest również w odniesieniu do osób starszych. Obserwuję niedobre tendencje. Osoby starsze są pomijane w rekrutacjach, a jak już są pracownikami, to nie oferuje się im szkoleń, utrudnia awanse, nakłania do przejścia na emeryturę. Zwłaszcza osiągnięcie wieku emerytalnego jest traktowane jako granica, po której w zasadzie nie ma potrzeby inwestowania w pracownika i zachęcania go do rozwoju, lecz raczej powinien się on już zacząć przygotowywać do zakończenia kariery zawodowej. Zamiast korzystać z doświadczenia takich osób, ich potencjału do dzielenia się wiedzą, wielu przedsiębiorców prowadzi politykę odmładzania kadr i zniechęcania osób starszych do pozostania na rynku pracy. Tu również wielką rolę odgrywają stereotypy – postrzeganie osoby starszej jako mniej poradnej, mniej wydajnej i efektywnej. Jest to zjawisko, które nazywamy „ageizmem”. Jest to eleganckie sformułowanie, ale określa ono dyskryminację.

Forum Pracownika  
i Pracodawcy, SGH,  
czerwiec 2025 r.

Druga kwestia, o której chciałbym powiedzieć, to wciąż obecna – mniej lub bardziej zawaolowana – dyskryminacja kobiet na rynku pracy. Polska może się co prawda pochwalić bardzo wysokim wskaźnikiem udziału kobiet na stanowiskach kierowniczych. Wciąż jednak utrzymuje się w Polsce tzw. luka płacowa. Według najnowszych danych kobiety otrzymują na tych samych stanowiskach wynagrodzenia o ok. 8 proc. niższe niż mężczyźni, choć tzw. skorygowana luka płacowa, bardziej realnie oddająca problem, oscyluje wokół 15–20 proc. Dlatego tak ważne jest wprowadzenie środków prawnych, które mogą doprowadzić do przyzwyyczajenia się społeczeństwa i pracodawców do tego, że kobieta i mężczyzna



RPO na IX Kongresie Osób z Niepełnosprawnościami



Spotkanie „Przemoc wobec osób z niepełnosprawnościami” zorganizowane w Łodzi przez Centrum Projektów Społecznych Biura RPO

mają prawo do jednego wynagrodzenia za pracę o tej samej wartości. Mam na myśli przede wszystkim implementację aktów Unii Europejskiej, takich jak dyrektywa o przejrzystości płac. Trzeba przy tym podkreślić, że ważne jest nie tylko odpowiednie wdrożenie przepisów unijnych, ale także zagwarantowanie skutecznej kontroli ich przestrzegania. Bo niestety często zdarza się, że prawo jest dobre, ale kłopoty z jego egzekwowaniem w praktyce prowadzą do tego, że prawo staje się puste, a wynikające z niego uprawnienia – pozorne.

Opinia dot.  
nowelizacji Prawa  
o zgromadzeniach,  
luty 2024 r.

W świetle zasady ochrony godności człowieka niedopuszczalne jest stygmatyzowanie i wykluczanie ludzi w oparciu o posiadane przez nich wrodzone cechy biologiczne. Do takich cech należą orientacja seksualna i tożsamość płciowa.

gazetaprawna.pl,  
styczeń 2024 r.

Jeśli chodzi o związki partnerskie. Z grudniowego orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Przybyszewska i inni przeciwko Polsce* wynika jasno, że trzeba je wprowadzić. W świetle tego wyroku państwo powinno stworzyć koncepcję rejestrowanego związku osób tej samej płci. Konwencja nie wymaga wprowadzenia równości małżeńskiej, mówi o instytucjonalizacji związków osób tej samej płci odnoszącej się do takich obszarów, jak np. prawo podatkowe, spadkowe, dostęp do informacji o stanie zdrowia.

(...) Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka należy wykonywać bez nieuzasadnionej zwłoki. Ponadto pamiętajmy, że ratyfikowana umowa międzynarodowa – Europejska Konwencja Praw Człowieka – ma pierwszeństwo przed ustawą krajową. Innymi słowy: jeżeli konwencja wymaga od polskiego parlamentu stworzenia jakiejś regulacji, to powinno to nastąpić. Jest to jedno z fundamentalnych założeń członkostwa Polski w Radzie Europy.

## Wolność słowa

Wolność wypowiedzi jest bardzo pojemna, gdyż wypowiedź nie ma określonej formy. Wypowiedzią jest przekazanie informacji czy wyrażenie poglądu w każdej możliwej postaci, nie tylko słowem, ale również w inny sposób – może to być zarówno dzieło plastyczne czy muzyczne, jak i monografia naukowa czy komentarz na stronie internetowej.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływa dużo skarg od osób korzystających z wolności wypowiedzi w internecie. Przykładowo wiele z tych skarg dotyczy usuwania komentarzy lub blokowania użytkowników na stronach internetowych prowadzonych przez instytucje publiczne, w szczególności w mediach społecznościowych. Rozumiem, że czasami zachodzi taka potrzeba, gdyż zdarzają się wpisy mające charakter pomówień czy nawoływania do nienawiści. Natomiast należy pamiętać – i staram się to przypominać władzy – że prawo do krytyki nie ogranicza się do poglądów, które są odbierane przychylnie, postrzegane jako nieszkodliwe czy wolne od kontrowersji. W każdym przypadku trzeba wyważyć wchodzące w grę wartości. Dlatego też rozwiązaniem, które sugeruję, jest wprowadzenie przez instytucje publiczne regulaminów zawierających jednoznaczne i przejrzyste zasady usuwania komentarzy czy blokowania użytkowników, wprowadzenie ostrzeżeń, trybu odwoławczego, określenie czasu, na jaki blokada może być stosowana. Mówiąc ogólnie, właściwa ochrona wolności wypowiedzi sprzeciwia się arbitralności w moderowaniu strony internetowej czy mediów społecznościowych instytucji publicznej. A taką arbitralność niekiedy obserwujemy.

magazynterazpolska.pl,  
listopad 2023 r.

Aby stworzyć bezpieczne i włączające środowisko dla wszystkich użytkowników, przy zapewnieniu poszanowania godności człowieka, wolności słowa, pluralizmu poglądów, a także dobrych obyczajów i zasad współżycia społecznego wprowadziłem Regulamin moderacji treści na profilach Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w mediach społecznościowych.

Przestrzeń komunikacji online zarządzana przez BRPO stanowi współczesne forum publiczne, na którym – w duchu europejskich wartości demokratycznych – powinna odbywać się swobodna, merytoryczna i oparta na wzajemnym szacunku wymiana poglądów.

Jestem otwarty na różnorodność opinii i poglądów, w tym krytycznych wobec działań moich, Biura RPO i innych instytucji publicznych. Debata publiczna, nawet intensywna, jest przejawem zdrowia społeczeństwa obywatelskiego.

Wszelka działalność BRPO na podstawie tego regulaminu jest prowadzona z poszanowaniem zasady proporcjonalności. W szczególności ingerencja w wolność wypowiedzi użytkownika następuje tylko wtedy i tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do ochrony wolności lub praw innych osób, poszanowania prawa oraz do zapewnienia powagi i rzetelności działania BRPO. Regulamin określa szczegółowo jakie treści podlegają moderacji oraz w jaki sposób się to odbywa. Przewiduje również możliwość odwołania się od decyzji moderacyjnej.

Zachęcam do aktywnego uczestnictwa w dyskusji poświęconej problematyce ochrony praw człowieka. Jednocześnie zwracam uwagę, aby prowadzona ona była z szacunkiem dla innych jej uczestników, nawet w przypadku radykalnej różnicy zdań. Chciałbym, żeby treści te stanowiły wkład w debatę publiczną, wzbogacając ją o nowe perspektywy, argumenty lub informacje.

Sprawy publiczne są jawne i podlegają krytyce. Granic dozwolonej krytyki, podobnie jak granic wolności jednostki, nie sposób raz na zawsze wytyczyć. Cechą kultury świata Zachodu jest m.in. ciągły rozwój debaty publicznej. Rolą prawników jest natomiast tworzenie standardów, które powinny umożliwić udział w debacie publicznej na wyrównanych zasadach, zwłaszcza w dobie gospodarki cyfrowej.



Korzystanie z wolności wypowiedzi za pośrednictwem internetu niesie za sobą również pewne zagrożenia, z którymi nie jest łatwo walczyć. Użytkownicy internetu działają w poczuciu anonimowości i wynikającym z niego braku poczucia odpowiedzialności za słowo. Tymczasem niekiedy słowo czy materiał podany do wiadomości publicznej potrafi wyrządzić człowiekowi wielką krzywdę, doprowadzić do upokorzenia czy wręcz targnięcia się na własne życie. Wciąż jednak brakuje skutecznych instrumentów do walki z takim zjawiskiem, z hejtem internetowym. Trzeba również wzmocnić działalność edukacyjną, aby budować w ludziach przekonanie, że wolność wypowiedzi jest nie tylko prawem czy swobodą, ale również zobowiązaniem. Korzystanie z wolności powinno odbywać się w warunkach szacunku dla drugiego człowieka, nawet jeśli nie zgadzamy się z jego poglądami czy chcemy skrytykować jego działalność.

magazynterazpolska.pl,  
listopad 2023 r.

Wolność zgromadzeń oraz powiązana z nią wolność wyrażania poglądów i opinii stanowią wartości, bez których nie może funkcjonować społeczeństwo demokratyczne. Wolności te są podstawą wymiany informacyjnej, naukowej i społeczno-kulturowej, niezbędnej dla pluralizmu cechującego ustrój demokratyczny oraz umożliwiającej społeczne uczestnictwo w procesach politycznych. Korzystanie z wolności publicznego wyrażania poglądów, w tym przez uczestnictwo w zgromadzeniach publicznych, nie może być przy tym uzależnione od akceptacji głoszonych poglądów przez większość społeczeństwa czy od przekonania aktualnej władzy politycznej.

Opinia dot.  
nowelizacji Prawa  
o zgromadzeniach,  
luty 2024 r.

(...) W państwie demokratycznym debata publiczna i światopoglądowa na temat spraw społecznie istotnych – w tym zakresie uprawnień przysługujących osobom należącym do społeczności LGBT – jest czymś naturalnym i oczywistym. Wszyscy jej uczestnicy są zobowiązani do wzajemnego szacunku i poszanowania własnej godności. Debata, o której mowa, może również odnosić się do potrzeby (lub braku potrzeby) zmiany treści przepisów prawa, w tym treści, o których mowa w art. 18 Konstytucji. Debata w państwie demokratycznym polega na swobodnej wymianie poglądów i dyskusji – prowadzonej także w formach takich jak zgromadzenia publiczne. Niedopuszczalne jest natomiast ustawowe eliminowa-

nie pewnych poglądów z życia publicznego (poza przypadkami oczywiście sprzecznymi z podstawami, na których opiera się państwo demokratyczne).

Wystąpienie do  
premiera dot.  
wprowadzenia stanu  
wyjątkowego przy  
granicy z Białorusią,  
wrzesień 2021 r.

Wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, o której to wartości mowa w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, może być przedmiotem nadzwyczajnych ograniczeń w czasie stanu wyjątkowego. Nie wymieniono jej bowiem w katalogu tzw. Praw niederogowanych, zawartym w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP. Niezależnie jednak od tego, ograniczenie ww. wolności – fundamentalnej dla państwa demokratycznego – może nastąpić tylko w takim stopniu, jaki „odpowiada stopniowi zagrożenia”, i tylko w takim zakresie, w jakim ograniczenie zmierza „do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa” (art. 228 ust. 5 Konstytucji RP).

Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega racje, dla których dziennikarze i inni przedstawiciele środków społecznego przekazu nie powinni mieć swobodnego wstępu na obszar, na którym wprowadzono stan nadzwyczajny, oraz nieograniczonego prawa do relacjonowania zdarzeń na granicy polsko-białoruskiej. Powstaje jednak pytanie, z jakiego powodu prawodawca nie przewidział wyjątkowej możliwości objęcia ww. osób „mechanizmem przepustkowym”, umożliwiającym – np. na podstawie decyzji właściwego komendanta placówki Straży Granicznej – udzielenie niektórym dziennikarzom choćby ograniczonej i kontrolowanej przez odpowiednie służby państwowe możliwości wstępu na obszar objęty stanem wyjątkowym. Należy przypomnieć o tym, że art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przyznaje każdemu człowiekowi wolność otrzymywania informacji bez ingerencji władz publicznych, zaś rolą dziennikarzy w państwie demokratycznym jest informowanie społeczeństwa o sprawach budzących istotne zainteresowanie społeczne. Sytuacja na granicy polsko-białoruskiej bez wątplenia należy do wskazanej kategorii spraw. Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich oczekuje wyjaśnienia, czy prawodawca rozważał tego typu rozwiązanie, jak objęcie dziennikarzy i innych przedstawicieli środków społecznego przekazu „mechanizmem przepustkowym”, a jeśli tak – dlaczego nie zdecydowano się na jego wprowadzenie. Kwestia ta jest istotna



Briefing prasowy RPO Marcina Wiącka i pełnomocniczki terenowej RPO w Katowicach Aleksandry Wentkowskiej po konferencji „Rzecznik Praw Obywatelskich na straży wolności słowa” zorganizowanej z okazji 15-lecia Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach



Okrągły stół z Policją – interwencje policji wobec osób z zaburzeniami psychicznymi – seminarium w Biurze RPO

zwłaszcza z tego powodu, że – zgodnie z ustaleniami Rzecznika Praw Obywatelskich – na Litwie, w której z uwagi na analogiczne zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego wprowadzono stan nadzwyczajny, funkcjonuje system przepustek dla dziennikarzy, którzy wyrażają wolę przedostania się na teren objęty stanem nadzwyczajnym.

niezalezna.pl,  
kwiecień 2025 r.

Gdy chodzi o praktykę, która zdarzała się, polegającą na niewpuszczaniu dziennikarzy określonych mediów na konferencje prasowe, w każdym takim przypadku przedstawiałem wystąpienie, kierując je do instytucji, w stosunku do której w danym momencie były zastrzeżenia. Podkreślałem, że przepisy, w szczególności ustawy Prawo prasowe, zobowiązują instytucje publiczne do zapewnienia równego dostępu wszystkich mediów do tego przekazu. Ponadto pamiętajmy, iż przepisy Prawa prasowego przyznają redakcjom środek odwoławczy do sądu w tym zakresie. Wiem, że redakcje korzystały z takich środków zaskarżenia.

## Publiczne media

Wystąpienie do  
Ministra Kultury i Dzie-  
dzictwa Narodowego,  
grudzień 2023 r.

Jednym z fundamentalnych warunków prawidłowego funkcjonowania publicznej radiofonii i telewizji jest niezależność instytucji i osób, które podejmują decyzje o działalności publicznych mediów, od aktualnej większości politycznej. Ta niezależność musi być zagwarantowana również w sytuacji, w której decyzją ustawodawcy media publiczne funkcjonują w oparciu o model jednoosobowych spółek Skarbu Państwa.

(...) Sytuacja, w której organy spółek publicznej radiofonii i telewizji są powoływane przez członka rządu, nie odpowiada standardom niezależności i pluralizmu mediów publicznych, wynikającym zarówno z Konstytucji RP, jak też z wiążącego Polskę prawa międzynarodowego.

(...) Rada Ministrów, jej poszczególni członkowie, jak również pozakonstytucyjne organy, takie jak Rada Mediów Narodowych, nie powinny mieć bezpośredniego wpływu na skład organów spółek publicznej radiofonii i telewizji.

Rada Mediów Narodowych ma upoważnienie do powoływania zarządów, rad nadzorczych, rad programowych – czyli gremiów decydujących o działalności mediów publicznych. Kompetencji tych została pozbawiona Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, będąca organem konstytucyjnym stojącym na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że było to niezgodne z ustawą zasadniczą, ale jego wyrok nie został wykonany.

Tygodnik Przegląd,  
październik 2023 r.

(...) W raporcie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z wyborów prezydenckich w 2020 r. pojawiły się zarzuty dotyczące braku bezstronności mediów publicznych w prezentowaniu kandydatów.

(...) Ten problem dostrzegł też Sąd Najwyższy – odnotował nieprawidłowości, choć uznał, że nie doszło do takiego zakłócenia pluralizmu mediów, które uzasadniałoby podważenie wyników wyborów. W tym obszarze istnieje jeszcze inna luka prawna, ponieważ zarzuty dotyczące kampanii wyborczej nie mogą być podstawą protestu wyborczego.

Bez dobrej legislacji nie da się zapewnić pluralizmu mediów i ich niezależności. W szczególności problemem już od siedmiu lat są uregulowania dotyczące mediów publicznych. W 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wspomniany wyrok w zasadzie podważający podstawy prawne funkcjonowania Rady Mediów Narodowych, odpowiedzialnej za kreowanie składów organów zarządzających telewizją i radiem publicznym. To zadanie powinna wykonywać Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, a nie pozakonstytucyjny organ, który nie posiada gwarancji niezależności od władzy politycznej.

magazynterazpolska.pl,  
listopad 2023 r.

Gdy chodzi o działanie ministra kultury w grudniu 2023 roku odnoszące się do mediów publicznych, przedstawiłem wystąpienie generalne w tamtym czasie, wskazując na regulacje prawne, które określają zasady kształtowania składów organów spółek publicznej radiofonii i telewizji. Podkreśliłem, że istnieje potrzeba uregulowania ustawowego tych kwestii, ponieważ zarówno stan prawny przewidujący udział organu, jakim jest Rada Mediów Narodowych, to jest stan prawny naruszający standardy konstytucyjne, jak też

niezalezna.pl,  
kwiecień 2025 r.

stan prawny, który zakłada całkowitą kontrolę nad powoływaniem organów spółek publicznej radiofonii i telewizji przez rząd. Wówczas wystąpiłem z apelem dotyczącym konieczności wykonania orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie.

(...) Mediom publicznym należy ustawowo zagwarantować systemową niezależność od aktualnej większości politycznej.

## Przemoc

Kampania Biura RPO  
przeciwko przemocy,  
listopad 2023 r.

Przemoc w każdej formie jest jednym z najpoważniejszych przejawów naruszeń podstawowych praw i wolności człowieka. Przemoc może przybierać wiele form. Może też stanowić skrajną formę dyskryminacji. Ochrona praw osób doświadczających jakiegokolwiek przemocy jest dla mnie kwestią priorytetową. Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich zrobię wszystko aby państwo skutecznie przeciwdziało przemocy i skutecznie chroniło prawa i wolności osób jej doświadczającej.

Inauguracja pierwszej edycji Akademii Liderów stowarzyszenia Kobiety w Centrum, Sandomierz, marzec 2022 r.

Przemoc wobec kobiet. Niestety to straszne zjawisko uległo natężeniu w czasie pandemii. Dlatego też niezwykle ważne jest – co staram się prezentować w moich wystąpieniach do odpowiednich organów władzy – opracowanie kompleksowej strategii przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć. Uważam, że wokół tego problemu narosło wiele niepotrzebnych sporów o charakterze światopoglądowym. Jestem zdania, że pełna implementacja tzw. konwencji stambulskiej nie zagroziłaby realizacji wartości konstytucyjnych, a obawy w tym zakresie są oparte na nieporozumieniach. Przemoc jest złem – nie ma barw politycznych ani nie jest naznaczona żadnym światopoglądem – i należy ją zwalczać na wszelkie sposoby, wszelkimi możliwymi instrumentami. Katalog takich instrumentów zawiera właśnie konwencja stambulska i warto bez niepotrzebnych emocji zastanowić się, jak te instrumenty wdrożyć do polskiego prawa.

## Rodzina, dzieci

Z głosów trafiających do Biura RPO wynika, że w dalszym ciągu w Polsce problemy zgłaszają rodzice – przede wszystkim matki – powracające na rynek pracy po urodzeniu dziecka. To również jest postulat adresowany do ustawodawcy i władz publicznych.

Dobrym krokiem było wprowadzenie w ubiegłym roku świadczeń przewidzianych tzw. ustawą „Aktywny rodzic”, choć niekiedy rodzice zgłaszają nam problemy ze skutecznym uzyskaniem świadczenia. W dalszym ciągu aktualne są postulaty dotyczące zagwarantowania rodzinom równego prawa do zapisania dziecka do żłobka czy przedszkola, a także rzeczywistego uwzględnienia faktu posiadania i wychowywania dziecka w regulacjach podatkowych.

Jedną z głównych barier na ścieżce kariery kobiet i źródłem trudności w osiągnięciu rzeczywistej równości jest podwójne obciążenie kobiet pracą zawodową i obowiązkami domowymi. Problem ten jest jeszcze bardziej jaskrawy w czasie pandemii COVID, co ma związek z zamykaniem szkół i nauczaniem zdalnym.

Statystyki pokazują ponadto, że do rzadkości należą przypadki, gdy ojcowie korzystają z przysługujących im urlopów rodzicielskich czy wychowawczych. Pewną nadzieją na rozwiązanie tego problemu może być dyrektywa unijna z 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów.

## Praca

Kolejną grupą zagadnień, o jakich chciałbym wspomnieć, są problemy, jakich doświadczają na rynku pracy – z jednej strony – osoby młode, a z drugiej strony – seniorzy. Gdy chodzi o osoby młode, to aktualnie w Europie dużo mówi się o negatywnych skutkach kryzysu kosztów utrzymania. Młodzi ludzie – zwłaszcza ludzie pochodzący z ubogich czy dysfunkcyjnych rodzin – często nie mają możliwości usamodzielnienia się, w szczególności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. A to przekłada się na brak dostępu do zatrudnienia, brak możliwości realizowania aspiracji zawodowych.

Forum Pracownika i Pracodawcy, SGH, czerwiec 2025 r.

Inauguracja pierwszej edycji Akademii Liderki stowarzyszenia Kobiety w Centrum, Sandomierz, marzec 2022 r.

Forum Pracownika i Pracodawcy, SGH, czerwiec 2025 r.

Gdy zaś chodzi o seniorów, to w dalszym ciągu obserwujemy zjawisko instytucjonalnego ageizmu. Seniorzy, zwłaszcza osoby w wielu emerytalnym, są często zniechęcane do podejmowania czy kontynuowania zatrudnienia. Brakuje dla nich ofert edukacyjnych, szkoleniowych, pozwalających na podnoszenie kwalifikacji, czy też uzyskanie – tak ważnych dzisiaj – umiejętności poruszania się w świecie cyfrowym. Pewne nadzieje można wiązać z uchwaloną niedawno ustawą o rynku pracy i służbach zatrudnienia, która weszła w życie 1 czerwca tego roku. Ustawa ta zobowiązuje urzędy pracy do pomocy osobom bezrobotnym, które osiągnęły wiek emerytalny. Ekspertki wskazują jednak, że za nowymi instrumentami wsparcia nie poszły odpowiednie środki finansowe dla urzędów pracy. Istnieje ryzyko, że dobre pomysły mogą okazać się iluzoryczne.

Skoro mówię o świecie cyfrowym, to chciałbym jeszcze wspomnieć o istotnej luce w polskim prawie. Otóż nieregulowana jest tzw. praca platformowa – dzisiaj bardzo powszechna, choć brakuje danych statycznych pozwalających na oszacowanie skali tego zjawiska. Jest to praca specyficzna, gdyż opiera się nie na relacji dwustronnej – jak to ma miejsce w klasycznym stosunku zatrudnienia – ale trójstronnej, tj. zlecającym, wykonawcą oraz właścicieli platformy internetowej. Osoby zarabiające w ten sposób nie są wystarczająco chronione – nie mają pewności zatrudnienia, ich dochód jest nieregularny, nie posiadają także odpowiednich gwarancji w sferze ubezpieczeń społecznych. Jest to kolejne zadanie dla ustawodawcy.

## Przedsiębiorcy

parkiet.com,  
czerwiec 2024 r.

Pierwszy przykład to Polski Ład. Od momentu jego wejścia w życie, przedsiębiorcy zgłaszają do Biura RPO wiele skarg związanych z nowymi przepisami podatkowymi. Ich największą bolączką jest składka zdrowotna, a właściwie zmiana jej koncepcji, która jest efektem wejścia w życie Polskiego Ładu.

(...) Kolejny problem to nadużywanie przez organy administracji tzw. czynności sprawdzających. Generalnie obowiązuje zasada, że podatnik może być kontrolowany albo w postępowaniu, które nazywa się kontrolą podatkową, lub w samym postępowaniu



Konferencja „Sygnaliści – wyzwania i perspektywy na przyszłość”



Marcin Wiącek podczas inauguracji Akademii Liderki stowarzyszenia Kobiety w Centrum

podatkowym, ale w przepisach jest też taki tryb jak „czynności sprawdzające”. Teoretycznie powinien on służyć przede wszystkim formalnej weryfikacji dokumentów, np. poprawności złożonych deklaracji lub tego, czy został wpłacony podatek. Dlatego takie postępowanie jest odformalizowane, nie wymaga się tu np. postanowienia o jego wszczęciu i doręczeniu decyzji podatnikowi, nie ma terminu, kiedy ma być ono zakończone. Przedsiębiorcy skarżą się nam, że „czynności sprawdzające” są wykorzystywane w zupełnie innych celach. Są nadużywane w celu prowadzenia postępowania dowodowego.

(...) Zmora przedsiębiorców od wielu lat jest też wszczynanie postępowań karnoskarbowych jeszcze przed terminem przedawnienia. Samo wszczęcie takiego postępowania i zawiadomienie o nim podatnika powoduje przerwanie biegu przedawnienia. W praktyce ze strony urzędu skarbowego są to zachowania czysto instrumentalne. Wszczynają one postępowanie karnoskarbowe bez podstaw, wyłącznie po to, by przerwać bieg przedawnienia.

(...) Ogromnym, systemowym problemem polskiego prawa jest także stosowanie wobec przedsiębiorców tymczasowego aresztowania. Takie zachowania od dawna sygnalizują organizacje pozarządowe, europejskie i krajowe trybunały oraz kolejni rzecznicy. Dane nie są optymistyczne. Uwzględnia się aż 90 proc. wniosków prokuratury o zastosowanie tymczasowego aresztowania! Widać niezwykłą swobodę, z jaką sądy decydują się na pozbawienie człowieka wolności. Mam wrażenie, że sądy nie zdają sobie sprawy z tego, że nawet krótki pobyt w tymczasowym areszcie może zniszczyć danej osobie życie – reputację, rodzinę i majątek. Małe i średnie przedsiębiorstwa, których właściciel lub prezes został tymczasowo aresztowany, z dnia na dzień tracą możliwość finansowania działalności, często idą za tym blokady środków na firmowych rachunkach, spółka szybko traci wtedy klientów, pozycję rynkową, ludzie tracą pracę. Kto jest temu winny? Wadliwe przepisy, w tym niejasne przesłanki, które dopuszczają możliwość tymczasowego aresztowania.

## Legislacja

Tygodnik Przegląd,  
październik 2023 r.

Większość moich wystąpień dotyczy zastrzeżeń do przepisów prawa lub działań władzy uznanych przeze mnie za niezgodne z Konstytucją. Przykładowo chyba nigdy dotychczas nie doszło do stworzenia organu, który budziłby tak istotne zastrzeżenia co do jego zgodności z pryncypiami konstytucyjnymi jak komisja do badania wpływów rosyjskich. Powstał pozakonstytucyjny urząd, niebędący sądem, którego zadaniem jest egzekwowanie odpowiedzialności za działania, które nie musiały być niezgodne z prawem.

(...) Ogromny problem polskiego prawodawstwa to także niedostateczna kontrola nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi policji i służb specjalnych. Wielu ludzi, podsłuchiwanym czy obserwowanych, nigdy się nie dowiaduje, że byli obiektem zainteresowania służb. Prawo nie daje im takiej możliwości. Są też potwierdzone przypadki korzystania z programów szpiegowskich będących czymś więcej niż podsłuchem lub monitorowaniem wiadomości. (...) Stosowanie inwigilacji, podsłuchów i innych podobnych środków musi być obudowane gwarancjami proceduralnymi, by nie dochodziło do nadużyć. Dziś te gwarancje są niewystarczające.

(...) Proces ustawodawczy pozostawia nadal wiele do życzenia. Przepisy prawa, w tym ustawy dotyczące fundamentalnych wolności i praw człowieka, bywają uchwalane w niezwykle szybkim tempie, bez uwzględniania wątpliwości zgłaszanych przez instytucje publiczne, w tym RPO, przez organizacje pozarządowe czy grupy obywateli. Często istotne rozwiązania, które powinny być efektem przedłożeń rządowych, są wnoszone jako projekty poselskie, co pozwala ominąć wymóg konsultacji. Ustawy uchwalane w szybkim tempie, bez odpowiedniej refleksji, niejednokrotnie zawierają błędy, które trzeba poprawiać w nowelizacjach. (...) Akceptacja społeczna takich przepisów jest słaba. Wynika to z faktu, że zaufanie do prawa jest wprost proporcjonalne do stopnia udziału uczestników życia publicznego w procesie ustawodawczym.

(...) Dostrzegam wiele przypadków naruszeń wolności i praw, a każdy taki przypadek znajduje świadectwo w moich wystąpieniach. Spada też niestety zaufanie do instytucji publicznych – w kraju i za granicą – a zaufanie to jest konieczne do prawidłowej ochrony praw człowieka. Natomiast w państwach autorytarnych nie ma

niezależnych organów, a ja jestem piastunem takiego organu i nie mam podstaw, aby twierdzić, że niezależność Rzecznika Praw Obywatelskich jest zagrożona.

rp.pl,  
listopad 2023 r.

Warto zmienić praktykę uchwalania ustaw, ważnych z punktu widzenia ochrony praw człowieka, w błyskawicznym tempie, bez rzetelnej debaty, bez uwzględnienia opinii niezależnych instytucji i organizacji pozarządowych. Wówczas wzrośnie poziom akceptacji społecznej nowego prawa i zaufania obywateli do państwa.

niezalezna.pl,  
kwiecień 2025 r.

Potwierdzam, że Konstytucja stanowi, iż to ona jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Jednak mam inne zdanie niż Prezes TK. Niedługo będziemy obchodzili 20. rocznicę wyroku Trybunału Konstytucyjnego wskazującego na zgodność Traktatu o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej z Konstytucją. Sam fakt wydania tego wyroku potwierdza, że Konstytucja jest w Polsce najwyższym prawem. Natomiast nie podzielam stanowiska, że tutaj zachodzi sprzeczność, że wykonanie wyroków trybunałów europejskich, o jakich mówimy, jest zabronione przez Konstytucję. Jest wręcz przeciwnie. Zachodzi tu spójność, a Konstytucja nakazuje polskim władzom wykonanie orzeczeń wspólnot, do których Polska swoją suwerenną decyzją przystąpiła. Wykonanie wyroków trybunałów europejskich jest nie tylko przez Konstytucję dozwolone, ale też wymagane. Czasami niesłusznie stawia się ten problem w taki sposób, jakoby tutaj zachodził konflikt, że rzekomo wykonanie wyroków trybunałów europejskich prowadziłoby do naruszenia Konstytucji. Nie podzielam tego stanowiska.

## Urząd RPO

magazynterazpolska.pl,  
listopad 2023 r.

Zgodnie z art. 80 Konstytucji każdy ma prawo zwrócić się do RPO, jeśli uważa, że władza publiczna naruszyła jego wolności lub prawa. Rzecznik jest dla wielu osób ostatnią deską ratunku, gdy w sprawie nie pomoże sąd czy administracja. Dlatego staram się tak organizować pracę – moją i mojego biura – aby wyeliminować

zaległości i doprowadzić do tego, że każda skarga spotka się z reakcją Rzecznika w ciągu maksymalnie kilku tygodni. Nie może być tak, że obywatel czeka na odpowiedź rok czy nawet kilka lat, a takie sytuacje niestety się zdarzały. Wiele się udało w tym zakresie już zrobić, przede wszystkim dzięki postawie i zaangażowaniu osób, z którymi mam zaszczyt współpracować w moim biurze. A spraw jest bardzo dużo.

Gdybym miał wskazać, z czym najczęściej zwracają się do Rzecznika obywatele, to powiedziałbym, że z wnioskami o złożenie skarg na prawomocne orzeczenia sądowe w sprawach karnych, cywilnych, rodzinnych czy konsumenckich. Wynika to z faktu, że często obywatel nie może wnieść kasacji czy skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego, bo nie pozwalają mu na to przepisy. Możliwości RPO są w tym zakresie dużo szersze. Poza tym obywatel nie może samodzielnie złożyć tzw. skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego – mogą to uczynić w zasadzie tylko rzecznik i prokurator generalny.

W 2022 r. do Biura RPO wpłynęło ok. 80 tys. skarg, ich liczba rośnie z roku na rok. Społeczeństwo jest coraz bardziej świadome swoich praw. Najczęściej chodzi o sytuacje, gdy obywatele czują się pokrzywdzeni prawomocnymi wyrokami sądów i proszą rzecznika o złożenie skargi do Sądu Najwyższego. (...) Wiele skarg dotyczy zbyt pochopnego stosowania tymczasowego aresztowania, które nie podlega wystarczającej kontroli sądowej. Składane są również skargi dotyczące wolności zgromadzeń i interwencji policji, uznawanych za nieadekwatne do sytuacji lub bezpodstawne.

(...) Ważna jest siła autorytetu rzecznika – pracuję więc nad tym, by była jak największa. Szczególnie ważne jest, aby rzecznik był postrzegany jako organ niezależny, niewykłany w bieżącą politykę.

(...) Za swój priorytet uznaję ochronę praw tysięcy obywateli, którzy oczekują pomocy Rzecznika Praw Obywatelskich w indywidualnych, konkretnych sprawach. Dlatego coraz częściej przystępujemy do postępowań administracyjnych i sądowych, składamy coraz więcej kasacji i skarg nadzwyczajnych – i są one w znakomitej większości uwzględniane przez Sąd Najwyższy. Chodzi m.in. o kredyty frankowe, lichwiarskie pożyczki, sprawy spadkowe, sprawy karne, w których zapadły błędne wyroki.

Tygodnik Przegląd,  
październik 2023 r.

money.pl,  
październik 2024 r.

Tysiące obywateli piszą do Rzecznika z prośbą o skierowanie skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego. Wszyscy zdają sobie sprawę, że te skargi są rozpoznawane przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN.

Ja te skargi wnoszę w sytuacjach rażąco niesprawiedliwych wyroków i takich, które są oczywiście niezgodne z prawem. Na przykład mamy sprawę, w której człowiek wziął kilkanaście tysięcy złotych pożyczki z firmy pożyczkowej, po kilku latach miał do zwrotu milion i prawomocny nakaz zapłaty wydany przez sąd oraz wszczęte postępowanie egzekucyjne.

Otrzymałem też wniosek od ministra rolnictwa. To jest sprawa rolnika, wobec którego zasądzono około 100 tysięcy złotych zadośćuczynienia w związku z emisjami z gospodarstwa rolnego.

Inne przypadki to wyroki eksmisyjne, np. zaoczny wyrok eksmisyjny adresowany do osób starszych z niepełnosprawnością. Eksmisja na bruk, czyli bez prawa do lokalu socjalnego. Dziś nie ma innej ścieżki prawnej, żeby zaskarżyć takie wyroki, niż skarga nadzwyczajna.

Te skargi są w większości uwzględniane przez Sąd Najwyższy. Na szczęście żaden komornik po otrzymaniu wyroku Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN nie uznał, że ten wyrok nie istnieje. Wyroki są po prostu wykonywane.

magazynterazpolska.pl,  
listopad 2023 r.

Kolejną kwestią, którą traktuję priorytetowo, są prawa osób z niepełnosprawnościami. To moim zdaniem grupa ludzi najbardziej narażona na wykluczenie społeczne. Staram się uświadomić władzy, że wsparcie tych ludzi to nie tylko świadczenia finansowe. Są one oczywiście ważne i powinny być na odpowiednim poziomie, ale ważniejsze jest zapewnienie ludziom z niepełnosprawnościami poczucia podmiotowości, prawa do swobodnego decydowania o życiu na równi z innymi, na ile tylko jest to możliwe.

niezalezna.pl,  
kwiecień 2025 r.

Staram się w mojej działalności unikać aktywności, za które można by mnie posądzić o udział w bieżącej polityce i z tego powodu ściśle się trzymam kompetencji, jakie ma Rzecznik Prawa Obywatelskich. Bo Rzecznik nie jest politykiem ani komentatorem sporów



RPO Marcin Wiącek i zastępca RPO Wojciech Brzozowski na konferencji prasowej dot. raportu KMPT z wizytacji Zakładu Karnego w Barczewie



RPO Marcin Wiącek i zastępca RPO Valeri Vachev podczas Szczytu Ombudsmanów Grupy Wyszehradzkiej we Wrocławiu

politycznych, jest urzędnikiem państwowym, który ma wyznaczone w Konstytucji i ustawach kompetencje. Staram się w taki sposób pełnić ten urząd.

(...) Co więcej, Rzecznik Praw Obywatelskich zgodnie z Konstytucją jest organem niezależnym i niezawisłym, a więc jest to taki zestaw cech, których poza Rzecznikiem Konstytucja wyłącznie wymaga od sądów. Ja pełnię urząd w ten sposób, aby jego wizerunek był właśnie taki – jako organu niezależnego i niezawisłego, nieangażującego się w spór polityczny czy światopoglądowy.

rp.pl,  
wrzesień 2022 r.

Sprawuję ten urząd w sposób, jaki uważam za właściwy, wolny od jakiegokolwiek polityki, bo to nie jest zadanie rzecznika. Mogę powiedzieć, że mój urząd jest szanowany. Władza rozmawia ze mną, posługując się argumentami prawnymi, a nie politycznymi. (...) Każdego dnia podpisuję kilka wystąpień do różnych organów władzy. Z reguły otrzymuję wyczerpujące i merytoryczne odpowiedzi.

rp.pl,  
maj 2022 r.

Nie czuję się ani publicystą, ani politykiem. Wypowiadam się wyłącznie językiem prawa. Formułując np. środki zaskarżenia czy pisma procesowe, robię to w takich formach, jakie są – moim zdaniem, przy mojej wiedzy prawniczej – najbardziej odpowiednie. Być może nie spotyka się to ze zrozumieniem niektórych osób, które mają inną wizję tego, w jaki sposób należy przedstawiać sprzeciw w formach procesowych. Mam takie doświadczenie prawnicze, jakie mam, mam pewne przekonania prawne, których nigdy nie ukrywałem, i właśnie tym się kieruję w swojej działalności. Zdaję sobie sprawę, że w prawie wiele rzeczy budzi spory. Z szacunkiem przyjmuję argumenty w każdej dyskusji prawniczej, ale w mojej działalności kieruję się własnym przekonaniem.

Onet.pl,  
grudzień 2022 r.

W każdym państwie prawa powinny funkcjonować bezpieczniki, procedury mające na celu zabezpieczenie obywateli przed naruszeniem ich wolności i praw. Takie naruszenia zdarzają się w każdym kraju. I po to są organy niezależne, jak sądy, trybunały czy Rzecznik Praw Obywatelskich, które powinny temu zapobiegać.

Zostałem jakiś czas temu zapytany przez dziennikarza, na kogo głosowałem w ostatnich wyborach. Poprosiłem, żeby zgadł, ale dziennikarz nie miał pojęcia. Jeżeli po trzech latach pełnienia przeze mnie urzędu tego nie wiadomo, uważam to za komplement i niezłą ocenę mojej pracy.

gazetaprawna.pl,  
styczeń 2025 r.

Czy spotykam się z politykami? Tak, ale nigdy w sposób nieformalny. Są to spotkania u mnie, w Biurze RPO, lub w innych instytucjach publicznych. Dobrą praktyką jest to, że z ministrami wymieniamy opinie, informacje, raporty, sugestie. To bardzo wartościowe, choć może nie do końca spektakularne medialnie.

## Aborcja

W Polsce kobieta, która przyjmuje tabletkę aborcyjną, nie popełnia przestępstwa. Przestępstwo popełnia osoba pomagająca w aborcji albo wprowadzająca do obrotu tabletki aborcyjne. Kobieta, która przyjmie tabletkę, musi więc liczyć się z tym, że może być w posiadaniu wiedzy użytecznej dla organów ścigania.

Tygodnik Przegląd,  
październik 2023 r.

(...) Z reguły nie ma jednak potrzeby natychmiastowego działania w celu uzyskania dowodów – dokonywania przeszukań czy zatrzymywania laptopów lub telefonów. Dowody z tych źródeł można przecież pozyskać w drodze zwykłych procedur.

(...) Wejście policjanta do gabinetu lekarskiego może nastąpić wyłącznie za zgodą lekarza. To jest oczywisty standard nawet w przypadku osób zatrzymanych.

(...) Kilukrotnie zwracałem uwagę na sytuację powstałą po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2020 r. Są w tej chwili przypadki, w których brak możliwości przeprowadzenia aborcji oznacza zmuszanie kobiet do poświęceń przekraczających zwykłą miarę. Mam na myśli przypadki tzw. wady letalnej płodu, a więc gdy jest pewność, że dziecko urodzi się martwe lub umrze zaraz po porodzie. Decyzję o kontynuowaniu ciąży należy wówczas pozostawić kobiecie i lekarzom. Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego do Sejmu wniesiono kilka projektów ustaw idących w tym kierunku, jednak żaden nie stał się przedmiotem dyskusji.

deon.pl,  
kwiecień 2024 r.

Przepisy prawa powinny być ukształtowane w taki sposób, aby nie dochodziło do sytuacji, które można określić jako nieludzkie traktowanie kobiet. Czy obecne przepisy taką sytuacją wykluczają? Moim zdaniem, nie. Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego kobiety znajdujące się w sytuacji niezwykle kryzysowej, mam tutaj na myśli przede wszystkim ciężę obciążoną tzw. wadą letalną płodu, nie mają pewności, czy w takim przypadku przysługuje im prawo do przerwania ciąży. Brak jednoznacznej regulacji podstawy prawnej w takiej sytuacji prowadzi do stanu, jaki określa się mianem „nieludzkiego traktowania”. W związku z tym konieczna jest nowelizacja prawa.

(...) W świetle orzecznictwa nie istnieje taka kategoria jak „prawo do aborcji” rozumiane jako wolność czy prawo człowieka. Jest to pewne pojęcie obecne w debacie politycznej, ale nie ma bezpośredniego oparcia w Konstytucji czy międzynarodowych traktatach. Szczególnie chciałbym wskazać na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trybunał jasno stoi na stanowisku, że z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie wynika prawo do aborcji. Przepisy prawa mogą – i powinny – w pewnych okolicznościach dopuszczać przerwanie ciąży, ale nie jest to wynikiem istnienia prawa podmiotowego.

## Prawa osób zatrzymanych

money.pl,  
październik 2024 r.

Od lat istnieją problemy, gdy chodzi o standard zatrzymań. Na przykład wielogodzinne przesłuchania bez przerw czy stosowanie kajdanek, w tym zespolonych, w sytuacji gdy nie jest to konieczne. Niestety przepisy prawa to dopuszczają. Standardem powinno być rejestrowanie przesłuchań, ponieważ wiele wątpliwości czy wiele zarzutów udałoby się wyjaśnić z tego powodu, ale niestety u nas tego nie ma. To kwestie przedstawiane od lat przez obrońców praw człowieka czy kolejnych rzeczników praw obywatelskich.

gazetaprawna.pl,  
styczeń 2025 r.

(...) Polskie prawo nie określa standardów zapewnienia posiłku podczas czynności zatrzymania. Gwarancje pojawiają się dopiero po umieszczeniu w pomieszczeniu dla zatrzymanych, co często ma

miejsce po kilkunastu godzinach. O wypełnienie tej luki apelowali moi poprzednicy. Bezskutecznie. A tam, gdzie nie ma przepisów, pojawia się pole do arbitralności.

Odnosząc się do głośnej sprawy zatrzymań ws. Funduszu Sprawiedliwości, nie mam podstaw, by twierdzić, że te osoby były traktowane wyjątkowo. Tak po prostu często wyglądają zatrzymania w naszym kraju. Mamy wiele skarg od ludzi pozbawionych wolności, przebywających w pomieszczeniach dla zatrzymanych czy aresztach. Tego typu zarzuty powtarzają się od lat.

(...) W Biurze RPO pracują osoby z wieloletnim doświadczeniem i mogą powiedzieć, że to obraz systemowych problemów, powtarzających się w wielu przypadkach. (...) Analizowaliśmy tę sprawę i szczegółowe ustalenia trafiły do ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Pierwszy krok to zmiany prawa i doprecyzowanie procedur w pierwszych godzinach zatrzymania. Warto też wprowadzić obowiązek nagrywania zatrzymań, konwojowania i innych czynności. Gdyby ten obowiązek był, to wiele zarzutów można by zweryfikować. Byłyby dowody, również dla rzecznika, ponieważ my nie mamy kompetencji śledczych, by wyjaśnić wszystkie wątpliwości.

## Ujawnienie danych ofiar lub podejrzanych

Podkreślam, że niedopuszczalne jest podanie do wiadomości publicznej danych pozwalających na ujawnienie ofiary pedofila. (...) Pochopne ujawnienie danych osobowych może przynieść tragiczne skutki. W każdej takiej sprawie występuję do prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych i do prokuratury. Prezes UODO uważa jednak, że wykluczone jest podjęcie postępowania, gdy osoba, której dane zostały ujawnione, nie żyje. Nie podzielam tego stanowiska.

Tygodnik Przegląd,  
październik 2023 r.

## Prawo do czystego powietrza

Prawo do czystego środowiska – w tym do czystego powietrza – to prawo człowieka. W Polsce do niedawna było ono bagatelizowane i mówiło się o nim zbyt mało, mimo że o ochronie środowiska

magazynterazpolska.pl,  
listopad 2023 r.

Konstytucja RP wspomina w kilku przepisach. O prawie do czystego powietrza zaczęto w naszym kraju poważnie rozmawiać dopiero wtedy, gdy do świadomości społecznej przeniknął problem smogu i skutków, jakie może wywołać jego nadmiar dla zdrowia i życia człowieka. Polskie społeczeństwo uznało walkę ze smogiem za coś naprawdę istotnego, powstały organizacje takie jak Polski Alarm Smogowy, które podjęły skuteczną walkę o zmiany w tym obszarze. Organy władzy, szczególnie samorządy, zaczęły wspierać wymianę starych pieców węglowych czy promować poruszanie się po miastach komunikacją publiczną, aby zredukować emisję spalin. Kolejnym krokiem powinno być zwiększenie wrażliwości po stronie instytucji publicznych, w szczególności sądów. Niestety, prawo do czystego powietrza wciąż nie zasłużyło sobie na efektywną ochronę sądową. Klasycznym przykładem jest to, że obywatele nie mogą obecnie skutecznie zaskarżyć do sądu tzw. wojewódzkich programów ochrony powietrza, czyli najważniejszych aktów dotyczących jakości powietrza, jakim oddychamy. Rzecznik kilkakrotnie próbował zmienić ich podejście, ale niestety do tej pory bezskutecznie. Mam nadzieję, że uda mi się w pewnym momencie znaleźć argumenty, które doprowadzą do zmiany aktualnej linii orzeczniczej.

Ponadto w najbliższym czasie do moich priorytetów będzie należało doprowadzenie do kilku oczekiwanych od wielu lat zmian legislacyjnych, m.in. w obszarze związanym z ochroną lasów, które na jakość powietrza mają fundamentalny wpływ. Pamiętajmy też, że czyste powietrze to nie tylko powietrze wolne od smogu, ale też powietrze wolne od odorów, a w tej kwestii pozostajemy daleko w tyle i konieczne są zmiany prawne.

# Krótko i na temat

## Nic nie usprawiedliwia tortur

26 czerwca obchodzimy Międzynarodowy Dzień Pomocy Ofiarom Tortur. To ważna data również dla nas, w Polsce. Każdego roku w naszych sądach zapadają wyroki za znęcanie się fizyczne i psychiczne. Za groźby, przemoc, za bicie pięścią lub pałką, czy rażenie paralizatorem. Takie czyny wypełniają definicję tortur.

Narażone są na nie przede wszystkim osoby zatrzymane, aresztowane. Ślady cierpienia mogą pozostać z nimi i ich rodzinami na całe życie.

Jednym z najefektywniejszych środków walki z tą patologią jest działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. Polega ona na tym, że specjaliści z Biura RPO składają niezapowiedziane wizyty w miejscach zatrzymań. Ale jest nas mało, mamy ograniczone środki.

Potrzebne są pilne zmiany systemowe. Choćby wprowadzenie przestępstwa tortur do Kodeksu karnego, do czego Polska zobowiązała się ponad trzydzieści lat temu, ratyfikując Konwencję ONZ. Potrzebne są też skuteczne postępowania sądowe i zapewnienie rekompensat ofiarom.

Działajmy w tym kierunku. Tortury są barbarzyńskim pogwałceniem ludzkiej godności i praw człowieka. Nic ich nie usprawiedliwia.

[Przeciwdziałanie torturom](#),  
czerwiec 2022 r.



## Koniec życia to nadal życie! Zapewnienie opieki u jego kresu jest obowiązkiem państwa

Opieka paliatywna  
i hospicyjna,  
sierpień 2022 r.



Czy ktokolwiek z nas chciałby umierać w samotności, w cierpieniu? Czy chcielibyśmy, żeby tak odchodziła bliska nam osoba? Ze strachu rzadko myślimy i rozmawiamy o śmierci, o odchodzeniu.

Opieka paliatywna i hospicyjna w Polsce od lat boryka się z wieloma problemami. Jest źródłem nierównego traktowania pacjentów i ich rodzin. Zwłaszcza na terenach wiejskich, które stanowią aż 90 proc. powierzchni Polski, gdzie mieszka 40 proc. ludności naszego kraju. To właśnie tu rozgrywają się najbardziej przejmujące dramaty i pojawiają największe potrzeby.

Starzejące się społeczeństwo, zbyt wąski wykaz chorób kwalifikujących do opieki hospicyjnej, brak środków i personelu – to problemy, na które Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę od lat, które wymagają pilnych zmian systemowych.

Zaapelowałem o ich rozwiązanie do resortów zdrowia i rodziny, do NFZ. Przedstawiłem też postulaty z konferencji na ten temat, która odbyła się niedawno w moim biurze.

To niedopuszczalne, że godne, bezbolesne odchodzenie zależy od paragrafów, wykazów świadczeń, od miejsca zamieszkania. Szacunek do życia należy się każdemu. Wynika to wprost z konstytucyjnej zasady ochrony godności człowieka.

Koniec życia to nadal życie! Zapewnienie opieki u jego kresu jest obowiązkiem państwa. W imię prawa do godnego życia dla każdego człowieka i jego rodziny!

## Reguły Mandeli powinny być przestrzegane także w Polsce

Każdego roku, 18 lipca, obchodzimy Międzynarodowy Dzień Praw Więźniów. Przypominamy i podkreślamy, że każdy człowiek, w tym osoba pozbawiona wolności, zasługuje na godne traktowanie i ochronę jej praw.

18 lipca to data nieprzypadkowa – tego dnia urodził się Nelson Mandela, wybitny działacz na rzecz praw człowieka. Spędził w więzieniu łącznie 27 lat, walczył także o prawa więźniów. W uznaniu dla jego zasług Organizacja Narodów Zjednoczonych przyjęła tzw. Reguły Mandeli, opisujące standardy traktowania więźniów.

Przykład Nelsona Mandeli doskonale pokazuje, że także osoby pozbawione wolności mogą zrobić wiele dla innych ludzi, zwłaszcza tych, którzy znajdują się w trudnych sytuacjach życiowych.

Dowód swojego społecznego zaangażowania więźniowie dali już w okresie pandemii. Wspierali także i wspierają uchodźców z Ukrainy. A wszystko to jest możliwe dzięki temu, że w tych działaniach znajdują zrozumienie i wsparcie ze strony funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej. Bardzo dziękuję za tę współpracę.

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni funkcję Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. To niezależny organ monitorujący sposób traktowania osób w detencji, który między innymi przeprowadza niezapowiedziane wizytacje i poufne rozmowy z więźniami. Swoje wnioski i zalecenia przedstawia w dorocznych raportach. Podejmuje również dialog ze Służbą Więzienną i organami władzy publicznej, na temat zmian służących lepszemu ochronie praw więźniów.

Zapewniam, że każda sprawa, z którą osadzeni zwrócą się do mnie, będzie rzetelnie rozpatrzona. Prawa osób pozbawionych wolności są dla mnie bardzo ważne. Zrobię wszystko, aby Reguły Mandeli były przestrzegane także w Polsce.

[Ochrona praw osób pozbawionych wolności, lipiec 2022 r.](#)



## Twórzmy świat dostępny dla wszystkich

Zapewnienie dostępności i znoszenie barier,  
wrzesień 2022 r.



Osoby z niepełnosprawnościami mają prawo i powinny korzystać ze wszystkich wolności i praw człowieka na równi z innymi.

Rzecznik Praw Obywatelskich od lat działa na rzecz dostępności przestrzeni i usług. Jest to ważne dla osób o szczególnych potrzebach: głuchych, niewidomych, osób z niepełnosprawnością intelektualną, poruszających się na wózkach, w spektrum autyzmu czy po prostu osób starszych.

Zdarza się, że przez napotykaną w codziennym życiu bariery, obywatele są wykluczani z życia zawodowego czy społecznego. Zwyczajny krawężnik przy przejściu dla pieszych, schody, brak windy czy ścieżki prowadzącej mogą się okazać dla niektórych przeszkodami nie do pokonania.

W tym roku obchodzimy 10-lecie ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami. To właśnie ona zwraca uwagę na konieczność znoszenia barier, które mogą ograniczać osobom z niepełnosprawnościami pełny udział w życiu społecznym.

Artykuł 9. Konwencji nakłada na państwa, które ją ratyfikowały obowiązek zapewnienia dostępności informacji, komunikacji, środowiska fizycznego i dostępności cyfrowej. Tak, aby umożliwić osobom z niepełnosprawnościami niezależne życie i pełny udział we wszystkich jego sferach.

Bariery, które nas otaczają, to nie tylko przeszkody fizyczne. Mogą one też wynikać z określonych postaw, zachowań i zwyczajów, wyznawanych wartości czy po prostu braku świadomości.

Dlatego bądźmy bardziej świadomi. Każdy z nas jest w pewnym stopniu odpowiedzialny za budowanie świata dostępnego i pozbawionego barier, społeczeństwa równych szans i możliwości, w którym każdy człowiek może korzystać z przysługujących mu praw.

Twórzmy świat dostępny dla wszystkich! Dostępność to prawo człowieka!

## Język, który nie wyklucza

10 lat temu Polska ratyfikowała Konwencję ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami. Jej wdrażanie powinno oznaczać zmianę myślenia i mówienia o osobach z niepełnosprawnościami.

Konwencja zachęca, aby patrzeć na każdą osobę w całej jej różnorodności, a niepełnosprawność to tylko jeden wymiar. Warto podkreślać czyjeś zasoby, zamiast skupiać się na ograniczeniach. Sformułowania dotyczące „cierpienia”, „kalectwa”, „upośledzenia”, czy określenie osób „przewlekłe chorych psychicznie” nie spełnia założeń języka równościowego. Zamiast nich warto używać określeń: osoby „wymagające bardziej intensywnego wsparcia” czy osoby „w kryzysie psychicznym”.

Każdy też ma prawo zdecydować, jak chce, aby się do niego zwracać. A w przypadku wątpliwości, warto o to po prostu zapytać.

Wielokrotnie podkreślałem, że zadaniem państwa są działania w celu zwalczania stereotypów, uprzedzeń i szkodliwych praktyk wobec osób z niepełnosprawnościami, w tym tych związanych z płcią i wiekiem. Zwracałem też uwagę na konieczne zmiany w języku używanym w aktach prawnych, dokumentach programowych i strategicznych.

Język powinien wspierać aktywne uczestnictwo w życiu społecznym, przewyżczać negatywne stereotypy, a nie pogłębiać dyskryminację. O tym właśnie mówi art. 8 ust. 1 Konwencji.

Posługujmy się językiem, który w pełni szanuje godność i autonomię każdego człowieka! Językiem, który nie wyklucza!

Język włączający i godność osób z niepełnosprawnościami,  
23 września 2022 r.



## Tortury to najbardziej rażąco naruszenie praw człowieka

Wizytacje prewencyjne  
KMPT i zapobieganie  
torturom,  
grudzień 2022 r.



18 grudnia to bardzo ważny dzień w kalendarzu praw człowieka. Tego właśnie dnia, 20 lat temu Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Protokół Fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT). Jest on podstawą prawną dla tworzenia i funkcjonowania krajowych mechanizmów prewencji.

Dwadzieścia lat temu system wizyt prewencyjnych OPCAT stanowił wyjątkową innowację w ramach ONZ. Został okrzyknięty zwiastunem nowej generacji uprawnień w zakresie praw człowieka. Wykracza on poza prostą deklarację, że tortury są złe. Protokół uznaje, że wszystkie miejsca zatrzymań mogą stać się miejscami, w których dochodzi do tortur – czy to w wyniku nadużyć, czy też dlatego, że jednostki wykorzystują swoją przewagę nad bezbronnym więźniem w sposób niekontrolowany. A wyeliminowanie tego wymaga nadzoru, czujności i monitoringu. Funkcjonariusz więzienny nie będzie torturował więźnia, który ma się spotkać z gościem. Przesłuchujący nie ulegnie pokusie wymuszenia zeznań, jeśli jego działania będą monitorowane i odpowiednio nadzorowane.

OPCAT to zobowiązanie państw, które zgodziły się otworzyć drzwi swoich posterunków policji, więzień, szpitali psychiatrycznych, ośrodków dla cudzoziemców czy placówek dla nieletnich dla nadzoru niezależnego mechanizmu międzynarodowego – Podkomitetu ONZ ds. Zapobiegania Torturom oraz krajowych mechanizmów prewencji.

Działający w Biurze RPO Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur przeprowadza wizyty prewencyjne w każdym miejscu pozbawienia wolności i bez wcześniejszych zapowiedzi. System monitoringu prewencyjnego, który zawdzięczamy OPCAT, angażuje władze państwowe, krajowe mechanizmy prewencji i Podkomitet w trójstronny dialog. Ma on budować u obywateli brak akceptacji dla tortur i innych form złego traktowania obywateli przez funkcjonariuszy państwowych.

Tortury to najbardziej rażąco naruszenie praw człowieka. Rozwijają się dzięki tajemnicy i zaprzeczeniom. Dzięki brakowi nadzoru. Dlatego tak ważna jest prewencja.

## Państwo powinno uwzględniać dobro rodziny w prowadzonej polityce społecznej i gospodarczej

Darowizny otrzymane od najbliższych są zwolnione z podatku jeśli zostaną spełnione dwa warunki. Po pierwsze – obdarowany w odpowiednim terminie poinformuje o niej urząd skarbowy. Po drugie – jeżeli w okresie ostatnich 5 lat otrzymał on od tej samej osoby majątek o wartości przekraczającej 9637 złotych, musi mieć potwierdzenie przelewu na rachunek bankowy lub potwierdzenie przekazu pocztowego.

Ten drugi warunek sprawia obywatelom wiele trudności. Nie wiadomo bowiem jak traktować darowizny gotówkowe. Czy przekazanie pieniędzy możliwe jest wyłącznie przelewem? Czy można przekazać gotówkę, którą obdarowany wpłaci na swoje konto?

Sądy zwykle zajmują korzystne dla podatników stanowisko. Stwierdzają, że odmawianie prawa do zwolnienia przy darowiznie gotówkowej to przesadny formalizm. Zdarzają się też jednak i niekorzystne rozstrzygnięcia.

Zwolnienie z podatku od darowizny od najbliższych to coś więcej niż reguła podatkowa. Pełni ono również ważną funkcję społeczną. Pozwala bowiem wspierać członków rodziny w trudnych sytuacjach życiowych.

Dlatego zwróciłem się do Minister Finansów o doprecyzowanie przepisów. Zasady dotyczące możliwości uzyskania zwolnienia z podatku od darowizny od najbliższych nie powinny budzić wątpliwości. Obywatele chcą mieć pewność, że pomagając bliskim, nie wpędzą ich w pułapkę podatkową.

Państwo powinno chronić rodzinę oraz uwzględniać jej dobro w prowadzonej polityce społecznej i gospodarczej. Wynika to wprost z Konstytucji.

[Zasady zwolnień podatkowych przy darowiznach od najbliższych, wrzesień 2022 r.](#)



## Internet ma wspierać, a nie wykluczać

Wykluczenie cyfrowe,  
styczeń 2023 r.



Wykluczenie cyfrowe niestety wciąż dotyczy bardzo wielu obywateli naszego kraju. Coraz więcej naszych codziennych aktywności przenosi się do internetu. Osoby, które z różnych przyczyn i w różnym stopniu możemy uznać za cyfrowo wykluczone, stają się szczególnie narażone na społeczną marginalizację. Zwłaszcza, że istnieje związek między nierównościami społecznymi a nierównym dostępem do technologii cyfrowych.

Osoby wykluczone cyfrowo albo nie mają możliwości, aby regularnie korzystać z internetu, albo nie mają umiejętności, by robić to w sprawny sposób. To najczęściej: seniorzy, osoby z niższych grup dochodowych, osoby bezrobotne, osoby z niepełnosprawnościami, osoby mieszkające na obszarach wiejskich czy osoby w kryzysie bezdomności.

Institucje państwa rozszerzając działalność w internecie nie mogą zatem zapominać o obywatelach, dla których tradycyjna forma komunikacji z urzędem jest jedynym znanym i dostępnym środkiem działania. Takim przykładem ograniczenia funkcjonowania w społeczeństwie osób wykluczonych cyfrowo jest obowiązek rozliczania się z ZUS wyłącznie drogą elektroniczną. Kolejny przykład to niedostosowanie treści audiowizualnych na stronach internetowych instytucji publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Aby zapobiegać wykluczeniu cyfrowemu niezbędna jest edukacja, a tej od lat ciągle brakuje w polskim systemie.

Rzecznik Praw Obywatelskich oczywiście popiera cyfryzację i informatyzację. Umożliwiają one przecież łatwiejszy kontakt obywatela z urzędem, jednak nie można dopuszczać do sytuacji, w której ktokolwiek w takim procesie czuje się pominięty, wykluczony, a przez to dyskryminowany.

## Równa ochrona przed kryzysem energetycznym dla wszystkich

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich piszą osoby, które skarżą się na problemy związane z drastycznym wzrostem cen ogrzewania.

Pomimo uchwalanych programów pomocowych, mieszkańcy niektórych spółdzielni dostali rachunki wyższe nawet o 100 proc. w porównaniu z poprzednią zimą.

Problem dotyczy mieszkań w budynkach, które nie mają własnych kotłowni. Muszą przez to korzystać z tzw. ciepła systemowego od zewnętrznych dostawców. I płacą wyższe ceny za ogrzewanie, bo rządowe programy różnicują zakres pomocy.

Odbiorcy gazu w domach jednorodzinnych i w blokach z własnymi kotłami gazowymi mają zagwarantowaną szerszą ochronę. Płacą za gaz mniej niż producenci ciepła dla spółdzielni i odbiorców korzystających z ciepła systemowego. Przekłada się to na znaczące różnice w kosztach ogrzewania ponoszonych przez gospodarstwa domowe.

Co więcej – od stycznia tego roku koszty ogrzewania mieszkań wzrosły jeszcze bardziej, bo przestały obowiązywać obniżone stawki podatku VAT na gaz i ciepło systemowe.

W obliczu tak znacznych podwyżek cen energii i gazu nie powinno się różnicować gospodarstw domowych.

Zapelowałam do Minister Klimatu i Środowiska, aby mieszkańcom budynków wielorodzinnych korzystających z ciepła systemowego, zagwarantować taką samą ochronę, jaką mają gospodarstwa domowe korzystające z własnych kotłowni. Jest to konieczne, aby przeciwdziałać dyskryminacji i zapewnić wszystkim obywatelom równą ochronę przed kryzysem energetycznym.

[Skutki kryzysu energetycznego, luty 2023 r.](#)



## Równowaga między pracą a życiem prywatnym

Work-life balance,  
marzec 2023 r.



Równowaga pomiędzy życiem zawodowym a prywatnym jest jednym z warunków zachowania zdrowia, dobrego samopoczucia i satysfakcji z życia i pracy. Sprzyja też rozwojowi kreatywności. A jej brak może prowadzić do frustracji, problemów rodzinnych, wypalenia zawodowego, a nawet do poważnych chorób.

Godzenie życia zawodowego z prywatnym wiąże się też z przestrzeganiem zasady równości kobiet i mężczyzn pod względem szans na rynku pracy, czy równego traktowania.

Jest to ważny problem społeczny. Wielokrotnie apelowałem o jak najszybsze zrealizowanie unijnych dyrektyw dotyczących tzw. *work-life balance*.

Skupiają się one na osiągnięciu równości kobiet i mężczyzn w zakresie szans na rynku pracy. Umożliwiają pracownikom mającym dzieci godzenie życia zawodowego i rodzinnego. Zachęcają ojców do większego udziału w opiece nad dziećmi.

To bardzo ważne, bo w Polsce to niemal wyłącznie kobiety przerwywają pracę zawodową, aby opiekować się dziećmi. Mężczyźni korzystają z tego prawa bardzo rzadko.

Parlament kończy właśnie prace nad wdrożeniem unijnych dyrektyw do polskiego prawa. Część moich postulatów oraz tych zgłaszanych przez organizacje pozarządowe została uwzględniona. Ale nie wszystkie. Dlatego z uwagą przyglądam się, jaką ostatecznie treść przybiorą przepisy. Czy będą realizowały zasadę równości kobiet i mężczyzn.

W tym roku przypada 75. rocznica uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, w której zapisano, że „Wszystkie istoty ludzkie rodzą się wolne i równe pod względem godności i praw”.

Równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym zapewnia też kobietom i mężczyznom Konstytucja.

Dlatego tak ważna jest walka z dyskryminacją i przejawami nierównego traktowania. Aby umożliwić każdemu osiągnięcie rzeczywistej równości w życiu społecznym i gospodarczym. Zapewnić równowagę między pracą a życiem prywatnym.

## Słowo potrafi zabić człowieka

Hejt i mowa nienawiści to słowa i wypowiedzi, których celem jest znieważenie, obrażenie czy ośmieszenie drugiego człowieka.

Z hejtem najczęściej spotykamy się w internecie. Pozorna anonimowość sprzyja wyrażaniu opinii i osądów, które nie padłyby w realnym świecie. Prowadzi to do nadużywania wolności wypowiedzi. Sprawca hejtu ma złudne poczucie bezkarności, a jego krzywdzące i pełne nienawiści treści są chętnie podawane dalej.

Szczególnie podatni na taką formę przekazywania emocji i opinii są młodzi ludzie. I to oni często bywają ofiarami, sprawcami bądź świadkami hejtu. A powszechność takich atakujących treści obniża ich wrażliwość na problem.

Bywa, że hejt internetowy przenosi się do życia realnego. Agresja słowna zmienia się w agresję fizyczną. Może to doprowadzić do tragedii. Ofiary często sobie nie radzą, brakuje odpowiedniego i systemowego wsparcia. Młodzi ludzie, którzy targnęli się na własne życie, to często właśnie ofiary hejtu.

Kilkukrotnie interweniowałem w sprawie tego rosnącego problemu – mowy nienawiści i patostreamingu w internecie. Bo hejt godzi w najważniejszą z wartości – godność człowieka. Problem mowy nienawiści cały czas jednak nie został rozwiązany.

Potrzebne są zdecydowane i skuteczne działania, aby temu przeciwdziałać. Każdy młody człowiek powinien wiedzieć, że gdy stanie się ofiarą hejtu, może znaleźć pomoc. Że nie będzie zostawiony sam ze swoim problemami. Ale musi też mieć świadomość tego, jak nieprzewidywalne i niebezpieczne mogą być konsekwencje wypowiedzianych lub napisanych słów. Jak głęboko mogą one ranić. Że słowo potrafi zabić człowieka.

Hejt i mowa nienawiści,  
marzec 2023 r.



## Epilepsja nie przekreśla szansy na szczęśliwe i aktywne życie

Wsparcie osób z epilepsją i wzmacnianie głosu osób z niepełnosprawnościami,  
marzec 2023 r.



26 marca to Międzynarodowy Dzień Epilepsji, nazywany też Lawendowym Dniem. Ten kolor wielu osobom kojarzy się z samotnością i odosobnieniem. To uczucia, które często doskwierają epileptykom.

W Polsce żyje ich około 400 tysięcy. To 1 proc. ogółu społeczeństwa. Jednak wiedza na temat epilepsji jest ciągle niewystarczająca. Polacy nadal myślą ją z innymi trudnościami zdrowotnymi. Nie potrafią we właściwy sposób udzielić pomocy w trakcie napadu padaczki.

Jest to przyczyną wielu mitów wokół epilepsji, które z kolei przekładają się na często krzywdzące postawy – takie jak negatywne postrzeganie przez potencjalnych pracodawców, niezrozumienie u pedagogów czy brak przyjaciół.

Tymczasem epilepsja nie przekreśla szansy na realizację planów życiowych i osiągnięcie sukcesu. Wiele osób z epilepsją dobrze reaguje na leczenie i nie doznaje ograniczeń w życiu codziennym. Może prowadzić szczęśliwe i aktywne życie, spełniać się zawodowo oraz rozwijać swoje pasje.

Niektóre osoby z epilepsją mogą wymagać wsparcia w różnych obszarach życia. Nie może to jednak pozbawiać ich aktywnego uczestnictwa w każdym jego aspekcie. Wymaga tego Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, której wdrażanie monitoruje Rzecznik Praw Obywatelskich.

Dlatego moją rolą jest wzmocnienie głosu osób z niepełnosprawnościami po to, aby ich potrzeby były dostrzegane i uwzględniane w polityce publicznej.

Na przykład niezwykle istotnym jest, aby z przestrzeni publicznej eliminować te elementy świetlne, które mogą wpływać na funkcjonowanie osób z epilepsją. Wynika to z wniosków, które wpływają do mojego biura.

Dlatego należy podnosić świadomość i uwrażliwiać społeczeństwo na temat epilepsji. Zachęcać do przedstawiania wizerunku osób z niepełnosprawnościami w sposób zgodny z Konwencją. Zwalczać stereotypy i uprzedzenia. Tak, aby osoby z epilepsją mogły korzystać z pełni praw.

## Autyzm to nie choroba, a odmienna ścieżka rozwoju

2 kwietnia to Światowy Dzień Świadomości Autyzmu. Został ustanowiony przez Organizację Narodów Zjednoczonych, aby podkreślić potrzebę poprawy jakości życia osób w spektrum autyzmu, tak by mogły cieszyć się pełnią życia i by czuły się ważną częścią społeczeństwa.

Powinniśmy więcej wiedzieć o osobach w spektrum. Autyzm to nie choroba, ale odmienna ścieżka rozwoju. Autyzm jest różnorodny: to osoby podejmujące pracę, osoby kończące studia, to również osoby niewerbalne, wymagające stałego, codziennego wsparcia.

Osoby w spektrum autyzmu należą do grup najbardziej narażonych na dyskryminację, przemoc i wykluczenie. Nie znamy skali tej przemocy. Wiele jej przypadków nie jest zgłaszanych organom ścigania.

Samorzecznicy zwrócili mi uwagę na poziom przemocy w środowisku szkolnym, ośrodkach wsparcia czy mieszkaniach wspomaganych. Niezwykle istotna jest możliwość zgłoszenia tych trudności i zapewnienie wsparcia.

Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami wymaga od państw podjęcia wszelkich odpowiednich środków ustawodawczych, administracyjnych, społecznych, w dziedzinie edukacji i innych w celu ochrony osób z niepełnosprawnościami, zarówno w domu, jak i poza nim, przed wszelkimi formami wykorzystywania, przemocy i nadużyć.

Potrzebne są działania systemowe, jak również podnoszenie wiedzy i kompetencji osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo na każdym etapie – pedagogów, pracowników socjalnych, policjantów, prokuratorów i sędziów.

W moich działaniach potrzebuję wsparcia wszystkich osób wrażliwych. Jeśli widzicie przemoc – nie przechodźcie obok obojętnie: reagujcie, zgłaszajcie, stańcie po stronie słabszych. Miejmy oczy szeroko otwarte przez cały rok, nie tylko 2 kwietnia.

[Wsparcie osób w spektrum autyzmu i zapobieganie dyskryminacji, kwiecień 2023 r.](#)



## Każdy prawidłowo oddany głos powinien się liczyć

Głosowanie w lokalach  
wyborczych za granicą,  
kwiecień 2023 r.



Jesienią tego roku będziemy wybierać swoich przedstawicieli do parlamentu. Każdy dorosły Polak, który nie został pozbawiony praw wyborczych, praw publicznych lub nie jest ubezwłasnowolniony, ma prawo wziąć udział w wyborach. Także Polacy mieszkający za granicą lub przebywający w dniu wyborów na polskim statku.

Poprzez udział w wyborach my wszyscy – obywatele Polski – bezpośrednio sprawujemy władzę i mamy możliwość decydowania o sprawach publicznych. Mamy bezpośredni wpływ na to co się dzieje w naszym kraju. To istota prawa wyborczego w państwach demokratycznych.

Tymczasem Kodeks wyborczy przewiduje, że jeśli głosy w zagranicznych obwodach wyborczych nie zostaną policzone i przekazane do Warszawy w ciągu 24 godzin, to głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe.

Oznacza to, że ważny głos oddany przez osobę uprawnioną może nie zostać policzony i w konsekwencji osoba ta nie będzie mieć wpływu na wynik wyborów. I to nie z jej winy, ale przez to, że zawiódła administracja wyborcza.

Policzenie na czas głosów oddanych za granicą będzie bardzo trudne – zwłaszcza po ostatnich zmianach w ordynacji. Wprowadziły one bowiem nowe zasady prac komisji wyborczych, które istotnie wydłużają proces liczenia głosów.

W ostatnich wyborach do głosowania za granicą uprawnionych było ponad pół miliona osób. Bez zmian w przepisach część głosów przez nie oddanych przepadnie. Dlatego zwróciłem się w tej sprawie do obu izb parlamentu.

Ograniczenie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw obywatela nie może naruszać ich istoty. Tymczasem ograniczenie czasowe liczenia głosów w obwodach zagranicznych narusza istotę czynnego prawa wyborczego.

Każdy prawidłowo oddany w wyborach głos powinien się liczyć.

## NGO-sy odgrywają nieocenioną rolę w demokratycznym państwie

Przed kilkoma dniami miałem zaszczyt wyróżnić odznaką honorową „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” Stowarzyszenie „Żurawinka” z Poznania. To organizacja społeczna działająca na rzecz dzieci i dorosłych z mózgowym porażeniem dziecięcym.

Dziękując za to wyróżnienie, prezeska stowarzyszenia Anna Nowak podkreśliła, że marzy o tym, aby organizacje takie jak „Żurawinka” nie były w ogóle potrzebne. Żeby funkcjonował dobry system wsparcia państwa dla osób w trudnej sytuacji.

W pewnym sensie, tego samego moglibyśmy sobie życzyć we wszystkich obszarach życia, w których działają organizacje pozarządowe. Ale póki co NGO-sy są i będą bardzo potrzebne. Odgrywają bowiem nieocenioną rolę w społeczeństwie i w demokratycznym państwie. Przede wszystkim, jako przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, troszczą się o dobro wspólne. Dbają o to, aby władza działała w interesie publicznym.

Sprzyjają integracji społecznej, inspirują i inicjują zmiany legislacyjne, działają na rzecz praw mniejszości. Często wspierają osoby z niepełnosprawnościami i niosą pomoc humanitarną. Starają się docierać wszędzie tam, gdzie państwo nie sięga. Pełnią też ważną funkcję ekonomiczną, stale budując i poszerzając nasz kapitał społeczny.

Chciałbym podkreślić, że aktywność organizacji pozarządowych również dla mnie ma wielkie znaczenie. Skuteczne reagowanie Biura RPO w wielu sprawach jest możliwe właśnie dlatego, że wspierają nas przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego.

Potrafiają oni bowiem identyfikować problemy, które mogłyby umknąć naszej uwadze. Mają ogromne doświadczenie i świetnych ekspertów, dysponują praktyczną wiedzą i dostarczają konkretnych argumentów. Wszystko to jest szczególnie ważne w działalności Rzecznika.

Rok temu zapraszałem organizacje społeczne do współpracy. Dla wspólnego dobra, w interesie obywateli. Drzwi do mojego biura pozostają niezmiennie otwarte.

Jesteście nam potrzebni. Razem możemy lepiej pomagać ludziom. Razem możemy skuteczniej chronić prawa jednostki.

Działalność organizacji pozarządowych,  
maj 2023 r.



## Aby chronić przyrodę potrzebujemy więcej parków narodowych

Ochrona przyrody  
i potrzeba tworzenia  
parków narodowych,  
maj 2023 r.



24 maja to Europejski Dzień Parków Narodowych.

Parki Narodowe to obszary o szczególnych wartościach przyrodniczych i społecznych, na których terenie ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. W Polsce jest ich 23. A jak wynika z badania z 2019 roku 80 proc. Polaków uważa, że powinno ich być więcej.

To na władzach publicznych ciąży konstytucyjny obowiązek ochrony środowiska i wspieranie działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Tymczasem w Polsce od 22 lat nie powstał żaden nowy park narodowy.

Wiąże się to ze skomplikowaną procedurą tworzenia parków i ustalania ich granic. Dużym problemem są też kwestie rekompensat dla samorządów i właścicieli nieruchomości na tych obszarach. Są oni też pozostawieni bez wsparcia rozwojowego i realnego wpływu na funkcjonowanie parków.

Do Rzecznika wpływają skargi dotyczące utrudnień związanych z położeniem nieruchomości na terenie parku narodowego, czy krajobrazowego. W 2018 roku, po wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego, wydłużony został termin ubiegania się o rekompensatę za ograniczenia w gospodarowaniu nieruchomościami ze względu na ochronę środowiska.

W przepisach brakuje jednak odpowiedniego systemu instrumentów prawnych kompensujących ograniczenia, jakich doznają osoby mieszkające na terenie parków narodowych oraz gminy, na których terenie one funkcjonują.

Polskie parki narodowe zajmują łącznie nieco ponad 1 proc. powierzchni kraju. To bardzo mało. We Francji np. to 9,5 proc. powierzchni, na Słowacji 7,5 proc., a we Włoszech 5 proc. Ten wskaźnik jest u nas trzy razy mniejszy niż średnia europejska.

Różnorodność biologiczna Polski jest jedną z najbogatszych w Unii Europejskiej. A najbardziej skuteczną formą ochrony przyrody są właśnie parki narodowe. Warto chronić to cenne dziedzictwo przyrodnicze.

