Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2025

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2025

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2026, nr 2
ŹRÓDŁA
Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2025 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela

Redaktor Naczelny
Stanisław Trociuk

Opracowanie
Irena Kumidor

Wydawca
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa
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)

Warszawa 2026

ISSN 0860-7958

Nakład: 150 egz.

Oddano do składu w kwietniu 2026 r.
Podpisano do druku w sierpniu 2026 r.

Realizacja
Print Profit sp. z o.o.

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), który przewiduje, że Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, jak również art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r., poz. 1264 ze zm.), ustanawiającego obowiązek podania Informacji Rzecznika do wiadomości publicznej.

Spis treści

WPROWADZENIE **8**
CZĘŚĆ I. STAN PRZESTRZEGANIA WOLNOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA I OBYWATELA 11
1. Zasady ogólne **20**
Art. 30 – Godność osobista 20
Art. 31 – Wolność i dopuszczalne ograniczenia. Zasada proporcjonalności 29
Art. 32 ust. 1 – Równość wobec prawa oraz równe traktowanie 33
Art. 32 ust. 2 – Zasada niedyskryminacji 38
Art. 33 – Równe traktowanie kobiet i mężczyzn 41
Art. 34 – Prawo do obywatelstwa polskiego 43
Art. 35 – Prawa mniejszości narodowych i etnicznych 44
Art. 36 – Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej 48
Art. 37 – Jurysdykcja państwa polskiego 49
2. Wolności i prawa osobiste **50**
Art. 38 – Prawo do życia 50
Art. 39 – Zakaz eksperymentów naukowych 51
Art. 40 – Zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania 52
Art. 41 ust. 1 – Nietykalność osobista i wolność osobista 63
Art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 – Prawa osób zatrzymanych 64
Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania 72
Art. 41 ust. 5 – Prawo do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności 80
Art. 42 ust. 1 – *Nullum crimen sine lege* 81
Art. 42 ust. 2 – Prawo do obrony w sprawie karnej 82
Art. 42 ust. 3 – Zasada domniemania niewinności 84
Art. 43 – Zakaz przedawnienia 87
Art. 44 – Wstrzymanie biegu terminu przedawnienia 88
Art. 45 – Prawo do sądu 89
Art. 46 – Przepadek rzeczy 110
Art. 47 – Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia 111
Art. 48 – Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami 134
Art. 49 – Wolność komunikowania się 135
Art. 50 – Prawo do nienaruszalności mieszkania 142
Art. 51 – Prawo do autonomii informacyjnej 143

Art. 52 – Wolność poruszania się po terytorium RP 152
Art. 53 – Wolność sumienia i wyznania 153
Art. 54 – Wolność słowa 156
Art. 55 – Zakaz ekstradycji obywatela polskiego 163
Art. 56 – Prawo do azylu oraz status uchodźcy 164
3. Wolności i prawa polityczne. 174
Art. 57 – Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń 174
Art. 58 – Wolność zrzeszania się 175
Art. 59 – Wolności związkowe 177
Art. 60 – Prawo równego dostępu do służby publicznej 178
Art. 61 – Prawo dostępu do informacji publicznej 183
Art. 61 ust. 2 – Prawo dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy 187
Art. 62 – Prawa wyborcze 189
Art. 63 – Prawo do petycji, wniosków i skarg 195
4. Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne 198
Art. 64 – Prawo do własności 198
Art. 65 ust. 1 – Wolność wyboru i wykonywania zawodu 212
Art. 65 ust. 2–5 – Prawa pracownicze. 217
Art. 66 – Prawo do BHP oraz prawo do urlopu. 222
Art. 67 – Prawo do zabezpieczenia społecznego 224
Art. 68 ust. 1 – Prawo do ochrony zdrowia 234
Art. 68 ust. 2 – Prawo równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej 244
Art. 68 ust. 3 – Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych 246
Art. 68 ust. 4 – Zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie degradacji środowiska 251
Art. 68 ust. 5 – Rozwój kultury fizycznej 252
Art. 69 – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami 253
Art. 70 ust. 1 – Prawo do nauki 263
Art. 70 ust. 2 – Bezpłatność nauki 267
Art. 70 ust. 3 – Prawo do szkół prywatnych 268
Art. 70 ust. 4 – Równy dostęp do wykształcenia 269
Art. 70 ust. 5 – Autonomia szkół wyższych 270
Art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin 274
Art. 71 ust. 2– Pomoc dla matek przed i po urodzeniu dziecka 281
Art. 72 – Prawa dziecka 285
Art. 73 – Wolność artystyczna, badań naukowych oraz korzystania z dóbr kultury 291
Art. 74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska 293
Art. 75 – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów 306
Art. 76 – Ochrona praw konsumentów 316

5. Środki ochrony praw i wolności 318
Art. 77 ust. 1 – Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej 318
Art. 77 ust. 2 – Prawo do drogi sądowej 326
Art. 78 – Prawo do dwóch instancji 327
Art. 79 ust. 1 – Prawo do skargi konstytucyjnej 334
Art. 80 – Prawo wystąpienia do RPO 335
6. Inne standardy konstytucyjne 336
Art. 2 – Zasada praworządności 336
Art. 22 – Wolność działalności gospodarczej 365
Art. 24 – Ochrona pracy 366
Art. 217 – Zasady nakładania podatków 367

CZĘŚĆ II. SZCZEGÓLNE ZADANIA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 379
1. RPO jako niezależny organ ds. równości 380
2. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur 412
3. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań określonych w ustawie o ochronie sygnalistów 422
4. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych 430

CZĘŚĆ III. MECHANIZMY I METODY DZIAŁAŃ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 464
1. Biura Terenowe RPO oraz sieć punktów przyjęć interesantów 465
2. Działalność RPO w zakresie komunikacji społecznej 472
3. Działalność RPO w zakresie edukacji o prawach człowieka 478
4. Komisje ekspertów 480
5. Działalność międzynarodowa 497
6. Sprawy polskich obywateli przed Europejskim Trybunałem w Strasburgu 509
7. Udział RPO w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej 512

CZĘŚĆ IV. ZAŁĄCZNIKI 516
Dane informacyjno-statystyczne 517
Indeks najważniejszych postulatów zmian w prawie wynikających z wystąpień RPO 549

Wprowadzenie

W 2025 r. wpłynęło do Rzecznika Praw Obywatelskich 25 626 spraw nowych, wpływ ten był więc nieco mniejszy niż w 2024 r. (26 975 spraw nowych). Rzecznik podjął też z inicjatywy własnej 446 spraw. W okresie objętym informacją pracownicy Biura przeprowadzili również 2187 rozmów z osobami, które zgłosiły się do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz do terenowych punktów przyjęć. Ponadto w ramach infolinii przeprowadzono 30 609 rozmów, w trakcie których rozmówcom udzielono informacji prawnych oraz wskazówek, w jaki sposób powinni postępować w swoich sprawach.

Uwagę zwraca znacząca liczba spraw kierowanych przez cudzoziemców, w 2025 r. cudzoziemcy skierowali do Rzecznika 3992 wnioski. Istotna część tych wniosków dotyczyła legalizacji pobytu oraz przewlekłości postępowania w tych sprawach. Ponadto w związku z przysługującymi Rzecznikowi uprawnieniami do wniesienia nadzwyczajnych środków zaskarżenia w postępowaniach sądowych (skarga kasacyjna, kasacja, skarga nadzwyczajna) istotną część wpływu stanowiły wnioski kwestionujące prawomocne rozstrzygnięcia sądowe. W dalszym ciągu też utrzymuje się duży napływ spraw, w których wnioskodawcy nie oczekują podjęcia przez Rzecznika działań w celu ochrony ich wolności lub praw, lecz zwracają się o wyjaśnienia na temat obowiązującego prawa oraz oddziaływania tego prawa na ich osobistą sytuację. W związku z tym w okresie objętym informacją w 49,2% spraw Rzecznik poprzestał na udzieleniu wnioskodawcom wyjaśnień oraz informacji o przysługujących im środkach działania. Uprawnia to do wniosku, że wciąż nierozwiązanym problemem jest zapewnienie szerokiego dostępu do poradnictwa prawnego oraz informacji prawnej. Nieświadomość obowiązującego prawa, brak informacji o możliwości korzystania ze zwykłych środków ochrony prawnej w prosty sposób przekłada się zaś na poziom ochrony praw jednostki. Osoby niemające wiedzy na temat przysługujących im uprawnień, terminów ich realizacji oraz sposobów ich ochrony, nie potrafią skutecznie bronić swoich wolności lub praw.

W 33,7% spraw Rzecznik uznał, że kierowane do niego wnioski wskazują na możliwość naruszenia wolności lub praw, w konsekwencji podjął więc czynności przewidziane w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich uprawnia Rzecznika do formułowania ocen i wniosków wykraczających poza indywidualne ramy sprawy wówczas, gdy w toku rozpatrywania złożonego do niego wniosku ujawnią się problemy natury systemowej, których źródłem jest utrwalone nieprawidłowe stosowanie prawa przez organy władzy publicznej bądź też źródło naruszeń praw jednostki wynika z wadliwości obowiązującego prawa. W 2025 r., korzystając z uprawnień w tym zakresie, Rzecznik skierował 204 wystąpienia problemowe do organów władzy publicznej, zawierające oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności lub praw, w tym 84 wystąpienia zawierające wnioski o podjęcie inicjatywy prawodawczej w celu zapewnienia ochrony praw jednostki.

Rzecznik korzystał również z przysługujących mu procesowych środków ochrony praw lub wolności wnioskodawców. W okresie objętym informacją Rzecznik przystąpił do 17 postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanych skargami konstytucyjnymi, pytaniami prawnymi sądów oraz wnioskami podmiotów uprawnionych, wniósł 1 pytanie prawne do Sądu Najwyższego, 83 kasacje oraz 21 skarg nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego. Ponadto Rzecznik skierował 1 pytanie prawne do Naczelnego Sądu Administracyjnego, przystąpił do 9 postępowań przed tym Sądem w sprawie podjęcia uchwały przez poszerzony skład orzekający, wniósł 7 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz 3 skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych. Rzecznik przystąpił też do 20 postępowań przed sądami powszechnymi.

Realizując mandat krajowego mechanizmu prewencji w rozumieniu Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania[1] Rzecznik przeprowadził 111 wizytacji prewencyjnych (m.in. w zakładach karnych, aresztach śledczych, jednostkach Policji, szpitalach psychiatrycznych, domach pomocy społecznej). W tym przypadku impulsem do przeprowadzenia wizytacji nie jest wniosek kierowany do Rzecznika, wizytacje mają bowiem charakter prewencyjny i zapobiegawczy.

Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania[2] do zadania Rzecznika polegającego na staniu na straży wolności i praw człowieka i obywatela dodała zadanie stania na straży realizacji zasady równego traktowania. Wykonując to zadanie, Rzecznik nie tylko rozpoznaje kierowane do niego wnioski (w 2025 r. takich wniosków było 614), lecz także

[1] Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192.
[2] Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 1452.

m.in. prowadzi badania dotyczące dyskryminacji, analizuje, monitoruje i wspiera równe traktowanie wszystkich osób. Podkreślić jednak trzeba, że ponieważ konstytucyjny mandat Rzecznika obejmuje badanie naruszeń praw jednostki przez organy władzy publicznej, to w sprawach dotyczących realizacji zasady równego traktowania między podmiotami prywatnymi kompetencje Rzecznika ograniczają się do wskazania wnioskodawcom przysługujących im środków działania.

Rzecznik został także wskazany przez Polskę na podstawie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych[3] jako niezależny mechanizm popierania, ochrony i monitorowania wdrożenia tej konwencji. W 2025 r. w 167 wnioskach skierowanych do Rzecznika pojawił się zarzut dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.

W 2025 r. Rzecznik realizował również nowe zadanie powierzone mu ustawą o ochronie sygnalistów[4], polegające na weryfikowaniu i przekazywaniu właściwym organom publicznym zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów o naruszeniach prawa w zakresie objętym ustawą. Wpłynęło 690 zgłoszeń, z czego około 30% zgłoszeń wpływających za pośrednictwem ścieżki właściwej dla sygnalistów spełniało warunki zgłoszenia zewnętrznego i zostało przekazane do właściwych organów. Rzecznik rozpoznał natomiast samodzielnie 14 zgłoszeń zewnętrznych dotyczących naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, gdyż inny organ nie był właściwy do podjęcia działań następczych.