## Wybory to święto demokracji – powinny być dostępne dla wszystkich

W Polsce osób z niepełnosprawnościami, które mają prawne potwierdzenie niepełnosprawności, jest ponad 3 mln. W rzeczywistości może być ich nawet dwa razy więcej. Są pełnoprawnymi członkami społeczeństwa, zdolnymi do podejmowania decyzji. Nie chcą, by decydowano za nie, lecz aby wspierano je w podejmowaniu decyzji w sposób adekwatny do ich potrzeb.

Art. 29 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami gwarantuje, że mają one takie samo prawo do udziału w polityce i życiu publicznym jak pełnosprawni obywatele. Mają prawo głosować i kandydować w wyborach.

Zdecydowana większość Polaków woli głosować osobiście w lokalu wyborczym. Dotyczy to również osób z niepełnosprawnościami i starszych. I to państwo powinno zapewnić, żeby głosowanie, stosowane urządzenia i materiały były odpowiednie, dostępne i łatwe do zrozumienia i zastosowania.

Kluczowe dla udziału w głosowaniu osób z niepełnosprawnościami jest właściwe przygotowanie i wyposażenie lokali wyborczych. Powinny one posiadać m.in. podjazdy, szerokie drzwi, odpowiednio oświetlone miejsca głosowania. I to obowiązkiem członków komisji wyborczych jest upewnienie się, czy lokal spełnia te warunki, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości niezwłoczne zaawizowanie właściwych organów. Istotne jest też najbliższe jego otoczenie, bo przeszkody na zewnątrz mogą też utrudniać dotarcie do lokalu wyborczego.

W ramach działań związanych z ochroną praw wyborczych obywateli kieruję w tej sprawie liczne zalecenia i opinie. Niezbędne jest zwrócenie uwagi na potrzeby wszystkich wyborców, aby zagwarantować, że zbliżające się wybory będą dostępne dla wszystkich.

Co piąta badana osoba z niepełnosprawnością deklaruje, że zdarzało się jej zrezygnować z głosowania ze względu na niepełnosprawność lub ograniczoną sprawność, która utrudniała udział w wyborach. Ale niepełnosprawność nie może być przeszkodą! Jest nią niedostosowane miejsce do głosowania.

Wybory są świętem demokracji. Osoby z niepełnosprawnościami chcą i mają prawo w nich uczestniczyć na równi z innymi!

[Wybory Dostępne Dla Wszystkich – kampania na rzecz zapewnienia dostępności wyborów dla osób z niepełnosprawnościami, czerwiec 2023 r.](#)



## W sporcie nie ma miejsca na dyskryminację

Dyskryminacja  
w sporcie,  
czerwiec 2023 r.



Ze szczególną uwagą przyglądam się sytuacji osób, które ze względu na swoje cechy, są narażone na różne formy dyskryminacji.

Do Biura Rzecznika od lat docierają sygnały o różnych przejawach nierównego traktowania ze względu na płeć w sporcie. Dotyczą one na przykład zróżnicowanego dla chłopców i dziewcząt dostępu do miejskich przestrzeni sportowych.

Również w przestrzeni publicznej pojawiają się bardzo niepokojące informacje na temat występowania w środowisku sportowym: przemocy fizycznej, psychicznej i emocjonalnej, oraz o przypadkach molestowania seksualnego.

Należy stanowczo sprzeciwić się wszelkim przejawom naruszenia zasady równego traktowania. W tym takim, które bazują lub utrwalają stereotypowe pojmowanie ról społecznych kobiet i mężczyzn. Mogą one bowiem przyczyniać się do występowania nadużyć.

Konstytucja nakłada na władzę publiczną obowiązek niedyskryminacji kogokolwiek w życiu społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny i zapewnienia równych praw kobietom i mężczyznom.

Na straży przestrzegania tej zasady w sporcie powinny stać związki sportowe, przeciwdziałając niepożądanym zachowaniom i zjawiskom oraz eliminując ich skutki. Nadzór nad funkcjonowaniem związków sportowych sprawuje Ministerstwo Sportu i Turystyki. Jednak jest on prawnie ograniczony. Dlatego w trosce o zapewnienie lepszej ochrony przed dyskryminacją zaapelowałem do Ministra Sportu o zwiększenie skuteczności tego nadzoru i wprowadzenie zapowiadanych przez resort zmian w prawie. Miałyby one zwiększyć uprawnienia nadzorcze ministra w stosunku do polskich związków sportowych, ale z poszanowaniem ich autonomii.

Należy podejmować działania w celu urzeczywistnienia konstytucyjnego standardu równego traktowania kobiet i mężczyzn.

Tak, aby środowisko sportowe było wolne od naruszeń praw i wolności człowieka.

## Statuty szkół powinny szanować prawa uczniów

Statut szkoły to dokument, który reguluje wewnętrzne zasady funkcjonowania szkoły. Ważną jego częścią są rozdziały, w których określone są prawa i obowiązki uczniów. Zasady ich oceniania, czy karania.

Niestety w wielu przypadkach regulacje zawarte w statutach są sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Bywa, że statuty zawierają też przepisy niezrozumiałe, nieprecyzyjne lub trudne do wyegzekwowania. Powodem tego może być niewystarczająca znajomość przepisów prawa czy niska świadomość znaczenia tych aktów prawnych, zwłaszcza regulacji odnoszących się do ochrony praw uczniowskich.

Kwestie przestrzegania prawa w szkołach i ochrona praw uczniów są ważnymi elementami działalności Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Osoby, które zwracają się do mnie, skarżą się na naruszanie praw uczniów pełnoletnich – na przykład do samodzielnego usprawiedliwiania nieobecności. Zwracają też uwagę na nadmierne ingerowanie w życie prywatne młodzieży. Za ograniczenie wolności uczniowie uznają m.in. zbyt szczegółowe określanie zasad wyglądu, czy karanie za określone fryzury, makijaż, biżuterię lub tatuaże.

Wpływające wnioski dotyczą też nieprawidłowości związanych z ocenianiem i niewłaściwego wypełniania przez szkoły obowiązków, na przykład w zakresie udzielania pomocy psychologicznej i wsparcia w nauce.

W statutach zdarzają się też przepisy ograniczające prawo własności, takie jak całkowity zakaz przynoszenia do szkoły telefonów lub możliwość odbierania uczniom urządzeń elektronicznych.

Statuty szkół nie mogą nadmiernie i w sposób nieproporcjonalny ograniczać praw i wolności uczniów. Dlatego zaapelowałem do kuratorów oświaty, żeby z większym zaangażowaniem wspierali szkoły w zapewnieniu, aby ich statuty były zgodne z prawem. Żeby prawa uczniów były właściwie chronione.

Prawa uczniów  
w statutach szkół,  
czerwiec 2023 r.



## Praca i macierzyństwo nie powinny się wykluczać

Powrót matek małych  
dzieci do pracy,  
lipiec 2023 r.



Praca zawodowa daje matkom poczucie niezależności finansowej i możliwość rozwoju osobistego. Według badań aż 94 proc. kobiet planuje wrócić do pracy po urodzeniu dziecka.

W rzeczywistości wciąż wiele z nich z trudem łączy aktywność zawodową z macierzyństwem. To sygnał, że w systemie prawnym brakuje rozwiązań wspierających powrót kobiet na rynek pracy. Pracodawcy nadal niechętnie przedłużają matkom umowy po ich wygaśnięciu w trakcie urlopu rodzicielskiego. Z drugiej strony wiele kobiet obawia się braku właściwej opieki nad dzieckiem w czasie ich nieobecności.

System publicznej opieki nad dziećmi nie jest wystarczająco rozwinięty. Żłobki i przedszkola są mało dostępne. Placówki są często oddalone od siebie, domu i miejsca pracy, co powoduje dodatkowe trudności logistyczne. Wszystko to jest istotną barierą w łączeniu roli pracownika i rodzica.

Dziś wiemy już, że wspieranie pracujących rodziców opłaca się pracodawcom. Zadowolony rodzic, to dobry, wydajny i lojalny pracownik. Ale to głównie na ustawodawcy spoczywa odpowiedzialność za stworzenie takiego systemu, aby ci, którzy chcą wspierać rodziców na rynku pracy, mieli do tego skuteczne narzędzia.

Możliwość pracy zdalnej, elastyczne godziny pracy, dostępna i bezpieczna opieka nad małymi dziećmi, dofinansowanie opieki nad dzieckiem czy możliwość pracy w niepełnym wymiarze to rozwiązania, które kobiety postrzegają za niezwykle cenne.

Zapytałem Minister Pracy i Polityki Społecznej czy prowadzone są prace nad prawnymi ułatwieniami, które wspierałyby matki w podjęciu decyzji o powrocie na rynek pracy. Tak, aby mogły wykorzystywać swoje kompetencje i z poczuciem niezależności łączyć pracę zawodową z rodzicielstwem.

Państwo ma obowiązek tworzenia rozwiązań gwarantujących rodzicom możliwość wypełniania swoich ról społecznych, w tym zawodowych.

## Brak możliwości uchylania mandatów wymierzonych z naruszeniem prawa

W trosce o bezpieczeństwo na polskich drogach Policja korzysta z laserowych urządzeń mierzących prędkość pojazdów powszechnie nazywanych radarami. Aby ich pomiary były wiarygodne, powinny być regularnie badane i poddawane legalizacji. Stosowanie urządzeń bez wymaganych świadectw legalizacji jest wykroczeniem.

Tymczasem w jednej z komend powiatowych Policji przez półtora roku funkcjonariusze wykorzystywali do pomiarów prędkości urządzenia, których ważność legalizacji wygasła. W konsekwencji, na podstawie takich pomiarów, wystawili mandaty 75 kierowcom. Żadna z ukaranych osób nie odwołała się do sądu.

Kierowcy ci zostali zatem ukarani na podstawie wskazań urządzeń, które zgodnie z prawem nie mogły być używane.

Funkcjonariusze, posługując się miernikami bez ważnych świadectw legalizacji, naruszyli prawo i zostali za to ukarani grzywną lub wyciągnięto wobec nich konsekwencje służbowe. Ale okazuje się, że mimo to, wystawione mandaty wciąż są prawomocne.

Brakuje w przepisach rozwiązania, które pozwalałoby na ich uchylenie w takiej sytuacji. Jest to możliwe jedynie w określonych w ustawie przypadkach – na przykład, gdy grzywnę nałożono za czyn, który nie jest wykroczeniem, albo gdy nałożono ją na osobę niepełnoletnią.

Nie ma również możliwości zaskarżenia takiego prawomocnego mandatu kasacją. Nie można też wznowić postępowań o wykroczenia, bo nie było tu orzeczenia sądu.

Dlatego zwróciłem się do ministra spraw wewnętrznych, aby rozważył zmianę przepisów. Tak, aby gwarantowały obywatelom możliwość uchylenia mandatu w podobnych sytuacjach – gdy przy jego wymierzaniu funkcjonariusz dopuścił się naruszenia prawa.

[Uchylanie mandatów wymierzonych z naruszeniem prawa, sierpień 2023 r.](#)



## Trzeba poprawić finansowanie ratownictwa medycznego

Finansowanie ratownictwa medycznego,  
sierpień 2023 r.



Jednym z elementów systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego w naszym kraju jest nieco ponad półtora tysiąca zespołów ratowniczych. W zeszłym roku udzieliły one pomocy ponad 3 miliony razy.

Zdecydowana większość z nich to zespoły podstawowe – dwuosobowe – w składzie których nie ma lekarza. Są tylko pielęgniarki, pielęgniarze lub ratownicy. Niewielką część zespołów ratowniczych stanowią trzyosobowe zespoły specjalistyczne, w których znajduje się również lekarz.

Już od lat liczba tych podstawowych zespołów rośnie, a specjalistycznych maleje. Zwrócili na to uwagę zaniepokojeni ratownicy medyczni.

O liczebności zespołów decydują podmioty lecznicze, które mają umowy z NFZ. Ustalając ich skład powinny kierować się między innymi: doświadczeniem zawodowym ich członków, wyposażeniem karetek, obciążeniem wyjazdami i specyfiką obszaru działania.

Tymczasem okazuje się, że w praktyce to względy finansowe zazwyczaj mają wpływ na strukturę składów ratownictwa medycznego. Trzyosobowe zespoły są droższe w utrzymaniu i dlatego są przekształcane w dwuosobowe. Taka sytuacja wpływa niekorzystnie na jakość udzielanych świadczeń i może utrudniać prawidłowe wykonywanie czynności ratunkowych. Powszechna jest również wiedza, że system ratownictwa medycznego niezmiennie boryka się z problemem niedofinansowania.

Dlatego zaapelowałem do Ministra Zdrowia o zwiększenie środków na finansowanie systemu ratownictwa medycznego. Żeby każda osoba w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego miała zapewnioną niezbędną pomoc i właściwą opiekę medyczną.

## Prawo do wypoczynku jest prawem człowieka

Przepisy nie przewidują dla osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych – o dzieło lub umowy zlecenie – żadnych minimalnych norm odpoczynku.

W takiej sytuacji znajdują się między innymi osoby obsługujące plany zdjęciowe w branży filmowej. Ich praca trwa nawet 18 czy 20 godzin na dobę, a odpoczynek pomiędzy dniami pracy jest znacznie krótszy niż 8 godzin.

Minimalne normy odpoczynku dla pracowników określa Kodeks pracy, który jednak nie ma zastosowania do umów cywilnoprawnych. A takie to właśnie umowy są często zawierane zamiast umów o pracę, które gwarantują szerszą ochronę.

Tymczasem Konstytucja nie różnicuje osób wykonujących pracę. Chroni prawa wszystkich pracowników niezależnie od formy ich zatrudnienia. Gwarantuje im również prawo do wypoczynku, które ma na celu ochronę życia i zdrowia pracowników, a także ściśle wiąże się z prawem do ochrony życia prywatnego i rodzinnego.

Naruszeniem tego prawa – w przypadku zatrudnienia na podstawie umowy cywilnoprawnej – jest brak ochrony prawnej tych osób, dla których zatrudnienie cywilnoprawne jest jedynym źródłem utrzymania.

Dlatego zadaniem ustawodawcy jest określenie maksymalnych norm czasu pracy dotyczących wszystkich pracowników. Tak jak ma to miejsce w przypadku np. kierowców czy lekarzy.

Postulaty osób na zatrudnieniu cywilnoprawnym zasługują na wsparcie. Ich realizacja wymaga zmian systemowych, dlatego zapelowałem do właściwych ministerstw o odpowiednie działania legislacyjne. Tak aby osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych miały ustawowo zapewnione prawo do minimalnego czasu odpoczynku.

Prawo do wypoczynku jest prawem człowieka.

[Prawo do wypoczynku,](#)  
sierpień 2023 r.



## #PowiedzNiePrzemocy

Kampania Biura RPO  
przeciwko przemocy,  
listopad 2023 r.



Przemoc w każdej formie jest jednym z najpoważniejszych przejawów naruszeń podstawowych praw i wolności człowieka.

25 listopada przypada Międzynarodowy Dzień Przeciwko Przemocy Wobec Kobiet. To także początek kampanii Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przeciwko przemocy. Zakończy się ona symbolicznie – 1 marca 2024 r., w Światowy Dzień „Zero dla Dyskryminacji”.

Przemoc może przybierać wiele form. To naruszająca godność – przemoc psychiczna czy też godząca w nietykalność – przemoc fizyczna. To też przemoc ekonomiczna, naruszenie obowiązku wsparcia ze strony bliskich, cyberprzemoc, stalking czy przemoc seksualna.

Przemoc jest naruszeniem: prawa do życia, wolności od nie-ludzkiego i poniżającego traktowania, prawa do wolności i bezpieczeństwa, prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Może też stanowić skrajną formę dyskryminacji.

Dlatego ochrona praw osób doświadczających jakiegokolwiek przemocy jest dla mnie kwestią priorytetową. Bez względu na formę, motywację czy przyczynę.

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

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich zrobię wszystko aby państwo skutecznie przeciwdziało przemocy i skutecznie chroniło prawa i wolności osób jej doświadczających.

Przemoc może dotknąć Ciebie, Twoje rodzeństwo, znajomych z pracy czy sąsiadów. Dlatego nie bądź obojętny i powiedz „nie” przemocy.

## System świadczeń społecznych powinien być realnym wsparciem

Do mojego biura wpływają skargi, w których obywatele zwracają uwagę na niewystarczającą wysokość świadczeń społecznych. Dostęp do nich ograniczają również zbyt niskie kryteria dochodowe.

System świadczeń dla rodzin z dziećmi, osób z niepełnosprawnościami czy znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej powinien być realnym wsparciem. Powinien pomagać osobom potrzebującym i zagrożonym ubóstwem w radzeniu sobie z trudnościami. Tymczasem w obecnych realiach, przy znacznym wzroście kosztów utrzymania i spadku wartości pieniądza, wysokość świadczeń jest niewystarczająca.

Dla przykładu – zasiłek pielęgnacyjny kierowany do osób z niepełnosprawnościami pozostaje na niezmiennym poziomie od 2019 roku. I jak wynika z ostatnich propozycji rządu, zmiana jego wysokości nie jest planowana przez kolejne trzy lata.

Ponadto na zbyt niskim poziomie ustalone są kryteria dochodowe, co powoduje, że już dzisiaj wiele osób potrzebujących pozostaje poza systemem wsparcia. Progi dochodowe, od których zależy możliwość uzyskania świadczeń rodzinnych i ich wysokość, nie uległy zmianie od 2018 roku. Co więcej, niektóre z nich, jak choćby dodatek do zasiłku rodzinnego dla rodzica opiekującego się dzieckiem, są takie same od dwudziestu lat.

Podobnie wygląda sytuacja ze świadczeniem z funduszu alimentacyjnego. Choć kryterium dochodowe uprawniające do wypłaty pomocy jest waloryzowane, to sama kwota tej pomocy nie zmieniła się od 2008 roku. Problem dotyczy też świadczeń socjalnych. Okazuje się, że mimo propozycji podwyższenia kryteriów dochodowych, osoby żyjące poniżej granicy ubóstwa nadal ich nie spełniają.

Sposób i terminy ustalania zarówno kryteriów dochodowych, jak i wysokości świadczeń wymagają zmiany. Dlatego po raz kolejny zaapelowałem do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie działań, które zapewnią właściwą osłonę socjalną osób potrzebujących i zagrożonych ubóstwem.

Tak, aby przepisy gwarantowały efektywną pomoc, a państwo skutecznie wspierało obywateli w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb.

[Wysokość świadczeń społecznych,](#)  
styczeń 2024 r.



## Przepisy o tymczasowym aresztowaniu muszą być jasne i precyzyjne

Nadużywanie  
tymczasowego  
aresztowania,  
styczeń 2024 r.



W ostatnich latach znacząco wzrosła liczba osób w aresztach śledczych. Oskarżeni muszą czekać w areszcie na prawomocny wyrok średnio o połowę dłużej niż w innych państwach Unii Europejskiej. Nieprawidłowa jest też praktyka przedłużania tymczasowego aresztowania.

Już ponad 10 lat temu Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją przepisów w tym zakresie. Jednak wyrok nie został wykonany, a przepisy nie zostały zmienione. Polskie prawo nadal nie określa jednoznacznie, na jakiej podstawie można przedłużać tymczasowy areszt.

Uzasadnienia sądów bywają tak lakoniczne, że ani oskarżony, ani jego obrońca nie są w stanie się dowiedzieć, dlaczego sąd zdecydował się na ten środek. Sądy często zbyt pochopnie i bezrefleksyjnie orzekają o pozbawieniu człowieka wolności, uwzględniając statystycznie 90 proc. wniosków prokuratorów. Nie rozważają wolnościowych alternatyw. Istnieją przecież rozwiązania, które mogą ograniczyć społeczne i ekonomiczne koszty aresztu, a jednocześnie zapewniają prawidłowy przebieg postępowań karnych. Na przykład dozór elektroniczny.

Na konieczność zmiany przepisów dotyczących tymczasowego aresztowania zwrócił też uwagę Komitet ONZ Przeciwko Torturom.

Nawet krótkie pozbawienie wolności może wpłynąć na życie człowieka. Pozbawić go dobrego imienia, naruszyć więzi rodzinne czy też doprowadzić do bankructwa.

Tymczasowe aresztowanie to najbardziej dolegliwy środek zapobiegawczy stosowany przez sądy. Pozbawia on wolności osoby, które nie zostały skazane prawomocnym wyrokiem i w świetle prawa są niewinne. Powinien być stosowany w ostateczności i z ograniczeniem czasowym.

Dlatego zaapelowałem do Ministra Sprawiedliwości o wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Tak, aby przepisy, na podstawie których można pozbawić człowieka wolności były jasne, precyzyjne i nie budziły żadnych wątpliwości.

## Trzeba chronić obywateli przed szkodliwością nadmiernego oświetlenia

Sztuczne światło jest bez wątpienia zdobyczą cywilizacyjną i dobrem, bez którego współczesny świat nie może już się obejść.

Światło nie kojarzy się z zanieczyszczeniem środowiska. Okazuje się jednak, że może być jedną z jego form i realnie zagrażać przyrodzie oraz zdrowiu człowieka.

Wszechobecność światła sprawia, że w miastach coraz trudniej o widok rozgwieżdżonego nieba. Przede wszystkim jednak powoduje dyskomfort u ludzi i realne dolegliwości zdrowotne. Może prowadzić do zaburzeń naturalnego cyklu snu i bezsenności, powodować pogorszenie stanu zdrowia. Intensywne, migające oświetlenie jest szkodliwe dla wzroku i może nasilać dolegliwości występujące np. u chorych neurologicznie.

Paradoksalnie może też być zagrożeniem dla uczestników ruchu drogowego, bo przydrożne reklamy świetlne mogą oślepić i dezorientować kierowców.

Kwestia negatywnego wpływu nadmiaru światła na środowisko i zdrowie człowieka pojawiła się wraz z rozpowszechnieniem energooszczędnych jego źródeł. Bo problemem jest przede wszystkim światło emitowane przez niebieskie LED-y. Na jego szkodliwość wskazuje Główny Inspektor Sanitarny.

Istnieją proste, techniczne sposoby ograniczenia szkodliwości oświetlenia LED. Aby je zastosować i zagwarantować obywatelom konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia, potrzebna jest jednak zmiana prawa.

W przepisach brakuje określenia dopuszczalnego natężenia oświetlenia zewnętrznego. Dlatego zwróciłem się w tej sprawie do Ministra Rozwoju i Technologii. Należy ograniczyć zjawisko zanieczyszczenia świetlnego i uregulować oświetlanie przestrzeni publicznej w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Aby chronić obywateli przed potencjalną szkodliwością nadmiernego oświetlenia.

Zanieczyszczenie  
świetlne,  
luty 2024 r.



## Dostępna przestrzeń publiczna to szansa na godne i niezależne życie

Dostępność przestrzeni publicznej dla osób z niepełnosprawnościami,  
maj 2024 r.



5 maja obchodzimy Europejski Dzień Walki z Dyskryminacją Osób z Niepełnosprawnościami. W Polsce to również Dzień Godności Osoby z Niepełnosprawnością Intelektualną.

Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami podkreśla prawo tych osób do pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności. Do poszanowania ich przyrodzonej godności.

Godność to podstawowa zasada dotycząca praw człowieka. Zgodnie z nią wszyscy ludzie rodzą się równi pod względem godności i praw. Każde życie ma taką samą wartość. Godność jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

W obszarze ochrony praw osób z niepełnosprawnościami jest jeszcze wiele do zrobienia. Istniejące ograniczenia nie są wynikiem niepełnosprawności, lecz wyzwaniem do ciągłej zmiany otaczającej nas rzeczywistości. Podstawowym warunkiem samodzielnego i pełnego uczestnictwa w życiu społecznym na zasadach równych z innymi jest dostępność.

Zainicjowana 2 lata temu akcja „Przewijamy Polskę” zwróciła uwagę na potrzebę zapewnienia miejsc, gdzie można wykonać codzienny zabieg higieniczny dorosłej osoby z niepełnosprawnością, czyli tzw. komfortek. W Polsce – każdego dnia – wymaga tego co najmniej 150 tysięcy osób. I dzisiaj robi się to najczęściej w niehigienicznych i urągających godności warunkach: na podłogach toalet, ławkach w miejscach publicznych czy w samochodach. Prawo nakłada obowiązek tworzenia pokoi do karmienia i przewijania dzieci. Podobnych regulacji brakuje jednak w przypadku osób dorosłych.

W związku z tym zwróciłem się do Ministra Rozwoju i Technologii, aby w przepisach pojawił się obowiązek zapewnienia miejsc dostosowanych do wykonywania czynności higienicznych osobom dorosłym. Potrzebne są działania systemowe, żeby takich miejsc było jak najwięcej.

Aby zapewnić osobom z niepełnosprawnościami dostępność przestrzeni publicznej. Aby każdy mógł prowadzić godne, aktywne i niezależne życie.

## Linie lotnicze muszą pamiętać o prawach pasażerów

W mediach często pojawiają się informacje o problemach osób podróżujących samolotami. Zdarza się, że pasażerowie nie mogą odbyć lotu, ponieważ przewoźnik sprzedał więcej biletów na rejs, niż liczba miejsc w samolocie. To tzw. overbooking, który jest dla linii lotniczych sposobem na minimalizację strat związanych z ryzykiem wykonywania rejsów z pustymi miejscami.

Do sytuacji odmowy przyjęcia na pokład odnosi się wprost Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, które nakłada na przewoźników szereg wymogów.

Po pierwsze mają oni obowiązek szukać ochotników do rezygnacji z lotu w zamian za pewne korzyści. Powinni też zapewnić pełną rekompensatę dla pasażerów, którym odmówiono przyjęcia na pokład. Linie lotnicze powinny zaoferować pasażerom wariant zmiany planu podróży do miejsca docelowego na porównywalnych warunkach i na najwcześniejszy możliwy termin. Mają również obowiązek zadbać o pasażerów w trudnej sytuacji i rzetelnie oraz na czas przekazać bieżące informacje o planowanych zmianach.

W sytuacji, gdy odmówiono nam przyjęcia na pokład lub lot został odwołany, bardzo ważna staje się świadomość naszych praw. Przewoźnik ma obowiązek zapewnić każdemu pasażerowi pisemną informację na temat odszkodowania i pomocy. Informacja taka powinna też zawierać wskazanie procedury i odpowiedniego kanału komunikacji do dochodzenia roszczeń.

Kontrolą przestrzegania przepisów unijnego rozporządzenia zajmuje się Urząd Lotnictwa Cywilnego. Jednak ochrona praw pasażerów lotniczych to także element systemu ochrony praw konsumenta. Dlatego poprosiłem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o przyjrzenie się problemom osób podróżujących samolotami.

Po to, żeby przy rosnącym znaczeniu i masowym charakterze lotniczych przewozów pasażerskich nie zapominać o kwestiach związanych z ochroną praw pasażerów.

[Problem overbookingu,](#)  
sierpień 2024 r.



## Zgoda na pobyt w ośrodku opiekuńczym jest niezmiernie ważna

Zasady kierowania  
do ośrodków  
opiekuńczych,  
maj 2024 r.



Każdy, kto ma trudności w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych i nie ma możliwości korzystania ze wsparcia innych osób, może być przyjęty do domu pomocy społecznej. Nie może to jednak następować wbrew woli pensjonariusza i bez jego zgody na taki pobyt.

W niektórych przypadkach taką decyzję może podjąć przedstawiciel ustawowy osoby kierowanej do DPS czy prywatnego ośrodka opiekuńczego. Jednak w takich sytuacjach powinno być to każdorazowo potwierdzone orzeczeniem sądu opiekuńczego.

Od 1 stycznia 2018 roku obowiązują znowelizowane przepisy Ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, które zwiększyły uprawnienia osób kierowanych bez ich zgody do domów pomocy społecznej. Dzięki nim osoby te poddawane są okresowym badaniom stanu zdrowia psychicznego w zakresie uzasadniającym ich pobyt w tych miejscach. A badania przeprowadza się co najmniej raz na pół roku.

Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że umieszczenie osoby w domu pomocy społecznej wyłącznie na podstawie zgody opiekuna narusza art. 5 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, czyli prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego.

Dlatego zgoda na pobyt w domu pomocy społecznej czy innym ośrodku opiekuńczym jest niezmiernie ważna. Bo każdy człowiek, na każdym etapie życia, niezależnie od wieku, stanu zdrowia czy sprawności ma prawo do godnego życia, szacunku i szanowania jego woli. A prawa osób umieszczanych w domach pomocy społecznej i ośrodkach opiekuńczych powinny być należycie chronione.

## Oplaty za odbiór odpadów nie są sprawiedliwe. Potrzebna jest zmiana przepisów

Od blisko dekady źródłem skarg obywateli do Rzecznika Praw Obywatelskich jest wysokość opłat za gospodarowanie odpadami, a także ich niewspółmierność w stosunku do faktycznie wytwarzanych przez nich odpadów.

Stawki za odbiór odpadów ustalają samorządy. I zgodnie z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej mogą ustalać je na podstawie potencjału do ich wytwarzania, a nie na podstawie faktycznej ich produkcji.

Według obywateli powinna być jednak stosowana zasada – „zanieczyszczający płaci”. Nie może dochodzić do sytuacji, w której niektórzy płacą sumy nieproporcjonalne w stosunku do objętości odpadów, które wytwarzają. Za najbardziej sprawiedliwą uznawana jest metoda ustalania wysokości opłaty na podstawie liczby mieszkańców danej nieruchomości i jest ona najczęściej stosowana.

Pozostałe metody – oparte na uzależnieniu wysokości opłat od poziomu zużycia wody, powierzchni lokalu mieszkalnego, czy po prostu od gospodarstwa domowego – generują już więcej przypadków nieproporcjonalnego obciążenia. Jednak wciąż są stosowane i to głównie na nie skarżą się obywatele. Gdy wysokość opłaty naliczana jest od gospodarstwa domowego stratne mogą być osoby prowadzące jednoosobowe gospodarstwa domowe, gdyż płacą tyle samo co gospodarstwa wieloosobowe wytwarzające zdecydowanie więcej odpadów.

Gdy opłata zależy od ilości zużytej wody, stratni bywają z kolei mieszkańcy zabudowy wielorodzinnej, gdyż stawka ustalana jest na podstawie zużycia wody zbiorczo przez cały budynek a nie przez mieszkańców poszczególnych lokali. Tu też zawsze znajdują się osoby, które płacą więcej niż wynika ze zużycia przez nich wody.

Trafiające do RPO sygnały pokazują, że problem niewspółmierności opłat za odbiór odpadów jest wciąż aktualny i dotyczy wszystkich regionów kraju. Dlatego uważam, że dziesięciolecie funkcjonowania obecnego systemu gospodarowania odpadami w Polsce, jest dobrym momentem na dokonanie dogłębnej analizy i na zmianę przepisów, aby nikt nie czuł się gorzej traktowany.

[Wysokość opłat za odbiór odpadów, maj 2024 r.](#)



## Działalność myśliwych powinna uwzględniać prawa właścicieli nieruchomości

Prawa właścicieli  
gruntów w obwodach  
łowieckich,  
sierpień 2024 r.



Do Rzecznika Praw Obywatelskich piszą właściciele nieruchomości, które znajdują się w obrębie obwodów łowieckich. Skarżą się na problemy związane z działalnością myśliwych na swoich gruntach.

Działalność myśliwych ma znaczenie dla zapewnienia odpowiedniej gospodarki łowieckiej i zbalansowania ochrony środowiska. Powinna ona jednak uwzględniać prawa właścicieli nieruchomości, na których prowadzone są polowania.

Obwody łowieckie tworzone są przez samorządy wojewódzkie. Ale właściciele gruntów mają bardzo ograniczone możliwości udziału w tej procedurze. Mogą oni co prawda zgłaszać uwagi do projektu utworzenia obwodu, natomiast uwzględnienie tych uwag zależy od decyzji organów województwa. Co istotne, taka decyzja nie podlega kontroli sądowej. W praktyce więc uwagi właścicieli lub dzierżawców gruntów są uwzględniane niezwykle rzadko.

Włączenie gruntu do obwodu łowieckiego utrudnia właścicielowi korzystanie z niego w czasie polowań. Prowadzi też do obniżenia wartości nieruchomości. Z tego tytułu właścicielowi nie przysługuje rekompensata. Może jedynie dochodzić odszkodowania za szkody wyrządzone w uprawach przez niektóre zwierzęta oraz za te wyrządzone przy polowaniu.

Kolejnym problemem jest brak obowiązku informowania właścicieli o zamiarze organizacji polowania indywidualnego na ich gruntach. Z kolei, jak pokazuje praktyka, sprzeciw wobec polowania zbiorowego jest z reguły nieefektywnym środkiem odwoławczym.

Z tych przyczyn obecnie obowiązujące przepisy powodują, że prawa właścicieli nieruchomości w obrębie obwodów łowieckich są ograniczone w sposób nieodpowiednio wyważony.

Dlatego zaapelowałem do Minister Klimatu i Środowiska o zmianę przepisów Prawa łowieckiego. Aby zachować proporcję między działalnością myśliwych a prawami właścicieli gruntów w obwodach łowieckich.

Jeśli uznamy, że działalność myśliwych jest potrzebna i niesie korzyści dla ochrony środowiska, to przepisy regulujące tę działalność powinny zapewniać właścicielom nieruchomości odpowiednią ochronę ich praw, a także zdrowia, bezpieczeństwa i prywatności.

# Ważne przesłania

## Doświadczenia z okresu pandemii

Wykład inauguracyjny podczas uroczystej inauguracji roku akademickiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 24 września 2021 r.

W życiu każdego człowieka czasami pojawiają się okoliczności, które możemy nazwać zagrożeniem. Zagrożenia występują każdego dnia – obawiamy się o swoje bezpieczeństwo korzystając z internetu, logując się na konto bankowe, kupując coś przez aplikację mobilną, wracając samotnie z klubu lub restauracji czy zatrzymując się samochodem na sygnał ze strony Policji. Do tego typu zagrożeń jesteśmy i zawsze byliśmy przyzwyczajeni – uznajemy je jako część naszego codziennego życia. Zazwyczaj – niezależnie od wykształcenia – znamy wówczas swoje podstawowe prawa i wiemy, jak radzić sobie w tego typu sytuacjach. Dzisiejsze społeczeństwo jest bowiem dużo bardziej świadome granic swojej wolności niż jeszcze kilkadziesiąt lat temu. Wystarczy zajrzeć do internetu czy porozmawiać ze znajomym studentem prawa, żeby dowiedzieć się, jak złożyć reklamację, jak zareagować na zachowania policjanta, jak poskarżyć się na przestępcze zachowanie ze strony drugiej osoby.

Ostatnie lata przyniosły jednak niespotykane dotąd zagrożenia, które dotyczą całe narody, państwa czy nawet cały świat. Nikt nie spodziewał się, że w pierwszych dniach marca 2020 r. nasze życie ulegnie tak diametralnej, niespodziewanej i błyskawicznej zmianie. Z dnia na dzień zamknięto nas w domach, zakazano fizycznego uczestniczenia w zajęciach szkolnych i akademickich, imprezach towarzyskich, koncertach, meczach. Uniemożliwiono nam wyjazd na wakacje czy pobyt w hotelu. Całe nasze życie przeniosło się do internetu. Nakazano nam nosić maseczki, nie zbliżać się do innych ludzi na mniej niż 1,5 metra. Wprowadzono limity w sklepach, zamknięto kina, teatry. Nakazano nam odbywanie kwarantanny po powrocie z zagranicy czy nawet po przypadkowym kontakcie z osobą zakażoną koronawirusem.

Ludzie, którzy w tym czasie przebywali za granicą – np. na wczasach – nie mieli możliwości zgodnego z planem powrotu do kraju i niejednokrotnie utknęli w obcym państwie, nie mając środków na przedłużenie pobytu. W marcu 2020 r. życie nas wszystkich zmieniło się z zaskoczenia o 180 stopni. Do dzisiaj wszyscy to odczuwamy, mimo że ograniczenia są łagodzone i – miejmy nadzieję – pandemia koronawirusa już przemija. Symbolem tego optymizmu jest to, że się tu spotykamy i liczymy na to, że ten rok akademicki będzie już „normalny”, a nie zdalny.

**Dzisiejsze społeczeństwo jest dużo bardziej świadome granic swojej wolności niż jeszcze kilkadziesiąt lat temu.**

O ile na początku pandemii wszyscy wewnętrznie czuliśmy strach, że trzeba zostać w domach, uważać na siebie, założyć maseczkę, zdezynfekować dłonie, poczekać dłużej w kolejce do sklepu, uczyć się czy pracować zdalnie, wyeliminować spotkania towarzyskie w restauracjach czy klubach – o tyle z biegiem czasu coraz więcej ludzi zaczęło mieć w tym zakresie wątpliwości. Skąd się wzięły te wątpliwości? Powstało pytanie, czy władza nie posuwa się zbyt daleko. Czy rzeczywiście konieczne było zamknięcie, objęcie lockdownem, tylu miejsc, usług, z których dotychczas korzystaliśmy bez żadnych ograniczeń. Każdy z nas myślał – OK, jest pandemia, ale czy naprawdę trzeba zamykać na cztery spusty hotele, restauracje i kluby? Czy naprawdę na wolnym powietrzu musimy męczyć się w maseczkach? Czy naprawdę musimy oglądać naszych nauczycieli i przyjaciół ze szkół czy studiów na ekranie komputera? Czy jako grupa ludzi nie możemy urządzić manifestacji czy zgromadzenia – zwłaszcza, że w samym środku pandemii miały miejsce zdarzenia niesamowicie aktywizujące emocje części społeczeństwa, takie jak wybory prezydenckie czy wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie aborcji. Wielu przedsiębiorców np. hotelarzy, restauratorów, właścicieli klubów fitness, siłowni poniosło ogromne straty, często powodujące bankructwo i osobiste tragedie.

Za naruszenie zakazów lockdownowych, np. niezachowania dystansu społecznego, wymierzano kary. Były to kilkusetzłotowe mandaty wystawiane przez Policję, ale były też wielotysięczne, dochodzące do 30 tys. zł, kary administracyjne nakładane przez inspekcję sanitarną. Sama ta procedura była bardzo dyskusyjna. Kara zależała w zasadzie od tego, czy ktoś miał szczęście i trafił na policjanta, czy też pecha – i trafił na inspekcję sanitarną. Dodajmy, że mandatu od policjanta można nie przyjąć – i sprawę przejmuje sąd – natomiast kara administracyjna jest natychmiast wykonalna i podlega niezwłocznej egzekucji. Niewiele to ma wspólnego z zasadą równości.

Jak Państwo zapewne wiedzą, dzisiaj kary te są konsekwentnie uchylane przez sądy, a pieniądze zwracane. Powstaje pytanie – dlaczego? A to dlatego, że nie uznano za stosowne, aby lockdown był przeprowadzony przez procedurę parlamentarną, uwzględniającą Sejm, Senat i Prezydenta – czyli organy pochodzące bezpośrednio z demokratycznych wyborów. Rząd zdecydował, że zakazy i ograniczenia będą wprowadzane rozporządzeniami, wy-

dawanymi w zaciszu gabinetów ministerialnych. Tymczasem jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawa jest tzw. zasada wyłączności ustawy. Wszelkie ograniczenia wolności i praw człowieka powinny mieć formę ustawy. Ustawy – dlatego że to ustawa dochodzi do skutku w wieloetapowej, demokratycznej procedurze, poprzedzonej konsultacjami społecznymi, debatą przedstawicieli narodu, zwieńczoną podpisem głowy państwa. Tego typu rygor można złagodzić, ale tylko w warunkach konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego – np. stanu klęski żywiołowej czy stanu wyjątkowego.

Natomiast polski rząd nie zdecydował się na wprowadzenie tego typu środków, przedstawiając na tzw. stanie epidemii, dla którego podstawą jest ustawa, a nie Konstytucja. Innym problemem – na inny wykład – jest to, czy rząd miał w tym zakresie swobodę i czy nie istniał obowiązek wprowadzenia co najmniej stanu klęski żywiołowej. Zdania prawników są w tym zakresie podzielone.

Kary za naruszenie lockdownu to tylko jeden z problemów. Wspominałem już, że gigantyczne straty ponieśli przedsiębiorcy – hotelarze, restauratorzy, właściciele klubów fitness. Rząd częściowo im te straty wyrównał, tzw. tarczami antykryzysowymi. Natomiast dzisiaj przedsiębiorcy domagają się odszkodowań pokrywających całość strat i utraconych korzyści.

Z punktu widzenia prawnego kwestia ta nie jest aż tak jednoznaczna, jak problem kar – ja na przykład mam istotne wątpliwości co do tego, czy istnieją podstawy do zasądzania odszkodowań – ale sprawy są w toku i zapewne w najbliższych miesiącach dowiemy się, co na to powiedzą sądy cywilne.

I wreszcie kolejny, chyba najbardziej kontrowersyjny, problem. Szczepienia na COVID. Nie ma obowiązku szczepień, ale pojawiają się pomysły na uprzywilejowanie osób zaszczepionych, co miałyby służyć stworzeniu systemu zachęt do tego, aby się szczepić. Wiele osób to popiera, licząc, że w ten sposób szybciej opuści nas pandemia. Niektórzy mówią jednak o tzw. dyskryminacji czy nawet segregacji sanitarnej. Jak sądzę, oceniając tę kwestię, należy sobie odpowiedzieć na następujące pytanie – czy ochrona zdrowia publicznego, ochrona przed skutkami pandemii może być przyczyną zróżnicowania sytuacji prawnej ludzi? Moim zdaniem Konstytucja dopuszcza takie zróżnicowanie. Ale zadaję sobie jednocześnie pytanie – kto jest groźniejszy z punktu widzenia transmisji wirusa? Ja, jako osoba zaszczepiona kilka miesięcy temu, czy ktoś niezaszczepiony, ale posiadający test sprzed 24 godzin albo ktoś, kto niedawno przeszedł koronawirusa i posiada naturalną odporność? To pytanie retoryczne. Dlatego też wydaje się, że rozsądnym kompromisem – o ile już decydujemy się na pewne zróżnicowanie – jest jednakowe traktowanie zaszczepionych, osób posiadających aktualny test oraz tzw. ozdrowieńców. Takie rozwiązania przyjęto w wielu krajach europejskich, m.in. w Niemczech, Austrii, Francji.

**Pandemia nie tylko zmieniła nasze życie, ale także ujawniła wiele problemów prawnych dotyczących efektywności ochrony praw człowieka.**

Na przykład, żeby zameldować się w hotelu trzeba przedstawić certyfikat zaszczepienia, ale można się z tego obowiązku zwolnić przedstawiając test lub wynik badań na przeciwciała. Tam to działa, powoduje wzrost liczby zaszczepionych i nie budzi większych kontrowersji społecznych, gdyż jednocześnie nie dyskryminuje osób niezaszczepionych.

Podsumowując – pandemia nie tylko zmieniła nasze życie, ale także ujawniła wiele problemów prawnych dotyczących efektywności ochrony praw człowieka. Teraz jesteśmy bogatsi o te doświadczenia. Należy żywić nadzieję, że zostaną one dobrze wykorzystane. Prawo i władze publiczne muszą być przygotowane na nieprzewidziane i nadzwyczajne sytuacje. A nie są. Aktualnie mamy kolejny tego dowód – mam na myśli prawo uchodźcze, zarówno nasze krajowe, jak też unijne i międzynarodowe. Wywodzi się ono z traktatów podpisanych w latach 50. XX w. Nie jest ono przystosowane do tego, z czym mamy do czynienia obecnie i niewykluczone, że będziemy mieli do czynienia również w przyszłości. Niezależnie jednak od tego, że prawo być może nie jest doskonałe, obowiązkiem państwa jest ochrona granic, ale równocześnie obowiązkiem nas wszystkich jest ochrona godności człowieka – każdego człowieka, niezależnie od tego, w jaki sposób znalazł się na polskiej granicy. Ale to już temat na inne spotkanie.

## Senat jest ważnym strażnikiem praw człowieka i obywatela

Wystąpienie na międzynarodowej konferencji naukowej  
„Ewolucja funkcji parlamentu – tradycja i współczesność”,  
23 listopada 2021 r.

100-lecie pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej, które miało miejsce 28 listopada 1922 r. to piękny jubileusz. Jeden z najważniejszych symboli rozwoju i ciągłości polskiej myśli państwowej, ustrojowej i prawnej. Co prawda, historia naszego Senatu ma charakter hybrydowy, używając modnego dzisiaj określenia, bo wcześniejsze wcielenia tej instytucji odnajdujemy już w XV wieku, ale myślę, że datę listopadową możemy traktować jako oficjalne ustanowienie względnie trwałej i nowoczesnej formy tej izby parlamentarnej. Izby, która wniosła niezwykle istotny wkład w odradzanie się suwerennego polskiego państwa i jakości stanowionego przez nie prawa. Na doniosłość dzisiejszej rocznicy wpływa również okoliczność, że to Senat w 1998 r. znaną uchwałą podkreślił ciągłość prawną między II a III Rzeczypospolitą.

Z mojego punktu widzenia istotne jest również, że Senat stał się jedną z najważniejszych instytucji stojących na straży naszego systemu ochrony praw człowieka i obywatela. Miejscem szczególnej dbałości o dochowanie polskich i międzynarodowych standardów w tej sferze.

Warto zauważyć tu pewne meandry czasowe. Kiedy rodziły się najważniejsze dokumenty i konwencje dotyczące praw człowieka – jak choćby ONZ-owska Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 roku, czy Europejska Konwencja Praw Człowieka z 1953 roku – instytucja Senatu w Polsce nie istniała, bo jak wiemy, po wojnie nie została przywrócona. Senat nie mógł więc jako organ państwowy reagować na liczne bieżące problemy obywateli czy uczestniczyć w tworzeniu fundamentalnych zasad dotyczących ich praw.

Ale gdy tylko nadarzyła się okazja, aby na nowo stworzyć szansę odbudowania roli Senatu w państwie w czerwcowych wyborach z 1989 roku, społeczeństwo dało jednoznaczny sygnał, że widzi w tej instytucji swojego ważnego obrońcę. Zdobycie 99 mandatów w 100-osobowej Izbie przez Komitet Obywatelski „Solidarność”, czyli tzw. stronę społeczną, nie pozostawiło też żadnej wątpliwości, że obywatele oczekują, aby ich prawa miały należne i trwałe miejsce w państwie oraz były chronione przez instytucje ustrojowe.

Jak zauważył w swoim czasie wybitny konstytucjonalista i socjolog prof. Wiktor Osiatyński: „Prawa człowieka to nie jest magiczny klucz, który otwiera wszystkie drzwi do sprawiedliwości i szczęścia. To tylko jedna z zasad, które powinny obowiązywać w demokratycznym państwie prawa. Same prawa nic nie znaczą. Konieczne jest, żeby tych praw używać. Muszą też istnieć instytucje, które na straży tych praw stoją”. I tak się właśnie stało. Dokonując przemian ustrojowych, główną funkcję drugiej izby parlamentu określono jako: ochronę praw jednostki przed niebezpieczeństwami wynikającymi z koncentracji władzy. Senat był i jest również w tym kontekście prawdziwym strażnikiem dobrego prawa. Oczywiście w sprawach szczegółowych postawa Senatu ewoluowała wraz z rozwojem i zmianami dokonującymi się w sferze ochrony praw człowieka, ale w zasadniczych elementach Senat zawsze był blisko ludzi i ich spraw, stanowił rodzaj bezpiecznika, mechanizmu korygującego.

Ustawa zasadnicza zobowiązuje instytucje konstytucyjne do współdziałania. Relacje między Senatem i Rzecznikiem Praw Obywatelskich to jeden z najbardziej budujących przykładów realizacji tej zasady w najnowszej historii. Jest w nich wszystko: wymiana informacji, konsultacje ważnych projektów, wzajemne wsparcie w trudnych sprawach, wspólne bądź wzajemnie inspirowane inicjatywy. A czasami także krytyka czy ostra wymiana zdań.

Co szczególnie jednak ważne, obustronny szacunek, życzliwość i otwartość w tych relacjach podkreślały wszystkie osoby sprawujące dotąd funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich. Dlatego z pełną odpowiedzialnością, w imieniu swoim i moich poprzedników, chciałbym za to współdziałanie serdecznie podziękować. Senat RP stanowi modelowy przykład parlamentaryzmu nowoczesnego, otwartego, potrafiącego korzystać z doświadczeń i opinii instytucji eksperckich, czerpiącego siłę z dialogu.

**Senat stał się jedną z najważniejszych instytucji stojących na straży naszego systemu ochrony praw człowieka i obywatela.**

Oczywiście nie mogę nie wspomnieć, że mam też w pewnym sensie osobiste relacje z Wysoką Izbą. Zaledwie kilka miesięcy temu miałem zaszczyt uzyskać w Senacie pełne poparcie w głosowaniu dotyczącym wyboru nowego Rzecznika Praw Obywatelskich. Brak głosów przeciwnych traktuję jako wyjątkowy wyraz zrozumienia i wsparcia dla roli Rzecznika w naszym kraju. Raz jeszcze za to dziękuję.

W tych trudnych, pełnych podziałów i konfliktów czasach traktuję to jako promyk nadziei na porozumienie, ale i wielkie zobowiązanie, aby nigdy nie przestawać być adwokatem dialogu jako podstawowej formy działalności publicznej.

I właśnie do potrzeby dialogu chciałem nawiązać. Otóż występując na tej mównicy 21 lipca br. stwierdziłem, że od początku mojej aktywności naukowej prezentowałem i nadal popieram pogląd o prymacie Konstytucji nad wszelkimi umowami międzynarodowymi. A jednocześnie wskazałem, że nawet najtwardsi wyznawcy takiego stanowiska nie są upoważnieni do poszukiwania pomiędzy polską Konstytucją a traktatami międzynarodowymi pozornych sprzeczności, których skutki usuwania mogą zagrozić stabilności systemu ochrony praw człowieka. Zaapelowałem też, aby poszczególne władze publiczne poszukiwały rozwiązań bieżących problemów prawnych i politycznych w duchu kompromisu oraz poczuciu odpowiedzialności za długofalowe efekty swoich działań.

**Problemy nierozwiązywane na czas gromadzą się, konflikty nabierają ostrości, a kryzysy nie służą utrwalaniu wartości demokratycznego państwa prawa.**

Wiem, że dzisiejsze spotkanie ma charakter specjalny, rocznicowy. Ale czyż historia nie jest matką przyszłości? Czy w momentach kryzysowych właśnie z historii nie powinniśmy czerpać sił i inspiracji to poszukiwania rozwiązań? Wykorzystajmy to, że ten piękny jubileusz Senatu pozwolił zgromadzić tak wybitne grono naukowców, historyków, parlamentarzystów z kraju i zagranicy. Ludzi, którzy doskonale wiedzą, że problemy nierozwiązywane na czas gromadzą się, konflikty nabierają ostrości, a kryzysy nie służą utrwalaniu wartości demokratycznego państwa prawa. Dlatego ponawiam mój apel o poszukiwanie kompromisu. Zarówno w relacjach wewnętrznych, jak i w tych, które dotyczą naszych stosunków z Unią Europejską. I czynię to z poczucia wielkiej troski o ochronę praw polskich obywateli. Mamy dzisiaj naprawdę szereg ważnych problemów – nie tylko prawnych, ale również zdrowotnych czy ekonomicznych – które, jeśli nie będą rozwiązywane, np. z powodów politycznych, przyniosą nowe zagrożenia dla realizacji tych praw. Na to nie powinno być naszej zgody. Dlatego spróbujmy wspólnie zastanowić się nad możliwymi scenariuszami wydarzeń i poszukiwaniu dróg wyjścia. Historia, w tym zwłaszcza historia Senatu, może być tu wielkim i pomocnym nauczycielem.



VII sesja Obywatelskiego Parlamentu Seniorów na temat „Krajobraz po pandemii. Program powrotu do dawnej aktywności”



Marcin Wiącek przedstawia Senatowi informację o działalności RPO za 2023 r.

## Jak zwiększyć wzajemne zaufanie podatników i organów skarbowych

Wystąpienie na Ogólnopolskiej Konferencji Podatkowej,  
8 grudnia 2021 r.

Państwa zaproszenie, za które serdecznie dziękuję, odbieram jako wyraz docenienia roli i działań Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz praw podatników. Rzecznik Praw Obywatelskich jest przecież również strażnikiem ich praw. W takiej też roli widzą Rzecznika adresaci kierowanych do niego licznych skarg. A skargi te, dotyczące w zasadzie każdego elementu systemu prawa podatkowego, zaczynając od podatków i opłat lokalnych, a kończąc na podatku VAT i akcyzie nie mogą dziwić, zważając choćby na stopień skomplikowania obowiązujących w naszym kraju procedur podatkowych i przepisów prawa materialnego, który dotknąć może naprawdę każdego obywatela naszego kraju.

Aby nie być gołosłownym, tytułem przykładu: dosłownie kilkanaście dni temu wpłynęła do mojego Biura sprawa seniorki, której sprzedawca odmówił sprzedaży oleju opałowego. Seniorki przerażonej perspektywą nadchodzącej zimy i domu bez ogrzewania. A źródło tego problemu tkwiło właśnie w prawie podatkowym, a może trafniej byłoby powiedzieć – w niedostatecznej wiedzy o nowych obowiązkach, które to prawo wprowadziło. Bo, przepraszam za to określenie, „zwykły” obywatel nie zdawał sobie sprawy z tego, że musi dokonać w organie skarbowym rejestracji użytkowanego kotła, bo w przeciwnym razie nikt nie zgodzi się mu sprzedać do niego paliwa. Tego typu sprawy są codziennością w pracy Rzecznika.

Perspektywa spraw podatników, które są rozpatrywane w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, pozwala mi na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, które jest postawione w tytule pierwszej części dzisiejszej konferencji: nie konflikt a współpraca.

Zasadniczą, jak mi się wydaje, barierą dla takiej współpracy między podatnikami a organami skarbowymi jest brak wzajemnego zaufania. Zbyt często zdarza się, że podatek odbiera postępowanie podatkowe jako zamach na swoją własność, a czynności kontrolne jako szykanę. Z drugiej strony, zbyt często organy zakładają, że mają do czynienia nie z osobą uczciwie realizującą swoje obowiązki, a z potencjalnym oszustem podatkowym. Trzeba to zmienić.

Gdybym miał podjąć próbę określenia przyczyn tej nieufności, to za jedno z jej źródeł musiałbym uznać nierównowagę w relacjach podatników i organów skarbowych. Jeden z podmiotów w tych relacjach dysponuje znaczącą przewagą, ma możliwość korzystania z licznych narzędzi, w które wyposażył go ustawodawca, które same w sobie mogą budzić respekt, a nierzadko także – nie ma co ukrywać – obawę podatników. Inną przyczyną jest niekiedy daleko idąca niejasność prawa podatkowego. Przykładowo, Rzecznik Praw Obywatelskich od dawna sygnalizuje w swoich wystąpieniach problemy dotyczące interpretacji

pojęć „budynek” czy „budowla” na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Jest to – moim zdaniem – podręcznikowy przykład nierzetelności legislacji podatkowej.

Dlatego uważam za niezwykle ważne wypracowanie dokumentu, który w sposób jednoznaczny określałby prawa podatników i odpowiadające im obowiązki organów skarbowych. Mój poprzednik na urzędzie RPO bardzo wspierał – ze wszelkich miar słuszną – ideę uchwalenia ustawy – Karta Praw Podatnika, która miała być takim właśnie dokumentem. Konsolidowałaby i systematyzowała najważniejsze prawa podatnika i – co istotne – czyniłaby to prostym i zrozumiałym językiem. Wprost wyrażałaby i definiowała m.in. prawo do dobrego ustawodawstwa podatkowego, prawo do zapłaty podatku w wysokości wynikającej z ustaw podatkowych, prawo do rzetelnego postępowania podatkowego. Ustanawiałaby też domniemanie rzetelności i dobrej wiary podatnika. Być może przyczyniłaby się w ten sposób do przełamania nieufności we wzajemnych relacjach pomiędzy podatnikami a organami skarbowymi.

Pewne fiasko tego projektu smuci, bo niewątpliwie uczynienie takiego aktu dokumentem prawnym czyniłoby go skuteczniejszym. Projekt, który znalazł się w Sejmie poprzedniej kadencji, miał także istotne znaczenie dla możliwości podejmowania skutecznych działań przez RPO. Planowano bowiem rozwiązać problem dostępu do akt postępowania podatkowych, z którym Rzecznik się boryka od lat.

To, że na dzisiejszej konferencji spotykają się ze sobą przedstawiciele podatników z przedstawicielami władzy publicznej, żeby dyskutować o potrzebie przyjęcia Karty Dobrych Praktyk Podatkowych, napawa optymizmem. Mimo tego, że Karta Praw Podatnika nie została uchwalona, uda się pozostawioną przez nią lukę uzupełnić. Jestem ciekaw efektów dzisiejszej debaty i wierzę, że przyczyni się ona do poprawy wzajemnego zaufania podatników i organów skarbowych, zwiększając szanse na to, by relacje pomiędzy nimi rzeczywiście miały, postulowany chyba przez wszystkich, charakter współpracy, a nie konfliktu.

**Rzecznik Praw Obywatelskich jest również strażnikiem praw podatników.**

## **Adwokaci w walce o sprawiedliwość i prawa jednostki**

Wystąpienie podczas ślubowania aplikantów adwokackich  
w Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie,  
17 grudnia 2021 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich i adwokaci. Jesteśmy podobni. Jesteśmy od tego, aby bronić praw człowieka, obywatela, jednostki. A gdy trzeba, także praw grup czy instytucji społecznych. Zawsze jednak mamy obowiązek służyć prawdzie i sprawiedliwości. Być lojalnymi wobec tych, którzy zwracają się do nas o pomoc. I zarazem być odpowiedzialnymi

ślugami prawa oraz zasad etycznych, bez względu na zmieniające się okoliczności zewnętrzne. Ten system wartości będzie Państwu przekazywany podczas aplikacji adwokackiej.

Naprawdę, widzę wiele podobieństw między rolą Rzecznika Praw Obywatelskich i rolą adwokata. Mówiąc w pewnym uproszczeniu, podczas gdy państwo broni – choćby przy pomocy prokuratorów – swoich praw i interesów zbiorowych, instytucjonalnych, my bronimy praw jednostki i społeczeństwa. I choć wiąże nas z państwem ta sama Konstytucja – która stoi na szczycie hierarchii obowiązujących w Polsce aktów prawnych – to jednak na co dzień, w praktyce, często posługujemy się zgoła innym punktem widzenia, patrzymy na sprawy z innej perspektywy niż czynią to przedstawiciele władzy.

Zmierzam do tego, że profesjonalni, niezawisli i etyczni adwokaci są absolutnie niezbędnym elementem, powiedziałbym wręcz: gwarantem, właściwego funkcjonowania demokracji, praworządności i przede wszystkim systemu sprawiedliwości. Nie jest przypadkiem, że wszyscy dotychczasowi Rzecznicy Praw Obywatelskich starali się zawsze wspierać misję i rolę tej profesji.

**Nie można do końca oddzielić serca i prawa. Jeśli bronimy godności człowieka, to sami nie możemy przestać być człowiekiem. Stać się paragrafem czy narzędziem.**

Między innymi w zakresie ochrony prawa do tajemnicy adwokackiej, czy choćby prawa do kontaktu z adwokatem osoby zatrzymanej. Adwokaci są bowiem naszymi naturalnymi sojusznikami w walce o sprawiedliwość i prawa jednostki. Także wtedy, kiedy stajemy po dwóch stronach sądowej barykady. Obecność adwokatów gwarantuje, że nikt nie zostanie pozbawiony należnej ochrony prawnej, a niezawisły sąd ma rozszerzone argumenty prawne i bardziej wszechstronny ogląd zanim podejmie decyzję w danej sprawie.

Jest jeszcze inny, niezwykle ważny, powód naszej współpracy i bliskości naszych misji. Otóż zarówno Rzecznikowi Praw Obywatelskich, jak i środowisku adwokackiemu zależy na tym, aby stałe podnosić poziom wiedzy i świadomości prawnej obywateli. Aby obywatel nie tylko znał swoje prawa i obowiązujące przepisy, ale także je rozumiał i potrafił z nich korzystać. Wiedział w jakiej sprawie może wystąpić i do kogo, jakie przysługują mu uprawnienia, gdzie może szukać pomocy, a także jak skorzystać z profesjonalnego wsparcia. I w tym zakresie, jako Rzecznik, jestem ogromnie wdzięczny całej Palestrze, ale także pojedynczym adwokatom, za niezwykle szeroką i uświadamiającą akcję edukacyjną, za działalność *pro bono*, czy za szlachetne inicjatywy służące obronie praw osób i grup szczególnie w danym momencie krzywdzonych przez działanie organów władzy publicznej, a także grup marginalizowanych czy dyskryminowanych z powodu np. biedy lub wieku.

Dochodzimy w ten sposób do następnego problemu, a właściwie dylematu, który nieodmiennie pojawia się w czasie realizacji naszych misji. Mojej, jako Rzecznika, ale także Waszej, jako przyszłych adwokatów. Otóż stajemy i będziemy stawali przed wyborem, który

symbolicznie określiłbym: ile prawa, ile serca. Chciałoby się powiedzieć: przecież jesteśmy strażnikami prawa. Ale życie często potrafi być bardziej skomplikowane niż najstaranniej skonstruowane przepisy.

Posłużę się przykładem. Jestem naukowcem zajmującym się od lat prawem, urzędnikiem państwowym, legalistą, uważam się za propaństwowca. Ale w pewnym momencie, realizując swoje ustawowe zadania, kilkakrotnie znalazłem się w rejonie granicy Polski i Białorusi, zetknąłem się z problemami migrantów, zobaczyłem bezpośrednio ogrom nieszczęścia i dramat tych ludzi. Proszę mi wierzyć, poruszyło mnie to do głębi, wstrząsnęło. Ci ludzie oczywiście mają swoje prawa, o które walczę i będę walczył. Lecz wtedy zrozumiałem, wręcz poczułem, że to za mało. O wiele za mało. Że oni potrzebują pomocy już, teraz, bo każda następna chwila może pogłębić ich dramat, przynieść nowe cierpienia. Spotkałem się ze wszystkimi, którzy mogą coś zrobić w tej sprawie: mieszkańcami i władzami lokalnymi, organizacjami humanitarnymi, władzami kościoła i Caritasu, dowódcami straży granicznej. Nawet w Biurze RPO w Warszawie zorganizowaliśmy zbiórkę środków pomocowych.

Chodzi mi o to, Drodzy Państwo, że nie można do końca oddzielić serca i prawa. Że jeśli bronimy godności człowieka – a to jest dla mnie, i myślę, że dla każdego prawnika wartość podstawowa, źródłowa – to sami nie możemy przestać być człowiekiem. Stać się paragrafem czy narzędziem. Nie wolno nam pozbywać się wrażliwości, czy rezygnować z tych wartości, które są nam bliskie jako ludziom i stanowią także o naszej godności. Bardzo bliska jest mi sentencja, której autorem jest XVIII-wieczny wybitny francuski prawnik Antoine-Gaspard Boucher d'Argis: Nie można być wzorowym adwokatem, jeśli nie jest się przyzwoitym człowiekiem. Pamiętajcie o tym. Do takiej postawy zobowiązuje też rota ślubowania, które za chwilę Państwo złożą.

Szanowni Państwo, dołączacie do kręgu ludzi, którzy – dzięki wsparciu członków samorządu adwokackiego – za kilka lat będą wykonywali jeden z najważniejszych zawodów zaufania publicznego. W okresie, powiedzmy to szczerze, w którym o zaufanie coraz trudniej, gdy ścierają się w sferze publicznej wielkie emocje, gdy narastają podziały społeczne i polityczne. Co gorsza, gdy mamy do czynienia z wyjątkowym natężeniem sporów prawnych, sporów o kompetencje instytucji powołanych do interpretacji prawa, a także sporów, żeby nie powiedzieć wojen, w samym środowisku prawniczym. To wszystko na Was spadnie, z tym wszystkim się zetkniecie będąc uczestnikami aplikacji, a następnie wykonując dumny zawód adwokata.

Dlatego nie mam dla Was prostych rad. Nie będę Wam prawił morałów czy podrzucał wskazówek starszego kolegi prawnika. Mam tylko jedną prośbę, wiecie już jaką: posta-

**Profesjonalni, niezawisli i etyczni adwokaci są niezbędnym elementem właściwego funkcjonowania demokracji, praworządności i przede wszystkim systemu sprawiedliwości.**

rajcie się nie zatracić tej busoli wewnętrznej, wywodzącej się z poczucia godności własnej i szacunku dla godności innych, która pozwoli Wam pozostać przyzwoitymi ludźmi.

Tylko tak możemy wspólnie zrobić coś naprawdę ważnego i pozytywnego, dla dobra obywateli i dobra kraju. Zapraszam też serdecznie do współpracy. Drzwi mojego urzędu są zawsze otwarte dla dobrych pomysłów i inicjatyw służących ludziom.

## **Aby żadna kobieta nie musiała z czegoś zrezygnować tylko dlatego, że jest kobietą**

Wystąpienie podczas I edycji Akademii Liderów  
stowarzyszenia Kobiety w Centrum,  
Sandomierz, 4 marca 2022 r.

Jestem zaszczycony, że mogę obserwować i uczestniczyć w działalności organizacji społecznych zajmujących się ochroną wolności i praw człowieka. Jako niezależnemu organowi stojącemu na straży zasady równości, szczególnie bliska mojemu sercu jest problematyka praw kobiet. Dlatego też gratuluję wszystkim Paniom zaangażowanym w działalność stowarzyszenia Kobiety w Centrum. Gratuluję Wam inicjatywy, woli zmieniania otaczającej nas rzeczywistości, nowatorskich pomysłów na działalność, a także dotychczasowej aktywności.

Nasze dzisiejsze spotkanie nabiera szczególnego znaczenia w obecnym momencie historycznym. Chyba nie przesadzę, gdy powiem, że gdy kilka miesięcy temu umawialiśmy się na to spotkanie – świat był inny. Dzisiaj każdego dnia tysiące ludzi – przede wszystkim kobiet i dzieci – szuka w naszym kraju pomocy i wsparcia. Polska stała się azylem dla ludzi uciekających przed wojną. Wiem, że Panie ze stowarzyszenia „Kobiety w Centrum” aktywnie włączyły się w pomoc uchodźcom. Dziękuję Wam za to. Macie wielkie serca. Udowodniacie, że centralną wartością przyświecającą Waszej działalności jest godność człowieka.

Przejdźmy jednak do kwestii, które są aktualne niezależnie od sytuacji międzynarodowej. Głównym hasłem stowarzyszenia jest „Aby żadna kobieta nie musiała z niczego zrezygnować tylko dlatego, że jest kobietą”. To piękne motto w zasadzie oddaje w całości treść art. 33 polskiej Konstytucji, który mówi: „Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.

Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń”.

Stowarzyszenie Kobiety w Centrum swoją jeszcze krótką – bo 8-miesięczną działalnością – istotnie przyczynia się do pełniejszej realizacji zacytowanego przeze mnie standardu

konstytucyjnego. Podczas swoich spotkań, warsztatów czy wykładów podejmujecie Panie problematykę mobbingu, molestowania, powrotu do pracy po urlopie macierzyńskim, luki płacowej czy obecności kobiet w życiu publicznym. Ponadto zachęacie kobiety do poddawania się badaniom profilaktycznym. To szlachetna działalność, a przy tym wolna od jakiegokolwiek uwikłania politycznego czy światopoglądowego, co również – moim zdaniem – jest jedną z najważniejszych zalet Waszej pracy. Przyznam, że tego typu wizja aktywności na rzecz ochrony wolności i praw człowieka – w tym praw kobiet – jest bliska mojej koncepcji pełnienia urzędu RPO. Dlatego też będzie dla mnie zaszczytem, jeśli będziemy mogli podjąć współpracę. Już dzisiaj serdecznie zapraszam do rozmów, debat, seminariów i wspólnych projektów, które mogą przyczynić się do wzmocnienia roli kobiet w życiu społecznym, gospodarczym czy politycznym.

A do zrobienia jest wiele. Proszę pozwolić, że powiem kilka słów na temat niektórych problemów dostrzeganych w działalności RPO – nie tylko w okresie gdy ja pełnię ten urząd, bo objąłem go zaledwie kilka tygodni po tym, jak Panie rozpoczęły działalność, ale również mam na myśli aktywność moich poprzedników.

Luka płacowa to problem w naszym kraju, choć nie aż taki, jak w innych państwach UE. Niezależnie od tego uważam, że w polskim systemie prawnym brakuje w tym zakresie odpowiednich gwarancji prawnych. Niedawno wystąpiłem w tej sprawie do Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania. Uważam, że konieczne jest wprowadzenie co najmniej prawa każdego pracownika do uzyskania informacji zawierającej uzasadnienie wynagrodzenia, a także informacji na temat przeciętnych zarobków osób płci przeciwnej wykonujących w danym zakładzie pracy analogiczne obowiązki. Byłby to pierwszy krok do rozwiązania problemu. Następnie należy przeprowadzić dyskusję na temat innych znanych w Europie rozwiązań, takich jak obowiązkowe audyty płac. Moje wystąpienie spotkało się ze zrozumieniem i otrzymałem deklarację, że tego typu kierunek jest obecny w pracach nad rządowym Programem Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2022–2030. Z uwagą obserwuję również toczące się prace nad dyrektywą unijną o równości płac, która została w ubiegłym roku przygotowana przez Komisję Europejską. Niebawem zapewne staniemy przed koniecznością implementacji zawartych w niej rozwiązań, więc pojawią się kolejne wątki w dyskusji na ten ważny temat.

Kolejna kwestia. W 2021 r. Biuro RPO wydało interesujący raport na temat udziału kobiet w działalności organów pochodzących z wyborów powszechnych – Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego. Przyznam, że wyniki nie są zbyt optymistyczne, gdyż obecnie w ławach poselskich zasiada ok. 30 proc. kobiet, a gdy chodzi o Senat odsetek ten wynosi 24 proc.

**Jedną z głównych barier na ścieżce kariery kobiet i źródłem trudności w osiągnięciu rzeczywistej równości jest podwójne obciążenie kobiet pracą zawodową i obowiązkami domowymi.**

W polskim prawie wyborczym mamy co prawda obowiązującą od 2011 r. tzw. kwotę płci na listach wyborczych – wynosi ona 35 proc. – ale, jak się okazało, w ostatnich wyborach na pierwszych miejscach na listach wyborczych kobiety stanowiły niecałe 20 proc. kandydatów. Myślę, że warto zastanowić się – i jest to jedna z rekomendacji wspomnianego przeze mnie raportu – nad wprowadzeniem tzw. mechanizmu suwakowego. Być może należałoby rozważyć zobowiązanie partii politycznych do przyjęcia wewnętrznych planów działania (kodeksów dobrych praktyk) na rzecz równości płci.

**Przemoc jest złem – nie ma barw politycznych, nie jest naznaczona żadnym światopoglądem – i należy ją zwalczać na wszelkie sposoby.**

Mówiąc o udziale kobiet w procesach decyzyjnych nie należy ograniczać się wyłącznie do ciał politycznych. W życiu gospodarczym jest niestety jeszcze gorzej. Kobiety stanowią jedynie 16 proc. członków rad nadzorczych, 13 proc. członków zarządów i zaledwie 6 proc. prezesów zarządów spółek notowanych na warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych. Taki „szklany sufit” oznacza niższe wynagrodzenia, które powodują w konsekwencji lukę emerytalną, która wynosi obecnie w naszym kraju aż 30 proc.

Jedną z głównych barier na ścieżce kariery kobiet i źródłem trudności w osiągnięciu rzeczywistej równości jest podwójne obciążenie kobiet pracą zawodową i obowiązkami domowymi. Problem ten stał się jeszcze bardziej jaskrawy w czasie pandemii COVID, co ma związek z zamykaniem szkół i nauczaniem zdalnym.

Statystyki pokazują ponadto, że do rzadkości należą przypadki, gdy ojcowie korzystają z przysługujących im urlopów rodzicielskich czy wychowawczych. Pewną nadzieją na rozwiązanie tego problemu może być dyrektywa unijna z 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów. Powinna ona być wdrożona do sierpnia tego roku.

W Sejmie złożony został projekt ustawy przewidujący 9-miesięczny i – co istotne – nieprzenoszalny okres urlopu rodzicielskiego dla każdego z rodziców. Miejmy nadzieję, że regulacja ta wejdzie niebawem w życie.

Gdy chodzi o kwestie urlopów, to z uwagą przyglądam się pracom nad – moim zdaniem bardzo dobrym – projektem ustawy o urlopie rodzinnym. Wiem, że autorkami tego projektu są członkinie stowarzyszenia Kobiety w Centrum. Gratuluję tego pomysłu, deklaram jego wsparcie.

Ostatnia kwestia – przemoc wobec kobiet. Niestety to straszne zjawisko uległo natężeniu w czasie pandemii. Dlatego też niezwykle ważne jest – co staram się prezentować w moich wystąpieniach do odpowiednich organów władzy – opracowanie kompleksowej strategii przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć. Uważam, że wokół tego problemu narosło wiele niepotrzebnych sporów o charakterze światopoglądowym. Jestem zdania, że pełna implementacja tzw. konwencji stambulskiej nie zagroziłaby realizacji wartości konstytucyj-



Spotkanie z Zespołem Praw Kobiet i Zespołem Praw Opiekunek/Opiekunów inicjatywy „Nasz Rzecznik”

nych, a obawy w tym zakresie są oparte na nieporozumieniach. Przemoc jest złem – nie ma barw politycznych ani nie jest naznaczona żadnym światopoglądem – i należy ją zwalczać na wszelkie sposoby, wszelkimi możliwymi instrumentami. Katalog takich instrumentów zawiera właśnie konwencja stambulska i warto bez niepotrzebnych emocji zastanowić się, jak te instrumenty wdrożyć do polskiego prawa.

Problemy, o których powiedziałem, to tylko najważniejsze kwestie, jakie powinny być rozwiązane, aby zasada równości kobiet i mężczyzn była w naszym kraju realizowana na poziomie godnym nowoczesnego europejskiego państwa. Do tego potrzebne jest nie tylko prawo, ale również edukacja, aktywizacja kobiet, seminaria, warsztaty, a także zaangażowana działalność organizacji społecznych – organizacji takich jak Kobiety w Centrum. Dlatego też gratuluję Paniom inicjatywy zorganizowania przedsięwzięcia, jakim jest Akademia Liderok. Jeszcze raz deklaruję intencję współpracy, przyświecają nam bowiem wspólne cele. Życzę wszystkim tu obecnym owocnej pracy w najbliższych dniach. Robicie dobrą robotę, trzymam za Was kciuki, a drzwi mojego biura są dla Was zawsze otwarte.

## Kontrola konstytucyjności prawa międzynarodowego

Referat podczas konferencji „25 lat Konstytucji RP: w trosce o demokratyczne państwo prawa i jego miejsce w Europie”,  
2 kwietnia 2022 r.

Tematem niniejszego wystąpienia jest zagadnienie kontroli konstytucyjności prawa międzynarodowego. Na wstępie należy wyjaśnić, jak wiele nowego wniosła Konstytucja z 1997 r., gdy chodzi o pozycję prawa międzynarodowego w systemie źródeł prawa w RP. Na uwagę zasługują zwłaszcza 3 kwestie.

Po pierwsze, zgodnie z Konstytucją umowy międzynarodowe są elementem systemu źródeł prawa, przy czym umowy ratyfikowane zaliczono do kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przyznając im pierwszeństwo i nadrzędność wobec ustaw.

Po drugie, Konstytucja stworzyła podstawę do akcesji Polski do UE, a więc do obowiązywania w polskim systemie prawnym aktów prawa pierwotnego i pochodnego.

Po trzecie, zgodnie z Konstytucją prawo międzynarodowe może stanowić zarówno przedmiot kontroli konstytucyjności prawa, jak też punkt odniesienia – wzorzec – takiej kontroli. Mam na myśli nie tylko zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, ale również art. 91, który daje sądowi prawo do incydentalnej oceny zgodności przepisów ustaw i aktów podustawowych z bezpośrednio stosowanymi aktami prawa międzynarodowego.

Chciałbym skupić się na zagadnieniu stosowania prawa unijnego oraz międzynarodowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wynika to z faktu, że co najmniej od

ubiegłego roku kompetencje TK służą podważaniu zgodności z ustawą zasadniczą rozstrzygnięć wydawanych przez europejskie trybunały – Europejski Trybunał Praw Człowieka i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także zablokowaniu działalności podejmowanej przez sądy, zmierzającej do wykonywania rozstrzygnięć tych trybunałów. Dlatego też w dalszej części wystąpienia chciałbym przedstawić kilka refleksji co do wykorzystania prawa unijnego i międzynarodowego jako – z jednej strony – przedmiotu oraz – z drugiej strony – wzorca kontroli, a także zastanowić się nad tym, jakie skutki prawne mają znane wszystkim rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego kwestionujące orzecznictwo europejskich trybunałów. Warto również przyrzeć się argumentacji, jaką wykorzystuje TK w swoich rozstrzygnięciach.

Nie ulega kwestii, że od czasu wejścia w życie Konstytucji prawo międzynarodowe, w tym unijne, może być przedmiotem kontroli konstytucyjności. I to nie tylko w trybie tzw. kontroli prewencyjnej. Potwierdzają to liczne wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Mam na myśli w szczególności wyroki dotyczące traktatu akcesyjnego i traktatu z Lizbony, wydany w trybie skargi konstytucyjnej wyrok dotyczący unijnego rozporządzenia w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych i wyrok dotyczący umowy o ekstradycji między Polską a Stanami Zjednoczonymi.

Dotychczas orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o konstytucyjności umów międzynarodowych było absolutnym wyjątkiem. Do 2021 r. nie doszło do stwierdzenia niekonstytucyjności prawa unijnego czy umowy międzynarodowej. TK zawsze bowiem posługiwał się wykładnią Konstytucji przyjazną prawu międzynarodowemu, choć jednocześnie dostrzegał jej granice. Mam na myśli

wyrok z 2005 r. dotyczący Europejskiego Nakazu Aresztowania – co prawda wyrok ten odnosił się bezpośrednio do przepisów polskiej procedury karnej, jednak w rzeczywistości chodziło o rozwiązania przyjęte na poziomie unijnym. Była to jednak wyjątkowa sytuacja, wszak ówczesnie obowiązujący art. 55 Konstytucji – zakazujący ekstradycji obywateli polskich – był sformułowany jednoznacznie i w zasadzie nie dawał możliwości jego pro-unijnej interpretacji.

W przeszłości Trybunał Konstytucyjny nie wykluczał, że teoretycznie może dojść do konieczności stwierdzenia niekonstytucyjności prawa międzynarodowego czy unijnego, jednak taką ewentualność obwarowano wieloma zastrzeżeniami. Najważniejsze są dwa.

Po pierwsze, konieczne byłoby uprzednie skierowanie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w celu wyjaśnienia, czy rzeczywiście nie istnieje możliwość interpretacji spornego przepisu unijnego w sposób zgodny z polską Konstytucją.

Po drugie, konieczne byłoby odroczenie wejścia w życie orzeczenia o 12 miesięcy w celu umożliwienia odpowiednim organom państwa odpowiedniej reakcji na taki wyrok.

**Sąd powinien pamiętać, że jego naczelnym zadaniem jest wymierzenie sprawiedliwości, wydanie sprawiedliwego wyroku.**

Należy podkreślić, że dotychczas TK – podkreślając swoją rolę jako „sądu ostatniego słowa” w sprawach konstytucyjności zobowiązań międzynarodowych Polski – nigdy nie deklarował, że jego kognicją mogą być obejmowane orzeczenia trybunałów europejskich. Wręcz przeciwnie. Podkreślano m.in., że „Ratyfikując Traktat akcesyjny oraz Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska zaaprobowała podział funkcji w ramach systemu organów Wspólnot i Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie interpretacji prawa wspólnotowego i troski o jej jednolitość Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich”. Wydaje się, że zbliżone podejście należy odnieść do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co wynika z art. 32 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka („Trybunał jest właściwy do rozpoznania wszystkich spraw dotyczących interpretacji i stosowania (...) konwencji”).

Tymczasem, począwszy od 2021 r., Trybunał Konstytucyjny dokonuje w różnych postaciach, formalnie korzystając z kompetencji przysługujących temu organowi, *de facto* kontroli konstytucyjności orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Pierwszym orzeczeniem tego typu był wyrok o sygn. akt U 2/20, w którym skontrolowano uchwałę trzech Izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. Nie zakwestionowano co prawda jeszcze wprost orzeczenia TSUE, jednak uczyniono to pośrednio – stwierdzając niekonstytucyjność uchwały SN, której celem było wdrożenie wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. Celem wyroku TK było w istocie wykluczenie takiej interpretacji przepisów k.p.k. i k.p.c., która w intencji SN miała służyć wykonaniu wyroku TSUE.

Dzień po wyroku U 2/20, Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie rozstrzygające spór kompetencyjny między Sądem Najwyższym a Sejmem i Prezydentem.

W tym postanowieniu wskazano już wprost, że orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie podlegają bezpośredniemu stosowaniu na podstawie art. 91 Konstytucji, a także iż wyroki TSUE wykraczające poza kompetencje traktatowe nie mają mocy wiążącej. Zdaniem TK wprowadzenie do polskiego porządku prawnego – jak to ujęto – „też i sugestii TSUE” uznano za oczywiście sprzeczne z Konstytucją. Trybunał przyznał więc sobie prawo do oceny, czy wyrok TSUE mieści się w kompetencjach tego organu oraz do odmowy podporządkowania się temu wyrokowi i – co więcej – do zakazania sądom dokonywania wykładni mającej na celu wdrożenie orzeczenia TSUE.

Kolejnym krokiem w orzecznictwie TK było jednoznaczne stwierdzenie, że wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – chodziło o wyrok w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce* – został wydany bez podstawy prawnej i tym samym „nie istnieje”. Trybunał dokonał takiej oceny w uzasadnieniach kilku postanowień odmawiających wyłączenia sędziów TK na wniosek RPO oparty na tym właśnie wyroku ETPC. Warto w tym miejscu zauważyć, że rzekome „nieistnienie” wyroku ws. *Xero Flor* nie przeszkodziło Trybunałowi, aby kilka miesięcy później stwierdzić – w wyroku o sygn. K 6/21 – że ten jakoby „nieistniejący” wyrok

jednak wywołał skutek prawny w postaci nadania nowej treści art. 6 EKPC, która to treść została uznana za niekonstytucyjną. Od strony naukowej i logicznej trudno zrozumieć tego typu podejście.

Po omówionych przeze mnie orzeczeniach – „pośrednio” kwestionujących w uzasadnieniu prawidłowość czy skutki prawne wyroków ETPC lub TSUE – Trybunał wydał kilka orzeczeń o stwierdzeniu niekonstytucyjności niektórych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 EKPC. Wykorzystano formułę wyroku zakresowego. Celem tych orzeczeń było albo zakwestionowanie wykładni przyjętej w konkretnym orzeczeniu ETPC lub TSUE, albo zakazanie sądom stosowania tych orzeczeń w indywidualnych sprawach.

Trybunał nawiązał w tych orzeczeniach do istniejącej od dawna koncepcji tzw. żyjącego prawa, zakładającej, że jednolita, utrwalona i stabilna wykładnia przepisu nadaje mu nową treść, która to treść może podlegać ocenie konstytucyjności. Koncepcja ta została jednak istotnie przeformułowana. Otóż w wyrokach dotyczących art. 6 ust. 1 EKPC uznano, że ze względu na autorytet i określone w Konwencji skutki wyroków ETPC już jeden wyrok wystarczy, aby skontrolować przepis Konwencji w rozumieniu przyjętym przez Trybunał w Strasburgu. Z kolei w uzasadnieniu wyroku K 3/21 z 7 października 2021 r. usłyszeliśmy, że w przyszłości „nie tylko akty normatywne w rozumieniu określonym w orzecznictwie TSUE, ale samo to orzecznictwo, jako część porządku normatywnego UE, będzie podlegało (...) ocenie Trybunału”. Skutkiem takiego orzeczenia będzie „usunięcie ich z polskiego porządku prawnego”. Nie znamy uzasadnienia pisemnego tego orzeczenia TK, w szczególności wyjaśnienia, na jakiej podstawie prawnej Trybunał Konstytucyjny zamierza realizować tę kompetencję, a także z jakiej regulacji konstytucyjnej wynikają wskazane skutki prawne.

Analiza wydanych w latach 2021–2022 orzeczeń TK prowadzi do wniosku, że Trybunał przypisuje sobie kompetencję do orzekania o tym, czy wyroki trybunałów międzynarodowych zostały wydane zgodnie z traktatami. Stwierdzenie działania *ultra vires* prowadzi z kolei do orzeczenia o niekonstytucyjności. TK czyni to opierając się na zdeformowanych i wybiórczo dobranych fragmentach uzasadnień wcześniejszych orzeczeń Trybunału. Mam na myśli zwłaszcza korzystanie z koncepcji „żyjącego prawa”.

Ponadto – w zakresie obejmującym prawo UE – Trybunał nie dostrzega potrzeby zwracania się z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE. W orzeczeniu P 7/20 wyjaśniono to w taki sposób, że wykładnia prawa unijnego (chodziło o przepisy dotyczące wydawania przez TSUE postanowień tymczasowych) jest dla wszystkich jasna. Interesujący jest wywód zawarty w orzeczeniu K 3/21.

Cytat z komunikatu prasowego: „Badając zgodność z Konstytucją norm prawa pierwotnego UE (...) TK nie dokonuje samodzielnej wykładni prawa UE. (...) Proces myślowy

**Zdarzało się, że oczywistym celem wyroku TK adresowanym formalnie do przepisu prawa było zdyskwalifikowanie aktu stosowania prawa, np. uchwały SN.**

polskiego TK polega wyłącznie na ustaleniu treści tych norm (...). Czym różni się „wykładnia” od „ustalania treści norm”? Na to pytanie nie znajdujemy odpowiedzi. Co więcej, TK stwierdził, że w świetle polskich standardów konstytucyjnych TSUE nie jest organem niezawisłym, bowiem „polscy sędziowie nie muszą zabiegać o względy władzy wykonawczej celem uzyskania ponownej nominacji”. Prowokuje to do postawienia pytania, czy w przyszłości TK nie zakwestionuje *en bloc* wszystkich kompetencji TSUE z powodu braku niezawisłości tego organu.

Omówione przeze mnie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego można przede wszystkim traktować jako próbę obejścia konstytucyjnej regulacji zakresu kompetencji TK, wykluczającej orzekanie o aktach stosowania prawa. Dla porządku dodam, że podobne zastrzeżenia można było wysuwać wobec wcześniejszego orzecznictwa Trybunału. Zdarzało się bowiem, że oczywistym celem wyroku TK adresowanym formalnie do przepisu prawa było zdyskwalifikowanie aktu stosowania prawa, np. uchwały Sądu Najwyższego. Przypomnijmy sobie choćby wyrok o sygn. akt K 10/o8, którego tłem była uchwała SN mówiąca o tym, że sędziom nie można uchylić immunitetu z powodu stosowania w okresie PRL dekretu o stanie wojennym z mocą wsteczną.

Wróćmy jednak do głównego wątku. Orzeczenia dotyczące TSUE lub EKPC są wadliwe przede wszystkim z innego powodu. Otóż zarówno przepisy prawa europejskiego, jak i EKPC przyznają trybunałom europejskim wyłączność w zakresie interpretacji – odpowiednio – traktatów unijnych i Konwencji. Wyroki zakresowe TK – formalnie w sentencjach odwołujące się do wzorców konstytucyjnych – opierają się przede wszystkim na tezie, że TSUE lub ETPC nieprawidłowo zinterpretowały przepisy traktatów, wyprowadziły z nich błędne lub nieistniejące wcześniej treści. Innymi słowy, celem wyroków Trybunału Konstytucyjnego jest wyeliminowanie wykładni prawa przyjętej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Moim zdaniem Trybunał Konstytucyjny nie posiada kompetencji do tego typu aktywności orzeczniczej. Dlatego też koncepcja „żyjącego prawa” – przejawiająca się w wydawaniu wyroków zakresowych czy interpretacyjnych – jest nieadekwatna do kontroli konstytucyjności prawa konwencyjnego czy unijnego. W szczególności TK nie ma kompetencji do zastąpienia wykładni dokonanej przez TSUE wykładnią własną i do narzucenia takiej wykładni sądom – byłoby to naruszenie art. 90 Konstytucji i kompetencji TSUE do dokonywania wyłącznej interpretacji traktatów; innymi słowy – TK nie może sformułować wiążącej polskie sądy interpretacji traktatów.

I tu dochodzimy do kolejnego problemu – jakie są skutki wyroku TK o zakresowej czy interpretacyjnej niekonstytucyjności prawa UE czy EKPC? To jest temat na osobne wystąpienie. Pamiętajmy jednak, że w orzecznictwie sądowym od dawna podawano w wątpliwość skuteczność wyroków, w których – zdaniem sądu – TK orzekał poza swoimi kompetencjami. Przypomnijmy choćby znaną uchwałę SN z 2009 r., w której odmówiono skuteczności

wyrokom interpretacyjnym. Przypomnijmy wątpliwości co do wydawania przez TK tzw. wyroków aplikacyjnych. Przypomnijmy wiele orzeczeń sądów – zwłaszcza administracyjnych – w których tzw. wyrokom o pominięciu prawodawczym nadawano skutek prawotwórczy, wbrew intencjom TK. Nie chcę oceniać w tym miejscu trafności tego typu orzeczeń sądowych. Nie budziło jednak nigdy wątpliwości, że TK nie jest gospodarzem skutków swoich orzeczeń. To, jakie następstwa wywołuje dane orzeczenie, jest czynnością z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości zajmują się zaś sądy, a nie TK. Można przewrotnie powiedzieć, że wyraźnie to podkreślił niedawno sam Trybunał, dyskwalifikując wyrok ETPC w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce*.

Kolejnym zagadnieniem, o którym chciałbym powiedzieć, jest wykorzystanie prawa międzynarodowego jako wzorca kontroli konstytucyjności. Jest to ważna zmiana, jaką przyniosła Konstytucja z 1997 r.

Wcześniej bowiem umowy międzynarodowe mogły być wyłączane „przemycane” do orzecznictwa TK, wszak wzorcem kontroli ustaw była jedynie Konstytucja. Zresztą również po 1997 r. prawo międzynarodowe jest wykorzystywane w procesie interpretacji przepisów Konstytucji. Chodzi przy tym nie tylko o ratyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe, lecz również o akty typu *soft law* czy nawet umowy, których Polska nie jest stroną. Warto dodać, że prounijna wykładnia Konstytucji była stosowana jeszcze przed formalną akcesją Polski do UE (np. w orzeczeniach dotyczących tzw. biopaliw, niezależności NBP czy zakazu reklamy alkoholu). Ponadto Trybunał Konstytucyjny bardzo często podkreślał, że źródłem inspiracji dla twórców ustawy zasadniczej była EKPC. Dlatego też w licznych orzeczeniach TK wolności i prawa konstytucyjne – takie jak np. wolność słowa, wolność zgromadzeń, prawo do własności czy prawo do prywatności – były interpretowane w sposób przyjęty w orzecznictwie ETPC. Dla porządku trzeba przypomnieć, że niekiedy dochodziło w tym zakresie do pewnych nieporozumień, ale należały one do rzadkości – np. kiedyś TK oddalił skargę konstytucyjną redaktora, który został ukarany za brak autoryzacji wywiadu prasowego, a następnie ten sam redaktor wygrał w ETPC.

Dodajmy, że często we wnioskach, skargach czy pytaniach przywoływano obok wolnościowego przepisu Konstytucji jego „odpowiednik” w EKPC. Wówczas TK zazwyczaj umarzał postępowanie w tym zakresie, stwierdzając, że treść Konstytucji jest zbieżna z treścią Konwencji, a więc orzekanie w tym zakresie jest zbędne.

Warto podkreślić w tym kontekście jeszcze jedną kwestię. Dotychczas było oczywiste, że treść Konwencji czy traktatów unijnych odczytywano na podstawie orzecznictwa europejskich trybunałów. Nie budziło niczyjej wątpliwości, że – jak już wskazałem wcześniej – to te trybunały mają decydujący głos w sprawie wykładni traktatów, na podstawie których

**Nie może być tak, że to człowiek, który zwrócił się do sądu o ochronę, staje się ofiarą sytuacji określanej mianem „kryzysu praworządności” w Polsce.**

orzekają. Taki jest sam sens istnienia tych trybunałów, zaakceptowany przez Polskę w drodze ratyfikacji traktatów unijnych i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Sytuacja ta zmieniła się w 2021 r., kiedy to Trybunał Konstytucyjny przyznał sobie prawo do autonomicznej interpretacji przepisów prawa międzynarodowego, odmiennej od interpretacji przyjmowanej przez sądy europejskie. Przykładowo, zdaniem TK organ ten nie mieści się w pojęciu „sąd” na gruncie art. 6 Konwencji, co jest sprzeczne z orzecznictwem ETPC – i to nie tylko w sprawie *Xero Flor*.

Warto odnotować w szczególności wyrok w sprawie uchwały trzech Izb Sądu Najwyższego – U 2/20. W wyroku tym powołanymi w sentencji wzorcami kontroli były dwa przepisy TSUE i art. 6 ust. 1 EKPC. Trybunał, uzasadniając niezgodność uchwały ze wspomnianym przepisem Konwencji, stwierdził, że wynika z niego, iż niedopuszczalne jest, aby w procesie wymierzania sprawiedliwości sąd mógł weryfikować, czy określony sędzia został powołany w sposób zgodny z prawem. Taki pogląd nie znajdował potwierdzenia w orzecznictwie ETPC. Co więcej, już po wydaniu wyroku TK Trybunał w Strasburgu jednoznacznie przeciwstawił się takiemu rozumieniu art. 6 ust. 1. W sprawach *Reczkowicz* i *Advance Pharma* ETPC podkreślono, że rozumienie to jest błędne i arbitralne. *Notabene* – to ciekawe zagadnienie naukowe, sprowadzające się do pytania, czy wyrok TK, w którym wzorzec kontroli okazał się oczywiście błędny, cieszy się w dalszym ciągu mocą powszechnie obowiązującą i cechą ostateczności w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. To jednak temat na inną dyskusję.

Sprawa ta jest kolejnym dowodem na to, że Trybunał Konstytucyjny – nie tylko kontrolując prawo unijne czy EKPC, ale również wykorzystując te akty jako wzorce kontroli – zmierza do narzucenia sądom określonej interpretacji tych aktów. Interpretacji niezgodnej z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Przy tej okazji warto wskazać na to, że Trybunał Konstytucyjny stara się deprecjonować orzeczenia TSUE i ETPC, wyjaśniając skutki prawne tych orzeczeń. Wyrażane jest np. stanowisko, że wyrok ETPC ma znaczenie deklaratywne, jest adresowany wyłącznie do ustawodawcy i „nie może stanowić bezpośredniej podstawy prawnej działania żadnego organu państwa”.

Nie może również być wykorzystywany przez sądy z tego powodu, że – zdaniem TK – art. 6 ust. 1 Konwencji nie nadaje się do bezpośredniego stosowania. Jest to teza budząca istotne zastrzeżenia. Co prawda art. 6 ust. 1 jest sformułowany w sposób dość ogólny, jednak to orzecznictwo ETPC wyjaśnia precyzyjnie, jakie wynikają z niego treści – i treści te z pewnością nadają się do bezpośredniego zastosowania w rozumieniu art. 91 ust. 2 Konstytucji. Innymi słowy, o bezpośredniej stosowalności przepisu Konwencji nie przesądza samo brzmienie przepisu, lecz jego rozumienie przyjmowane w orzecznictwie ETPC.

Podobne rozumowanie można odnaleźć w odniesieniu do wyroków TSUE. Np. w jednym z orzeczeń TK wskazano: „Bezpośredniej podstawy prawnej (orzeczenia sądowego) nie

mogą (...) stanowić wyroki TSUE wydane w postępowaniu z art. 256 TFUE (...). Wprawdzie »Zasada pierwszeństwa prawa Unii ustanawia prymat prawa Unii nad prawem państw członkowskich« (...), ale nie odnosi się jednak do wyroków TSUE, które z jednej strony korzystają z ochrony obowiązku ich wykonania wynikającego z samego TFUE (...), a z drugiej mają charakter deklaracyjny. Nie mają przymiotu bezpośredniego zastosowania (...).»

Podsumowując, o ile dotychczas Trybunał Konstytucyjny kierował się w swojej działalności wykładnią Konstytucji przychylną prawu międzynarodowemu i unijnemu, to dzisiaj można mówić o wykładni nieprzychylniej, poszukującej pozornych sprzeczności między Konstytucją a EKPC czy prawem unijnym. Analiza orzecznictwa TK z ostatnich dwóch lat prowadzi również do wniosku, że TK wykracza poza swoje kompetencje, przyznając sobie uprawnienie do weryfikacji orzeczeń trybunałów międzynarodowych, stwierdzania ich niekonstytucyjności czy wręcz nieistnienia. TK wykląda prawo międzynarodowe w sposób autonomiczny, ignorując orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Ponadto w przypadku niektórych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego trudno ocenić, co tak naprawdę było przedmiotem kontroli. Przykładowo – wyrok z 10 marca 2022 r. dotyczący art. 6 EKPC. Przepis ten został uznany za niekonstytucyjny m.in. w zakresie, w jakim „upoważnia (...) sądy krajowe do dokonywania oceny zgodności z Konstytucją (...) ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy określającej ustroj, zakres działania, tryb pracy i sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa”. Trudno jednak ustalić, w jaki sposób z przepisu Konwencji wyrażającego prawo do sądu miałyby wynikać norma upoważniająca polskie sądy do kontrolowania konstytucyjności jakichkolwiek ustaw.

Powstaje pytanie, jak na tego typu orzeczenia mają reagować sądy. Uważam, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie powinien być interpretowany jako zakazujący sądom respektowania orzecznictwa międzynarodowego. Zakaz taki nie może płynąć z wyroku TK, lecz mógłby być skutkiem wypowiedzenia EKPC czy wystąpienia z UE. Orzeczenie TK nie może pozbawić sądów kompetencji do stosowania prawa międzynarodowego, wyrażonej w art. 9 i art. 91 Konstytucji. Trybunał jest bowiem wyłącznie negatywnym ustawodawcą, a nie ustrojodawcą.

Z drugiej strony należy pamiętać, że stosując prawo międzynarodowe – w tym orzecznictwo TSUE czy ETPC – sądy nie są zwolnione z obowiązku poszanowania standardu konstytucyjnego. Dlatego też w każdej sprawie potrzebne jest staranne wyważenie zasady, zgodnie z którą Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, z zasadą nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa w RP. Sąd powinien też pamiętać, że jego naczelnym zadaniem jest wymierzenie sprawiedliwości, wydanie sprawiedliwego wyroku. Nie może być tak, że to człowiek, który zwrócił się do sądu o ochronę, staje się zakładnikiem – czy wręcz ofiarą – sytuacji określanej mianem „kryzysu praworządności” w Polsce.

## Procedura jako wartość konstytucyjna

Wystąpienie na Sympozjum legislacyjnym  
„Procedury prawodawcze – znaczenie, zmiany i wyzwania”,  
Lublin, 30-31 maja 2022 r.

Zacznijmy od kwestii terminologicznych. Pod pojęciem „wartość konstytucyjna” rozumiem pewne dobro, które wymaga ochrony ze względu na aksjologię, na jakiej opiera się Konstytucja. Jest to rozumienie umowne, gdyż często w literaturze i praktyce pojęcie „wartość” jest stosowane zamiennie z pojęciem „zasada”. Pisze o tym np. Robert Alexy w „Teorii praw podstawowych”. Z kolei „procedura” to określona prawem sekwencja czynności konwencjonalnych (prawnie doniosłych), której efektem jest podjęcie jakiegoś rozstrzygnięcia. Może być to rozstrzygnięcie o charakterze normy generalno-abstrakcyjnej – i wtedy mówimy o procedurze prawodawczej; może to być również rozstrzygnięcie indywidualno-konkretnie, organu stosującego prawo np. w procedurze sądowej czy administracyjnej. Można sobie wyobrazić również procedury, które w ogóle nie kończą się ustanowieniem norm, lecz np. wydaniem niewiążącego aktu, np. opinii czy rezolucji.

W literaturze wymienia się wiele cech i funkcji, jakie pełnią procedury. Moim zdaniem najważniejsze są dwie. Pierwsza to legitymizacja działalności organu, który wydał rozstrzygnięcie. W przypadku procedury parlamentarnej mówimy o legitymizacji demokratycznej. W przypadku sądu czy organu administracji procedura służy wykazaniu, że organ nie działał arbitralnie, kierował się wyłącznie prawem, a nie innymi motywami. Drugą funkcją procedury jest legitymizacja merytoryczna. Procedura służy temu, aby wydawane rozstrzygnięcie było możliwie wolne od błędów czy niedopatrzeń, uwzględniało całe spektrum argumentów, pozostawało zgodne z prawem czy innym zbiorem norm.

Na tym tle odpowiedzmy sobie na pytanie – czy procedura, w szczególności prawodawcza, jest wartością konstytucyjną? Moim zdaniem bez wątpienia tak. Wniosek taki wywodzę przede wszystkim z czterech regulacji konstytucyjnych:

Zasada, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Zasada ta oznacza, że decyzje dotyczące państwa i jednostek powinny być podejmowane z udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów, powinny stwarzać platformę do dyskusji i wypracowywania kompromisów. Jest z tym powiązana zasada dialogu społecznego, wywodząca się z preambuły i art. 20 Konstytucji.

Zasada państwa demokratycznego (art. 2 Konstytucji). Decyzje polegające na stanowieniu norm powinny posiadać odpowiednią legitymację demokratyczną. Demokracja to jednak nie tylko decyzja większości, lecz również odpowiednie prawa mniejszości do udziału w procesie decyzyjnym. Demokracja to również decyzja świadoma, podjęta przez decydentów przy odpowiedniej wiedzy merytorycznej i w odpowiednim czasie na refleksję i rzetelną debatę.

Zasada państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Stanowienie norm w państwie jest oparte na zasadzie hierarchicznej nadrzędności źródeł prawa, na zasadach konstytucjonalizmu i poszanowania prawa międzynarodowego. Decyzja prawodawcza powinna więc być wydawana w takich warunkach, aby jej efekty były wolne od zarzutów naruszenia prawa wyższego rzędu. Wymaga to m.in. wsluchania się w głosy ekspertów, udziału wyspecjalizowanych gremiów w podejmowaniu rozstrzygnięcia.

Zasada ochrony godności człowieka (art. 30). Do podstawowych założeń ochrony wolności i praw należą pewne zasady, w oparciu o które władza może ograniczyć wolności i prawa. Fundamentalny jest tu zakaz arbitralności.

Procedura powinna gwarantować, że decyzja mająca wpływ na status jednostki jest sprawiedliwa, przemyślana, zaś konieczność ewentualnego ograniczenia jest rzeczywista i znajduje swoje potwierdzenie w potrzebie ochrony określonych wartości, np. interesu publicznego czy wolności i praw innych. Dodajmy, że współcześnie oczywistym standardem ochrony wolności i praw człowieka jest to, że ich ograniczenie może nastąpić w ustawie, a więc być wynikiem decyzji organu posiadającego legitymację demokratyczną. Chodzi tutaj nie o dowolną ustawę, lecz o ustawę uchwaloną we właściwej procedurze – w szczególności procedurze, w której odpowiednio zidentyfikowano interes publiczny, którego ochrona wymaga ograniczenia praw jednostki, a także w której ustalono, że – zgodnie z zasadą proporcjonalności – wprowadzane ograniczenie jest niezbędne, czy – jak to mówi Konstytucja RP – konieczne w państwie demokratycznym.

Z przedstawionych wyżej powodów myślę, że nie ulega wątpliwości, że procedura – w tym procedura prawodawcza – jest wartością konstytucyjną, podlegającą ochronie. Pragnę podkreślić, że jednakowej ochronie powinna podlegać procedura jako taka – niezależnie od tego, o jakim akcie mówimy i czy zasady procedury są wywodzone wprost z Konstytucji, czy też z ustaw lub aktów niższego rzędu. Każde naruszenie prawa w trakcie procedury prawodawczej powoduje wadliwość tej procedury, co z kolei osłabia – lub niekiedy wręcz przekreśla – legitymację aktu wydanego w ramach takiej procedury.

Pojawia się pytanie – jakie obowiązki dla władzy publicznej płyną z przyjęcia założenia, że procedura prawodawcza jest wartością konstytucyjną? Moim zdaniem są to dwa obowiązki.

Po pierwsze, konieczność samego wprowadzenia procedury, tj. uregulowania sekwencji czynności konwencjonalnych, które powinny poprzedzać wydanie aktu prawnego, a także zasad i reguł, które powinny być przestrzegane w procesie prawodawczym.

Po drugie, powinność zagwarantowania mechanizmów weryfikacji tego, czy akt został wydany z poszanowaniem procedury. Mam na myśli, w warunkach podziału władzy, zwłaszcza weryfikację dokonywaną przez organ niezależny od parlamentu i egzekutywy, a więc sąd czy trybunał. Wiąże się z tym potrzeba jasnego określenia skutków prawnych stwierdzenia, że akt prawny został wydany z naruszeniem procedury. Jest to wymóg związany również z zasadą pewności prawa.

Zacznę od pierwszej kwestii, tj. obowiązku wprowadzenia odpowiedniej procedury prawodawczej. Z uwagi na ramy czasowe moje uwagi będą dotyczyły postępowania ustawodawczego. Nie należy jednak zapominać, że wartość, jaką jest procedura, odnosi się również do wiążących Polskę umów międzynarodowych, aktów podustawowych – rozporządzeń czy aktów prawa miejscowego – a także aktów prawa wewnętrznego.

Gdy zatem chodzi o postępowanie ustawodawcze, to zasadnicze zręby i etapy tej procedury określa oczywiście sama Konstytucja, odsyłając jednak w istotnym zakresie do regulaminu Sejmu. Powstaje natomiast pytanie, czy z jeszcze innych przepisów Konstytucji, nieodnoszących się wprost do procesu ustawodawczego, można wywieść obowiązek włączenia do tego procesu określonych etapów czy uczestników. Odpowiedź na to pytanie jest pozytywna, choć nie w każdym przypadku jest to kwestia bezdyskusyjna.

Przykładowo, art. 25 ust. 5 wymaga zawarcia „umowy” przez Radę Ministrów z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi przed uchwaleniem czy znowelizowaniem ustawy o stosunku państwa z danym związkiem wyznaniowym. Z art. 186 Trybunał Konstytucyjny wyprowadził obowiązek zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu dotyczącym ustaw sądowych. Wątpliwości budzi natomiast kwestia, czy z art. 59 ust. 2 – i zawartego tam tzw. prawa do rokowań czy zawierania porozumień – wynika obowiązek konsultowania projektów dotyczących stosunków pracy z organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi? Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego ostatecznie stanęło na stanowisku, że ww. przepis nie wymaga włączenia wskazanych podmiotów w postępowanie ustawodawcze. Podobnie oceniono znaczenie art. 20, wyrażającego zasadę dialogu społecznego.

Innym zagadnieniem jest temat konieczności wprowadzenia – w odniesieniu do propozycji legislacyjnych najważniejszych dla państwa i obywateli – określonych mechanizmów partycypacyjnych, takich jak np. wysłuchanie publiczne. Mówię o tym dlatego, że kiedyś – w 2006 r. – Trybunał Konstytucyjny odmówił stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy o tzw. blokowaniu list wyborczych, mimo że podczas prac sejmowych ustawa ta – procedowana na kilka tygodni przed wyborami – nie była w jakikolwiek sposób konsultowana społecznie. Podobne rozstrzygnięcia TK zapadły w sprawie ustawy podwyższającej wiek emerytalny czy ustawy znoszącej limit rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe.

Zgodnie zatem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nieskonsultowanie projektu ustawy nie prowadzi – poza wyjątkową sytuacją, gdy chodzi o KRS – do naruszenia Konstytucji, również wówczas, gdy obowiązek konsultacyjny jest wprost wyrażony w ustawie.

Moim zdaniem takie – niezwykle powściągliwe stanowisko – nie sprzyja odpowiedniej ochronie wartości konstytucyjnej, jaką jest postępowanie ustawodawcze, oparte na zasadzie demokratyzmu i dialogu społecznym. Szkoda więc, że przez tyle lat Trybunałowi nie udało się wypracować jasnych wzorców w tym zakresie; wręcz przeciwnie – TK zazwyczaj



Marcin Wiącek podczas Sympozjum Legislacyjnego „Procedury prawodawcze – znaczenie, zmiany i wyzwania”. Fot. Bartosz Proll/UMCS



Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Fot. Florin/Adobe Stock

tolerował przypadki naruszenia ustawowych obowiązków konsultacyjnych, stwierdzając, że nie wynikają one z Konstytucji.

To jest moim zdaniem istotne uproszczenie problemu. Jeśli bowiem uznamy, że procedura prawodawcza jest wartością konstytucyjną, to wartość ta powinna stanowić wskazówkę interpretacyjną przy wykładni takich przepisów jak np. wspomniany już art. 59 (dot. związków zawodowych i organizacji pracodawców), art. 20 (zasada dialogu społecznego), art. 16 ust. 2 zd. 1 („Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”), art. 17 ust. 1 (piecza nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego), czy art. 12, wyrażający zasadę społeczeństwa obywatelskiego. Uważam, że przepisy te – oczywiście w zależności od regulowanej materii prawnej i znaczenia społecznego projektu – mogłyby być potraktowane jako źródło konstytucyjnych uprawnień określonych podmiotów do udziału opiniodawczo-konsultacyjnego w postępowaniu ustawodawczym, a zatem stanowić wzorzec kontroli tego postępowania.

Drugą z kwestii, o których mówiłem na wstępie, jest powinność zagwarantowania mechanizmów niezależnej weryfikacji tego, czy akt został wydany z poszanowaniem procedury. Naruszenie procedury powinno spotkać się z odpowiednią sankcją prawną. Gdy chodzi o postępowanie ustawodawcze, to podstawową instytucją stojącą na straży zgodności tego postępowania z prawem, jest Trybunał Konstytucyjny.

W tym kontekście należy przypomnieć znane linie orzecznicze TK dotyczące np. zakresu poprawek poselskich czy senackich czy zasady trzech czytań projektu ustawy w Sejmie. Jednak analiza orzecznictwa może budzić pewien niedosyt. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie tolerował sytuacje, gdy ustawy były procedowane w ekspresowym tempie, kiedy nie było możliwości realnej debaty czy wsłuchania się w głosy ekspertów i społeczeństwa obywatelskiego. Trybunał wypracował trudną do zastosowania linię orzeczniczą dotyczącą naruszenia w trakcie postępowania ustawodawczego przepisów regulaminu Sejmu czy ustaw, zastrzegając, że chodzi o takie tylko przypadki, które można zakwalifikować jako naruszenie konstytucyjnych zasad procedury ustawodawczej. Wreszcie warto wspomnieć o orzeczeniu, w którym Trybunał zaakceptował konstytucyjność ustawy hazardowej z 2009 r., kiedy to ewidentnie doszło do naruszenia istotnego elementu postępowania ustawodawczego określonego w prawie UE. Mam na myśli brak notyfikacji tej ustawy Komisji Europejskiej. Można powiedzieć, że Trybunał Konstytucyjny pozwolił parlamentarzystom na wiele. Zbyt wiele.

Dyskusyjne jest również podejście Trybunału Konstytucyjnego do kontroli trybu ustawodawczego z urzędu. W kolejnych ustawach o TK taka możliwość nie była – ani nie jest obecnie – wprost wysłowiona. Co więcej, zdarzały się przypadki, gdy TK – mimo podnoszenia w debacie publicznej jednoznacznych zastrzeżeń co do prawidłowości procedury ustawodawczej – nie decydował się na kontrolę z urzędu. Mam na myśli znany wyrok dotyczący przeniesienia części środków zgromadzonych w Otwartych Funduszach Eme-

rytalnych do ZUS-u. Ustawa, o której mowa, została uchwalona w taki sposób, że setki poprawek poselskich nie zostały poddane pod dyskusję i głosowanie, gdyż jako poprawkę „najdalej idącą” zgłoszono tekst jednolity całego projektu.

W orzecznictwie nie wypracowano jasnych zasad co do tego, w jakich okolicznościach TK powinien – a w jakich nie ma takiej konieczności – podejmować kontrolę z urzędu. Czy jest to możliwe tylko w postępowaniu w trybie kontroli prewencyjnej i abstrakcyjnej, czy również w trybie pytania prawnego czy skargi konstytucyjnej? W tym zakresie mamy więc do czynienia z pewną arbitralnością.

Mówiąc o trybunalskiej kontroli procedur parlamentarnych wspominałem o powściągliwości czy wręcz zachowawczości Trybunału Konstytucyjnego. Jednak w ostatnich latach zapadły orzeczenia, które można uznać w tym zakresie za przełomowe, w których zaproponowano inne spojrzenie na tę kwestię. Proszę pozwolić, że powiem o dwóch takich orzeczeniach. Pierwsze to wyrok z marca 2016 r., dotyczący tzw. ustawy naprawczej, czyli ustawy nowelizującej ustawę o TK, uchwalonej pod koniec 2015 r. w trakcie apogeum kryzysu konstytucyjnego. Drugi to wyrok z lipca 2020 r., w którym stwierdzono niekonstytucyjność kontrowersyjnej ustawy nowelizującej ok. 1/3 Kodeksu karnego – podwyższającej kary za liczne przestępstwa czy wprowadzającej karę tzw. bezwzględnego dożywocia.

Dlaczego akurat te wyroki zasługują na uwagę? Otóż w obydwu główną przyczyną niekonstytucyjności kontrolowanych ustaw były naruszenia regulaminu Sejmu. W przypadku wyroku z 2020 r. chodziło o błyskawiczne uchwalenie nowelizacji Kodeksu karnego z pominięciem szczególnego postępowania służącego nowelizacji kodeksów. Ponadto Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie potwierdził – co miało miejsce po raz pierwszy – znaczenie art. 123 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten mówi o projektach ustaw, których nie można wnieść w trybie pilnym. Chodzi o ustawy podatkowe, wyborcze, ustawy regulujące ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksy. Projekty takich ustaw – niezależnie od tego, kto je wniósł – nie mogą być procedowane w ramach czasowych zastrzeżonych dla trybu pilnego. Jest to moim zdaniem niezwykle ważna zmiana linii orzeczniczej. Dotychczas Trybunał Konstytucyjny odmawiał wykorzystywania argumentu „z art. 123” w toku badania konstytucyjności postępowania prawodawczego.

Pozwolę sobie nieco więcej uwagi poświęcić wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego z marca 2016 r. Wyrok ten zapadł w dramatycznych okolicznościach, przez wiele miesięcy nie był publikowany. Jego znaczenie dla omawianego zagadnienia jest fundamentalne. Przypomnijmy, że w tej sprawie procedowano w nadzwyczajnym tempie i w warunkach dotychczas niespotykanych w parlamencie. Pierwsze czytanie projektu odbyło się po 2 dniach od jego wniesienia, podczas gdy co do zasady powinno to być 7 dni, i to liczone nie od dnia wniesienia, lecz od dnia doręczenia posłom druku. Drugie czytanie odbyło się dzień po przedłożeniu sprawozdania komisji, podczas gdy powinno to nastąpić po 7 dniach. Dodajmy, że podczas prac komisji po pierwszym czytaniu zgłoszono poprawki stanowiące

zasadniczą nowość normatywną, niepowiązane z pierwotnym projektem. Na marginesie warto wspomnieć, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny orzekał o poprawkach zgłaszanych w drugim czytaniu, podczas gdy w wyroku, o którym mówię, chodziło o poprawki zgłoszone przed drugim czytaniem, kiedy to, co do zasady, swoboda podmiotów wnoszących poprawki jest szersza. Posłowie nie mieli więc realnej możliwości nawet zapoznania się z proponowanymi regulacjami, nie mówiąc już o dyskusji nad nimi.

Trybunał Konstytucyjny dużą wagę przyłożył ponadto do niezwykle krytycznych opinii o niekonstytucyjności ustawy, jakie płynęły zarówno z Biura Legislacyjnego Sejmu, jak też od podmiotów zewnętrznych – Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego, Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Izby Radców Prawnych. Zdaniem TK w takiej sytuacji należało zwołać posiedzenie Komisji Ustawodawczej i przynamniej podyskutować o tych zastrzeżeniach.

Niezwykle istotnym argumentem było również to, że procedując w grudniu 2015 r. nad ustawą naprawczą, Sejm zignorował zastrzeżenia zawarte w opublikowanym tydzień wcześniej wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym wcześniejszej – listopadowej – noweli ustawy o TK. Doszło zatem – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – do intencjonalnego naruszenia standardów postępowania ustawodawczego. Do orzecznictwa TK wprowadzono więc element intencjonalności, czyli świadomego działania wbrew wcześniejszemu orzecznictwu Trybunału.

Wyłączono kontrolę konstytucyjności – *vacatio legis*.

**Procedura prawodawcza jest bez wątplenia wartością konstytucyjną.**

**Oznacza to, że powinna podlegać efektywnej i niezależnej ochronie.**

Jeszcze jedna ważna kwestia. W obu wyrokach, o których powiedziałem, silnie – silniej niż we wcześniejszym orzecznictwie – podkreślono znaczenie naruszenia regulaminu Sejmu. Zdaniem TK regulamin nie jest wyłącznie wyrazem autonomii parlamentarnej, lecz również formą samowiązania się Sejmu. Oznacza to, że dopóki regulamin nie jest zmieniony, to zasada legalizmu nakazuje stosowanie się do niego. Nie jest więc tak, że skoro większość sejmowa może w dowolnym momencie zmienić regulamin – teoretycznie nawet na kilka godzin czy dni, na potrzeby jednego postępowania ustawodawczego – to odstąpienie od postanowień regulaminu jest wyrazem autonomii parlamentarnej. Takie stanowisko moim zdaniem przyjmowano – chociaż nie wprost, lecz milcząco – we wcześniejszym orzecznictwie TK. Wydaje się zaś, że nowa linia orzecznicza prowadzi do wniosku, że naruszenie regulaminu może stanowić samoistną przyczynę niekonstytucyjności.

Chodzi nie tylko o przypadki, gdy da się je przełożyć na naruszenie konstytucyjnych zasad postępowania ustawodawczego. Można też powiedzieć, że obok dotychczasowych konstytucyjnych zasad postępowania ustawodawczego powstała nowa – zasada zgodności tego postępowania z regulaminem izb parlamentarnych. Takie stanowisko Trybunału

Konstytucyjnego niewątpliwie istotnie wzmacnia ochronę wartości, jaką jest procedura prawodawcza.

Na koniec chciałbym poruszyć jeszcze jeden temat. Skutki naruszenia konstytucyjnych zasad procedury prawodawczej. W orzecznictwie dominuje pogląd, że w takim przypadku mamy do czynienia z niedojściem aktu do skutku, a zatem należy przyjąć, że akt nie wywołał skutków prawnych – ani w sferze spraw indywidualnych, ani w sferze normatywnej. W szczególności nie doprowadził do zakładanych modyfikacji systemu prawnego. Oznacza to, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego odżywają wcześniejsze – zmienione lub uchylone – normy prawne. Nie jestem pewien, czy takie podejście należy przyjmować w każdej sytuacji. Ochrona wartości, jaką jest procedura, nie powinna bowiem prowadzić do naruszenia ochrony innych wartości – a do takich należy niewątpliwie np. zasada ochrony praw słusznie nabytych czy innego typu nieodwracalnych następstw obowiązywania i stosowania aktu wydanego w wadliwej procedurze.

Istotne znaczenie powinien mieć więc czas, po jakim dochodzi do urzędowego stwierdzenia wydania aktu w niezgodnej z prawem procedurze, a także skutki, jakie ów akt wywołał. Problem w tym, kto powinien o tym decydować, wszak TK nie ma wyraźnej kompetencji do wiążącego określania skutków prawnych swoich orzeczeń, w odróżnieniu od np. trybunału austriackiego.

Podsumowując, procedura prawodawcza jest bez wątpienia wartością konstytucyjną. Oznacza to, że wartość ta powinna podlegać efektywnej i niezależnej ochronie. Czy ochrona ta jest obecnie właściwa? Moim zdaniem orzecznictwo niestety pozwoliło parlamentowi – przynajmniej, gdy chodzi o ustawy – na zbyt wiele. Krokiem w dobrą stronę są dwa wyroki TK, o których powiedziałem. Chciałbym zastrzec, że nie jestem zwolennikiem tezy, że każde naruszenie procedury uzasadnia stwierdzenie wadliwości czy nieważności aktu prawnego. Już Hans Kelsen w swojej pracy pt. „Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego” wskazywał, że nie wszystkie wady procedury uzasadniają orzeczenie o nielegalności aktu. Jest to rozsądne podejście, choć niewątpliwie zwiększające zakres swobody orzeczniczego sądu konstytucyjnego.

Mówiłem o Trybunale Konstytucyjnym, ale obowiązek ochrony wartości konstytucyjnych – w tym procedury prawodawczej – ciąży również na sądach. To sądy oceniają legalność – również z punktu widzenia proceduralnego – aktów podustawowych, w szczególności rozporządzeń i aktów prawa miejscowego. Istotną rolę w tym zakresie pełnią sądy administracyjne, będące w istocie „małymi” sądami konstytucyjnymi dla prawodawstwa lokalnego. Powstaje pytanie, czy sąd może ocenić również legalność postępowania ustawodawczego. Pytanie to jest aktualne szczególnie dzisiaj, gdy toczy się dyskusja na temat rozproszonej kontroli konstytucyjności. Takie pytanie pojawiło się zwłaszcza w sprawie wspomnianej już ustawy hazardowej. Kilka lat temu zastanawiano się też nad tym, czy sąd może ocenić legalność posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r. – mającego miejsce

w Sali Kolumnowej – i na tej podstawie odmówić stosowania uchwalonej w tym dniu tzw. ustawy dezubekizacyjnej. Nie rozwijając tego zagadnienia, uważam, że jednak pewność prawa nakazywałaby, aby tę kompetencję pozostawić Trybunałowi Konstytucyjnemu – być może poza rażącoymi i ewidentnymi przypadkami.

## **Bądźcie rzecznikami praw człowieka wszędzie tam, gdzie to potrzebne**

Przesłanie dla absolwentów na uroczystym zakończeniu roku akademickiego  
na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego,  
1 lipca 2022 r.

Zakończenie roku na Wydziale Prawa i Administracji jest naszym wspólnym świętem: absolwentów i kadry akademickiej. Widoczne są osiągnięcia, są powody do satysfakcji. Kolejne pokolenie wykształconych ludzi prawa wzbogaci nasz społeczny i naukowy potencjał. I to w czasach, kiedy – jako świat, jako kraj, i jako społeczeństwo – szczególnie tego potrzebujemy. Bo gdy stajemy w obliczu kryzysów – zdrowotnych, ekonomicznych oraz gdy blisko naszych granic toczy się wojna, to gwałtownie rośnie zapotrzebowanie na ludzi dobrze wykształconych, ludzi znających i rozumiejących prawo i potrafiących szybko je dostosowywać do zmieniającej się rzeczywistości. Tak, abyśmy nie stracili kontroli nad wydarzeniami, a nasze życie zachowało ład i bezpieczeństwo. Dlatego jesteście dzisiaj niezwykle potrzebni.

Drodzy Absolwenci, wchodźcie w świat trudnych i odpowiedzialnych wyzwań. Przed wami wielkie zadania. Potrzebuje was wymiar sprawiedliwości. Jesteście potrzebni w administracji, w gospodarce, w nauce. I również w polityce, bo ma ona – jeśli chodzi o tworzenie i funkcjonowanie prawa – powszechnie znane deficyty. Jako ludzie od lat związani z prawem, próbowaliśmy i próbujemy to zmieniać. Ale tak naprawdę to jest praca permanentna, dla wszystkich pokoleń; wymaga stałej aktywności i motywacji, zresztą nie tylko ze strony prawników. Tak więc teraz od was w ogromnej mierze będzie zależało to, jak potoczy się w naszym kraju ta ustawiczna walka o podnoszenie standardów kultury prawnej.

Wy – jako sędziowie, adwokaci, radcowie prawni, notariusze, komornicy, urzędnicy, aktywiści, naukowcy – będziecie współdecydować o tym, czy Rzeczpospolita Polska będzie demokratycznym państwem prawnym, czy też sytuacja będzie rozwijać się w innym kierunku. Mam nadzieję, że podźwigniecie to brzemień i że będziecie dokonywać właściwych wyborów.

Niezależnie od tego, gdzie traficie jako absolwenci prawa i administracji, bardzo liczę na was również jako Rzecznik Praw Obywatelskich. Wywodzę się z tego wydziału, jeszcze

nie tak dawno stałem na Waszym miejscu. Jestem też prawdziwie dumny z jego osiągnięć. Bo gdy spojrzemy na historię instytucji RPO, to na ośmiu dotychczasowych rzeczników z tą uczelnią i z tym wydziałem związanych było i jest aż 6 osób: Ewa Łętowska, Tadeusz Zieliński, Andrzej Zieliński, Janusz Kochanowski, Adam Bodnar. A teraz ja mam niewątpliwie zaszczyt kontynuować ich pracę. To zobowiązuje.

A dlaczego liczę na was, absolwentów? Bo moim naczelnym zadaniem jako Rzecznika jest ochrona praw obywateli, reagowanie na ich skargi, ale także wskazywanie przyczyn naruszeń, a co najważniejsze – jak te naruszenia eliminować. Jestem otoczony profesjonalnym zespołem współpracowników, przy Biurze RPO działają wyspecjalizowane komisje z udziałem wybitnych ekspertów. Niemniej jednak – jest nas za mało, jeśli wziąć pod uwagę skalę potrzeb. A te z roku na rok rosną. W 2021 roku do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło prawie 75 tys. spraw od obywateli. To rekordowa liczba w historii tej instytucji. Świadczy o rosnącym poziomie świadomości prawnej obywateli, aktywności struktur społeczeństwa obywatelskiego, które część z Was zapewne będzie współtworzyć. Z drugiej strony mam jednak oczywistą obawę, czy zbyt wielu ludzi nie czuje się w Polsce zagubionych i opuszczonych, także skrzywdzonych? A jednocześnie jakby wykluczonych z systemu, pozbawionych informacji i wsparcia, bezskutecznie szukających instytucji i ludzi, którzy mogliby im pomóc? Dlatego potrzebne jest wasze wsparcie. Wasze świeże spojrzenie, wrażliwość i aktywność. Bądźcie, proszę – niezależnie od tego, jaki zawód będziecie wykonywać – rzecznikami praw człowieka wszędzie tam, gdzie jest to potrzebne. Gdzie może dochodzić do ludzkiej krzywdy czy dyskryminacji. Zwłaszcza wobec grup najbardziej społecznie i materialnie wykluczonych, marginalizowanych, znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej.

Mam też szczególną prośbę. I do absolwentów, i do całej kadry akademickiej prawników. Chodzi o edukację. Tu naprawdę potrzebne jest pospolite ruszenie. Akcje *pro bono*, kampanie publiczne, zaangażowanie środowiska. Wszystkim nam powinno zależeć na tym, aby stale podnosić poziom wiedzy i świadomości prawnej obywateli. Aby obywatel nie tylko znał swoje prawa i obowiązujące przepisy, ale także je rozumiał i potrafił z nich korzystać. Wiedział w jakiej sprawie i do kogo może wystąpić, jakie przysługują mu uprawnienia, gdzie może szukać pomocy oraz jak skorzystać z profesjonalnego wsparcia. Skala potrzeb jest naprawdę ogromna. Dość powiedzieć, że obecnie ponad jedna czwarta wniosków kierowanych przez obywateli do instytucji publicznych jest źle adresowana. Krążą one później między urzędami, a często giną, co jest źródłem frustracji dla autorów. Powinniśmy to jak najszybciej zmienić, a kluczem jest właśnie edukacja.

**Nie każdy problem prawny da się rozwiązać wyłącznie na podstawie przepisów, komentarzy czy orzecznictwa. Czasami trzeba odwołać się do dobrych emocji, wrażliwości, poczucia sprawiedliwości.**

Może ktoś pomyśleć – a właściwie dlaczego pan nas namawia i przekonuje do altruizmu, wrażliwości, zaangażowania? Przecież jesteśmy strażnikami prawa. Mamy dbać o przestrzeganie ustawowych norm, a nie kierować się emocjami. Otóż zapewniam was, że ten dylemat będzie towarzyszył wam przez całe życie. Bo życie potrafi być często dużo bardziej skomplikowane, a w przepisach nie zawsze znajdziemy wprost odpowiedź. Nie każdy problem prawny da się rozwiązać wyłącznie na podstawie przepisów, komentarzy czy orzecznictwa. Czasami poszukując właściwego rozwiązania trzeba odwołać się do dobrych emocji, wrażliwości, poczucia sprawiedliwości.

Tego właśnie staraliśmy się Was uczyć przez ostatnie pięć lat. Tego, że w pracy prawnika nie można całkowicie oddzielić prawa od serca. Przecież jeśli bronimy godności człowieka – a to dla każdego prawnika powinna być wartość podstawowa – to sami nie możemy przestać być człowiekiem i stać się suchym paragrafem. Nie wolno nam pozbywać się wrażliwości, czy rezygnować z tych wartości, które są nam bliskie jako ludziom i stanowią także o naszej godności.

Bardzo bliska jest mi sentencja, której autorem jest pewien XVIII-wieczny francuski prawnik: „Nie można być wzorowym adwokatem, jeśli nie jest się przyzwoitym człowiekiem”. Pamiętajcie o tym.

Drodzy absolwenci – zapewniam was, życie prawnika nie będzie łatwe. Gdzie się dzisiaj nie obrócić w strefie publicznej, wszędzie spory i emocje. Także w środowisku prawniczym. Dlatego mam do Was jeszcze jedną – ostatnią już – prośbę: postarajcie się nie zatracić tej busoli wewnętrznej, zaszczepionej wam przez wspaniałych nauczycieli z naszego Wydziału, wywodzącej się z poczucia godności własnej i szacunku dla godności innych. Pozwoli Wam to pozostać nie tylko dobrymi prawnikami, ale też przyzwoitymi ludźmi. Dokonujcie mądrych wyborów. Powodzenia.

## Wolność słowa to jeden z fundamentów demokratycznego państwa

Referat podczas konferencji „Rzecznik Praw Obywatelskich na straży wolności słowa” z okazji 15-lecia ustanowienia Pełnomocnika Terenowego RPO, Katowice, 23 września 2022 r.

„Swobodne wyrażanie myśli i poglądów jest jednym z najcenniejszych praw człowieka: każdemu obywatelowi przysługuje więc wolność słowa, pisma i druku, a odpowiada tylko za nadużycie tej wolności w przypadkach określonych w ustawie”. To Art. 11 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r. Przepis ten wyraża współczesny sposób rozumienia wolności słowa, wskazując, że – z jednej strony – jest to jedno z „najcenniejszych praw” oraz – z drugiej strony – wyraźnie akcentując, że nie jest to prawo nieograniczone.

Fundamenty nowoczesnego rozumienia wolności słowa zostały określone w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wyrok *Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii* z 1976 r. mówi: „Swoboda wypowiedzi stanowi jeden z zasadniczych filarów społeczeństwa demokratycznego, jeden z podstawowych warunków jego postępu i rozwoju każdej osoby. Nie ogranicza się do informacji i poglądów, które są odebrane przychylnie, uważane za nieobraźliwe lub neutralne, lecz odnosi się także do tych, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój w państwie lub części społeczeństwa. Takie są wymagania pluralizmu, tolerancji, otwartości na inne poglądy, bez których nie istnieje demokratyczne społeczeństwo”.

Jest to chyba najczęściej cytowany pogląd organu władzy sądowniczej w historii. Charakterystyczne jest jednak to, że zapadł on w sprawie, w której nie dopatrzone zostało naruszenia wolności wypowiedzi w ukaraniu wydawcy książki oraz zarządzeniu przepadku i zniszczeniu książki.

ETPC – deklarując ogromne znaczenie wolności wypowiedzi dla społeczeństwa demokratycznego tym samym potwierdził, że istnieją wartości, których ochrona może czynić koniecznym ograniczenie tej wolności.

Kolejny kamień milowy to wyrok w sprawie *Sunday Times przeciwko Wielkiej Brytanii* z 1979 r. Głosi on: „Demokratyczne społeczeństwo to dobrze poinformowane społeczeństwo. Na mediach ciąży – podkreślmy – obowiązek dostarczania społeczeństwu informacji o sprawach, które są przedmiotem publicznego zainteresowania. Obowiązkwowi temu towarzyszy prawo opinii publicznej do otrzymywania rzetelnych informacji o sprawach istotnych”.

Co do zasady nie może być zatem tak, że o jakichś sprawach publicznie istotnych społeczeństwo nie wie, nie jest informowane lub informacja ta jest dostarczana wyłącznie w takim zakresie, jak życzy sobie tego władza. Dlatego w państwie demokratycznym tak ważna jest wolność mediów, a gwarancją tej wolności jest pluralizm.

W polskim orzecznictwie jest również wiele dobrych przykładów spraw, w których europejskie standardy wolności wypowiedzi były potwierdzane, rozwijane i przeszczepiane na polski grunt. Można wspomnieć choćby o uchwale Sądu Najwyższego, w której potwierdzono, że dziennikarz – o ile dołoży należytej staranności – nie musi odpowiadać w procesie cywilnym za podanie informacji, które okazały się nieprawdziwe. Ważna była również uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 1994 r., w której Trybunał podkreślił, że w państwie demokratycznym nie może istnieć procedura umożliwiająca wstępną kontrolę audycji radiowej lub telewizyjnej przez jakikolwiek organ państwa, nawet Krajową Radę Radiofonii i Telewizji.

Moim zdaniem najważniejszą wypowiedzią polskiego orzecznictwa dot. wolności wypowiedzi był wyrok TK z 30 października 2006 r., P 10/06, dotyczący art. 212 Kodeksu

**Nie jest uzasadnione przyjmowanie, że dziennikarze stanowią zagrożenie dla prawidłowego prowadzenia działań w czasie stanu wyjątkowego.**

karnego, czyli kryminalizacji zniesławienia. W wyroku tym poruszono przede wszystkim dwie kwestie:

Po pierwsze, wskazano, że godność człowieka jest nie tylko źródłem wolności wypowiedzi, ale także wyznacza granice tej wolności. Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że również słowo może wyrządzić krzywdę, naruszyć godność. Rolą państwa – ustawodawcy i sądów – jest poszukiwanie w tym zakresie odpowiedniego kompromisu i ważenie wartości, zgodnie z zasadą proporcjonalności.

Po drugie, TK odniósł się do wyrażonej w art. 14 Konstytucji wolności środków społecznego przekazu, wyjaśniając, że państwo ma chronić tę wolność nie tylko przez nieingerencję, ale również podejmować działania w sytuacji, gdyby faktycznie była ona zagrożona. Przykładem tego rodzaju działalności są głównie tzw. przepisy antykoncentracyjne w zakresie działalności środków społecznego przekazu.

Takim rozumieniem wolności słowa, jak przedstawiłem, kierowali się dotychczasowi rzecznicy praw obywatelskich, a także ja staram się kierować sprawując ten urząd. Działania Rzecznika dotyczących tego zagadnienia jest bardzo wiele – począwszy od wystąpień generalnych, po kasacje w sprawach, w których sądy wymierzają kary dla osób korzystających z wolności wypowiedzi, w szczególności dziennikarskiej. W każdej ze spraw staramy się ocenić, czy władza – czy to ustawodawca, czy to sąd – prawidłowo wyważył znaczenie wolności słowa czy wolności dziennikarskiej dla państwa demokratycznego z innymi wchodzącymi w grę wartościami, takimi jak bezpieczeństwo państwa, prawo do prywatności czy do ochrony czci. Sprawy, jakie podejmujemy, świadczą o tym, że w pewnych sytuacjach w dalszym ciągu pojmowanie granic i ograniczeń wolności wypowiedzi jest kontrowersyjne i rodzi spory.

Omawiając działalność RPO w obszarze wolności słowa i wolności mediów skupię się na trzech kwestiach, które w ostatnim roku były najważniejsze.

Pierwsza kwestia – sytuacja na granicy polsko-białoruskiej. Kryzys ten wywołał wiele pytań o granice wolności i praw człowieka. Jednym z nich było pytanie – czy można, nawet wprowadzając stan wyjątkowy, całkowicie wyłączyć możliwość relacjonowania wydarzeń przez dziennikarzy i tym samym ograniczyć obywatelskie prawo dostępu do informacji do oficjalnych komunikatów rządu czy Straży Granicznej. Wiele osób pytało mnie, dlaczego zdecydowano się na taki krok, podczas gdy w wielu miejscach świata – nawet ogarniętych wojną i działaniami zbrojnymi – niezależni korespondenci są obecni na miejscu i informują o wszystkim świat. Ponadto w innych krajach, które były dotknięte przez działania reżimu białoruskiego – takich jak Litwa czy Łotwa – też wprowadzono stany nadzwyczajne, ale dziennikarzom udzielano przepustek umożliwiających relacjonowanie sytuacji na granicy.

Moje wystąpienia do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w tym zakresie nie odniosły skutku, natomiast sprawą zajął się Sąd Najwyższy. Sprawa ta była wszczęta



Marcin Wiącek na uroczystym zakończeniu roku akademickiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

kasacjami, jakie złożył RPO, na korzyść dziennikarzy, których ukarano za przedostanie się na teren objęty stanem nadzwyczajnym. W niezwykle ważnym dla wolności słowa wyroku SN podkreślił, że to właśnie dziennikarze posiadają wyjątkową legitymację do przebywania w miejscach, w których mają miejsce wydarzenia istotne dla wspólnoty politycznej. Nie jest uzasadnione przyjmowanie, że dziennikarze stanowią zagrożenie dla prawidłowego prowadzenia działań mających na celu przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa w czasie stanu wyjątkowego.

Kolejna sprawa – sprawa przedłużającego się postępowania koncesyjnego dla TVN24 i TVN7. Zaczę od tego, że w państwie demokratycznym nie można wykluczyć działań mających na celu weryfikację pochodzenia kapitału spółek medialnych, gdyż może to być konieczne dla ochrony takich wartości jak bezpieczeństwo państwa czy bezpieczeństwo publiczne. Ważne jest jednak to, aby czynić to z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, takich jak ochrona praw słusznie nabytych czy ochrona tzw. interesów w toku. Próby ingerencji ustawodawczej w trwające postępowania koncesyjne, wszczęte w dobrej wierze – na podstawie dotychczasowego rozumienia przepisów ustawowych – nie mogły być ocenione inaczej niż jako zaburzenie wolności mediów. Efektywna realizacja tej wolności wymaga bowiem pewnej stabilności i zaufania do władzy, a wszelkie zmiany powinny być wprowadzane w sposób przemyślany, wolny od podejrzeń o arbitralność czy chęć ograniczenia pluralizmu środków społecznego przekazu.

Wreszcie trzecia kwestia. Przejęcie przez spółkę PKN Orlen kontroli nad spółką Polska Press. W tej – niezwykle złożonej sprawie – pojawia się wiele problemów. Najważniejszym z nich jest problem udziału Państwa w rynku mediów – czy bezpośrednio: jako aparatu władzy publicznej albo w formie spółek handlowych zależnych od państwa, czy też pośrednio – jako reklamodawcy, finansującego działalność mediów prywatnych. Uważam, że państwo demokratyczne powinno dysponować odpowiednim instrumentarium prawnym i proceduralnym, pozwalającym na eliminowanie zagrożeń wiążących się z działalnością państwa w obszarze mediów. Taką konieczność dostrzegła również ostatnio Komisja Europejska, która przygotowała projekt rozporządzenia – tzw. *Media Freedom Act*. Komisja potwierdziła w ten sposób, że w niektórych państwach UE nie istnieją regulacje prawne, pozwalające na właściwą ocenę – dokonywaną przez niezależny organ – transakcji na rynkach medialnych z punktu widzenia wpływu tych transakcji na pluralizm mediów. Cieszę się, że taka inicjatywa powstała na poziomie UE, gdyż również w Polsce – co potwierdziło orzecznictwo – nie ma procedur pozwalających na ocenę takich operacji, jak przejęcie Polska Press przez PKN Orlen, przez pryzmat innych wartości niż zasady rynkowe.

W działalności RPO jest oczywiście mnóstwo innych problemów dotyczących wolności wypowiedzi niż te, które pokrótce tutaj przedstawiłem. Rozpatrujemy skargi na blokowanie stron internetowych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, na próby wpływu władz samorządowych na obsadę redakcji gazet lokalnych, na brak efektywnych środków

ochrony przed hejtem i fakenewsami w mediach społecznościowych, na niewpuszczanie dziennikarzy na niektóre spotkania z politykami.

W tych i innych sprawach staramy się uczulić władzę na to, że wolność słowa jest fundamentem państwa demokratycznego i bez należytej ochrony tej wolności niemożliwe jest właściwe funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego.

## Jak pomagać ludziom w kryzysie

Konferencja „Wyzwania interwencji kryzysowej we współczesnym świecie”,  
Piastów, 4 października 2022 r.

Interwencja kryzysowa to pomoc ludziom potrzebującym wsparcia, doświadczającym wykluczenia, przemocy; ludziom, których godność została naruszona. Obowiązkiem władzy państwowej, samorządów, społeczeństwa – obowiązkiem nas wszystkich – jest podanie ręki człowiekowi, który znajduje się w kryzysie, który – obojętnie, z jakiego powodu – nie może sobie poradzić w otaczającej go rzeczywistości. Dlatego trzeba dyskutować nad poprawą funkcjonowania takich instytucji jak ośrodki interwencji kryzysowej czy domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Kwestii, które wymagają debaty i poprawy, jest wiele. Powiem o kilku najważniejszych, które były i są sygnalizowane w ostatnich latach przez urząd RPO.

Pierwsza kwestia – interwencja kryzysowa powinna być dostępna dla każdego, niezależnie od miejsca zamieszkania, niezależnie od województwa czy od odległości od czyjegoś domu do dużego miasta. Tak jednak nie jest. Wynika to z faktu, że ponad połowa powiatów nie wywiązuje się z powinności utworzenia ośrodków interwencji kryzysowej. Istnieją ponadto całe województwa, w których nie ma domów dla matek i kobiet w ciąży. Wojewodowie nie posiadają zaś odpowiednich instrumentów pozwalających na wyegzekwowanie tej powinności w drodze nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele. Najważniejszą z nich są pieniądze. Zgodnie z aktualnym prawem interwencja kryzysowa jest finansowana wyłącznie z budżetów samorządowych. Sytuacja, z jaką mamy do czynienia, dowodzi, że nie jest to optymalne rozwiązanie. Jest to zresztą związane z bardziej ogólnym problemem przypisywania samorządom kolejnych zadań, bez równoczesnego wyposażenia ich w adekwatne źródła dochodów. Należy w związku z tym poszukiwać mechanizmów pozwalających na współfinansowanie zadania, o którym mówimy, przez władzę centralną.

Problem drugi – ludzie. Efektywne funkcjonowanie interwencji kryzysowej wymaga zainwestowania w ludzi. Pamiętajmy, że pomoc drugiemu człowiekowi oznacza potrzebę posiadania odpowiednich kwalifikacji – nie tylko merytorycznych, ale również wrażliwości

i empatii. W ośrodkach czy punktach interwencji kryzysowej, w domach dla matek i kobiet w ciąży pracują wspaniali fachowcy, ludzie, którzy swoje życie poświęcają dla dobra innych. Jest ich jednak za mało, mają wynagrodzenia niepozwalające na zachowanie prestiżu wykonywanej profesji, są w znacznej części zatrudniani na umowach cywilnoprawnych – a więc nie mają poczucia stabilizacji – nie daje się im też możliwości odbywania szkoleń pozwalających na rozwój i podnoszenie kompetencji. Pamiętajmy o tym. Nawet najlepsze prawo nie zrealizuje zakładanego celu, jeśli nie docenimy ludzi, którzy prawo to mają w praktyce wykonywać.

**Interwencja kryzysowa powinna być dostępną dla każdego, niezależnie od miejsca zamieszkania.**

Wreszcie trzecia kwestia, o której chciałbym wspomnieć – niedoregulowanie. W przepisach prawa brak jasnych standardów, jakim powinny odpowiadać ośrodki interwencji kryzysowej. Z kolei powstające w licznych samorządach tzw. punkty interwencji kryzysowej są placówkami w ogóle pozbawionymi wyraźnej podstawy ustawowej. W rezultacie standard opieki jest w tych placówkach różny, co generuje nierówności społeczne i poczucie niesprawiedliwości. Utrudnia także efektywną kontrolę nad ich funkcjonowaniem.

Brak standardów prawnych skutkuje również tym, że część placówek nie jest dostosowana do potrzeb ludzi najsłabszych, przede wszystkim tych z niepełnosprawnościami. Mówię to z żalem, wszak jesteśmy w przededniu 10. rocznicy ratyfikacji przez Polskę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, która nakazuje otoczenie szczególną opieką kobiet i dziewcząt, a przecież to one są najczęściej ofiarami przemocy domowej. Przemocy, której skala niestety uległa w ostatnim czasie zwiększeniu, co było jednym z efektów pandemii koronawirusa. Trzeba też pamiętać o tym, że ludzie podatnych na popadnięcie w kryzys wymagający interwencji, przybyło w naszym kraju w związku z falą uchodźców z Ukrainy. Są to w większości ludzie – przede wszystkim kobiety i dzieci – strauumatyzowani doświadczeniami wojennymi, którzy potrzebują naszej pomocy.

Cieszę się, że są Państwo gotowi do dzielenia się swoją wiedzą, doświadczeniami i postulatami. Ja – jako RPO – zobowiązuję się do tego, że wszystkie głosy, jakie będą podnieszone w dyskusjach, zostaną przeanalizowane przeze mnie i specjalistów z mojego biura i – w ramach ustawowych kompetencji RPO – podejmiemy stosowne działania. Jeszcze raz powtórzę, że naszym wspólnym obowiązkiem jest pomoc ludziom najbardziej wrażliwym, znajdującym się w kryzysie.

Korzystając z okazji, chciałbym serdecznie podziękować obecnym tu wszystkim Państwu, którzy w swojej codziennej pracy pomagają osobom potrzebującym wsparcia w powrocie do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie. O godności, wolnościach i prawach człowieka dużo czytamy w książkach i słuchamy w przemówieniach. To jednak dzięki takim ludziom, jak Państwo, te wartości są wdrażane w praktyce. To wy ratujecie życie i zdrowie potrzebujących.

## Sądy administracyjne są ważnym gwarantem wolności i praw człowieka

Wystąpienie na uroczystości 100-lecia utworzenia  
Najwyższego Trybunału Administracyjnego,  
25 października 2022 r.

Rozpocznę od kilku cytatów:

„Rozporządzenie ministra nie przewiduje wyraźnie, aby decyzja miała zawierać uzasadnienie, to jednak nie wynika z tego, że władze administracyjne mogą przy stosowaniu przepisu tego rozporządzenia postępować zupełnie dowolnie, z pominięciem zasad wyrażonych w Konstytucji. (...) Decyzja pozostawiona zupełnej dowolności władz administracyjnych byłaby niezgodna z zasadą praworządności”.

„Nie ulega żadnej wątpliwości, że przepis ustawy głoszący, że osobom wyznania mojżeszowego zabronione jest nabywanie osad i gruntów włościańskich jest niezgodny z zasadami Konstytucji, stanowiącymi, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa i poręczającymi wolność sumienia i wyznania, zgodnie z którymi żaden obywatel nie może być z powodu swego wyznania ograniczony w prawach, przysługujących innym obywatelom”.

Oba cytaty pochodzą z wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego wydanych prawie sto lat temu – w 1924 r.

Kolejny cytat:

„W prawie administracyjnym obowiązuje zharmonizowana z Konstytucją zasada ogólna, w myśl której wszelkie ograniczenia obywateli w zachowaniach zgodnych z ich wolą mogą wynikać wyłącznie z przepisów prawa. Organ administracji, wydając decyzję, nie może nałożyć na obywatela obowiązku ani odmówić mu przyznania uprawnienia, jeżeli nie wykáže, że upoważniają go do tego konkretne przepisy prawa. Są to podstawowe zasady działania aparatu administracji państwowej w praworządnym państwie”.

To wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 listopada 1982 r. Wydany w czasie stanu wojennego.

I wreszcie ostatni cytat:

„Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Godność jest chroniona przez Konstytucję jako wartość najwyższa i przynależna każdemu człowiekowi. Proceduralnym wyrazem godności jest prawo do rzetelnego procesu. Wolności osobiste są bowiem niewiele warte, jeżeli brak instytucjonalnych gwarancji wobec arbitralnego działania władzy”.

To wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego we Wrocławiu sprzed miesiąca.

Od samego początku funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce – niezależnie od momentu historycznego i specyfiki czasów – sędziowie administracyjni stali

na straży godności człowieka i jego podmiotowości, wyrażającej się w zakazie arbitralnego traktowania jednostki przez władzę. Odwaga sędziów w stosowaniu Konstytucji, w krzewieniu standardów ochrony wolności i praw obywatelskich doprowadziła do tego, że zarówno po odzyskaniu niepodległości po zaborach, w okresie budowania II RP – również niełatwym okresie po 1926 r. – następnie w mrocznych czasach stanu wojennego i reżimu komunistycznego, jak też dzisiaj – w wolnej i demokratycznej Polsce – obywatel nie czuje się bezradny wobec urzędnika. Obywatel ma do kogo się zwrócić, jeśli uważa, że władza naruszyła jego wolność. A władza nie może czuć się niekontrolowana, w pełni swobodna.

Chciałbym podkreślić, że w dzisiejszych czasach sądy administracyjne stają się często ostatnią deską ratunku dla ludzi pokrzywdzonych przez władzę: podatników, którzy na skutek błędu organu popadli w ruinę finansową; rodziców dzieci z niepełnosprawnościami, którzy nie uzyskali należnego im wsparcia; żołnierzy, policjantów czy innych funkcjonariuszy, którzy zostali bezzasadnie wydaleny ze służby;

**W dzisiejszych czasach sądy administracyjne stają się często ostatnią deską ratunku dla ludzi pokrzywdzonych przez władzę.**

cudzoziemców, którym pochopnie odmówiono legalizacji pobytu czy nadania statusu uchodźcy; osób w kryzysie ubóstwa, którym na skutek nieprecyzyjnych przepisów nie przyznano zasiłku; ludzi chorych i cierpiących, którym nie umożliwiono refundacji leku ratującego życie lub zdrowie.

Słyszając o tego typu sprawach, utwierdzamy się w przekonaniu, że podjęta ponad 100 lat temu decyzja twórców Konstytucji marcowej, aby w Polsce na trwałe powołać sądownictwo administracyjne, była decyzją ze wszech miar słuszną. Dobrze, że decyzję tę podtrzymali również autorzy obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej. Sądy administracyjne były i są potrzebne. Są one gwarantem wolności i praw człowieka, praworządności i standardów demokratycznego państwa prawnego.

Chciałbym pogratulować i podziękować wszystkim sędziom Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych – sędziom czynnym i sędziom w stanie spoczynku. Pragnę również oddać hołd sędziom administracyjnym, którzy już od nas odeszli, a którzy swoją postawą i orzecznictwem przyczynili się do budowania fundamentów państwa demokratycznego i wzorców praworządności. Dziękuję również asesom, referendarzom sądowym, a także asystentom sędziów, specjalistom, pracownikom sekretariatów i innym osobom zaangażowanym w działalność sądów administracyjnych. Wszyscy Państwo poświęćcie część swojego życia dla dobrej sprawy. Jesteście kontynuatorami tradycji, która rozpoczęła się 100 lat temu. Tradycji zakorzenionej w uniwersalnych ogólnoludzkich wartościach, wywodzącej się z przekonania o tym, że organy władzy istnieją dla człowieka, a nie że człowiek istnieje dla organów władzy.

Pragnę przypomnieć fragment preambuły naszej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.: „Wszystkich, którzy (...) Konstytucję tę będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając

o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”. Sądy administracyjne każdego dnia, każdym swoim wyrokiem czy postanowieniem odpowiadają na to wezwanie. Przypominają jednocześnie to wezwanie władzy publicznej. Niech tak będzie przez kolejne stulecia.

## Osoby z niepełnosprawnościami – nic o was, bez was

Wystąpienie na VIII Kongresie Osób z Niepełnosprawnościami,  
15 listopada 2022 r.

Podobnie jak rok temu, mam wyjątkowy zaszczyt wystąpić na otwarciu Kongresu Osób z Niepełnosprawnościami. Jest to jedno z najważniejszych wydarzeń w kalendarzu Rzecznika Praw Obywatelskich. Troska o rozwiązywanie problemów w tym obszarze należy do priorytetów mojego urzędu. Walka o to, aby w każdym wymiarze osoby z niepełnosprawnościami mogły uczestniczyć na równych prawach w życiu społecznym, gospodarczym, politycznym i kulturalnym. Osoby z niepełnosprawnościami nie są niczymi podopiecznymi – jesteście naszymi partnerami, współobywatelami, równoprawną częścią wspólnoty. Jesteście grupą, która w ogólnym rachunku zdecydowanie więcej społeczeństwu i państwu daje, niż od nich otrzymuje.

Tematem tegorocznego Kongresu jest 10-lecie ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami, jednego z najważniejszych dokumentów w historii tej organizacji. Jak wiadomo, w Polsce funkcję organu monitorującego wdrażanie konwencji powierzono Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Dlatego dzisiejsza rocznica jest naszym wspólnym świętem. I chcę wykorzystać ten moment, aby raz jeszcze z całego serca podziękować tym wszystkim osobom, które przez ostatnie 10 lat z wielkim zaangażowaniem i odpowiedzialnością wykonywały to zadanie. Dotychczasowym Rzecznikom, Pracownikom Biura RPO, ale także organizacjom społecznym i licznym wolontariuszom, którzy nas wspierali. Wykonaliście i wykonujecie wspaniałą pracę, bardzo ludziom potrzebną.

I tu dochodzimy do kolejnego ważnego punktu naszego spotkania, mianowicie uwag i refleksji: co zmienia się na lepsze, co na gorsze, i o co walczymy. Na poprzednim Kongresie zwracałem uwagę, że brakuje nam wciąż równości w dostępie do edukacji, pracy, opieki zdrowotnej, realnego wsparcia psychologicznego i finansowego, a także systemu asystencji osobistej dla osób z niepełnosprawnościami czy opieki wytchnieniowej dla ich opiekunów. Brakuje dostępu do mieszkalnictwa, edukacji antydyskryminacyjnej czy promowania dostępności cyfrowej. Dzisiaj mogę powiedzieć, że ta lista jest wciąż długa i otwarta. Chciałbym skupić się na kilku problemach.

Polska do tej pory nie przystąpiła do dołączonego do Konwencji Protokołu Fakultatywnego, w którym Państwa-Strony uznają kompetencje Komitetu ds. praw osób z niepełnosprawnościami. Oznacza to, że nasi obywatele nie mają możliwości złożenia skargi indywidualnej na naruszenia przepisów Konwencji. Zarówno ja, jak i poprzedni Rzecznicy, domagamy się przystąpienia naszego kraju do Protokołu Fakultatywnego. Niestety, stanowisko Ministerstwa pozostaje w tym względzie negatywne. Więc tym bardziej musimy starać się rozwiązywać problemy w ramach możliwości krajowych, poprzez bieżącą współpracę i dialog.

W tym kontekście, docenić należy przyjęcie przez rząd „Strategii na rzecz osób z niepełnosprawnościami na lata 2021-2030”. Dokument ten bowiem odwołuje się do głównych zasad Konwencji ONZ i ma szansę przybliżyć Polskę do wdrożenia w życie jej postanowień. Jest też w części spełnieniem postulatów Rzecznika, ponieważ od dawna podkreślamy, że tylko działania kompleksowe i długofalowe, realizowane według określonego harmonogramu i z wykorzystaniem odpowiednich środków finansowych mogą nas doprowadzić do celu, jakim jest zmiana charytatywnego modelu wsparcia niepełnosprawności na model oparty na prawach człowieka.

**Nie powinniśmy dopuścić do tego, aby osoby z niepełnosprawnościami stały się najbardziej dotknięte kryzysem. A takie ryzyko bez wątpienia istnieje.**

Ten cel jest ciągle przed nami. Jego osiągnięcie wiąże się między innymi z realizacją art. 19 Konwencji, który mówi o prawie do niezależnego życia. O tym, że państwo zobowiązane jest do takiej zmiany polityki społecznej, aby osoby z niepełnosprawnościami mogły prowadzić twórcze i aktywne życie. Wsparcie powinno być zapewnione w środowisku lokalnym, dostosowane do potrzeb i nie może ograniczać możliwości decydowania o swoim życiu. Konieczna jest więc deinstytucjonalizacja systemu wsparcia – aby każdy mógł mieszkać w wybranym przez siebie miejscu, dokonywać swobodnych wyborów i otrzymać takie wsparcie jakiego oczekuje, np. asystenta osobistego, tłumacza polskiego języka migowego. W czerwcu tego

roku rząd przyjął Strategię Rozwoju Usług Społecznych do 2030 r. W dokumencie opisano przejście od opieki o charakterze instytucjonalnym do opieki świadczonej w środowisku rodzinnym i społeczności lokalnej. Będziemy uważnie monitorować realizację tej strategii.