Kolejne zmiany przepisów dotyczących funkcjonowania Rzecznika systematycznie poszerzają zakres jego kompetencji, jednak czynienie tego bez równoczesnego zapewnienia odpowiedniego wsparcia finansowego, w sposób nieuchronny prowadzi do osłabienia możliwości ich pełnej realizacji.

W 2025 r. stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich piastował Marcin Wiącek, zaś stanowiska Zastępców Rzecznika zajmowali: Wojciech Brzozowski, Adam Krzywoń oraz Stanisław Trociuk.

[3] Dz.U. z 2012 r., poz. 1169.
[4] Ustawa z 14 czerwca 2024 r. (Dz.U. poz. 928).

CZĘŚĆ I

Stan przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela

W 2025 r. wciąż podstawowym nierozwiązanym problemem był trwający od lat kryzys wymiaru sprawiedliwości. Wprowadzone zmiany, polegające m.in. na pozbawieniu sędziów możliwości wskazania swoich przedstawicieli do Krajowej Rady Sądownictwa, a więc organu, którego zadaniem jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, doprowadziły do zachwiania ustrojowej zasady równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Zasada ta nie ma zaś czysto organizacyjnego znaczenia. Celem podziału władz jest bowiem ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów. W efekcie wprowadzonych zmian w zakresie funkcjonowania sądów została więc podana w wątpliwość istota przysługującego jednostkom prawa do sądu w postaci gwarancji jego niezależności, niezawisłości i bezstronności. Potwierdzeniem tego jest bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[5] oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[6] w sprawach polskich wskazujące na naruszenie standardów wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz z prawa Unii Europejskiej. Standardy te są zaś tożsame z treścią prawa do sądu zawartą w Konstytucji RP. Krajowy porządek konstytucyjny w tym zakresie jest komplementarny z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi.

Zmiany dotyczące Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych i administracyjnych pogłębiły zastrzeżenia dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów i przyczyniły się do rozszerzenia chaosu prawnego na nowe obszary. W sprawach dotyczących postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów i prokuratorów oraz osób wykonujących zawody zaufania publicznego oraz w sprawach o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziów i prokuratorów nastąpił częściowy paraliż działalności Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego. Niemożność utworzenia składów orzekających w tej Izbie, które jest pochodną zmian w systemie wymiaru sprawiedliwości, tamuje działalność orzeczniczą. Z kolei Europejski Trybunał Praw Człowieka zakwestionował kształt nowego nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej[7], zaś Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził[8], że w sytuacji gdy

[5] M.in. wyroki: z 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, skarga nr 43447/19; z 3 lutego 2022 r. w sprawie Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 1469/20; z 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, skarga nr 49868/19 i 57471/19.

[6] M.in. wyroki: z 6 października 2021 r., sygn. C-487/19; z 22 marca 2022 r., sygn. C-508/19; z 21 grudnia 2023 r., sygn. C-718/21; z 6 marca 2025 r., sygn. C-647/21 i C-648/21.

[7] Wyrok z 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce, skarga nr 50849/21.

[8] Wyrok z 4 września 2025 r., sygn. C-225/22.

na podstawie jego orzeczenia ustalono, iż organ sądowy ostatniej instancji nie spełnia wymogów niezawisłości, bezstronności i uprzedniego ustanowienia na podstawie ustawy, to wydane przez taki organ orzeczenie należy uznać za niebyłe, jeśli taka konsekwencja jest nieodzowna dla zagwarantowania pierwszeństwa prawa Unii.

Z punktu widzenia osób zwracających się do Rzecznika, obecny stan prawny regulujący funkcjonowanie sądów prowadzi do wydłużenia postępowań sądowych, a także rodzi spory o to, czy i jakie ewentualnie skutki prawne wywiera wyrok sądowy wydany w składzie niespełniającym standardu sądu niezależnego, bezstronnego i niezwisłego. Dotychczasowe działania legislacyjne nie doprowadziły do zmiany stanu prawnego i dostosowania funkcjonowania sądów do standardu wynikającego z Konstytucji oraz prawa europejskiego.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zakwestionowało też[9] funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego w składzie orzekającym z osobami wybranymi z naruszeniem prawa, uznając, że nie spełnia on wymogów sądu ustanowionego na mocy prawa, niezależnego i bezstronnego. Stanowisko to zostało potwierdzone przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej[10]. W rezultacie skuteczność wydawanych w takim składzie wyroków Trybunału Konstytucyjnego jest podważana przez niektórych uczestników obrotu prawnego, zaś brak zmian w tym zakresie narusza zaufanie do państwa i prawa. Swoje znaczenie traci też skarga konstytucyjna jako konstytucyjny środek ochrony wolności i praw. Ponadto wyroki Trybunału Konstytucyjnego – także te wydane w składzie odpowiadającym standardowi konstytucyjnemu oraz wynikającemu z obowiązującego Polskę prawa międzynarodowego i europejskiego – nie są publikowane w dziennikach urzędowych, do czego nie ma podstaw prawnych. Ustawa, której celem była zmiana opisanego stanu rzeczy, nie weszła zaś w życie[11].

Nie uległ też zmianie poziom ochrony wolności osobistej w sprawach dotyczących stosowania aresztów tymczasowych. Nie udało się bowiem rozwiązać problemu zdiagnozowanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego[12] oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[13], dotyczącego długotrwałego stoso-

---

[9] Wyroki z: 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor przeciwko Polsce, skarga nr 4907/18; 14 grudnia 2023 r. w sprawie M. L. przeciwko Polsce, skarga nr 40119/21; 13 listopada 2025 r. w sprawie A. R. przeciwko Polsce, skarga nr 6030/21.

[10] Wyrok z 18 grudnia 2025 r., sygn. C-448/23.

[11] Na skutek wyroku TK z 29 lipca 2025 r., sygn. Kp 3/24.

[12] Wyrok z 20 listopada 2012 r., sygn. SK 3/12.

[13] M.in. wyroki z: 18 października 2018 r. w sprawie Burża przeciwko Polsce, skarga nr 15333/16; 13 października 2022 r. w sprawie Czeszel przeciwko Polsce, skarga nr 47731/19; 26 października 2023 r. w sprawie K.P. przeciwko Polsce, skarga nr 52641.

wania tymczasowego aresztowania. Środek ten, który ze swojej nazwy ma jedynie w sposób tymczasowy pozbawiać osobę wciąż przecież niewinną wolności osobistej w celu zabezpieczenia prawidłowości postępowania karnego, w wielu sprawach jest stosowany latami. Podjęta legislacyjna próba rozwiązania tego problemu[14] zakończyła się niepowodzeniem, gdyż Prezydent odmówił podpisania ustawy.

W dalszym ciągu występuje sygnalizowany w minionych latach problem nadmiernego stosowania przez funkcjonariuszy Policji oraz funkcjonariuszy innych służb środków przymusu bezpośredniego, przede wszystkim kajdanek, podczas konwojowania oraz wykonywania czynności procesowych z osobą zatrzymaną. Wobec takich osób w sposób rutynowy stosowane są kajdanki, pomimo że obowiązujące przepisy nakładają na funkcjonariuszy prawny obowiązek indywidualnej oceny niezbędności zastosowania tego środka. Praktyka taka, jeśli użycie kajdanek nie było uzasadnione, prowadzi do naruszenia zakazu poniżającego traktowania. Stąd też konieczna jest weryfikacja opisanej praktyki, konieczne jest także zagwarantowanie osobie zatrzymanej prawa do posiłku i przerwy humanitarnej w trakcie wykonywania z nią długotrwałych czynności procesowych.

Z punktu widzenia prawa do humanitarnego traktowania zastrzeżenia budzi obejmowanie zachowania osób osadzonych w zakładach karnych stałą obserwacją, która nie jest oparta o analizę zachowania osadzonego, lecz jest wyłącznie wynikiem decyzji o objęciu monitoringiem określonych pomieszczeń zakładu karnego. Decyzje w tym zakresie powinny być podejmowane z uwzględnieniem indywidualnych okoliczności i charakterystyki poszczególnych osadzonych, a także powinny uwzględniać balans pomiędzy potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa w jednostkach penitencjarnych oraz potrzebą zapewnienia prawa do humanitarnego traktowania.

Wciąż utrzymywany jest też, krytykowany od wielu lat przez Rzecznika Praw Obywatelskich, stan prawny obejmujący przepisy przewidujące niejawne formy ingerencji Policji oraz innych służb w konstytucyjnie chronione prawo do prywatności oraz wolność komunikowania się. Nie został w sposób prawidłowy wykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego[15], stąd też możliwe jest szerokie stosowanie kontroli operacyjnej oraz nieograniczone pobieranie danych telekomunikacyjnych, internetowych oraz pocztowych. Nie zostało też wykonane po-

[14] Ustawa z 17 lutego 2026 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1600).
[15] Wyrok z 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11.

stanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego[16], według którego należałoby wprowadzić obowiązek informowania przez Policję oraz inne służby danej osoby o zakończonej kontroli operacyjnej wobec niej prowadzonej. Ustawodawca nie wykonał również wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[17], dotyczącego systemowych wadliwości w zakresie stosowania kontroli operacyjnej w Polsce, a także naruszenia przez polskie przepisy o retencji danych prawa do poszanowania życia prywatnego.

Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego doznaje też uszczerbku w związku z niewykonaniem wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[18], potwierdzającego obowiązek stworzenia ram prawnych dla związków tworzonych przez osoby tej samej płci. Dodatkowo Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł[19], że państwo członkowskie nie ma obowiązku wprowadzenia w prawie krajowym małżeństwa osób tej samej płci, jednak spoczywa na nim obowiązek uznania małżeństwa dwóch obywateli Unii tej samej płci legalnie zawartego w innym państwie członkowskim, w którym korzystali oni z przysługującej im swobody przemieszczania się i pobytu.

Dotychczas nie zostały wprowadzone zmiany w obowiązujących przepisach prawa w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego[20], uznającym za niezgodny z Konstytucją przepis pozwalający na dokonanie zabiegu aborcji w przypadku, gdy badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo nieodwracalnego i ciężkiego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu. Konieczność podjęcia prac legislacyjnych w tym zakresie wynika także z wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[21], w którym wskazano na wadliwość składu orzekającego, który wydał wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

W stosunku do cudzoziemców nielegalnie przekraczających granicę w dalszym ciągu jest stosowana, krytykowana w poprzednich latach przez Rzecznika, praktyka polegająca na zawracaniu ich do linii granicznej. Praktyka ta w stosunku do osób zamierzających ubiegać się o status uchodźcy narusza międzynarodowe zobowiązania Polski i regulacje krajowe. Została ona wzmocniona poprzez

[16] Postanowienie z 25 stycznia 2006 r., sygn. S 2/06.
[17] Wyrok z 28 maja 2024 r. w sprawie Pietrzak, Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce, skargi nr 72038/21 i 25237/18.
[18] Wyrok z 12 grudnia 2023 r. w sprawie Przybyszewska i inni przeciwko Polsce, skarga nr 11454/17.
[19] Wyrok z 25 listopada 2025 r., sygn. C-713/23.
[20] Wyrok z 22 października 2020 r., sygn. K 1/20.
[21] Wyrok z 14 grudnia 2023 r. w sprawie M. L. przeciwko Polsce, skarga nr 40119/21.

wprowadzenie przepisów ograniczających czasowo prawo do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową na granicy z Republiką Białorusi i objęcie nimi cudzoziemców, którzy działając w zgodzie z prawem międzynarodowym i krajowym, bez użycia przemocy i w sposób jawny, zgłaszają potrzebę uzyskania ochrony.