Jednym z najważniejszych instrumentów w procesie deinstytucjonalizacji jest dostępność usług asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością. Obecnie usługi asystenckie oparte są na działaniach projektowych, przez co każdy, kto chce z nich korzystać, musi starać się o przyznanie asystenta co roku.

W Kancelarii Prezydenta trwają prace nad projektem ustawy o asystencji osobistej dla osób z niepełnosprawnościami, w których udział bierze również przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich. Jest to ustawa bardzo potrzebna, dlatego staram się wspierać tę inicjatywę.



Marcin Wiącek podpisuje apel „Wybory Dostępne dla Wszystkich” podczas konferencji prasowej w Biurze RPO



Gmach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

Nie sposób tu też nie wspomnieć o innej ważnej sprawie, od dawna postulowanej przez RPO i wiele środowisk, mianowicie: zastąpienia instytucji ubezwłasnowolnienia systemem wspieranego podejmowania decyzji. Na szczęście, cel ten został zaplanowany w Strategii na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Również Ministerstwo Sprawiedliwości sygnalizuje, że jest w trakcie tworzenia zespołu problemowego, który ma opracować propozycje zmian legislacyjnych w tym zakresie. Śledzimy tę sprawę i będziemy domagać się możliwie pilnej jej finalizacji.

Przepisy Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami obligują państwa do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do włączającego systemu kształcenia. Tymczasem do Rzecznika Praw Obywatelskich nieustannie wpływają skargi dotyczące barier, na jakie napotykają uczniowie z niepełnosprawnościami w dostępie do edukacji. Wiele z nich dotyczy bezpłatnej opieki i transportu uczniów do placówek oświatowych. Nadal też otrzymujemy skargi związane z niedostępnością niektórych zajęć dla studentów, zarówno w zakresie przystosowania budynków, jak i trudności z uzyskaniem zaliczenia z zajęć. Ponadto obecnie poza systemem wsparcia pozostają osoby z niepełnosprawnościami podejmujące studia podyplomowe.

To tylko przykładowe skargi, ale wskazujące, jak wiele mamy w naszym kraju do zrobienia, jeśli chodzi o powszechność i odpowiedni standard edukacji włączającej.

W agendzie dzisiejszego Kongresu znalazły się jeszcze dwa zagadnienia: „Konwencja w sytuacjach kryzysowych” oraz „Przyszłość Konwencji w Polsce”. Myślę, że wszystko to, o czym mówiłem przed rokiem i dzisiaj, związane jest z kryzysami. Najpierw z pandemią Covid-19, a obecnie z wojną w Ukrainie. To są kryzysy, które – nie bójmy się tego powiedzieć – w największym stopniu dotyczą osób z niepełnosprawnościami, osób znajdujących się w trudnym położeniu życiowym. Nie wolno dzisiaj nie wspomnieć o kolejnym kryzysie, który niejako łączy się z poprzednimi, ale staje się najbardziej dotkliwy, czyli kryzysie ekonomicznym i wysokiej inflacji. To on powoduje, że wsparcie państwa nie nadąża za wzrostem kosztów utrzymania, za rosnącymi w szybkim tempie cenami żywności i usług, w tym usług socjalnych. Niezbędne są zatem decyzje weryfikujące i urealnijające wszelkiego rodzaju renty, zasiłki, dodatki pielęgnacyjne i inne formy wsparcia osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin. Nie powinniśmy dopuścić do tego, aby ta grupa stała się najbardziej dotkniętą kryzysem. A takie ryzyko bez wątpienia istnieje.

Jeśli więc ktoś ma wątpliwości, czy Konwencja ONZ jest potrzebna w czasie kryzysów, to odpowiedź może być tylko jedna: bez niej byłoby o wiele trudniej przez nie przechodzić. Bo to właśnie ona przyczynia się do tego, że coraz więcej spraw w obszarze wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami ma charakter systemowy, a nie doraźny, charytatywny, zawieszony często na dobrej woli poszczególnych instytucji i polityków.

Chcę ponownie podkreślić, że walkę o realizację wyznaczonych celów wyznaczonych przez Konwencję uważam za jedno z najważniejszych zadań Rzecznika Praw Obywatelskich.

Bardzo też wierzę w to, że będzie to walka wspólna, moja i Wasza. Osiągnęliśmy już naprawdę wiele, ale życie, zwłaszcza piętzące się kryzysy, stawiają przed nami nowe wyzwania. Dlatego liczę na Was wszystkich. Niech nikomu w tych jakże ważnych staraniach o godne życie nie zabraknie cierpliwości, odwagi i konsekwencji. Ponadto nieustająco podkreślam, że każda ustawa, każde rozporządzenie, program, strategia czy innego rodzaju dokument dotyczący życia osób z niepełnosprawnościami powinien powstawać przy czynnym udziale tych osób i reprezentujących je organizacji społecznych. Nic o was, bez was.

## **Przedsiębiorcy są zarówno podmiotem, jak i adresatem praw człowieka**

Wystąpienie podczas międzynarodowego Kongresu Ekonomii  
Wartości Open Eyes Economy Summit 2022,  
22 listopada 2022 r.

Moje wystąpienie dotyczy problematyki biznesu i praw człowieka. Chciałbym podzielić się z Państwem moimi doświadczeniami i refleksjami w tym zakresie – opartymi na problemach, jakie były w ostatnich miesiącach i latach przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich. Siłą rzeczy są to więc problemy naszego kraju, niemniej są one uniwersalne, gdyż ujawniają ogólne dylematy dotyczące statusu jednostki – w tym przedsiębiorcy – wobec państwa i władzy.

Rozpocznę od tego, że pozycję przedsiębiorcy w państwie określa konstytucyjna wolność działalności gospodarczej. Jest to jedno z fundamentalnych założeń każdego państwa demokratycznego. W polskiej Konstytucji szczególna ranga tej wolności jest podkreślona przez to, że dotyczą jej aż dwa przepisy – art. 20 i art. 22 – które ponadto znajdują się w rozdziale 1 Konstytucji, wyrażającym podstawowe zasady ustroju państwa, a nie w rozdziale 2, zawierającym katalog wolności i praw człowieka i obywatela. Wolność działalności gospodarczej jest więc nie tylko prawem człowieka, lecz czynnikiem współdefiniującym koncepcję ustrojową współczesnego państwa demokratycznego – podobnie jak zasada państwa prawnego, zasada suwerenności narodu, własność prywatna, pluralizm partii politycznych, wolność prasy, wolność związkowa czy decentralizacja władzy.

Co to oznacza dla praktyki? Przede wszystkim, to oczywiste, że wolność działalności gospodarczej nie jest wolnością absolutną i może być ograniczana. Przyczyną ograniczenia może być jednak tylko i wyłącznie – jak mówi polska Konstytucja – „ważny interes publiczny”. Nie może to być zatem dowolny kaprys władzy politycznej, lecz rzetelnie zidentyfikowana potrzeba społeczna, realny problem, którego nie da się rozwiązać w inny sposób niż poprzez ograniczenie wolności. Każde ograniczenie wolności gospodarczej powinno być

zatem poprzedzone skrupulatnym ustaleniem – w postępowaniu parlamentarnym – interesu publicznego i udzieleniem odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim zakresie ów interes publiczny uzasadnia ingerencję w prawa przedsiębiorców. Najnowsza historia dostarcza wielu negatywnych przykładów w tym względzie.

Przypuszczam, że wielu z Państwa tu obecnych pamięta, jak w 2007 r. uznano, że problemem społecznym są tzw. wielkopowierzchniowe obiekty handlowe, zwane popularnie hipermarketami. Uznano, że przedsiębiorcy prowadzący tego typu obiekty unikają płacenia podatków, naruszają prawo budowlane czy przepisy dotyczące ochrony środowiska, przez co zaburzają wolną konkurencję, eliminując mniejszych przedsiębiorców z branży sklepowej. Reakcją na to, niewątpliwie negatywną, zjawisko było wprowadzenie systemu administracyjnych zezwoleń na utworzenie takich obiektów, tyle że uzyskanie zezwolenia było poprzedzone procedurą tak wieloetapową i skomplikowaną, że w praktyce jej przejście stało się niemożliwe. Gdyby nie interwencja Trybunału Konstytucyjnego sektor hipermarketów w Polsce byłoby w zasadzie sparaliżowany.

**Każde ograniczenie wolności gospodarczej powinno być poprzedzone skrupulatnym ustaleniem interesu publicznego i udzieleniem odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim zakresie ów interes uzasadnia ingerencję w prawa przedsiębiorców.**

Nieco podobny z punktu widzenia praw przedsiębiorców zabieg wykonano w 2009 r. Wybuchła wówczas w Polsce tzw. afera hazardowa. Lekarstwem na skutki tej afery miała być ustawa, która *de facto* zdelegalizowała cały sektor dotąd zgodnej z prawem działalności gospodarczej, polegającej na prowadzeniu salonów gier na automatach o niskich wygranych, tzw. jednorękiach bandytów. Uczyniono to w sposób błyskawiczny, ustawą uchwaloną w kilka dni, zaniechano przy tym koniecznych konsultacji z organami UE, co wywołało w kolejnych latach lawinę problemów prawnych i orzeczniczych na poziomie krajowym i europejskim. Pojawił się w szczególności fundamentalny problem, czy przedsiębiorcy mogą odmówić podporządkowania się ustawie ograniczającej wolność gospodarczą, która nie została – wbrew obowiązkowi – notyfikowana Komisji Europejskiej i czy mogą być karani za naruszenie takiej ustawy. Chaos prawny trwał wiele lat, zanim nie został względnie uporządkowany przez sądy.

Przykłady te pokazują, jak nie wolno traktować wolności działalności gospodarczej w państwie europejskim. Nie powinno się bowiem instrumentalnie ograniczać tej wolności – czy wręcz zdelegalizować określonych sektorów gospodarki – pod wpływem chwilowych impulsów, krótkotrwałych korzyści politycznych, bez odpowiedniej refleksji w parlamencie, bez wysłuchania ekspertów i samych przedsiębiorców, bez właściwego testu proporcjonalności i uwzględnienia swobód unijnych.

Kolejną konstytucyjną gwarancją swobody gospodarczej jest tzw. wyłączość ustawy, znana w orzecznictwie międzynarodowym jako *legal reservation*, *Gesetzesvorbehalt*

czy *matière réservée à la loi*. Polska Konstytucja mówi wprost, że wolność działalności gospodarczej może być ograniczona „tylko w drodze ustawy” czyli aktu parlamentu. Jest to nawiązanie do jednego ze standardów państwa demokratycznego, zgodnie z którym ingerencja w wolności i prawa człowieka powinna następować w parlamencie, w wyniku dialogu, szerokiej debaty z udziałem wszystkich zainteresowanych stron. Zaprzeczeniem takiego standardu jest reglamentacja wolności działalności gospodarczej rozporządzeniami władzy wykonawczej, powstającymi w zaciszach gabinetów ministerialnych. Niestety wiele przykładów naruszenia tego standardu przyniosły ostatnie lata. Mam na myśli regulacje, jakie wprowadzano po wybuchu pandemii koronawirusa, kiedy to wielu przedsiębiorców musiało w zasadzie z dnia na dzień przerwać swoją działalność. Wszystkie te restrykcje były oparte na rozporządzeniach ministrów, a nie na ustawie – czego wymaga Konstytucja. Ten problem nie jest wyłącznie polskim problemem. Jako pierwszy wypowiedział się w tej kwestii Sąd Konstytucyjny Słowenii, który jednoznacznie stwierdził, że *lockdown* mógł być wprowadzony aktem parlamentu, a nie dekretemi rządowymi. Tak też orzekają polskie sądy. Konsekwentnie uchylają kary wymierzone przedsiębiorcom w tym czasie. Niebawem sądy będą również oceniać, czy wadliwa podstawa prawna *lockdownu* nie daje prawa do odszkodowania od Skarbu Państwa za tzw. bezprawie normatywne. Nie wszystkie bowiem szkody, jakich doznali przedsiębiorcy, zostały pokryte w ramach tzw. tarcz antykryzysowych.

Zasada wyłączności ustawy – tak ważna dla przedsiębiorców i działalności gospodarczej – nie sprowadza się jednak wyłącznie do tego, że wystarczy uchwalić ustawę. Musi to być również ustawa o odpowiedniej jakości, dająca jej adresatom pewność co do konsekwencji swoich działań, poczucie stabilności i zaufania do państwa. Ustawodawca ma oczywiście prawo do wprowadzania reform – nawet daleko idących i fundamentalnych dla danej dziedziny życia – ale nie można wprowadzać rozwiązań nagłych, zaskakujących dla obywatela i przedsiębiorcy, niweczających podjęte wysiłki i zmuszających go do błyskawicznego przearanżowania swoich zamierzeń gospodarczych.

Przykładem rozwiązania naruszającego ten standard była ustawa – ostatecznie zawetowana przez Prezydenta – która w trakcie trwania procedury udzielenia koncesji jednej z największych prywatnych stacji telewizyjnych w Polsce (TVN) zmierzała do fundamentalnej zmiany reguł przyznawania koncesji. Groziło to destabilizacją na rynku niepublicznych mediów w Polsce, a także naruszeniem traktatów polsko-amerykańskich. Pragnę podkreślić, że wolność gospodarcza nie oznacza gwarancji niezmienności prawa, to jest oczywiste. Natomiast zmiany powinny być wprowadzane w taki sposób, aby szanować podejmowane w dobrej wierze długofalowe przedsięwzięcia gospodarcze, gwarantować przedsiębiorcom choćby minimum przewidywalności adresowanego do nich prawa, a także aby nie dochodziło do naruszenia międzynarodowych porozumień handlowych i gospodarczych.

(...) Zasada, zgodnie z którą ograniczenie wolności działalności gospodarczej może mieć miejsce tylko w ustawie, wiąże się z jeszcze jednym nakazem. Otóż każde działanie władzy,

każda decyzja czy orzeczenie sądowe ingerujące w swobodę gospodarczą musi mieć jednoznaczną podstawę w akcie parlamentu, a nie być wynikiem domniemań czy rozszerzającej interpretacji prawa. Problem ten ujawnił się w znanej i kontrowersyjnej sprawie przejęcia koncernu medialnego Polska Press przez państwową spółkę PKN Orlen. Sprawa ta wywołała wiele nieporozumień, dlatego pozwolę sobie powiedzieć o niej kilka słów. W tej sprawie zarówno Prezes polskiego urzędu antymonopolowego, jak i sąd oceniający jego decyzję doszli do wniosku, że pluralizm mediów nie jest wartością, która może być weryfikowana w postępowaniu o wyrażenie zgody na koncentrację. Transakcję kontrolowano więc wyłącznie z punktu widzenia kryteriów rynkowych. Dlaczego?

Ponieważ tak mówi ustawa, jest pod tym względem jasna, a orzecznictwu nie wolno jej uzupełniać, nawet gdyby było to celowe. To rozstrzygnięcie wywołało wiele krytyki, jednak zostało ono oparte na założeniu, o którym właśnie mówię – jeśli ustawa nie pozwala wyrazić władzy na ograniczenie wolności gospodarczej, to nie wolno tego robić. Milczenie ustawy oznacza brak kompetencji. Być może ustawa jest zła – niewłaściwie realizuje pryncypia konstytucyjne czy źle chroni wartości europejskie – ale to znaczy, że ustawę trzeba zmienić. Wydaje się, że problem ten w podobny sposób odczytuje Komisja Europejska, która – widząc luki w prawie państw członkowskich – zgłosiła projekt tzw. *Media Freedom Act*, nakazujący uwzględnianie pluralizmu mediów w postępowaniach antymonopolowych.

(...) Mówiłem o obowiązku lojalności władzy względem biznesu, względem przedsiębiorców. Ale przedsiębiorcy są również zobowiązani do lojalności. Mam na myśli lojalność względem kontrahentów, niejednokrotnie zwykłych ludzi, niepotrafiących właściwie rozpoznać dokładnej treści transakcji, w jaką wstępują. Współczesny przedsiębiorca musi się z tym liczyć, że konsument nie zawsze doczyta, nie zawsze zrozumie, nie zawsze złoży swój podpis pod czymś, czego konsekwencje jest w stanie racjonalnie przewidzieć. Podstawowym założeniem europejskiej ochrony praw konsumenta jest prawo do rzetelnej informacji. Nie chodzi tu jednak o dostarczenie przed zawarciem umowy wielostronicowych regulaminów czy formularzy i pokwitowanie zapoznania się z nimi. Przedsiębiorca powinien zadbać o to, że konsument wie, w co wchodzi, na co się godzi, jakie konsekwencje w jego dobrach może w przyszłości wywołać umowa, którą podpisuje. Państwo powinno mu gwarantować minimum zaufania do korporacji, która zachęca go do zawarcia transakcji.

Niestety zdarzają się w Polsce i na całym świecie przypadki, w których przedsiębiorcy bezwzględnie wykorzystują brak doświadczenia czy nieporadność konsumentów, a państwo reaguje na to dopiero po fakcie, na skutek presji społecznej. Świadectwem tego są liczne procesy sądowe dotyczące – przykładowo – kredytów we frankach szwajcarskich czy problemy osób, które nabyły ryzykowne instrumenty finansowe – np. obligacje – ufając, że bezpieczeństwo tego typu instrumentów jest porównywalne z tradycyjnymi lokatami czy kontami oszczędnościowymi. Za tymi sprawami stoją ludzkie tragedie, bankructwa, kryzysy psychiczne. W takich sprawach niekiedy okazuje się, że ludzie byli świadomie wprowadzani

w błąd lub wręcz zmanipulowani przez przeszkolonych w tym celu pracowników – po to, aby nakłonić ich do zawarcia transakcji, z której ryzyka nie zdawali sobie sprawy. Winni takiej sytuacji są nie tylko nieuczciwi przedsiębiorcy, ale również państwo, które nie zabezpieczyło konsumentów w odpowiedni sposób. Należy bowiem zdawać sobie sprawę, że tak jak wolność gospodarcza nie jest wartością absolutną, tak samo wartością absolutną nie jest swoboda zawierania umów. Swobodę tę należy stymulować w taki sposób, aby oświadczenia woli obu stron były oparte na pełnej wiedzy i świadomości co do rzeczywistej treści transakcji i jej potencjalnych skutków ekonomicznych. W przeciwnym razie jest to tylko iluzja równości stron i pozór swobody umów.

Chciałbym dodać, że w Polsce i Europie toczy się aktualnie dyskusja, jakie mają być skutki prawne stwierdzenia nieważności umowy z powodu naruszenia praw konsumentów, wynikającego z zamieszczenia w umowie tzw. klauzul niedozwolonych.

Przykładowo, powstaje pytanie, czy po unieważnieniu umowy kredytu we frankach szwajcarskich wystarczy, że obie strony zwrócą sobie wzajemnie świadczenia, czy też bankom należy się jeszcze dodatkowe wynagrodzenie za tzw. „korzystanie z kapitału” przez pokrzywdzonego kredytobiorcę. Nie chcąc rozwijać tego niełatwego zagadnienia prawnego, pragnę wyrazić pogląd, że nieuczciwość nie powinna dawać prawa do jakiegokolwiek wynagrodzenia. Nie może być tak, że przedsiębiorca, który świadomie nakłonił konsumenta do zawarcia niezgodnej z prawem umowy i przegrał proces, uzyskuje z tego tytułu korzyść. Byłoby to niezgodne nie tylko z europejskim standardem ochrony konsumentów, ale z elementarnym poczuciem sprawiedliwości, które jest aksjologicznym źródłem tego standardu.

Tytuł mojego wystąpienia to „biznes a prawa człowieka”. Chciałem w tym wystąpieniu pokazać, że przedsiębiorca to zarówno podmiot, jak i adresat praw człowieka. Przedsiębiorca nie tylko korzysta z wolności, ale też jest gwarantem wolności innych. Korzystanie z wolności działalności gospodarczej nie tylko daje prawa. Wszak – parafrazując jeden z przepisów niemieckiej Konstytucji, mówiący, że „własność zobowiązuje” – można powiedzieć, że również „działalność gospodarcza zobowiązuje”. Pamiętajmy o tym, że źródłem wszelkich wolności i praw jest godność człowieka. Poszanowanie godności zakazuje przedmiotowego, instrumentalnego traktowania człowieka. Nakaz ten zobowiązuje państwo do podmiotowego i uczciwego traktowania przedsiębiorców, ale również zobowiązuje przedsiębiorców do takiego samego traktowania swoich klientów, pracowników i kontrahentów.

**Przedsiębiorca powinien zadbać o to, że konsument wie, w co wchodzi, jakie konsekwencje może w przyszłości wywołać umowa, którą podpisuje.**

## Nie decydujemy za osoby z niepełnosprawnościami – wzmacniamy ich głos

Wystąpienie podczas seminarium „Pozytywna dyskryminacja?  
Nauka na rzecz efektywnego wejścia na rynek pracy wykształconych autystów”,  
1 marca 2023 r.

Chciałbym powiedzieć kilka słów o roli i działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach dotyczących praw osób z niepełnosprawnościami. Jest to jeden z priorytetów urzędu RPO. Mówię nie tylko o sobie, ale również o moich poprzednikach.

Rzecznik stoi na straży godności człowieka. Godność to m.in. wolność od wykluczenia, prawo do cieszenia się życiem, do podejmowania decyzji o swoim losie, do rozwoju osobistego, do szczęścia. Realizując to założenie, 10 lat temu Polska stała się stroną Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. Jest to – o ile mi wiadomo – umowa międzynarodowa posiadająca największą liczbę ratyfikacji (186 państw).

Mówię o tym szczególnym akcie prawnym dlatego, że RPO został wyznaczony jako organ monitorujący wdrażanie Konwencji. A tu niestety widzimy wiele kwestii wymagających poprawy – zarówno w sferze stanowienia, jak i stosowania prawa. Zarówno ustawodawcy, jak też administracji – i niekiedy również sądom – brakuje jeszcze odpowiedniej wrażliwości na problemy osób z niepełnosprawnościami.

Proszę pozwolić, że opowiem o kilku kluczowych kwestiach, których rozwiązanie od lat postulują kolejni Rzecznicy. Zacznę od spraw generalnych.

Po pierwsze, art. 19 Konwencji mówi o prawie osób z niepełnosprawnościami do życia w społeczeństwie, do dokonywania takich samych wyborów, na równi z innymi osobami, do pełnej integracji i pełnego udziału w życiu społeczeństwa. Formą odpowiedniego wdrożenia tego standardu jest tzw. deinstytucjonalizacja, a więc rezygnacja z przestarzałego i często naruszającego godność człowieka systemu zakładającego opiekę świadczoną w zakładach stacjonarnych. Normą w nowoczesnym państwie powinno być zindywidualizowane – adekwatne do potrzeb konkretnego człowieka – wsparcie w podejmowaniu decyzji w środowisku lokalnym. Droga do osiągnięcia tego celu jest jeszcze daleka, choć pewne kroki w dobrą stronę są podejmowane. Warto wspomnieć choćby o projektowanej obecnie ustawie o asystentach osobistych, w której jako urząd RPO bierzemy udział.

Drugi problem. Potrzeba ochrony praw osób z niepełnosprawnościami wymaga dokonania pewnych przewartościowań, zmiany perspektywy patrzenia na pewne instytucje prawne, niekiedy wywodzące się z czasów starożytności. Chodzi mi tutaj o ubezwłasnowolnienie.

Jest to instytucja znajdująca swą genezę w prawie rzymskim i dlatego wielu prawników jest do niej bardzo przywiązanych. Tymczasem ubezwłasnowolnienie może stać się – i w praktyce nierzadko staje się – narzędziem skutkującym uprzedmiotowieniem człowieka,

uczynieniem z niego istoty bezwolnej, której życie zależy od innych osób. Trzeba odejść od takiego schematu myślenia o niepełnosprawności. Ludzie z niepełnosprawnościami nie chcą, aby podejmować decyzje życiowe za nich, lecz aby wspierać ich w podejmowaniu i realizowaniu ich własnych decyzji. Dlatego RPO opowiada się za zniesieniem – a przynajmniej istotnym przemodelowaniem – aktualnie obowiązujących zasad ubezwłasnowolnienia.

Kwestia trzecia. Pamiętajmy, że wykluczenie dotyka nie tylko same osoby z niepełnosprawnościami, ale także ich najbliższe rodziny. Opiekunom osób z niepełnosprawnościami jesteśmy jako społeczeństwo winni wsparcie. Tymczasem, aby otrzymać od państwa niecałe 2,5 tys. zł tzw. świadczenia pielęgnacyjnego opiekun – często jest to rodzic, mąż, żona, brat, siostra – musi całkowicie zrezygnować z pracy, a więc wyłączyć się z pewnej niezwykle istotnej sfery życia społecznego. To jest niejako wtórne wykluczenie, wynikające z bezduszności obecnie obowiązującego prawa.

Mógłbym mówić jeszcze długo o wielu innych problemach. Jest bardzo istotny, nierozwiązany problem wydawania orzeczeń o niepełnosprawności. Obecnie mamy 6 systemów orzekania, wymagających wielokrotnego stawania przed licznymi komisjami – w zależności od tego, o jakie uprawnienie się dany człowiek ubiega. Ujednoczenie tego systemu okazuje się zadaniem niewykonalnym od lat. Dodatkowe problemy w tym zakresie pojawiły się po wybuchu wojny w Ukrainie, gdyż okazało się, że Polska nie jest stroną odpowiednich traktatów międzynarodowych umożliwiających uznawanie przez polskie organy orzeczeń wydanych przez instytucje ukraińskie.

Urząd RPO przygląda się pilnie sprawom podnoszonym przez osoby głuche i niedowidzące. Osoby te często nie mogą choćby zrobić zakupów przez internet czy załatwić sprawy w urzędzie. Trudna jest również sytuacja dzieci z niepełnosprawnościami w szkołach. Mówiąc ogólnie – osoby z niepełnosprawnościami napotykały często na bariery. Mam na myśli nie tylko bariery architektoniczne, ale również bariery mentalne, wynikające ze stereotypów i uprzedzeń, z którymi walka nie jest wystarczająco silna.

Mówiłem o problemach generalnych, systemowych, wymagających zazwyczaj zmiany prawa. Ale napotykamy również na sytuacje, w których – delikatnie mówiąc – brak wrażliwości pojawia się w procesie stosowania prawa, w działalności administracji czy sądów. Wówczas RPO ma możliwość zaskarżenia orzeczenia czy decyzji. Posłużę się dwoma przykładami, ale jest ich więcej.

Przykład pierwszy. Sądowy nakaz eksmisji, wydany w trybie zaocznym, adresowany do wieloosobowej rodziny, w której skład wchodzi osoby z niepełnosprawnościami. Sąd nie widzi potrzeby choćby przyznania prawa do lokalu socjalnego, lecz – chroniąc prawa

**Ubezwłasnowolnienie może stać się narzędziem skutkującym uprzedmiotowieniem człowieka, uczynieniem z niego istoty bezwolnej, której życie zależy od innych osób.**

właściciela lokalu – decyduje o pozbawieniu ludzi dachu nad głową. Tutaj okazało się, jak przydatnym narzędziem w rękach RPO jest skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego.

Przykład drugi. Niewidome dziecko, wniosek do gminy o sfinansowanie kosztów dowozu dziecka do przedszkola. Gmina zgadza się, ale stawia warunki. Dziecko – aby dostać się do przedszkola na godz. 8 rano – ma wyjść z domu ok. 4:30, przejść 3 km, potem jeden pociąg o 5:30, godzinę później przesiadka do drugiego pociągu, o 7:10 autobus miejski z dwiema przesiadkami. Powrót na tych samych zasadach. Dlaczego? Bo tak jest najtaniej. Proszę pozwolić, że tego nie skomentuję. Uczynił to sąd administracyjny, uwzględniając skargę na tę kuriozalną decyzję.

(...) To oczywiście tylko część problemów, jakimi się zajmujemy w Biurze RPO. Chciałbym na zakończenie mojego wystąpienia powiedzieć o jeszcze jednej kwestii. Podejmując działania dotyczące osób z niepełnosprawnościami kierujemy się zasadą „nic o was bez was”. Zawsze słuchamy głosu samych osób z niepełnosprawnościami, których przyjęło się nazywać „samorzecznikami”. Nie decydujemy za nich, lecz staramy się wzmacniać ich głos. W szczególności prowadzimy w całej Polsce, w wielu mniejszych i większych miastach, regularne spotkania z samorzecznikami w spektrum autyzmu. Spotkania te są dla nas przede wszystkim okazją do poznania wspaniałych ludzi, ale również do rozmów o neuro różnorodności, są źródłem wiedzy o problemach, z jakimi stykają się na co dzień, pozwalających nam na właściwe ukierunkowanie naszych interwencji generalnych i indywidualnych.

## 35 lat RPO. Prawo powinno być zawsze pisane z myślą o człowieku

Wystąpienie podczas konferencji „Rzecznik Praw Obywatelskich a proces prawotwórczy – 35 lat działań na rzecz wzmocnienia ochrony wolności i praw jednostki”,  
3 marca 2023 r.

1 stycznia 1988 r. – 35 lat temu – weszła w życie ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Osoby pamiętające tamten okres historii Polski wspominają, że funkcja Rzecznika została pomyślana jako urząd marionetkowy, pewne *decorum*. Władza przeliczyła się jednak w tym zakresie. Wiadomo bowiem, że urząd RPO był jednym z ostatnich – można powiedzieć – gwoździ do trumny poprzedniego ustroju. Już kilka lat wcześniej zaczęły działać instytucje, które utorowały drogę do państwa demokratycznego – Naczelny Sąd Administracyjny i Trybunał Konstytucyjny. Jak to było możliwe? Przede wszystkim dzięki ludziom. Otóż w działalności tych instytucji, w tym Rzecznika, podejmowano udane próby takiej interpretacji zastanych przepisów, aby nadać im treść jak najbardziej proobywatelską i prowolnościową. Aby pokazać władzy, że wolności i prawa człowieka mogą być ogranicza-

ne, ale nie w sposób dowolny, lecz tylko w odpowiedniej formie (ustawowej) i tylko wtedy, gdy jest to niezbędne – bezwzględnie konieczne – dla ochrony innych ważnych wartości. W sposób zgodny z Konstytucją oraz drogami wytyczonymi przez standardy europejskie i międzynarodowe, w szczególności Powszechną Deklarację Praw Człowieka i Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych.

Zresztą tego typu postawa nie była charakterystyczna tylko dla okresu transformacji, lecz także później. Przyjmowanie jej konieczne jest również dzisiaj. Sposób postrzegania państwa i prawa, o którym mówię, był podstawowym wyznacznikiem działalności wszystkich dotychczasowych Rzeczników – prof. Ewy Łętowskiej, prof. Tadeusza Zielińskiego, prof. Adama Zielińskiego, prof. Andrzeja Zolla, dr. Janusza Kochanowskiego, prof. Ireny Lipowicz i prof. Adama Bodnara.

Rzeczników zawsze wspierali w tym dziele zastępcy, dyrektorzy, naczelnicy, pracownicy Biura, członkowie komisji ekspertów, a także Pełnomocnicy Terenowi i pracownicy kierowanych przez nich biur. Wszystkim należy się ogromne podziękowanie za to, że każda władza zawsze musiała czuć na swoich plecach oddech niezależnego organu stojącego na straży godności człowieka, równości i wolności, a każdy obywatel – szerzej, każdy człowiek, który czuł się pokrzywdzony przez władzę – mógł znaleźć w Biurze Rzecznika wsparcie. To dzięki Rzecznikom i ich współpracownikom udało się pomóc milionom ludzi w ich indywidualnych sprawach, ale również doprowadzić do uchylecia wielu niekonstytucyjnych aktów prawnych, do wydania licznych uchwał i orzeczeń sądowych, utrwalających prowolnościowy kierunek interpretacji prawa. To w Biurze Rzecznika toczyły się dyskusje na tematy fundamentalne dla statusu jednostki, to Biuro Rzecznika opublikowało wiele książek, opracowań, broszur i ulotek uświadamiających ludziom ich prawa, a władzy jej obowiązki. To wszystko ogromny dorobek, niezwykle istotny dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w państwie demokratycznym.

Podstawowym zadaniem Rzecznika było od samego początku reprezentowanie obywatela względem władzy – władzy prawodawczej, rządu, urzędu, policji, samorządu lokalnego, jak również w pewnych przypadkach sądu. Kompetencje Rzecznika służące realizacji tych zadań istotnie ewoluowały na przestrzeni lat, co jest niewątpliwie świadectwem zaufania, jakim urząd ten obdarzyli obywatele i ich przedstawiciele w parlamencie. Obecnie kompetencje Rzecznika są bardzo silne w porównaniu do innych państw, w których funkcjonują analogiczne urzędy. Rzecznik może doprowadzić do uchylecia ustawy lub innego aktu normatywnego, kierując wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, do uchylecia prawomocnego wyroku sądowego, kierując nadzwyczajny środek zaskarżenia do Sądu Najwyższego, do stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji, kwestionując ją przed sądem administracyjnym. To nie jest typowy zestaw kompetencji innych ombudsmanów w Europie i na świecie.

Należy do tego dodać, że polski Rzecznik pełni również inne istotne role przypisane mu prawem międzynarodowym – Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, organ monitorują-

cy wdrażanie Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, organ monitorujący stosowanie europejskich standardów antydyskryminacyjnych. Być może Rzecznik przejmie również zadanie stania na straży praw osób zgłaszających naruszenia prawa, tzw. sygnalistów. Jest to świadectwo prestiżu urzędu, jaki zbudowali kolejni Rzecznicy i ich współpracownicy z Biura RPO.

Znaczna część działalności Rzecznika polega na apelowaniu do władzy o zmianę prawa, sygnalizowaniu błędów, luk czy regulacji, które nadmiernie ograniczają wolności i prawa człowieka. Polega również na wyrażaniu sprzeciwu wobec przepisów czy całych aktów prawnych, które nie dają się pogodzić z nowoczesnymi standardami państwa demokratycznego, opartego na ochronie godności człowieka, równości, wolności i zasadzie praworządności. Standardami, do których respektowania jesteśmy zobowiązani jako członkowie wspólnot międzynarodowych – takich jak Rada Europy czy Unia Europejska.

W obecnych czasach mówienie o tych wspólnotach i ich znaczeniu jest szczególnie istotne. Chyba nigdy wcześniej nie mieliśmy do czynienia z takim natężeniem krytyki adresowanej do naszego kraju z Luksemburga i Strasburga – trybunałów, których jurysdykcję jako Polska zaakceptowaliśmy i powinniśmy ją respektować. Obowiązkiem RPO jest przypomnienie o tym.

Dlatego warto dyskutować o tym, jaki wpływ działalność Rzecznika miała, ma – i jaki powinna mieć – na działalność prawodawczą polskiej władzy.

## **Pewność prawa i zaufanie do państwa to wartości fundamentalne**

Referat o „wspólniku iluzorycznym” wygłoszony podczas konferencji „Podatki – ubezpieczenia – przedsiębiorczość”, 6 marca 2023 r.

Zagadnienie, o którym będę mówił, nie dotyczy wyłącznie ubezpieczeń społecznych. Obrazuje ono szerszy problem. Problem pewności prawa, przewidywalności praktyki organów stosujących prawo i stabilności sytuacji osób w dobrej wierze korzystających ze swoich praw, w tym z wolności gospodarczej, z wolności zatrudnienia, z prawa do swobody zawierania umów.

Wyobraźmy sobie człowieka, który – wraz z inną osobą, dysponującą nieco mniejszym kapitałem – chce zainwestować pieniądze, skorzystać ze swojej wolności w ramach gospodarki wolnorynkowej, opartej na wolności działalności gospodarczej. Człowiek ten powołuje do życia spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Udziały w spółce wynoszą 90 do 10. Nasz przedsiębiorca rejestruje bez problemu spółkę w Krajowym Rejestrze Sądowym. Jest to dwuosobowa spółka z o.o. W pełni dopuszczalna forma aktywności gospodarczej.



Ogólnopolska konferencja naukowa „Rzecznik Praw Obywatelskich a proces prawotwórczy – 35 lat działań na rzecz wzmocnienia ochrony wolności i praw jednostki”



Wystąpienie ZRPO Stanisława Trociuka podczas jubileuszowej konferencji. „W stronę równych szans – 35 lat urzędowania Rzecznika Praw Obywatelskich”

Następnie spółka staje się pracodawcą. Zatrudnia ludzi. Zatrudnia również swojego większościowego wspólnika, np. na stanowisku prezesa zarządu. Wydaje się to naturalne, że osoba, która zainwestowała najwięcej środków, może zajmować to kluczowe stanowisko. Spółka jest wieloosobowa – prawo dopuszcza takie zatrudnienie. Następnie przez kolejne miesiące i lata nasz prezes – tak jak każdy pracownik – opłaca składki na ubezpieczenie społeczne. Wszak ubezpieczenie chorobowe jest w tym przypadku obowiązkowe. Składki te są oczywiście akceptowane, nikt nie uważa, aby nie było podstawy do ich opłacania, nie stwierdza się nadpłaty.

Po kilku latach zatrudnienia na stanowisku prezesa bohater tej historii zaczyna ciężko chorować. Musi zaprzestać pracy i korzystać ze zwolnień lekarskich. Zgodnie z przepisami pracodawca płaci mu wynagrodzenie tylko przez miesiąc. W związku z tym po miesiącu przesyła dokumenty do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – któremu przez lata płacił składki – z wnioskiem o wypłatę zasiłku chorobowego. Okazuje się, że zasiłek się nie należy. Dlaczego? Otóż ZUS stwierdza, że umowa o pracę była od początku nieważna, nie powstał stosunek pracy, a więc nie powstał również tytuł do obowiązkowego ubezpieczenia. Wszak – zdaniem ZUS – spółka, która co prawda wpisana jest do Krajowego Rejestru Sądowego jako spółka dwuosobowa, jest tak naprawdę jednoosobowa. Wspólnik, który posiada 10 proc. udziałów jest bowiem figurantem – wspólnikiem iluzorycznym – a bohater naszej historii zaprosił go do współpracy tylko po to, aby obejść przepisy prawa o ubezpieczeniach społecznych i uzyskać prawo do zasiłku chorobowego. Sądy przyznają rację ZUS-owi. Człowiek zostaje zatem bez środków potrzebnych mu na przetrwanie choroby. Państwo potraktowało go jako osobę nieuczciwą, zmierzającą *de facto* do wyłudzenia środków publicznych.

Takie historie zdarzają się w naszym kraju. Chciałbym w związku z tym zastanowić się, czy tego typu zachowanie państwa względem obywatela znajduje odpowiednie umocowanie w przepisach i w wartościach, których ochrona jest obowiązkiem państwa.

Zacznijmy od omówienia stanu prawnego. Zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych obowiązkowemu ubezpieczeniu chorobowemu podlega pracownik, a więc osoba, która jest stroną umowy o pracę. Podstawa prawna ubezpieczenia powstaje automatycznie z mocy prawa w chwili podpisania umowy o pracę.

Gdy zaś chodzi o osoby, które pracownikami nie są, lecz prowadzą działalność gospodarczą, to ubezpieczenie jest dobrowolne, a więc wymaga wszczęcia stosownej procedury, złożenia wniosku wskazującego moment objęcia ubezpieczeniem. Jeśli ktoś nie złoży takiego wniosku, to nie podlega ubezpieczeniu. Do tej ostatniej grupy zaliczają się wspólnicy jednoosobowych spółek z o.o. Podkreślmy jednoosobowych. Jeśli więc taki wspólnik nie złoży stosownego

**Pewność prawa  
i zaufanie do  
państwa to  
fundamentalne  
wartości określają-  
ce status jednostki  
w państwie de-  
mokratycznym.**

wniosku, to nie podlega ubezpieczeniu chorobowemu i w związku z tym nie ma prawa do stosownych świadczeń, w szczególności zasiłku chorobowego.

Co jest źródłem takiego zróżnicowania? Otóż z formalnego punktu widzenia wspólnik spółki jest podmiotem odrębnym wobec samej spółki. To jest jedno z oczywistych założeń prawa handlowego. Dlatego też nie ma przeszkód, aby spółka stała się pracodawcą dla swojego wspólnika. W przypadku jednoosobowych spółek z o.o. sytuacja jednak jest szczególna, gdyż – z materialnego punktu widzenia – zatrudnienie przez taką spółkę jedyne go wspólnika byłoby w zasadzie niczym innym jak stosunkiem prawnym człowieka z samym sobą. Brak więc typowej – i koniecznej – dla stosunku pracy relacji podporządkowania pracownika pracodawcy. Stąd przyjmuje się, że jednoosobowa spółka z o.o. nie może skutecznie zatrudnić swojego jedyne go wspólnika, a ewentualna umowa o pracę jest w takim przypadku bezwzględnie nieważna. Skoro tak, to nie powstaje w takim przypadku tytuł do obowiązkowego ubezpieczenia.

Natomiast prawo wyraźnie dopuszcza zatrudnienie wspólnika przez spółkę wieloosobową. Nie ma przy tym znaczenia, jaki proc. udziałów ów wspólnik posiada. Prawo nie przewiduje w tym zakresie jakichkolwiek ograniczeń.

Skąd więc problem, skoro prawo wydaje się jasne? Otóż w praktyce ZUS i orzecznictwie sądowym – w tym SN – przyjęto, że na równi ze spółką, w której jest jeden wspólnik, należy traktować spółkę formalnie wieloosobową, w której jest, jak to się ujmuje, „niemal jeden” wspólnik, a drugi lub kolejny są „iluzorycznymi figurantami”. Jaki podział udziałów jest konieczny, aby uznać, że mamy do czynienia z taką sytuacją? Trudno na to odpowiedzieć. Czasami zdarza się, że jest to 99 do 1, a czasami 90 do 10. Ten brak precyzji wynika z faktu, że konstrukcja, o której mówimy, jest w całości wytworem praktyki – nie ma przepisu, który jednoznacznie przyznawałby ZUS-owi czy sądom kompetencję do oceny stosunków majątkowych w spółce z o.o. z takiej perspektywy.

Czy zawiązanie spółki wieloosobowej w takich proporcjach może zmierzać do obejścia prawa? Może. Ale czy organy państwa mogą przyjmować takie domniemanie, założenie, nie posiadając jednoznacznego przepisu kompetencyjnego do stosowania klauzuli obejścia prawa w prawie ubezpieczeń społecznych? Otóż w warunkach gospodarki rynkowej i wolności działalności gospodarczej – nie. Proszę pozwolić, że przedstawię kilka argumentów na poparcie takiej tezy.

Argument pierwszy – pewność prawa, zaufanie do państwa. To są fundamentalne wartości określające status jednostki w państwie demokratycznym. Mówiąc w uproszczeniu, pewność prawa oznacza sytuację jednostki budowaną, często przez dłuższy czas, w oparciu o znajomość przepisów i praktykę ich stosowania.

Spółka jest jako taka wpisywana do Krajowego Rejestru Sądowego. W rejestrze tym widnieje jednoznaczna informacja, zgodnie z którą spółka jest wieloosobowa. Informacja zaakceptowana przez sąd. Podkreślimy, przed dokonaniem wpisu sąd ma obowiązek zbadać,

czy dane zawarte we wniosku o wpis są zgodne ze stanem rzeczywistym. Wpis jest objęty domniemaniem prawdziwości, które może być obalone w zasadzie wyłącznie w drodze ponownego wpisu. To jest elementarna zasada określająca funkcjonowanie rejestrów publicznych. Mają one nie tylko charakter informacyjny. Ich celem jest stworzenie pewności – gwarantowanej prawnie – że wpis jest zgodny z prawem i stanem faktycznym. Nieco

### Jednym z elementów zasady państwa prawa jest tzw. zakaz zastawiania pułapek na obywatela.

upraszczając, KRS jest rejestrem podobnym do księgi wieczystej. Bezpieczeństwo prawne w tym przypadku jest chronione tak silnie, że w pewnych okolicznościach można skutecznie nabyć nieruchomości nawet od osoby, która nie jest jej właścicielem.

Powstaje pytanie, jaki jest skutek prawny zamieszczenia określonej informacji w rejestrze publicznym? Otóż wiele lat temu TK wyraził pogląd, że w demokratycznym państwie prawnym nie ma miejsca na „zjawisko dwoistości ocen tych samych zdarzeń, okoliczności czy cech w przestrzeni prawa publicznego”. To stanowisko zostało co prawda wyrażone w sprawie lustracyjnej, odnosiło się do kwalifikowania danej osoby jako współpracownika SB w przypadku, gdy sąd lustracyjny orzekł o prawdziwości oświadczenia lustracyjnego. Ale problem jest ten sam. Nie może być tak, że jeden sąd – rejestrowy – potwierdza, że spółka jest wieloosobowa, po czym ZUS czy inny sąd orzekają odmiennie. W takim przypadku pewność prawa jest zniweczona, a znaczenie rejestrów publicznych staje się pozorne.

Kolejną okolicznością, która ma znaczenie z punktu widzenia tego, co nazwałem budowaniem zaufania obywatela do państwa w jakiejś sferze jest dokonywanie przez pracownika wpłat składek na ubezpieczenie.

Jeśli pracownik latami płaci składki – zasadność ich wpłacania nie jest kwestionowana, nie są one zwracane jako nadpłaty czy świadczenia nienależne – to czy można po tych latach budowania zaufania tak po prostu stwierdzić, że od początku wszystko było nieważne? To jest moim zdaniem retoryczne pytanie.

Podsumowując ten wątek, pragnę podkreślić, że jednym z elementów zasady państwa prawa jest tzw. zakaz zastawiania pułapek na obywatela. Zwłaszcza na obywatela, który miał prawo oczekiwać, że jego zachowanie względem państwa jest właściwe, i w oparciu o takie założenie podejmować decyzje gospodarcze. Czy sytuacja, o której mówimy, stanowi taką pułapkę? Moim zdaniem, tak. Być może inna sytuacja miałaby miejsce, gdyby istniała wyraźna podstawa prawna do dokonywania przez ZUS czy sądy oceny z mocą wsteczną – przełamującą informacje zawarte w KRS – istnienia takich a nie innych relacji majątkowych w spółce z o.o. Wówczas wspólnik mógłby się spodziewać, że w jakimś momencie jego działania mogą być zakwestionowane. A takiej podstawy nie ma.

I tu przechodzimy do kolejnego problemu – podstawy prawnej. Chciałbym przypomnieć, że zgodnie z art. 22 Konstytucji wolność działalności gospodarczej może być ograniczona,

ale wyłącznie na podstawie ustawy. W ustawie musi zatem istnieć jednoznaczny przepis przewidujący ograniczenie wolności albo przynajmniej kompetencję organu państwa do zastosowania ograniczenia w oparciu o pewne kryteria prawne.

Gdy mówimy o podstawie prawnej, to trzeba wskazać na jeszcze jedną okoliczność. Otóż 10 lat temu zapadło bardzo ważne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące charakteru prawnego składek na ubezpieczenia społeczne.

W orzeczeniu tym TK stwierdził, że składki pod względem gwarancji prawnych powinny być traktowane tak samo jak podatki i inne daniny publiczne. Prawo ubezpieczeń społecznych jest więc – do pewnego stopnia – prawem daninowym. A w przypadku tej dziedziny prawa obowiązują szczególne konstytucyjne wymogi dotyczące podstawy prawnej, podobne do prawa karnego.

Po pierwsze, podstawa ta powinna wynikać wprost z ustawy, a więc z aktu wydanego w procedurze, w której decydujący udział ma parlament, czyli organ posiadający najsilniejszą legitymację demokratyczną. Nie jest więc dopuszczalne operowanie w tym zakresie aktami innego typu, np. rozporządzeniami władzy wykonawczej.

Po drugie, podstawa ustawowa powinna być odpowiedniej jakości – tak aby wyeliminować nadmierną swobodę czy arbitralność po stronie organu stosującego prawo – a więc organu administracji czy sądu. W zasadzie jest tak, że na podstawie lektury ustawy każdy powinien móc zorientować się, jakiego typu obowiązki są do niego adresowane lub z jakich praw może skorzystać.

W tym miejscu muszę przypomnieć to, co mówiłem na wstępie. Koncepcja współnika iluzorycznego jest całkowicie wytworem praktyki – decyzji ZUS, akceptowanych przez sądy, w tym SN. Nie istnieje w szczególności przepis, który np. mówiłby, że jeśli jedna osoba ma co najmniej 90 proc. udziałów, to na potrzeby prawa ubezpieczeń społecznych jest czy – w zależności od okoliczności – może być potraktowana jako jedyny współnik. Gdyby taki przepis istniał, to zastanawialibyśmy się, czy jest racjonalny, czy są odpowiednie kryteria jego zastosowania. Dyskusja byłaby skoncentrowana na innych kwestiach. Ale przepisu takiego w żadnej ustawie nie ma.

Dodam, że nie żyjemy w kraju anglosaskim, gdzie prawo tworzą precedensy sądowe. W Polsce sądy nie tworzą prawa, lecz je stosują. Oczywiście czasami mówi się o tzw. prawotwórczym znaczeniu orzeczeń sądowych – zwłaszcza gdy chodzi o SN czy NSA. Ale nigdy nie powinno mieć to miejsca w prawie karnym czy daninowym, a tym bardziej na niekorzyść jednostki.

Zastanówmy się teraz, jak ocenić analizowaną kwestię z punktu widzenia wolności i praw jednostek gwarantowanych na poziomie europejskim – w wiążących Polskę traktatach. Problem ten nie jest bezpośrednio związany ze stosowaniem prawa UE, więc nie ma konieczności analizować go pod tym kątem. Warto natomiast podkreślić, że Karta Praw Podstawowych UE wprowadza nieco słabsze gwarancje wolności gospodarczej niż polska

Konstytucja, gdyż w art. 16 stanowi: „Uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi”. Podkreślić wypada końcową część tego przepisu – a więc nie tylko ustawa, jak to jest w Konstytucji RP, ale również praktyka może być źródłem ograniczenia wolności gospodarczej.

Podstawowym jednak traktatem regulującym prawa człowieka w Europie w dalszym ciągu pozostaje Europejska Konwencja Praw Człowieka, na straży której stoi Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Problem w tym, że Konwencja w ogóle nie wyraża wolności działalności gospodarczej. Przepisem adekwatnym do oceny analizowanej tu kwestii jest art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC. Przepis ten brzmi: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę (...)”. Przepis ten mówi o „mieniu” i o „własności”, jednak pojęcia te należy rozumieć w sposób autonomiczny, niekoniecznie zbieżny z intuicjami wypracowanymi na poziomie prawa krajowego. Spróbujmy zatem ustalić, czy oczekiwanie nabycia prawa do zasiłku chorobowego w okolicznościach, o których mówimy, może być zakwalifikowane jako element „mienia” czy „własności” w rozumieniu Konwencji. Konieczna jest w tym zakresie analiza orzecznictwa ETPC.

Przez kilkadziesiąt lat obowiązywania Konwencji nie było jasne, czy świadczenia z ubezpieczenia społecznego mieszczą się w art. 1 Protokołu nr 1. Problem tkwił w tym, że roszczenie uzyskania świadczenia z ubezpieczenia społecznego nie ma samo w sobie jeszcze wymiernej wartości majątkowej, jest jedynie czymś w rodzaju chronionego prawem oczekiwania uzyskania prawa majątkowego.

Do istotnej zmiany linii orzeczniczej ETPC doszło w 2016 r. w wyroku w jednej ze spraw węgierskich. Sprawa dotyczyła renty dla osoby z niepełnosprawnością, która została cofnięta, gdyż doszło do zmiany przesłanek nabycia prawa do świadczenia. Stan faktyczny tej sprawy nie jest jednak istotny. Chodzi o podejście do interpretacji pojęcia „mienie” na gruncie art. 1 Protokołu nr 1.

Trybunał wskazał, że w sytuacji, gdy ktoś regularnie uiszcza przewidziane prawem składki, które – w przypadku pojawienia się określonego ryzyka – zagwarantują takiej osobie określone świadczenie ze środków publicznych, to wówczas po stronie takiej osoby pojawia się tzw. uzasadnione oczekiwanie, ekspektatywa uzyskania w przyszłości prawa majątkowego. Takie oczekiwanie stanowi element „mienia” jednostki i podlega w związku z tym ochronie na podstawie Konwencji. Chodzi o sytuację, w której osoba pozostawała w racjonalnym przekonaniu, że uiszczając składki w przyszłości, po spełnieniu przewidzianych prawem przesłanek, będzie mogła ubiegać się o świadczenie majątkowe, np. zasiłek.

Na marginesie dodam, że zbliżone podejście można zaobserwować w orzecznictwie TK na gruncie art. 64 Konstytucji. Przepis ten mówi o ochronie praw majątkowych. Trybunał Konstytucyjny również stoi na stanowisku, że ochronie na podstawie tego przepisu podlegają

nie tylko prawa majątkowe, ale również tzw. maksymalnie ukształtowane ekspektatywy – a więc sytuacje prawne pozwalające jednostce na usprawiedliwione oczekiwanie uzyskania prawa majątkowego w przyszłości.

Z tego, co powiedziałem przed chwilą, wynika, że jeśli ktoś – działając na podstawie przekonania, że jest pracownikiem objętym obowiązkiem ubezpieczeniowym – uiszcza składki na ubezpieczenie chorobowe i na tej podstawie oczekuje, że w przypadku choroby będzie mu wypłacany zasiłek chorobowy, to taka osoba znajduje się w sytuacji uprawnionego oczekiwania (ekspektatywy) uzyskania prawa majątkowego.

Konieczne jest teraz postawienie pytania – czy ograniczenie lub odebranie takiej ekspektatywy jest dopuszczalne? Tak – w dwóch przypadkach.

Po pierwsze, może okazać się, że przyczyna podlegania ubezpieczeniu okazała się nieistniejąca, nielegalna.

Po drugie, nawet jeśli nie było takiej sytuacji, to zawsze pewne ważne względy mogą wyjątkowo przemawiać za odebraniem prawa majątkowego czy ekspektatywy.

W obu wskazanych wyżej przypadkach konieczna jest jednak wyraźna podstawa w ustawie. Wynika to zarówno z Konstytucji, jak i z Konwencji europejskiej. Przypomnijmy, zgodnie z Konwencją pozbawienie człowieka mienia może mieć miejsce tylko „na warunkach przewidzianych przez ustawę”. Nie może być więc wytworem działalności orzeczniczej, niezajdującej wyraźnego oparcia w decyzji parlamentu. Innymi słowy, człowiek – działając w zaufaniu do przepisów prawa – nie może być narażony na negatywne konsekwencje własnych działań, jeśli te konsekwencje nie znajdują jednoznacznego oparcia w brzmieniu przepisów prawa. Nie może być zatem tak, że człowieka stawia się w sytuacji permanentnej niepewności co do tego, czy prawo majątkowe mu rzeczywiście przysługuje. Jest to tym bardziej niedopuszczalne, jeśli jest to prawo majątkowe, które aktualizuje się w przypadku, gdy człowiekowi zagraża destabilizacja sytuacji majątkowej w związku z wystąpieniem nieprzewidzianego zdarzenia, jakim jest choroba czy uszczerbek na zdrowiu.

Spójrzmy więc ponownie, do jakich skutków prowadzi stosowanie koncepcji „wspólnika iluzorycznego”. Prowadzi do tego, że mamy wspólnika spółki widniejącej w urzędowym rejestrze jako spółka wieloosobowa. Ustawa daje takiej osobie prawo do zawarcia ze spółką umowy o pracę. Z momentem zawarcia takiej umowy ustawa wiąże konsekwencję w postaci podlegania obowiązkowemu ubezpieczeniu chorobowemu. Ustawa daje w związku z tym podstawy do działania w oparciu o zaufanie do tego, że opłacanie składek da pracownikowi prawo do zasiłku chorobowego. Mamy więc bez wątpienia uzasadnione oczekiwanie, chronione konstytucyjnie i na podstawie EKPC. Jego pozbawienie czy ograniczenie jest teoretycznie dopuszczalne, ale tylko na podstawie ustawy.

**ZUS powinien mieć możliwość walki z nadużyciami lub próbami obejścia prawa ubezpieczeń społecznych.**

Tymczasem polska praktyka wykształciła konstrukcję dającą możliwość zakwestionowania tytułu do ubezpieczenia – a więc pozbawienie ekspektatywy – z mocą wsteczną na skutek re kwalifikacji prawnej stosunku łączącego wspólnika ze spółką. To znaczy uznaniu, że stosunek ten nie jest – i od początku nie był – stosunkiem pracy. Co więcej, odbywa się to na skutek nieprzewidzianego w ustawie przełamania domniemania prawdziwości wpisu do urzędowego rejestru, jakim jest KRS, polegającego na uznaniu, że mamy do czynienia z *de facto* spółką jednoosobową, mimo że sąd rejestrowy stwierdził co innego.

Taka konstrukcja jest niedopuszczalna, gdyż prowadzi do pozbawienia uprawnienia majątkowego nie na podstawie ustawy, lecz na podstawie aktu stosowania prawa, tj. decyzji ZUS-u lub orzeczenia sądowego. Ponadto jest to konstrukcja, w którą niejako wpisana jest niepewność, polegająca na tym, że wspólnik posiadający ponad połowę udziałów *de facto* nigdy nie może działać w zaufaniu co do tego, czy jego umowa o pracę nie zostanie w nieokreślonej przyszłości zdyskwalifikowana przez ZUS i uznana za nieważną. Taka sytuacja jest wykluczona w państwie prawa.

Zastanówmy się na koniec, jak naprawić tę sytuację. Ja uważam – myślę, że jest to bezdyskusyjne – iż ZUS powinien mieć możliwość walki z nadużyciami lub próbami obejścia prawa ubezpieczeń społecznych, wyłudzenia świadczeń itp. Ustawodawca powinien więc stworzyć odpowiednie narzędzia prawne pozwalające na takie działania, chroniąc jednocześnie zaufanie obywatela do państwa i pewność prawa. Koncepcja „wspólnika iluzorycznego” powinna więc mieć wyraźny punkt zaczepienia w ustawie, która powinna jednocześnie wskazywać kryteria i ograniczenia posługiwania się tą koncepcją. Pożądana byłaby więc aktywność ze strony ustawodawcy.

Przypomnę, że w prawie podatkowym istnieje tzw. klauzula obejścia prawa wraz z możliwością ubiegania się przez przedsiębiorcę o tzw. opinię zabezpieczającą.

Jednocześnie jestem zdania, że obecna praktyka sądowa jest wadliwa właśnie z tego powodu, że nie ma ona wyraźnej podstawy w ustawie. Jest to przy tym praktyka względnie stabilna, znajdująca konsekwentne potwierdzenie w orzecznictwie SN. Orzecznictwo to powinno się moim zdaniem zmienić, choć nie wydaje się, aby istniały podstawy do wydania uchwały SN. Wszak uchwały służą przede wszystkim zapewnieniu jednolitości orzecznictwa, a w analizowanym przypadku nie mamy do czynienia z rozbieżnościami.

Nie ma tu również pola dla przedstawienia sprawy do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał zajmuje się bowiem przepisami prawa, a my mówimy o konstrukcji prawnej nieznajdującej potwierdzenia w przepisie prawa, lecz będącej wytworem orzeczniczym. Do TK musimy zaskarżyć przepis – a tutaj nie ma co zaskarżyć.

Być może kiedyś ktoś pokrzywdzony zastosowaniem tej konstrukcji zdecyduje się na skargę do ETPC. Z przyczyn, o których powiedziałem, jeśli ETPC przyjąłby taką skargę do rozpoznania, to jest duże prawdopodobieństwo – oczywiście w zależności od stanu faktycznego – stwierdzenia naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC. Wówczas być

może pojawiłby się impuls do zmiany prawa lub chociaż do zmiany i zniuansowania linii orzeczniczej sądów.

Na wstępie dzisiejszego wystąpienia powiedziałem, że konstrukcja „wspólnika iluzorycznego” obrazuje szerszy problem – problem pewności prawa, przewidywalności praktyki organów stosujących prawa i stabilności sytuacji osób w dobrej wierze korzystających ze swoich praw, w tym z wolności gospodarczej. Prawo i praktyka jego zastosowania powinny być oparte na założeniu tzw. spójności aksjologicznej. Nie może być tak, że obywatel, kierując się przepisami prawa, korzysta ze swojej wolności, angażuje się w określone przedsięwzięcie, dopełnia stosownych formalności, a następnie – czasem po latach – uczciwość i rzetelność jego działań jest z mocą wsteczną kwestionowana. Nie może być tak, że jedna dziedzina prawa (tu: prawa handlowego) na coś wyraźnie pozwala, podczas gdy inna dziedzina prawa (tu: prawa ubezpieczeń społecznych) tego samego zakazuje albo uznaje za nadużycie czy obejście przepisów.

## Wybory powinny być dostępne dla wszystkich

Wystąpienie otwierające debatę „Wybory dostępne dla wszystkich?”,  
29 marca 2023 r.

Spotykamy się na debacie zatytułowanej „Wybory dostępne dla wszystkich?”. W tytule naszego spotkania jest znak zapytania, jednak z przykrością muszę stwierdzić, że ten znak zapytania oznacza, iż mamy do czynienia z pytaniem retorycznym. Otóż nie – wybory w naszym kraju nie są dostępne dla wszystkich. I trzeba o tym mówić w roku wyborczym.

10 proc. naszego społeczeństwa to osoby z orzeczoną niepełnosprawnością. Jednakże osób z niepełnosprawnościami jest znacznie więcej, gdyż orzeczenie nie jest obowiązkiem, ale wyłącznie prawem – o czym jeszcze później wspomnę.

Ogromnym sukcesem naszego kraju i nadzieją dla wszystkich osób z niepełnosprawnościami było ratyfikowanie przez Polskę w 2012 r. Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami. Jednak mimo upływu już ponad 10 lat, sytuacja osób z niepełnosprawnościami jest trudna, wymaga ciągłej aktywności ze strony państwa i społeczeństwa, walki z krzywdzącymi uprzedzeniami i stereotypami. Musimy wychodzić z założenia, że osoby z niepełnosprawnościami są pełnoprawnymi członkami naszego społeczeństwa, osobami zdolnymi do podejmowania własnych decyzji. Chciałbym to silnie podkreślić. Osoby z niepełnosprawnościami nie chcą, aby decyzje były podejmowane za nie – chcą być wspierane w podejmowaniu decyzji w sposób adekwatny do ich potrzeb.

Do takich decyzji należy właśnie decyzja o udziale w wyborach, o tym, na kogo oddać głos, a także czy skorzystać z prawa biernego, kandydować, czy może aktywnie zaangażować się

w działalność wspierającą określoną partię czy kandydata. Osoby z niepełnosprawnościami mają prawa wyborcze, przysługuje im wolność wyrażania opinii, są istotną częścią polskiego i europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, chcą angażować się w pracę dla dobra wspólnego, dla przyszłych pokoleń. Naszym zadaniem – zadaniem państwa, samorządów, organizacji pozarządowych i całego społeczeństwa – jest usuwać bariery w tym zakresie i uczynić proces wyborczy dostępnym dla wszystkich.

Jako osoba piastująca urząd Rzecznika Praw Obywatelskich miałbym sporo do powiedzenia na temat problemów z dostępnością wyborów w naszym kraju. Zarówno w czasie mojej kadencji, jak też w okresie urzędowania moich poprzedników, Biuro RPO podejmowało wiele działań mających na celu rzeczywiste wdrożenie praw obywatelskich – w tym praw wyborczych – przysługujących osobom z niepełnosprawnościami. Chciałbym krótko powiedzieć o trzech kwestiach, licząc, że staną się one również przedmiotem dzisiejszej debaty.

Po pierwsze. Zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji osobom ubezwłasnowolnionym bezwzględnie nie przysługują prawa wyborcze. Chodzi przy tym również o osoby ubezwłasnowolnione częściowo, czyli takie, które mogą kierować swoim postępowaniem, ale – jak mówi kodeks cywilny – jedynie potrzebują pomocy w prowadzeniu swoich spraw, zwłaszcza majątkowych. To jest przykład rażącego wykluczenia człowieka ze społeczeństwa obywatelskiego. Uważam, że niezbędna jest w tym zakresie zmiana prawna – zmiana na poziomie Konstytucji.

Powiem więcej, ubezwłasnowolnienie w obecnym kształcie jest instytucją trudną do pogodzenia z aktualnymi, nowoczesnymi standardami ochrony godności człowieka. W kraju, który od ponad 10 lat jest stroną Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, tego typu instytucja nie powinna funkcjonować.

## **Naszym zadaniem jest usuwać bariery i uczynić proces wyborczy dostępnym dla wszystkich.**

Druga kwestia. Dostępność lokali wyborczych. Tutaj Biuro RPO ma wiele do powiedzenia, gdyż przed wyborami w 2019 r. pracownicy Biura odbyli wiele wizytacji lokali wyborczych. I co ustalili? W prawie 80 proc. lokali warunki techniczne były niezgodne z przepisami. Mało tego, w wielu przypadkach członkowie komisji obwodowych nie zdawali sobie sprawy z istnienia rozporządzenia Ministra Infrastruktury, określającego te warunki, a także wytycznych wydawanych przez Państwową Komisję Wyborczą. Dodam, że zdarza się, iż lokal jest co prawda prawidłowo dostosowany, jednak dotarcie do niego jest niemożliwe ze względu na utrudnienia w dostaniu się do budynku z powodu np. uszkodzonego chodnika, wysokich krawężników czy braku wind. Trudno oszacować, ilu wyborców z tych przyczyn nie mogło skorzystać z możliwości oddania głosu i jaki proc. frekwencji został w ten sposób utracony.

I ostatnia rzecz, o której chciałbym powiedzieć. Bardzo ważne dla osób z niepełnosprawnościami są alternatywne metody głosowania. Nasz Kodeks wyborczy zna dwie takie

metody. Mam na myśli głosowanie korespondencyjne i głosowanie przez pełnomocnika. Uprawnienie do głosowania w taki sposób mogą jednak uzyskać tylko osoby posiadające orzeczenie o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności.

Pominięto więc osoby z lekką niepełnosprawnością, które przecież również mogą mieć problem z dotarciem do lokalu czy oddaniem głosu z przyczyn od siebie niezależnych. Co więcej, jak mówiłem na wstępie, posiadanie orzeczenia o niepełnosprawności jest prawem, a nie obowiązkiem osoby z niepełnosprawnością. Poza bezwzględnie koniecznymi przypadkami uzyskanie orzeczenia nie powinno być warunkiem korzystania z wolności i praw człowieka, w tym z praw wyborczych. Dodam, że jest najwyższy czas, aby zacząć poważnie rozmawiać na temat stworzenia polskim obywatelom możliwości głosowania przez internet. Zwłaszcza po okresie pandemii wydaje się, że nasze społeczeństwo jest do tego odpowiednio przygotowane.

Chciałbym serdecznie podziękować Międzynarodowemu Instytutowi Społeczeństwa Obywatelskiego za inicjatywę podjęcia współpracy z Biurem RPO, której owocem jest dzisiejsze spotkanie. Dziękuję wszystkim gościom specjalnym oraz uczestnikom debaty, którzy przyjęli zaproszenie, aby podzielić się z nami swoimi przemyśleniami i doświadczeniami. Dziękuję tym z Państwa, którzy znaleźli czas, aby śledzić nasze spotkanie – tu na miejscu i zdalnie. I wreszcie dziękuję wszystkim Państwu, którzy podjęli się wysiłku organizacyjnego.

Mam nadzieję, że pokłosiem naszego spotkania będzie refleksja po stronie osób i organów odpowiedzialnych za kształt i stosowanie polskiego prawa, za przebieg i organizację wyborów, po stronie partii politycznych, komitetów wyborczych i wszystkich uczestników życia publicznego w Polsce. Wybory powinny być dostępne dla wszystkich. Żaden wyborca czy kandydat nie powinien się czuć wykluczony, pozbawiony praw obywatelskich.

## Nowe technologie – zagrożenia i szanse dla ochrony praw człowieka

Wystąpienie na XXIV Konferencji

Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

„Nowe technologie jako źródło wyzwań dla systemu prawa w Polsce”,

31 marca 2023 r.

Problematyka nowych technologii jest niezwykle istotna z punktu widzenia ochrony praw człowieka. Dlatego też bardzo cieszę się, że reprezentowany przeze mnie urząd, a także Biuro Rzecznika zostały zaangażowane w organizację konferencji.

Dla prawników, sędziów, ustawodawców rozwój nowych technologii zawsze generował ten sam problem. Prawo nie nadąża za dynamicznie zmieniającą się rzeczywistością.

Prawo jest często nieprzygotowane na niektóre nowe zjawiska społeczne. Przykładowo, w XIX wieku sędziowie zastanawiali się, jak traktować sytuację, gdy szkoda została spowodowana przez urządzenie nieznanе wówczas ustawodawcom – czyli samochód. Znany z literatury jest wyrok sądu niemieckiego, który posługując się analogią, wykorzystał wówczas przepisy o odszkodowaniach za uszczerbek spowodowany przez zwierzęta. W latach 60. i 70. XX wieku zaczęto analizować od strony prawnej problemy związane z wykorzystaniem przestrzeni kosmicznej. Z kolei od lat 80. i 90. ubiegłego wieku zaczął rozpowszechniać się internet. Człowiek zaczął funkcjonować, wypowiadać się, dzielić swoim życiem prywatnym, pozyskiwać informacje w nowej, nieznaney dotychczas przestrzeni.

Pojawienie się nowości technologicznej często wywoływało spory i dyskusje co do tego, w jaki sposób uniwersalne i ponadczasowe standardy ochrony praw człowieka można odnieść do zmieniającej się rzeczywistości. Jak zabezpieczyć wolności i prawa jednostek – a także prawidłowe funkcjonowanie państwa – przed nieznanymi wcześniej zagrożeniami.

Prawnicy najczęściej – zanim zaczną postulować zmiany prawodawcze – starają się rozwiązywać pojawiające się problemy przy wykorzystaniu znanych konstrukcji i instytucji prawnych. Posłużę się pewnym przykładem.

W 2008 r. po raz pierwszy zastosowano na szeroką skalę technologię tzw. rejestrów rozproszonych, technologię *blockchain*. Powstał wówczas tzw. protokół Bitcoina, uruchamiający nową sferę rzeczywistości, pozwalający na tworzenie walut wirtualnych, a także wszelkich innych cyfrowych odwzorowań wartości majątkowych. Ludzie zaczęli – swobodnie i poza jakąkolwiek kontrolą państwa – obracać jednostkami zwanymi „tokenami”, które co do ich funkcji przypominały papiery wartościowe. Pojawiło się więc pytanie, jak prawnie zakwalifikować tego typu działalność. Jednym z pierwszych organów państwowych, który stanął przed tym wyzwaniem, była amerykańska Komisja Papierów Wartościowych. Ustalenie, że tokeny mogą być papierami wartościowymi, oparto na orzeczeniu Sądu Najwyższego USA z 1946 r., którego bohaterem był farmer uprawiający cytryny. Jest

to świadectwem – z jednej strony – wielkiego kunsztu prawniczego i przywiązania do tradycji, ale – z drugiej strony – pewnej bezradności, wynikającej z naturalnego zjawiska, polegającego na tym, że prawo nie nadąża za zmianami technologicznymi.

Również w naszym kraju kilka lat temu pojawiły się problemy z prawnym zakwalifikowaniem kryptowalut. Problemy te znalazły odzwierciedlenie np. w sprawach podatkowych. Bardzo ciekawa jest lektura orzeczeń sądów administracyjnych, gdy sądy zastanawiały się, czym są kryptowaluty – pieniędzmi, prawami majątkowymi, papierami wartościowymi czy jeszcze czymś innym. Jedno było oczywiste: jeśli ktoś na kryptowalutach zarobił, to musi zapłacić podatek – tyle że trzeba było ustalić, z jakiego tytułu.

**Dla prawników,  
sędziów, ustawo-  
dawców rozwój  
nowych technologii  
zawsze generował  
ten sam problem.  
Prawo nie nadąża  
za dynamicznie  
zmieniającą się  
rzeczywistością.**

Trochę to dyskusyjne podejście z punktu widzenia zasady konstytucyjnej zakazującej interpretacji niejasnego prawa na niekorzyść podatnika, ale jest to już problem historyczny, gdyż obrót środkami wirtualnymi został w zasadzie uregulowany w prawie podatkowym. Ale wiele innych problemów związanych z funkcjonowaniem rejestrów rozproszonych, cyfryzowaniem wartości majątkowej pozostaje przedmiotem dyskusji naukowych.

Proszę pozwolić, że powiem kilka słów o trzech problemach, kiedy to rozwój nowych technologii doprowadził do trudnych dylematów i istotnych zagrożeń dla ochrony praw człowieka. O problemach, z którymi zwracają się do RPO obywatele.

Obecnie wiele osób znaczną część swojego życia spędza w internecie, korzystając z mediów społecznościowych, blogów, stron internetowych umożliwiających interakcję, komunikowanie się, publikowanie różnego rodzaju materiałów. W ten sposób ludzie realizują wolność wyrażania opinii, wolność rozpowszechniania i pozyskiwania informacji.

Dzięki internetowi, mediom społecznościowym nastąpiło istotne wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego – społeczeństwa złożonego z ludzi wolnych, świadomych swoich praw i aktywnych. Zmierzam jednak do czego innego. Z jednej strony – użytkownicy internetu często czują się anonimowi. Z drugiej strony – w internecie dochodzi niekiedy do ujawnienia danych, informacji czy opinii niezwykle głęboko ingerujących w prywatność, intymność człowieka czy naruszających jego dobre imię.

Powiem więcej, informacje czy opinie pojawiające się w internecie potrafią głęboko upokorzyć i zniszczyć człowieka, naruszyć jego godność, czasem wręcz doprowadzić do targnięcia się na własne życie. Poczucie anonimowości powoduje, że w internecie dochodzi do znieważania całych grup społecznych, politycznych, wyznaniowych czy etnicznych, nawoływania do nienawiści, do dyskryminacji. Są to zjawiska, z którym państwo demokratyczne musi walczyć.

Pytanie – jak? Jak powinno zareagować państwo, ustawodawca, sądy? Jak ścigać sprawcę naruszenia prawa, skoro jest on *de facto* anonimowy, jak zadośćuczynić pokrzywdzonemu, czy karać administratora strony internetowej za brak odpowiedniego nadzoru? Mówiąc ogólnie – jak odpowiednio chronić godność człowieka wobec tego typu zagrożeń, wywołanych rozwojem nowych technologii. Czy da się to zrobić przez skorzystanie z dotychczasowych, zastanych instytucji prawnych? Czy może potrzebujemy nowych rozwiązań, na poziomie nie tylko krajowym, ale też europejskim, międzynarodowym? Ja nie chciałbym próbować w tym miejscu udzielać odpowiedzi na to pytanie, ale liczę, że kwestia ta stanie się przedmiotem dyskusji na dzisiejszej konferencji. Zwłaszcza że niebawem wejdzie w życie bardzo ważne rozporządzenie UE – *Digital Services Act*. Jednym z celów tego aktu jest walka z hejtem i dezinformacją w internecie.

**Wykluczenie cyfrowe jest w Polsce w dalszym ciągu widoczne. Mówiąc o nowych technologiach, trzeba też pamiętać o ludziach, którzy nie mogą się cieszyć ich dobrodziejstwami.**

Drugi problem, o którym chciałbym powiedzieć. Nowe technologie pozwalają na walkę z przestępczością, na gromadzenie dowodów. To dobrze. Proszę zwrócić uwagę, że to dzięki rozwojowi technologii – z jednej strony – wykryto sprawców wielu przestępstw, również sprzed wielu lat, zaś – z drugiej strony – po 18 latach uniewinniono Tomasza Komendę, człowieka jak się okazało niesłusznie skazanego za zabójstwo. Trzeba nowe technologie w ten sposób wykorzystywać.

Rolą państwa i prawa jest jednak zabezpieczenie społeczeństwa przed nadużywaniem nowych technologii, przed wykorzystywaniem ich do celów niedających się pogodzić z principiami demokratycznego państwa.

I również w tym zakresie muszę powiedzieć, że prawo nie nadąza za zmieniającą się rzeczywistością. Mam oczywiście na myśli stosowanie rozmaitych oprogramowań szpiegowskich, pozwalających nie tylko na podsłuchanie człowieka, weryfikację smsów czy maili, lokalizację – ale na zawładnięcie czyimś życiem, przejęcie nad nim całkowitej kontroli. Dawno już temu wypracowane standardy ochrony prawa do prywatności mówią jasno: każdy przypadek inwigilacji powinien być poprzedzony zgodą sądu lub – wyjątkowo – zatwierdzony przez sąd. Tymczasem sami sędziowie mówią, że nie wiedzą, czy wyrażają zgodę na zastosowanie Pegasus, do kogo należy smartfon, który będzie prześwietlany. Jeśli zaś człowiek, którym interesowały się służby, nie zostanie o nic oskarżony, to może nawet do końca życia nie dowiedzieć się, że był podsłuchiwany, czy że czytano jego smsy lub maile. Bo prawo mu tego nie gwarantuje. Obecnie obowiązujące prawo nie daje gwarancji, że technologie służące niejawnemu pozyskiwaniu informacji są stosowane tylko wówczas, gdy jest to konieczne do walki z groźnymi przestępcami.

Na koniec chciałbym powiedzieć o tym, że oczywiście nowe technologie w wielu przypadkach ułatwiają życie, pozwalają na załatwienie wielu spraw bez wychodzenia z domu. Jednak internet czy inne technologie mogą pogłębiać wykluczenie społeczne. Nie ulega kwestii, że po doświadczeniach z czasów pandemii wiele osób przyzwyczyło się do niewątpliwego komfortu, jaki daje możliwość realizacji wielu wolności i praw – czy wypełniania obowiązków – za pośrednictwem internetu.

Musimy jednak pamiętać, że nasze społeczeństwo to również seniorzy, osoby z niepełnościami, osoby nieporadne, chore, doświadczające kryzysu biedy czy bezdomności. Ludzie ci często nie mają możliwości skorzystania z internetu. Dlaczego o tym mówię? Zdarza się bowiem, że działalność niektórych instytucji na tyle głęboko przeniosła się do rzeczywistości wirtualnej, iż nadmiernie ograniczona staje się faktyczna możliwość korzystania z pewnych uprawnień, jeśli ktoś nie posiada dostępu do internetu albo umiejętności swobodnego posługiwania się jego funkcjami. Przykładowo, jakiś czas temu do Biura RPO zgłosiła się pani, która prowadzi małą firmę, zatrudnia kilku pracowników i musi opłacać za nich składki na ZUS. A to wymaga posiadania profilu w systemie teleinformatycznym ZUS. Pani jednak poczuła się dyskryminowana, gdyż nie potrafi obsługiwać tego systemu.



Fot. Kaori/Adobe Stock

Chciałbym przez to powiedzieć, że wykluczenie cyfrowe jest w Polsce w dalszym ciągu widoczne. Mówiąc o nowych technologiach, trzeba też pamiętać o ludziach, którzy nie mogą się cieszyć ich dobrodziejstwami.

## Walczy z dezinformacją, chrońmy wolność słowa

Wystąpienie na II Forum Bezpieczeństwa,  
30 maja 2023 r.

Jednym z problemów, jakimi się Państwo będą dzisiaj zajmować, jest dezinformacja. To sformułowanie rozumiem w taki sposób, że chodzi o rozpowszechnianie i utrwalanie w społeczeństwie informacji niezgodnych z prawdą lub opartych na manipulacji – po to, aby stymulować określone zachowania społeczeństwa lub organów władzy.

Dezinformacja bez wątpienia może zakłócać porządek publiczny, zagrażać bezpieczeństwu obywateli i bezpieczeństwu państwa. Dlatego też co do zasady walka z tym zjawiskiem leży w interesie publicznym i jest wręcz obowiązkiem władzy. Trzeba jednak pamiętać, że kwestia ta jest niezwykle delikatna, gdyż w grę wchodzi najważniejsze dla państwa demokratycznego wartości – wolność prasy, wolność przekazywania informacji, wolność wyrażania opinii, zasada społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego też tak ważne jest poszanowanie w walce z dezinformacją zasady proporcjonalności. Mówi ona, że ograniczenia wolności człowieka są dopuszczalne tylko gdy – po pierwsze – ich intensywność nie przekracza poziomu niezbędnego dla ochrony interesu publicznego oraz – po drugie – tylko gdy jest to ingerencja oparta na jasnym i niebudzącym wątpliwości przepisie ustawy, co zapewnia przewidywalność i przeciwdziała arbitralności władzy. Z tego punktu widzenia chciałbym wskazać na problemy, jakie ujawniły się w działalności RPO.

Pierwszy problem. Pamiętamy, jak w drugiej połowie 2021 r. władza wykonawcza dostrzegła potrzebę wprowadzenia na części terytorium Polski stanu wyjątkowego. Z tą decyzją nie dyskutuję, bo Konstytucja pozostawia znaczną swobodę rządowi i prezydentowi w tym zakresie. Ale takiej swobody już nie ma, gdy chodzi o zakres wprowadzanych ograniczeń wolności i praw obywatelskich. Tymczasem zdecydowano się na całkowite odcięcie prasy i instytucji społeczeństwa obywatelskiego w dostępie do terytorium objętym stanem wyjątkowym. Co więcej, informacje dotyczące działalności służb zostały wyłączone z zakresu informacji publicznej, co uniemożliwiło ich rozpowszechnianie również instytucjom, które miały prawo wstępu na to terytorium (np. Rzecznikowi Praw Obywatelskich). Było to działanie nieproporcjonalne, co zresztą potwierdził Sąd Najwyższy. Co więcej, zwróćmy uwagę, że w sieci krążyły zdjęcia i filmy wykonane ze strony białoruskiej, co z punktu widzenia walki z dezinformacją mogło mieć wręcz skutek odwrotny od zamierzonego.

Przejdę do kolejnego przypadku, gdy bezpieczeństwo państwa i walka z dezinformacją były uzasadnieniem do ograniczenia – tym razem zasady pluralizmu mediów. Otóż od połowy ub. roku zmieniono zasady transmisji programów telewizyjnych w taki sposób, że kilka milionów obywateli – aby móc oglądać swoje ulubione kanały – musiało zmienić telewizor lub dekoder. W ostatnim momencie przed wejściem w życie tej zmiany z nowych standardów zwolniono telewizję publiczną, ze skutkiem do końca 2023 r. W motywach tej decyzji podano, że decyzja „miała związek ze zbrojną napaścią Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy oraz eskalacją działań dezinformacyjnych o zasięgu międzynarodowym”, a także „miała na uwadze istotną rolę telewizji publicznej w (...) komunikowaniu stanowiska naczelnych organów państwa oraz funkcjonowaniu Regionalnego Systemu Ostrzegania”.

Te – zrozumiałe powody – nie wyjaśniają jednak, dlaczego nie zdecydowano się na analogiczne zwolnienie w przypadku największych stacji komercyjnych, nadających serwisy informacyjne, które codziennie oglądają miliony ludzi. Ma to znaczenie zwłaszcza w roku kampanii wyborczej. Nie muszę mówić, jak groźne dla demokracji może okazać się takie rozwiązanie.

Wreszcie trzeci problem. W kwietniu tego roku do łaski marszałkowskiej wniesiono projekt nowelizacji przepisów Kodeksu karnego dotyczących szpiegostwa i innych działań na rzecz obcego wywiadu. Oczywiście cel tej zmiany jest zasadny. Od czasu wybuchu wojny w Ukrainie pojawiły się nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa naszego państwa. W projekcie, o którym mówię, pojawia się słowo „dezinformacja”. Zgodnie z definicją ma ona polegać na rozpowszechnianiu nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji, mających na celu wywołanie poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt wprowadza jednak jeszcze inne przestępstwo, które można nazwać „nieumyślnym szpiegostwem”. Karą 5 lat więzienia będzie zagrożone przekazanie informacji, której ujawnienie lub wykorzystanie może wyrządzić szkodę Rzeczypospolitej Polskiej, osobie, co do której można przypuszczać, że bierze udział w działalności obcego wywiadu. Takie osoby zapewne czytają polskie gazety, oglądają telewizję, śledzą profile organizacji pozarządowych, a więc można zakładać, że przepis ten dotyczy również podania w mediach informacji, która może „wyrządzić szkodę Rzeczypospolitej Polskiej”. Podkreślmy, ten przepis ma obowiązywać również w czasie pokoju, nie w trakcie wojny czy stanu nadzwyczajnego. Nie muszę chyba tłumaczyć, jak ogromnym zagrożeniem dla wolności mediów byłby ten przepis, gdyby wszedł on w życie.

Jeszcze jedna rzecz w tym kontekście. Podejrzenie popełnienia dowolnego w zasadzie przestępstwa „godzącego w bezpieczeństwo państwa” – a szpiegostwo bez wątplenia takim

**Dezinformacja może zakłócać porządek publiczny, zagrażać bezpieczeństwu obywateli i państwa. Co do zasady walka z tym zjawiskiem leży w interesie publicznym i jest wręcz obowiązkiem władzy.**

jest – uzasadnia zastosowanie inwigilacji przez służby specjalne. Użycie tak szerokiego i nieprecyzyjnego sformułowania w ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego zaakceptował Trybunał Konstytucyjny w słynnym wyroku z 30 lipca 2014 r. Być może TK wyszedł z założenia, że przepis ten jest w stanie funkcjonować w warunkach realnej kontroli sądowej nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi, której zasady Trybunał wyłożył na kilkudziesięciu stronach uzasadnienia tego orzeczenia. Niestety wyrok ten nie został wykonany. W odpowiedziach na moje wystąpienia uzyskałem nawet informację sugerującą, że orzeczenie to nie jest aktualne, gdyż było wydane w okresie, gdy za naszą granicą nie toczyła się wojna. Pozostawiam Państwu do dyskusji tego typu argumentację.

Gdy mówimy o bezpieczeństwie państwa, to w tym pojęciu mieści się potrzeba eliminowania ryzyka pełnienia funkcji publicznych w Polsce przez osoby, które mogą pozostawać w określonych relacjach z obcym mocarstwem, w szczególności gdy chodzi o państwo łamiące zakaz wojny agresywnej i popełniające zbrodnie przeciwko ludzkości. Chciałbym w związku z tym odnieść się do dwóch ustaw uchwalonych ostatnio przez polski parlament.

Pierwsza z nich dotyczy Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022. Nie chcę mówić o oczywistych rzeczach, takich jak umożliwienie organowi quasi-administracyjnemu, złożonemu z czynnych polityków, nakładania kar na obywateli, sprowadzających się do infamii i wykluczenia z życia publicznego.

Mówiłem na wstępie o tym, że wszelkie działania państwa, ograniczające wolności człowieka, powinny być oparte na przepisach jasnych, zrozumiałych dla jego adresatów. Człowiek powinien wiedzieć, czy jego zachowanie jest dozwolone czy zakazane i jakie są konsekwencje naruszenia prawa. Działaniem „pod wpływem rosyjskim” wg omawianej ustawy jest każda czynność – nie tylko urzędowa, taka jak zagłosowanie za lub przeciw przez parlamentarzystę czy podpisanie rozporządzenia przez ministra, ale również techniczna, polegająca np. na przygotowywaniu materiałów dla przełożonego, udziale w rozmowie, wygłoszeniu przemówienia. Co więcej, chodzi również o działania, które w chwili ich podejmowania były zgodne z prawem. Organ, jakim ma być komisja, trudno umiejscowić w strukturze organów państwa. Państwa, które przecież wyklucza karanie za działania legalne, odróżnia odpowiedzialność karną od politycznej, państwa, w którym to niezawisły sąd jest ostatecznym wyrazicielem woli państwa napiętnowania czynu popełnionego przez człowieka.

Ostatnia sprawa. Niedawno do biura RPO napisał człowiek, który przez całe życie zajmował się przyjmowaniem w okienku wniosków paszportowych. Segregował dokumenty, przystawiał pieczętki, oceniał, czy zdjęcie ma odpowiednie wymiary i czy wnioskodawca nie jest na nim za bardzo uśmiechnięty. Ten człowiek zaczął pracę w latach 80-tych, państwie, w którym żył i musiał utrzymać rodzinę. Nigdy nie zrobił nikomu nic złego. Napisał do nas, gdyż obawia się, że niedługo zostanie ustawowo zwolniony z pracy z powodu

planowanej dekomunizacji Służby Cywilnej i urzędów państwowych. To prawda. Taka ustawa niebawem może wejść w życie. Ustawa, która wygasza stosunek pracy każdemu urzędnikowi, który w jakimkolwiek czasie w przeszłości pracował w instytucji uznanej za organ bezpieczeństwa PRL.

W jej uzasadnieniu napisano, że zachodzi „konieczność zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, szczególnie w sytuacji podwyższonego zagrożenia w związku z trwającym konfliktem zbrojnym wywołanym atakiem wojsk Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy. (...) osoby, które pracowały (...) w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990 (...) nie dają rękojmi rzetelności wykonywanych obowiązków służbowych – co może wskazywać na zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa”. Tyle dowiedział się bohater tej historii z uzasadnienia projektu ustawy, która pozbawi go pracy. Czy to jest adekwatny, proporcjonalny środek ochrony bezpieczeństwa państwa nawet w obliczu zagrożenia płynącego ze strony Rosji?

Tymi przykładami chciałem Państwu pokazać, jak łatwo można operować argumentem nawiązującym do bezpieczeństwa państwa – zwłaszcza w obliczu wojny toczącej się za naszą granicą – aby tłumaczyć rozwiązania niedające się pogodzić ze standardami państwa prawnego. Bezpieczeństwo państwa może, i niekiedy wręcz powinno, przemawiać za ograniczeniami wolności jednostki. Jednak wartość ta powinna być rzeczywistą przyczyną – a nie wyłącznie pretekstem – do ingerencji w prawa człowieka.

## Jak chronić samorządność i podmiotowość wspólnot lokalnych

Referat na XX Kongresie Gmin Wiejskich,  
29 listopada 2023 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest organem stojącym na straży wolności i praw człowieka. Nie znaczy to jednak, że RPO nie powinien przyglądać się problemom o charakterze ustrojowym – o ile mają one przełożenie na wolności i prawa ludzi.

Jak mówi Europejska Karta Samorządu Lokalnego prawo obywateli do udziału w zarządzaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych wszystkim państwom europejskim. Karta stanowiła istotną wskazówkę i źródło inspiracji dla twórców Konstytucji RP. Powinna ona być również stosowana przy interpretacji postanowień konstytucyjnych. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego z mocy prawa stanowią wspólnotę samorządową. Wspólnota ta ma pewne prawa i obowiązki określone w Konstytucji. Ma prawo do tego, aby podział terytorialny państwa uwzględniał więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Ma to szczególne znaczenie w przypadku ustalania granic jednostek samorządu terytorialnego.

Wspólnoty mają również prawo do tego, aby ustawodawca zapewnił im zdolność wykonywania zadań publicznych – do wykonywania ich we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Istotnym elementem tej gwarancji jest konieczność zapewnienia samorządom takiego udziału w dochodach publicznych, aby był on odpowiedni do realizacji powierzonych zadań. Bardzo ważną gwarancją przysługującą jednostkom samorządu terytorialnego jest też tzw. sądowa ochrona ich samodzielności. Jest to w pewnym sensie prawo do sądu, które przysługuje nie pojedynczemu obywatelowi, ale zbiorowości, jaką jest wspólnota mieszkańców.

Wspólnota samorządowa to jednak nie tylko podmiot praw i wolności. Jest to również władza, a więc jak każda władza może ingerować w uprawnienia jednostek. Na tym tle chciałbym wskazać kilka spraw, którymi zajmuje się RPO. Sprawa ustalania granic jednostek samorządu terytorialnego. Rozpocznę od wyjaśnienia stanu prawnego na przykładzie gmin. Chodzi o przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Utworzenie, zniesienie gmin, określenie ich granic następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. W tej samej formie nadaje się gminie czy miejscowości status miasta. Rada Ministrów powinna uwzględnić m.in. układ osadniczy i przestrzenny, więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zdolność wykonywania zadań publicznych, a także infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy.

Wydanie rozporządzenia, o którym mowa, wymaga zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami. Konsultacje mogą – choć nie muszą – przybrać postać referendum lokalnego. Na tym tle pojawia się w praktyce wiele problemów prawnych. Pojawiają się bowiem zarzuty – po pierwsze – arbitralności, wynikającej z niewłaściwego uwzględnienia przez Radę Ministrów czynników określających więzi łączące mieszkańców danego obszaru terytorium państwa. Po drugie – podnoszone są zarzuty związane z niewłaściwymi konsultacjami społecznymi lub wręcz brakiem takich konsultacji.

Powiedziałem już, że jednostkom samorządu terytorialnego i członkom wspólnot lokalnych przysługuje prawo do ochrony sądowej. Przypomnę, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego mówi wyraźnie: „Społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym”. Dlatego też prawo do sądu powinno przysługiwać również wówczas, gdy pojawia się zarzut naruszenia prawa przy określaniu granic gmin, ich tworzeniu, znoszeniu czy przekształcaniu w miasta. Niestety w Polsce prawo to nie istnieje. Wynika to ze splotu wielu różnych okoliczności.

Jak już wspominałem, decyzje dotyczące gmin są podejmowane w formie rozporządzeń Rady Ministrów. Jest to forma nieadekwatna. Zgodnie bowiem z Konstytucją rozporządzenie powinno być źródłem prawa, aktem normatywnym, a więc aktem zawierającym przepisy

prawa. Tymczasem utworzenie gminy, zmiana jej granicy czy nadanie statusu miasta to akty indywidualne, z prawnego punktu widzenia bliższe są one decyzjom administracyjnym. To zamieszanie pojęciowe prowadzi do tego, że w istocie nie jest możliwe skontrolowanie przez władzę sądowniczą aktu Rady Ministrów. Wyjaśnię dlaczego.

Trybunał Konstytucyjny – co do zasady – odmawia badania takich rozporządzeń, mimo że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do składania wniosków do TK o kontrolę konstytucyjności prawa. Trybunał tłumaczy to w taki sposób, że skoro rozporządzenia nie zawierają treści prawnej – przepisów prawa – to są aktami indywidualnymi, a takich aktów polski sąd konstytucyjny oceniać nie może. Jest to we właściwości sądów.

A co robią sądy administracyjne? Odmawiają orzekania i odrzucają skargi. Mówią tak: rozporządzenie Rady Ministrów – niezależnie od tego, co w nim jest napisane – należy do źródeł prawa podlegających kontroli TK, a więc nie może być uznane za decyzję administracyjną czy akt administracyjny, a więc nie podlega kontroli sądu. I koło się zamyka. Niestety, ze szkodą dla samorządów.

Kwestia ta jest od lat znana parlamentowi. Wszak zarówno doktryna, jak i sam Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie sygnalizowały potrzebę zmiany tego stanu prawnego. Często podawaną propozycją jest przyznanie kompetencji, o których mówimy, wojewodom. Byłoby to dobre rozwiązanie. Z jednej strony, wojewoda jest organem administracji rządowej, a więc rząd miałby w dalszym ciągu kontrolę nad podziałem terytorialnym państwa. Z drugiej strony – nie ma wątpliwości, że akty wojewody podlegałyby kontroli sądów administracyjnych, gdyż wprost mówi o tym Konstytucja.

W tym miejscu muszę podkreślić, że o ile stanowisko sądów administracyjnych jest stabilne, o tyle w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojawiają się odstępstwa. Również jednak wówczas, gdy TK wyciągnie pomocną dłoń, to skutki orzeczenia TK mogą okazać się problematyczne.

Posłużmy się przykładem. W lipcu 2015 r. rząd wydał rozporządzenie o utworzeniu dwóch nowych gmin – gminy Szczawa w Małopolsce (pow. limanowski) i gminy Grabówka na Podlasiu (pow. białostocki). Rozporządzenie miało wejść w życie 1 stycznia 2016 r., jednak dwa dni przed tym terminem rozporządzenie to uchylono, bez wymaganych prawem konsultacji. Rozporządzenie uchylające zostało zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę posłów. W 2017 r. – po półtora roku – TK stwierdził niekonstytucyjność tego rozporządzenia. Było to oczywiste odstępstwo od dotychczasowej linii orzecniczej. Ale nie w tym rzecz.

Wyrok Trybunału opublikowano w Dzienniku Ustaw. Rozporządzenie uchylające przepisy o utworzeniu gmin Szczawa i Grabówka przestało więc obowiązywać. Wydawałoby się, że taki wyrok TK doprowadził do „odżycia” rozporządzenia o utworzeniu tych gmin.

**Dostrzegamy ogromne szanse, jakie niesie za sobą decentralizacja władzy publicznej i rozwój samorządności.**

W przeciwnym razie należałoby uznać, że wyrok nie wywołał jakiegokolwiek skutku, był do niczego nikomu niepotrzebny. W związku z tym w ubiegłym roku wystąpiłem do rządu z zapytaniem, w jaki sposób zamierza wykonać to orzeczenie, bo na mapie Polski w dalszym ciągu nie ma gminy Szczawa ani Grabówka.

Odpowiedź, jaką uzyskałem, trudno zaakceptować – zarówno z punktu widzenia prawnika, jak też obywatela wchodzącego w skład wspólnoty samorządowej. Zdaniem rządu wyrok co prawda zapadł, ale nie zachodzi potrzeba podjęcia jakichkolwiek działań prawnych. Gminy Szczawa i Grabówka – które wygrały w TK – nie istnieją i nie ma obowiązku ich utworzenia.

Takich przypadków, w których wspólnoty samorządowe poszukiwały ochrony w Trybunale Konstytucyjnym jest więcej. Przykładowo, dwa lata temu o swoje prawa miejskie walczyła gmina Chełmec (woj. małopolskie, pow. nowosądecki). Sytuacja była następująca: 1 stycznia 2018 r. gmina ta miała stać się miastem. Następnie dwoma rozporządzeniami przesunięto ten termin – najpierw na 1 stycznia 2019 r., a następnie na 1 stycznia 2020 r. Finał tej historii był taki, że 31 grudnia 2019 r. weszło w życie czwarte z kolei rozporządzenie dotyczące Chełmca, którym wszystko anulowano i gmina ta miastem nie została. Muszę powiedzieć, że nie tylko cierpliwość, ale również zaufanie do państwa mieszkańców Chełmca zostały wystawione na poważną próbę. Trybunał jednak dwukrotnie umorzył postępowanie.

W ostatnim czasie na wokandach sądowych – również z udziałem RPO – toczyły się sprawy dotyczące budzącej kontrowersje społeczne zmiany granic najbogatszej gminy w Polsce, czyli Kleszczowa. Rząd uznał, że część tej gminy – na której położone są obiekty należące do Elektrowni Bełchatów – powinna być przyłączona do gminy Bełchatów. Nie ukrywano, że chodzi tu o poprawę sytuacji finansowej gminy Bełchatów i respektowanie zasady sprawiedliwości społecznej. Jako RPO złożyłem na to rozstrzygnięcie skargę do sądu administracyjnego, licząc na zmianę linii orzeczniczej. Nie udało się – moja skarga została odrzucona. Natomiast gmina Kleszczów zaskarżyła rozporządzenie, o którym mówimy, do TK. Rzecznik przystąpił do tego postępowania i wniósł o stwierdzenie niekonstytucyjności, wynikającej z braku odpowiednich konsultacji z mieszkańcami tej gminy przed wydaniem rozporządzenia o przekazaniu części jej terytorium na rzecz Bełchatowa. Obawiam się jednak, że sprawa skończy się umorzeniem, zgodnie z dominującą linią orzeczniczą TK. Będzie to kolejny dowód na to, że przepisy wskazujące zasady i tryb kształtowania granic gmin pozostają w istocie pustymi deklaracjami, gdyż nie jest możliwe skontrolowanie ich respektowania przez niezależną władzę sądowniczą.

Można wręcz powiedzieć, że w obecnym stanie prawnym Rada Ministrów ma nieograniczoną swobodę tworzenia, likwidowania i zmieniania granic gmin. Jest to sytuacja niedopuszczalna z punktu widzenia standardów konstytucyjnych i wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

W działalności RPO podejmujemy kwestie nie tylko związane z ochroną praw wspólnot mieszkańców do zarządzania sprawami publicznymi, ale musimy pamiętać, że jednostki samorządu terytorialnego to również władza. Władza, która na różne sposoby ingeruje w wolności i prawa człowieka, a więc musi to czynić z poszanowaniem zasad formalnych i zasady proporcjonalnej ingerencji w wolności i prawa.

Rzecznikowi Praw Obywatelskich przysługuje dosyć szeroka kompetencja do kwestionowania w postępowaniach przed sądami administracyjnymi aktów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Chodzi w szczególności o prawo miejscowe i wszelkiego typu dokumenty uchwalane przez organy stanowiące.

Chyba najbardziej znanymi w ostatnich latach skargami RPO były skargi dotyczące tzw. uchwał przeciwko ideologii LGBT. Uchwały te zostały uznane jednoznacznie za niekonstytucyjne i niezgodne z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka. Ale ważne jest również to, że Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że każdy akt będący wytworem działalności rady gminy podlega kontroli legalności – nieważne jak został nazwany. A więc również wówczas, gdy gmina unika słowa „uchwała”, lecz posługuje się inną nazwą – np. apel, deklaracja, rezolucja – nie może w ten sposób uciec przed kontrolą sądową swojej działalności.

W ostatnim czasie wiele spraw, które przedstawiają nam obywatele, dotyczy zakazów wprowadzania zwierząt do różnych obiektów użyteczności publicznej (cmentarzy komunalnych, plaż, tężni solankowych, placów zabaw). Problem polega na tym, że przepisy prawa upoważniają gminy do uregulowania „obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”. Przepis ten nie upoważnia do wprowadzenia całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc. Niestety czasami gminy zapominają, że nawet jeśli coś wydaje się rozsądne i uzasadnione, to nie można przepisów upoważniających do stanowienia prawa rozumieć w sposób rozszerzający. Każda ingerencja władzy w wolności jednostek powinna być oparta na wyraźnej regulacji ustawodawczej – a więc nie może być kształtowana na zasadzie domniemania czy interpretacji celowościowej.

Oczywiście czasami same przepisy prawa przyznają gminom wiele swobody, nie wprowadzając precyzyjnych wytycznych co do treści prawa miejscowego. Przykładem są zasady ustalania stref płatnego parkowania, wynikające z ustawy o drogach publicznych. Rada gminy może wprowadzić określone preferencje dla niektórych mieszkańców w postaci opłat abonamentowych, zryczałtowanych lub nawet zwolnić od opłat. Regułą jest, że przywileje takie dotyczą osób mieszkających na konkretnych osiedlach czy w sąsiedztwie konkretnych ulic. Niemniej jednak gminy czasami wprowadzają dodatkowe warunki wobec osób, które korzystają z samochodów, których nie są właścicielami w rozumieniu cywilnoprawnym. Polegają one na tym, że z przywilejów korzystają – poza właścicielami samochodów – oso-

by władające samochodami na podstawie umowy kredytu lub leasingu. Pomija się więc najemców aut lub osoby, które z samochodu korzystają na podstawie umowy użyczenia, a więc ujmując rzecz językiem potocznym – jeżdżą wypożyczonymi samochodami. Sądy konsekwentnie uchylają takie postanowienia uchwał ustalających strefy płatnego parkowania, twierdząc, że naruszają one zasadę równości wobec prawa.

Sądy podkreślają, że nawet jeśli ustawa przyznaje samorządom znaczną swobodę regulacyjną, to korzystając z tej swobody samorzady nie mogą działać arbitralnie, lecz są związane ogólnymi zasadami konstytucyjnymi – do których należy zasada równości.

Na zakończenie powiem tylko kilka słów o jeszcze jednym problemie. Mówiłem na wstępie, że zarówno Konstytucja, jak i Europejska Karta Samorządu Lokalnego wiele mówią o potrzebie zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedniego finansowania, odpowiedniego udziału w dochodach publicznych. Niestety od lat utrzymuje się tendencja do tego, że poziom dochodów j.s.t. jest skazany na łaskę i niełaskę parlamentu – brakuje pewnych źródeł dochodów, pozwalających na prowadzenie długofalowej i odpowiedzialnej polityki lokalnej, niezależnie od decyzji politycznej aktualnej większości parlamentarnej. Co więcej, regułą już jest, że gminom powierza się nowe zadania – i w ten sposób władza centralna uwalnia się od odpowiedzialności za określoną sferę życia społecznego – ale bez jednoczesnego zapewnienia adekwatnego finansowania. Jest to niezgodne z konstytucyjnym i europejskim modelem samodzielności finansowej samorządów. Konieczna jest w tym zakresie gruntowna i całościowa reforma. Mówię o tym dlatego, że również w tym obszarze urząd RPO jest adresatem skarg członków wspólnot samorządowych.

Jaskrawym przykładem niewyposażenia gmin w odpowiednie finansowanie są problemy z realizacją zadań w zakresie usuwania odpadów. Zgodnie z ustawą o odpadach wójt (burmistrz, prezydent) zobowiązany jest do wydania decyzji nakazującej usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. W przypadku braku dobrowolnego wydania decyzji gminy mają problem z finansowaniem zastępczym.

Podsumowując. Samorząd terytorialny to zarówno podmiot, jak i adresat wolności i praw. Wspólnota lokalna korzysta z samodzielności, z wielu praw, jest ich beneficjentem, ale także – jako władza – jest związana zasadami konstytucyjnymi, gdyż dokonuje ingerencji w prawa obywatelskie swoich mieszkańców. Dlatego w Biurze Rzecznika musimy patrzeć na te obie twarze samorządu.

Rzecznik ma to do siebie, że mówi o problemach, gdyż piszą do niego ludzie niezadowoleni z władzy, ze stanu prawnego, z decyzji podejmowanych na różnych szczeblach, w tym na szczeblu lokalnym. Ale dostrzegamy również ogromne szanse, jakie niesie za sobą decentralizacja władzy publicznej, rozwój samorządności, współdziałanie wspólnot lokalnych, utrwalanie więzi społecznych między obywatelami. Chciałbym w ostatnim zdaniu zwrócić się do państwa – przedstawiciele gmin wiejskich. Mój urząd jest również dla państwa. Dlatego też proszę i serdecznie zachęcam, aby z wszelkimi problemami, z jakimi

borykają się samorządy gminne i członkowie wspólnot samorządowych, zwracać się do Rzecznika. Przywrócenie samorządu terytorialnego w Polsce było jednym z największych osiągnięć polskiej transformacji ustrojowej. Naszym wspólnym zadaniem jest ochrona polskiej samorządności i podmiotowości wspólnot lokalnych.

## Psychiatria dzieci i młodzieży: wyjdźmy z tego kryzysu!

Wystąpienie podczas konferencji „Zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży. Wspólna praca, najlepsze rozwiązania”,  
28 lutego 2024 r.

Bardzo dziękuję za zaproszenie na dzisiejsze wydarzenie. Świadczy ono, że problematyka ochrony psychiatrycznej dzieci i młodzieży jest jednym z priorytetów Ministerstwa Edukacji Narodowej. Bardzo dobrą informacją jest to, że Ministerstwo zdecydowało się na zdiagnozowanie obecnej sytuacji i stworzenie planu jej naprawy z udziałem ekspertów, organizacji pozarządowych i instytucji publicznych.

Proszę przyjąć również deklarację współpracy ze strony urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Urząd Rzecznika wielokrotnie występował do właściwych organów państwa ze stanowiskami wskazującymi, jak powinna wyglądać opieka psychiatryczna adresowana do dzieci i młodzieży w Polsce. Te stanowiska były z reguły pokłosiem prac od lat działającej przy Rzeczniku Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Do udziału w tym gremium zaproszenie przyjęli wybitni znawcy problematyki – psychiatrzy, psychologowie, prawnicy, a także osoby, które dzielą się z nami własnymi doświadczeniami.

Niestety w Polsce psychiatria – ogólnie, nie tylko dziecięca – była przez dziesięciolecia zaniedbywana. Doprowadziło to do sytuacji, którą eksperci określają słowem „zapaść”. Rokrocznie istotnie zwiększa się liczba pacjentów, rośnie liczba samobójstw i prób samobójczych. Na wizytę u psychiatry czy psychologa dziecięcego czeka się miesiącami. Jest to oczywista dyskryminacja rodzin, których nie stać na prywatną opiekę psychiatryczną.

Obserwujemy również brak wrażliwości i wiedzy po stronie rodziców, którzy niekiedy nie potrafią lub nie chcą rozpoznać u swojego dziecka problemu wymagającego interwencji specjalisty. Do tego dochodzi niewystarczająca opieka psychologiczno-pedagogiczna w polskich szkołach. Wszystko to daje obraz bardzo niepokojący i wymagający pilnej interwencji władzy publicznej.

Podczas dzisiejszej konferencji będą Państwo dyskutować o tym, jakie zmiany są konieczne. Proszę pozwolić, że przedstawię trzy najważniejsze moim zdaniem problemy, które muszą być pilnie rozwiązane po to, aby zapaść psychiatrii dzieci i młodzieży zatrzymać, aby kryzys ten przynajmniej przestał się pogłębiać.

Pierwsza kwestia – brak profilaktyki. Szkoły nie prowadzą zajęć edukacyjnych nakierowanych na ochronę zdrowia psychicznego. Kadra pedagogiczna nie jest wystarczająco przygotowana w tym zakresie. Działania edukacyjne związane ze zdrowiem psychicznym prowadzone są w szkołach dopiero w sytuacji, gdy dojdzie do tragedii. Ponadto w wielu szkołach w ogóle nie ma psychologów, co wynika z braku zainteresowania pracą w systemie szkolnictwa.

Problem drugi – pieniądze. Model finansowania. W obecnym stanie prawnym Narodowy Fundusz Zdrowia płaci za wykonane świadczenia, podczas gdy – zgodnie z opiniami ekspertów – właściwym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie tzw. ryczałtu na populację, wzorem finansowania centrów zdrowia psychicznego dla dorosłych. Ponadto lekarze psychiatrzy często nie są zainteresowani pracą w publicznej służbie zdrowia.

A pamiętajmy, że specjaliści z zakresu psychiatrii dzieci i młodzieży to obecnie tylko kilkaset osób. Zainteresowanie tą specjalizacją nieco rośnie, ale nie ma mechanizmów zachęcających do pracy w sektorze publicznym.

**Ufam, że wreszcie  
uda się doprowadzić do tego, że  
każde dziecko  
i każdy młody  
człowiek będzie  
miał prawo do  
odpowiedniej  
pomocy i ochrony  
swojego zdrowia.**

I ostatnia kwestia – od kilku lat wdrażana jest reforma psychiatrii dzieci i młodzieży, oparta na tzw. poziomach referencyjnych. Założenia tej reformy są właściwe, ale praktyka w wielu obszarach wymaga zmian i ponownego przemyślenia. Przede wszystkim chodzi o brak odpowiedniej współpracy między poszczególnymi poziomami referencyjnymi. Należy zapewnić odpowiednią koordynację działań i przepływ informacji między ośrodkami środowiskowej opieki psychologiczno-psychoterapeutycznej, poradniami zdrowia psychicznego z oddziałami dziennymi i oddziałami całodobowymi. Bez tego reforma nie będzie działać.

Mam nadzieję, że te problemy będą również przedmiotem debat podczas dzisiejszej konferencji. Ja ze swojej strony deklaruję, że razem z moimi współpracownikami i ekspertami skrupulatnie przeanalizujemy wszystkie postulaty i wnioski, jakie pojawią się w trakcie dyskusji. Mam nadzieję, że takie spotkania, jak dzisiejsze, będą organizowane regularnie i będziemy na bieżąco analizować kolejne koncepcje zmian i reform. Ufam, że wreszcie uda się doprowadzić do tego, że każde dziecko i każdy młody człowiek – niezależnie od sytuacji majątkowej jego rodziny, niezależnie od swojego pochodzenia społecznego, miejsca zamieszkania – będzie miał prawo do odpowiedniej pomocy i ochrony swojego zdrowia. I że w ten sposób unikniemy wielu tragedii i dramatów.



Marcin Wiącek na XX Kongresie Gmin Wiejskich



ZRPO Adam Krzywoń podczas posiedzenia Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego poświęconego psychiatrii dzieci i młodzieży

## Gdy światło szkodzi naszemu zdrowiu

Wprowadzenie do dyskusji podczas seminarium „Ciemna strona światła – o zanieczyszczeniu świetlnym i jego wpływie na nasze życie”,  
29 lutego 2024 r.

Gdy w języku potocznym mówimy o zanieczyszczeniu środowiska, zazwyczaj mamy na myśli jakąś szkodliwą substancję – ciecz, gaz czy związek chemiczny, który w sposób szkodliwy ingeruje w otaczającą nas rzeczywistość. Dzisiaj spotykamy się po to, aby mówić o tym, że zanieczyszczenie – ze wszystkimi swoimi negatywnymi konsekwencjami dla środowiska i człowieka – może być spowodowane również przez tak nieoczywisty i pozornie neutralny czynnik, jakim jest sztuczne światło.

Chcemy uświadomić społeczeństwu i władzy publicznej, że sztuczne światło – jakkolwiek jest ono, rzecz jasna, przełomową zdobyczą cywilizacyjną – niesie za sobą zagrożenia, jeśli jego stosowanie nie podlega kontroli i pewnym regułom, w tym regułom prawnym. Są to zagrożenia przede wszystkim dla ludzi – ich zdrowia i nawet życia. Przyznam, że dopóki nie zacząłem zajmować się tą kwestią, dzięki inspiracji moich współpracowników w BRPO, nie zdawałem sobie sprawy z tego, że nadmierna ekspozycja człowieka na sztuczne światło może być przyczyną zaburzeń takich jak bezsenność.

A wiemy, że bezsenność może prowadzić do bardzo poważnego zakłócenia życia człowieka – depresji, problemów rodzinnych, problemów we właściwym funkcjonowaniu w społeczeństwie, nałogów, stanów lękowych, a nawet prób samobójczych.

Ponadto udowodnione jest to, że długotrwałe narażenie na działanie sztucznego światła może być przyczyną chorób neurologicznych i nowotworów. Jest to więc bezpośrednie zagrożenie dla życia człowieka. Nie można tego bagatelizować.

Dlatego też, już 13 lat temu, Biuro RPO zaczęło sygnalizować władzy konieczność dostrzeżenia konsekwencji nadmiernego sztucznego oświetlenia w przestrzeni publicznej. Niestety, mimo upływu ponad dekady, w dalszym ciągu konieczne jest tłumaczenie instytucjom publicznym, jakie zagrożenia niesie za sobą brak kontroli w tym zakresie. Muszę dodać, że podczas różnych rozmów spotykam się niekiedy nawet ze zdumieniem, że mówię o tym problemie. Mam wrażenie, że brakuje nie tyle dobrej woli, co wiedzy i świadomości. Dlatego też zdecydowaliśmy się na zorganizowanie dzisiejszego wydarzenia i zaproszenie ekspertów, którzy mogliby unaocznić – wytłumaczyć – nam wszystkim, jakie niebezpieczeństwa może nieść dla naszego życia i zdrowia sztuczne światło.

Tytułem wstępu chciałbym podkreślić, że zgodnie z opracowaniami naukowymi negatywny dla środowiska i zdrowia człowieka wpływ zanieczyszczenia świetlnego został zidentyfikowany wraz z rozpowszechnieniem energooszczędnych źródeł światła, takich jak diody LED. Oświetlenie LED-owe ma oczywiście zalety – jest energooszczędne i jednocześnie

ostrzejsze od tradycyjnych źródeł światła, co z oczywistych przyczyn może przyczyniać się do zwiększenia bezpieczeństwa. Jednak z drugiej strony – z uwagi na swoją moc – oświetlenie LED-owe rozprasza się na dużym obszarze, docierając także do mieszkań. W ten sposób poprawa bezpieczeństwa drogowego odbywa się kosztem bezpieczeństwa zdrowotnego.

Jednocześnie eksperci wskazują na stosunkowo proste sposoby ograniczenia szkodliwości oświetlenia LED-owego. Chodzi m.in. o: stosowanie odpowiednich opraw oświetleniowych, zamontowanych pod właściwym kątem, stosowanie źródeł światła o cieplej barwie, urządzeń redukujących moc, czujników ruchu.

Niestety prawo jest w tym zakresie niedoskonałe. Z korespondencji RPO z właściwymi instytucjami publicznymi wynika, że co prawda funkcjonują normy określające różnego rodzaju parametry światła z zewnętrznych urządzeń oświetleniowych, jednak nie są to normy prawa powszechnie obowiązującego – ich stosowanie nie jest obowiązkiem, lecz tylko pewną dobrą praktyką.

Ponadto instytucje publiczne, w tym rząd, prowadzą od lat – oczywiście słusznie – politykę zachęcającą do oszczędzania energii. A cechą oświetlenia LED-owego jest długa żywotność i niskie zużycie energii. Jednak nie dostrzega się, że korzystanie z tego oświetlenia powinno być obwarowane pewnymi warunkami – przede wszystkim po to, aby światło nie rozprasało się poza obszar, któremu ma służyć oświetlenie. W systemie prawnym istnieje jeden, i to nieprecyzyjny, przepis dotyczący sztucznego światła – ekranów reklamowych.

Dlatego nie ulega wątpliwości, że kwestia, o której mówimy, powinna być przedmiotem szerokiej debaty i odpowiedzialnej regulacji prawnej – bazującej na wyważeniu niewątpliwych korzyści, jakie daje sztuczne oświetlenie, z koniecznością zapewnienia ludziom odpowiedniej ochrony ich zdrowia.

Ufam, że dzisiejsze spotkanie dostarczy nam argumentów, aby przekonać rządzących w Polsce do poważnego zajęcia się przygotowaniem stosownych regulacji prawnych, ponieważ nie wystarczą zalecenia i dobre praktyki.

Chciałbym podziękować wszystkim ekspertom i ekspertkom, którzy zgodzili się na przyjęcie zaproszenia na dzisiejsze seminarium. Są z nami osoby zajmujące się astronomią, botaniką, nauką o zwierzętach, medycyną – w tym psychologią, psychiatrią, neurologią. Są z nami eksperci z obszaru urbanistyki, architektury, jakości powietrza, a także przedstawiciele instytucji samorządowych. Uprzejmie wszystkim państwu dziękuję, że zechcieli się Państwo podzielić z nami swoim doświadczeniem, wiedzą i przemyśleniami. Pozwoli nam to, jak już powiedziałem, na wyjaśnienie, jakiego typu zagrożenia niesie za sobą sztuczne światło i w jaki sposób można tym zagrożeniom przeciwdziałać. Na tej podstawie będzie możliwe dostarczenie właściwym organom władzy solidnej argumentacji i zaproponowanie zmian prawnych.

## Dlaczego tak potrzebna jest nam kultura prawna

Wystąpienie inauguracyjne konferencji „Twórcy prawa – prawnicy czy politycy?”,  
18 czerwca 2024 r.

Bardzo dziękuję za zaproszenie do otwarcia międzynarodowej konferencji naukowej poświęconej współczesnym problemom i dylematom związanym z procesem tworzenia prawa. Cieszę się, że Uniwersytet Pomorski w Słupsku podjął ten temat, ponieważ bez wątpienia jest on aktualnie przedmiotem niezwykle żywej debaty – zarówno w Polsce, jak i w wielu krajach na świecie. Z uznaniem przyjmuję więc też fakt, że w spotkaniu uczestniczy wielu znakomitych naukowców z polskich uczelni oraz z ośrodków naukowych z Litwy, Gruzji, Etiopii i Angoli.

Pytania o granice nauki i polityki rodzą się niemal codziennie, ilekroć docierają do nas informacje o ważnych wydarzeniach politycznych i społecznych. Zastanawiamy się często nad tym: jakie standardy etyczne powinny obowiązywać w środowisku naukowym i prawniczym, aby nie dochodziło do nadmiernego upolitycznienia procesu tworzenia prawa? Jak radzić sobie z występującymi w tym procesie zagrożeniami związanymi ze zjawiskami ideologizacji czy komercjalizacji? Co wynika z częstego mieszania się lub też nakładania ról prawnika–naukowca i polityka?

Instytucjonalnymi twórcami prawa są zazwyczaj organy państwowe odpowiedzialne za tworzenie i ustanawianie prawa, takie jak parlamenty, rządy czy organy samorządowe. Twórcą prawa może być również sądownictwo poprzez interpretację i stosowanie prawa w konkretnej sytuacji. Twórcami prawa są organizacje międzynarodowe, które ustanawiają normy i akty prawne mające zastosowanie na szczeblu międzynarodowym. W każdej z tych instytucji znajdziemy ludzi o różnych profesjach, jednak znaczącą liczbę zawsze stanowią prawnicy. Do tego bardzo liczne grono naukowców z dziedziny prawa występuje w roli ekspertów wspomagających działanie instytucji prawodawczych. Wydaje się więc, że jesteśmy niejako skazani na pewnego rodzaju symbiozę prawników i polityków, niezależnie od towarzyszących temu implikacji natury moralnej czy zagrożeń, np. konfliktu interesów.

Aby tworzyć kompleksowe i spójne akty prawne, które będą skuteczne i zgodne z wartościami preferowanymi przez społeczeństwo, niezbędni są i jedni i drudzy. Prawnicy posiadają specjalistyczną wiedzę i doświadczenie w tworzeniu aktów prawnych. Politycy reprezentują interesy społeczne i decydują o kierunkach polityki publicznej. Proces tworzenia prawa wymaga więc bliskiej współpracy między tymi środowiskami. Inaczej mówiąc, jeśli chcemy dobrze funkcjonującego demokratycznego państwa prawnego, to i prawo musi być na swój sposób demokratyczne, czyli zrodzone ze społecznych potrzeb, interesów i oczekiwań.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich spotykam się z tym zagadnieniami na każdym kroku. Konstytucja wyznacza mi rolę swoistego pośrednictwa między obywatelami a władzą

ustawodawczą i wykonawczą, jak również nakazuje aktywne monitorowanie działań władzy sądowniczej. Oczywiście więc staje się nakładanie kilku ról – z jednej strony mam pośredni wpływ na tworzenie prawa (choćby poprzez wystąpienia generalne, skargi do sądów czy udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym), z drugiej strony pełnię funkcję kontrolną dotyczącą funkcjonowania i stosowania prawa w praktyce. Czy są to role możliwe do pogodzenia? Osobiście uważam, że tak. Tym bardziej, że tak skonstruowali to twórcy naszej Konstytucji. Najważniejsze jest, aby niezależność urzędu Rzecznika traktować jako zakaz angażowania się w politykę, bo taka jest – powinna być – rola ombudsmana w państwie demokratycznym.

Trzeba również dostrzec i zrozumieć obawy związane z nakładaniem się ról prawnika i polityka, nie lekceważę tych zagrożeń. Nawet jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że funkcjonuje wiele instrumentów ochrony przed patologiami i nadużyciami w tym obszarze. Myślę tu między innymi o kodeksie etycznym naukowca, regulacjach dotyczących zawodu prawnika, statusie niezawisłości sędziów, o kontroli lobbingu w parlamencie czy działaniach instytucji antykorupcyjnych. Wszystko to służy temu, aby proces tworzenia prawa w Polsce był uczciwy i transparentny. Niestety z praktyki wiemy, że nawet najlepsze instrumenty ochrony nie zawsze działają czy przynoszą oczekiwane skutki. Za wszystkim stoją bowiem ludzie – ich indywidualne wybory, świadomość obowiązków, poczucie odpowiedzialności. Także zdolność radzenia sobie ze słabościami. Dlatego bardzo ważną rolę w tym obszarze funkcjonowania państwa odgrywa to, co nazywamy kulturą prawną. Jakie normy, wartości, przekonania i postawy dotyczące prawa dominują i są preferowane w życiu publicznym. Wpływa to bowiem na działania i postawy jednostek wobec prawa oraz na sposób, w jaki społeczeństwo interpretuje, stosuje i respektuje prawo. Ma też istotne znaczenie dla funkcjonowania systemu prawnego i stosowania norm prawnych w państwie.

Pozwólcie jednak Państwu, że nie będę w tym miejscu oceniał, co dzieje się obecnie z kulturą prawną w Polsce. Jakie wartości i postawy są preferowane. Myślę, że to gorący i rozległy temat na inną debatę. Chciałem tylko zwrócić Państwa uwagę, jak istotne znaczenie ma czynnik kultury w procesie tworzenia prawa.

## Nie ma dobrego prawa bez etycznych legislatorów

Wystąpienie na jubileuszu 30-lecia aplikacji legislacyjnej,  
2 października 2024 r.

Poszukując inspiracji do dzisiejszego wystąpienia, sięgnąłem do bardzo istotnego dokumentu, jaki w ubiegłym roku powstał pod auspicjami Polskiego Towarzystwa Legislacji, tj. do „Zasad etyki zawodu legislatora”. Jest to niezwykle ważny zbiór reguł, jakie powinny przyświecać pracy każdej osoby zajmującej się zawodowo legislacją, i mam nadzieję, że stanie się on podstawowym wzorcem postawy i działalności wszystkich osób zaangażowanych w tworzenie prawa w Polsce.

Chciałbym wskazać na jeden z kluczowych moim zdaniem przepisów tego dokumentu. Cytuję: „Przy wykonywaniu czynności zawodowych legislator dąży do uwzględnienia utrwalonego orzecznictwa sądów i trybunałów, ugruntowanego dorobku nauki oraz doświadczeń praktyki (...)”. Jest to wskazówka, zgodnie z którą praca legislatora to praca polegająca na poszukiwaniu rozwiązania problemu w opiniach autorytetów. Chodzi tu zarówno o autorytety instytucjonalne (sądy i trybunały), jak też o korzystanie z doświadczeń specjalistów z danej dziedziny – naukowców i praktyków. Wiąże się to z faktem, że legislator – jak to ujęła niegdyś prof. Sławomira Wronkowska – „odgrywa (...) rolę doradcy dostarczającego wiedzy o dotychczasowym stanie unormowania danej dziedziny, o dopuszczalności zastosowania określonych środków prawnych i o prawdopodobnych skutkach takiego, a nie innego sformułowania tekstu”. Niewątpliwie rola takiego doradcy staje się bardziej komfortowa, gdy można w rozmowie z politykiem – posłem, senatorem czy ministrem – podeprzeć swoje stanowisko opinią powszechnie uznanego autorytetu. Wówczas z oczywistych względów argumentacja zaprezentowana przez legislatora jest mocniejsza, trudniejsza do zakwestionowania i większa jest jej moc perswazyjna.

**Najważniejsze jest, aby niezależność urzędu Rzecznika traktować jako zakaz angażowania się w politykę, bo taka powinna być rola ombudsmána w państwie demokratycznym.**

Mówię o tym dlatego, że dzisiaj legislator ma niestety duży problem w kierowaniu się tą dyrektywą. Z własnego doświadczenia mogę powiedzieć, że jeszcze kilka czy kilkanaście lat temu stwierdzenie, iż jakiś standard, kierunek wykładni przepisu czy ocena prawna pewnego zjawiska społecznego wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego lub najwyższej instancji sądowej z reguły zamykało dyskusję – przynajmniej na poziomie argumentacji prawniczej. Nawet jeśli ktoś nie zgadzał się z danym orzeczeniem, to szacunek dla instytucji wymagał uwzględnienia poglądów prawnych sądu czy trybunału, ewentualnie przedstawienia argumentów polemicznych. Powiem więcej – kilkanaście lat temu w zasadzie nie zdarzało się świadome wprowadzanie do systemu prawnego

regulacji naruszających wytyczne zawarte w orzeczeniach sądów czy TK. Wynikało to nie tylko z nakazu konstytucyjnego, ale też z szacunku do instytucji.

Dzisiaj niestety żyjemy w takich czasach, że powszechnie brakuje takiego szacunku. Jest to efektem dramatycznego kryzysu władzy sądowniczej, z jakim jeszcze chyba żadne państwo demokratyczne nie musiało się mierzyć w najnowszej historii. Jest to bez wątpienia ogromne wyzwanie również dla osób zajmujących się zawodowo legislacją. Chciałbym wskazać na trzy kwestie.

Po pierwsze, doszło do upadku autorytetów. Na przykład, dawniej, gdy zapadł kontrowersyjny wyrok Trybunału Konstytucyjnego, można było napisać głosę, zorganizować konferencję czy próbować nakłonić Trybunał do zmiany poglądu prawnego. A dzisiaj? Nie muszę w tym gronie wyjaśniać, że niekiedy uzasadnienia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego urągają fundamentalnym zasadom warsztatu prawniczego i wręcz zdrowego rozsądku. Poza tym Trybunał wydaje rozstrzygnięcia, które w sposób rażący wykraczają poza kompetencje tej instytucji, jak np. postanowienia zabezpieczające. Legislator musi we własnym sumieniu – kierując się zasadą neutralności politycznej – rozstrzygnąć, co zrobić w sytuacji, gdy stworzenie lub zaopiniowanie projektu aktu prawnego wymaga odniesienia się do aktualnej praktyki TK.

Po drugie, mamy do czynienia z sytuacją, gdy nawet jeśli w obrocie prawnym funkcjonuje dobre orzeczenie – wartościowe, takie, które warto przywołać lub zasugerować jego uwzględnienie – to musimy sprawdzić, kto je wydał. Doprowadzono do tego, że w tej chwili znaczna część orzeczeń sądów – szczególnie Sądu Najwyższego – jest narażona na zarzut wydania ich z naruszeniem prawa międzynarodowego i europejskiego.

Po trzecie, politycy – nie posiadając do tego jakiegokolwiek normy kompetencyjnej – przyznali sobie prawo do tego, aby decydować o tym, czy orzeczenie sądu lub trybunału istnieje, czy nie istnieje. Zaczęło się to w końcu roku 2015, kiedy orzeczenia TK zaczęto nazywać „opiniami grupy sędziów”. Z kolei w 2016 r. po raz pierwszy w historii RP zablokowano publikację orzeczenia TK w Dzienniku Ustaw. W projektach ustaw i innych aktów prawnych intencjonalnie wprowadzano do systemu prawnego normy uznawane przez TK za niekonstytucyjne.

Również dzisiaj obserwujemy podobne zjawisko, choć stoją za nim inne intencje, związane z procesem tzw. przywracania praworządności. Wszystkie orzeczenia TK nie są publikowane, a wyroki sędziów wybranych od 2018 r. są – choć w sposób wybiórczy – traktowane jako niebyłe. Mamy więc do czynienia z niespotykanym dotąd chaosem, jeśli chodzi o stan polskiego prawa i orzecznictwa.

Nie chciałbym rozpoczynać dyskusji o tym, jak ten chaos zakończyć, choć musi się to odbyć na podstawie ustawy, a więc legislatorzy są i będą zaangażowani w ten proces. Chciałbym natomiast podkreślić, że praca legislatora w dzisiejszych czasach – czasach fundamentalnego kryzysu władzy sądowniczej – jest niezwykle trudna. Jak bowiem w tych

realiach kierować się dyrektywą, o której mówiłem na wstępie – uwzględniania orzeczeń sądów i trybunałów, skoro nie mamy nawet pewności co do mocy prawnej części tych orzeczeń. Orzeczenia te bywają sprzeczne, wykluczają się. Co więcej, poszczególne instytucje państwowe grożą, że stosowanie się do decyzji innych instytucji państwowych może pociągnąć za sobą odpowiedzialność, w tym karną.

**Kilkanaście lat temu w zasadzie nie zdarzały się regulacje świadomie naruszające wytyczne zawarte w orzeczeniach sądów czy TK. Wynikało to nie tylko z nakazu konstytucyjnego, ale też z szacunku do instytucji.**

Pojawia się też kolejne pytanie – czy rolą legislatora jest rozstrzyganie tych wątpliwości. Nie jestem przekonany, czy w każdym przypadku dałoby się to pogodzić z postulatem bezstronności i neutralności politycznej. Ale to już temat na inną dyskusję.

Na szczęście jednak – Polska jest członkiem wspólnot międzynarodowych, takich jak Rada Europy i Unia Europejska. Działalność tych instytucji może – przynajmniej w pewnym zakresie – złagodzić zagrożenia spowodowane kryzysem władzy sądowniczej. Wielu wzorców, standardów czy ocen prawnych można i należy poszukiwać w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Mogę powiedzieć, że ja w swojej działalności urzędowej, jako RPO, kieruję się takim sposobem myślenia. Analizując w zasadzie każdy problem prawny, jaki mam do rozstrzygnięcia, rozpoczynam od kwerendy orzecznictwa strasburskiego i luksemburskiego. Zdaję sobie bowiem sprawę, że argument oparty na autorytecie trybunałów europejskich jest – w dzisiejszych czasach – znacznie mocniejszy niż argument oparty na orzecznictwie krajowym. Choć oczywiście pojawiają się głosy, że stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka narusza polską Konstytucję, ale z zarzutami takimi trudno polemizować przy użyciu argumentacji prawniczej.

Dlatego też zachęcam Państwa – aktualnych i przyszłych absolwentów aplikacji legislacyjnej – do możliwie szerokiego korzystania w swojej działalności zawodowej z dorobku orzeczniczego wspólnot europejskich, do których przynależy Polska. Tam można odnaleźć odpowiedź na wiele współczesnych dylematów dotyczących zgodności określonych koncepcji ze standardami państwa prawnego i ochrony praw człowieka. Tam można odnaleźć również wiele wskazówek i argumentów przydatnych w pracy legislatorów.

Natomiast mam nadzieję, że wrócą czasy, kiedy również orzecznictwo krajowe będzie wydawane w takich warunkach, które będą gwarantowały mu odpowiedni szacunek i autorytet.



## Kryzys sądownictwa w Polsce z perspektywy zasady podziału władzy

Artykuł opublikowany w „Zeszytach Naukowych Sądownictwa Administracyjnego” nr 2/2025, opracowany na podstawie wystąpienia na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów NSA, 7 października 2024 r.

Napięcia między władzą ustawodawczą i wykonawczą a sądownictwem są od zawsze przedmiotem kontrowersji, dyskusji naukowych oraz orzecznictwa krajowego i międzynarodowego. Parlament i rząd często ulegają polegającym na mniej lub bardziej wyrafinowanej ingerencji w ustrój, działalność organizacyjną i orzeczniczą sądów, a także status sędziów. Każde z takich działań wywołuje pytania o granice niezależności i odrębności sądownictwa oraz niezawisłości sędziowskiej.

Sytuacja, z jaką mamy od kilku lat do czynienia w Polsce, jest pod tym względem bezprecedensowa. Na skutek sekwencji działań organów władzy ustawodawczej i wykonawczej zapoczątkowanych w połowie ubiegłej dekady doszło do podważenia zaufania obywateli do niezależności władzy sądowniczej, a także do bezstronności i niezawisłości sędziów. Nigdy wcześniej nie zdarzyło się, aby w kraju należącym do Unii Europejskiej i Rady Europy nastąpiło tak fundamentalne systemowe naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego. Kryzys rządów prawa w Polsce wywołał istotne reperkusje w orzecznictwie europejskich trybunałów i doprowadził do ewolucji linii orzeczniczych dotyczących interpretacji przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka, Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a także traktatów konstytuujących Unię Europejską.

W niniejszym opracowaniu odnoszę się do kilku najważniejszych problemów związanych z aktualną sytuacją sądownictwa w Polsce. Punktem wyjścia będą zasady podziału władzy oraz niezależności i odrębności władzy sądowniczej.

Zasada podziału władzy jest tradycyjnie oparta na założeniu, że każda z władz posiada swego rodzaju „minimum wyłączności kompetencyjnej”, w którą inne władze nie mogą wkraczać. W przypadku władzy sądowniczej zasadę, o której mowa, uzupełnia zasada odrębności i niezależności tej władzy (art. 173 Konstytucji). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że „jądrem kompetencyjnym” władzy sądowniczej jest wymierzanie sprawiedliwości. Jest to sfera sprawowania przez sędziego jego urzędu, w której sędziemu należy zapewnić niezawisłość. Natomiast te obszary, w których nie mamy do czynienia z wymierzaniem sprawiedliwości, mogą być przedmiotem ingerencji ze strony innych władz – zgodnie z zasadą równoważenia się władz – choć powinno to mieć miejsce wyjątkowo i przy odpowiednim uzasadnieniu merytorycznym.

Na tym tle TK sformułował stanowisko, zgodnie z którym „nie wszystkie czynności wykonywane w sądach mają charakter wymiaru sprawiedliwości. Czynności pozostające poza

wymiarem sprawiedliwości nie wymagają więc przymiotu niezawisłości”. Taka koncepcja pozwoliła na uznanie, że nie narusza Konstytucji np. zasada, zgodnie z którą nadzór nad tzw. działalnością administracyjną sądów sprawuje Minister Sprawiedliwości, a ponadto za dopuszczalne uznano przyznanie temu Ministrowi kompetencji do powoływania i odwoływania prezesów sądów oraz dyrektorów sądów czy do delegowania sędziów.

Orzecznictwo TK doprowadziło do tego, że przyzwolono władzy ustawodawczej i wykonawczej na dosyć szeroką ingerencję w funkcjonowanie władzy sądowniczej oraz status sędziów. Po pierwsze bowiem niekiedy nie jest oczywiste, czy dana czynność sędziego lub sądu mieści się w pojęciu „wymierzanie sprawiedliwości”, czy też jest czynnością innego typu (np. z zakresu tzw. ochrony prawnej lub administracji sądowej). Po drugie, zaaprobowanie przez TK koncepcji nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów ośmieliło parlament do stopniowego poszerzania kompetencji pozwalających władzy wykonawczej na ingerowanie w działalność sądu, jak również prawa i obowiązki sędziów.

W konsekwencji doszło do tego, że władza wykonawcza uzyskała niezwykle silny wpływ na działalność sądów powszechnych, realizowany pod szyldem nadzoru nad działalnością administracyjną. Posłużmy się przykładami. W aktualnym stanie prawnym istnieją liczne przypadki, w których od decyzji Ministra Sprawiedliwości zależy sytuacja zawodowa, osobista czy majątkowa sędziego. Chodzi np. o zasady delegowania sędziego i odwoływania z delegacji (art. 77–78 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych), możliwość doprowadzenia w pewnych przypadkach do przeniesienia sędziego w stan spoczynku (art. 71 i 73 p.u.s.p.) lub na inne miejsce służbowe (art. 75 § 3 p.u.s.p.), decydowanie o zwolnieniu sędziego z tajemnicy (art. 85 § 3 p.u.s.p.), o możliwości podjęcia przez prezesa sądu dodatkowego zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym lub badawczym (art. 86 § 5 p.u.s.p.), o zniesieniu klauzuli niejawności oświadczenia majątkowego sędziego (art. 87 § 6 p.u.s.p.), o wyrażeniu zgody na zamieszkanie przez prezesa sądu w innej miejscowości (art. 95 § 2 p.u.s.p.), o możliwości skorzystania z urlopu dla poratowania zdrowia (art. 93 § 3 p.u.s.p.). Odrębnym problemem jest wpływ Ministra Sprawiedliwości na postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego. W szczególności Minister ma możliwość, działając za pośrednictwem powołanego przez siebie rzecznika dyscyplinarnego, zainicjowania postępowania wyjaśniającego lub wszczęcia postępowania dyscyplinarnego względem sędziego (zob. w szczególności art. 112b p.u.s.p.).

Powyższe przepisy, jeśli byłyby analizowane z osobna, być może nie budziłyby zasadniczych zastrzeżeń z punktu widzenia zasady niezależności władzy sądowniczej. Jednak ich kumulacja tworzy obraz sędziego, którego sytuacja osobista, zawodowa, majątkowa, a także dobre imię i wizerunek w społeczeństwie mogą ulec istotnym zmianom, w zasadzie z dnia na dzień, mocą jednoosobowej decyzji Ministra Sprawiedliwości. Przykładowo, sędzia może uzyskać delegację do sądu wyższego szczebla, będącą w istocie awansem przekładającym się na wysokość uposażenia. Może też zostać z takiej delegacji niezwłocznie cofnięty,

co pozbawia go części dochodu. Minister nie musi przy tym tłumaczyć się z tego, dlaczego dany sędzia został delegowany lub odwołany z delegacji. Z kolei samo wszczęcie wobec sędziego postępowania dyscyplinarnego, czy choćby zainicjowanie czynności wyjaśniających – niezależnie od trafności zarzutów – godzi w dobre imię i wizerunek sędziego, a także jego komfort orzekania w warunkach wolności od wszelkich nacisków. Do tego dochodzi daleko idąca niejasność przepisów określających znamiona deliktów dyscyplinarnych, zwłaszcza po wejściu w życie tzw. ustawy kagańcowej z dnia 20 grudnia 2019 r.

Przykłady faktycznego uzależnienia sytuacji sędziego od decyzji Ministra Sprawiedliwości można by mnożyć. Praktyka pokazała, że do podejmowania wobec sędziów tego typu decyzji może dochodzić w związku z działalnością orzeczniczą sędziów, wypowiedziami publicznymi czy zasiadaniem w składzie orzekającym rozstrzygającym określoną sprawę.

**Sytuacja osobista, zawodowa, majątkowa, a także dobre imię i wizerunek w społeczeństwie każdego sędziego mogą ulec istotnym zmianom, w zasadzie z dnia na dzień, mocą jednoosobowej decyzji Ministra Sprawiedliwości.**

Dodajmy, że w aktualnym stanie prawnym, ukształtowanym ustawą z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Minister Sprawiedliwości pełni urząd Prokuratora Generalnego. Prokuratorzy są zaś uczestnikami znacznej części postępowań przed sądami powszechnymi, w szczególności karnych. Powstaje więc pytanie, w jaki sposób – przynajmniej w odbiorze społecznym i uczestników postępowania – bezstronny ma być sędzia, który rozstrzyga spór między jednostką a prokuratorem w sytuacji, gdy sędzia ten może być przez osobę stojącą na czele prokuratury np. odwołany z delegacji, pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej czy pozbawiony prawa do urlopu na poratowanie zdrowia.

Z przedstawionych wyżej powodów należy uznać, że w obecnym stanie prawnym model relacji między Ministrem Sprawiedliwości a sądami powszechnymi i sędziami tych sądów narusza zasady podziału władzy oraz niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Jedną z przyczyn tej sytuacji jest wykreowanie w orzecznictwie

TK nieznaney Konstytucji kategorii „działalności administracyjnej sądów”, do której nie znajdują zastosowania zasady niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Bardziej trafne jest stanowisko, że art. 173 Konstytucji tworzy domniemanie, że każda czynność sędziego i sądu jest powiązana z wymierzaniem sprawiedliwości, a tym samym objęta gwarancjami płynącymi z zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Rzeczywistość obnażyła słabość koncepcji nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Okazało się bowiem, że za pomocą środków, które pozornie nie mają nic wspólnego z wkraczaniem w wymiar sprawiedliwości, możliwe jest wywieranie na sędziów presji, faworyzowanie niektórych sędziów, a szykanowanie innych. Rozwiązaniem lepiej wpisującym się w zasadę podziału władzy byłoby przeniesienie kompetencji Ministra Sprawiedliwości na organy władzy sądowniczej, np. Pierwszego Prezesa SN, zgromadzenia ogólne sędziów czy kolegia sądów.

Tego typu koncepcję przyjęto w odniesieniu do sądów administracyjnych (zob. art. 12 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych). Dlatego też niezależność i odrębność sądów administracyjnych nie budzą aż takich wątpliwości jak w przypadku sądów powszechnych. Również jednak w odniesieniu do sądów administracyjnych można wskazać na kompetencje władzy wykonawczej, które budzą wątpliwości z punktu widzenia zasady podziału władzy. Chodzi o kompetencje Prezydenta RP, który – podobnie jak Minister Sprawiedliwości – jest organem władzy wykonawczej. Z punktu widzenia zasady niezależności i odrębności sądownictwa nie ma przy tym znaczenia różna pozycja ustrojowa Prezydenta w porównaniu z Ministrem Sprawiedliwości. I w jednym, i w drugim przypadku chodzi bowiem o relację między władzą sądowniczą a wykonawczą.

Pierwszą kwestią jest rozbudowany zakres adresowanych do Prezydenta upoważnień do wydawania rozporządzeń, które odnoszą się do ustroju oraz organizacji wewnętrznej sądów administracyjnych (art. 16 § 2, art. 22 § 5, art. 23, art. 28 i art. 43 p.u.s.a.). Przede wszystkim ww. przepisy upoważniające nie odpowiadają wymogom wskazanym w art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż albo w ogóle nie zawierają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, albo wytyczne te mają charakter pozorny, jako że posługują się sformułowaniami, które w żaden sposób nie ograniczają swobody prawodawczej Prezydenta (np. „sprawne i rzetelne wykonywanie zadań”, konieczność zapewnienia „prawidłowej organizacji”, „właściwego poziomu funkcjonowania”, „sprawnego funkcjonowania” sądu czy uwzględnienia „specyfiki postępowań”). Tymczasem z perspektywy art. 173 Konstytucji odpowiednio szczegółowe wytyczne dotyczące treści rozporządzenia są niezbędne zwłaszcza wówczas, gdy akt normatywny władzy wykonawczej określa zasady i tryb działania oraz organizację wewnętrzną organu władzy sądowniczej.

Kolejnym problemem jest dyskusyjna decyzja ustawodawcy o tym, że regulacje adresowane tylko do jednostek podlegających organizacyjnie sądowi lub jego organom – niemające charakteru powszechnie obowiązującego – są ustanawiane w drodze rozporządzenia organu władzy wykonawczej, a nie w formie aktu prawa wewnętrznego (art. 93 ust. 1 Konstytucji). Uważam, że z zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej należy wywodzić nakaz pozostawienia władzy sądowniczej pewnej autonomii regulaminowej. Tam, gdzie jest to możliwe w warunkach określonych w art. 93 ust. 1 Konstytucji, sądy powinny mieć możliwość samodzielnego regulowania kwestii wewnętrzno-organizacyjnych. Jest to gwarancja niezależności i odrębności sądów względem egzekutywy. Dlatego też zastrzeżenia budzi m.in. zmiana art. 43 p.u.s.a., dokonana wspomnianą wyżej ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r., polegająca na odebraniu Zgromadzeniu Ogólnemu NSA kompetencji do uchwalenia regulaminu wewnętrznego urzędowania tego sądu i przekazaniu tej kompetencji Prezydentowi.

Nie należy zapominać również o tym, że rozporządzenie Prezydenta podlega kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów. Oznacza to, że normy prawne określające znaczną część

zasad organizacji oraz zasad i trybu działania sądów administracyjnych są wynikiem decyzji dwóch organów władzy wykonawczej. Taka sytuacja jest trudna do pogodzenia z zasadami podziału władzy oraz niezależności i odrębności władzy sądowniczej.

Za niezgodny z tymi zasadami należy uznać również przepis umożliwiający Prezydentowi RP wyznaczenie tzw. Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego, co jest równoznaczne z wszczęciem postępowania wyjaśniającego w sprawie sędziego sądu administracyjnego (art. 48 § 5 p.u.s.a.). Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów powinna być bowiem w całości pozostawiona samym sądom – zarówno gdy chodzi o etap wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, jak i fazę jego prowadzenia. Możliwość wiążącego zainicjowania postępowania dyscyplinarnego – czy choćby czynności wyjaśniających – przez organ egzekutywy należy uznać za niedopuszczalną ingerencję w niezależność sądownictwa. Ponadto do istotnych cech każdego postępowania dyscyplinarnego należy to, że jest ono wszczynane i prowadzone w ramach danej grupy zawodowej, co do zasady bez udziału podmiotów zewnętrznych.

Najpoważniejszym w ostatnich latach naruszeniem zasady podziału władzy, a także zasad niezależności i odrębności władzy sądowniczej była dokonana w 2017 r. zmiana zasad kreowania składu Krajowej Rady Sądownictwa. Zmiana, o której mowa, doprowadziła do zaburzenia równowagi między władzą ustawodawczą a wykonawczą a sądowniczą w procesie nominacji sędziowskich. W konsekwencji Polska stała się adresatem licznych orzeczeń sądów europejskich, stwierdzających naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego, którego elementem jest prawo do sądu ustanowionego ustawą (art. 6 EKPC i art. 47 KPP).

Dotychczas orzecznictwo europejskie bezpośrednio dotyczyło składów orzekających Sądu Najwyższego, przede wszystkim Izby Dyscyplinarnej i Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. W przyszłości zapewne pojawią się wyroki odnoszące się do sądów powszechnych i administracyjnych. Niewykluczone, że w tym przypadku dojdzie do pewnego zniuansowania standardu prawa do sądu ustanowionego ustawą. Wynika to z faktu, że – wbrew pojawiającym się niekiedy opiniom – powołanie sędziego na wniosek KRS w składzie ukształtowanym ustawą nowelizującą z 2017 r. nie oznacza automatycznie, że orzekanie przez takiego sędziego prowadzi do naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą. Zasadność takiego zarzutu zależy od dodatkowych czynników. Znaczenie ma m.in. rodzaj rozstrzyganej sprawy, usytuowanie sądu w strukturze sądownictwa, a także indywidualne okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego. Przykładowo, w przypadku części sędziów SN czynnikiem, który szczególnie wyeksponowano w orzecznictwie ETPC i TSUE, było ich powołanie wbrew postanowieniom zabezpieczającym, którymi wstrzymano wykonanie uchwał KRS o przedstawieniu Prezydentowi kandydatów na sędziów.

Ponadto nie należy zapominać o tym, że tzw. test *Ástráðsson*, na podstawie którego weryfikuje się zarzut naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą, obejmuje nie tylko rażące naruszenie prawa podczas powołania sędziego. Ocenie podlega również to,

czy strona postępowania dysponowała skutecznym krajowym środkiem odwoławczym umożliwiającym podniesienie zarzutu naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą. Istnienie takiego środka oznacza, że nie dochodzi do naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego, nawet jeśli w procedurze powołania sędziego wystąpiło rażące naruszenie prawa.

Analiza orzecznictwa europejskiego skłania do wniosku, że aktualny sposób kształtowania składu KRS, oparty na ustawie nowelizującej z 2017 r., prowadzi do istotnego zakłócenia właściwej relacji między sądownictwem a władzą ustawodawczą i wykonawczą. Tryb powoływania sędziów w Polsce jest wadliwy, gdyż narusza zasadę podziału władzy, a także zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Nie uzasadnia to jednak tezy, że udział powołanego w taki sposób sędziego w czynnościach orzeczniczych automatycznie prowadzi do naruszenia przysługującego uczestnikom postępowania prawa do sądu ustanowionego ustawą. Świadczy o tym choćby fakt, że wspomniany wyżej trzeci element testu *Ástráðsson* pozwala na swego rodzaju sanację rażącego naruszenia prawa podczas powołania sędziowskiego – o ile istnieje w systemie prawa skuteczny środek odwoławczy, pozwalający na zweryfikowanie zarzutów naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą.

Takie podejście można również zaobserwować w orzecznictwie sądowym. W szczególności sądy administracyjne, dostrzegając wadliwość powołania sędziego, dokonują indywidualnej oceny, czy okoliczności towarzyszące nominacji konkretnej osoby na urząd sędziowski mogą prowadzić do tego, że orzeczenie z udziałem takiego sędziego będzie wydane w warunkach rzetelnego procesu sądowego. Oceny takiej dokonuje się w trybie tzw. testu niezawisłości, o którym mowa w art. 5a p.u.s.a. W orzecznictwie NSA trafnie wskazuje się, że „z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie wynika, aby sam fakt powołania sędziego na wniosek KRS ukonstytuowanej w oparciu o regulację ustawy z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw miał być wystarczający dla zakwestionowania niezawisłości sędziego, gdyż oceniając naruszenie prawa strony do sądu, należy zwracać uwagę nie tylko na powołanie tych sędziów na wniosek wadliwie ukształtowanej KRS, ale również na inne naruszenia prawa”. Podobne stanowisko można odnaleźć w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Prezentując powyższy pogląd, sądy administracyjne prawidłowo wdrażają standardy prawa do sądu ustanowionego ustawą, sformułowane w wyroku ETPC w sprawie *Ástráðsson*, na którym to wyroku opiera się linia orzecznicza ETPC i TSUE w sprawach polskich. Sądy administracyjne, dostrzegając naruszenie prawa podczas powołania sędziowskiego, wykorzystują procedurę wyłączenia sędziego, o której mowa w art. 5a p.u.s.a., która – jako trzeci element testu *Ástráðsson* – może uwolnić dane postępowanie od zarzutu naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą. Sądy nie wahają się przy tym stwierdzić, że okoliczności powołania danego sędziego budzą tak daleko idące zastrzeżenia, że zasadne jest odsunięcie

takiego sędziego od orzekania. Jest to właściwie wyważony kompromis między – z jednej strony – biernością ustawodawcy, którego obowiązkiem jest wykonanie wyroków ETPC i TSUE, a – z drugiej strony – potrzebą zapewnienia jednostkom prawa do sądu.

Należy odnieść się do przedstawianego w przestrzeni publicznej oraz w nauce stanowiska, zgodnie z którym wadliwe ukształtowanie KRS prowadzi do tego, że uchwały o przedstawieniu kandydata na sędziego są nieważne, a więc dokonane w ten sposób powołanie nie istnieje w sensie prawnym jako powołanie sędziowskie. Na podstawie takiego założenia twierdzi się, że osoby powołane od 2018 r. na stanowiska sędziowskie nie są w rzeczywistości sędziami, a orzeczenia wydawane z ich udziałem są orzeczeniami nieistniejącymi.

**Doprowadzono do tego, że obywatel nie może być pewien, czy wydane w jego sprawie orzeczenie nie zostanie w przyszłości zakwestionowane lub wzruszone ze względu na naruszenie EKPC lub prawa europejskiego.**

Takie stanowisko nie znajduje uzasadnienia naukowego. Przede wszystkim pogląd o takiej treści nie został wyrażony, nawet pośrednio, w żadnym orzeczeniu ETPC czy TSUE ani w dokumentach wydawanych przez organy monitorujące wykonanie tych orzeczeń (w szczególności Komitetu Ministrów Rady Europy i Komisji Europejskiej). Wydaje się oczywiste, że gdyby intencją któregoś z europejskich trybunałów było doprowadzenie do podważenia ważności mandatu kilku tysięcy polskich sędziów, którzy wydali miliony orzeczeń, to nie pominięto by tego faktu w uzasadnieniach orzeczeń tych trybunałów.

Kwestia skutków prawnych orzeczeń ETPC i TSUE jest zagadnieniem, któremu należałoby poświęcić odrębne opracowanie. Ograniczę się do stwierdzenia, że wyroki te nie wywołują samoistnie skutków o charakterze walidacyjnym, polegających na unieważnieniu czy uchyleniu krajowych aktów stanowienia lub stosowania prawa, które zostały ocenione jako niezgodne z EKPC lub prawem europejskim. Odnosi się to również do tzw. wyroków pilotażowych ETPC, takich jak wyrok w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*. Powyższe stanowisko potwierdziła w sposób jednoznaczny Komisja Wenecka przy Radzie Europy w opinii dotyczącej statusu polskich sędziów powołanych po zmianach dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa.

Z punktu widzenia prawniczej siatki pojęciowej kim innym jest „niesędzia”, czyli osoba pozornie powołana na urząd sędziowski, a kim innym – sędzia, którego udział w rozstrzyganiu sprawy prowadzi (może prowadzić) do naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą. Czym innym jest też „orzeczenie nieistniejące”, a czym innym – orzeczenie obarczone wadą wynikającą z wydania go przez sąd niespełniający cech sądu ustanowionego ustawą. Orzeczenie takie istnieje, choć jest wadliwe i z tego powodu może być wzruszone we właściwym postępowaniu. Nieuprawnionym uproszczeniem byłoby więc twierdzenie, że „sąd nieustanowiony ustawą” w rozumieniu art. 6 EKPC czy art. 47 KPP nie jest w ogóle sądem w rozumieniu polskiego prawa. Sąd, którego skład nie odpowiada standardom

sądu ustanowionego ustawą, wydaje orzeczenia, które wchodzi do obrotu i wywołują skutki prawne. Natomiast stwierdzenie naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą powinno dawać uczestnikom postępowania uprawnienie do żądania wzruszenia takiego orzeczenia i rozpoznania sprawy przez sąd, którego skład został ukształtowany należycie.

Warto wspomnieć, że orzecznictwo sądowe zna przypadki, w których zachodziła konieczność ustalenia skutków prawnych powołania organu z rażącym naruszeniem prawa. Przykładem jest dokonana w 2006 r. nominacja Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w trybie oczywiście niezgodnym z ustawą. Z tego powodu w postępowaniach przed sądami powszechnymi i administracyjnymi próbowano kwestionować ważność decyzji i czynności podejmowanych przez Prezesa UKE. Zdaniem NSA „zarzut nieprawidłowego powołania osoby do pełnienia funkcji organu nie może być sam przez się równoznaczny z zarzutem braku prawidłowego umocowania czy też naruszenia właściwości tego organu do wydawania decyzji mieszczących się w zakresie jego działania, a w konsekwencji nie może stanowić podstawy stwierdzenia ich nieważności. Akt taki jest aktem istniejącym w obrocie prawnym, wywołuje skutki prawne, które – do czasu wyeliminowania go z obrotu prawnego – są uznawane przez prawo”. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził ponadto, że „akt powierzenia obowiązków Prezesa UKE został wydany przez organ właściwy do powołania na stanowisko Prezesa UKE, skierowany do osoby, która spełniała wymagania niezbędne do powołania i która została później powołana na to stanowisko. Trudno więc byłoby uznać to powierzenie za «nieakt» – czynność niewywołującą określonych w niej skutków prawnych. Rozpatrywany akt powierzenia obowiązków będący w istocie czasowym powołaniem na stanowisko może się jedynie spotkać z zarzutem niezachowania ustawowej procedury powołania, dopuszczającej powołanie Prezesa UKE spośród trzech kandydatów przedstawionych przez KRRiT”. Tożsame podejście zostało wyrażone w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Można także wspomnieć o podobnym poglądzie TK co do skutków prawnych wyboru sędziego TK na podstawie przepisu naruszającego Konstytucję.