Krytycznie należy ocenić zawieszenie przez ustawodawcę terminów administracyjnych w postępowaniach dotyczących zezwoleń na pobyt cudzoziemców oraz o udzielenie ochrony międzynarodowej. W efekcie w ciągu prawie czteroletniego okresu cudzoziemcy zostali pozbawieni możliwości egzekwowania swoich praw w przypadku bezczynności lub przewlekłości administracji publicznej. Sytuacja ta pozostaje w ścisłym związku z sygnalizowaną Rzecznikowi i potwierdzoną przewlekłością postępowań prowadzonych przez wojewodów w sprawie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Polski. Systemowy problem przewlekłości postępowań administracyjnych występuje także w sprawach dotyczących nadania obywatelstwa polskiego lub uznania za obywatela polskiego, zaś jego rozwiązanie nie będzie możliwe bez wzmocnienia kadrowego personelu prowadzącego czynności administracyjne w tych sprawach.

Pomimo upływu prawie 10 lat, nie został dotychczas wykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający[22], że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, do której zadań należy ochrona wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji, została pozbawiona jakiegokolwiek wpływu na obsadę organów kierujących publiczną radiofonią i telewizją. Zadania Rady w tym zakresie przejął organ pozakonstytucyjny w postaci Rady Mediów Narodowych, co prowadzi do zniweczenia apolityczności procesu wyłaniania składu personalnego organów publicznej radiofonii i telewizji. W dodatku od ponad 2 lat jednostki publicznej radiofonii i telewizji pozostają w procedurze likwidacji, a w konsekwencji ich funkcjonowanie jest bezpośrednio uzależnione od władzy wykonawczej.

Z wolnością wypowiedzi nie da się też pogodzić wydawania prasy przez organy władzy publicznej, w tym przez samorząd terytorialny. Prasa ta przestaje bowiem pełnić rolę publicznego strażnika, nie pełni też funkcji kontrolnej i nie zapewnia krytyki społecznej osób sprawujących władzę publiczną.

W zakresie ochrony praw majątkowych krytycznie należy ocenić działania ustawodawcy prowadzące do pozbawienia dalszej dzierżawy gruntów rolnych należących do Skarbu Państwa dotychczasowych ich dzierżawców (ograniczenie

[22] Wyrok z 13 grudnia 2016 r., sygn. K 13/16.

dzierżawy o 30%). Dzierżawcy, którzy przez lata prowadzili na państwowych gruntach gospodarkę rolną, inwestowali i zatrudniali pracowników, nie mogli przewidzieć, że w trakcie wykonywania wieloletnich umów dzierżawy ustawodawca wprowadzi rozwiązania ingerujące w treść tych umów. Ten sposób stanowienia prawa, głęboko ingerującego w treść zawartych kontraktów, narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa.

Po zmianach wprowadzonych w 2016 r. obsada wyższych stanowisk w służbie cywilnej odbywa się z pominięciem zasady otwartego i konkurencyjnego naboru. Obsadzany w ten sposób korpus służby cywilnej nie gwarantuje więc zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Konstytucyjne prawo obywateli polskich dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach zostało więc zastąpione przez ustawodawcę dostępem, który w przypadku wyższych stanowisk w służbie cywilnej realizowany jest na dowolnych zasadach.

W stopniu niewystarczającym realizowana jest konstytucyjna dyrektywa nakładająca na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki mieszkaniowej sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W jednostkach samorządu terytorialnego ciągle tworzone są listy osób przez wiele lat oczekujących na dostarczenie lokalu z zasobów komunalnych. Gminy, na których spoczywa prawny obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego w przypadku realizacji prawomocnego wyroku sądowego o eksmisji, często nie dysponują takim lokalem, co opóźnia bądź uniemożliwia realizację tego prawomocnego orzeczenia.

W sprawach istotnych dla osób z niepełnosprawnościami nie udało się dotąd zwalczyć zjawiska długotrwałości postępowań prowadzonych przez wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności dotyczących poziomu wsparcia. Terminy określone przez przepisy prawa są nagminnie przekraczane przez organy orzecznicze. Nie zostały też zakończone trwające od wielu lat prace nad ustawą regulującą materię asystencji osobistej. Brak powszechnej dostępności usług asystenckich świadczonych dla osób z niepełnosprawnościami hamuje zaś deinstytucjonalizację tego obszaru życia społecznego i utrudnia, a często też uniemożliwia realizację przez jednostkę prawa do niezależnego życia zgodnie z jej autonomicznym wyborem.

Prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych nie jest realizowane na wystarczającym poziomie. Niewaloryzowane bądź waloryzowane w niedostatecznym

stopniu kryteria dochodowe udzielania świadczeń socjalnych powodują, że wiele rodzin nie otrzymuje dostatecznego wsparcia bądź w ogóle pozostaje poza systemem pomocy społecznej.

Nie zostały zlikwidowane, sygnalizowane w latach poprzednich przez Rzecznika, zagrożenia dla ochrony praw dzieci wynikające z braku dostępności pieczy zastępczej. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Prawo to jednak staje się pustą deklaracją wówczas, gdy nie ma możliwości wykonania orzeczenia sądowego o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej z powodu braku wolnych miejsc. Dziecko, pomimo programowo słusznych rozwiązań ustawowych, w dalszym ciągu pozostaje wówczas w środowisku zagrażającym jego elementarnym dobrom.

Działania podejmowane przez Rzecznika oraz informacje z kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli nie doprowadziły jak dotąd do rozwiązania problemu nadmiernego czasu udzielania świadczeń zdrowotnych przez lekarzy zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, z przekroczeniem dobowych i tygodniowych norm czasu pracy oraz z naruszeniem przepisów dotyczących wypoczynku. Sytuacja ta zwiększa ryzyko popełnienia błędów medycznych oraz obniżenia jakości świadczeń medycznych. Z wniosków wpływających do Rzecznika wynika też, że dostęp do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych jest w dalszym ciągu utrudniony. Terminy udzielania świadczeń zdrowotnych są przesuwane z uwagi na wyczerpanie kontraktów z Narodowym Funduszem Zdrowia. Problemem są długie kolejki oczekiwania na przyjęcie przez lekarza-specjalistę. W przypadku rehabilitacji długi termin oczekiwania powoduje, że możliwość skorzystania z tej formy opieki zdrowotnej ze środków publicznych staje się pozorna. Brak jest też, pomimo postępującego procesu starzenia się społeczeństwa, systemowych rozwiązań w zakresie opieki geriatrycznej.

W zakresie prawa podatkowego, pomimo powszechnej krytyki oraz wniosku skierowanego przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego, który oczekuje na rozpoznanie przez 12 lat[23], wciąż obowiązują przepisy zezwalające na instrumentalne wszczynanie postępowań karnoskarbowych, których jedynym motywem jest niedopuszczenie do przedawnienia zobowiązania podatkowego. W ten sposób prawo staje się swoistą pułapką zastawioną na podatnika, co narusza konstytucyjną zasadę zaufania do państwa i prawa.

[23] Sprawa o sygn. K 31/14.

W sprawach dotyczących ochrony środowiska wnioski kierowane do Rzecznika wskazują na zagrożenia, jakie dla środowiska oraz życia i zdrowia mieszkańców stwarzają składowiska niebezpiecznych odpadów. Wieloletnie starania o likwidację takich składowisk, podejmowane także przez władze samorządu terytorialnego, często kończą się niepowodzeniem z uwagi na brak środków na sfinansowanie działań naprawczych. Niewykonany pozostaje także wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[24], uznający polskie przepisy, które uniemożliwiają zaskarżanie do sądu planów urządzenia lasu, za niezgodne z prawem Unii Europejskiej.

Rozwinięcie tych zagadnień oraz inne tematy poruszane we wnioskach kierowanych do Rzecznika na podstawie art. 80 Konstytucji RP zawiera szczegółowa część informacji za rok 2025.

[24] Wyrok z 2 marca 2023 r., sygn. C-432/21.

1. Zasady ogólne

Art. 30 Godność osobista

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

1. Projekt ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik, jako organ wykonujący zadania organu monitorującego wdrażanie postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, z satysfakcją przyjął informację o rozpoczęciu konsultacji społecznych rządowego projektu ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami.

Jednocześnie RPO wskazał na zagadnienia, które są kluczowe z punktu widzenia projektu ustawy i wymagają szerszej analizy. Pierwszą kwestią jest niewystarczająca liczba godzin wsparcia. Usługa asystencji będzie przysługiwać w przypadku osób powyżej 18. roku życia w wymiarze od 30 do 240 godzin miesięcznie, a w przypadku osób pomiędzy 13. a 18. rokiem życia – od 30 do 80 godzin. W przypadku części beneficjentów będzie to niewystarczające. Oznacza to bowiem średnio ok. 8,5 godziny dziennie. Część osób z niepełnosprawnością może zaś wymagać całodobowego wsparcia. Wątpliwości budzi różnicowanie sytuacji osób w wieku od 13 do 18 lat w stosunku do osób dorosłych. Przyznanie asystencji osobistej dla osób poniżej 18. roku życia będzie odbywać się na podstawie

orzeczenia o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami. Możliwość skorzystania przez te osoby z asystencji jest oparta na systemie, który nie pozwala precyzyjnie dopasowywać wsparcia. Zdecydowanie niesatysfakcjonująca jest liczba godzin asystencji: osoba w wieku od 13 do 18 lat będzie mogła skorzystać maksymalnie z 20 godzin tygodniowo oraz niecałych 3 godzin dziennie. Liczbę przyznawanych godzin asystencji osobistej zmniejsza się o 50% w okresie korzystania przez danego użytkownika m.in. z usług realizowanych w placówce oświatowej niezapewniającej całodobowej opieki. Mając na uwadze obowiązek szkolny, część dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami będzie mogła liczyć na wsparcie asystenta osobistego jedynie w zakresie od 15 do 40 godzin miesięcznie, co w najbardziej optymistycznym wariancie oznacza 10 godzin tygodniowo i ok. 1,5 godziny dziennie. Tymczasem również dzieci i młodzież z niepełnosprawnościami mogą wymagać wsparcia, aby móc spędzać czas i uczestniczyć w zajęciach rekreacyjnych i innych aktywnościach wraz z rówieśnikami. Prawo do asystencji osobistej ustala Zespół, czyli zapewne wojewódzki zespół ds. orzekania o niepełnosprawności. Spowoduje to dodatkowe obciążenie obowiązków orzeczniczych. W skargach kierowanych do RPO pojawia się zaś zjawisko przewlekłości rozpoznawania wniosków o wydanie decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia; zdarzały się przypadki niedochowania terminu 3 miesięcy na rozpatrzenie sprawy, duży jest odsetek wniosków niezałatwionych. Przeciążenie zespołów powinno być zatem uwzględnione przy wprowadzaniu tej regulacji. Ponownego namysłu wymaga również zaadresowanie asystencji osobistej wyłącznie do osób, które nie ukończyły 65. roku życia. Przyjęte górne ograniczenie wiekowe opiera się na stereotypowym założeniu, że osoby starsze nie pozostają w zatrudnieniu lub nie wracają na rynek pracy po ukończeniu 65. roku życia.

Asystencja osobista obejmuje wsparcie m.in. w zakresie czynności zaleconych przez lekarza oraz wybranych czynności medyczno-pielęgnacyjnych. Po przeszkoleniu i za pisemną zgodą swoją oraz użytkownika lub jego opiekuna/osoby wspierającej, asystent może wykonywać czynności medyczno-pielęgnacyjne, które na co dzień wykonuje lub mogłaby wykonywać osoba stale wspierająca. Postanowienia te odsyłają do rozporządzenia ministra ds. zabezpieczenia społecznego wydanego po opinii ministra ds. zdrowia. Ma być w nim zawarta lista czynności, które mogłyby być wykonywane w ramach asystencji. Określone też będą sposoby przeszkolenia dla bezpiecznego wykonywania czynności, uwzględniając szczególne potrzeby osób wymagających wsparcia.

Nie jest do końca jasne, czy zakres czynności medyczno-pielęgnacyjnych zleconych przez lekarza, które miałby wykonywać asystent, jest tożsamy z zakresem czynności medyczno-pielęgnacyjnych wymagających zgody. W ocenie RPO zgoda osoby korzystającej ze wsparcia na konkretne czynności pielęgnacyjno-medyczne powinna być wyrażana każdorazowo. Oznacza to, że kwestia ta powinna zostać precyzyjnie określona na poziomie ustawowym.