Z przytoczonego orzecznictwa płynie wniosek, że nawet rażące naruszenie prawa w procedurze powołania organu władzy publicznej nie musi przesądzać o tym, że organ ten nie istnieje w sensie prawnym i wydaje nieistniejące rozstrzygnięcia. Jeśli – po pierwsze – akt powołania został podpisany przez właściwy organ, to znaczy organ, który posiadał kompetencję nominacyjną, oraz – po drugie – osoba piastująca dany urząd spełniała wymagania konieczne do powołania, to wówczas możemy mówić co najwyżej o organie wadliwie powołanym (nienależycie obsadzonym), a nie nieistniejącym. W takim przypadku może dojść do wzruszenia powołania we właściwym trybie, natomiast nie ma podstaw do twierdzenia, że działalność wadliwie obsadzonego organu jest pozbawiona znaczenia prawnego.

Powyższe stanowisko – choć zostało ukształtowane w odniesieniu do organu administracji publicznej – we właściwy i odpowiednio wyważony sposób określa skutki prawne

naruszenia prawa w procedurze powoływania piastuna organu władzy publicznej. Może ono więc zostać odniesione do sędziów powołanych od 2018 r. Są oni w świetle prawa sędziami i wydają istniejące orzeczenia, gdyż akt powołania pochodzi od uprawnionego organu (Prezydenta RP), oraz – jak należy zakładać – są to osoby spełniające formalne kryteria objęcia urzędu sędziowskiego. Natomiast w świetle orzecznictwa ETPC i TSUE procedura powołania była obciążona wadą prawną, a więc istnieje ryzyko – a w przypadku części sędziów SN można powiedzieć, że jest to domniemanie – że wydanie wyroku będzie skutkowało naruszeniem prawa do sądu ustanowionego ustawą. Wylimitowanie tego ryzyka jest obowiązkiem przede wszystkim ustawodawcy, który powinien wprowadzić do systemu prawnego przepisy pozwalające na zweryfikowanie postępowań nominacyjnych. Do tego czasu organy stosujące prawo, w szczególności sądy, powinny w taki sposób korzystać ze swoich kompetencji, aby minimalizować prawdopodobieństwo naruszenia wspomnianego prawa konwencyjnego, a w przypadku zaistniałego naruszenia – aby przywrócić jednostce ochronę prawną. Może to być dokonane na wiele sposobów, w zależności od realiów konkretnej sprawy, np. w drodze postępowania w przedmiocie wyłączenia sędziego, kontroli instancyjnej, postępowań zainicjowanych nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia. Ponadto organ sądu, który wyznacza składy orzekające, powinien mieć na względzie to, że w niektórych przypadkach wydanie orzeczenia w danym składzie jest szczególnie narażone na zarzut naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą. Nie ma natomiast podstaw do twierdzenia, że sędziowie powołani od 2018 r. nie są w rzeczywistości sędziami i nie wydają wiążących orzeczeń.

Na zakończenie chciałbym odnieść się do jeszcze jednej kwestii. Otóż zdarza się, że niektórzy sędziowie odmawiają orzekania w składach, w których bierze udział sędzia powołany w wadliwym trybie. Od kilku lat tego typu praktyka jest regułą np. w Sądzie Najwyższym, ale występuje także w innych sądach.

Z jednej strony, jak wyjaśniono wyżej, orzeczenie wydane z udziałem sędziego powołanego w wadliwym trybie nie zawsze jest orzeczeniem naruszającym prawo do sądu ustanowionego ustawą. Sędzia, zasiadając w takim składzie, nie narusza prawa ani nie popełnia deliktu dyscyplinarnego. Z drugiej strony, jestem zdania, że każdy sędzia ma prawo do podejmowania w swojej działalności urzędowej takich decyzji, które w jego ocenie są niezbędne dla zachowania wewnętrznego poczucia bezstronności i niezawisłości w orzekaniu w danej sprawie. Jeśli więc sędzia, kierując się własnym rozumieniem prawa, wyraża przekonanie, że postępowanie, do którego został wyznaczony, jest obciążone nieusuwalną wadą prawną, której nie da się wyeliminować w inny sposób, to w ramach jego niezawisłości mieści się podjęcie decyzji o nieuczestniczeniu w rozpoznawaniu sprawy. Tego typu dylemat jest wynikiem konfliktu wartości, przed jakim stają obecnie sędziowie w Polsce. Sposób rozstrzygnięcia tego dylematu powinien być pozostawiony sumieniu każdego sędziego.

Uregulowania prawne stanowiące obecnie podstawę działania organów wymiaru sprawiedliwości są niezgodne z zasadą podziału władzy, a także z zasadami niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Stopień ingerencji władzy wykonawczej w działalność sądów i sytuację prawną sędziów przekroczył granice, jakie w demokratycznym państwie prawa można uznać za akceptowalne w świetle zasady równowagi się władz.

Ponadto istnieje systemowe zagrożenie realizacji prawa jednostki do rzetelnego procesu, w szczególności prawa do rozstrzygnięcia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Doprowadzono do tego, że obywatel nie może być pewien, czy wydane w jego sprawie orzeczenie nie zostanie w przyszłości zakwestionowane lub wzruszone ze względu na naruszenie EKPC lub prawa europejskiego.

Chaos, z jakim mamy do czynienia, jest potęgowany tym, że w przestrzeni publicznej utrwała się dosyć swobodne podejście części instytucji państwowych, polityków i publicystów, ale także ekspertów do mocy prawnej orzeczeń wydawanych przez sędziów powołanych od 2018 r. Mimo że miliony takich orzeczeń są – mimo wszystkich zastrzeżeń – respektowane i wykonywane, to jednak raz na jakiś czas obywatele dowiadują się o tym, że określone orzeczenie w przekonaniu niektórych uczestników życia publicznego nie istnieje i nie wywołuje skutków. Dostrzegalne jest przy tym przemieszanie argumentacji *stricte* politycznej z argumentacją prawną, niejednokrotnie opartą na uproszczeniach i nieporozumieniach.

Dlatego też należy oczekiwać od ustawodawcy niezwłocznego wykonania wyroków trybunałów europejskich. Zmiany te powinny mieć charakter systemowy, obejmować przepisy umożliwiające nadmierną ingerencję egzekutywy w działalność sądów i status sędziów, uchylać zastrzeżenia dotyczące procedury powoływania sędziów, a także umożliwiać zweryfikowanie mandatu sędziów powołanych z naruszeniem prawa od 2018 r. Do tego czasu to na sądach ciąży powinność uwzględniania – z jednej strony – potrzeby jak najpełniejszej realizacji prawa jednostki do rzetelnego procesu oraz – z drugiej strony – zapewnienia stabilności obrotu prawnego, pewności prawa i zaufania obywatela do państwa i organów wymiaru sprawiedliwości. Zaufania, które w ostatnich latach zostało tak istotnie nadwyrężone.

## Każdy biznes powinien być społecznie odpowiedzialny

Wystąpienie na Forum Innowatorów ESG,  
14 listopada 2024

Z punktu widzenia problematyki ESG jesteśmy w bardzo ważnym momencie. Rozpoczął się stopniowy proces wdrażania dyrektywy CSRD. To istotne z punktu widzenia społecznej odpowiedzialności biznesu, ale także – oceny poziomu ochrony wolności i praw człowieka w Polsce. Często się bowiem zapomina, że prawa człowieka określają nie tylko relację człowieka z państwem, ale także mają efekt horyzontalny; działają też w stosunkach jednostek z innymi podmiotami prywatnymi – innymi ludźmi, ale też podmiotami gospodarczymi, kontrahentami, pracodawcami.

Dużo dzisiaj mówi się o raportowaniu, obowiązkach sprawozdawczych, standardach, taksonomiach itd. Mamy dookoła liczne oferty szkoleń, doradztwa, dziesiątki konferencji, debat. To oczywiście dobrze, ale nie możemy zapominać, co powinno być celem zmian, jakie niesie za sobą ESG. Chodzi o to, aby stymulować, zachęcać przedsiębiorców do tego, żeby pamiętali, iż nie są tylko uczestnikami gospodarki rynkowej, ale również mają pewne obowiązki względem dobra wspólnego. Nawet najdoskonalszy raport ESG – zgodny od strony formalnej z wytycznymi i standardami – powinien być odzwierciedleniem rzeczywistości, powinien być wyrazem realnej troski o poszanowanie praw człowieka, a nie tylko zbiorem górnolotnych deklaracji.

Celowo mówię o górnolotnych deklaracjach. Zdarzyło mi się kilkakrotnie przeanalizować dokumenty publikowane na stronach internetowych, w których przedsiębiorcy chwają się tym, jak dbają o prawa człowieka i wdrażają standardy równościowe. I niestety mam czasami dwa gorzkie wnioski. Po pierwsze, treść tych dokumentów to często – obudowane ornamentacyjną retoryką – powtórzenie formułek zaczerpniętych z podręczników czy poradników, niejednokrotnie zawierających błędy czy nieporozumienia. Po drugie, zdarza się, że na stronie internetowej przedsiębiorcy czytamy piękne deklaracje o wspieraniu różnorodności i walce z dyskryminacją, po czym obserwujemy skargi czy postępowania sądowe toczące się przeciwko takiemu przedsiębiorcy – z wniosku jego pracowników czy kontrahentów. Ale to może temat na inną dyskusję.

Proszę pozwolić, że podzielę się z Państwem kilkoma przemyśleniami z mojego doświadczenia. Rokrocznie do RPO wpływa kilkadziesiąt tysięcy skarg. Istotna część z nich dotyczy spraw, które powinny być poruszane i dyskutowane na wydarzeniach związanych z ESG.

Zacznę od tego, że otrzymujemy setki, tysiące skarg od osób z niepełnosprawnościami. Są to często ludzie doskonale wykształceni, znający języki obce, posiadający unikalne umiejętności. Ale rzeczywistość okazuje dla nich bezwzględna. Większość osób z niepełnosprawnościami nie może znaleźć pracy odpowiadającej ich kwalifikacjom. Są im proponowane



stanowiska w firmach ochroniarskich i sprzątających. Nie mogą przeprowadzić się do większego miasta – gdzie łatwiej znaleźć pracę – bo nie ma mieszkań dostosowanych do ich potrzeb. Państwo oferuje im zapomogi i zasiłki – bo tak jest najłatwiej – a nie wsparcie w podejmowaniu decyzji. Do tego wszechobecne stereotypy. Że osoba z niepełnosprawnością to gorszy pracownik, że będzie pracował wolniej, brał więcej zwolnień, że trzeba ponieść koszty, aby dostosować miejsce pracy. Z tym należy skończyć. Mam nadzieję, że ESG doprowadzi do tego, że przedsiębiorcom uda się wreszcie uczynić to, czego nie udało się uczynić władzy i państwu – zapewnić osobom z niepełnosprawnościami warunki do tego, aby przestali się czuć czyimiś podopiecznymi, a zaczęli być równoprawnymi członkami społeczeństwa.

Zmiana perspektywy potrzebna jest również w odniesieniu do osób starszych. Obserwuję niedobre tendencje. Osoby starsze są pomijane w rekrutacjach, a jak już są pracownikami, to nie oferuje się im szkoleń, utrudnia awanse, nakłania do przejścia na emeryturę. Zwłaszcza osiągnięcie wieku emerytalnego jest traktowane jako granica, po której w zasadzie nie ma potrzeby inwestowania w pracownika i zachęcania go do rozwoju, lecz raczej powinien się on już zacząć przygotowywać do zakończenia kariery zawodowej. Zamiast korzystać z doświadczenia takich osób, ich potencjału do dzielenia się wiedzą, wielu przedsiębiorców prowadzi politykę odmładzania kadr i zniechęcania osób starszych do pozostania na rynku pracy. Tu również wielką rolę odgrywają stereotypy – postrzeganie osoby starszej jako mniej poradnej, mniej wydajnej i efektywnej. Jest to zjawisko, które nazywamy „ageizmem”. Jest to eleganckie sformułowanie, ale określa ono dyskryminację.

Trzecią grupą ludzi, o których chciałbym powiedzieć, są cudzoziemcy, migranci, osoby, które poszukują w Polsce lepszego życia – a więc także pracy czy możliwości korzystania ze swobody działalności gospodarczej. Lata 2022–2024 to były lata największych wyzwań pod tym względem, jakie kiedykolwiek spotkały Polskę. Oczywiście chodzi o kilka milionów ludzi, którzy uciekli do naszego kraju z Ukrainy przed wojną z Rosją. Część z nich pozostanie w Polsce. Mamy również tysiące ludzi, którzy przybyli do Polski przez granicę z Białorusią. Wiele można by mówić o migracji, jej przyczynach i skutkach. Ale chciałbym podkreślić, że według ekspertów już za kilka lat w niektórych miejscach na świecie temperatura może dojść do takich poziomów, że ludzie nie będą tam w stanie fizycznie przeżyć. Jest więc oczywiste i naturalne, że staną się oni uchodźcami – tzw. uchodźcami klimatycznymi – i będą poszukiwali warunków do życia w Europie, w tym w Polsce. Tak będzie, nie zmienimy tego, ale możemy się na tę sytuację przygotować. Ufam, że społecznie odpowiedzialny biznes będzie w stanie podać tym ludziom rękę i właściwie wykorzystać ich potencjał.

Mógłbym jeszcze długo mówić: o kobietach, które często nie mają warunków pozwalających im na łączenie życia zawodowego z rodzinnym, na swobodny powrót do pracy po urodzeniu dziecka; o osobach pracujących na umowach cywilnych, o których zapomina się, że wykonują analogiczną pracę, co osoby na etatach, a nie mają np. takich samych gwarancji wypoczynku; o osobach mieszkających na terenach wiejskich, doświadczających

ubóstwa, wykluczenia transportowego, których szanse na rozwój zawodowy są mniejsze; o osobach podnoszących się po rozmaitych kryzysach – opuszczających zakłady karne, wychodzących z chorób psychicznych, z bezdomności.

Pamiętajmy również o tym, że nie wolno – nawet pośrednio – wspierać reżimów, które rażąco gwałcą prawa człowieka, korzystają z niewolniczej pracy ludzi – w tym dzieci – traktują swoich obywateli w sposób przedmiotowy, naruszający ich godność. Mam na myśli łańcuchy dostaw i politykę doboru kontrahentów. Są pewne wartości uniwersalne, które powinny przeważać nad – oczywistym dla biznesu – dążeniem do maksymalizowania zysków.

Dziękuję, że zostałem zaproszony na dzisiejszy kongres. Są tu przedsiębiorcy, którzy powinni stanowić wzór dla innych. Wykazujący się wysoką wrażliwością i troską o godność każdego człowieka. Ale jest to też bardzo dobra okazja, żeby zachęcić wszystkich przedsiębiorców do otwierania się na zjawiska społeczne, jakie dostrzegamy w świecie i otaczającej nas rzeczywistości. Różnorodność ludzi. Potrzeba wyrównywania szans, solidarności z osobami potrzebującymi wsparcia. Potrzeba dostrzeżenia, w jakim świecie żyjemy. Deklaracje, polityki, raporty i sprawozdania są ważne, ale muszą one obrazować rzeczywistość.

## Jak walczyć o prawa osób wykluczonych

Wystąpienie podczas konferencji zorganizowanej z okazji  
20-lecia Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu,  
18 listopada 2024 r.

Spotykamy się dzisiaj z dwóch okazji. Przede wszystkim obchodzimy 20-lecie istnienia Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu. Biura, które stworzyli wspólni ludzie. Są z nami prof. Andrzej Zoll, RPO IV kadencji, dzięki któremu doszło do powołania Biura, a także Rzecznik Stanisław Trociuk, który od lat nadzoruje działalność pełnomocników terenowych RPO. W naszej pamięci pozostaje oczywiście doktor Maciej Lis, który przez 11 lat kierował Biurem i przedwcześnie od nas odszedł. Wyjątkowa postać dla Wrocławia. Człowiek, którego urodziny obchodzimy w szczególny sposób każdego roku, wręczając Nagrodę jego imienia ludziom i instytucjom szczególnie zasłużonym w walce o prawa osób wykluczonych.

Stąd oczywiste było dla nas, że konferencja jubileuszowa powinna być poświęcona roli RPO jako organu stojącego na straży osób wykluczonych, obowiązkowi solidarności z innymi, prawu każdego człowieka do równych szans. Działalność Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu, o której powiem za chwilę kilka słów, jest świadectwem tego, w jaki sposób powinien działać urząd RPO i jakie jest jego naczelne zadanie w państwie. Pomoc i wsparcie ludziom, których życie ułożyło się w taki sposób, że mieli mniej szczęścia; ludziom,

do których trzeba wyciągnąć dłoń i przeprowadzić przez gąszcz zawitych przepisów prawa, przedstawić ich sprawę właściwej instytucji, a czasami tylko po ludzku porozmawiać.

Tak właśnie swoją misję odczytywał dr Maciej Lis i przez kolejne 20 lat w ten sposób rolę RPO odczytują pracownicy Biura we Wrocławiu, na czele których od 9 już lat stoi Mecenas Katarzyna Sobańska-Laskowska.

Aby przygotować się do dzisiejszego wydarzenia, przeanalizowałem liczne sprawy indywidualne, które były rozpatrywane w Biurze we Wrocławiu. Dotyczą one oczywiście wszystkich sfer działalności RPO, natomiast można powiedzieć, że na pierwszy plan wysuwają się sprawy dotyczące spraw społecznych – walki z bezdomnością, prawa człowieka do życia w godnych warunkach, a także praw osób z niepełnosprawnościami. O kilku takich sprawach chciałbym Państwu opowiedzieć, aby pokazać, jak ogromną wiedzę, wyuczuciem, a także wrażliwością na krzywdę drugiego człowieka wykazują się pracownicy Biura we Wrocławiu.

Oto przykłady. Pewna pani, zamieszkująca zgodnie z prawem w lokalu socjalnym, otrzymała od wójta gminy list, że albo wykupi mieszkanie, albo zostaną do niej z dnia na dzień dokwaterowani nowi lokatorzy. Po interwencji Biura okazało się, że to była tylko niezobowiązująca propozycja wójta, takie zaproszenie do negocjacji. Ostatecznie pani pozwolono mieszkać dalej w niezakłóconych warunkach.

Inny przykład. Pensjonariuszka Domu Pomocy Społecznej czuła się pokrzywdzona, że jako jedyna w całym ośrodku nie posiada w swoim pokoju telewizora. Wystarczyła rozmowa z pracownikami DPS-u i telewizor się znalazł.

Samotna matka trojga dzieci, w tym dziewczynki z niepełnosprawnością, której w lokalu socjalnym, zamieszkiwanym przez kilkanaście osób, przydzielono jeden mały pokój. Po interwencji pracowników Biura we Wrocławiu rodzina otrzymała samodzielne mieszkanie.

Kolejna sprawa. Do Biura zadzwoniła pani Janina, która od 13 lat nie miała wody w mieszkaniu i nikt nie był w stanie jej pomóc. Żaden urzędnik, żadna instytucja. A wystarczyło pismo z naszego Biura i okazało się, że jednak da się tę wodę podłączyć.

Podobnie było w sprawie, w której urzędnicy oszczędzali w taki sposób, że wyłączali rodzinie centralne ogrzewanie i ciepłą wodę w każdą sobotę i niedzielę.

Była też dosyć bulwersująca sprawa niedowidzącej dziewczynki, której odmówiono sfinansowania drogiej soczewki kontaktowej tylko dlatego, że orzeczenie o niepełnosprawności straciło ważność, bo na skutek opieszałości administracja nie zdążyła wydać nowego orzeczenia. Dzięki zaangażowaniu naszego Biura odnalazły się jednak podstawy prawne do tego, aby tej dziewczynce umożliwić patrzenie na świat.

Do tego można dodać wielokrotne interwencje w sytuacjach, w których ludziom – w tym ludziom o szczególnych potrzebach, starszym, z niepełnosprawnościami – groziła tzw. eksmisja na bruk. I przed taką eksmisją, a więc przed fundamentalnym naruszeniem godności człowieka, wielu ludzi obronili pracownicy Biura Pełnomocnika Rzecznika we Wrocławiu.

Biuro we Wrocławiu czasami podejmowało też działania w bardzo delikatnych sprawach konfliktów w rodzinie. Była np. sprawa, gdy 9-letni chłopiec zadzwonił na infolinię, aby poinformować, że ojciec stosuje wobec niego przemoc. Była też sprawa, gdy rodzice podeskarżyli się na swoją córkę, która zaczęła w swoim pokoju hodować gołębie. Dzięki naszym pracownikom udało się przywrócić właściwe relacje w tych rodzinach.

Mógłbym jeszcze mówić o wielu sprawach, w których przez ostatnie 20 lat udało się rozwiązać problemy ludzi potrzebujących wsparcia. Więżnia, który nie mógł uczestniczyć w każdą niedzielę we Mszy Świętej. Pracowników jednej z firm, których zaczęto zwalniać, gdy chcieli założyć związek zawodowy.

Ludzi, których bezprawnie kierowano na kwarantanny w czasie pandemii. Studentki, którą wydalono z uczelni, gdyż nie ujawniła podczas rekrutacji swojej niepełnosprawności.

Ważnym elementem działalności RPO jest też udział w rozwiązywaniu konfliktów lokalnych, na przykład związanych z tzw. uciążliwymi inwestycjami. Przykładowo, 2 lata temu – dzięki naszym współpracownikom z Wrocławia – udało się zażegnać taki konflikt, który wynikał z pomysłu na wybudowanie w okolicznej wsi chlewni na ponad 30 tys. świń. Z kolei w 2017 r. jedna z gmin postanowiła o nałożeniu na mieszkańców obowiązkowych opłat za parkowanie w weekendy. Rada Miasta uchyliła tę uchwałę nawet bez konieczności jej zaskarżenia do sądu.

Muszę dodać, że pracownicy Biura we Wrocławiu aktywnie uczestniczą w realizacji ogólnopolskich zadań Rzecznika. Wizytują miejsca pozbawienia wolności, współpracując z Zespołem Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, uczestniczą w monitorowaniu lokali wyborczych, wspierają Biuro warszawskie w przygotowywaniu wystąpień generalnych i środków zaskarżenia.

Chciałbym też podkreślić, że przy biurze wrocławskim działa komisja ekspertów. Są z nami aktualni członkowie tej komisji – prof. Janusz Trzeciński, prof. Magdalena Tabernacka i prof. Ryszard Balicki. Miałem możliwość kilkakrotnie udziału w posiedzeniach tej komisji i przysłuchiwania się niezwykle ciekawym i pouczającym dyskusjom na temat w zasadzie każdej dziedziny prawa. We Wrocławiu świetnie widać, w jaki sposób nauka przeplata się z rzeczywistością i może mieć znaczenie dla rozwiązywania problemów społecznych.

To, o czym powiedziałem, to oczywiście tylko skromny wycinek działalności moich koleżanek i kolegów we Wrocławiu. Chciałem w ten sposób unaocznic Państwu, że tu we Wrocławiu jak w soczewce widać, czym zajmuje się – i czym powinien zajmować się – urząd Rzecznika Praw Obywatelskich. Pomaganiem ludziom. Nie tylko w realizowaniu ich praw wynikających z ustaw, ale też w odzyskiwaniu poczucia godności, naruszonego przez bezduszość przepisów, ale też czasami urzędników.

Chciałbym za to podziękować moim koleżankom i kolegom z Biura Pełnomocnika Tere-nowego RPO we Wrocławiu. Pani Pełnomocnik, Państwu, którzy dzisiaj pracują w Biurze, ale też wszystkim Państwu, którzy tworzyli autorytet tego Biura przez ostatnie 20 lat.

Dzięki waszej – pełnej poświęcenia – pracy ludzie wiedzą, że RPO jest potrzebny i że może przynieść rzeczywistą pomoc, pomóc w realnym rozwiązaniu problemu. Jesteście nie tylko świetnymi fachowcami, ale także dajecie świadectwo przywiązania do uniwersalnych wartości, jak również zwykłej ludzkiej przyzwoitości. Życzę Państwu powodzenia w kolejnych latach działalności.

## Wzmacniamy poczucie sprawczości w obywatelach

Wystąpienie podczas konferencji „Społeczeństwo obywatelskie w Polsce – perspektywa prawna”,  
19 marca 2025 r.

Zasada społeczeństwa obywatelskiego jest jednym z założeń państwa demokratycznego. Twórcy Konstytucji wyrazili ją w rozdziale 1. Art. 12 znajduje się w sąsiedztwie przepisów mówiących o takich zasadach, jak podział władzy, pluralizm partii politycznych czy wolność prasy.

Art. 12 Konstytucji wyraża nie tylko zasadę ustrojową, ale wolności konstytucyjne – tworzenia i działania struktur społeczeństwa obywatelskiego, takich jak stowarzyszenia, fundacje, ruchy obywatelskie. Wolność tworzenia, a więc prawo do nieskrępowanego podjęcia przez grupę ludzi decyzji o rozpoczęciu aktywności obywatelskiej w takiej formule, która najlepiej odpowiada ich intencjom. Wolność działania, a więc prawo do tego, aby władza nie przeszkadzała obywatelom w uzewnętrznianiu swoich przekonań i aktywizmie społecznym, i stworzyła stosowne ramy prawne.

Adresatem tych wolności jest władza publiczna – ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska. Jest w tym zakresie wiele do zrobienia. Zarówno od strony prawa, jak też mentalności piastunów władzy publicznej. Dlaczego? Bo społeczeństwo obywatelskie krzyczy, zadaje niewygodne pytania, krytykuje, przeszkadza, domaga się informacji – a żadna władza za tym nie przepada. Cechą władzy jest poczucie nieomyślności, podczas gdy rolą społeczeństwa obywatelskiego jest odczarowywanie tego poczucia. Władza w państwie demokratycznym musi się z tym pogodzić.

Obserwacja rzeczywistości pozwala na wskazanie przykładów niewłaściwego traktowania społeczeństwa obywatelskiego. Można odnotować próby utrudniania działalności aktywistów, ich szykanowania, marginalizowania czy stosowania przemocy prawnej (tzw. SLAPP-y) czy nawet fizycznej. Przypomnijmy sobie sceny z demonstracji środowisk wyrażających sprzeciw wobec orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o aborcji. To już przeszłość. Nie można tego powiedzieć o sytuacji aktywistów działających w lasach na granicy polsko-białoruskiej. Ludzi, którzy wyręczają państwo w ochronie życia ludzkiego

i godności człowieka. Państwo nie wspiera ich działalności, a co więcej – są uznawani za zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego.

Istotne jest również stworzenie organizacjom pozarządowym precyzyjnych ram prawnych umożliwiających ubieganie się o środki publiczne. Te ramy powinny służyć zapewnieniu przejrzystości i równości, a także umożliwić sądom kontrolę wydatkowania środków publicznych. Często w przestrzeni publicznej pojawiają się zarzuty arbitralnego finansowania – przez rząd lub jednostki samorządu terytorialnego – wybranych organizacji pozarządowych w oparciu o kryteria polityczne czy światopoglądowe. Jaskrawym przykładem nie należytej legislacji jest rozporządzenie określające zasady funkcjonowania tzw. Funduszu Sprawiedliwości, zakładające dowolność w przyznawaniu wsparcia. Historia Funduszu Sprawiedliwości ukazuje również, jak ważne jest, aby zasady finansowania organizacji pozarządowych były określone w ustawach, a nie aktach wykonawczych. Jednak nawet ustawy powinny być oparte na założeniu, że decydowanie o finansowaniu instytucji społeczeństwa obywatelskiego powinno być wolne od wpływu bieżącej polityki.

Liczne organizacje pozarządowe mają problemy z nadmiernym fiskalizmem i formalnościami, jakie muszą spełnić. Chodzi również o kwestie pozornie techniczne – takie jak preferowanie elektronicznych form komunikacji i transakcji bezgotówkowych. Najbardziej odczuwają to organizacje, których członkami są osoby z grup wymagających szczególnego wsparcia – osoby z niepełnosprawnościami, seniorzy czy osoby w kryzysach zdrowotnych. Państwo nie dostrzega tego, że ludzie z tych grup również mogą i chcą korzystać z wolności tworzenia i działania instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Kolejnym problemem jest brak wystarczających gwarancji umożliwiających organizacjom pozarządowym prezentowanie postulatów w procesie prawodawczym. Z uznaniem należy odnieść się do zmiany regulaminu Sejmu z 26 lipca ub. roku, wprowadzającej zasadę konsultacji społecznych oraz rozbudowującej wysłuchanie publiczne.

Niestety w dalszym ciągu głos społeczeństwa nie jest w odpowiedni sposób uwzględniany, czasami konsultacje można uznać za fasadowe. Spójrzmy choćby na uchwaloną ustawę o tzw. zawieszeniu prawa do azylu. Rzadko zdarza się, że nowe prawo budzi tak fundamentalny sprzeciw w zasadzie całego sektora pozarządowego. Nie jest również w wystarczającym stopniu uwzględniany głos środowisk osób z niepełnosprawnościami.

W tym przypadku obowiązek wzięcia pod uwagę stanowiska tych środowisk jest nie tylko dobrym obyczajem, ale obowiązkiem rządu i parlamentu, wynikającym z Konwencji o ochronie praw osób z niepełnosprawnościami.

Gdy chodzi o udział w postępowaniach, to również w tym przypadku uprawnienia organizacji pozarządowych wymagają wzmocnienia. Zwłaszcza chodzi o postępowania związane z ochroną środowiska. Należy dokonać implementacji tzw. Konwencji z Aarhus

**Cechą władzy jest poczucie nieomyślności, podczas gdy rolą społeczeństwa obywatelskiego jest odczarowywanie tego poczucia.**

o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Gdyby aktywiści ekologiczni mieli większe możliwości wyrażania swoich poglądów przed organami administracji i sądami, to rzadziej decydowałiby się na kontrowersyjne formy nacisku na władzę. Gdy chodzi o postępowania sądowe, to również tutaj pojawiają się problemy. Przykładowo organizacje, które zajmują się monitorowaniem rozpraw, skarżą się, że niektórzy sędziowie – widząc na sali aktywistów – automatycznie wyłączają jawność rozprawy.

Należy dostrzec, że w dzisiejszych czasach organizacje pozarządowe powinny mieć jak najszersze prawo udziału w postępowaniach, w których rozstrzygane są kwestie o znaczeniu fundamentalnym dla społeczeństwa, a także w przypadku gdy chodzi o reprezentację o ludzi, którzy z jakichkolwiek powodów nie mogą wystąpić we własnym imieniu. Pozytywną tendencję w tym zakresie obserwujemy w orzecznictwie ETPC, które w ostatnim czasie istotnie ewoluowało, gdy chodzi o rozumienie prawa organizacji pozarządowych do złożenia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Mam na myśli *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz przeciwko Szwajcarii*.

Ostatnią kwestią jest potrzeba uporządkowania instytucji prawnych, jakie są wykorzystywane przez ustawodawcę. Art. 12 Konstytucji mówi m.in. o stowarzyszeniach i fundacjach. W pracach nad Konstytucją podkreślano, że stowarzyszenia i fundacje mają być instytucjami pożytku publicznego. Mówił o tym prof. Wiktor Osiatyński. Tymczasem funkcjonują podmioty, które z formalnego punktu widzenia są stowarzyszeniami czy fundacjami, ale trudno je uznać za część społeczeństwa obywatelskiego, gdyż służą innym celom.

Mam na myśli np. fundacje rodzinne czy podmioty będące w istocie organami władzy publicznej, takie jak Polski Związek Łowiecki, związki sportowe czy tzw. stowarzyszenia ogrodnicze. Posłużenie się w tych przypadkach konstrukcjami zarezerwowanymi przez Konstytucję dla społeczeństwa obywatelskiego jest niewłaściwe i niespójne z siatką pojęciową Konstytucji. Wywołuje także nieporozumienia, jakoby podmioty wykonujące władzę publiczną korzystały z wolności i praw człowieka.

Kończąc, chciałbym wyrazić uznanie dla organizatorów dzisiejszej konferencji. Zasada społeczeństwa obywatelskiego, mimo że posiada godne miejsce w polskiej Konstytucji, nie jest w wystarczający sposób wdrożona w aktach prawnych i praktyce władzy publicznej. Dlatego trzeba o tym rozmawiać. Państwo powinno zachęcać ludzi do korzystania z wolności tworzenia struktur społeczeństwa obywatelskiego. Powinno wzmacniać w obywatelach poczucie sprawczości, poczucie tego, że władza ich nie tylko słyszy, ale również słucha. Ufam, że konkluzje dzisiejszej konferencji zostaną wzięte pod uwagę przez organy władzy. Deklaruję, że skorzystam z kompetencji RPO, aby wyrażone dzisiaj postulaty znalazły odzwierciedlenie w rzeczywistości.



Konferencja z okazji 20-lecia Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu



Konferencja z okazji 20-lecia Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku

## Jak uchronić społeczeństwo przed chaosem przestrzennym

Wystąpienie podczas seminarium „Prawo własności a prawo zabudowy”,  
23 maja 2025 r.

Od wielu lat Biuro RPO zajmuje się problematyką planowania i zagospodarowania przestrzennego. Do Biura wpływają skargi i apele dotyczące zarówno regulacji prawnych, jak też praktyki stosowania prawa. Z jednej strony, właściciele nieruchomości czują się pokrzywdzeni tym, że ogranicza się ich prawa do korzystania ze swojej własności. Z drugiej strony, liczni uczestnicy życia publicznego, organizacje pozarządowe, eksperci wskazują, że gospodarka przestrzenna w Polsce – zwłaszcza w miastach – jest niedostosowana do potrzeb współczesności, a deficyty w tym zakresie są jedną z przyczyn postępującej degradacji klimatu.

Konieczne jest więc przemyślenie na nowo zasad zagospodarowania przestrzennego i stworzenie propozycji nowych rozwiązań w tym zakresie, adekwatnych dla wyzwań XXI wieku.

Dlatego w styczniu 2022 r. powołałem przy RPO Komisję Ekspertów ds. Klimatu i Przestrzeni. Inspiratorem powołania tej komisji i jej przewodniczącym jest pan Ryszard Kowalski. Zaproszenie do udziału w pracach komisji przyjęli wybitni naukowcy – przyrodnicy, hydrologi, socjologowie – a także samorządowcy, eksperci zajmujący się ochroną środowiska, transportem publicznym, również prawnicy i ekonomiści. Podstawowym zadaniem Komisji było zaproponowanie rozwiązań integrujących zadania dotyczące ochrony klimatu z zagospodarowaniem przestrzennym. Stworzenie wizji – można powiedzieć – idealnego świata, w którym przeznaczenie gruntów pozostaje w harmonii z potrzebami każdego człowieka, ale także dobra wspólnego, społeczeństwa jako całości. Chaos przestrzenny, z jakim mamy dzisiaj do czynienia, pogarsza życie ludzi, a także oddziałuje w sposób negatywny na stan środowiska naturalnego.

Pod koniec 2024 r. Komisja zakończyła swoje prace i przedstawiła założenia do projektu „Ustawy o przestrzeni”. Wskazano w nich potrzebę zmian licznych aktów normatywnych – w zakresie planowania przestrzennego, ochrony środowiska, zasad stanowienia prawa miejscowego, podatków lokalnych, Lasów Państwowych, Wód Polskich, transportu publicznego, jawności działań instytucji publicznych. Komisja zaproponowała zmianę polegającą w zasadzie na zdefiniowaniu od nowa założeń nowoczesnego prawa o przestrzeni.

Projekt założeń przedstawiłem w formie wystąpienia generalnego RPO do właściwego resortu, tj. Ministra Rozwoju. Zdaję sobie sprawę z tego, że jest to zagadnienie na tyle obszerne, że jego wdrożenie wymagałoby współdziałania ze strony licznych ministerstw i instytucji publicznych. W dalszym ciągu czekamy na jednoznaczny sygnał, czy – zdaniem rządu – nasze propozycje są godne rozważenia.

Zdajemy sobie sprawę, że problematyka, o jakiej rozmawiamy, wywołuje spory. Znaczna część z nich wynika stąd, że oczywistą konsekwencją planowania przestrzennego jest ograniczenie praw właścicieli nieruchomości. Dlatego też jeszcze w czasie, gdy komisja pracowała – w czerwcu 2022 r. – zorganizowaliśmy seminarium, na którym dyskutowaliśmy o tych kwestiach. Byli z nami wówczas naukowcy, zajmujący się prawem konstytucyjnym, administracyjnym i cywilnym – profesorowie: Marek Zubik, Marek Szewczyk i Adam Doliwa. Podczas tego seminarium podkreślano m.in., że prawo własności ma istotny wymiar społeczny, nie wynikają z niego jedynie nieograniczone uprawnienia, ale również pewne powinności właściciela względem interesu publicznego i dobra wspólnego. Trzeba w związku z tym odróżniać w sensie prawnym, że czym innym są granice, a czym innym ograniczenia prawa własności. To jest oczywiście nawiązanie do tzw. społecznej teorii własności, o której pisali klasycy polskiej cywilistyki, których prace wyznaczyły aktualny sposób myślenia o własności – tacy jak prof. Tomasz Dybowski czy prof. Andrzej Stelmachowski.

Dzisiaj powracamy do tej dyskusji. Muszę przyznać, że dyskusja ta jest trudna, gdyż sporne są już same jej założenia. Pojawiają się zwłaszcza wątpliwości i nieporozumienia co do tego, czy prawo do zabudowy gruntu w ogóle mieści się w treści prawa własności. Niekiedy spotykam się ze stanowiskiem, że tak nie jest, skoro to władza decyduje, kto, gdzie i na jakich warunkach może wybudować budynek.

Z punktu widzenia prawnika kwestia ta jest – moim zdaniem – dosyć jasna. W szczególności w orzecznictwie – krajowym i międzynarodowym – prawo do zabudowania gruntu jest jednym z uprawnień wchodzących w skład prawa własności, jeśli dotyczy ono rzeczy będącej nieruchomością.

Jest to związane z prawem do korzystania z rzeczy, jednym z uprawnień składających się na tzw. triadę uprawnień właścicielskich, wywodzącą się jeszcze z prawa rzymskiego. Chodzi o prawo do korzystania z rzeczy, pobierania pożytków i rozporządzania.

Prawo do zabudowy – skoro jest to jeden z elementów prawa własności – może być ograniczone lub nawet wyłączone, ale tylko wówczas, gdy jest to zgodne z zasadą proporcjonalności. Zasadą nakazującą władzy wykazanie, że ograniczenie prawa podmiotowego musi być konieczne dla ochrony interesu publicznego lub wolności i praw innych osób.

Gdy chodzi o polskie orzecznictwo, to chyba najszerszy wywód w tej kwestii zamieszczono w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2011 r. Trybunał zajmował się wówczas ustawą, którą zniesiono instytucję pozwolenia na budowę, zastępując ją zgłoszeniem i rejestracją budowy. Trybunał stwierdził w tym wyroku, że wolność zabudowy jest „pochodną prawa własności” – „emanacją prawa własności” – i w związku z tym wolność ta jest chroniona konstytucyjnie, przede wszystkim w art. 64. Jednocześnie Trybunał przyznał,

**Chaos przestrzenny, z jakim mamy dzisiaj do czynienia, pogarsza życie ludzi, a także oddziałuje w sposób negatywny na stan środowiska naturalnego.**

że istnieje wiele wartości, których ochrona nie tylko umożliwia, ale wręcz nakazuje ustawodawcy ograniczenie prawa własności właśnie w aspekcie prawa do zabudowy gruntu.

W orzecznictwie zdarzały się przypadki, gdy zaakceptowano całkowity zakaz zabudowy gruntu. Przykładem jest wyrok TK z dnia 16 października 2007 r. dotyczący zakazu budowy na wałach przeciwpowodziowych. Był to wyrok wydany na wniosek RPO. Trybunał nie podzielił wówczas zarzutów Rzecznika. Uznał, że takie rozwiązanie nie jest ani wywłaszczeniem, ani naruszeniem istoty prawa własności. Z wyroku tego wynika, że eliminacja prawa do zabudowy może być dopuszczalna, jeśli trzyma się granic proporcjonalności, a ponadto nie są wyłączone inne uprawnienia właścicielskie, takie jak prawo do korzystania, pobierania pożytków czy rozporządzenia nieruchomością. Innymi słowy, ustawodawca nie może doprowadzić do tego, że rzecz stanie się dla właściciela bezużyteczna, a własność pozbawiona ekonomicznej funkcji tego prawa.

A tak się zdarza, gdy ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości skumulują się w taki sposób, że w ostatecznym rozrachunku właściciel nieruchomości nie ma do niej żadnych praw, a własność staje się zbiorem pustych, iluzorycznych uprawnień. Przypomnę choćby słynny wyrok ETPC z 2005 r. w sprawie *Hutten-Czapska przeciwko Polsce*.

Pojawia się też pytanie, czy każde ograniczenie własności powinno być w jakiś sposób skompensowane, np. w drodze odszkodowania czy jakiejś innej formy naprawienia uszczerbku. Konstytucja mówi wyraźnie o odszkodowaniu – i to niekoniecznie pełnym – za wywłaszczenie, a nie za każdą postać ograniczenia prawa własności. Oczywiście mam na myśli ograniczenie legalne, zgodne z przepisami prawa. Mówię o tym, bo można się czasami spotkać z tezą, że każde ograniczenie własności – szczególnie takie, które prowadzi do obniżenia wartości nieruchomości – powinno być w jakiś sposób zrekompensowane, nawet jeśli jego podstawą jest zgodna z prawem decyzja władzy publicznej.

Przykładowo, w ostatnim czasie mieliśmy kilka spotkań w Biurze dotyczących Prawa łowieckiego i skutków ekonomicznych włączenia gruntu w obszar obwodu łowieckiego. To jest oczywiście temat na inne spotkanie, ale jest to problem ogólniejszy, który również wybrzmiewa w dyskusjach na temat zagospodarowania przestrzennego.

Mam nadzieję, że dzisiaj podyskutujemy o tych dylematach, wymienimy się spostrzeżeniami i doświadczeniami. Niewątpliwie jeśli ustawodawca zdecyduje się na zmianę zasad planowania przestrzennego i dostosowanie ich do współczesnych wyzwań, to od początku debat na ten temat będzie towarzyszyło pytanie, czy nowe koncepcje właściwie równoważą potrzebę ochrony interesu publicznego z uprawnieniami właścicieli.

## Naszym obowiązkiem jest przede wszystkim pomaganie ludziom

Wystąpienie podczas konferencji z okazji 20-lecia Biura  
Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku,  
12 czerwca 2025 r.

20 lat temu Rzecznik Praw Obywatelskich za zgodą Sejmu powołał Biuro Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku. Są wśród nas osoby, dzięki którym możemy z dumą obchodzić tę rocznicę – prof. Andrzej Zoll, Rzecznik Praw Obywatelskich IV kadencji, dzięki któremu doszło do powołania Biura, zastępca RPO Stanisław Trociuk, który od lat nadzoruje działalność Biur Pełnomocników Terenowych RPO, Urszula Szkodzińska, która była wtedy Dyrektorem Biura RPO oraz pełnomocnik terenowy RPO w Gdańsku Krzysztof Szerkus, który od 20 lat pełni tę funkcję. Są wśród nas również byli i aktualni pracownicy Biura. Ludzie, którzy stworzyli jego autorytet i dzięki którym cieszy się ono szacunkiem i zaufaniem społecznym oraz jest skuteczne w ochronie wolności i praw człowieka.

Muszę powiedzieć, że od kiedy objąłem urząd Rzecznika Praw Obywatelskich z wielkim uznaniem śledzę działalność Biura Rzecznika w Gdańsku. Państwo, którzy tutaj pracują, każdego dnia czytają lub słuchają o problemach ludzi – problemach systemowych, prawnych, proceduralnych. Ale też o trudnościach życia codziennego i porozumiewania się z instytucjami publicznymi. Każdy człowiek, który do Biura się zgłosi, może liczyć na pomoc. Oczywiście pomoc prawną wówczas, gdy jest to możliwe, ale czasem po prostu dobre słowo i otuchę, jeżeli akurat w danym przypadku kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich nie pozwalają na to, aby udzielić wsparcia prawnego.

Aby przygotować się do dzisiejszego wydarzenia przeanalizowałem liczne sprawy, które były przedmiotem postępowań prowadzonych w Biurze w Gdańsku. Dotyczą one wszystkich sfer działalności urzędu Rzecznika. Natomiast na pierwszy plan wysuwają się sprawy dotyczące kwestii społecznych. Praw osób, które potrzebują od państwa i społeczeństwa szczególnego wsparcia i wyrównania szans.

O kilku takich sprawach chciałbym Państwu opowiedzieć, aby pokazać, jak ogromną wiedzę, wyczuciem i wrażliwością na krzywdę drugiego człowieka wykazują się pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Gdańsku. Biuro wielokrotnie udzieliło pomocy osobom z niepełnosprawnościami, osobom w rozmaitych kryzysach życiowych, w tym psychicznych, a także ludziom zagrożonym bezdomnością.

Bardzo poruszająca była sprawa z 2017 roku, kiedy kobiecie z niepełnosprawnością intelektualną odmówiono prawa do renty socjalnej i rodzinnej. Odmówiono na podstawie jednorazowego i powierzchownego badania lekarskiego.

To dzięki przystąpieniu Biura w Gdańsku do tego postępowania udało się nie tylko pomóc tej konkretnej pani, ale także zasygnalizować systemowy problem – mianowicie błędne

podejście Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i sądów do tego typu spraw. Nie można przecież twierdzić, że człowiek jest niezdolny do pracy i samodzielnej egzystencji wyłącznie na podstawie suchej, medycznej oceny stwierdzającej istnienie lub nieistnienie pewnych jednostek chorobowych. Z człowiekiem trzeba porozmawiać, przyjrzeć się jego życiu, zobaczyć, kim jest, gdzie mieszka, czy ma możliwość prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie, jakie ma wykształcenie, ile ma lat, czy ma rodzinę. Innymi słowy – człowiek, gdy prosi o przyznanie środków potrzebnych mu do życia, nie może być traktowany przez władzę jak petent, którego sytuacja albo odpowiada albo nie odpowiada jakiemuś miejscu w formularzu czy tabelce. Mówię o tym dlatego, że to dzięki moim współpracownikom z Biura w Gdańsku ten standard został potwierdzony przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku. Ale ta sprawa nie jest ważna wyłącznie lokalnie, gdyż zawiera pewien uniwersalny przekaz, jaki powinien przyświecać działalności wszystkich instytucji publicznych w Polsce.

**Człowiek, gdy prosi o przyznanie środków potrzebnych mu do życia, nie może być traktowany przez władzę jak petent, którego sytuacja albo odpowiada jakiemuś miejscu w formularzu czy tabelce.**

Inny przykład to sprawa matki z dwójką dzieci, która po eksmisji została zakwaterowana w dwóch osobnych pokojach, znajdujących się w różnych częściach budynku, bez łazienki. Stan pokoi był taki, że nie nadawały się do zamieszkania, były wilgotne i zagrzybione. Moje koleżanki i koledzy w Gdańsku pomogli tej rodzinie, ale również wielu innym. Po interwencji w tej sprawie w gdańskim ratuszu tej konkretnej rodzinie wymieniono lokal, ale też Prezydent Gdańska zapewnił, że zintensyfikuje swoje działania w celu zmniejszenia skali tego problemu, problemu tzw. niesamodzielnych lokali socjalnych.

Jak już powiedziałem, zdarza się, że do Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku zwracają się osoby, które potrzebują wsparcia w codziennym życiu. Są zagubione w gąszczu przepisów. Nie wiedzą, do kogo mogą się zwrócić o pomoc. Nie wiedzą, gdzie odnaleźć życzliwego im urzędnika. Przykładem takiej sytuacji jest sprawa pani Marii, która przysłała do Biura w Gdańsku i powiedziała, że ma tak niską emeryturę, że po zapłaceniu czynszu za mieszkanie i kupieniu jedzenia już na nic więcej jej nie stać, np. na lekarstwa. Po interwencji naszych współpracowników w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Słupsku pani Maria, kilka dni przed świętami Bożego Narodzenia, zadzwoniła do Biura, podziękowała za pomoc i powiedziała, że otrzymała wsparcie. Myślę, że każdy urzędnik państwowy chciałby taki telefon kiedyś odebrać i usłyszeć od człowieka tego typu podziękowanie. Trudno o lepszy dowód dobrze wykonanej pracy i powód do satysfakcji zawodowej.

Kolejna ważna sprawa, o której chciałbym powiedzieć, to sprawa mężczyzny chorego na schizofrenię, który idąc po mieście stał się ofiarą nienawiści, został zaatakowany i z tego powodu wezwał Policję. Tymczasem funkcjonariusze Policji po przybyciu na miejsce nałożyli mandat nie na sprawców tego wydarzenia, tylko na samego poszkodowanego, bo z uwagi

na swoje schorzenie zachowywał się w sposób, który uznano za niewłaściwy. Szczegółnej sytuacji tego człowieka nie dostrzegł też sąd, który nałożył na niego grzywnę.

Na szczęście dzięki Biuru RPO w Gdańsku udało się doprowadzić do uchylecia tego orzeczenia, gdyż Sąd Najwyższy uwzględnił kasację w tej sprawie. Ta sprawa ma jednak dużo szersze znaczenie, bo pokazuje, że są ludzie, którzy zachowują się nietypowo, czasem nawet agresywnie, pozornie są to osoby stanowiące zagrożenie dla otoczenia. Ale to są ludzie, którym trzeba pomóc, skierować ich w odpowiednie miejsce, a nie nakładać mandaty czy karać.

Chciałbym powiedzieć, że nie tylko w tej sprawie, o której wspomniałem wcześniej, Gdańsk całej Polsce przypomniał, że są wśród nas ludzie, do których trzeba wyciągnąć rękę, którym jako społeczeństwo jesteśmy zobowiązani pomóc. Że bariery trzeba pokonywać, a nie je tworzyć. Powinna przypominać nam o tym sytuacja, jaka miała miejsce w Gdańsku w roku 2019. Osoba z niepełnosprawnością, poruszająca się na wózku, nie została wpuszczona do autobusu miejskiego, mimo że fizycznie nie było ku temu przeszkód, a ponadto Gdańszczanie, którzy byli świadkami tej sytuacji bezskutecznie próbowali interweniować. Na skutek wystąpienia i włączenia się Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku w tę sprawę, spółka Gdańskie Autobusy i Tramwaje przyznała się do błędu i zapowiedziała zorganizowanie szkoleń dla swoich kierowców. Ta sprawa odbiła się echem w całym kraju. Od tej pory wiedza o potrzebach pasażerów z niepełnosprawnościami jest powszechna i nie budzi niczych wątpliwości, że mają oni równe prawo do skorzystania z transportu publicznego, który powinien być właściwie dostosowany do ich potrzeb.

Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku podejmuje też ważne sprawy lokalne. Sprawy, w których dochodzi do konfliktów czy nieporozumień między mieszkańcami. Przykładowo chciałbym wspomnieć o sytuacji sprzed 3 lat, kiedy ponad 100 rodzin zostało pokrzywdzonych sprzedażą nieruchomości drogowej przez syndyka masy upadłości jednej z gdańskich spółdzielni mieszkaniowych. To była nieruchomość, którą sprzedano za rażąco niską cenę, a nowy właściciel zaczął żądać od mieszkańców wynagrodzeń za korzystanie z tej nieruchomości, w szczególności ze znajdujących się tam miejsc parkingowych, z których ci ludzie od lat korzystali. Ta sprawa znalazła swoje szczęśliwe zakończenie dzięki skardze nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego wniesionej przez Biuro RPO w Gdańsku. Ta sprawa jest dowodem na to, że instrumenty nadzwyczajnego zaskarżenia prawomocnych orzeczeń są potrzebne. Dzięki takim instrumentom i środkom prawnym Rzecznik może doprowadzić od wyeliminowania rażąco niezgodnych z prawem prawomocnych wyroków.

Chciałem w tym miejscu przypomnieć również, że Rzecznik Praw Obywatelskich pełni szczególną rolę w odniesieniu do praw osób pozbawionych wolności. Osób przebywających w miejscach, których nie mogą swobodnie opuszczać, takich jak zakłady karne, areszty śledcze, domy pomocy społecznej czy oddziały psychiatryczne w szpitalach. Także w tym obszarze Biuro RPO w Gdańsku ma duże zasługi. To nie zawsze są sprawy o poważnym „ciężarze gatunkowym” na pierwszy rzut oka. Ale czasami pozornie drobne rzeczy mają dla

osób pozbawionych wolności znaczenie niezwykle istotne z punktu widzenia ich codziennego życia. Na przykład w ubiegłym roku Biuro interweniowało w jednym z zakładów karnych w związku ze skargą więźnia, który jest osobą niepalącą, a mimo to podczas spaceru jest narażony na wdychanie dymu tytoniowego. Po tej interwencji w zakładzie karnym powstał specjalny sektor dla niepalących. Inny przykład – w jednej ze skarg poinformowano nasze Biuro, że na oddziale psychiatrycznym szpitala w Gdańsku jest duży taras z widokiem na las, ale pacjenci nie mogą z niego korzystać, ponieważ nie jest odpowiednio zabezpieczony. To wynikało z decyzji konserwatora zabytków. W tej sprawie napisano bardzo wiele pism, wykonano wiele telefonów. Nie było to łatwe, ale ostatecznie udało się przekonać Prezydenta Gdańska do wyrażenia zgody na to, aby na tym tarasie zamontować odpowiednią konstrukcję, tak że pacjenci oddziału mogą korzystać z tego miejsca.

Mógłbym mówić jeszcze bardzo długo, bo tego typu problemów, o jakich wspominałem, przez 20 lat działalności Biura RPO w Gdańsku rozwiązano tysiące.

Na zakończenie chciałbym dodać, że wrażliwość i empatia moich współpracowników jest tak duża, że czasem jej beneficjentami stają się nie tylko obywatele, ale również zwierzęta. Rzecznik Praw Obywatelskich jest znany z tego, że walczy o prawo do wyprowadzania psów na tereny użyteczności publicznej. Prawo to obroniliśmy m.in. na terenie Parku Oliwskiego, gdzie po interwencji Biura RPO można wchodzić ze zwierzętami, o ile się je trzyma na smyczy. Wiem, że w tym roku władze miasta Sopot dołączyły do Gdańska i zezwoliły na wprowadzanie psów na plaże. Czekamy jeszcze tylko na Gdynię. Muszę też powiedzieć o sprawie z 2019 roku, gdzie w postępowaniu karnym dowodem był pies. Ustalono, że pies ten przebywał w schronisku jeszcze kilka dni po czasie, w którym było to konieczne dla pozyskania informacji niezbędnych dla śledztwa. Dzięki moim współpracownikom z Biura Pełnomocnika w Gdańsku udało się przekonać prokuraturę, że zwierzę nie może być traktowane, tak jak zwykły dowód rzeczowy. Izolacja zwierzęcia nie powinna wykraczać poza czas, jaki jest niezbędny z punktu widzenia zapewnienia potrzeb danego postępowania.

To, o czym powiedziałem, to oczywiście skromny wycinek działalności moich kolegów i koleżanek w Gdańsku. W Gdańsku jak w soczewce widać, czym zajmuje się i czym powinien zajmować się Rzecznik Praw Obywatelskich – pomaganiem ludziom. Nie tylko w realizowaniu ich praw wynikających z ustaw, ale też w odzyskiwaniu poczucia godności, naruszonego przez bezduszość przepisów, ale też czasami urzędników.

Chciałbym podziękować za to moim koleżankom i kolegom z Biura Pełnomocnictwa Terenowego RPO w Gdańsku, Panu Pełnomocnikowi, Państwu, którzy dzisiaj pracują w Biurze, ale też wszystkim Państwu, którzy przez ostatnie 20 lat tworzyli autorytet tego Biura. Dzięki waszej, pełnej poświęcenia, pracy i służbie ludzie wiedzą, że RPO jest potrzebny i że może przynieść rzeczywistą pomoc. Jesteście nie tylko świetnymi fachowcami, ale także dajecie świadectwo przywiązania do uniwersalnych wartości, jak również zwykłej ludzkiej przyzwoitości. Życzę Państwu powodzenia w kolejnych latach działalności.

## Choroba Alzheimera – rosnące potrzeby i wyzwania

Wystąpienie podczas konferencji „Potrzeby osób żyjących z demencją. Wyzwania i nadzieje”,  
19 września 2025 r.

Każdego roku spotykamy się w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, aby zwrócić uwagę na potrzeby osób żyjących z chorobą Alzheimera i możliwości ich wsparcia. Konferencja organizowana jest we współpracy z Alzheimer Polska, związkiem organizacji alzheimerowskich działających w różnych miastach. Odbywa się zawsze we wrześniu, ponieważ we wrześniu właśnie obchodzimy Światowy Miesiąc Choroby Alzheimera.

Choroba Alzheimera, podobnie jak inne choroby prowadzące do demencji, należy do najpoważniejszych wyzwań zdrowotnych i społecznych, szczególnie w kontekście zachodzących zmian demograficznych. W naszym kraju jest już ponad 10 mln osób po 60. roku życia, a prognozy demograficzne wskazują na dalszy wzrost odsetka osób starszych w całej populacji. Polska jest najszybciej starzejącym się społeczeństwem w Europie. Osoby starsze będą za 25 lat stanowić ponad połowę wszystkich mieszkańców. Potrzebne są więc systemowe rozwiązania oraz ich koordynacja, aby sprostać różnorodnym potrzebom tej grupy obywateli, a wśród nich osób żyjących z chorobą Alzheimera i ich opiekunom rodzinnym.

Duże nadzieje wiążemy z ogłoszonym projektem uchwały Rady Ministrów i długo oczekiwanym przez wszystkich zainteresowanych „Krajowym Programem Działań wobec Chorób O tępiennych na lata 2025-2030”. Będziemy mieć wreszcie Polski Plan Alzheimerowski, o który apelowały organizacje alzheimerowskie od kilkunastu lat, stale wspierane w tych dążeniach przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Na każdej naszej dotychczasowej konferencji dotyczącej choroby Alzheimera pojawiał się apel do rządu o przyjęcie takiego Planu.

Tak zwany *WHO Global Action on Dementia* został przyjęty przez państwa członkowskie Światowej Organizacji Zdrowia w maju 2017. 194 państwa członkowskie Światowej Organizacji Zdrowia, łącznie z Polską zobowiązały się do przygotowania własnych planów obejmujących 7 obszarów: demencja jako priorytet zdrowia publicznego; podnoszenie świadomości społeczeństwa nt. demencji; zmniejszanie ryzyka; zapewnienie dostępu do diagnozy, zapewnianie leczenia i opieki; wsparcie dla opiekunów; opracowanie systemu informacji; prowadzenie badań naukowych, wdrażanie innowacji.

Choroba Alzheimera to coraz większe wyzwanie dla polskiego systemu ochrony zdrowia i opieki społecznej. Chodzi tu o dostęp do jak najwcześniejszego rozpoznawania dla wszystkich bez względu na miejsce zamieszkania, a następnie o możliwość leczenia jak najbliżej domu, opieki medycznej i o opiekę długoterminową w różnej formie – w zależności od potrzeb i etapu choroby. Równie ważne jest mieszkanie w przyjaznym dla osób z chorobą Alzheimera środowisku, w którym sąsiedzi, współmieszkańcy, inni – młodzi

i starzy rozumieją potrzeby i ograniczenia spowodowane postępującym otępieniem. Jednym z wyzwań jest koordynacja wsparcia udzielanego osobom chorującym oraz ich opiekunom i opiekunom.

Dziś instrumenty wsparcia są rozproszone, trudno z nich skorzystać, a lokowane na ich zapewnienie środki nie są wykorzystane w sposób tak efektywny, jak mogłyby być. Dlatego w tym roku podejmujemy właśnie temat koordynacji wsparcia. Koordynowanej nie tylko w jednym „resortowym” ujęciu – opieki zdrowotnej, ale w ujęciu ponadresortowym – koordynacji usług resortu opieki zdrowotnej i resortu opieki społecznej. Oraz w ujęciu wielosektorowym – usług publicznych uzupełnianych przez organizacje społeczne, instytucje i służby publiczne, pomoc sąsiedzką, usługi biznesowe a także wolontariuszki i wolontariuszy. Trawestując znane powiedzenie: „Trzeba całej wioski, żeby wychować dziecko”, można powiedzieć: „Trzeba całej wioski, aby zapewnić godność osobom żyjącym z zespołami otępieńnymi w ostatniej fazie życia”.

**Obecnie zbyt często w centrum działania znajduje się instytucja realizująca procedury i rozliczana z liczbą świadczeń. Co możemy zrobić, aby w centrum znalazł się człowiek, jego prawa i jakość jego życia?**

Koordynacja sprawia, że przy wykorzystaniu tych samych zasobów (ludzi, instytucji, finansów) otrzymujemy lepsze efekty. Dodatkowo koordynacja sprzyja uruchamianiu nowych, nieoczywistych i niewykorzystywanych w resortowym ujęciu zasobów społecznych. To z kolei buduje kapitał społeczny, który, jak koło zamachowe, wpływa na zwiększenie efektywności podejmowanych działań. Tego dowodzą badania oraz analizy i oceny funkcjonujących już systemów koordynowanego wsparcia. Bardzo dobrze pokazuje to przykład Fundacji Hospicjum Proroka Eliasza, którego przedstawicielka bierze udział w dzisiejszej konferencji.

Chociaż korzyści płynące z koordynacji są oczywiste i udokumentowane, to jej wdrażanie napotyka na bariery. Potwierdzają to wyniki badania przeprowadzonego dla RPO – „Dostępność usług społecznych dla osób starszych mieszkających w gminach wiejskich”. Koordynacja wymaga bowiem przewyżczenia wielowiekowych resortowych gorsetów, w których zamknięta jest nasza administracja. Wymaga współpracy w dążeniu do wspólnego celu, jakim jest jakość życia jednostek, rodzin, całych społeczności. Wymaga zatem nastawienia na jakość, a nie na ilość, do tego z kolei potrzebna jest umiejętność mierzenia jakości działania, a nie, jak to ma miejsce obecnie – koncentracji na liczbie świadczeń i procedurach.

Obecnie zbyt często w centrum działania – pokazują to wyniki badań – znajduje się instytucja realizująca procedury i rozliczana z liczbą świadczeń. Co możemy zrobić, aby w centrum znalazł się człowiek, jego prawa i jakość jego życia – a miernikiem usług był poziom zaspokojenia jego potrzeb? Odpowiedzi na to pytanie będziemy szukać również w czasie dzisiejszej konferencji.



Szacuje się, że w Polsce liczba osób żyjących z chorobą Alzheimera i chorobami pokrewnymi wynosi prawie 600 tysięcy, ale liczba osób oficjalnie objętych systemem leczenia to jedynie 366 tysięcy. Oznacza to, że wiele osób żyjących z otępieniem nie ma diagnozy i nie korzysta z systemu opieki zdrowotnej, nie wie, że choruje, a ich bliscy mogą nieświadomie ich źle oceniać, gdy nie zdają sobie sprawy, że mają do czynienia z postępującą chorobą. Najniższy wskaźnik zachorowań odnotowuje się w woj. podlaskim, a najwyższy w woj. podkarpackim. Może to oznaczać, że na Podkarpaciu jest wyższa świadomość i lepszy dostęp do lekarzy specjalistów niż na Podlasiu, albo że na Podlasiu mniej osób zapada na chorobę Alzheimera, bo żyje się tam spokojnie i oddycha lepszym powietrzem. Poprawa dostępu do diagnozy, leczenia i opieki długoterminowej we własnym domu albo w domach opieki to też poważne wyzwanie, dla którego nadzieją są dobrze prowadzone, stałe działania edukacyjne, które zwiększą społeczną świadomość o potrzebach chorych i ich najbliższych. Takie działania prowadzi Biuro Rzecznika od wielu lat, współpracując z organizacjami pozarządowymi.

Ale jest i nadzieja, bo jak wynika z raportu przygotowanego przez *Lancet Commission*, ryzyko rozwoju otępienia można istotnie zmniejszyć. Naukowcom udało się zidentyfikować 14 problemów zdrowotnych, których ograniczenie lub wyeliminowanie mogłoby zapobiec prawie połowie przypadków demencji na świecie. Są wśród nich zarówno styl życia bez nałogów, jak również ograniczanie poczucia izolacji i samotności osób starszych, zapewnienie dostępu do badań przesiewowych w kierunku problemów ze wzrokiem oraz ograniczanie narażenia ludzi na zanieczyszczenie powietrza. W krajach o wysokich dochodach, np. w Szwecji, zaobserwowano już spadek liczby osób z demencją.

Choroba Alzheimera wiąże się z ogromnymi wyzwaniami dla samego chorego, jego opiekuna rodzinnego i dla zarządzających opieką zdrowotną i społeczną. Ale z pewnością są w naszym kraju możliwości sprawnej koordynacji leczenia i wsparcia. Chodzi przecież o jak najlepszą jakość życia osób z chorobą Alzheimera i ich bliskich.

## **Dlaczego powinniśmy wykonywać i stosować orzeczenia ETPC**

Wystąpienie podczas konferencji NSA „75 lat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – doświadczenia sędziów sądów administracyjnych”, 2 października 2025 r.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jest – i powinna być – jednym z tych dokumentów, które są stale obecne na stole sędziowskim, obok Konstytucji RP. Konwencja jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Polsce i powinna być bezpośrednio stosowana, to znaczy może być podstawą prawną roszczenia jednostki

i orzeczenia sądowego. Co więcej, w procesie stosowania Konwencji sąd jest upoważniony do pominięcia niezgodnego z nią przepisu ustawy czy rozporządzenia.

Wiele zasług, gdy chodzi o wdrażanie do polskiego orzecznictwa standardów konwencji, mają polskie sądy administracyjne. Konwencja jest obecna w licznych orzeczeniach WSA i NSA, stanowi wzorzec kontroli działań administracji publicznej. Niejednokrotnie zdarzyło się, że sądy administracyjne uchylały decyzje niezgodne z Konwencją czy też współstosowały konwencję w procesie interpretacji prawa polskiego. Można tu wspomnieć o sprawach dotyczących prawa własności nieruchomości (np. w obszarze planowania przestrzennego), wolności zgromadzeń, ochrony danych osobowych, prawa dostępu do informacji publicznej, sytuacji uchodźców, zakazu dyskryminacji, praw osób należących do mniejszości czy kar administracyjnych. Wiele z tych orzeczeń – istotnie wzmacniających pozycję jednostki względem państwa – zapadło również z udziałem urzędu RPO. Szczególnie chciałbym podkreślić wyroki, w których zdyskwalifikowano legalność praktyki polegającej na zwracaniu cudzoziemców do linii granicznej – na podstawie blankietowego przepisu rozporządzenia ministra, bez jakiegokolwiek procedury. Z uznaniem mogę powiedzieć, że sądy administracyjne stanęły w tych sprawach jednoznacznie po stronie godności człowieka.

Mając na względzie tego typu sprawy, można bez cienia przesady stwierdzić, że dzięki sądom administracyjnym zarówno wśród obywateli, jak też instytucji publicznych utrwała się przekonanie, że Konwencja nie jest tylko deklaracją lub postulatem, ale jest realnym dokumentem prawnym, na który obywatel może się powoływać przed instytucjami publicznymi, który to dokument skutecznie ogranicza władzę, gdy ta postanawia wkroczyć w wolności i prawa człowieka.

W działalności sądów administracyjnych ważną rolę odgrywa również orzecznictwo ETPC, bez którego – co oczywiste – nie da się w pełni odtworzyć treści poszczególnych przepisów Konwencji. W wielu sprawach sądy administracyjne odwołują się do orzecznictwa ETPC – i to nie tylko do wyroków przeciwko Polsce. W ten sposób budują zaufanie obywateli do wspólnoty państw, jaką jest Rada Europy, a także dają świadectwo przywiązania do uniwersalnych wartości, jakie powinny łączyć wszystkie kraje demokratyczne.

Na marginesie – szkoda, że Polska nie ratyfikowała protokołu 16 do Konwencji, umożliwiającego samym sądom wszczynanie postępowań przed ETPC. Jestem pewien, że dorobek orzeczniczy ETPC wzbogaciłby się wówczas o wiele wartościowych opinii doradczych inicjowanych przez polskie sądy administracyjne. Mam nadzieję, że w przyszłości dojdzie do ratyfikacji tego protokołu.

Ale chciałem powiedzieć o czym innym. Od kilku lat w Polsce toczy się ostry spór o to, jaki skutek prawny wywołują orzeczenia ETPC w polskim porządku prawnym. Spór ten oczywiście dotyczy kryzysu władzy sądowniczej i został zapoczątkowany wyrokiem z 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, a „kropkę nad i” Trybunał postawił wyrokiem pilotażowym z 23 listopada 2023 r. w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*. Od

tamtej pory w przestrzeni publicznej funkcjonują diametralnie różne – wręcz przeciwstawne, wykluczające się – koncepcje co do tego, jakie znaczenie mają wyroki ETPC dla procesu stanowienia i stosowania prawa. W koncepcjach tych przeplatają się argumenty prawne, publicystyczne i polityczne, co niestety nie służy rzetelnej i obiektywnej dyskusji na ten temat. Z jednej strony, mamy silny sprzeciw, zarzuty naruszenia Konstytucji, wykraczania przez ETPC poza kompetencje, czemu towarzyszą próby zakazywania sądom odwoływania się do rzekomo niekonstytucyjnego orzecznictwa Trybunału w Strasburgu. Z drugiej strony, pojawiają się głosy o tym, że ETPC unieważnił tysiące powołań sędziowskich, a tym samym całkowicie pozbawił część polskich sędziów prawa do orzekania.

**Nie ma wątpliwości,  
że orzeczenia ETPC  
trzeba wykonywać  
i stosować.**

Na tym tle odnotowujemy racjonalne, wyważone, pozbawione emocji i niepopadające w skrajności stanowisko sądów administracyjnych. Nie ma wątpliwości, że orzeczenia ETPC trzeba wykonywać i stosować – taki jest obowiązek wszystkich instytucji publicznych, należących do władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Nie powinno to jednak opierać się na nieporozumieniach i wywodzeniu z orzeczeń ETPC treści, których tam nie ma. Zarówno treści rzekomo naruszających polską Konstytucję czy podważających polską suwerenność, jak też rozstrzygnięć, które prowadzą do wniosku, że kilka tysięcy polskich sędziów nie zostało skutecznie powołanych i tym samym kilka milionów wydanych przez nich orzeczeń w rzeczywistości nie ma znaczenia prawnego. Konwencję należy stosować w sposób zindywidualizowany, dający jednostkom gwarancje rzetelnego procesu, ale jednocześnie nieprowadzący do sparaliżowania wymiaru sprawiedliwości. Tego typu podejście należy uznać za dowód odpowiedzialności sędziów administracyjnych za ochronę obywateli i funkcjonowanie państwa – państwa głęboko pogrążonego w nierozwiązanym od lat kryzysie władzy sędziowskiej.

Ufam, że dzisiejsze wydarzenie odbije się szerokim echem w środowisku prawniczym, sędziowskim, a także w całym społeczeństwie. W czasach kryzysu konstytucyjnego, kryzysu autorytetu krajowych instytucji publicznych potrzebujemy punktu odniesienia, busoli, która pokazuje nam kierunek, w jakim powinno zmierzać współczesne państwo demokratyczne, dla którego centralną wartością jest człowiek, ochrona jego godności i wolności. Taką rolę pełni EKPC i obudowujące ją orzecznictwo Trybunału w Strasburgu. Dobrze, że w tym kierunku podąża również sądownictwo administracyjne, kształtując szacunek do prawa, do wymiaru sprawiedliwości i do wartości, na jakich powinno być zbudowane nowoczesne europejskie społeczeństwo.

## Europejska Konwencja Praw Człowieka to czołowe osiągnięcie powojennej Europy

Wystąpienie inauguracyjne X Jubileuszową  
Konferencję Naukową Pomorskiej Izby Adwokackiej,  
21 listopada 2025 r.

Jednym z moich obowiązków jest monitorowanie tego, czy polskie władze respektują Europejską Konwencję Praw Człowieka, a przede wszystkim czy prawidłowo wykonują wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Chciałbym podkreślić, że sensem członkostwa Polski w Radzie Europy jest stosowanie się do wykładni i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. To orzecznictwo w bardzo istotny sposób wpłynęło na treść przepisów polskiej Konstytucji, ale też dzisiaj powinno współkształtować wykładnię tych przepisów. Wbrew pojawiającym się niekiedy poglądom, standardy płynące z wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie naruszają polskiej Konstytucji. Jest wręcz przeciwnie, uszczegóławiają i wzmacniają konstytucyjne gwarancje ochrony praw człowieka.

Mówię o tym nie bez przyczyny, ponieważ w ostatnich latach z niektórych ośrodków polskiej władzy sądowniczej można usłyszeć, że Europejski Trybunał Praw Człowieka wychodzi poza swoje kompetencje, narusza Konstytucję, a jego wyroki nie muszą być stosowane, czy wręcz nie mogą być stosowane, bo rzekomo zagrażają polskiej suwerenności. Szanowni państwo, mam nadzieję, że podczas dzisiejszej konferencji wystarczająco głośno wybrzmi sprzeciw wobec tego typu podejścia do zasad naszego członkostwa w Radzie Europy. A dlaczego? Dlatego, że Europejska Konwencja Praw Człowieka jest jednym z największych osiągnięć w powojennym świecie. Jej treść ukształtowała standardy nowoczesnego państwa demokratycznego, a orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, nawet jeśli być może czasami może wydawać się dyskusyjne, ma fundamentalne znaczenie dla określenia pozycji jednostki względem państwa.

Proszę pozwolić, że powiem kilka słów na temat moich aktualnych obserwacji i doświadczeń jako Rzecznika Praw Obywatelskich. Przede wszystkim bardzo dobrze się stało, że dostrzeżono konieczność ustawowego uregulowania kwestii wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W Ministerstwie Spraw Zagranicznych powstał bardzo ważny projekt. Jest on obecnie procedowany i mam nadzieję, że niedługo stanie się przedmiotem postępowania ustawodawczego w parlamencie. A to jest kwestia bardzo istotna, ponieważ na wykonanie oczekuje bardzo dużo orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, z których wynika, że w pewnych sferach mamy w Polsce do czynienia z systemowym zagrożeniem ochrony wolności i praw jednostki. Oczywiście przede wszystkim konieczne jest uporządkowanie sytuacji we władzy sądowniczej. Z orzecznictwa

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jasno wynika, że postępowanie poprzedzające powołanie sędziowskie jest w obecnym stanie prawnym ukształtowane wadliwie. Ponadto gruntownego przemyślenia wymaga instytucja skargi nadzwyczajnej. Ta skarga moim zdaniem jest potrzebna, ale przepisy określające zasady jej wnoszenia powinny być w większym stopniu wyważone z zasadą stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych.

Kolejna sprawa to wyrok *Pietrzak, Bychawska, Siniarska i inni przeciwko Polsce*. Z tego wyroku wynika, że w Polsce w sposób niczym nieograniczony można inwigilować obywateli, a kontrola sądowa nad tym procesem jest iluzoryczna, jest pozorna.

Trzecią grupą orzeczeń są wyroki ETPC, które wskazują na potrzebę ustawowego uregulowania statusu prawnego par osób tej samej płci. Polska jest obecnie jednym z ostatnich chyba państw europejskich, w których osoby tej samej płci nie mogą w żaden sposób zalegalizować swojego związku, co jest naruszeniem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

O niewykonanych orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka można by jeszcze wiele mówić. Oczywiście choćby o tymczasowym aresztowaniu – kolejnym systemowym problemie w naszym kraju, przewlekłości postępowania sądowego, zasadach dopuszczalności wykonywania aborcji, potrzebie wzmocnienia zasad walki z mową nienawiści czy prawami migrantów i uchodźców.

Chciałbym dodać, że bardzo mnie dziwi brak woli rozszerzenia standardów międzynarodowej ochrony wolności i praw człowieka w ramach systemu Rady Europy. Mówię o tym dlatego, że w ostatnim czasie występowałem, podobnie jak moi poprzednicy, do polskiego rządu z apelem o ratyfikowanie Protokołu 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Protokół ten wprowadza ogólny zakaz dyskryminacji i otrzymałem odpowiedź, przyznam, bardzo trudną do zrozumienia i do zaakceptowania. Zacytuję jej fragment: „Protokół 12 oparty jest na ogólnym zakazie dyskryminacji w jakimkolwiek obszarze i z jakiegokolwiek przyczyny. Wprowadzenie tzw. otwartego katalogu mogłoby skutkować nadmierną ingerencją w wolności obywatelskie i nie spełniać konstytucyjnych wymogów w zakresie precyzji i określoności przepisów prawa nakładających ograniczenia na wolności obywatelskie”. Okazuje się więc, że ratyfikacja protokołu, którego celem jest niewątpliwie wzmocnienie pozycji jednostki względem państwa, może być uznana za niekonstytucyjną. Dlatego ufam, że nastąpi ponowna refleksja w tej sprawie.

Powyższe podejście jest wynikiem pewnej cechy władzy. Mówię tu o każdej władzy, niezależnie od barw czy programów politycznych. Chodzi mi o pewną niechęć do poddawania się kontroli niezależnych instytucji międzynarodowych, a także do rozszerzania zakresu tej kontroli. I przykładowo od lat Rzecznicy Praw Obywatelskich bezskutecznie postulują o ratyfikację tzw. protokołów skargowych do Konwencji o ochronie praw osób z niepełnosprawnościami oraz do Konwencji o prawach dziecka. Chodzi o protokoły, które dawałyby polskim obywatelom prawo do składania skarg na naruszenie praw osób z nie-

pełnosprawnościami czy praw dziecka. Być może te kwestie będą również przedmiotem dyskusji podczas dzisiejszej konferencji.

Kończąc chciałbym ponownie podkreślić, że Europejska Konwencja Praw Człowieka jest podstawowym, elementarnym dokumentem określającym podmiotową relację jednostki względem państwa. Jej egzemplarz powinien być na każdym stole sędziowskim, ale także na biurku każdego posła, senatora, ministra czy urzędnika państwowego. I trzeba o tym nieustannie przypominać.

## **Uczestnictwo RPO w postępowaniach sądowych to wsparcie dla radców prawnych i ich klientów**

Wystąpienie podczas inauguracji I roku szkoleniowego aplikacji radcowskiej,  
13 stycznia 2026 r.

Dla radców prawnych Rzecznik Praw Obywatelskich jest często partnerem, często radcowie zwracają się do RPO z prośbą o skorzystanie z kompetencji. Każdego roku wpływa do RPO kilkadziesiąt tysięcy wniosków o pomoc. Znaczna część z nich jest przygotowywana przez profesjonalnych pełnomocników.

Dlaczego RPO jest proszony o interwencję przez pełnomocnika występującego w konkretnej sprawie? Często chodzi o wzmocnienie autorytetem urzędu argumentacji przedstawionej przed sądem lub innym organem administracji. Istnieje przeświadczenie, że sąd inaczej spojrzy na sprawę, w której udział zgłosił RPO, a także – być może – dokładniej zapozna się z aktami, przeprowadzi bardziej wnikliwie postępowanie dowodowe. Innymi słowy, sędzia będzie miał poczucie, że podejmowane przez niego czynności są obserwowane przez niezależny organ. Z punktu widzenia pełnomocnika jest to też niewątpliwym sukcesem, jeśli uda mu się skłonić RPO do zainteresowania się jedną spośród kilku milionów spraw sądowych toczących się w Polsce i do objęcia tej sprawy swoim – powiedzmy – nadzorem, choć używam tego słowa w rozumieniu potocznym.

Zdarza się też, że istnieją pewnego typu czynności procesowe, których nie może dokonać sam uczestnik postępowania sądowego, a może ich dokonać RPO. Chodzi przede wszystkim o tzw. sprawy niekasacyjne w postępowaniach cywilnych i karnych, to znaczy takie sprawy, w których adresat prawomocnego wyroku nie może samodzielnie złożyć nadzwyczajnego środka zaskarżenia, a może to uczynić RPO. W postępowaniu cywilnym chodzi z reguły o sprawę, w której nie osiągnięto przewidzianego prawem progu wartości przedmiotu sporu. Znacznie więcej spraw kasacyjnych trafia do nas w sprawach karnych. Wynika to z faktu, że w postępowaniu karnym kasacja przysługuje tylko wówczas, gdy doszło do skazania na bezwzględną karę pozbawienia wolności. Ponadto strona nie może wnieść kasacji,

jeśli nie zaskarżyła orzeczenia sądu pierwszej instancji, a orzeczenie to zostało utrzymane w mocy lub zmienione na jej korzyść. Te ograniczenia nie dotyczą RPO, a więc w takim przypadku to rzecznik jest – może być – ostatnią deską ratunku. Rzecznik nie jest również związany 30-dniowym terminem na wniesienie kasacji. Ponadto RPO posiada kompetencję do wniesienia kasacji w sprawach wykroczeniowych. W praktyce takich kasacji wnosimy bardzo dużo. Często w sprawach wykroczeniowych dochodzi do naruszenia art. 93 § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, to znaczy dochodzi do uwzględnienia wniosku o ukaranie i wydania wyroku nakazowego w sytuacji, gdy z akt sprawy wynika, że okoliczności czynu i wina sprawcy budziły wątpliwości.

Tego typu wniosków o interwencję w indywidualnej sprawie – czy to sprawie toczącej się, czy to prawomocnie zakończonej – dostajemy każdego roku tysiące, a nawet dziesiątki tysięcy. Zespoły zajmujące się tego typu wnioskami w obszarze prawa cywilnego, karnego i administracyjnego to najliczniejsze zespoły w całym Biurze RPO.

Dlaczego o tym mówię? Radca prawny – aby odpowiedzialnie doradzić swojemu mowcowi sensowność poproszenia o interwencję RPO – powinien znać ustawowe zadania i kompetencje RPO, ale także, a może przede wszystkim, praktykę w tym zakresie. Mówię o praktyce – jest ona niezwykle ważna, bo ustawa o RPO pochodzi z innej epoki ustrojowej (z 1987 r.) i nie zawsze jej literalna treść przystaje do konstytucyjnej koncepcji urzędu. Podejście RPO do wniosków w sprawach indywidualnych ukształtowało się niezależnie od zmian osób piastujących ten urząd.

Mówiąc o praktyce, muszę przede wszystkim powiedzieć o dwóch czynnikach, które zdecydowały o jej ukształtowaniu i o tym, w jaki sposób rozumiane są ustawowe zadania i kompetencje RPO.

Po pierwsze, choć nie jest to nigdzie wyraźnie napisane, RPO jest organem działającym w oparciu o zasadę subsydiarności. Oznacza to, że podejmuje działania w takich przypadkach, gdy jest to na danym etapie postępowania rzeczywiście niezbędne z punktu widzenia ochrony praw człowieka. Z reguły konieczności takiej nie ma, gdy postępowanie jest w toku, obywatel jest w nim reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika i jest możliwość – w przypadku niepowodzenia – złożenia zwykłego środka odwoławczego, albo gdy strona ma możliwość samodzielnego zaskarżenia orzeczenia prawomocnego. Z tego powodu sporadycznie zdarzają się przypadki, gdy sprawa ma charakter na tyle precedensowy czy fundamentalny z punktu widzenia interesu publicznego lub godności człowieka, że np. RPO przystępuje do postępowania cywilnego na etapie pierwszej instancji.

Po drugie, podstawowym przepisem wyznaczającym konstytucyjną rolę Rzecznika Praw Obywatelskich jest art. 80 Konstytucji. Przepis ten mówi: Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Proszę zwrócić uwagę, że chodzi o ochronę wolności i praw naruszonych przez organ władzy

publicznej – a więc przed państwo, a nie przez innego obywatela czy podmiot prywatny, na przykład przedsiębiorcę.

Z tego powodu nie jest rolą RPO wkraczanie w spory o charakterze horyzontalnym. W szczególności chodzi tu o klasyczne spory cywilnoprawne. Niekiedy inaczej patrzymy na sprawy, które są w sposób nadzwyczajny istotne dla ochrony godności człowieka (np. sprawy o ustalenie płci), są źródłem ludzkich tragedii i wynikiem systemowych zaniedbań państwa (np. sprawy frankowe) albo mają charakter precedensowy (np. sprawa z powództwa sędziego TK, któremu w 2015 r. prezydent odmówił przyjęcia ślubowania sędziowskiego).

Mówiłem o praktyce, ale muszę dodać, że zdarza się – niestety nierzadko – że trafiają do nas wnioski, również prośby od pełnomocników, o podjęcie przez RPO takich działań, które w ogóle nie mieszczą się w kompetencjach RPO. Warto o kilku takich typach wniosków powiedzieć.

Przede wszystkim – poza kasacją – RPO nie ma jakichkolwiek kompetencji w postępowaniu przygotowawczym ani karnym. Natomiast często trafiają do nas wnioski o analizę przyczyn zatrzymania, przeszukania, weryfikację postanowień o przedstawieniu zarzutów czy o tymczasowym aresztowaniu. Wpływają prośby o „monitorowanie” śledztwa, wysłanie „obserwatorów” na posiedzenie aresztowe czy o ustosunkowanie się RPO do treści zarzutów. Zdarzają się wnioski o przystąpienie do toczącego się postępowania karnego. Niestety ja zawsze muszę wówczas odmówić, sugerując pełnomocnikowi, że zanim wzbudzi nadzieje na pomoc RPO u swojego mocodawcy, powinien dokładnie przeczytać ustawę o RPO.

Przepisy są skonstruowane w taki sposób, że RPO może skontrolować miejsce zatrzymania, warunki pobytu tymczasowo aresztowanego w areszcie śledczym, dokumentację aresztową, ale nie ma prawa żądania dostępu do akt postępowania przygotowawczego ani trwającego sądowego postępowania karnego. Już nawet z tego powodu RPO nie jest w stanie zweryfikować, czy zatrzymanie lub aresztowanie jest oparte na właściwych podstawach prawnych. Jediną kompetencją RPO jest – zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy – możliwość żądania „przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, a także prokuraturę i inne organy ścigania”. Wgląd do akt sądowych czy prokuratorskich jest dopuszczalny tylko – jak mówi ten przepis – „po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia”, a więc wówczas gdy Rzecznik rozważa wniesienie kasacji.

Wracając jeszcze do kasacji, chciałbym zwrócić uwagę na dwie kwestie, które również nierzadko powodują nieporozumienia. Pierwsza kwestia. Otóż kasacja nie jest zwykłym środkiem odwoławczym, a to oznacza, że niedopuszczalne jest podnoszenie we wniosku o kasację zarzutów dotyczących nieprawidłowego, zdaniem strony, postępowania dowodowego czy przyjętych przez sąd ustaleń faktycznych. Po drugie, Rzecznik – w przeciwieństwie do Prokuratora Generalnego – nie może wnieść kasacji z powodu niewspółmierności kary. Był taki pomysł kilka miesięcy temu, ale na skutek naszego sprzeciwu nie doszło do nowelizacji k.p.k. Dodam w tym miejscu, że możemy wnieść kasację na niekorzyść sprawcy,

ale czynimy to w absolutnie wyjątkowych sytuacjach, gdy jest to uzasadnione ochroną wolności i praw samych pokrzywdzonych albo przemawiają za tym szczególnie względy związane z ochroną społeczeństwa lub interesu publicznego. Przykładowo, kilka miesięcy temu wnieśliśmy kasację od wyroku skazującego za spowodowanie tragicznego w skutkach wypadku drogowego, a sąd nie orzekł o zakazie prowadzenia pojazdów przez sprawcę.

Od 2018 r. do RPO wpływa tysiące próśb o wniesienie skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego. Nie chcę mówić o problemach z Izbą Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych i o kryzysie władzy sądowniczej. Być może, po rozwiązaniu tego kryzysu, skarga nadzwyczajna w jakiejś postaci zostanie utrzymana. Ja jestem zwolennikiem tego środka prawnego – jako takiego – bo umożliwia on zaskarżenie rażąco wadliwych orzeczeń w sytuacji, gdy kasacja lub skarga kasacyjna jest niedopuszczalna. Mam na myśli np. wyroki eksmisyjne, dotyczące czynszu najmu, sprawy konsumenckie czy spadkowe. W sprawach karnych skarg nadzwyczajnych nie wnosimy, gdyż podstawy skargi nadzwyczajnej w tym przypadku w znacznej mierze pokrywają się z podstawami kasacji.

Muszę powiedzieć, że wnioski o skargę nadzwyczajną są często przygotowywane przez profesjonalnych pełnomocników. Jednak nie dostrzegają oni, że jest to środek nadzwyczajny, a więc nie powinno się powielać w nim zarzutów apelacyjnych, zwłaszcza odnoszących się do oceny stanu faktycznego. Nie jest to też środek, który może służyć jako możliwość wzruszenia orzeczenia kasacyjnego. Poza tym przyczyną skargi nadzwyczajnej może być nie każde, ale tylko rażące naruszenie prawa, co też często umyka autorom próśb o skargi nadzwyczajne. Dodam, że co prawda formalnie w ustawie o Sądzie Najwyższym istnieje możliwość złożenia skargi nadzwyczajnej na podstawie zarzutu oczywistej sprzeczności istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Jednak ta podstawa została uznana przez ETPC w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* za naruszającą art. 6 EKPC. W związku z tym odmawiamy wnoszenia skarg nadzwyczajnych na tej podstawie, gdyż jako RPO czuję się związany tym wyrokiem ETPC.

Podsumowując, zachęcam Państwa do tego, aby w przyszłości – jako radcowie prawni – korzystali Państwo ze wsparcia, jakie może zapewnić uczestnictwo RPO w postępowaniu sądowym. Z tego wsparcia trzeba jednak korzystać odpowiedzialnie, znając przepisy o RPO i praktykę przyjętą od wielu lat w Biurze Rzecznika. W przeciwnym razie można u swojego mocodawcy wywołać złudne nadzieje, a także – w efekcie – brak satysfakcji ze współpracy. Tymczasem ja życzę Państwu w przyszłości, po zakończeniu aplikacji, wyłącznie usatysfakcjonowanych mocodawców – takich, którzy nawet jeśli nie uda się sprawy wygrać, będą mieli pewność, że zostali otoczeni najlepszą opieką, profesjonalną, rzetelną i opartą na absolutnym zaufaniu do etosu zawodu radcy prawnego.



Fot. rafaello/Adobe Stock

## Wskaźnik WIBOR a prawa kredytobiorców

Wystąpienie podczas seminarium eksperckiego „Wskaźnik WIBOR w umowach kredytu a konstytucyjna ochrona praw konsumentów”, 25 lutego 2026 r.

Biuro RPO otrzymuje wnioski o przystąpienie do postępowań lub o kierowanie środków zaskarżenia w celu podważenia klauzul określających oprocentowanie w umowach o kredyt mieszkaniowy w złotówkach, posługujących się wskaźnikiem referencyjnym WIBOR. Klienci banków, zachęceni do tego przez kancelarie prawne, próbują udowodnić, że odwołanie się do WIBOR-u w umowie kredytu miało charakter niedozwolony – i tym samym doprowadzić do unieważnienia umowy. Tłem tych roszczeń jest gwałtowny wzrost stóp procentowych NBP w latach 2021–2022 i będący tego konsekwencją znaczący wzrost rat kredytów. Zaniepokojenie wzbudziła również dynamicznie rosnąca dysproporcja między częścią odsetkową a kapitałową raty. Najbardziej dotknięte tą sytuacją są osoby, które wzięły kredyt w roku 2020, kiedy stopy procentowe były na bardzo niskim poziomie.

Podnoszone zarzuty wynikają głównie z tego, że podczas zawierania umowy banki nie wyjaśniały metodologii, w oparciu o którą ustalany jest WIBOR. W szczególności nie tłumaczono, że w ustalaniu wskaźnika uczestniczą przedstawiciele banków. Pojawiają się głosy, że kredytobiorcy podpisywali umowy z przekonaniem, że zarobek banku wynika z wynegocjowanej marży, a WIBOR jest wskaźnikiem całkowicie obiektywnym, zależnym wyłącznie od czynników ekonomicznych, przede wszystkim stóp procentowych uchwalanych przez Radę Polityki Pieniężnej – a więc przez niezależny konstytucyjny organ państwa. Przeciętny konsument nie mógł ponadto podejrzewać, że zdaniem wielu ekspertów WIBOR nie jest właściwym narzędziem szacowania wahań ryzyka kredytowego, nie opiera się na rzeczywistych transakcjach międzybankowych, a także iż jest on podatny na manipulacje – czego dowodem jest choćby sytuacja, jaka miała miejsce w Wielkiej Brytanii w 2012 r. w odniesieniu do wskaźnika LIBOR.

Obecnie toczy się ponad 5 tysięcy postępowań sądowych, których celem jest podważenie umów opartych na WIBOR. W kilku takich postępowaniach kredytobiorcy uzyskali korzystne dla siebie orzeczenia, a w kilku sprawach sądy przedstawiły pytania prejudycjalne do TSUE, wskazując na wątpliwości co do zgodności umów kredytowych z europejskimi zasadami ochrony konsumentów wyrażonymi w dyrektywie 93/13 z dnia 5 kwietnia 1993 r.

Cieszę, że spotykamy się akurat dzisiaj. Mieliśmy czas na analizę fundamentalnego z punktu widzenia tematu dzisiejszego seminarium wyroku TSUE z dnia 12 lutego 2026 r. Powstaje pytanie, czy po tym wyroku dalsza dyskusja o WIBOR-ze jest w ogóle potrzebna. Z jednej strony – można się spotkać ze stanowiskiem, że wyrok ten rozwiązał wszystkie wątpliwości, dał pewność, że stosowanie WIBOR-u nie jest nieuczciwą praktyką. Z drugiej

strony – kancelarie w dalszym ciągu zachęcają posiadaczy kredytów do analizowania umów twierdząc, że wyrok nie zamyka problemu.

Dlatego prosiłbym Państwa o przedstawienie nam podczas dzisiejszego spotkania argumentów pozwalających na udzielenie odpowiedzi na powyższe pytanie – na ile po wyroku TSUE dyskusja na temat WIBOR-u jest jeszcze konieczna z punktu widzenia ochrony konsumentów. To mi i moim współpracownikom pomoże w podjęciu decyzji co do zasadności zaangażowania urzędu RPO do toczących się postępowań sądowych.

Oczywiście można debatować nad ekonomiczną zasadnością odwoływania się do tego wskaźnika czy potrzebą zaproponowania nowego (takie rozmowy toczą się; słyszymy w mediach o planach zastąpienia WIBOR-u wskaźnikiem POLSTR, wolnym od ryzyka i opartym na rzeczywistych transakcjach międzybankowych). Pojawiają się też głosy, aby zakazać lub przynajmniej ograniczyć możliwość udzielania konsumentom kredytów mieszkaniowych ze zmiennym oprocentowaniem. W niektórych krajach funkcjonują takie rozwiązania. Ale nie temu jest poświęcone dzisiejsze spotkanie.

Tytułem wprowadzenia podzielę się z Państwem kilkoma własnymi przemyśleniami.

Co wynika z wyroku TSUE?

Po pierwsze – posłużenie się w umowie o kredyt mieszkaniowy wskaźnikiem WIBOR nie jest samo w sobie klauzulą niedozwoloną i jest dopuszczalne.

Po drugie – bank nie ma obowiązku informowania o metodologii WIBOR. Spór sądowy jest możliwy, jeśli bank wprowadził klienta w błąd, to znaczy przedstawił wyjaśnienia, które mogły zniekształcić obraz tego wskaźnika i jego wpływu na wysokość rat. Istotne znaczenie mają również obowiązki informacyjne wynikające z dyrektywy 2014/17 w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomością mieszkalnymi. Chodzi m.in. o uświadomienie kredytobiorcy ryzyka, tzn. przedstawienie ostrzeżenia, że całkowity koszt kredytu, wskazany jako RRSO, może ulec zmianie.

Po trzecie – nie świadczy o nieuczciwości klauzuli umownej brak poinformowania klienta o tym, że WIBOR nie odpowiada rzeczywistym transakcjom na rynku międzybankowym oraz że przedstawiciel banku wchodzi w skład tzw. panelu, który uczestniczy w ustalaniu wskaźnika.

Płynie z tego wniosek, że rozporządzenie BMR z 2016 r. jest źródłem swoistego domniemania uczciwości i legalności postanowienia umownego odwołującego się do WIBOR-u. Domniemanie to nie może być obalone w procesie przed sądem. Poprawność WIBOR-u jest bowiem potwierdzona decyzją organu administracji publicznej (tj. Komisji Nadzoru Finansowego), a ponadto rozporządzenie wprowadza autonomiczny tryb weryfikacji zgodności wskaźnika z postanowieniami tego rozporządzenia.

Oczywiście powyższe okoliczności nie wykluczają tego, że w indywidualnej sprawie mogło dojść do wprowadzenia klienta w błąd, np. na skutek przedstawienia mu nieprawdziwej informacji co do charakterystyki WIBOR-u i jego znaczenia dla ryzyka kredytobiorcy.

Banki są ponadto, na mocy rekomendacji KNF, zobowiązane do przedstawienia klientom licznych informacji, w tym symulacji zmiany stóp procentowych oraz danych historycznych, obrazujących jak w okresie długoterminowym może zmieniać się wysokość rat kredytu. Mówiłem też o obowiązkach informacyjnych i ostrzegawczych wynikających z dyrektywy 2014/17. To są jednak kwestie do zbadania na gruncie konkretnej sprawy. Wygrana w takiej sprawie to jednak nie wygrana z WIBOR-em, ale z nierzetelnym bankiem.

Niezależnie od tych kwestii szczegółowych trzeba jasno powiedzieć, że wyrok TSUE wykluczył możliwość zakwestionowania umowy kredytowej tylko z tego powodu, że posłużono się w niej WIBOR-em. To jest fakt. Wydaje się zatem, że sektorowi bankowemu nie grozi kryzys na miarę problemu kredytów we frankach szwajcarskich.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na to, że wyrok TSUE został oparty na założeniu, że gwarancją rzetelności WIBOR-u jest rozporządzenie BMR. Rozporządzenie to weszło w życie w 2018 r. Sprawa, która była tłem wyroku TSUE, dotyczyła umowy zawartej w 2019 r. Wyrok nie odpowiedział zatem wprost na pytania o umowy, które były zawierane przed tym czasem.

Tego zagadnienia dotyczą pytania prejudycjalne polskich sądów, które oczekują na rozpoznanie w TSUE. Sądy podnoszą m.in., że przed wejściem w życie rozporządzenia BMR żaden organ państwa nie nadzorował ustalania WIBOR-u. Być może zatem okaże się, że obowiązki informacyjne po stronie banków były w tym czasie szersze niż obecnie, a sąd ma kompetencję do zweryfikowania metodologii WIBOR-u. Dzisiaj konsument może bowiem kierować się zaufaniem do państwa, które – przez swój organ, jakim jest KNF – sprawdza, czy WIBOR jest kształtowany w sposób prawidłowy. Kolejny problem jest taki, że do 2019 r. nie było obowiązku przedstawiania klientom banków symulacji obejmujących wahania stóp procentowych z okresu równego okresowi kredytowania, lecz tylko z okresu ostatnich 12 miesięcy. Jedno z pytań prejudycjalnych stawia również inną ważną kwestię o charakterze systemowym: czy dopuszczalne jest, aby prawo krajowe umożliwiło zawieranie kredytów mieszkaniowych opartych na zmiennych stopach procentowych bez określenia maksymalnych stawek wskaźników referencyjnych, a także marż bankowych?

Ufam, że usłyszymy dzisiaj argumenty pozwalające nam na rozwianie tych wątpliwości, choć ostatecznie dokona tego TSUE w wyrokach, na które oczekujemy. Pragnę na zakończenie podkreślić, że problem WIBOR-u jest z prawnego punktu widzenia czym innym niż problemy, jakie towarzyszyły sporom o klauzule waloryzacyjne w umowach dotyczących kredytów we frankach szwajcarskich. Przekonywanie kredytobiorców, że są to analogiczne sytuacje, należałoby uznać za wprowadzanie ich w błąd. Zasadnicza różnica jest bowiem taka, że wahania WIBOR-u nie wywołują zmiany nominalnej wysokości kredytu i kapitału pozostałego do spłaty. Co więcej, inflacja, która towarzyszyła pandemii, doprowadziła do obniżenia siły nabywczej zarówno kapitału pozostałego do spłaty, jak i wartości hipoteki.

W wielu przypadkach temu procesowi towarzyszył wzrost wartości kredytowanej nieruchomości. Nie można zatem wykluczyć, że w przypadku konkretnego kredytobiorcy –

mimo wzrostu rat – wartość jego majątku pozostała niezmienną albo wręcz podwyższyła się – na skutek czynników ekonomicznych, które występowały równoległe z podwyżką WIBOR-u. Przykładowo, jeśli ktoś 10 lat temu wziął kredyt i kupił w Warszawie mieszkanie za 700 tys. zł, to dzisiaj może być ono warte nawet 1 mln 700 tys. zł. A wysokość kredytu i hipoteki nie zmieniła się. W konsekwencji majątek takiej osoby znacznie się powiększył, mimo wzrostu raty kredytowej. Ta okoliczność ma ograniczone znaczenie, gdy chodzi o ocenę samego postanowienia umownego, natomiast bez znaczenia nie jest, gdy chodzi o całościową ocenę sytuacji danego kredytobiorcy z punktu widzenia możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, a także podnoszonych przez niego roszczeń z perspektywy zasady sprawiedliwości społecznej.





CZĘŚĆ II

# Ludzie ważni i zasłużeni



# Nagroda im. Pawła Włodkowica

Nagroda im. Pawła Włodkowica przyznawana jest corocznie od 2006 r. osobom fizycznym i prawnym jako wyraz uznania Rzecznika Praw Obywatelskich dla występowania w obronie podstawowych wartości i praw, nawet wbrew zdaniu i poglądom większości.

Kapituła Nagrody RPO im. Pawła Włodkowica, w skład której wchodziły byli Rzecznicy Praw Obywatelskich oraz laureaci poprzednich edycji tej Nagrody wyróżnia tych, którzy na co dzień, w praktyce wykazują się wiarą w człowieka, gotowi są bronić jego godności i praw, a przede wszystkim zawsze trwają przy człowieku, pomagając mu w najtrudniejszych momentach i ratując w chwili kryzysu.

Patronem Nagrody jest Paweł Włodkowic (urodzony ok. 1370 r., zmarł w 1435 r.) – polski prawnik, uczonec i pisarz religijny. Wstąpił się jako głosiciel idei tolerancji, twórca fundamentów myśli prawa międzynarodowego. Przekonywał, że także narody niechrześcijańskie mają prawo do zachowania swych wierzeń, a nikomu nie wolno atakować (zwłaszcza pod pretekstem szerzenia wiary) innowierców żyjących spokojnie we własnym państwie. Brał udział w soborze w Konstancji (1414-1418 r.), gdzie przedstawił *Tractatus de potestate papae et imperatoris respectu infidelium* („O władzy papieża i cesarza nad niewiernymi”). Reprezentował Polskę przeciwko Krzyżakom na sądzie rozjemczym cesarza Zygmunta Luksemburskiego w 1420 roku we Wrocławiu oraz w 1421 roku na sądzie papieskim w Rzymie.

Uroczystość wręczenia Nagrody im. Pawła Włodkowica połączona jest zwykle z obchodami Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka, który został ustanowiony z okazji rocznicy uchwalenia przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w Paryżu w 1948 roku Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.



## Spółeczność samorządowa Michałowa

Laudacja na cześć  
społeczności samo-  
rządowej Michałowa,  
10 grudnia 2021 r.

Chodzi o prawa człowieka. Kto odmawia ich jednej osobie, nie obroni ich dla nikogo. Te słowa austriackiego pisarza Marca Elsberga wyjątkowo trafnie oddają istotę sytuacji, w jakiej się dzisiaj znaleźliśmy. I w jakiej znajdujemy się często w życiu, gdy stajemy w obronie ludzkiej godności. Nie możemy wybierać. Nie wolno nam wybierać. Ludzka godność jest niepodzielna. Jeśli chcemy służyć tej idei, bronić praw człowieka, to nie możemy ich nikomu odmówić, dzielić ludzi na tych, którym one przysługują, i na tych, którym nie przysługują. Nie możemy też się godzić na takie myślenie i praktyki, że oto jakaś osoba jest pozbawiona prawa do godności: bo nie jest „nasza”, bo znalazła się w niewłaściwym miejscu bądź w niewłaściwy sposób, bo to jest jej sprawa, jej wina, my nie mamy nic do tego.

Powtórzę raz jeszcze: kto odmawia prawa do godności jednej osobie, odmawia go człowiekowi, odmawia go ludziom.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich stanowczo sprzeciwiam się takiej postawie. Jest ona niezgodna z prawem – polskim i międzynarodowym, pozostaje w sprzeczności z powszechnie przy-

jętymi w naszym kręgu cywilizacyjnym standardami etycznymi i moralnymi.

Z tego założenia wyszła też Kapituła tegorocznej Nagrody Rzecznika Praw Obywatelskich im. Pawła Włodkowica. Jej członkowie bez wahania, wspólnie doszli do wniosku, że powinniśmy dzisiaj wyróżnić przede wszystkim tych, którzy wprost bronią ludzkiej godności. A ponieważ mamy do czynienia od paru miesięcy z bezprecedensowym, związanym z migracją, kryzysem humanitarnym na granicy Polski i Białorusi, wybór był oczywisty: społeczność samorządowa Michałowa – miasta w woj. podlaskim, którego postawa i działania stały się w tych trudnych czasach wręcz symbolem wrażliwości na ludzkie nieszczęście, a jednocześnie wyrazem solidarności w niesieniu pomocy ludziom potrzebującym, cierpiącym, zagubionym.

Długo można by mówić o tym, czego dokonali i dokonują mieszkańcy i władze samorządowe, aby ludziom, którzy znaleźli się na polskiej ziemi, nie działa się krzywda, nie było zagrożone ich zdrowie i życie. Liczba inicjatyw, wysiłków organizacyjnych i przede wszystkim przykładów dobrej współpracy z innymi, którzy chcą pomagać, jest naprawdę imponująca. Mówię to z przekonaniem, ponieważ byłem tam z moją zastępczynią, dr Hanną Machińską i innymi moimi współpracownikami. Mogliśmy się naocznie, bezpośrednio przekonać, jak ta pomoc wygląda i jak bardzo jest potrzebna. Nie chciałbym jednak skupiać się tutaj na liczbach, bo nie one bywają najważniejsze, lecz na wyróżnieniu pewnych cech i opisie tej sytuacji, z jaką mamy do czynienia.

Po pierwsze, społeczność Michałowa, myślę tu o mieście i gminie, zachowuje się godnie, konsekwentnie i odważnie, bo nie wszystkim to się podoba. Stara się robić swoje, nikogo nie odrzucając, nikomu nie odmawiając współpracy. Mało tego, zachęcając do humanitarnej postawy samorządy i mieszkańców innych gmin w tym regionie. Ta społeczność stara się też nie dzielić ludzi, nie patrzeć kto ma jakie poglądy polityczne, czy kto nosi dżinsy, kto mundur lub takie czy inne szaty duchowne. Liczy się tylko to, kto chce być człowiekiem wrażliwym, gotowym pomóc innym w trudnej sytuacji. To szczególnie ważna cecha w dzisiejszej Polsce. Bardzo mi bliska.

Po drugie, Michałowianie pokazują, że nie wszystko co ważne dzieje się w stolicy i dużych miastach. Są dla mnie – a myślę, że i również dla całej Kapituły Nagrody – przykładem społeczności

samostanowiącej, samorządnej i zarazem otwartej. Nie poddają się zewnętrznym naciskom, jakimś sondażowym trendom ocen, ale swoją siłę czerpią z własnych przekonań, z wewnętrznej busoli moralnej. Mogą być przykładem, jak wiele dobrego można zrobić lokalnie. Jaki potencjał tkwi w ludziach, w ich człowieczeństwie, w ich przywiązaniu do wartości, jeśli tylko ktoś potrafi go odpowiednio zagospodarować i użyć w dobrym celu. To niezwykle budujący przykład. Warto go zauważyć w nieco szerszym kontekście, nie tylko odnoszącym się do sytuacji przygranicznej.

Drodzy Państwo, kto wie, czy właśnie w Michałowie nie rozgrywa się jedna z najważniejszych współczesnych batalii społecznych i etycznych, także prawnych, bo dzisiaj możemy się spotkać z negocjowaniem lub podważaniem praw człowieka na niemal każdej płaszczyźnie. Tymczasem, to właśnie ta społeczność pokazuje, że – niezależnie od wszystkich zapisów, czy to w Konstytucji, czy w konwencjach międzynarodowych – te prawa działają, bo są w ludziach, w ich wrażliwości. Wcale nie kłócą się z ich wartościami, światopoglądem czy tradycjami. Są jakby wyższym imperatywem moralnym, nakazującym szacunek dla ludzkiego życia i pomoc bliźniemu.

Oczywiście jako Rzecznik Praw Obywatelskich nigdy nie zrezygnuję czy nie zaniecham obrony formalnej praw człowieka, wszędzie tam, gdzie one mogą być naruszane. Ale tak naprawdę funkcjonowanie tych praw zależy w ogromnej mierze od tego, na ile identyfikują się z nimi obywatele, na ile uznają reprezentowane przez nie wartości za swoje, zgodne z ich przekonaniami. I z tego punktu widzenia, przykład postawy społeczności Michałowa jest dla mnie ogromnie budujący. Jedni nazywają to przyzwoitością, inni człowieczeństwem, jeszcze inni solidarnością bądź miłosierdziem. Myślę, że w każdym z tych określeń, w każdej takiej postawie wyrażają się prawa człowieka, szacunek dla jego godności.

Budujące jest również to, że podobną, jak społeczność Michałowa, postawę reprezentuje wiele organizacji i środowisk w Polsce. To im również dedykujemy tegoroczną Nagrodę im. Pawła Włodkowica. To oni – wszystkie osoby, fundacje i instytucje, które pomagają – są adresatami naszego przesłania. Naszej wdzięczności, wyrazów podziwu i szacunku.

Ta nagroda nie jest przeciwko komukolwiek. Bardzo pragniemy, aby nikogo nie dzieliła. W czasie wyjazdów na tereny przygraniczne

spotykamy się z każdym: mieszkańcami, działaczami humanitarnymi, przedstawicielami władz samorządowych, kościołów, straży granicznej i innych służb mundurowych. Wszędzie odnajdujemy wrażliwych ludzi i wyrazy dobrej woli, chęć pomocy, mimo skomplikowanej sytuacji. I dlatego dzisiaj dziękujemy tym wszystkim ludziom, chcemy ich umocnić w przekonaniu, że działają w dobrej sprawie.

Są z nami przedstawiciele społeczności samorządowej Michałowa. Tu w Warszawie: Marek Nazarko – Burmistrz Miasta, Maria Bożena Ancypiuk – Przewodnicząca Rady Miejskiej i Bartosz Nos – prezes Ochotniczej Straży Pożarnej w Michałowie a także, przed ekranami, poprzez łącza internetowe, wielu mieszkańców Michałowa. Dlatego pozwolę sobie raz jeszcze wszystkich Państwa serdecznie przywitać. I pogratulować Nagrody. Ale przede wszystkim wyrazić wdzięczność, że jesteście jacy jesteście. Że ratujecie świat. Że ratujecie życie. Że potraficie się porozumieć ponad tymi wszystkimi dzisiejszymi podziałami i emocjami, aby ocalić to co najważniejsze – ludzkie życie, ludzką godność.

Jesteście wielcy, jesteście ważni. A my jesteśmy z Wami!



Maria i Wojciech Radwańscy



Mirosława i Zbigniew Warzechowie

## Mirosława i Zbigniew Warzechowie, Maria i Wojciech Radwańscy

Doroczna Nagroda Rzecznika Praw Obywatelskich im. Pawła Włodkowica ma już swoją piękną tradycję. Kapituła przyznała ją w tym roku po raz 17. Ale chyba po raz pierwszy towarzyszy temu wydarzeniu tak wiele niezwykłych i symbolicznych okoliczności.

Pozwólcie więc Państwo, że w moim wystąpieniu wskażę najważniejsze z nich, jak również zaproszę Państwa do kontynuowania tej debaty, którą rozpoczęliśmy w pierwszej części dzisiejszego spotkania, podczas konferencji naukowej. Wszak 35-letnia historia instytucji Rzecznika, i coroczne wyróżnianie bohaterów walki o ochronę praw człowieka, to jest jedna i ta sama opowieść.

Dlaczego nagroda im. Pawła Włodkowica za 2022 rok ma tak szczególny, symboliczny charakter? Otóż Kapituła Nagrody wyróżniła dwie rodziny: Państwa Mirosławę i Zbigniewa Warzechów z Chrzanowa oraz Państwa Marię i Wojciecha Radwańskich z Warszawy. Są to małżeństwa pomagające uchodźcom. Pierwsze – osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie, drugie – osobom przekraczającym w dramatycznych okolicznościach granicę z Białorusią. Nagrodę otrzymują więc konkretne osoby, rodziny, ale traktujemy ją jednocześnie jako wyraz uhonorowania solidarnej postawy wobec uchodźców całego polskiego społeczeństwa. Tych wszystkich ludzi, instytucji i organizacji, które zaangażowały się w niesienie pomocy osobom poszukującym w naszym kraju schronienia przed wojną, przed prześladowaniami bądź biedą zagrażającą egzystencji. Im wszystkim mówimy dzisiaj: jesteście naszymi bohaterami, naszą dumą, dziękujemy!

Przede wszystkim jednak chciałem pogratulować wspianym laureatom.

Państwo Mirosława i Zbigniew Warzechowie w marcu ubiegłego roku podjęli decyzję o przekształceniu prowadzonego przez nich w centrum Chrzanowa klubu fitness w dom, w którym schronienie mogły znaleźć osoby uciekające do naszego kraju przed wojną w Ukrainie, szukające dachu nad głową. Mimo trudności – między innymi powódź zniszczyła kilka świeżo wyremontowanych pomieszczeń – zapewnili uchodźcom schronienie. Stworzyli też ciepłą i serdeczną atmosferę oraz zorganizowali kompleksową

Laudacja na cześć  
dwóch małżeństw  
pomagających uchodź-  
com, 3 marca 2023 r.

pomoc i wsparcie. Działali cały czas w porozumieniu z Fundacją im. Brata Alberta, której przy tej okazji również chciałem serdecznie podziękować.

Państwo Maria i Wojciech Radwańscy są nieprzerwanie od października 2021 r. głównymi twórcami i koordynatorami Punktu Interwencji Kryzysowej przy granicy Polski i Białorusi, w miejscowości Dzierniakowo. Placówka udziela pomocy humanitarnej ludziom przekraczającym granicę. Państwo Radwańscy znaleźli miejsce, przeszkolili wolontariuszy, zorganizowali wyposażenie bazy, ustalili zasady współdziałania z lokalnymi władzami i służbami, a także z innymi organizacjami działającymi w tym rejonie. Nie są sami, reprezentują Klub Inteligencji Katolickiej w Warszawie, dlatego również temu środowisku chcę przekazać serdeczne wyrazy wdzięczności za aktywność, wrażliwość i wspaniałą pracę.

Nagradzamy dzisiaj jednocześnie rodziny pomagające osobom przekraczającym granicę Polski z Ukrainą i granicę Polski z Białorusią. Mimo, że – jak twierdzą niektórzy – mamy tu do czynienia z dwoma zupełnie różnymi sytuacjami, nasze stanowisko było i jest w tej sprawie jednoznaczne: godność i prawa człowieka są niepodzielne, przysługują wszystkim, bez względu na miejsce i okoliczności. Każdy człowiek, który z tych czy innych przyczyn znalazł się na terytorium Polski, korzysta z wolności i praw wyrażonych w Konstytucji i wiążących Polskę traktatach międzynarodowych. Każdy człowiek zasługuje na szacunek i właściwe traktowanie.

Oczywiście widzimy w przypadkach obu granic różnice – dotyczące choćby skali migracji, sposobów rozwiązywania granicznych problemów czy formy przyjęcia i traktowania cudzoziemców przez nasze państwo. W przypadku obywateli Ukrainy jesteśmy pod ogromnym wrażeniem zachowania społeczeństwa, milionów polskich obywateli, rodzin takich jak Państwo Warzechowie. Ale również zachowania instytucji państwowych i samorządowych. Chcę to jasno powiedzieć: działania polskich władz publicznych zasługują w tym obszarze na wyrazy uznania. Jako Biuro RPO zgłaszamy oczywiście i w tym przypadku wiele problemów, to naturalne, ale spotykają się one w większości ze zrozumieniem i pozytywną reakcją ze strony urzędów państwowych.

Zupełnie jednak inaczej jest w przypadku osób przekraczających granicę z Białorusią. Jako Rzecznik nie mam kompetencji do

oceny polityki państwa w zakresie dotyczącym ochrony granicy. To domena parlamentu, odpowiednich resortów i służb. Natomiast obowiązkiem moim i moich współpracowników jest ochrona wolności i praw ludzi, którzy znaleźli się na terytorium naszego kraju.

Ludziom tym przysługuje bezwzględna ochrona godności. Tymczasem standardy praw człowieka na tej granicy są często nieobecne, tak jakby był to fragment terytorium państwa, gdzie nie działa Konstytucja, prawo europejskie i międzynarodowe konwencje. Nie do przyjęcia w obecnej formie są pushbacki, zastrzeżenia budzi bezrefleksyjne umieszczanie migrantów, zwłaszcza dzieci, w ośrodkach zamkniętych. Dlatego dzisiaj chciałem skierować również słowa wdzięczności do wszystkich ludzi, którzy na co dzień pomagają migrantom – aktywistów, organizacji pozarządowych i mieszkańców obszarów nadgranicznych. Do takich ludzi, jak Państwo Radwańscy. To ich wielkie zaangażowanie i wrażliwe serca sprawiają, że udaje się ograniczyć skalę cierpienia i tragedii, a także – pragnę to podkreślić – ocalić wiele ludzkich istnień.

Przy okazji wręczenia Nagrody im. Pawła Włodkowica pozwolę sobie zwrócić uwagę na jeszcze jeden szczegół – moim zdaniem, ważny, wręcz symboliczny. Myślę, że Kapituła nie będzie miała mi za złe, jeśli zdradzę, że personalnie podczas obrad kandydatów do Nagrody zgłosili ksiądz Tadeusz Isakowicz-Zaleski i prof. Adam Strzembosz. Obaj są laureatami poprzednich edycji nagród Włodkowica, obaj są osobami o ogromnym doświadczeniu i wielkim autorytecie, a jednocześnie osobami niejednokrotnie różniącymi się w ocenach. Połączyła ich jednak wspólna idea – tak jak i całą Kapitułę – która głosowała jednomyślnie, a mianowicie: szacunek dla godności człowieka i międzyludzka solidarność.

Jestem obu Panom, oraz wszystkim członkom Kapituły, którzy uczestniczyli w posiedzeniu, niezwykle wdzięczny za tę postawę i ten wybór. Dla mnie jest to niezwykle budujący przykład realizacji wizji urzędu, którą deklarowałem od początku kadencji, jako instytucji, w której najważniejsze będą takie wartości, jak: godność, równość i dialog. Myślę, że w tegorocznej edycji Nagrody Włodkowica pięknie te trzy wartości zaistniały.

Jak już wspomniałem, towarzyszy nam dzisiaj jeszcze jedna, również symboliczna okoliczność. Nagrodę wręczamy w czasie, kiedy instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce obchodzi

35-lecie swojego istnienia. Przez ten cały czas społeczeństwo silnie wspierało instytucję Rzecznika, broniło jej w trudnych chwilach, ufało jej, co widać choćby w tym, że od początku do dnia dzisiejszego każdego roku dziesiątki tysięcy obywateli zwraca się do nas ze swoimi sprawami. Dzięki takiej postawie społeczeństwa umacniał się autorytet urzędu, a prawa człowieka mogły być w Polsce coraz lepiej chronione. Dlatego chciałbym, aby tegoroczna Nagroda im. Pawła Włodkowica była odczytana również jako wyraz naszej wdzięczności i szacunku za wspaniałą postawę i osiągnięcia polskiego społeczeństwa w całym 35-leciu. Dziękujemy obywatelom, że jesteście z nami. A ze swojej strony możemy zapewnić, że zawsze byliśmy, jesteśmy i będziemy dla obywateli.

Raz jeszcze gratuluję laureatom Nagrody im. Pawła Włodkowica. Wasza postawa, to co zrobiliście dla innych, jest dla nas uosobieniem człowieczeństwa. Ratujecie ludzkie życie. Dzięki takim osobom, jak wy, możemy powiedzieć, że świat jest lepszy, mimo tragedii, jakie obserwujemy. Czujemy się zaszczyceni, że jesteście z nami, a my możemy waszą postawę docenić i uhonorować.



## Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami

Zacznę od ważnego przesłania, które zostawił nam jeden z najwybitniejszych obrońców praw człowieka w historii, Martin Luther King: „Jeśli nie potrafisz latać, biegnij. Jeśli nie potrafisz biegać, chodź. Jeśli nie potrafisz chodzić, czołgaj się. Cokolwiek jednak robisz, poruszaj się do przodu”.

Te słowa właściwie odzwierciedlają filozofię działania bohaterów dzisiejszej uroczystości: Polskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami. To dzięki takim ludziom, takim inicjatywom, sprawy jednej z najważniejszych i najbardziej wrażliwych grup społecznych w kraju posuwają się do przodu. Po wyboistej drodze, pokonując tysiące przeszkód, ale w dalszym ciągu do przodu.

20 lat temu założyciele Forum, zrzeszającego wiele organizacji, postawili przed sobą bardzo ambitne zadania. Postanowili, że ich misją będzie jednoczenie sił społecznych i instytucjonalnych dla wyrównywania szans, równoprawnego uczestnictwa w głównym nurcie życia społecznego oraz walki z wszelkimi przejawami dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami. Chodziło im o to, aby osoby te mogły żyć godnie i w pełni korzystać z wolności i praw człowieka.

Laudacja na cześć  
Polskiego Forum  
Osób z Niepełno-  
sprawnościami,  
8 grudnia 2023 r.

Dlatego dzisiaj nie waham się powiedzieć, że mamy do czynienia z jedną z najbardziej udanych, trwałych i efektywnych inicjatyw społecznych w minionym 20-leciu. Od chwili powstania PFON skutecznie integruje, organizuje współdziałanie oraz reprezentuje w kraju i za granicą interesy całej polskiej społeczności osób z niepełnosprawnościami. Czyni to w sposób nieprzerwany i konsekwentny, bez względu na zmieniające się okoliczności zewnętrzne.

Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami jest też absolutnie wyróżniającym się przykładem walki o ważne cele społeczne ponad podziałami: politycznymi, społecznymi i wszelkimi innymi. Dzięki tej umiejętności organizacja przetrwała kryzysy ekonomiczne, zmiany władzy politycznej, ewolucje prawa i instytucji państwowych. Nie utraciła bliskich więzi z całym środowiskiem osób z niepełnosprawnościami, mimo że w tym gronie również miały i mają miejsce pewne spory. Było to możliwe, ponieważ Forum nie tylko konsekwentnie dążyło do wyznaczonych celów, ale również trzymało się demokratycznych zasad, broniło podstawowych praw i wolności człowieka.

Należy również zauważyć, że mamy tu pouczający przykład mądrej i skutecznej samoorganizacji środowiska społecznego. Podkreślam to tym bardziej, że chodzi o społeczność osób jakże często w życiu publicznym nierówno traktowanych, dyskryminowanych, pozbawianych podmiotowości, redukowanych do „przedmiotu opieki”. Tymczasem PFON udowadnia, że to inne środowiska mogłyby się od tej społeczności uczyć, jak łączyć interesy, jak organizować współdziałanie, jak dogadywać się w najważniejszych sprawach. A jednocześnie zachować etyczne standardy, budować markę i umacniać autorytet.

Nie sposób wreszcie nie wspomnieć o tym, że od 2004 roku PFON jest częścią Europejskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami. A to ważna międzynarodowa organizacja parasolowa o charakterze non-profit, zrzeszająca ponad 100 organizacji krajowych i międzynarodowych. To od niej w głównej mierze zależy polityka Unii Europejskiej dotycząca niepełnosprawności. Ponadto polskie Forum realizuje szereg projektów, których celem jest wdrożenie postanowień Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami. W ostatnim czasie Forum podejmuje działania na rzecz kobiet, mężczyzn i dzieci z niepełnosprawnościami – uchodźców z Ukrainy.

Droży Państwo, z głębokim przekonaniem rekomendowałem Forum do wyróżnienia Nagrodą im. Pawła Włodkowica w tym roku. Nagrodą, która – przypomnę – przyznawana jest corocznie jako wyraz uznania RPO dla występowania w obronie podstawowych wartości i praw, nawet wbrew zdaniu i poglądom większości. Oczywiście zdajemy sobie sprawę, że jest to czas wielu ważnych i głośnych wydarzeń z punktu widzenia ochrony wolności i praw człowieka w naszym kraju. Należałoby docenić odważne zachowania i proobywatelskie postawy licznych osób czy instytucji. Lecz dzisiaj doceniamy pewien model funkcjonowania niezależnych instytucji w obszarze ochrony praw człowieka. Honorujemy grupę wybitnych ludzi. Ludzi, którzy z najwyższym zaangażowaniem i skutecznie od 20 lat realizują szczytną misję.

I jeszcze jedna uwaga. Kilka dni temu, 29 listopada, miałem zaszczyt uczestniczyć w organizowanym przez Forum Kongresie Osób z Niepełnosprawnościami. Hasłem przewodnim tegorocznej edycji tego wydarzenia było „Wspólny głos naszą siłą!”. Dyskutowaliśmy o samorzecznikach, o dostosowaniu lokali wyborczych, o uchynieniu ubezwłasnowolnienia, asystencji osobistej i wszystkich problemach środowiska.

Przysłuchując się tym obradom, zrozumiałem, dlaczego Forum jest tak lubiane i popularne, co jest źródłem tego trwającego od wielu lat sukcesu. Na wszystkich sztandarach ci ludzie mają wypisane jedno słowo – empatia.

Chciałbym przekazać Państwu wyrazy najwyższego uznania i pełnego wsparcia mojego i moich współpracowników dla Waszej działalności, Waszych dążeń i postulatów. Dzięki Państwu świat jest lepszy. Poświęćcie swoje życie, aby pokazać władzy i społeczeństwu, że nie ma nic ważniejszego niż godność i szacunek dla drugiego człowieka. Jest dla mnie i dla nas wszystkich ogromnym zaszczytem, że możemy dzisiaj być razem. Serdecznie gratuluję!



## Urszula Jaworska

Laudacja na cześć  
Urszuli Jaworskiej,  
10 grudnia 2024 r.

Chcieliśmy dzisiaj opowiedzieć Państwu o tym, czym jest w naszym życiu dobro. I dlaczego mówimy, że dobro wraca. Na przykładzie osoby, która dobra doznała, i która od lat czyni to dobro dla innych. Jesienią 1994 r. tancerka i początkująca nauczycielka baletu z Warszawy, Urszula Jaworska, dowiedziała się, że jest chora na białaczkę. Po trzech latach cierpienia, walki i poszukiwań znalazł się dawca – kobieta z Holandii uczyniła wielkie dobro i zgodziła się podzielić swoim szpikiem kostnym z Panią Urszulą. W 1997 r. dokonano pierwszego w Polsce przeszczepu szpiku od osoby niespokrewnionej. Operacja się powiodła, pacjentka dostała „nowe życie”. I zaczęło się. Jeszcze w tym samym roku Pani Urszula została fundatorką i założycielką organizacji pozarządowej o nazwie „Fundacja Urszuli Jaworskiej”.

W jednym z wywiadów Pani Urszula powiedziała: „Ta choroba nic mi nie odebrała. Dała mi wszystko. Dopiero teraz wiem, co w życiu liczy się najbardziej, co jest ważne, a co nie ma znaczenia...”

Fundacja od początku działała prężnie i efektywnie, podjęła szereg inicjatyw na rzecz pacjentów z chorobami rzadkimi, prze-

wlekłymi i nowotworowymi. Zaczęła wspierać pacjentów w opiece długoterminowej, geriatrycznej, paliatywnej i hospicyjnej. Zaangażowała się w pomoc osobom z niepełnosprawnościami. Pospieszyła też z pomocą osobom osadzonym w więzieniach.

Oczywiście – patrząc na historię Pani Urszuli – zrozumiałe jest, że od początku jedną z głównych ról w działaniach Fundacji odgrywało wspieranie ośrodków medycznych dokonujących przeszczepu szpiku oraz zajmujących się popularyzacją wiedzy o transplantacjach.

Dobro wraca. Pani Urszula jest niezmordowana i konsekwentna. Jej Fundacja założyła jeden z pierwszych w kraju bank dawców szpiku kostnego. Rejestr ten obecnie gromadzi dane już ponad 11 tys. dawców szpiku.

Fundacja podejmuje działania na rzecz wprowadzenia w jednostkach penitencjarnych badań przesiewowych w kierunku wirusa zapalenia wątroby typu C i wdrożenia szybkiego leczenia w warunkach izolacji więziennej. Jej wytrwałe i prowadzone z ogromną determinacją starania przynoszą po pewnym czasie efekty – inicjatywa uzyskuje poparcie ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości i Centralnego Zarządu Służby Więziennej. Aktualnie ten system jest wdrażany w wielu zakładach karnych i aresztach śledczych.

Fundacja Urszuli Jaworskiej prowadzi również rozległą działalność edukacyjną odnoszącą się do przeszczepiania szpiku oraz chorób rzadkich, przewlekłych, nowotworowych i zakaźnych. Organizuje ogólnopolską kampanię społeczną pod nazwą #CzasNasGoni, uczy ludzi jak radzić sobie z zagrożeniami związanymi z wirusowym zapaleniem wątroby typu B i C.

To tylko niektóre przykłady niezwyklej aktywności i osiągnięć tej organizacji pozarządowej. Jeśli tego typu instytucje zwykliśmy określać mianem „organizacji pożytku publicznego”, to nie ma wątpliwości, że mamy tu do czynienia z ogromnym pożytkiem zdrowotnym i wielką korzyścią dla społeczeństwa.

Ale Pani Urszula Jaworska to nie tylko Fundacja. Jest jedną z najbardziej aktywnych uczestniczek debaty publicznej na temat funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej i ochrony praw pacjenta. Regularnie zabiera głos – przedstawiając perspektywę osób z grup wrażliwych, informując o trudnościach, jakie odczuwają osoby w spektrum autyzmu, z autoagresją, doświadczające terapii

typu holding czy osoby odbywające kary więzienia. Działa w wielu społecznych komisjach i ciałach doradczych, jest regularnym gościem w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Jej doświadczenie, uwagi i postulaty wykorzystywane są przez kolejnych Rzeczników w codziennych działaniach i interwencjach, jak również w tzw. wystąpieniach generalnych, które w imieniu obywateli kierowane są do instytucji i władz publicznych.

Kiedy w 2006 roku Rzecznik Praw Obywatelskich dr Janusz Kochanowski powoływał do życia honorową Nagrodę im. Pawła Włodkowica, określił jej cel następująco: nagroda ta będzie przyznawana „jako wyraz uznania dla występowania w obronie podstawowych wartości i prawd, nawet wbrew zdaniu i poglądom większości”.

Kapituła nagrody nie miała wątpliwości, że Pani Urszula Jaworska wspaniale wypełnia to kryterium. Jej działalność i osiągnięcia na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci w sposób istotny przyczyniły się do poprawy ochrony zdrowia polskich obywateli i funkcjonowania systemu opieki społecznej. I co szczególnie należy podkreślić, zawsze robiła swoje – z odwagą, z przekonaniem, z ogromną determinacją. Była blisko osób potrzebujących wsparcia – bez względu na zmieniające się rządy, ministrów czy Rzeczników Praw Obywatelskich.

Dobro wraca. Pani Urszula doznała dobra i tak hojnie obdarza nim innych. Jej wielka ofiarność, wrażliwość i empatia sprawiły, że stała się liderką i mentorką środowiska społecznych aktywistów w całym kraju. To wielki zaszczyt, że możemy uhonorować ją dzisiaj Nagrodą im. Pawła Włodkowica, wyrazić naszą wdzięczność i szacunek. Za jej działania na rzecz ochrony godności człowieka i prawa każdego człowieka do ochrony zdrowia.

Mamy też nadzieję, że ta Nagroda i wspaniały przykład Pani Urszuli Jaworskiej dadzą nową energię i nową siłę tym wszystkim, którzy w dobro wierzą. To dla nas ogromny zaszczyt.



## **Tomasz Sieniow, Katarzyna Wiśniewska**

Obchodzimy dzisiaj Międzynarodowy Dzień Praw Człowieka. To jest bardzo wyjątkowy moment, bo każdego roku 10 grudnia przypominamy szczególnie silnie, jak wielką wartością dla godności każdej osoby stanowią wolności i prawa człowieka.

Jednocześnie mówimy w tym dniu o zagrożeniach dla tych praw. O tym, że w wielu miejscach na świecie – ale często także w naszym najbliższym otoczeniu – ktoś doświadcza przemocy, dyskryminacji, biedy, niesprawiedliwości. Przypominamy, że prawa człowieka nie obronią się same – potrzebna jest nasza praca i determinacja, działanie odważnych ludzi, którzy stają w obronie słabszych i krzywdzonych.

Aby dostrzec i wyróżnić takie osoby, w 2006 roku RPO dr Janusz Kochanowski ustanowił Nagrodę im. Pawła Włodkowica. Ma ona jasny cel – jest „wyrazem uznania dla występowania w obronie podstawowych wartości i prawd, nawet wbrew zdaniu i poglądom większości”. Nagradzamy w ten sposób wrażliwość, konsekwencję i odwagę. Wyróżniamy tych, którzy na co dzień, w praktyce wyka-

Wystąpienie otwierające uroczystość wręczenia Nagrody im. Pawła Włodkowica Tomaszowi Sieniowowi i Katarzynie Wiśniewskiej, 10 grudnia 2025 r.

zują się wiarą w człowieka, gotowi są bronić jego godności i praw, a przede wszystkim mają w sobie ten hart ducha i determinację, aby nigdy się nie poddawać. Gdy inni mają chwile zwątpienia, ulegają koniunkturalnym modom czy fałszywym narracjom – oni trwają przy człowieku. Pomagają mu w najtrudniejszych momentach, ratują w chwili kryzysu.

Często pozostają w cieniu, pracują w medialnej ciszy, ale tak naprawdę to oni są prawdziwymi bohaterami naszych czasów. Stoją za nimi fakty, wieloletnia praca, godne najwyższego szacunku poświęcenie i dorobek.

Kapituła Nagrody RPO im. Pawła Włodkowica – w skład której wchodziły byli Rzecznicy Praw Obywatelskich oraz laureaci poprzednich edycji nagrody – wyróżniła w tym roku dwie wyjątkowe osoby. Są to:

Dr. Tomasz Sieniow, adiunkt na Wydziale Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, założyciel i prezes Fundacji Instytut na rzecz Państwa Prawa, osoba bardzo aktywna społecznie, zasłużona między innymi w nieprzerwanym udzielaniu pomocy migrantom.

Katarzyna Wiśniewska, wybitna działaczka i menadżerka z Piastowa, od ponad 30 lat zaangażowana w rozwój systemu pomocy społecznej, reprezentująca środowisko ośrodków interwencji kryzysowej – miejsc, w których każdy może znaleźć schronienie, w których ratuje się ludzkie życie.

Obojgu laureatom serdecznie gratuluję i chciałem podkreślić, że troska o prawa człowieka jest fundamentem wolności, sprawiedliwości i pokoju. Żyjemy niestety w takich czasach, w których trzeba to każdego dnia przypominać. Wiedzą o tym również bohaterowie dzisiejszego wieczoru – laureaci Nagrody im. Pawła Włodkowica. Świadczą o tym ich życiowe wybory i codzienna praca na rzecz innych, potrzebujących wsparcia osób. Myślę, że możemy się od nich wiele nauczyć.





# **Odznaka honorowa „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”**

Odznaka honorowa „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” została ustanowiona przez Prezydenta RP w dniu 2 listopada 2009 r. na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich V kadencji dr. Janusza Kochanowskiego.

Odznaka jest zaszczytnym honorowym wyróżnieniem i może być nadawana obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej, obywatelom państw obcych, organizacjom lub instytucjom mającym siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub za granicą, za szczególne osiągnięcia w dziedzinie ochrony praw człowieka. Może być nadana tylko raz.

Odznakę nadaje Rzecznik Praw Obywatelskich z własnej inicjatywy lub na wniosek: Ministra lub kierownika urzędu centralnego, terenowego organu administracji rządowej lub organu samorządu terytorialnego, rektora uniwersytetu lub innej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie ochrony praw człowieka, organizacji pozarządowej, której statutową działalnością jest ochrona praw człowieka, kierownika przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Wręczając po raz pierwszy odznakę honorową „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” dr Kochanowski powiedział: „Mam bowiem świadomość, że tak naprawdę o randze odznaczenia nie decyduje jego nazwa, lecz wielkość i znaczenie osób, które je przyjmują”.



## Fundacja Hospicjum Proroka Eliasza

Wystąpienie na uroczystości wręczenia odznaki honorowej Fundacji Hospicjum Proroka Eliasza, 21 stycznia 2022 r.

Odznaka honorowa „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” ustanowiona została w 2009 roku. Jej pomysłodawcą był ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich dr Janusz Kochanowski. Pierwszą osobą uhonorowaną tym wyróżnieniem był Jerzy Owsiak. Wręczając odznakę dr Kochanowski wypowiedział znamienne słowa: „Mam bowiem świadomość, że tak naprawdę o randze odznaczenia nie decyduje jego nazwa, lecz wielkość i znaczenie osób, które je przyjmują”.

Chciałem dzisiaj nawiązać do tych słów, bo ja również w roli Rzecznika mam przyjemność i honor po raz pierwszy wręczyć odznakę. I czuję się szczerze dumny z tego, że to wyróżnienie trafi do jednej z najważniejszych współczesnych instytucji w naszym kraju, jakim jest podlaska Fundacja Hospicjum Proroka Eliasza.

Dlaczego jednej z najważniejszych? Nie chodzi tu o liczebność zatrudnionych osób ani zakres działania czy popularności w mediach. Stosuję inną, własną miarę, powiedziałbym – rzecznikowską. W jej centrum zawsze jest ludzka godność. Patrząc jak silne jest zaangażowanie osób związanych z Fundacją w obronie tej godności, jak odnajdują najważniejsze potrzeby innych, co oferują najsłabszym.

I z tego punktu widzenia, dzieło Hospicjum Proroka Eliasza absolutnie wspina się na szczyt mojej hierarchii wartości.

O wadze i jakości tego przedsięwzięcia świadczy wiele czynników. Przede wszystkim swoje zainteresowania Fundacja lokuje na terenach wiejskich. Powiedzmy szczerze: zapomnianych i opuszczonych w dużej mierze przez nasz system opieki zdrowotnej i społecznej, który niemal wyłącznie koncentruje się na miastach. Tymczasem ponad 90 proc. naszego kraju stanowią tereny wiejskie. I to właśnie tu występują największe potrzeby, tu rozgrywają się niejednokrotnie najbardziej przejmujące dramaty, jeśli chodzi o życie w starości, w chorobie, czy w biedzie. Bariery są odległości, finanse, często samotność. Dlatego działania podejmowane przez Fundację na tym obszarze są szczególnie ważne, urastają do rangi symbolu i są inspiracją dla innych. Zwracają uwagę na potrzeby ludzi, którzy żyją „daleko od szosy”, a w trudnych sytuacjach życiowych często pozostawieni są sami sobie. Obecnie Fundacja ma pod stałą opieką ponad 40 osób nieuleczalnie chorych. Zgodnie z zasadą, że jak długo się da, opieka i leczenie powinny przebiegać w domu. A jednocześnie to dla tych ludzi Fundacja podjęła trud zbudowania stacjonarnego Hospicjum w Makówce, które docelowo ma być miejscem całodobowej opieki dla około 50 osób. Z całych sił powinniśmy wspierać to pionierskie przedsięwzięcie – będą apelował o to do wszystkich.

Jestem bowiem przekonany, że jest to misja, która ma szansę nie tylko poprawić sytuację miejscowej ludności, ale być może również zmienić myślenie o życiu i potrzebach wsi, poruszyć opinię publiczną. Spowodować, że priorytety w kierowaniu środków na opiekę zdrowotną, w tym zwłaszcza opiekę hospicyjną, ulegną w naszym kraju zmianie.

Inną cechą działalności Fundacji Hospicjum Proroka Eliasza, wartą szczególnego podkreślenia, jest jej integralność, całościowe podejście do problemu godnego życia w chorobie i godnego umierania. Nie oddziela się więc sztucznie problemów zdrowotnych od problemów społecznych. Nie pyta nikogo o status materialny czy społeczny, nie ocenia moralnie. Liczy się tylko człowiek i – jak głosi motto Fundacji – szacunek dla życia. Dlatego na jej pomoc może liczyć każdy. Najważniejsze jest – zdaniem założyciela i prezesa Fundacji doktora Pawła Grabowskiego – aby w centrum takiego

systemu był pacjent. Aby skoncentrować się na jego dobrostanie, zarówno zdrowiu fizycznym, jak i stanie psychicznym, dobrym samopoczuciu. A nie np. tylko na realizacji kontraktu z NFZ czy zabieganiu o popularność. Bo wtedy rzeczywiście może się nie udać osiągnąć nowej jakości.

Integralność modelu działania Fundacji wiąże się też z tym, że dużo uwagi poświęca się opiekunom osób chorych, ich rodzinom i osobom z otoczenia. Członkowie zespołu hospicyjnego prowadzą zajęcia dla dzieci, młodzieży i wolontariuszy. Ponadto – obok tej działalności edukacyjnej – ważną rolę odgrywa współpraca środowiskowa, w tym ze Strażą Pożarną i Strażą Graniczną.

Długo można by mówić i wymieniać osiągnięcia Fundacji Hospicjum Proroka Eliasza. Ale dla mnie, jako Rzecznika Praw Obywatelskich, najważniejsze jest to, że na Podlasiu działa i przynosi ludziom pomoc w cierpieniu niezwykła grupa osób (bo Fundacja to ludzie). Profesjonalistów i wolontariuszy, ale zawsze entuzjastów, ludzi wrażliwych i serdecznych. Dlatego też korzystając z okazji pozwolę sobie wyrazić im dzisiaj wielką wdzięczność i podziękowanie. Wykonujecie Państwo wspaniałą misję, jesteście uosobieniem dobra i wrażliwości, sprawiacie, że ludzkie życie do końca ma głęboki sens. Ta odznaka honorowa jest dla każdego z Was. Dla wszystkich osób, które uczestniczą w tym jakże pięknym dziele człowieczeństwa. Bez Was prawa człowieka byłyby tylko pustą deklaracją, zapisem w dokumentach. Dzięki Wam, stają się faktem, siłą, która łączy ludzi i czyni ich życie bardziej godnym.

Fundacja opiekuje się osobami dorosłymi, nieuleczalnie i przewlekle chorymi, mieszkającymi w pięciu podlaskich gminach: Michałowie, Gródku, Zabłudowie, Narwi i Narewce. Wspierają jej działalność władze samorządowe. Dlatego im dzisiaj również chciałem podziękować. To niezwykle budujące, że w tych trudnych czasach kryzysu humanitarnego na granicy Polski i Białorusi, czasach pandemii i wielu innych zagrożeń, na Podlasiu wkłada się tyle sił i starań, aby umocnić szacunek dla ludzkiego życia. Dziękuję również tym funkcjonariuszom Straży Pożarnej i Straży Granicznej, którzy wspierają dzieło Fundacji. Którzy słowo „straż” traktują z właściwym rozumieniem, jako służbę w obronie ludzi, ich życia i godności.

Dziękuję wszystkim Państwu. Jesteście wielcy. Jesteście bohaterami naszych czasów.



## Prof. Roman Hauser

Kiedy uważnie spojrzymy na najnowszą historię naszego kraju, to możemy dostrzec w niej kontynuację dwóch nurtów – tradycyjnie nazwijmy je romantycznym i pozytywistycznym. Ten pierwszy uosabiają głównie wybitne postacie związane ze zmianami politycznymi, z odzyskaniem suwerenności i przywróceniem demokracji. Ten drugi nurt to domena praktyków, konstruktorów, cierpliwych budowniczych struktur nowoczesnego państwa prawnego, opartego na trójpodziale władzy i szanującego prawa jednostki.

Mam zaszczyt dzisiaj opowiedzieć Państwu o jednym z najwybitniejszych przedstawicieli polskich współczesnych pozytywistów: prof. Romanie Hauserze – Wielkopolanie, Poznaniaku, a więc również spadkobiercy wspaniałych tradycji racjonalizmu i praktycyzmu, z czego słynie ten region i to miasto. Zresztą, dopiero co, w grudniu, mieliśmy okazję obchodzić Narodowy Dzień Zwycięskiego Powstania Wielkopolskiego, czyli największego zwycięskiego polskiego zrywu niepodległościowego. I w pewnym sensie, dla mnie, prof. Hauser jest kontynuatorem tego dzieła budowania i umacniania naszej państwowości. Lecz tym razem, nie z karabinem, ale przy pomocy

Wystąpienie na uroczystości wręczenia odznaki honorowej prof. Romanowi Hauserowi, 14 lutego 2022 r.

umysłu, nauki, niezwyklej wręcz pracowitości. Inne czasy, inne potrzeby, ale duch i zaangażowanie w sprawach Ojczyzny podobne.

Wczesna historia prof. Romana Hausera jest dość zwyczajna: urodzony w rodzinie prawniczej, kończy dobre liceum, podejmuje studia, broni doktorat. Niezwykle ciekawy wątek pojawia się w roku 1988 r., gdy na podstawie rozprawy pt. „Ochrona obywatela w postępowaniu egzekucyjnym”, uzyskał stopień doktora habilitowanego, a rozprawa ta zdobyła nagrodę Rzecznika Praw Obywatelskich. Tak prawdopodobnie zrodziła się jego wielka misja życiowa, która w sensie intelektualnym uczyniła go jednym z najważniejszych w naszym kraju obrońców praw jednostki. A w sensie naukowym i organizacyjnym – współtwórcą nowoczesnego sądownictwa administracyjnego.

Dalej historia już wyraźnie przyspiesza. W 1992 r. Roman Hauser zostaje prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jak się okazuje, na dwie kadencje. Staje więc przed zadaniem dostosowania sądownictwa administracyjnego do wymogów nowej Konstytucji z 1997 roku, która wprowadziła postępowanie dwuinstancyjne i istotnie rozszerzyła zakres kompetencji sądów administracyjnych. Profesor wywiązuje się z tego zadania znakomicie. Powołał zespół wybitnych przedstawicieli nauki, który przygotował kompleksowy pakiet ustaw dostosowujących ustrój i procedurę w tym zakresie. Dzięki temu w 2004 r. można było wprowadzić w życie reformę wymiaru sprawiedliwości w zakresie sądownictwa administracyjnego. Profesor był współautorem jej założeń teoretycznych i walenie przyczynił się do przebudowy całej struktury, tak aby w praktyce spełniała ona wymogi dwuinstancyjnego modelu postępowania sądownoadministracyjnego. Po zakończeniu drugiej kadencji prezesa, Roman Hauser pozostał w NSA, by następnie ponownie pokierować pracami tej instytucji w latach 2010–2015. Oczywiście w międzyczasie pełnił jeszcze wiele istotnych funkcji w różnych organach i komisjach państwowych, prowadził działalność naukową i dydaktyczną, był wybierany przez środowisko prawników na funkcje społeczne i korporacyjne.

Powrócę do pytania: dlaczego sądownictwo administracyjne jest tak ważne dla ochrony praw jednostki, praw i wolności obywatelskich? Odpowiedział na nie sam prof. Roman Hauser w jednym z wykładów. Otóż zwrócił uwagę na występujące często trudności

w stosowaniu prawa administracyjnego związane z ustaleniem stanu prawnego i wykładnią norm, co szczególnie sprawia kłopot obywatelom załatwiających swoje sprawy w urzędach. Wskazał, że jest „to spór na linii obywatel-państwo, w którym obywatel zajmuje gorszą pozycję, bo staje przed urzędnikiem państwowym, fachowo przygotowanym, który reprezentuje organ władzy publicznej i rozstrzyga o prawach i wolnościach”.

Tymczasem – jak podkreślił Profesor – w postępowaniach przed sądami administracyjnymi w niemal co trzeciej sprawie obywatel wygrywa z urzędem, to znaczy, że „decyzja organu była niewłaściwa z różnych względów – stan faktyczny był skomplikowany, norma prawa była niejasna i wymagała zawilej interpretacji, czy wreszcie dlatego, że urzędnik na przykład się pomylił”. I już choćby te dane – wskazuje w konkluzji Profesor – uzasadniają potrzebę sądowej kontroli administracji.

To właśnie tej sprawie Roman Hauser poświęcił kilkadziesiąt lat swojego życia. Budował nie tylko nową strukturę, ale także walczył o niezależność i mocną pozycję polskiego sądownictwa administracyjnego. Jego praca przyczyniła się do tego, że zmienił się sposób funkcjonowania państwa, zwłaszcza organów administracji publicznej. Stopniowo rozwijały się i były wprowadzane w życie precyzyjne standardy państwa prawnego w zakresie sądowej kontroli działań administracji oraz ochrony praw jednostki. Dlatego uważam, że polscy obywatele wyjątkowo wiele zawdzięczają Profesorowi Hauserowi. Dzięki jego aktywności i zaangażowaniu zdecydowanie wzmocnili w ostatnich dziesięcioleciach swoją pozycję w relacjach z państwem. Chociaż – muszę to ze smutkiem przyznać jako Rzecznik Praw Obywatelskich – do wymarzonej równowagi w tych relacjach ciągle nam jeszcze daleko. Liczę więc, drogi Panie Profesorze, że nie przestanie Pan nas wspierać w staraniach o to, aby w pewnym momencie każdy polski obywatel mógł poczuć się autentycznym współgospodarzem swojego państwa.

Również jako urząd Rzecznika Praw Obywatelskich zawdzięczamy Panu bardzo wiele – składają się na to lata efektywnej współpracy. Wspierał Pan swoją wiedzą kolejnych Rzeczników, uczestniczył w pracach nad rozwiązywaniem ważnych dla obywateli problemów.

Proszę pozwolić mi w tym miejscu na osobistą uwagę. Miałem wielki zaszczyt współpracować przez wiele lat z Panem Profesorem

rem w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. To był ważny okres w moim rozwoju zawodowym, wiele się nauczyłem. Mam w pamięci nasze liczne rozmowy i bezcenne rady Pana Profesora, a także pełne życzliwości i wsparcia wzruszające słowa, jakie usłyszałem, gdy objąłem urząd RPO. I pragnę przy tej okazji podkreślić, że pozostaje Pan dla mnie jednym z najważniejszych autorytetów naukowych i prawniczych, jak również wzorem, jeśli chodzi o organizację pracy czy budowanie relacji z ludźmi.

Za to wszystko chciałem dzisiaj Panu Profesorowi serdecznie podziękować – w imieniu własnym, urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich i w imieniu Obywateli, których praw Pan tak dzielnie i wytrwale broni.

Niech wyrazem naszej wdzięczności, ale również wyrazem szacunku dla Pana pracy i osiągnięć, będzie odznaka „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”, którą za chwilę będę miał honor Panu wręczyć.

Chciałem też zapewnić Pana Profesora, że ten Pana pozytywizm, cierpliwe udoskonalanie tkanki państwowej, jest zaraźliwy. Ma Pan wielu następców i kontynuatorów, którzy tak jak Pan uważają, że to państwo, w tym także system sądowniczy, powinno służyć obywatelom, a nie odwrotnie.

Dziękuję Wszystkim Państwu za uwagę. A Panu Profesorowi Romanowi Hauserowi życzę dalszych osiągnięć, dobrego zdrowia i – przede wszystkim – wiecznego optymizmu, którym tak pięknie potrafi się dzielić z innymi.



## Zofia Romaszewska

Chciałbym powitać bohaterkę naszej uroczystości, Panią Zofię Romaszewską, doradcę Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Osobę niezwykłą, o ogromnym doświadczeniu i dorobku, bez wątpienia jedną z najwybitniejszych postaci w najnowszej historii naszego kraju. I to właśnie ją chcę dzisiaj wyróżnić odznaką honorową „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”.

Przyznam się szczerze, że myśl, aby w ten właśnie sposób podkreślić i docenić dorobek Pani Minister, towarzyszyła mi od chwili objęcia urzędu Rzecznika. Trochę czasu zajęły nam sprawy organizacyjne, ale może to i dobrze, że dzieje się to właśnie teraz, w okresie, gdy sprawa ochrony praw człowieka nabiera w Polsce, Europie i na świecie szczególnego znaczenia. Gdy w Ukrainie, za naszą wschodnią granicą dochodzi do gwałtu na tych prawach, bo wielu ludziom odbierane jest życie, godność, bezpieczeństwo. I gdy tak bardzo staramy się z obywatelami Ukrainy solidaryzować, pomagać im, przyjmować ludzi uciekających przed wojną.

Uroczystość zaplanowaliśmy długo przed tą wojną. Ale dzisiaj urasta ona do rangi symbolu. Wyróżniamy bowiem osobę, która

Wystąpienie na uroczystości wręczenia odznaki honorowej Zofii Romaszewskiej, 3 marca 2022 r.

jak mało kto w Polsce poświęca się pomaganiu i wspieraniu innych w trudnych czasach. Dla której zawsze prawa człowieka to nie była abstrakcja, piękna idea, lecz zadanie, konkret, służba, misja życiowa. Prawdziwa walka o prawa ludzi prześladowanych, znajdujących się w trudnym położeniu życiowym.

Odwaga i poświęcenie takich osób, jak Zofia Romaszewska, były i będą potrzebne w każdych czasach, zarówno w okresie PRL i „Solidarności”, jak i dzisiaj.

Dlatego wyrażam nadzieję, że przypomnienie i uhonorowanie niezwykle heroizmu oraz wspaniałego dorobku Zofii Romaszewskiej stać się może inspiracją dla wielu obecnych wolontariuszy czy działaczy na rzecz praw człowieka.

Oczywiście nie chcę tu zastępować laudatora, który zapewne powie więcej o drodze życiowej Pani Minister. Pozwolę sobie jednak jeszcze tylko na jedną uwagę. Otóż pomysłodawcą odznaki RPO był śp. dr Janusz Kochanowski. Podkreślał on, że tak naprawdę o randze odznaczenia nie decyduje jego nazwa, lecz wielkość i znaczenie osób, które je przyjmują. Szanowna Pani Minister, z całego serca dziękuję, że zgodziła się Pani dołączyć do grona wyróżnionych. Czyni to nam wielki zaszczyt, buduje rangę, ale przede wszystkim służy wielkiej sprawie promocji praw człowieka, o których przestrzeganie z taką determinacją staramy się dzisiaj wszyscy walczyć. Jestem przekonany, że z Panią – damy radę. Dla mnie jest Pani co najmniej od kilku dekad permanentnym rzecznikiem praw człowieka i praw obywateli. I chciałem za to dzisiaj Pani z głębi serca podziękować.



## Prof. Marian Grzybowski

Spotykamy się z okazji jubileuszu wyjątkowej osoby. W przypadku takich ludzi, jak prof. Marian Grzybowski, mamy obowiązek przypominać i dyskutować o ich dorobku i doceniać ich rolę w najnowszej historii zmian społecznych i prawnych. Dlatego z radością i satysfakcją mam zaszczyt dzisiaj wyróżnić Pana Profesora odznaką honorową „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”.

Mamy do czynienia z człowiekiem niezwykłym, o nadzwyczajnej pracowitości i wiedzy. Jednym z najwybitniejszych współtwórców i znawców prawa konstytucyjnego w Polsce. Osobą, która w niezwykły sposób potrafi łączyć teorię z praktyką, idee z działaniem, wiedzę z dydaktyką.

Zacznijmy jednak od tego, że obszar zainteresowań badawczych Pana Profesora jest wyjątkowo rozległy. Sięga nie tylko do istotnych problemów prawa polskiego, ale obejmuje również elementy porównawcze prawa konstytucyjnego w różnych krajach. Zwłaszcza w krajach skandynawskich, którym Pan Profesor poświęcił wiele uwagi. Można powiedzieć, że jego prace porównawcze stały się swoistym kanonem w tym obszarze wiedzy w Polsce.

Wystąpienie na uroczystości wręczenia odznaki honorowej prof. Marianowi Grzybowskiemu, 30 września 2022 r.

Oddając szacunek prawu konstytucyjnemu, nie sposób jednak nie zauważyć, że prace Pana Profesora mają również wyjątkowy dar łączenia w sobie metod badawczych i analitycznych charakterystycznych dla co najmniej dwóch dziedzin nauki: prawa i politologii. I co ważne – uwzględniają zawsze realia, stan współczesny, odnoszą się do istniejących i funkcjonujących obecnie mechanizmów systemu prawa i ustroju państwa. Ten walor aktualności w pracach Pana Profesora jest niezmiernie użyteczny, nadaje im bowiem cechę uniwersalności, dzięki czemu mogą korzystać z nich nie tylko prawnicy.