W świetle projektu ustawy niejasny jest także status asystenta osobistego samodzielnie zatrudnionego przez osobę z niepełnosprawnością. Jeżeli użytkownik asystencji nie zrobi tego samodzielnie, realizator usługi przedstawi co najmniej dwóch kandydatów zdolnych do świadczenia usługi danej osobie z niepełnosprawnością. Niezależnie od powyższego, projekt ustawy ma przewidywać możliwość samodzielnego zatrudnienia asystenta osobistego. W przypadku samodzielnego zatrudnienia asystenta nie będzie musiał on wykazywać żadnego szczególnego doświadczenia, a po przepracowaniu w takiej formie pół roku będzie spełniać jeden z wymogów ustawy stawianych asystentom, którzy po tym czasie będą mogli być rekrutowani także przez realizatorów. RPO wyraził obawy wobec rozwiązania dopuszczającego do świadczenia usług asystencji przez osoby bez doświadczenia.

Projekt nie przewiduje także możliwości złożenia przez osobę z niepełnosprawnością wniosku w formie innej niż cyfrowa. Ze skarg kierowanych do RPO wynika natomiast, że w przypadku niektórych osób z niepełnosprawnościami niemożność złożenia wniosku w wersji papierowej stanowi problem, zwłaszcza ze względu na brak kompetencji cyfrowych jak i narzędzi uwierzytelniających, w tym m.in. profilu zaufanego. W uzasadnionych przypadkach powiat ma być zobowiązany zapewnić pomoc w złożeniu wniosku danej osobie w miejscu jej pobytu, a w razie potrzeby – także dostęp do środków technicznych. Jednak należy rozważyć stworzenie np. punktu obsługi, w którym urzędnik w każdym przypadku mógłby świadczyć pomoc.

Rzecznik zwrócił się[25] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o analizę tych uwag i ich uwzględnienie w dalszych pracach nad projektem ustawy o asystencji osobistej.

Po rozpoczęciu prac legislacyjnych w Sejmie RP nad projektami[26] ustaw o asystencji osobistej, Rzecznik w opinii przekazanej Przewodniczącej Komisji Polityki

[25] XI.022.6.2024 z 13 stycznia 2025 r.
[26] Druk sejmowy nr 31, 1933, 1929 – projekt rządowy.

Społecznej i Rodziny[27] po raz kolejny krytycznie ocenił możliwość korzystania z systemowej asystencji tylko przez osoby pomiędzy 13. a 65. rokiem życia, usunięcie z projektu możliwości zatrudnienia asystenta osobistego na podstawie umowy o pracę oraz przepisów regulujących waloryzację wynagrodzeń asystentów, a także ograniczenie możliwości wyboru osoby, która będzie świadczyć usługę asystencji. Rzecznik podkreślił ponadto wagę odpowiedniego finansowania systemu asystencji osobistej, które jest jednym z warunków jego właściwego funkcjonowania.

2. Modernizacja jednostek penitencjarnych w zakresie dostosowania infrastruktury więziennej do standardów europejskich

W 2025 r. Rzecznik w dalszym ciągu monitorował proces modernizacji jednostek penitencjarnych w zakresie dostosowania infrastruktury więziennej do standardów europejskich. RPO dostrzega i docenia efekty działań Służby Więziennej, przede wszystkim dotyczące respektowania prawa do prywatności osób pozbawionych wolności. Z wcześniejszej korespondencji wynikało, że w 2024 r. zaplanowano: zabudowę kącików sanitarnych w 56 celach wieloosobowych, kontynuowanie prac związanych z usytuowaniem umywalek w kącikach sanitarnych – w 376 celach mieszkalnych, wykonanie indywidualnych stanowisk prysznicowych w 17 łaźniach oraz zakończenie procesu likwidacji cel większych niż 10-osobowe. Rzecznik zwrócił się[28] do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o poinformowanie o zakresie zrealizowanych w 2024 r. prac oraz o planowanych inwestycjach w 2025 r.

W odpowiedzi Dyrektor Generalny SW wskazał[29], że poprawa warunków odbywania kary, w tym zapewnienie osadzonym odpowiednich warunków bytowych, stanowi jeden z priorytetów, a zagadnienia te ujęte zostały w ramach dokumentu określającego kierunki rozwoju więziennictwa w latach 2025–2027. Jednocześnie Dyrektor poinformował, że Służba Więzienna, podobnie jak w latach poprzednich, realizuje przedsięwzięcia zmierzające do pełnej zabudowy kącików sanitarnych w celach mieszkalnych wieloosobowych. Według informacji pozyskanych z okręgowych inspektoratów Służby Więziennej, pozostało jeszcze

[27] Pismo z 1 grudnia 2025 r.
[28] IX.517.1494.2015 z 14 marca 2025 r.
[29] Pismo z 26 marca 2025 r.

108 kącików sanitarnych w celach wieloosobowych, które nie posiadają pełnej zabudowy.

3. Potrzeba nowelizacji ustawy o pomocy społecznej w zakresie interwencji kryzysowej

Rzecznik kontynuował działania dotyczące potrzeby zmian systemowych i legislacyjnych dotyczących działalności ośrodków interwencji kryzysowej. Zwrócił się do urzędów wojewódzkich o przekazanie informacji dotyczących realizacji przez powiaty obowiązku prowadzenia ośrodków interwencji kryzysowej. Z uzyskanych informacji w ten sposób wynika, że choć w wielu województwach funkcjonują ośrodki i punkty interwencji kryzysowej, nadal istotna liczba powiatów nie prowadzi żadnej jednostki wykonującej to zadanie. W praktyce prowadzi to do znacznego zróżnicowania terytorialnego w dostępie do specjalistycznego wsparcia i schronienia dla osób w kryzysie. Część powiatów realizuje zadanie jedynie poprzez punkty interwencji kryzysowej lub działania w ramach struktur powiatowych centrów pomocy rodzinie, często bez możliwości udzielenia natychmiastowego schronienia.

Samorządy powiatowe, które nie prowadzą ośrodków interwencji kryzysowej, wskazują przede wszystkim na bariery finansowe (wysokie koszty tworzenia i utrzymania placówki przy stosunkowo niewielkiej liczbie przypadków wymagających schronienia), brak odpowiedniej bazy lokalowej oraz trudności z pozyskaniem specjalistycznej kadry. W ocenie Rzecznika takie podejście nie uwzględnia istoty interwencji kryzysowej jako świadczenia, do którego osoba w kryzysie powinna mieć realny, natychmiastowy i specjalistyczny dostęp, niezależnie od tego, jak często kryzysy tego rodzaju występują w danym powiecie.

Wojewodowie zasadniczo podejmują działania nadzorcze – prowadzą kontrole, kierują wystąpienia do powiatów, wskazują możliwości korzystania ze środków zewnętrznych (w tym funduszy unijnych) oraz zapowiadają wydawanie wytycznych. Jednocześnie sygnalizują, że brak jest aktu wykonawczego do ustawy o pomocy społecznej, który określałby minimalne standardy ośrodków interwencji kryzysowej (w tym zakres usług, wymogi lokalowe, dostępność dla osób z niepełnosprawnościami, kwalifikacje personelu), co utrudnia jednoznaczną ocenę wykonywania przez powiaty obowiązków.

Niepokój Rzecznika wzbudziło stanowisko jednego z wojewodów, zgodnie z którym prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej nie ma charakteru zadania

obowiązkowego. Taka interpretacja pozostaje w kolizji z treścią art. 19 pkt 11 i 12 oraz art. 47 ustawy o pomocy społecznej i godzi w prawo osób w kryzysie do uzyskania adekwatnego wsparcia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[30] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie wyników zapowiedzianych analiz oraz o rozważenie uwzględnienia sygnalizowanych deficytów – w szczególności doprecyzowania charakteru zadania powiatów oraz wprowadzenia standardów funkcjonowania ośrodków interwencji kryzysowej w toku prac legislacyjnych nad reformą systemu pomocy społecznej.

W odpowiedzi Minister wskazał[31], że zgodnie z art. 19 pkt 11 i 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej do realizacji działań w zakresie interwencji kryzysowej wyznaczone zostały powiaty, do zadań których należy prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej. Decyzja w zakresie sposobu realizacji tego zadania należy do samorządu. Jeżeli powiat nie prowadzi samodzielnie tego typu placówek, może zlecić ich prowadzenie podmiotowi niepublicznemu, który działa w tym zakresie na jego terenie lub podpisać porozumienie z inną jednostką samorządu terytorialnego w celu zabezpieczenia realizacji tego zadania. Z danych ze sprawozdań wynika, że w roku 2024 w całej Polsce funkcjonowało 169 ośrodków interwencji kryzysowej.

Ministerstwo występowało do starostów powiatów, zwracając uwagę na potrzebę zabezpieczenia realizacji przedmiotowych zadań publicznych, przypominając o konieczności realizacji wsparcia w formie interwencji kryzysowej. Zwracało się również do wszystkich wojewodów, aby w planach kontroli jednostek pomocy społecznej szczebla powiatowego uwzględniano zagadnienia dotyczące sposobu zapewnienia usług dla osób w kryzysie.

Ministerstwo zdecydowało się na podjęcie prac nad opracowaniem standardów udzielania wsparcia w formie interwencji kryzysowej w ramach jednego z projektów niekonkurencyjnych realizowanych przez Ministerstwo w perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027. W ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego trwa realizacja projektu pt. „Wsparcie instytucji zajmujących się pomocą i integracją społeczną". Jednym z działań w projekcie jest opracowanie standardu kształcenia kadr udzielających wsparcia w ramach interwencji kryzysowej, w tym wypracowanie modelowych procedur wsparcia osób w kryzysie oraz wypracowanie procedur funkcjonowania ośrodków interwencji kryzysowej w zakresie standardu usług świadczonych przez te ośrodki.

[30] III.7065.375.2024 z 12 listopada 2025 r.
[31] Pismo z 8 grudnia 2025 r.

Ponadto przygotowano projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw. Projekt przewiduje dodanie upoważnienia do wydania przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego aktu wykonawczego określającego minimalne standardy obowiązujących podstawowych usług świadczonych w ośrodkach interwencji kryzysowej oraz kompetencje i zakres zadań pracowników realizujących te zadania.

4. Praktyka postępowania w przypadku powzięcia przez lekarza informacji o możliwości popełnienia przestępstwa zgwałcenia

Rzecznik zwrócił się do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej w związku z analizą relacji między ustawowym obowiązkiem zawiadomienia o przestępstwie a obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej w sytuacji powzięcia przez lekarza informacji o możliwości popełnienia przestępstwa zgwałcenia. Punktem wyjścia był brak spójnej praktyki postępowania w środowisku lekarskim, ujawniony w odpowiedziach okręgowych izb lekarskich oraz Naczelnej Izby Lekarskiej. Naczelna Rada Lekarska wskazała, że dotychczas nie było potrzeby opracowania szczegółowych wytycznych, jednak jednocześnie zadeklarowała gotowość do podjęcia prac w tym zakresie.

W ocenie Rzecznika lekarzy i inne osoby wykonujące zawody medyczne obciążają dwa przeciwstawne obowiązki: prawny obowiązek zawiadomienia o niektórych najpoważniejszych przestępstwach, w tym kwalifikowanych formach zgwałcenia, oraz obowiązek bezwzględnego poszanowania tajemnicy lekarskiej, wynikający z ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentysty oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Przepisy prawa karnego materialnego i procesowego nie pozwalały na jednoznaczne, generalne rozstrzygnięcie kolizji między obowiązkiem denuncjacji a tajemnicą zawodową, zwłaszcza na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania karnego.

Rzecznik zwrócił uwagę, że przy szerokim rozumieniu zgwałcenia poszczególne postacie przemocy seksualnej „wpadały" w odmienne reżimy prawnego obowiązku zawiadomienia. Prowadziło to do zróżnicowania sytuacji lekarzy oraz pacjentów w zależności od miejsca udzielania świadczeń – inaczej w publicznym podmiocie leczniczym, inaczej w prywatnym gabinecie. Skutkowało to również nierówną ochroną osób, które doświadczyły przemocy seksualnej, uzależnioną od ich sytuacji majątkowej i dostępu do prywatnej opieki zdrowotnej.

Automatyczne zawiadamianie organów ścigania mogło godzić w autonomię osoby pokrzywdzonej i narażać ją na wtórną wiktymizację, zwłaszcza wobec praktyki wielokrotnych, obciążających przesłuchań oraz wysokiego odsetka umorzeń postępowań w sprawach o zgwałcenie. Rzecznik zauważył także asymetrię ochrony pomiędzy domniemanym sprawcą a pokrzywdzonym: oświadczenia podejrzanego składane lekarzowi udzielającemu pierwszej pomocy były objęte bezwzględnym zakazem dowodowym, podczas gdy wypowiedzi ofiary mogły zostać wykorzystane po zwolnieniu lekarza z tajemnicy. Mogło to zniechęcać osoby doświadczające przemocy seksualnej do szczerego ujawniania okoliczności zdarzenia, a nawet do korzystania z pomocy medycznej i psychiatrycznej.

Rzecznik wskazał na potrzebę jednoznacznego uregulowania w przepisach ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentysty oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, że tajemnica lekarska nie obowiązuje w przypadku powzięcia wiarygodnej informacji o popełnieniu przestępstw objętych art. 240 § 1 k.k. Konieczne byłoby równoczesne opracowanie szczegółowych metodyk postępowania w zakładach opieki zdrowotnej, obejmujących m.in. zasady zabezpieczania śladów biologicznych, sposób kontaktu z Policją, zakres informacji przekazywanych pacjentowi, a także standardów postępowania zarówno wobec ofiary, jak i domniemanego sprawcy. Rzecznik zwrócił też uwagę na potrzebę rozważenia rozwiązań pozwalających na czasowe zabezpieczanie materiału dowodowego przy pozostawieniu pokrzywdzonemu decyzji o ewentualnym zainicjowaniu postępowania oraz na konieczność doprecyzowania relacji pomiędzy art. 197 § 1a a art. 198 k.k. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[32] do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej o zajęcie stanowiska oraz ocenę obecnego stanu prawnego i praktyki stosowanej w podmiotach leczniczych, w szczególności w zakresie tego, czy lekarze mają dziś jasność, kiedy muszą zawiadamiać organy ścigania, a kiedy powinni zachować tajemnicę lekarską.

Dotychczas nie wpłynęła odpowiedź w tej sprawie.

5. Instytucja koronera

Rzecznik od wielu lat wskazuje na konieczność kompleksowych regulacji dotyczących stwierdzania, dokumentowania i rejestrowania zgonów, ponieważ obecne przepisy prowadzą do przypadków wielogodzinnego pozostawania zwłok w miejscach publicznych. Dlatego Rzecznik z aprobatą przyjął podjęcie prac nad

[32] II.501.4.2025 z 27 listopada 2025 r.

projektem ustawy[33] wprowadzającym instytucję koronera, jednakże proponowane w niej rozwiązania wymagają doprecyzowania. W szczególności projekt nie przewiduje mechanizmu działania w przypadku braku zgłoszeń podmiotów zainteresowanych pełnieniem funkcji koronera. Rzecznik wskazał na konieczność przyznania wojewodzie kompetencji do wyznaczenia koronera „z urzędu", według jasno określonych kryteriów i z możliwością egzekwowania obowiązków. Projekt nie definiuje również obszaru działania koronera ani zasad jego wyznaczania. Brakuje jest też odniesień do jednostek administracyjnych, gęstości zaludnienia czy liczby koronerów przypadających na daną populację. Obszar działania powinien być wyznaczony w taki sposób, aby zapewniał możliwość wykonania czynności w czasie do 4 godzin od wezwania.

Dodatkowo przepisy dotyczące narzędzi do elektronicznego dokumentowania zgonów mają charakter fakultatywny i nie przesądzają, kto jest zobowiązany do ich zapewnienia oraz według jakich standardów. W ocenie Rzecznika kwestia ta powinna zostać uregulowana w sposób jednoznaczny i zestandaryzowany.

Rzecznik zwrócił także uwagę na brak określenia częstotliwości aktualizacji wykazu koronerów oraz na nieprecyzyjne użycie pojęcia „niezwłocznie", co rodzi ryzyko sporów interpretacyjnych. Istnieje też potrzeba uregulowania sytuacji, w której koroner zaprzestaje wykonywania obowiązków, tak aby zapewnić ciągłość działania systemu. Ponadto problematyczny jest projektowany przepis, zgodnie z którym koronerowi nie przysługuje wynagrodzenie ani zwrot kosztów dojazdu w przypadku wykonania czynności na zlecenie sądu lub prokuratora, jeśli nie został powołany jako biegły. Rzecznik ocenił to rozwiązanie jako nieuzasadnione, w szczególności w realiach zgonów nagłych, wymagających szybkiej interwencji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[34] do Ministra Zdrowia z prośbą o uwzględnienie przedstawionych uwag w toku prac nad ustawą.

Stosowna ustawa nie została dotychczas uchwalona.

6. Długotrwałość postępowań, w sprawie znalezienia kandydatów na opiekunów prawnych dla osób ubezwłasnowolnionych całkowicie

Omówienie: Art. 69 – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami.

[33] Projekt UD234.
[34] BPK.519.89.2014 z 27 listopada 2025 r.

Art. 31
Wolność i dopuszczalne ograniczenia. Zasada proporcjonalności

1. *Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.*
2. *Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.*
3. *Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.*

1. Różnicowanie sytuacji kierowców ukaranych mandatem

Rzecznik badał zagadnienie przypisania punktów karnych za wykroczenie drogowe na podstawie wpisu ostatecznego do ewidencji oraz momentu ich usunięcia w sytuacji, gdy płatność mandatu karnego rozłożono na raty.

W razie ukarania kierowcy mandatem karnym z jednoczesnym nałożeniem punktów karnych za wykroczenie drogowe, dochodzi do zróżnicowania kierowców z uwagi na ich sytuację materialną. Osoby zdolne do uiszczenia grzywny w ramach jednorazowej płatności pozostają w lepszej pozycji od osób zmuszonych do rozłożenia płatności na raty. Wynika to z faktu, że moment wykreślenia ewidencjonowanych punktów karnych w przypadku kierowców, którym płatność grzywny rozłożono na raty, ulegnie proporcjonalnemu wydłużeniu o okres odpowiadający okresowi spłaty rat względem osób dokonujących płatności jednorazowej. Punkty karne usuwa się, z upływem jednego roku od daty uiszczenia grzywny. W konsekwencji, jeśli dwóch kierowców w różnej sytuacji materialnej – za to samo wykroczenie drogowe – otrzyma tego samego dnia mandat karny na tę samą kwotę i liczbę punktów, to w razie rozłożenia płatności na raty osobom w gorszej sytuacji majątkowej, punkty karne będą ewidencjonowane przez okres wydłużony

o termin rozłożenia płatności na raty względem tych osób, które spłacą grzywnę w ramach jednej płatności lub rozłożenia na mniejszą liczbę rat. Rzecznik zwrócił się[35] do Ministra Infrastruktury o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Minister nie podzielił[36] stanowiska RPO, ale wskazał, że dostrzegając potrzebę niedyskryminowania i niezróżnicowania prawnego kierowców z uwagi na ich sytuację materialną, a także potrzebę budowania zaufania obywatela do państwa i prawa, powyższe zagadnienie będzie przedmiotem analiz w Ministerstwie Infrastruktury, w tym w ramach prac powołanego przez Ministra Infrastruktury Zespołu eksperckiego.

2. Stosowanie przymusu bezpośredniego wobec pacjentów w kryzysie psychicznym

W związku z rozpoznawanymi sprawami ujawnił się problem ograniczenia możliwości stosowania przymusu bezpośredniego wobec pacjentów w kryzysie psychicznym. Należy rozważyć zrewidowanie praktyki unieruchamiania pacjentów przy pomocy pasów i rezygnację z tej metody na rzecz bardziej humanitarnych rozwiązań.

Podjęcie działań siłowych (np. unieruchomienia) wobec pacjenta w stanie pobudzenia psychoruchowego głęboko wkracza w obszar jego praw i wolności. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że ten sposób postępowania jest niejednokrotnie uzasadniony i zabezpiecza pacjenta przed nim samym w czasie, gdy doświadcza on silnych objawów, w szczególności o psychotycznym charakterze.

Kontrole przeprowadzane przez przedstawicieli Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Biura Rzecznika Praw Pacjenta, a także Najwyższą Izbę Kontroli skłaniają do zwrócenia uwagi na problem polegający na zbyt częstym stosowaniu przymusu w postaci unieruchomienia oraz braku procedur, które w sposób adekwatny kontrolowałyby zasadność podjęcia działań w tym zakresie.

Również analiza zapisów obowiązującego w Polsce prawa budzi poważne wątpliwości dotyczące skuteczności przyjętych rozwiązań. Zgodnie z art. 18c ust. 3 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego[37] przymus bezpośredni może być wykonywany wyłącznie przez osoby przeszkolone w zakresie okoliczności, zasad i sposobu jego stosowania. Unormowanie to posiada charakter bardzo ogólny, nie wprowadza obowiązku szkoleń osób stosujących przymus w omawianym zakresie.

[35] II.511.276.2023 z 14 kwietnia 2025 r.
[36] Pismo z 20 maja 2025 r.
[37] Ustawa z 19 sierpnia 1998 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 917).

Analizując programy szkoleniowe dotyczące specjalizacji z zakresu psychiatrii, psychiatrii dzieci i młodzieży oraz pielęgniarstwa psychiatrycznego, zwraca uwagę brak szkoleń wyposażających przyszłych specjalistów w praktyczne umiejętności w zakresie zabezpieczania pacjenta. W trakcie specjalizacji z psychiatrii, kursanci w ramach zaliczenia części praktycznej muszą opanować umiejętność zastosowania środków przymusu bezpośredniego zgodnie z ustawą o ochronie zdrowia psychicznego. Brak jest jednak szczegółowych informacji na temat uczenia technik działania w tym zakresie.

Mając to na uwadze, Rzecznik zwrócił się[38] do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie działań zmierzających do kompleksowej zmiany podejścia w zakresie stosowania przymusu bezpośredniego, przede wszystkim poprzez podjęcie inicjatywy zmierzającej do stworzenia systemu obowiązkowych szkoleń dedykowanych pracownikom oddziałów psychiatrycznych.

Minister Zdrowia wskazał[39], że w przypadku przedłużania stosowania przymusu bezpośredniego, po dwukrotnym jego przedłużeniu, należy koncentrować się na stanie zdrowia w aktualnym momencie oraz kompetentnej i merytorycznej ocenie, czy stan zdrowia uległ poprawie na tyle, że ustały ustawowe przesłanki do stosowania przymusu bezpośredniego. Do takiej oceny kompetentną osobą jest lekarz, zwłaszcza sprawujący bieżącą opiekę nad pacjentem. Konstrukcja projektowanego przepisu zakłada osobiste badanie lekarza oraz uzyskanie opinii drugiego lekarza. Decyzja w tym zakresie, która jest podjęta kolektywnie i z udziałem dwóch lekarzy, wydaje się w sposób właściwy zabezpieczać prawa oraz bezpieczeństwo pacjenta.

Niezależnie od powyższego, istnieją już w przepisach ustawy mechanizmy służące poprawie bezpieczeństwa pacjentów, wobec których stosowany jest przymus bezpośredni, jak chociażby kontrola stanu fizycznego przez pielęgniarkę (co 15 minut, również podczas snu osoby), szczegółowe regulacje odnośnie do dokumentowania zastosowania przymusu bezpośredniego oraz sposobu dokonywania oceny zasadności jego zastosowania, czy monitoring wizyjny w salach przeznaczonych do izolacji. Projekt ustawy zakłada także inne propozycje służące poprawie bezpieczeństwa pacjentów, jak wyposażenie jednoosobowych pomieszczeń do obserwacji osoby unieruchomionej w monitoring umożliwiający stały nadzór nad osobą z zaburzeniami psychicznymi. Powyższa propozycja uzyskała poparcie środowiska medycznego, reprezentowanego przez konsultantów

[38] V.7016.78.2024 z 19 maja 2025 r.
[39] Pismo z 16 czerwca 2025 r.

krajowych – nie tylko w dziedzinie psychiatrii czy psychiatrii dzieci i młodzieży, ale także w dziedzinie toksykologii, chorób wewnętrznych czy anestezjologii i intensywnej terapii.