Długo można by mówić o poszczególnych dokonaniach, licznych funkcjach czy rozległej liście wychowanków Pana Profesora. Wielu z nich jest tutaj obecnych. Dużo na ten temat napisano również z okazji jubileuszu 55-lecia pracy naukowej. Dlatego ja ograniczę się tylko do podkreślenia trzech wątków w tym jakże pięknym i bogatym dorobku życiowym.

Po pierwsze uczelnia: Uniwersytet Jagielloński. Od początku studiów i pracy Pan Profesor związany był z tą uczelnią, zawsze był niezwykle zaangażowany w jej rozwój, twórczo podchodził do stojących przed nią wyzwań. Miał wpływ na rozszerzenie zakresu jej zainteresowań badawczych i rozwój współpracy międzynarodowej. Oczywiście Pan Profesor był – i jest – związany z wieloma ośrodkami akademickimi, ale to w murach Uniwersytetu Jagiellońskiego zrodziły się jego największe osiągnięcia naukowe i dydaktyczne. Może się poszczycić edukacją całych pokoleń studentów i doktorantów prawa, a także stworzeniem Katedry Prawa Ustrojowego Porównawczego.

Po drugie – Pana Profesora cechowała niezwykła aktywność środowiskowa i państwowa. Przez lata był Przewodniczącym Zarządu Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego. Był członkiem Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów oraz Zespołu Stałych Ekspertów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. W listopadzie 2001 r. Pan Profesor objął najważniejszy urząd w swoim życiu. Został wybrany przez Sejm sędzią Trybunału Konstytucyjnego. To tylko niektóre godności sprawowane przez Pana Profesora, ale jakże istotne z punktu widzenia funkcjonowania środowiska nauk prawnych, jak również przemian ustrojowych w naszym kraju. Wolno powiedzieć, że Pan Profesor współuczestniczył w tworzeniu fundamentów ustrojowych współczesnej Polski.

I tu dochodzę do trzeciej refleksji. Mianowicie Pan Profesor Grzybowski bardzo pomógł nam, jako społeczeństwu i jako państwu, w przejściu przez trudne okresy, gdy miały miejsce wydarzenia przełomowe, rzutujące na przyszłość naszego kraju. Mam tu na myśli, o czym już wspomniałem, jego udział w pracach nad Konstytucją z 1997 roku, gdzie wykorzystano wiele z jego dorobku i wiedzy międzynarodowej w tym zakresie. Chciałbym jednak szczególnie podkreślić, jak dużo zawdzięczamy Panu Profesorowi, gdy chodzi o jego działalność orzeczniczą – jako sędziego TK. Przede wszystkim Pan Profesor był sprawozdawcą chyba najważniejszego wyroku TK – z dnia 11 maja 2005 r., kiedy to Trybunał orzekł, że nasz udział w Unii Europejskiej nie narusza polskiej Konstytucji, a co więcej – w istotnym stopniu dopełnia standardy demokratyczne i system ochrony praw człowieka w naszym kraju. Jakże aktualne są dzisiaj tezy zawarte w uzasadnieniu tego orzeczenia.

Pan Profesor jest ponadto autorem wielu orzeczeń, w których ukształtowano podstawy niezależności zawodów prawniczych – przede wszystkim adwokatów, radców prawnych, a także niezwykle ważnego wyroku wydanego niedługo po powstaniu Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Wyrok ten jest jednym z kamieni milowych polskiej judykatury w obszarze prawa do prywatności i granic ingerencji władzy w życie człowieka. Również ten wyrok jest dzisiaj niezwykle aktualny i powinien być przypominany.

Dużo można by jeszcze mówić o tym, jak znaczący był udział Pana Profesora Mariana Grzybowskiego w tworzeniu ram prawnych i instytucjonalnych dla ochrony praw człowieka i praw obywatela w naszym kraju. A przecież musimy pamiętać jeszcze o jego licznych książkach, blisko 300 publikacjach naukowych, opiniach, ekspertyzach i raportach z zakresu prawa konstytucyjnego. O udziale w budowaniu w naszym kraju systemu nowoczesnej legislacji. Czy o zasługach w przenoszeniu na grunt krajowy wielu ważnych doświadczeń i rozwiązań czerpanych z innych krajów, zwłaszcza skandynawskich.

Szanowny Panie Profesorze, jako Rzecznik Praw Obywatelskich czuję się dumny i zaszczycony, że mogę dzisiaj, w 55-lecie Pana pracy naukowej, uhonorować Pana odznaką „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”. Jest Pan dla nas wzorem pracowitości i oddania w służbie obywatelom i Ojczyźnie.



## Stowarzyszenie na rzecz Dzieci i Dorosłych z Mózgowym Porażeniem Dziecięcym „Żurawinka”

Wystąpienie na uroczystości wręczenia odznaki honorowej Stowarzyszeniu „Żurawinka”, 9 maja 2023 r.

Chciałem wyrazić radość z obecności tak wielu działaczy, wolontariuszy i podopiecznych Stowarzyszenia na rzecz Dzieci i Dorosłych z Mózgowym Porażeniem Dziecięcym „Żurawinka” z Poznania. To dla nas wielki honor i zaszczyt, że jesteście Państwo dzisiaj z nami.

Podjąłem decyzję o wyróżnieniu odznaką honorową „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” tej jednej z najbardziej zasłużonych polskich organizacji, o pięknych 30-letnich tradycjach. Trudno bowiem nie dostrzec, że to właśnie tacy wspaniali, wielkoduszni i pełni oddania ludzie sprawiają, iż prawa człowieka w Polsce są lepiej chronione. A walka o godność człowieka nie jest abstrakcyjnym pojęciem, hasłem, lecz przekłada się na konkretną pomoc osobom potrzebującym szczególnego wsparcia.

Państwa dzieło jest imponujące także dlatego, że wyrasta ponad środowisko osób z niepełnosprawnością. Wszyscy musimy na co dzień pokonywać jakieś wewnętrzne i zewnętrzne bariery, przezwyciężać trudności, radzić sobie z kryzysami, a właśnie „Żurawinka” pokazuje nam, jak to jest możliwe. Jak, będąc nawet ciężko

doświadczonym przez los, wyzwalać w sobie pozytywną energię i budować motywację do pełni życia. Do życia niezależnego, którego kluczowym elementem jest swoboda dokonywania wyborów i sprawowania kontroli nad własną egzystencją we wszystkich jej obszarach. Gratuluję Wam tej pięknej i pożytecznej misji, jakże głęboko ludzkiej.

O najważniejszych działaniach Stowarzyszenia „Żurawinka” usłyszemy w laudacji, którą wygłosi Anna Duniewicz z Inicjatywy „Nasz Rzecznik” oraz obywatelskiej inicjatywy „Chcemy całego życia!”. Ja natomiast pozwolę sobie tylko przypomnieć, że przed kilkoma dniami, 5 maja w Biurze RPO i w całej Polsce miały miejsce ważne wydarzenia: obchody Europejskiego Dnia Walki z Dyskryminacją Osób z Niepełnosprawnościami oraz Dnia Godności Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną. Podjęliśmy ponadto decyzję, aby każdego roku 6 października, podczas obchodów Światowego Dnia Mózgowego Porażenia Dziecięcego, budynki naszego Biura były podświetlone na zielono.

Mówię o tym dlatego, bo chcę podkreślić, że walka o realizację wszystkich praw osób z niepełnosprawnościami jest dla mnie od początku kadencji absolutnym priorytetem. Przekłada się to na niezwykle liczne wystąpienia do władz i instytucji, interwencje w indywidualnych sprawach, czy postulaty dotyczące zmian legislacyjnych. Między innymi z całych sił staramy się, aby umocnić rolę komunikacji wspomagającej i alternatywnej w przestrzeni publicznej, jak również wprowadzać inne elementy niezbędne do budowania niezależnego życia i większej skuteczności usług wspierających. Obecnie walczymy np. o wydatne zwiększenie w całym kraju liczby tzw. „komfortek”.

Artykuł pierwszy Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka brzmi: „Wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod względem swej godności i swych praw. Są oni obdarzeni rozumem i sumieniem i powinni postępować wobec innych w duchu braterstwa”. Nie znajduję bardziej przekonującego przykładu na odzwierciedlenie tej idei, niż to, czym zajmuje się dzisiaj środowisko osób związanych z „Żurawinką”. Niech więc ta odznaka będzie wyrazem naszego najwyższego hołdu dla Państwa, ale także dla wszystkich osób i organizacji walczących o nasze człowieczeństwo oraz godne warunki do życia i rozwoju dla każdego.



## Prof. Henryk Skarżyński

Laudacja na cześć prof.  
Henryka Skarżyńskiego,  
26 czerwca 2023 r.

Zacznę moje wystąpienie od podziękowania za możliwość wystąpienia na tym niezwykle ważnym, nie tylko w świecie medycznym, zgromadzeniu, jakie stanowi XXXI Forum Sprawozdawcze Instytutów Badawczych. To dla mnie zaszczyt i honor, jak również wspanała okoliczność, aby z całego serca podziękować Państwu za ogromną pracę na rzecz ludzkiego zdrowia i ludzkiej godności. Państwa osiągnięcia wprost przekładają się na komfort życia ogromnej rzeszy obywateli. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich jestem szczególnie wdzięczny środowisku Instytutów Badawczych za to, że nie tylko rozwiązujecie ważne problemy naukowe i medyczne, ale także budujecie w ludziach nadzieję, dajecie motywację do walki o lepsze życie.

Za każdym takim epokowym dziełem, które dokonuje się tu, w Kajetanach, i promieniuje na cały świat, stoją ludzie. Ogromny wysiłek wielu osób. Każda z nich zasługuje na najwyższy szacunek. Ale tego typu projekty mają też swoich „ojców”, kogoś, kto je wymyślił, zainicjował i poprowadził do sukcesu, kto był osobą wiodącą na każdym etapie tego wielkiego, zbiorowego przedsięwzięcia.

W Kajetanach, w tym gronie, nie muszę wyjaśniać o kim mowa. Od razu więc przejdę do rzeczy. Mam ogromny zaszczyt wręczyć dzisiaj odznakę „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” Panu Profesorowi Henrykowi Skarżyńskiemu. Człowiekowi legendzie. Jednemu z tych tytanów postępu medycznego, którzy zmieniają obraz naszego świata.

Nie sposób tu przytoczyć wszystkich faktów i osiągnięć z ogromnego dorobku Pana Profesora. Sądzę zresztą, że je Państwo znacie. Dlatego przypomnę tylko kilka podstawowych zdarzeń.

Pan Profesor od lat pomaga dzieciom i dorosłym powrócić do świata dźwięku. Jest założycielem, organizatorem i dyrektorem Instytutu Fizjologii i Patologii Słuchu w Warszawie oraz Światowego Centrum Słuchu w Kajetanach. Jego osiągnięcia obejmują liczne wdrożenia metod chirurgicznych, autorskie programy badań przesiewowych i opracowania nowoczesnych koncepcji leczenia słuchu. Dotyczą także nowych metod i technologii w rekonstrukcji ucha, chirurgii poprawiającej słuch oraz rozwiązań telemedycznych w diagnostyce, dopasowaniu implantów i rehabilitacji. Wiele z tych rozwiązań to kamienie milowe w polskiej i światowej medycynie, a także fundament polskiej szkoły otochirurgii.

W wyniku tych badań i wdrożeń udało się po raz pierwszy na świecie rozszerzyć wskazania do leczenia za pomocą implantów słuchowych. Zwłaszcza w grupie seniorów. W skali globalnej liczba takich pacjentów, z uwzględnieniem ostatniego rozszerzenia wskazań dokonanego przez prof. Skarżyńskiego, szacowana jest obecnie na ponad 100 mln.

Pragnę podkreślić ten światowy wymiar i skalę działań Pana Profesora. Dzięki aktywnej działalności w organizacjach międzynarodowych i stowarzyszeniach naukowych, jego badania mają wpływ na politykę zdrowotną i społeczną w całej Unii Europejskiej i na całym świecie. Są też bardzo wysoko oceniane, czego dowodem mogą być liczne wyróżnienia i odznaczenia oraz tytuły doktora honoris causa wielu uczelni.

Pan Profesor Henryk Skarżyński osobiście wykonał ponad 230 tysięcy operacji. Ale jego aktywność nie ogranicza się tylko do działań medycznych. Zainicjował też pierwszy na świecie Międzynarodowy Festiwal Muzyczny Dzieci, Młodzieży i Dorosłych z Zaburzeniami Słuchu „Ślimakowe Rytmu” dla osób niesłyszących lub głęboko

niedosłyszających, które odzyskały słuch dzięki implantom i mogą rozwijać swoje zdolności artystyczne. Pan Profesor jest też autorem libretta musicalu, kilku scenariuszy filmów dokumentalnych, a nawet powieści. Wreszcie, muszę o tym powiedzieć – Pan Profesor jest posiadaczem dwóch niezwykłych rekordów Guinnessa: jednego ze swoimi pacjentami w kategorii: „Spotkanie w jednym miejscu i czasie największej liczby osób z implantami słuchowymi” oraz drugiego w kategorii: „Największy zbiór przedmiotów z podobizną, wizerunkiem o wyglądzie ślimaka”.

Długo mógłbym opowiadać o Panu Profesorze. O jego działalności naukowej, klinicznej, dydaktycznej, społecznej, a nawet artystycznej. Chciałbym jednak wyjaśnić i uzasadnić, dlaczego podjąłem decyzję o wyróżnieniu Pana Profesora Henryka Skarżyńskiego tym odznaczeniem, które pozostaje do dyspozycji Rzecznika Praw Obywatelskich, odznaką „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”. Otóż w moim rozumieniu istotą ochrony praw człowieka jest ochrona ludzkiej godności. To podstawa, fundament wszystkich międzynarodowych dokumentów prawnych wyrażających wolności i prawa jednostki – godność człowieka. A wszystko to, co robi Pan Profesor i otaczające go środowisko medyczne służy właśnie temu celowi. Ma wpływ na codzienną komunikację między ludźmi, czyni świat lepszym, bardziej przyjaznym. I co szczególnie ważne: pomaga tak wielu osobom przywrócić naruszone przez chorobę poczucie godności. Trudno byłoby znaleźć inną dziedzinę, inny charakter działalności, które przekładałaby się tak wprost na realizację praw człowieka w praktyce. I nie chodzi tylko o prawo do zdrowia, chciałbym to silnie podkreślić. Także o prawo do pełnego życia, do wolności wyboru, do realizacji marzeń na równi z innymi. To nie jest tylko zwykła relacja lekarz – pacjent, to jest niezwykle budujący przykład solidarności międzyludzkiej, współodczuwania i wzajemnej pomocy. Wspólne, można powiedzieć, wykuwanie drogi do lepszego życia.

Bardzo pragnę, aby dzisiejsze odznaczenie Pana Profesora Skarżyńskiego było odczytane również jako wyraz najwyższego szacunku i wdzięczności dla wszystkich osób pracujących i działających w tym obszarze. Dla naukowców, lekarzy, personelu medycznego i administracyjnego. Dla organizacji, stowarzyszeń i innych instytucji, których aktywność przyczynia się do poprawy zdrowia i warunków leczenia. Z korespondencji kierowanej do Biura Rzecznika Praw Oby-

watelskich wiem, jak wielkie znaczenie dla obywateli ma Państwa zaangażowanie i empatia. Jak wielu osobom pomagacie odzyskać sens i jakość życia. W imieniu tych osób i wszystkich tu zebranych chciałem również przekazać podziękowania, wyrazy wdzięczności i podziwu.

W walce o prawa człowieka, jesteście naszym najważniejszym „orzędem” i sojusznikiem. Osobiście czuję się dumny, że mogłem się tu z Państwem spotkać i chociaż w ten symboliczny sposób, poprzez odznakę, docenić i nagrodzić pracę Pana Profesora Skarżyńskiego i pracę Państwa. Chciałbym też zapewnić Pana Profesora i wszystkich Państwa, w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich ja i moi współpracownicy jesteśmy do Państwa dyspozycji. Walczymy o wspólną sprawę, jaką jest godność. Godność każdego człowieka.



Odnznakę odebrała siostra Odznaczonego - p. Zofia Szczerbicka

## Śp. Jan Arczewski

Wystąpienie na uroczystości pośmiertnego nadania odznaki honorowej śp. Janowi Arczewskiemu, 6 września 2023 r.

Bardzo rzadko decydujemy się w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, aby odznakę „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” przyznać osobie, której już nie ma z nami, lecz której dokonania życiowe wskazują, że na nią zasłużyła. Tym razem nie mieliśmy wątpliwości i przyznaliśmy ją Panu Janowi Arczewskiemu. Jednej z najdzielniejszych i najjaśniejszych postaci ostatnich dekad, nie tylko w środowisku osób z niepełnosprawnościami. Człowiekowi o niezwykłym harcie ducha, pracowitości, empatii i oddaniu potrzebom innych. Wielkiemu wojownikowi o prawa człowieka, z którym Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich miało zaszczyt współpracować. Więcej o Jego niezwykłej postawie i dorobku usłyszymy za chwilę podczas laudacji.

Korzystając jednak z okazji, chciałem szczególnie serdecznie powitać siostrę Laureata – Panią Zofię Szczerbicką, jak również wszystkich Jego bliskich i znajomych, którzy zaszczytili nas swoją obecnością na tej uroczystości. To dla nas wyjątkowa, rzecz można, historyczna chwila, dlatego cieszę się, że jesteście Państwo dzisiaj z nami.

Data wyróżnienia śp. Jana Arczewskiego nie jest przypadkowa. Wiąże się z ważną dla wszystkich obrońców praw człowieka rocznicą: 11 lat temu Polska ratyfikowała Konwencję Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób z niepełnosprawnościami. Był to bez wątpienia milowy krok w rozwoju naszej cywilizacji i kultury współżycia. Zrobiliśmy go razem z ponad 170 innymi państwami z całego świata, które zobowiązały się do promowania, ochrony i zapewnienia pełnego korzystania z praw człowieka osobom z niepełnosprawnościami, w tym zapewnienia im pełnej równości na mocy prawa. Oczywiście polityka wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami prowadzona była i we wcześniejszych latach, ale dzięki Konwencji ONZ uzyskała nowe ramy prawne oraz możliwości działania i kontroli w skali międzynarodowej.

W Polsce rolę niezależnego mechanizmu ds. monitorowania wdrażania postanowień Konwencji powierzono instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. Chociaż większość problemów w tym obszarze była traktowana priorytetowo przez wszystkich Rzeczników, od początku istnienia urzędu, to jednak Konwencja ONZ stała się ważnym, dodatkowym narzędziem systematyzacji i ukierunkowania naszej pracy. Przede wszystkim opisała i ustanowiła pewne uniwersalne standardy, które stały się punktem odniesienia w ocenie sytuacji w naszym kraju. Sporządzając raporty o wdrażaniu Konwencji, jesteśmy w stanie ustalić, jak daleko jesteśmy od tego celu, gdzie są największe zapóźnienia i bariery, co powinno stanowić priorytet w polityce państwa. Także wskazać, jakie zmiany są konieczne w prawie, w działaniu instytucji publicznych, w opiece medycznej czy w edukacji. Przygotowujemy te raporty z największą starannością, bo trzeba mieć świadomość, że sytuacja osób z niepełnosprawnościami w naszym kraju jest wciąż daleka od standardów wskazanych w Konwencji, a w niektórych obszarach jest wręcz krytyczna. Wiemy to choćby na podstawie tysięcy spraw napływających każdego roku od obywateli do Biura RPO, jak również współpracując blisko z odpowiednimi organizacjami pozarządowymi. Z całych sił staramy się pomagać takim osobom, poczynając od interwencji w szczególnie drastycznych przypadkach indywidualnych, a kończąc na licznych wystąpieniach do władz o zmiany systemowe. Nie zawsze nasze starania przynoszą oczekiwane rezultaty, ale mamy głębokie przekonanie, że

ten wysiłek ma sens i sprawy, chociaż o wiele za wolno, posuwają się w dobrą stronę.

Chciałbym przy tej okazji również podkreślić, że dla mnie, oświście, nie ma w hierarchii zadań Rzecznika spraw ważniejszych, niż właśnie walka o równe prawa i lepsze życie ludzi z niepełnosprawnościami. Oczywiście w każdym obszarze staram się rzetelnie wypełniać obowiązki moje i urzędu, chronić ludzką godność, ale w tym wypadku chodzi jakby o dodatkową wrażliwość, o coś, co wypływa z wnętrza człowieka.

Bardzo chciałem, żeby 11 rocznicę obowiązywania w naszym kraju Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami uczcić nie tylko w sposób symboliczny, ale i konkretny. Związany z konkretnym człowiekiem i konkretną pracą. I że tą osobą – patrząc na przestrzeni wielu ostatnich lat – powinien być Pan Jan Arcewski. Opuścił nas przedwcześnie, ale dzieło, które nam zostawił powinno być pamiętane, doceniane i kontynuowane. Powinno służyć za wzór i przykład. To właśnie takie postawy stanowią o naszym człowieczeństwie, są też źródłem naszego przekonania, że godność i prawa człowieka można i należy chronić skutecznie.



## Mec. Izabela Ciuńczyk

Mam zaszczyt wyróżnić odznaką „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” Panią Mecenas Izbabelę Ciuńczyk. Na wstępie chciałbym podkreślić, jak niezwykłą osobą jest Laureatka, która misję lekarza wspaniale łączy z pasją organizatorską i społecznym zaangażowaniem.

Uroczystości takie jak dzisiejsza są w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich szczególnie ważne. Dlatego, że jednym z naszych najważniejszych zadań jest ocena realizowania przez państwo wdrażania konstytucyjnego prawa człowieka do ochrony zdrowia i prawa każdego obywatela do świadczeń opieki zdrowotnej. W tym obszarze, jednym z największych obecnie wyzwań jest ochrona zdrowia psychicznego.

Wielu ekspertów oceniając stan rzeczy w sferze ochrony zdrowia psychicznego, zwłaszcza w odniesieniu do dzieci i młodzieży, posługuje się słowem zapaść, katastrofa. W naszym urzędzie otrzymujemy liczne sygnały od obywateli, pacjentów i ich rodzin, ale również ze środowiska lekarskiego, że w wielu miejscach i placówkach dzieją się rzeczy złe, czasami zatrważające. Niestety potwierdzają

Wystąpienie na uroczystości wręczenia odznaki honorowej mec. Izabeli Ciuńczyk, 28 czerwca 2024 r.

to statystyki i wizyty kontrolne pracowników BRPO w tego typu placówkach, jak również opinie i spostrzeżenia jakimi dzielą się członkowie Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego.

Aby zmienić ten stan potrzebna jest zdecydowana i pilna interwencja państwa w tym obszarze, natomiast długofalowo niezbędne jest zwiększanie działań prewencyjnych i edukacyjnych.

Potrzebny jest rozwój środowiskowej opieki psychiatrycznej, powszechna nauka umiejętności komunikowania się z osobami doświadczającymi problemów natury psychicznej, czy organizacja zdecydowanie większej liczby punktów konsultacyjno-informacyjnych, gdzie mogą zgłaszać się osoby w kryzysie psychicznym i ich najbliżsi. Taki aktywny, otwarty na problemy zdrowia psychicznego system niezbędny jest zwłaszcza w polskiej szkole oraz w całym środowisku dzieci i młodzieży.

Z najwyższą satysfakcją i uznaniem chciałbym raz jeszcze przywitać Panią Doktor Izabelę Ciuńczyk. Jej praca, jej walka uosabia w pewnym sensie realizację tych wszystkich potrzeb, o których przed chwilą mówiłem.

Niech ta przyznana jej dzisiaj odznaka będzie wyrazem naszego hołdu, wdzięczności, szacunku i uznania dla Niej, ale także dla wszystkich osób i organizacji działających w naszym kraju na rzecz ochrony zdrowia psychicznego. Możecie Państwo liczyć na wsparcie Biura RPO w tej walce.



## Mec. Katarzyna Heba

Odznakę honorową „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” otrzymuje dzisiaj Mecenasz Katarzyna Heba. Osoba absolutnie wyjątkowa, która swoją energią i aktywnością znosi kolejne progi i bariery, pokazuje jak pokonywać ograniczenia – te, które tkwią w nas, i te, które stwarzają nam otoczenie.

Chciałbym powiedzieć kilka słów o pewnych uniwersalnych kwestiach, które leżą nam wszystkim na sercu. Podstawą naszej działalności i *credo* naszego życia jest ochrona godności człowieka, zasada równego traktowania i filozofia podmiotowego podejścia do osób z niepełnosprawnościami.

Nie ma ochrony godności człowieka, jeżeli decyzje dotyczące osób z niepełnosprawnościami są podejmowane poza nimi, bez ich udziału i głosu. Wtedy, mając nawet najlepsze intencje, będąc przekonani, że pracujemy „dla ich dobra”, tak naprawdę traktujemy ich przedmiotowo, nie szanujemy ich prawa do godności.

Trzeba pamiętać, że osoby z niepełnosprawnościami są najlepszymi ekspertami w sprawach, które ich dotyczą. W wystąpieniach Biura RPO zawsze podkreślaliśmy, że to właśnie głos osób z niepełno-

Wystąpienie na uroczystości wręczenia odznaki honorowej mec. Katarzynie Hebie, 3 lipca 2024 r.

sprawnościami powinien być absolutnie uwzględniany przy tworzeniu nowych regulacji czy kreowaniu polityk, formułowaniu założeń rozwiązań prawnych na każdym szczeblu krajowym, regionalnym czy lokalnym – w myśl zasady „nic o nas bez nas”. To naczelną zasadą Konwencji ONZ dotyczącej praw osób z niepełnosprawnościami i niestety w dalszym ciągu musimy zabiegać o pełne i realne wdrożenie tej naczelnej wartości.

Zasady te staramy się wdrażać i praktykować każdego dnia w Biurze RPO. W pracy tej bardzo cenimy sobie bliską współpracę ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi i fundacjami działającymi w tym obszarze. Traktujemy to nie jako formalność, ale jako szansę na wzmocnienie naszego eksperckiego potencjału. Chcemy, aby nasz urząd mówił głosem osób z niepełnosprawnościami, służył ich potrzebom i wyrażał ich opinie. Jak to niedawno trafnie określiła jedna z uczestniczek spotkania z okazji Światowego Dnia Autyzmu, chcemy skupiać się nie tyle na deficytach, co korzystać z potencjału społeczeństwa, tego co nam oferuje wiedza i doświadczenie osób z niepełnosprawnościami, chcemy wydobywać na światło dzienne to, co szczególnie piękne i ważne, wiarę w sens życia i tworzenia, współdziałania z innymi ludźmi.

Mecenas Katarzyna Heba jest osobą, która symbolizuje te wszystkie wartości, o których powiedziałem. Przyznając Pani Mecenas to odznaczenie, nie tylko honorujemy jej dorobek, dziękujemy za dotychczasową współpracę, ale wyrażamy podziw, szacunek dla jej postawy, walki i dokonań. Zachęcamy do naśladownictwa. Jednocześnie jesteśmy dumni i zaszczyceni, że przyjęła Pani to odznaczenie.



Fot. Łukasz Pachon/uj

## Prof. Aleksander Lichorowicz

Wyróżniamy dzisiaj odznaką honorową „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” osobę wyjątkową – Pana Profesora Aleksandra Lichorowicza – nestora polskiej nauki, jednego z najwybitniejszych współtwórców i znawców prawa rolnego, zasłużonego nauczyciela akademickiego i działacza państwowego.

Myślę, że bez cienia przesady można powiedzieć, iż Profesor Lichorowicz jest jednym z ojców nowoczesnego prawa rolnego w Polsce. Wokół tej dziedziny prawa koncentrowała się cała jego kariera naukowa, zarówno na macierzystym Uniwersytecie Jagiellońskim, jak i we współpracy z Polską Akademią Nauk oraz wieloma ważnymi ośrodkami naukowymi w Europie. Właśnie ta rozległość i wszechstronność kontaktów, czerpanie z najlepszych źródeł, zwłaszcza w krajach zachodnich, przyczyniły się do tego, że – przy znaczącym udziale Pana Profesora – polska myśl prawnicza szybko ewoluowała, stawała się coraz bardziej nowoczesna i uniwersalna. Było to widoczne szczególnie w momencie przystąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej. Okazało się wtedy, że proces harmonizacji polskiego ustawodawstwa rolnego z ustawodawstwem europejskim może

Laudacja na cześć  
prof. Aleksandra  
Lichorowicza,  
14 października 2024 r.

przebiegać stosunkowo szybko i sprawnie. Ważnym uczestnikiem, wręcz akuszerem tego procesu był Profesor Lichorowicz, który już wtedy nie tylko doskonale znał krajowe problemy związane z rolnictwem, ale był jednym z najlepszych ekspertów w zakresie prawa unijnego.

Warto podkreślić, że władze państwowe w Polsce często sięgały po wsparcie Pana Profesora w zakresie prawa i polityki agrarnej, wykorzystując jego wiedzę, kontakty i autorytet w środowisku nauki. Stąd Pan Profesor uczestniczył w licznych komisjach, komitetach, ciałach doradczych i opiniotwórczych oraz inicjatywach legislacyjnych, zarówno o wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym. Nie sposób oczywiście wyliczyć tu wszystkich ich nazw i zadań, można jednak zaryzykować tezę, że jeśli dzisiaj jesteśmy dumni z osiągnięć polskiego rolnictwa, tego jak ono funkcjonuje w systemie państwowym i prawnym, to bohater naszej dzisiejszej uroczystości ma w tym swój istotny udział.

Kolejną ważną zasługą Pana Profesora jest jego zaangażowanie w integrację środowiska prawniczego i akademickiego. Między innymi był współtwórcą i wieloletnim przewodniczącym Stowarzyszenia Polskich Prawników Agrarystów. Został także powołany – jako członek założyciel – do Unione Mondiale di Agraristi Universitari (UMAU), organizacji zrzeszającej profesorów prawa rolnego na całym świecie.

Przez całą swoją karierę naukową aż po dzień dzisiejszy Profesor Lichorowicz nie przestawał także być nauczycielem akademickim, cieszącym się szacunkiem wielu pokoleń studentów i doktorantów. Co ciekawe, w 1976 r. utworzył jedyne w Polsce Podyplomowe Studium Administracji Rolnictwa, którym kierował przez następne 10 lat. W swoim dorobku naukowym Pan Profesor posiada osiem monumentalnych opracowań monograficznych oraz ponad 237 innych publikacji, w tym 51 wydanych za granicą. O tym, że są to dzieła znaczące świadczyć może bogata lista nagród i wyróżnień przyznawanych w wielu krajach.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich czuję się zaszczycony mogąc odznaczyć tak wybitną i zasłużoną osobę. Tym bardziej, że Profesor Lichorowicz współpracował również z naszą instytucją – w 1988 r. pierwsza Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Ewa Łętowska powołała go na członka działającej przy Rzeczniku Rady Ekspertów,

gdzie odpowiadał za problematykę stosowania ustawodawstwa rolnego. Jak zatem widzimy, Drodzy Państwo, prawa człowieka i prawa obywatelskie przenikają do wielu dziedzin, mają ważne znaczenie w każdym obszarze życia społecznego czy gospodarczego. A dzięki takim osobom jak Pan Profesor Aleksander Lichorowicz, każdy obywatel, każdy rolnik i mieszkaniec wsi może liczyć na to, że jego prawa będą dobrze chronione oraz szanowane przez państwo i instytucje publiczne.

Szanowny Panie Profesorze, proszę przyjąć moje najwyższe wyrazy uznania i podziękowania za piękny dorobek, jak również za wspianą misję, którą realizuje Pan z takim zaangażowaniem od kilkudziesięciu lat dla dobra obywateli. Życzę Panu dobrego zdrowia i jeszcze wielu osiągnięć.



Fot. Łukasz Nowicki/UwB

## Prof. Piotr Hofmański

Laudacja na cześć prof.  
Piotra Hofmańskiego,  
4 kwietnia 2025 r.

O prawach człowieka mówimy jako o jednym z najważniejszych osiągnięć naszej epoki. Na ich straży stoją Konstytucja, akty międzynarodowe i rozbudowane ustawodawstwo krajowe. Jednak w społecznej praktyce, o sile i znaczeniu praw człowieka decyduje w dużej mierze to, jak wielu ludzi się z nimi utożsamia. Jak wiele osób podejmuje starania o ich wprowadzanie w życie, a kiedy trzeba – z odwagą i determinacją walczy w ich obronie.

Mam zaszczyt wyróżnić odznaką honorową „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” jednego z najwybitniejszych znawców i obrońców praw człowieka, naukowca i praktyka – Pana Profesora Piotra Hofmańskiego.

Mówię o nauce i praktyce, gdyż Pan Profesor jest osobą dającą doskonały przykład, jak można łączyć działalność naukową z pracą dla państwa i społeczeństwa. Na dzisiejszej uroczystości nie ma potrzeby omawiania życiorysu i aktywności naukowej Pana Profesora. Powiem tylko tyle – i niejeden Rzecznik Praw Obywatelskich, prawnik i urzędnik państwowy mógłby to powiedzieć – ja uczyłem się praw człowieka z książek Pana Profesora. Wspomnę

o monografiach „Obywatel przed organami ścigania” z 1987 r. oraz „Konwencja Europejska a prawo karne” z 1995 r. Pan Profesor był jednym z pierwszych autorów, którzy – w czasie transformacji ustrojowej i zmiany filozofii postrzegania człowieka i jego wolności – podkreślali, że osoba uczestnicząca w postępowaniu karnym ma swoją godność i swoje prawa, wywodzące się z uniwersalnych źródeł, z Konstytucji i aktów międzynarodowych – i może oczekiwać ich respektowania przez władzę.

Poza działalnością naukową Pan Profesor Piotr Hofmański przez prawie 20 lat orzekał jako sędzia w Izbie Karnej Sądu Najwyższego. Można by długo mówić o liniach orzeczniczych, których był twórcą i inspiratorem. Wiele orzeczeń, w których Pan Profesor orzekał jako sprawozdawca i autor uzasadnienia, ukształtowało na trwałe wykładnię przepisów prawa karnego materialnego i procesowego w sposób akcentujący konieczność ochrony praw człowieka – zapewnienia skazanemu, oskarżonemu czy podejrzanemu podmiotowości w relacjach z państwem i jego organami. Mogę w tym miejscu powiedzieć o sprawach dotyczących europejskiego nakazu aresztowania, podstaw wznowienia postępowania karnego, zakazu wielokrotnego karania za ten sam czyn, zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej, bezstronności sędziowskiej, wymierzania kary łącznej. Pan Profesor wydał również liczne orzeczenia, w których dokonano rehabilitacji ofiar reżimu komunistycznego.

Chciałbym w tym miejscu szczególnie podkreślić, że Pan Profesor Hofmański jako sędzia ukazał, że dla wydania sprawiedliwego orzeczenia niekiedy niezbędne jest przewyciężenie formalizmu i bezduszności przepisów prawa. Sądzenie nie polega tylko na ślepym stosowaniu ustaw, ale na rozstrzygnięciu sprawy człowieka, który przychodzi do sądu po sprawiedliwość. Posłużę się przykładem. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 października 2006 r. Sąd Najwyższy rozpoznawał wówczas kasację na wyrok z lat 50. XX w., skazujący pewną kobietę na więzienie za rzekome wdarcie się do posterunku Milicji Obywatelskiej. Kasacja ta była sformułowana w sposób błędny i na pierwszy rzut oka przeszkodą do jej uwzględnienia był przepis wyrażający zasadę związania sądu podstawami kasacyjnymi. Mimo tego Sąd Najwyższy uniewinnił skazaną. Oto fragment uzasadnienia autorstwa Pana Sędziego Hofmańskiego: „Uchylając (zaskarżone) wyroki (...), Sąd Najwyższy czyni to z pełną

świadomością przekroczenia granic podniesionego w kasacji zarzutu. Wprawdzie na przeszkodzie orzekaniu w tym zakresie zdaje się stać art. 536 k.p.k., niemniej Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że wynikające z tego przepisu związanie granicami podniesionych zarzutów nie da się pogodzić z nakazem uczciwego sądenia. Sąd Najwyższy nie może pozwolić na to, aby w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym (...) zasady sprawiedliwości społecznej, w obrocie prawnym pozostało orzeczenie w sposób jawny z zasadami tego państwa sprzeczne (...). Te słowa, „nakaz uczciwego sądenia”, to powinno być *credo* każdego sędziego, dla którego godność człowieka jest wartością najważniejszą. Wzorem takiej postawy sędziowskiej jest prof. Piotr Hofmański.

Jedną z cech Pana Profesora Hofmańskiego jest odwaga. Mądra odwaga, taka, która nawet w obliczu zmieniających się okoliczności i pojawiania się zagrożeń zachowuje racjonalizm, skuteczność, przywiązanie do wartości. Która jest konsekwentną realizacją idei praworządności. To dlatego – jak podkreślali w grudniu ubiegłego roku naukowcy z Uniwersytetu Jagiellońskiego podczas obchodów jubileuszu pracy naukowej Pana Profesora – jest on „niekwestionowanym autorytetem, który łączy bardzo często skłócone środowiska prawnicze”.

Z kolei Uniwersytet Gdański, który w listopadzie ubiegłego roku uhonorował Profesora Piotra Hofmańskiego tytułem doktora *honoris causa*, docenił jego: „zaangażowanie na rzecz europejskich wartości i standardów ochrony praw człowieka”, jak również jego „działalność na rzecz urzeczywistniania idei globalnego systemu odpowiedzialności za zbrodnie międzynarodowe”.

I tutaj dochodzimy do szczególnego aktu odwagi w działalności Pana Profesora, mającego ogromne znaczenie dla ochrony standardów ochrony praw człowieka na świecie. Pan Profesor jako prezes Międzynarodowego Trybunału Karnego ogłosił nakaz aresztowania zbrodniarzy wojennych – prezydenta Rosji i rosyjskiej rzeczniczki praw dziecka. Oboje są oskarżeni o nieludzkie czyny – deportacje dzieci z okupowanych terenów Ukrainy do Rosji. Kiedyś przyjdzie czas, gdy te osoby zostaną skutecznie postawione przed Trybunałem i osądzone.

Poprzez ten akt, o którym powiedziałem, prof. Piotr Hofmański symbolicznie uwieńczył swoją wieloletnią aktywność służącą umoc-

nieniu mandatu i autorytetu Międzynarodowego Trybunału Karnego, jak również upowszechnieniu idei sprawiedliwości i przekonania o nieuchronności kary. Postąpił tak niezależnie od tego, że – jak wiemy – niektóre mocarstwa odmawiają współpracy z Trybunałem w Hadze, natomiast w przestrzeni publicznej pojawiają się próby politycznej presji i groźby pod adresem Trybunału i konkretnych osób zaangażowanych w toczące się postępowania. Przypomnijmy, że Profesor Hofmański został uznany za poszukiwanego przez rosyjskie władze.

A co na to odpowiada Pan Profesor? „Wszystko, co robiłem na drodze mojej zawodowej kariery, traktowałem jako najzwyczajniejsze wykonywanie obowiązków, które mi powierzono”. Tylko ludzi naprawdę odważnych i głęboko przekonanych do tego, co robią, stać na taką skromność.

Szanowny Panie Profesorze, jesteśmy wdzięczni za wszystko, co zrobił Pan dla ochrony praw jednostki – w kraju, w Europie i na świecie. Czerpiemy inspirację z Pana dokonań. Przykład Pana zaangażowania i mądrej odwagi jest dla nas ogromnie ważny.

Zakończę cytatem. Wielki Mahatma Gandhi, podkreślając godność człowieka i jego podmiotową rolę, zachęcał: „Bądź zmianą, którą pragniesz ujrzeć w świecie”. Wręczając dzisiaj Panu, Panie Profesorze, odznakę „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”, wyrażam nadzieję, że będzie to nie tylko godne uhonorowanie Pańskich zasług i postawy, ale również zachęta do odwagi i inspiracja dla wszystkich osób walczących o prawa człowieka.



## Dr Marek Balicki

Wystąpienie  
na uroczystości  
wręczenia odznaki  
honorowej  
dr. Markowi Balickiemu,  
7 kwietnia 2026 r.

Pierwszą w tym roku Odznakę „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” będę mógł wręczyć podczas dzisiejszej uroczystości Panu dr. Markowi Balickiemu, osobie o niezwykłych osiągnięciach i zasługach. Znakomitemu lekarzowi, wybitnemu specjalście i ekspertowi, jednemu z najbardziej zasłużonych w naszym kraju polityków i działaczy na rzecz ochrony zdrowia.

W Biurze RPO, od początku istnienia tej instytucji, żywione jest przekonanie, że zdrowie jest kluczowym elementem dobrostanu i praw jednostki. Dlatego nie jest przypadkiem, że w ostatnich dziesięcioleciach wielokrotnie się przecinały ścieżki aktywności i działań na rzecz ochrony zdrowia obywateli podejmowanych przez Biuro RPO i dr. Marka Balickiego. Dorobek tej współpracy jest bogaty i wszechstronny. Przez kilka kadencji Pan Doktor brał udział w licznych seminariach i debatach organizowanych przez nasze Biuro, uczestniczył w pracach komisji eksperckich, inicjował akcje społeczne i wspomagał przy opracowywaniu wystąpień generalnych. Obecnie jest współprzewodniczącym Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego oraz członkiem Komisji Ekspertów

ds. Zdrowia działających przy RPO. Można powiedzieć, że dr Marek Balicki od lat współtworzy naszą instytucję, jest jej merytoryczną podporą i inspiracją, co przekłada się niewątpliwie na wyższą jakość realizacji misji Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącej ochrony zdrowia obywateli.

Chciałbym, aby to dzisiejsze wyróżnienie było także sygnałem zachęcającym wszystkich ludzi związanych z systemem ochrony zdrowia w naszym kraju do zachowania szczególnej wrażliwości wszędzie tam, gdzie chodzi o dobro i godność pacjenta. Wiemy, jak trudna jest obecnie sytuacja w obszarze opieki zdrowotnej, ile zagrożeń i pilnych problemów pozostaje nierozwiązanych, począwszy od braku wystarczających środków w NFZ, a skończywszy na niedokończonych reformach systemowych dotyczących ochrony zdrowia psychicznego. Funkcjonujemy w warunkach niemal permanentnego kryzysu, gdzie potrzeby i oczekiwania obywateli jakże często nie spotykają się z dostatecznym zrozumieniem i niezbędnymi działaniami ze strony państwa. Mimo wielu deklaracji i obietnic czy prób naprawy podejmowanych przez kolejne rządy. Dlatego rozumiemy związane z tym dość powszechne objawy niezadowolenia, frustracji czy protestów. Ze swej strony staramy się pilnie reagować na wszelkie wpływające do Biura RPO sygnały i skargi zarówno ze środowiska medycznego, jak i od pacjentów. A takich skarg jest bardzo dużo. Często też występujemy o zmiany systemowe, prawne i organizacyjne w tym obszarze, a kiedy trzeba podejmujemy – w ramach naszych ustawowych uprawnień – interwencje bezpośrednie. Przede wszystkim jednak w naszych działaniach priorytet ma zawsze zapewnienie poszanowania godności pacjenta. Tak rozumiemy naszą rolę i misję. I tego oczekujemy również od wszystkich osób związanych z ochroną zdrowia. Aby w swojej pracy i działaniach perspektywę zawodową – naukowca, lekarza, pielęgniarki, ratownika medycznego czy urzędnika lub polityka – łączyli z perspektywą obrońcy praw człowieka. Aby każdy w miarę możliwości stosował się do klasycznej zasady etyki lekarskiej: dobro chorego najwyższym prawem.

Taką właśnie oceniamy działania, dorobek i postawę etyczną dr. Marka Balickiego – jako wszechstronną, głęboko zaangażowaną służbę ludziom potrzebującym pomocy, gdzie godność i dobro pacjenta są zawsze na pierwszym miejscu.



**RZECZNIK PRAW  
OBYWATELSKICH**

---

**Laureat Nagrody**

Rzecznika Praw Obywatelskich  
im. doktora Macieja Lisa

# Nagroda im. doktora Macieja Lisa

Nagroda im. doktora Macieja Lisa została ustanowiona z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich dla upamiętnienia zmarłego w 2015 roku dr. Macieja Lisa, Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu, który aktywnie działał w stowarzyszeniach i organizacjach społecznych, powołanych z myślą o osobach z niepełnosprawnościami i ubogich. Uroczystość wręczenia Nagrody odbywa się corocznie w rocznicę urodzin doktora Macieja Lisa tj. 16 listopada.

Dr Maciej Lis był obrońcą praw człowieka, który całe swoje życie poświęcił dla dobra wspólnego, realizując obowiązek solidarności z innymi. Był osobą zasłużoną dla Wrocławia, dla Dolnego Śląska, ale także dla całego kraju, a jego działalność przysłużyła się wzmocnieniu standardów ochrony praw człowieka w Polsce. Działalność jego i biura wrocławskiego Pełnomocnika Terenowego RPO jest świadectwem tego, w jaki sposób powinien działać urząd Rzecznika Praw Obywatelskich i jakie jest jego naczelne zadanie w państwie.

Wyróżnienie jest zarazem wyrazem solidarności ze środowiskiem osób z niepełnosprawnościami oraz elementem wsparcia i promocji osób oraz organizacji zaangażowanych w działania służące równemu traktowaniu osób z niepełnosprawnościami i poszanowaniu gwarantowanych im praw.

Fundatorem Nagrody jest Rzecznik Praw Obywatelskich, a kandydatów mogą zgłaszać organizacje społeczne i uczelnie wyższe. O przyznaniu Nagrody decyduje kapituła, w skład której wchodzi Rzecznik Praw Obywatelskich, przedstawiciel Rodziny Macieja Lisa, Rektor Uniwersytetu Wrocławskiego, Prezydent Miasta Wrocławia oraz Biskup Diecezji Wrocławskiej Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego.



## Dr Monika Zima-Parjaszewska

Laureatka  
Nagrody im. dr.  
Macieja Lisa w 2021 r.

Prawniczka, prezeska Zarządu Głównego Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną (PSONI), siostra dorosłego brata oraz matka córki z niepełnosprawnością intelektualną. Całe swoje życie zajmuje się sprawami osób z niepełnosprawnościami, działając zawodowo i społecznie na rzecz ich pełnego włączenia, walcząc o realizację praw człowieka i obywatela, wspierając ich w dążeniu do samostanowienia i niezależności.

W 2009 roku, w swojej rozprawie doktorskiej pod tytułem „Ubezwłasnowolnienie osób z niepełnosprawnością intelektualną jako ograniczenie praw konstytucyjnych w świetle artykułu 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku”, obroniła postawioną tezę o ograniczaniu wolności i praw człowieka poprzez ubezwłasnowolnienie jako niezgodne z Konstytucją.

Walczy o zastąpienie instytucji ubezwłasnowolnienia w Polsce wspieranym podejmowaniem decyzji – zgodnie z obowiązującymi postanowieniami Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami.

Jako współautorka programu szkolenia self-adwokatów – osób z niepełnosprawnością intelektualną występujących we własnym imieniu, rzeczników własnych spraw – działa na rzecz wzmocnienia ich samooceny i rozwoju osobistego, prowadzących do pełnego włączenia społecznego.

Dla dr Moniki Zimy-Parjaszewskiej pełna podmiotowość osób z każdym rodzajem niepełnosprawności jest oczywista, bez względu na rodzaj i stopień indywidualnych problemów. Jest w swoich działaniach nieugięta i bezkompromisowa, a jednocześnie maksymalnie wrażliwa na wszelkie przejawy dyskryminacji i nierównego traktowania.

Dr Monika Zima-Parjaszewska jest adiunktem w Akademii Pedagogiki Specjalnej w Warszawie w Katedrze Profilaktyki Społecznej i Pracy Socjalnej, wykładowcą Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, prawniczką w prywatnych kancelariach adwokackich, Polskim Towarzystwie Prawa Antydyskryminacyjnego.



## Dr Krzysztof Kurowski

Laureat  
Nagrody im. dr.  
Macieja Lisa w 2022 r.

Przewodniczący Polskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami. Prawnik, który za cel swojego życia postawił realizację wolności i praw człowieka wobec osób z niepełnosprawnościami, szczególnie w zakresie deinstytucjonalizacji.

Jako działacz organizacji pozarządowych, ekspert wielu podmiotów w zakresie sytuacji osób z niepełnosprawnościami, autor licznych publikacji i analiz na ten temat, wytycza kierunki dla innych podążających za nim i inspiruje do działań na rzecz wysokiej jakości życia każdej osoby z niepełnosprawnością w społeczności lokalnej.

Doświadczane przez niego trudności dla wielu osób stanowiłyby barierę nie do pokonania. Dla dr. Kurowskiego, przyjmującego z godnością tę sytuację, to sposób monitoringu dostępności rozwiązań dla osób z niepełnosprawnościami i szansa na upowszechnianie rozwiązań równościowych.

W swojej rozprawie doktorskiej z 2012 r., jako pierwszy w Polsce podjął temat wolności i praw człowieka mieszkańców domów pomocy społecznej. Wnioski z jego badań zainspirowały wiele organizacji do zintensyfikowania działań na rzecz deinstytucjonalizacji,

w tym zostały zaprezentowane Komitetowi ONZ ds. praw osób z niepełnosprawnościami.

Wizja nowych rozwiązań na rzecz osób z niepełnosprawnościami dr. Kurowskiego znalazła odzwierciedlenie w opracowaniu „Nowego Systemu Wsparcia Osób z Niepełnosprawnościami – Za Niezależnym Życiem”, którego był pomysłodawcą i kluczowym współautorem.

Dr Krzysztof Kurowski uczestniczył w pracach nad projektem ustawy o orzekaniu o niepełnosprawności, rozwiązaniami w zakresie wspieranego podejmowania decyzji, a obecnie uczestniczy w pracach nad projektem ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami.

Był pracownikiem Biura RPO od 2012 do 2021 r. (2012-2014 – w Zespole Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego, a potem w Zespole ds. Równego Traktowania).

Wspiera działania Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną na rzecz zastąpienia ubezpieczenia systemem wspieranego podejmowania decyzji.



## Alicja Szatkowska

Laureatka  
Nagrody im. dr.  
Macieja Lisa w 2023 r.

Od 1993 r. jest prezeską Milickiego Stowarzyszenia Przyjaciół Dzieci i Osób Niepełnosprawnych. Pracowała z dziećmi już jako dyrektor Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej. Była jedną z inicjatorek powstania Milickiego Stowarzyszenia Przyjaciół Dzieci i Osób Niepełnosprawnych, w ramach, którego kolejno powoływano do życia: Dzienny Ośrodek Rehabilitacyjno-Wychowawczy, Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej, Wczesną Interwencję, Warsztaty Terapii Zajęciowej, Powiatowy Ośrodek Wsparcia, Mieszkania Treningowe.

Alicja Szatkowska współuczestniczyła w tworzeniu kilku ustaw z zakresu dotacji na rzecz dzieci z niepełnosprawnościami intelektualnymi. Miała również swój udział w inicjacji pilotażowego programu rządowego – Wczesnej Interwencji, którą jej stowarzyszenie prowadzi od 1997 r., oraz programu rządowego Trener Pracy – zatrudnienie wspomagane osób niepełnosprawnych, dzięki któremu od 2008 r. osoby z umiarkowanym i znacznym stopniem niepełnosprawności zostały zatrudnione na otwartym rynku pracy.

Alicja Szatkowska działa aktywnie w komisji Rządowej Międzyresortowej ds. Opieki, Szkolnictwa, Lecznictwa Dzieci Niepełnospraw-

nych, w komisji udzielającej pomocy dzieciom niepełnosprawnym przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, w Krajowej Radzie Konsultacyjnej ds. Osób Niepełnosprawnych przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej oraz we wrocławskim Sejmiku Osób Niepełnosprawnych. Jest radną Rady Miasta Milicz.

Została powołana przez Rzecznika Praw Obywatelskich IV kadencji prof. Andrzeja Zolla do zespołu ekspertów zajmujących się organizacją kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży neuroróżnorodnych ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi, a także warunkami systemowego wczesnego wspierania rozwoju dzieci. Realizuje także współpracę na szczeblu międzynarodowym.



## Marek Kalbarczyk

Laureat  
Nagrody im. dr.  
Macieja Lisa w 2025 r.

Niewidomy matematyk i informatyk, menadżer, założyciel Fundacji Szansa dla Niewidomych oraz firmy tyfloinformatycznej, działacz społeczny, członek ministerialnych gremiów doradczych, publicysta i pisarz.

W latach 80. ubiegłego wieku napisał trzy pionierskie podręczniki do matematyki dla niewidomych dzieci. W 1988 r. stworzył pierwszy na świecie, dostępny na rynku syntezator polskiej mowy. W latach 1994-1995 prowadził w Telewizji Polskiej program pt.: „Razem, czy osobno?”, mający na celu emancypację środowiska niewidomych.

Jest pomysłodawcą międzynarodowej konferencji REHA FOR THE BLIND IN POLAND, licznych konferencji merytorycznych, miesięcznika „Help – jesteśmy razem”, konkursu IDOL dla Niewidomych, w którym internauci z całego świata wskazują osoby najbardziej zasłużone w kwestii emancypacji osób z niepełnosprawnością wzroku oraz inicjatorem Spotkania Wschód-Zachód, które umożliwia kontakt niewidomym z różnych krajów i integrację społeczną.



## Katarzyna Ostrowska

Trenerka i edukatorka Fundacji Eudajmonia, która od kilkunastu lat konsekwentnie i efektywnie prowadzi we Wrocławiu grupę self-advokatów – dorosłych osób z niepełnosprawnością intelektualną.

Swoją inicjatywę realizuje poprzez stałe, regularne warsztaty i spotkania podczas których uczestnicy poznają swoje prawa i obowiązki obywatelskie, rozwijają świadomość własnej wartości i kompetencje samostanowienia. Katarzyna Ostrowska wprowadza ich m.in. w treści Konstytucji RP oraz Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, tłumacząc jak można korzystać z zawartych w nich gwarancji w codziennym życiu.

Wspólnie z self-advokatami prowadzi Dolnośląski Konwent Osób z Niepełnosprawnościami, którego postulaty są następnie przekazywane na Kongres Ogólnopolski, co umożliwia głosom osób z niepełnosprawnością intelektualną realnie wybrzmiewać w dialogu publicznym i z poziomu lokalnego oddziaływać na ogólnopolskie kierunki zmian. Stworzona i animowana przez Katarzynę Ostrowską inkluzywna grupa działa nieprzerwanie od wielu lat, a jej inicjatywy sprawiły, że idea self-advokatury rozprzestrzeniła

Laureatka  
Nagrody im. dr.  
Macieja Lisa w 2025 r.

się nie tylko we Wrocławiu i okolicach, ale również na gruncie krajowym. Wszystko to wpływa na uwidocznienie i wspieranie potencjału osób z niepełnosprawnością intelektualną, wzmacnianie ich podmiotowości oraz tworzenie sieci wsparcia i integracji.

Jej motto życiowe brzmi: Nic o nas bez nas.





**BIURO RZECZNIKA  
PRAW OBYWATELSKICH**



ZAKOŃCZENIE

# Co dalej?



# To będzie największe wyzwanie 2026 r.

Rok 2026 powinien być rokiem dyskusji o godności i prawach człowieka. Prawach, które przysługują wszystkim, niezależnie od ich indywidualnych cech. I wreszcie prawach, które powinny być szanowane, nawet gdy każdego dnia z niepokojem obserwujemy to, co dzieje się za naszymi granicami. Prawach, których ochrona nie jest możliwa bez niezawisłych sądów. Obecnie obywatel nie jest pewien, czy jego wyrok jest ważny, skuteczny i czy nie będzie kiedyś zakwestionowany w kraju lub za granicą.

businessinsider.pl,  
6 stycznia 2026 r.

## Przywrócenie standardów państwa prawa

Naprawienie tego stanu rzeczy jest zadaniem parlamentu. To politycy wywołali kryzys, a więc obowiązkiem polityków jest jego zażegnanie. Należy to uczynić w sposób wyważony, wolny od skrajności. Mówiąc o skrajnościach, mam na myśli, z jednej strony, kwestionowanie znaczenia orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Orzeczenia tych trybunałów nie naruszają Konstytucji RP, lecz są konsekwencją jej naruszeń. Jeśli kierujemy się bez emocji wyłącznie wiedzą prawniczą, to nie budzi wątpliwości ani to, że w 2015 r. wybór trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego naruszał Konstytucję, ani to, że procedura powoływania sędziów, zmieniona w 2017 r., nie gwarantuje apolityczności nominacji.

Europejskie trybunały tylko potwierdzają te fakty, wskazując, że naruszenie polskiej Konstytucji jest też naruszeniem traktatów. Rada Europy i Unia Europejska opierają się na wzajemnym zobowiązaniu państw do szanowania swoich Konstytucji. Sy-

gnały, jakie płyną do nas ze Strasburga i Luksemburga, tylko o tym przypominają.

Z drugiej strony, przywrócenie standardów państwa prawa powinno się odbywać z poszanowaniem tychże standardów. Jednym z nich jest to, że politykom nie wolno odwoływać czy degradować sędziów.

Powinni oni stworzyć ramy prawne służące wyeliminowaniu z sądownictwa osób niegodnych tego urzędu czy powołanych lub awansowanych na skutek wpływów politycznych. Jednak ostateczna decyzja o losach sędziego powinna pochodzić od samej władzy sądowniczej, z poszanowaniem prawa do obrony i możliwością oceny indywidualnych okoliczności.

Nawet transformacja ustrojowa, rozliczenie z państwem autorytarnym, nie opierała się na automatycznym zakwestionowaniu mandatu osób, które sprawowały władzę w imieniu tego państwa, w tym władzę sądowniczą. Wspólnoty europejskie, do których Polska należy, dały nam sygnał, że to, co stało się z sądami czy Trybunałem Konstytucyjnym, narusza wartości, na jakich powinna opierać się nowoczesna zachodnia demokracja. Co najmniej od 2019 r. wiedzieli o tym również powoływani i awansowani sędziowie.

Jednocześnie wartości europejskie zakazują politykom pozbawiania sędziów urzędu. Uczynienie wyjątku od tej zasady — nawet w dobrej wierze — może zemścić się w przyszłości, doprowadzić za kilka, kilkanaście czy kilkadziesiąt lat do całkowitej destrukcji sądownictwa. Akceptacja jednego wyjątku zachęca do tworzenia nowych.

A dla polityków nie jest trudne wykreowanie sytuacji, którą można społeczeństwu przedstawić jako na tyle nadzwyczajną, że pojawia się pokusa odstąpienia od zasad i wartości.

## Ubezwłasnowolnienie

Kolejnym problemem jest potrzeba zmiany filozofii podejścia państwa do osób z niepełnosprawnościami. Aktualnie filozofia ta jest oparta na założeniach nieprzystających do współczesnej koncepcji ochrony godności człowieka. Symbolem tej zmiany powinno

być usunięcie z systemu prawnego instytucji ubezwłasnowolnienia. Wielu prawników jest do niej przywiązanych, gdyż jest to instytucja o długiej tradycji. Jednak zakłada ona, że decyzje o życiu człowieka może podejmować ktoś inny, wskazany przez sąd. Nie powinno tak być. Musimy wychodzić z założenia, że człowiek z niepełnosprawnością jest w stanie wyrazić swoją wolę, tylko czasami trzeba mu w tym pomóc, trzeba tę wolę umieć odczytać.

Obowiązkiem państwa jest stworzenie takiej możliwości. Dlatego ubezwłasnowolnienie trzeba zastąpić mechanizmem wspieranego podejmowania decyzji.

## Asystencja osobista

Zmianie tej powinno towarzyszyć uchwalenie ustawy o asystencji osobistej. Asystencja musi być oparta na rozwiązaniu systemowym, a nie doraźnych programach. Rzecz jasna, stworzenie takiego rozwiązania pociąga za sobą trudności, głównie finansowe.

Jest oczywiste, że prawo kosztuje. Tworzenie kryteriów skorzystania z nowego uprawnienia jest więc podporządkowane kalkulacjom budżetowym. Ustawa musi „zmieścić się” w zaplanowanym dla niej budżecie. Takie podejście do tworzenia prawa można uznać za rozsądne, ale często prowadzi ono do dyskryminacji.

W przypadku asystencji chodzi o kryterium wieku, przewidziane w dyskutowanych obecnie projektach. Kryterium wieku wolno stosować, ale należy czynić to z rozwagą. W przeciwnym razie, np. przez pochopne odwoływanie się do wieku emerytalnego, dochodzi do utrwalania złych stereotypów. Stereotypów zakładających, że człowiek po ukończeniu 65. roku życia myśli już tylko o emeryturze i odpoczynku, a nie o rozwoju i podejmowaniu wyzwań, w tym związanych z pracą czy edukacją.

Zerwijmy z tym krzywdzącym podejściem na rzecz indywidualnej oceny potrzeb i oczekiwań każdego człowieka.

## Bezpieczeństwo państwa a ochrona prywatności

Rok 2026 to będzie rok, w którym wciąż będziemy mówić o bezpieczeństwie państwa. Sytuacja geopolityczna nie wskazuje, aby miało się to zmienić. Bezpieczeństwo jest wartością, której ochrona może — a czasem musi — prowadzić do ograniczania praw człowieka.

Jednak nie wolno zapominać, że naczelną zasadą państwa prawa jest proporcjonalność. Nakazuje ona stosować tylko takie ograniczenia, które są niezbędne. Nie wystarczy przydatność czy celowość. Chodzi o bezwzględną konieczność, zwłaszcza wówczas, gdy władza wkracza w obszary tak wrażliwe z punktu widzenia godności człowieka, jak prywatność i życie osobiste.

Czasami można usłyszeć, że skoro dzisiaj za naszymi granicami toczy się wojna, to nie jest dobry moment na debatę o ingerencji państwa i jego służb w prywatność obywatela. To nieprawda. Szacunek do praw człowieka i zaufanie obywatela do państwa są szczególnie ważne w czasach zagrożeń. Trzeba więc nieustannie przypominać, że w Polsce nie ma wystarczających gwarancji ochrony prywatności obywateli przed inwigilacją.

Mamy niewykonane orzeczenia trybunałów krajowych i europejskich, z których jasno wynika, że polskie prawo daje służbom nieograniczoną swobodę podsłuchiwanie ludzi, kontrolowania korespondencji czy stosowania innych form tajnej obserwacji życia. Od lat mówią o tym organizacje pozarządowe, kolejni rzecznicy praw obywatelskich i eksperci.

Rok 2026 powinien być rokiem refleksji nad potrzebą uregulowania od nowa procedur operacyjno-rozpoznawczych. Da się to zrobić w taki sposób, aby chronić państwo przed przestępcami, terrorystami i szpiegami, a jednocześnie umocnić u uczciwego obywatela przekonanie, że nie będzie nigdy bezprawnie inwigilowany, a nawet jeśli się to zdarzy, to będzie o tym wiedział i będzie mógł dochodzić swoich racji przed niezawisłym sądem.

## Prawa migrantów

Gdy mówimy o bezpieczeństwie, nie sposób pominąć migracji. To, jak traktujemy ludzi poszukujących pomocy, świadczy o poziomie demokracji, której miarą jest szacunek dla godności człowieka. Na takim założeniu opierają się fundamenty prawa uchodźczego, zawarte w Konwencji genewskiej z 1951 r. Należy do nich obowiązek przynajmniej wysłuchania każdej osoby, która próbuje dostać się do kraju. Nie każdy, kto przybywa nielegalnie do Polski, to człowiek o złych intencjach. Ten skądinąd oczywisty fakt trzeba nieśtety dzisiaj przypominać. Z punktu widzenia prawa te fundamenty są niezmienione.

Najbliższa przyszłość pokaże, czy Trybunał w Strasburgu potwierdzi ich aktualność. Niebawem spodziewamy się wyroku Wielkiej Izby ETPC w sprawie *R.A. i inni przeciwko Polsce*, dotyczącej pushbacków na granicy polsko-białoruskiej. Wyrok ten wskaże granice praw uchodźców, których nie wolno przekraczać, nawet gdy mamy do czynienia z ich instrumentalnym traktowaniem przez reżimy niszczące praw człowieka. Zobaczymy, czy ETPC ugnie się pod naciskami rządów części państw, czy też twardo przypomni społeczności międzynarodowej o tym, na co ta społeczność umówiła się po II wojnie światowej.



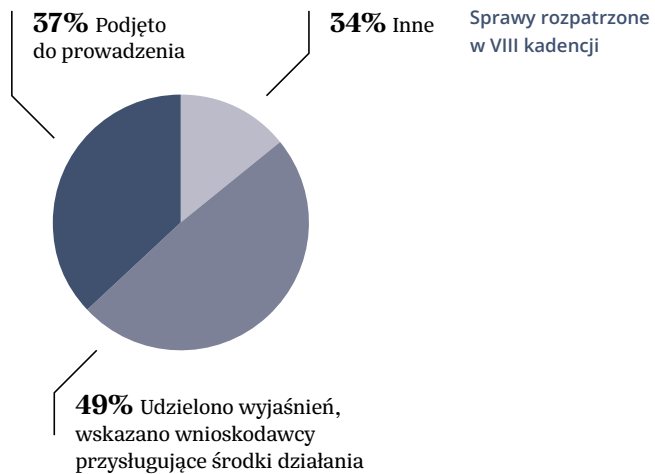




# Trochę statystyki

Od początku kadencji Marcina Wiącka na stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich do końca grudnia 2025 r. do biura RPO wpłynęło niemal 365 tys. wniosków.

W ciągu tych pięciu lat zarejestrowano ponad 127 tys. nowych spraw. W tym samym czasie załatwiono ponad 150 tys. spraw, z czego 56 tys. podjęto do prowadzenia, a w przypadku 74 tys. udzielono wyjaśnień lub wskazano przysługujące środki działania.



Problematyka spraw  
nowych w VIII kadencji

<i>Dział</i>	<i>Liczba spraw</i>
prawo karne	27 069
prawo administracyjne i gospodarcze	21 975
prawo cywilne	21 197
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	16 285
prawo karne wykonawcze	14 373
równe traktowanie	11476
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	10 354
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	2 056
Krajowy Mechanizm Prewencji	419
Zespół do spraw Sygnalistów	78
inne	2328
<b>Suma</b>	<b>127 610</b>

Z inicjatywy Marcina Wiącka podjęto w tym okresie 2326 spraw, a Rzecznik Praw Obywatelskich skierował 2382 wystąpienia generalne:



<i>Adresat</i>	<i>Liczba</i>
Sąd Najwyższy	709
Ministerstwo Sprawiedliwości	218
Sądy administracyjne	108
Ministerstwo Zdrowia	94
Naczelny Sąd Administracyjny	80
Trybunał Konstytucyjny	68
Premier	57
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	47
Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	26
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	22
Ministerstwo Finansów	19
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	18
Sądy rejonowe	17

Główni adresaci  
wystąpień i środków  
zaskarżenia wnoszo-  
nych przez Rzecznika  
w latach 2021-2025

Od początku funkcjonowania urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich w Biurze RPO zarejestrowano ponad 1 milion spraw, a liczba wszystkich wniosków, które w tym czasie wpłynęły do BRPO, przekroczyła 2 miliony.

Wpływ do Biura  
RPO z podziałem  
na kadencje

<i>Kadencja</i>	<i>Sprawy nowe</i>	<i>Wpływ ogółem</i>
I kadencja (1988-1992) prof. dr hab. Ewa Łętowska	99 232	128 572
II kadencja (1992-1996) prof. dr hab. Tadeusz Zieliński	111 748	168 415
III kadencja (1996-2000) prof. dr hab. Adam Zieliński	124 421	189 816
IV kadencja (2000-2006) prof. dr hab. Andrzej Zoll	189 062	323 274
V kadencja (2006-2010) dr Janusz Kochanowski	114 587	233 624
VI kadencja (2010-2015) dr hab. Irena Lipowicz, prof. UKSW	144 730	304 447
VII kadencja (2015-2021) dr hab. Adam Bodnar, prof. SWPS	158 015	352 512
VIII kadencja (2021-2026) dr hab. Marcin Wiącek, prof. UW	127 610	364 923
<b>Suma</b>	<b>1 069 405</b>	<b>2 065 583</b>

## Wystąpienia parlamentarne

- Posiedzenie sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, 10 czerwca 2021 r.
- Posiedzenie sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, 6 lipca 2021 r.
- 27. Posiedzenie Senatu RP X kadencji, 21 lipca 2021 r.

## Wystąpienia do władz, oświadczenia

- Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów dot. wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, VII.519.7.2021, 6 września 2021 r.
- Oświadczenie RPO w obronie praw obywateli Ukrainy, 24 lutego 2022 r.
- Wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP dot. ustawy o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. (druk sejmowy nr 2812, druk senacki nr 885), II.519.1146.2022, 7 grudnia 2022 r.
- Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt Kpt 1/23
- Opinia RPO do ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej

- Polskiej w latach 2007–2022 oraz niektórych innych ustaw, 20 czerwca 2023 r.
- Wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, VII.564.655.2023, 28 grudnia 2023 r.
  - Opinia dot. projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach oraz niektórych innych ustaw (druk sejm. nr 26), XI.613.3.2021, 3 lutego 2024 r.

### **Konferencje, spotkania, uroczystości podczas których RPO miał wystąpienia**

- Konferencja „Prawa człowieka w nauczaniu papieża św. Jana Pawła II”, wrzesień 2021 r.
- Inauguracja roku akademickiego 2021/2022 na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, wrzesień 2021 r.
- Międzynarodowa konferencja naukowa „Ewolucja funkcji parlamentu – tradycja i współczesność”, listopad 2021 r.
- Ogólnopolska Konferencja Podatkowa, 8 grudnia 2021 r.
- Ślubowanie aplikantów adwokackich w Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie, grudzień 2021 r.
- Wręczenie Nagrody RPO im. Pawła Włodkowica społeczności samorządowej Michałowa, grudzień 2021 r.
- Akademia Liderów stowarzyszenia Kobiety w Centrum w Sandomierzu, marzec 2022 r.
- Konferencja „25 lat Konstytucji RP: w trosce o demokratyczne państwo prawa i jego miejsce w Europie”, kwiecień 2022 r.
- Konferencja „Współcześni wykluczeni na obszarach wiejskich”, maj 2022 r.
- Projekt „Wywiady karnoprocesowe” Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, maj 2022 r.
- Sympozjum legislacyjne „Procedury prawodawcze – znaczenie, zmiany i wyzwania”, maj 2022 r.
- Uroczyste zakończenie roku akademickiego 2021/2022 na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, lipiec 2022 r.

- Konferencja „Rzecznik Praw Obywatelskich na straży wolności słowa” z okazji 15-lecia ustanowienia Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach, wrzesień 2022 r.
- Konferencja „Wyzwania interwencji kryzysowej we współczesnym świecie”, Piastów, październik 2022 r.
- Uroczystość 100-lecia utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego, październik 2022 r.
- VIII Kongres Osób z Niepełnosprawnościami, listopad 2022 r.
- Międzynarodowy Kongres Ekonomii Wartości Open Eyes Economy Summit 2022, listopad 2022 r.
- Seminarium „Pozytywna dyskryminacja? Nauka na rzecz efektywnego wejścia na rynek pracy wykształconych autystów”, marzec 2023 r.
- Konferencja „Rzecznik Praw Obywatelskich a proces prawotwórczy – 35 lat działań na rzecz wzmocnienia ochrony wolności i praw jednostki”, marzec 2023 r.
- Konferencja „Podatki – ubezpieczenia – przedsiębiorczość”, marzec 2023 r.
- Debata „Wybory dostępne dla wszystkich?”, marzec 2023 r.
- XXIV Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego „Nowe technologie jako źródło wyzwań dla systemu prawa w Polsce”, marzec 2023 r.
- II Forum Bezpieczeństwa, maj 2023 r.
- VII Kongres Osób z Niepełnosprawnościami, październik 2023 r.
- XX Kongres Gmin Wiejskich, listopad 2023 r.
- Kongres ESG, styczeń 2024 r.
- Konferencja „Zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży. Wspólna praca, najlepsze rozwiązania”, luty 2024 r.
- Seminarium „Ciemna strona światła – o zanieczyszczeniu świetlnym i jego wpływie na nasze życie”, luty 2024 r.
- Konferencja „Twórcy prawa – prawnicy czy politycy?”, czerwiec 2024 r.
- Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA, październik 2024 r.
  - „Kryzys sądownictwa w Polsce z perspektywy zasady podziału władzy”: artykuł opublikowany opublikowany w Zeszytach Naukowych Sądownictwa Administracyjnego, rok XXI, nr 2 (119)/2025, opracowany na podstawie wystąpienia

- Jubileusz 30-lecia aplikacji legislacyjnej, październik 2024 r.
- Forum Innowatorów ESG, listopad 2024
- Konferencja z okazji 20-lecia Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu, listopad 2024 r.
- Konferencja „Społeczeństwo obywatelskie w Polsce – perspektywa prawna”, marzec 2025 r.
- Seminarium „Prawo własności a prawo zabudowy”, maj 2025 r.
- Konferencja z okazji 20-lecia Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku, czerwiec 2025 r.
- Forum Pracownika i Pracodawcy SGH, czerwiec 2025 r.
- Konferencja „Potrzeby osób żyjących z demencją. Wyzwania i nadzieje”, wrzesień 2025 r.
- Konferencja NSA „75 lat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – doświadczenia sędziów sądów administracyjnych”, październik 2025 r.
- X Jubileuszowa Konferencja Naukowa Pomorskiej Izby Adwokackiej, listopad 2025 r.

## Wypowiedzi w mediach

- rp.pl, styczeń 2022 r.
- Rzeczpospolita, styczeń 2022 r.
- Gość Niedzielny, luty 2022 r.
- Super Ekspres, marzec 2022 r.
- rp.pl, maj 2022 r.
- rp.pl, wrzesień 2022 r.
- Onet.pl, grudzień 2022 r.
- TVN24, wrzesień 2023 r.
- Tygodnik Przegląd, październik 2023 r.
- magazynterazpolska.pl, listopad 2023 r.
- rp.pl, listopad 2023 r.
- gazetaprawna.pl, grudzień 2023 r.
- gazetaprawna.pl, styczeń 2024 r.
- deon.pl, kwiecień 2024 r.
- parkiet.com, czerwiec 2024 r.
- money.pl, październik 2024 r.

- gazetaprawna.pl, styczeń 2025 r.
- niezalezna.pl, kwiecień 2025 r.
- businessinsider.com.pl, maj 2025 r.
- Dziennik Gazeta Prawna, lipiec 2025 r.
- Dziennik Gazeta Prawna, wrzesień 2025 r.
- BusinessInsider.pl, styczeń 2026 r.

## Nagrania RPO

- Międzynarodowy Dzień Pomocy Ofiarom Tortur, czerwiec 2022 r.
- Międzynarodowy Dzień Praw Więźniów, lipiec 2022 r.
- Apel RPO Marcina Wiącka dotyczący opieki paliatywnej i hospicyjnej, sierpień 2022 r.
- 10-lecie ratyfikacji przez Polskę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, wrzesień 2022 r.
- Zasady zwolnień podatkowych przy darowiznach od najbliższych, wrzesień 2022 r.
- 20-lecie OPCAT, grudzień 2022 r.
- Wykluczenie cyfrowe, styczeń 2023 r.
- Skutki kryzysu energetycznego, luty 2023 r.
- Światowy Dzień Walki z Depresją, luty 2023 r.
- Zachowanie równowagi między pracą a życiem prywatnym, marzec 2023 r.
- Hejt i mowa nienawiści, marzec 2023 r.
- Międzynarodowy Dzień Epilepsji, marzec 2023 r.
- Światowy Dzień Świadomości Autyzmu, kwiecień 2023 r.
- Głosowanie w lokalach wyborczych za granicą, kwiecień 2023 r.
- Działalność organizacji pozarządowych, maj 2023 r.
- Europejski Dzień Parków Narodowych, maj 2023 r.
- Kampania na rzecz zapewnienia dostępności wyborów dla osób z niepełnosprawnościami, czerwiec 2023 r.
- Dyskryminacja w sporcie, czerwiec 2023 r.
- Prawa uczniów w statutach szkół, czerwiec 2023 r.
- Powrót do pracy matek małych dzieci, lipiec 2023 r.

- Uchylenie mandatów wymierzonych z naruszeniem prawa, sierpień 2023 r.
- Finansowanie ratownictwa medycznego, sierpień 2023 r.
- Prawo do wypoczynku, sierpień 2023 r.
- Kampania Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przeciwko przemocy – #PowiedzNiePrzemocy, listopad 2023 r.
- Niewystarczająca wysokość świadczeń społecznych, styczeń 2024 r.
- Tymczasowe aresztowanie, styczeń 2024 r.
- Zanieczyszczenie świetlne, luty 2024 r.
- Europejski Dzień Walki z Dyskryminacją Osób z Niepełnosprawnościami oraz Europejski Dzień Niezależnego Życia, maj 2024 r.
- Kierowanie do ośrodków opiekuńczych, maj 2024 r.
- Niewspółmierność opłat za odbiór odpadów, maj 2024 r.
- Problem overbookingu, sierpień 2024 r.
- Dostępność wyborów dla osób z niepełnosprawnościami, sierpień 2024 r.



Obejmując urząd Rzecznika Praw Obywatelskich w 2021 roku, zadeklarowałem, że „Rzecznik Praw Obywatelskich powinien być niezależnym adwokatem całego społeczeństwa. Ja będę takim Rzecznikiem”. Kończąc kadencję mam poczucie, że uczyniłem wszystko, aby dotrzymać tej obietnicy.

Za największe osiągnięcie pięciu lat pełnienia tej zaszczytnej funkcji uważam to, że razem ze współpracownikami zbudowaliśmy zaufanie obywateli do zaproponowanej przeze mnie wizji urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Urzędu absolutnie niezależnego, skoncentrowanego wyłącznie na wykonywaniu przypisanych mu prawem kompetencji, niezaangażowanego politycznie ani światopoglądowo. Urzędu, którego zadaniem jest wsłuchiwanie się w głosy obywateli wyrażone w skargach i udzielanie im wsparcia.

Publikacja „W obronie godności i praw człowieka” obrazuje moją drogę jako Rzecznika Praw Obywatelskich. Zawiera wybór moich wypowiedzi, ukazujących stanowiska w najważniejszych kwestiach prawnych i społecznych. Prezentuje również osoby i organizacje, które miałem zaszczyt wyróżnić i nagrodzić.

Ta książka to dla mnie również okazja, aby wyrazić wdzięczność tym osobom, które – uczestnicząc w realizacji misji, jaką jest ochrona godności oraz wolności i praw człowieka – obdarzyły mnie zaufaniem i wykazały się lojalnością względem urzędu Rzecznika.

### **Marcin Wiącek**

Rzecznik Praw Obywatelskich



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich**

Al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

[bip.brpo.gov.pl](http://bip.brpo.gov.pl)

ISBN: 978-83-65029-68-3