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

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

1. Ratyfikacja Protokołu nr 12 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC)

Rzecznik, jako organ stojący na straży wolności i praw człowieka i obywatela, zabiegał o związanie się przez Polskę instrumentami prawa międzynarodowego, które mogłyby w istotny sposób wzmocnić ochronę obywateli przed różnymi formami dyskryminacji.

Za jeden z brakujących elementów systemu prawnego, który zdecydowanie poprawiłby efektywność realizacji zasady równego traktowania w Polsce, należy uznać Protokół nr 12 z 2000 r. do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, wprowadzający ogólny zakaz dyskryminacji. Ratyfikacja Protokołu nr 12, a tym samym poddanie pod jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wszystkich spraw, w których mogło dojść do nierównego traktowania w korzystaniu z ustanowionych praw, może mieć znaczący wpływ na dalsze rozwijanie standardów antydyskryminacyjnych oraz zmniejszenie liczby przypadków dyskryminacji w Polsce.

Jest to także istotne z uwagi na zakres ochrony prawnej wynikającej z ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (dalej: „ustawa o równym traktowaniu"). Ustawa implementowała do polskiego porządku prawnego przepisy wtórnego prawa Unii Europejskiej. Dyrektywy równościowe zobowiązują państwa członkowskie do zapewnienia właściwych środków ochrony osobom narażonym na nierówne traktowanie. Należy odnotować, że poziom ochrony wynikający z dyrektyw i ustawy o równym traktowaniu jest zróżnicowany w zależności od przesłanki i obszaru dyskryminacji, co stanowi odzwierciedlenie unijnego kompromisu w zakresie wspólnych działań na rzecz niedyskryminacji. Jest to jednak uznawane za problematyczne w świetle

przepisów Konstytucji, w szczególności postanowień art. 32 ust. 2. Ustawa o równym traktowaniu przyznaje bowiem ochronę prawną wyłącznie w enumeratywnie wskazanych obszarach, tj. w sprawach związanych z zatrudnieniem, dostępem i warunkami korzystania z instrumentów i usług rynku pracy, podejmowania kształcenia zawodowego, warunkami podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej, działania w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców i samorządach zawodowych, w zakresie dostępu i warunków korzystania z zabezpieczenia społecznego, usług, rzeczy oraz nabywania praw lub energii oferowanych publicznie, opieki zdrowotnej oraz oświaty i szkolnictwa wyższego. Ponadto ustawa o równym traktowaniu wprowadza różne poziomy ochrony ofiar dyskryminacji, zawierając zamknięty katalog cech, ze względu na które dyskryminacja jest zakazana. Takie ukształtowanie przepisów powoduje, że nie każda kategoria osób jest chroniona w takim samym stopniu.

Zakaz dyskryminacji został wyrażony w EKPC, jednak jego zakres jest ograniczony wyłącznie do korzystania z praw i wolności wymienionych w Konwencji i protokołach do niej. Ratyfikacja Protokołu nr 12 do EKPC wzmocniłaby istotnie gwarancje równego dostępu do praw społecznych i kulturalnych osób narażonych na dyskryminację. Ponadto Protokół nr 12 stanowiłby dopełnienie gwarancji przysługujących już na tle art. 32 Konstytucji, dodatkowo rozszerzając zakres przedmiotowy potencjalnych skarg kierowanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ratyfikacja Protokołu nr 12 mogłaby wpłynąć także na skuteczną implementację prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej. W ocenie Rzecznika, podpisanie i ratyfikacja Protokołu nr 12 przyczyni się do poprawy sytuacji osób narażonych na dyskryminację, a ewentualne zalecenia wydane na skutek rozpoznanych skarg mogłyby być dla Polski cenną wskazówką. Rzecznik zwrócił się[40] do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o poinformowanie o aktualnym stanie prac mających na celu ratyfikację przez Polskę Protokołu nr 12 oraz powiadomienie o przewidywanych czynnościach w tej sprawie i harmonogramie ich realizacji.

Minister poinformował[41], że ratyfikacja Protokołu nr 12 nie jest obecnie uzasadniona ani konieczna w świetle obowiązujących regulacji prawnych oraz praktyk sądowych w Polsce. Ochrona zasady równego traktowania w Polsce jest szeroko uregulowana w obowiązującym prawodawstwie, w tym w art. 32 Konstytucji, art. 14 Konwencji oraz ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych

[40] XI.816.5.2025 z 20 marca 2025 r.
[41] Pismo z 24 kwietnia 2025 r.

przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. MSZ pracuje natomiast nad projektem ustawy o wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co ma na celu wzmocnienie ochrony praw gwarantowanych Konwencją w Polsce.

2. Udział Polski w pracach nad konwencją ONZ o prawach osób starszych

Ochrona praw osób starszych należy do kwestii podejmowanych na forum międzynarodowym, także w kontekście potrzeby opracowania nowej konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób starszych. Jednak obszar współpracy międzynarodowej w zakresie polityki senioralnej nie był przypisany do zadań żadnego z organów administracji rządowej. Rezultatem tej luki był brak aktywności Polski w debacie międzynarodowej.

Rzecznik zwrócił uwagę odpowiednim organom władzy publicznej, że na marzec 2025 r. zaplanowano posiedzenie Rady Praw Człowieka ONZ, podczas którego mogą zapaść kluczowe ustalenia pozwalające na oficjalne włączenie ochrony praw osób starszych w agendę praw człowieka. Polska, która nie zasiada obecnie w samej Radzie, może jednak oddziaływać na bieżące aktywności podejmowane w ramach prac Rady, jak i wpływać na kierunkowe decyzje w ramach działań dyplomatycznych. Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie, czy oraz jakie działania na forum międzynarodowym podejmuje lub zamierza podjąć rząd w celu ochrony praw osób starszych, w szczególności, czy włączy się w dalsze prace nad ewentualną konwencją ONZ o prawach osób starszych. W odpowiedzi otrzymał informację, że sprawy osób starszych, w tym współpracy międzynarodowej, należą do właściwości Ministra do spraw Polityki Senioralnej. Po zwróceniu się do Ministra ds. Polityki Senioralnej z podobnym zapytaniem, Rzecznik otrzymał informację, że działania w zakresie współpracy z Organizacją Narodów Zjednoczonych nie zostały powierzone Ministrowi ds. Polityki Senioralnej w rozporządzeniu określającym mandat jej działań. Minister zaznaczył, że analizuje stanowisko rządu w tej sprawie, ale nie określił kierunku działania rządu. W celu pozyskania pogłębionej informacji Rzecznik zwrócił się następnie do Ministra Spraw Zagranicznych, przedstawiając trudność z ustaleniem organu wiodącego w przedmiotowym obszarze oraz prośbę o powiadomienie o podejmowanych działaniach. W odpowiedzi zapewniono, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych przekazywało do Departamentu Polityki Senioralnej

w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów otrzymywane przede wszystkim ze Stałego Przedstawicielstwa RP przy Narodach Zjednoczonych aktualne informacje nt. stanu dyskusji dotyczącej praw osób starszych oraz zwracało się z prośbą o przekazanie wkładu do stanowiska Polski w odniesieniu do negocjowanych dokumentów. Pomimo tych zapytań, do MSZ nie wpłynęły instrukcje z KPRM, ani stanowiska innych organów administracji rządowej. W związku z powyższym Rzecznik podkreślił, że również w rozporządzeniu określającym zakres zadań Ministra ds. Równości nie uwzględniono współpracy międzynarodowej – podobnie jak w przywoływanym już rozporządzeniu określającym zakres zadań Ministra ds. Polityki Senioralnej. Rzecznik zwrócił się[42] do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą o analizę przedstawionego zagadnienia i rozważenie podjęcia działań mających na celu skuteczne wyznaczenie organu wiodącego w obszarze polityki senioralnej w sprawach toczących się na forum międzynarodowym.

Szef Kancelarii Rady Ministrów poinformował[43], że w związku w podniesionymi problemami, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zwróciła się do Rządowego Centrum Legislacji o opinię. W odpowiedzi wskazano, że sprawy, których ma dotyczyć konwencja o prawach osób starszych, w przeważającym zakresie dotyczą działów administracji rządowej: zabezpieczenie społeczne, rodzina, praca, a więc pozostających we właściwości Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który powinien prowadzić działania w ścisłej współpracy z Ministrem do spraw Polityki Senioralnej.

W dniu 4 kwietnia 2025 r. została przyjęta rezolucja 58/13 Rady Praw Człowieka ONZ, na mocy której powołano Międzyrządową Grupę Roboczą, której zadaniem jest opracowanie projektu wiążącego strony instrumentu prawa międzynarodowego, mającego na celu promocję i ochronę praw osób starszych. Polska została jednym ze współinicjatorów tej rezolucji. Rzecznik będzie monitorował dalsze prace w tym zakresie.

3. Nieuwzględnienie jako pracy górniczej i pracy górniczej zaliczanej w wymiarze półtorakrotnym pracy wykonywanej pod ziemią w przedsiębiorstwach i innych podmiotach, wykonujących dla kopalń określone prace, w sytuacji braku bezpośredniej umowy łączącej taki podmiot z kopalnią

Omówienie: Art. 67 – Prawo do zabezpieczenia społecznego.

[42] XI.503.1.2023 z 3 lutego 2025 r.
[43] Pismo z 11 marca 2025 r.

4. Brak zażalenia na postanowienie sądu II instancji w sprawie nadania klauzuli wykonalności

Omówienie: Art. 78 – Prawo do dwóch instancji.

5. Niedostateczna ochrona właścicieli nieruchomości objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, którzy zostają pozbawieni możliwości korzystania ze swojej własności zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem

Omówienie: Art. 64 – Prawo do własności.

Art. 32 ust. 2
Zasada niedyskryminacji

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

1. Zapewnienie efektywności mechanizmu ochrony przed dyskryminacją

Rzecznik przedstawił[44] Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej uwagi do zmienionego projektu[45] ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy.

RPO podkreślił poparcie dla wszelkich rozwiązań prawnych, które zmierzają do zapewnienia efektywności mechanizmu ochrony przed dyskryminacją oraz wyeliminowania wszelkich niepożądanych zjawisk w sferze zatrudnienia. Na aprobatę zasługuje wpisanie w logikę mechanizmu ochronnego przed dyskryminacją, oprócz rozwiązań następczych, także obowiązku działań prorównościowych. Projekt realizuje dyspozycję art. 26 dyrektywy 2006/54/WE, zgodnie z którym państwa członkowskie zachęcają pracodawców do podejmowania skutecznych środków służących zapobieganiu wszelkim formom dyskryminacji, w przypadku wspomnianej dyrektywy – ze względu na płeć. Przewiduje, że pracodawca jest zobowiązany aktywnie i stale przeciwdziałać naruszaniu zasady równego traktowania. W tym celu ma podejmować działania naprawcze i wspierać osoby nierówno traktowane. W pierwszej kolejności ma jednak stosować działania prewencyjne i reagować na przypadki nierównego traktowania.

Na aprobatę zasługuje propozycja uzupełnienia kodeksowych form dyskryminacji o dyskryminację przez asumpcję i przez asocjację. Zmiana ta nie tylko stanowi uwzględnienie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który uznał, że również te przejawy dyskryminacji są objęte dyrektywami antydyskryminacyjnymi, ale także stanowi odpowiedź na sytuacje, w których osoby doświadczają gorszego traktowania w wyniku błędnego przypisania im cechy prawnie chronionej lub ze względu na związek z osobą posiadającą taką cechę. Definicje te, podobnie jak definicja dyskryminacji bezpośredniej, wymagają

[44] XI.810.3.2025 z 3 lipca 2025 r.
[45] Projekt (UD183).

w ocenie RPO zmian po to, żeby hipotetyczność przypisać nie zarzucanemu nierównemu traktowaniu a zachowaniu, z którym porównywane jest gorsze traktowanie pracownika w ramach ustalania zaistnienia dyskryminacji. Zgodnie z deklaracją projektodawcy, uwagi RPO zostaną uwzględnione w dalszych pracach nad projektem. Do końca 2025 r. pozostawały one w toku, zaś sprawa pozostaje w zakresie zainteresowania Rzecznika.

2. Zaakcentowanie treści antydyskryminacyjnych w nowo opracowywanych podstawach programowych

W związku z opracowywaniem przez Ministerstwo Edukacji Narodowej nowej podstawy programowej Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę zaakcentowania w niej treści antydyskryminacyjnych.

W obecnie obowiązujących podstawach programowych kwestie dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji i przemocy, równego traktowania czy tolerancji nie są uwzględnione w stopniu wystarczającym. Włączenie tych treści do procesu nauczania jest jednym z najskuteczniejszych instrumentów urzeczywistniania standardu równego traktowania w środowisku szkolnym. Celem jest umacnianie wśród uczennic i uczniów postaw takich jak szacunek dla drugiego człowieka, uznanie różnorodności i złożoności współczesnego świata. Powinno się to odbywać w formie i treści adekwatnej do stopnia rozwoju i nabywanej wiedzy ogólnej, a także z uwzględnieniem wyrażonych w Konstytucji: zasady bezstronności światopoglądowej władz publicznych oraz prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami.

Kwestie dotyczące równości kobiet i mężczyzn, niestereotypowe role płciowe, rozwiązywanie konfliktów bez użycia przemocy w relacjach międzyludzkich, rozróżnianie form przemocy seksualnej, w tym molestowania seksualnego, orientacji psychoseksualnej, potrzeb osób w kryzysie zdrowia psychicznego i z niepełnosprawnościami czy prawa do integralności osobistej są zaznaczone w podstawie programowej kształcenia ogólnego w zakresie przedmiotu „Edukacja zdrowotna". Jednak – biorąc pod uwagę, że jest to przedmiot nieobowiązkowy, a wskaźnik rezygnacji z uczęszczania na „Edukację zdrowotną" jest wysoki – aktualnie większość uczniów i uczennic ma niewielkie możliwości dostępu do wiedzy i umiejętności dotyczących wskazanych wyżej zagadnień w ramach systemu edukacji formalnej.

Również w raportach międzynarodowych organów monitoringowych zawarte są zalecenia dotyczące włączenia do podstawy programowej treści związanych z przeciwdziałaniem dyskryminacji.

Na szkołach, jako miejscu kształtowania charakterów i postaw oraz nadzorujących je organach, spoczywa obowiązek podejmowania działań na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji i przemocy motywowanej uprzedzeniami, a także wspierania równości wszystkich osób zarówno w działalności edukacyjnej, jak i wychowawczej. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[46] do Ministra Edukacji Narodowej o analizę zgłoszonych uwag i ich uwzględnienie w dalszych pracach legislacyjnych nad nową podstawą programową, w celu urzeczywistnienia zasad równego traktowania i niedyskryminacji w środowisku szkolnym. Zagadnienie pozostaje w zakresie zainteresowania Rzecznika.

3. Przyznanie świadczenia „Aktywni rodzice w pracy" funkcjonariuszom Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Omówienie: Rozdział – Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych.

4. Brak możliwości odwołania się referendarzy od decyzji prezesa sądu ws. zmiany podziału czynności

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

Zobacz też: Rozdział – Rzecznik Praw Obywatelskich jako niezależny organ do spraw równości.

[46] XI.813.14.2025 z 27 października 2025 r.

Art. 33
Równe traktowanie kobiet i mężczyzn

1. *Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.*
2. *Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń.*

1. Zrównoważona reprezentacja kobiet i mężczyzn w zarządach spółek notowanych na giełdach

Państwa członkowskie były zobowiązane do przyjęcia i publikacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2381 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów spółek giełdowych oraz powiązanych środków (Dz.U. UE. L. z 2022 r. Nr 315, s. 44) do dnia 28 grudnia 2024 r. W związku z notyfikacją przez Polskę jedynie częściowej transpozycji dyrektywy, Komisja Europejska w dniu 31 stycznia 2025 r. wszczęła procedurę naruszeniową (INFR(2025)0085) z art. 258 TFUE, kierując w tej sprawie wezwanie do usunięcia uchybienia i wyznaczając Polsce dwumiesięczny termin na ustosunkowanie się do niego.

Rzecznik zwrócił się[47] do Ministra Sprawiedliwości, który w odpowiedzi poinformował[48], że skierowanie projektu ustawy implementacyjnej – ustawy o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych oraz ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (UC63) do Sejmu powinno nastąpić na początku lipca 2025 r., jednak projekt taki nie trafił do Sejmu do końca 2025 r.

[47] XI.801.2.2025 z 16 czerwca 2025 r.
[48] Pismo z 30 czerwca 2025 r.

2. Brak rządowych sprawozdań z realizacji programu przeciwdziałania przemocy domowej

Dla skutecznego wykonywania zadań władzy publicznej w odniesieniu do przeciwdziałania przemocy istotne znaczenie ma systematyczne gromadzenie danych statystycznych dotyczących tego zjawiska i regularne publikowanie informacji o działaniach podejmowanych przez państwo, w szczególności sprawozdań z realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej, zgodnie z wymogami art. 11 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, Rzecznik zwrócił się[49] do Ministra Równości o poinformowanie o planowanym terminie opracowania i przedstawienia sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za 2023 rok, a także wyjaśnienie, na jakim etapie znajdują się prace nad opracowaniem sprawozdania z realizacji Programu za rok 2024.

Z uzyskanej odpowiedzi[50] wynikało, że 17 października 2025 r. projekt przedmiotowego sprawozdania za 2023 r. został przekazany członkom Rady Ministrów do uzgodnień. Wyrażona także została nadzieja na jego złożenie do końca roku Sejmowi i Senatowi, co umożliwiłoby opublikowanie sprawozdania. Wśród przyczyn opóźnienia w przygotowaniu dokumentu wskazano zmiany, przede wszystkim organizacyjne, w wyniku których zadania wynikające z realizacji u.p.p.d. zaczęły być realizowane nie jak dotychczas w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli zaś chodzi o sprawozdanie z realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej na lata 2024–2030 za rok 2024 trwały nad nim prace, w tym finalizowane były działania nad stworzeniem w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nowego narzędzia umożliwiającego zebranie danych statystycznych do sprawozdania.

Do końca 2025 r. sprawozdania za rok 2023 i za rok 2024 nie zostały przedstawione Sejmowi RP.

Zobacz też: Rozdział – Rzecznik Praw Obywatelskich jako niezależny organ do spraw równości.

[49] XI.518.21.2025 z 30 czerwca 2025 r.
[50] Pismo z 30 października 2025 r.

Art. 34
Prawo do obywatelstwa polskiego

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

W 2025 r. do Rzecznika wpłynęło 61 wniosków dotyczących nadania obywatelstwa polskiego lub uznania za obywatela polskiego. Głównym problemem poruszanym we wnioskach była przewlekłość postępowań w sprawach o uznanie za obywatela polskiego.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[51] Rzecznik wskazał, że w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w 2023 r. odnotowano wpływ 4272 wniosków o uznanie za obywatela polskiego, zaś w 2024 r. tych wniosków było już 6360. Tymczasem postępowania w tych sprawach prowadziło jedynie 4 urzędników. Niewystarczający zasób kadrowy prowadzi więc do bezczynności i przewlekłości postępowań administracyjnych w sprawach o uznanie za obywatela polskiego.

W odpowiedzi Minister potwierdził[52] opisany powyżej stan rzeczy. Wskazał, że rozpoznając ponaglenia w tych sprawach w 2024 r. w 3614 potwierdził zasadność zarzutu przewlekłego prowadzenia postępowania, natomiast 1175 ponagleń uznał za bezzasadne. Opierając się na wyjaśnieniach Wojewody Mazowieckiego, poinformował też, że obecnie w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim postępowanie o uznanie za obywatela polskiego trwa około 18 miesięcy.

Odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji potwierdza, że w sprawach o uznanie za obywatela polskiego występuje systemowy problem polegający na przewlekłym prowadzeniu postępowań administracyjnych. Rozwiązanie tego problemu w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich będzie możliwe jedynie poprzez wzmocnienia kadrowe personelu prowadzącego czynności administracyjne w tych sprawach.

[51] Pismo z 24 października 2025 r., XI.541.119.2025,
[52] Pismo o sygn. BMP.0790.4.5.2025, bez daty.

Art. 35
Prawa mniejszości narodowych i etnicznych

1. *Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury.*
2. *Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.*

1. Przepisy dotyczące zasad organizacji nauki języka mniejszości w szkołach

Problem związany z niejednoznacznością przepisów dotyczących szkolnictwa mniejszości narodowych i etnicznych ujawnił się w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Rzecznika, wszczętego na podstawie otrzymanego wniosku. Postępowanie dotyczyło skutków rozbieżnych interpretacji przepisów ustawy o systemie oświaty[53] oraz ustawy – Prawo oświatowe[54] w zakresie organizacji nauczania języka mniejszości w publicznych szkołach, w których wszyscy uczniowie są objęci obowiązkową nauką tego języka.

Przepisy umożliwiające nauczanie języka mniejszości i języka regionalnego przewidują m.in. prawo do rezygnacji z nauki, ale nie określają konsekwencji złożenia takiego oświadczenia w sytuacji, gdy nauka języka jest obowiązkowa z mocy statutu szkoły. Brak jednoznacznych regulacji w tym zakresie rodzi problemy interpretacyjne i praktyczne – zarówno dla uczniów i ich rodzin, jak i dla organów prowadzących szkoły.

Dodatkową trudność stanowi fakt, że szkoły dla mniejszości oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym, choć zostały wymienione jako szczególny rodzaj szkół podstawowych (bez przypisanego obwodu), nie zostały wyodrębnione jako odrębny typ szkoły w systemie oświaty. To powoduje narastającą

[53] Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 750 ze zm.).
[54] Ustawa z 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 737 ze zm.).

niepewność co do statusu prawnego tych placówek, w szczególności tam, gdzie nauka prowadzona jest w języku mniejszości lub dwujęzycznie. Rzecznik w wystąpieniach[55] do Ministra Edukacji wskazywał na ten problem i zwracał się o rozważenie podjęcia prac legislacyjnych w omawianym zakresie.

Rzecznik odnotował też petycje wniesione w sprawie zmiany przepisów dotyczących zasad organizacji nauki języka mniejszości w szkołach, które były przedmiotem prac Komisji Petycji Sejmu RP (nr petycji BKSP-155-X-499/25) oraz Komisji Petycji Senatu RP (nr petycji P11-70/25). Rzecznik przedstawił[56] stanowisko Przewodniczącym Komisji obu izb, z prośbą o uwzględnienie przekazanych uwag w toku rozpatrywania petycji.

2. Finansowanie zadań „tożsamościowych" mniejszości

Prawo mniejszości narodowych, mniejszości etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym do zachowania i rozwoju własnej kultury wiąże się z pozytywnymi zobowiązaniami władz publicznych. Zobowiązania te obejmują ochronę oraz promowanie kultur, języków i tożsamości grup mniejszościowych. Art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych gwarantuje członkom mniejszości etnicznych, religijnych i językowych prawo do kultywowania własnej kultury, praktykowania religii i posługiwania się swoim językiem. Zbliżony kierunek przyjmuje art. 5 ust. 1 Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych, który zobowiązuje państwa do tworzenia warunków niezbędnych dla zachowania tożsamości mniejszości, w tym religii, języka, tradycji i dziedzictwa kulturowego. Gwarancje te znajdują również odzwierciedlenie w prawie krajowym. Artykuł 35 Konstytucji zapewnia obywatelom należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwijania własnego języka, zwyczajów, tradycji i kultury. Z przepisu tego wynika pozytywny obowiązek władz publicznych polegający na tworzeniu warunków umożliwiających pełną realizację tych praw. Obowiązek ten jest doprecyzowany w zapisach ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, który zobowiązuje organy władzy publicznej do podejmowania działań na rzecz ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości.

Obecny model funkcjonowania życia kulturalnego mniejszości w Polsce opiera się przede wszystkim na działalności organizacji pozarządowych. To one – w uję-

[55] XI.816.7.2023 z 2 września 2024 r., z 13 marca 2025 r., z 28 sierpnia 2025 r.
[56] XI.7037.1.2025 z 16 czerwca 2025 r.

ciu rocznym – ubiegają się o dotacje podmiotowe i celowe na realizację zadań wskazanych w art. 18 ust. 2 pkt 1 oraz pkt 3-9 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym[57]. Model ten od lat spotyka się z krytyką strony mniejszościowej Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, która wskazuje, że uniemożliwia on przygotowywanie długofalowych strategii oraz utrudnia zachowanie ciągłości działań.

Największym problemem jest dwunastomiesięczny cykl grantowy. Niepewność co do tego, czy – i w jakim zakresie – w kolejnym roku organizacje uzyskają wsparcie finansowe, utrudnia lub wręcz uniemożliwia inicjatywy kulturalne wymagające stałego finansowania, takie jak muzea, centra kultury, archiwa czy skanseny. Brak stabilności finansowej sprawia, że organizacje mniejszościowe nie są w stanie realizować działań służących rozwojowi kultury w sposób ciągły.

Problem ten był trwale identyfikowany w opinii Komitetu Doradczego do spraw Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych, który rekomenduje odejście od modelu grantów rocznych i wprowadzenie cyklu wieloletniego finansowania. Zalecenia te znalazły odzwierciedlenie w rezolucji w sprawie wdrażania Konwencji Ramowej przez Polskę[58]. Potrzeba wieloletniego finansowania działań kulturalnych mniejszości została również podkreślona w opiniach Komitetu Ekspertów Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych, który wskazuje wprost, że brak stabilnego wsparcia zagraża rozwojowi języków i kultur mniejszości. Negatywne skutki niestabilności finansowej pogłębia niewielki – w porównaniu do inflacji i wzrostu płacy minimalnej – przyrost środków przeznaczanych z budżetu państwa na cele ochrony tożsamości kulturowej mniejszości.

Konsekwencje systemowe są poważne. Utrudnienia w realizacji projektów kulturalnych ograniczają prawo mniejszości do zachowania i rozwoju własnej kultury, prowadząc w dłuższej perspektywie do zanikania różnorodności kulturowej kraju. Inicjatywy kulturalne organizacji mniejszościowych są wynikiem wieloletniej pracy i zaangażowania ich członków, jednak rosnące koszty działalności, brak stabilnego finansowania oraz minimalny wzrost dotacji powodują, że dalsze prowadzenie działań staje się coraz trudniejsze.

Powyższe wskazuje na potrzebę wprowadzenia stabilnych, wieloletnich mechanizmów finansowania działań kulturalnych mniejszości oraz systemowego

[57] Ustawa z 6 stycznia 2005 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 823 ze zm.).
[58] Rezolucja z 21 października 2020 r. (CM/ResCMN(2020)12); Rezolucja z 4 marca 2015 r. (CM/ResCMN(2015)3).

rozwiązania w postaci publicznych instytucji kultury mniejszościowych. Podczas gdy kultura większościowa rozwija się w oparciu o sieć instytucji publicznych finansowanych ze środków państwowych i samorządowych, kultura mniejszości funkcjonuje głównie dzięki organizacjom pozarządowym, które nie posiadają porównywalnych zasobów organizacyjnych ani finansowych. Komitet Ekspertów wielokrotnie wskazywał potrzebę ustanowienia takich instytucji, apelując do władz o zapewnienie trwałej infrastruktury kultury mniejszości w trzech kolejnych opiniach. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[59] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o odniesienie się do przedstawionych zagadnień oraz wskazanie działań podejmowanych lub planowanych w celu zapewnienia odpowiednich warunków dla działalności ukierunkowanej na ochronę, zachowanie i rozwój kultury mniejszości, w szczególności poprzez jej stabilne finansowanie. Ponadto, Rzecznik zwrócił się o rozważenie powołania zespołu do spraw instytucji kultury mniejszościowych w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, którego zadaniem byłoby opracowanie modelu zapewnienia instytucjonalnego wsparcia dla organizacji działających na rzecz rozwoju i promowania tożsamości kulturowej mniejszości.

[59] XI.814.2.2025 z 21 listopada 2025 r.

Art. 36
Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej

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

W okresie objętym informacją Rzecznik wielokrotnie występował do polskich placówek konsularnych w sprawach obywateli przebywających poza granicami kraju. Sprawy te dotyczyły udzielenia pomocy prawnej, uzyskania nowego paszportu, udziału w wyborach poza granicami kraju.

Art. 37
Jurysdykcja państwa polskiego

1. *Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji.*
2. *Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa.*

W 2025 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły 3992 wnioski od cudzoziemców. Dotyczyły one przede wszystkim zezwolenia na pobyt stały i czasowy, legalizacji pobytu oraz przewlekłości postępowania w tych sprawach. Skargi obejmowały także pracę na terenie Polski, problematykę świadczeń socjalnych przysługujących cudzoziemcom, zobowiązania do powrotu do kraju pochodzenia, a także warunki przebywania cudzoziemców w jednostkach penitencjarnych.

2. Wolności i prawa osobiste

Art. 38 Prawo do życia

Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.

Dotychczas nie zostały wprowadzone zmiany w prawie w związku z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku[60] uznającego za niezgodny z Konstytucją przepis pozwalający na dokonanie zabiegu aborcji w przypadku, gdy badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo nieodwracalnego i ciężkiego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu. Problem ten był już sygnalizowany przez Rzecznika[61]. Potrzeba podjęcia prac legislacyjnych w tym zakresie wynika dodatkowo z wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[62], wskazującego na ograniczenie możliwości dokonania legalnej aborcji w wyniku wspomnianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

[60] Wyrok z 22 października 2020 r., sygn. K 1/20.
[61] Informacja RPO za rok 2021, s. 292–293.
[62] Wyrok z 14 grudnia 2023 r. w sprawie M. L. przeciwko Polsce, skarga nr 40119/21.

Art. 39
Zakaz eksperymentów naukowych

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

W 2025 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich nie wpływały wnioski, w których podnoszony byłby zarzut naruszenia zakazu eksperymentów na człowieku.

Art. 40
Zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania

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

1. Przepisy dotyczące procedury ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie

W związku z ujawnionymi w orzecznictwie sądowym rozbieżnościami, dotyczącymi długości okresu kary pozbawienia wolności, po upływie którego osoba skazana na karę dożywotniego pozbawienia wolności nabywa uprawnienie do zainicjowania procedury ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie, Rzecznik skierował[63] wniosek do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów.

Rzecznik wystąpił do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym dotyczącym nowelizacji art. 78 § 3 Kodeksu karnego, która weszła w życie 1 października 2023 r. Chodzi o fundamentalną kwestię: kiedy osoba skazana na karę dożywotniego pozbawienia wolności nabywa prawo do ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie. Przed nowelizacją granicą tą było 25 lat. Po zmianach – 30 lat. Wydaje się to prostą modyfikacją, ale jej konsekwencje prawne, konstytucyjne i praktyczne są bardzo poważne.

Rzecznik, kierując swoje pytanie do Sądu Najwyższego, podniósł, że nowelizacja, a zwłaszcza przepis przejściowy zawarty w art. 23 ustawy zmieniającej, wywołała chaos w orzecznictwie. Jedne sądy stosują nową, zaostrzoną wersję przepisu do wszystkich skazanych – bez względu na datę popełnienia przestępstwa – powołując się na brzmienie art. 23 i tzw. zasadę bezpośredniego działania nowego prawa. Inne sądy opierają się na zasadzie *lex severior retro non agit*, wynikającej z art. 4 § 1 k.k. i art. 2 Konstytucji, i uznają, że wobec czynów popełnionych przed 1 października 2023 r. należy stosować poprzednie, łagodniejsze regulacje. Jeszcze inne podejmują próbę oceny zgodności nowego przepisu z Konstytucją

[63] II.510.1446.2024 z 8 lipca 2025 r., sygn. akt I KZP 3/25.

i Europejską Konwencją Praw Człowieka – i na tej podstawie odmawiają jego zastosowania jako normy sprzecznej z art. 40 Konstytucji oraz art. 3 EKPC.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik szeroko przedstawił nie tylko samą treść zmian legislacyjnych i ich *ratio legis*, ale także rozbieżności w orzecznictwie sądów apelacyjnych i okręgowych w całym kraju. Rzecznik w swoim stanowisku przytoczył szereg postanowień, z których wynika, że o losie skazanego – tj. o tym, czy ma prawo starać się o zwolnienie po 25 czy dopiero po 30 latach – decyduje dziś nie przepis prawa, lecz lokalizacja zakładu karnego i pogląd orzeczniczy danego sądu. Taka sytuacja narusza zasadę pewności prawa, równości wobec prawa i zaufania obywateli do państwa.

W ocenie Rzecznika art. 78 § 3 k.k. w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2023 r., jeżeli stosowany wobec sprawców czynów popełnionych wcześniej, narusza standardy konstytucyjne i konwencyjne. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że skazany na dożywocie musi mieć realną możliwość ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie najpóźniej po 25 latach odbywania kary – w przeciwnym razie kara ta traci swój resocjalizacyjny sens i staje się środkiem eliminacyjnym, potencjalnie nieludzkim i poniżającym.

Rzecznik ponadto, zauważył, że polska regulacja może pozostawać w sprzeczności również z art. 4 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który – podobnie jak art. 3 EKPC i art. 40 Konstytucji – zakazuje tortur oraz nieludzkiego i poniżającego traktowania. Obowiązkiem sądów jest odmowa zastosowania przepisów sprzecznych z Konstytucją lub prawem międzynarodowym, nawet jeśli nie zostały formalnie uchylone.

Zasadniczym celem pytania skierowanego do Sądu Najwyższego było wyjaśnienie, czy w świetle obowiązujących przepisów oraz konstytucyjnych zasad, sądy powinny stosować nowe, surowsze brzmienie przepisów wobec sprawców czynów popełnionych przed 1 października 2023 r., czy też – kierując się zasadą względniejszego prawa – nadal rozpoznawać wnioski o zwolnienie po 25 latach odbywania kary. W tle tego pytania znajduje się też szerszy problem: na ile ustawodawca może ograniczać dostęp do mechanizmów weryfikujących zasadność dalszego wykonywania kary, i czy takie ograniczenia są do pogodzenia z zasadą godności człowieka i obowiązkiem respektowania jego praw, nawet w warunkach długotrwałego pozbawienia wolności.

Wystąpienie Rzecznika miało na celu doprowadzenie do ujednolicenia linii orzeczniczej i wskazania jednoznacznych standardów, które pozwolą osobom

skazanym na dożywocie na rzeczywistą ocenę ich sytuacji prawnej i korzystanie z przysługujących im uprawnień w sposób zgodny z zasadami demokratycznego państwa prawa.

W dniu 21 stycznia 2026 r. Sąd Najwyższy wydał postanowienie[64] o odmowie podjęcia uchwały.

2. Dostęp Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur do nagrań monitoringu po opuszczeniu przez wizytujących budynku Policji

Rzecznik ponownie w 2025 r. napotkał na utrudnienia w sprawowaniu mandatu krajowego mechanizmu prewencji ze strony Policji. Podczas wizytacji miejsc detencji jednostek organizacyjnych Policji przedstawiciele KMPT spotykali się z odmową wydania do analizy w pomieszczeniach biura RPO nagrań monitoringu zawierającego informacje dotyczące traktowania osób zatrzymanych.

Sytuacja taka miała już miejsce w poprzednich latach, zatem Rzecznik interweniował[65] kolejny raz, powołując się na opinię Podkomitetu ONZ ds. Prewencji Tortur wskazującą, że zgodnie z OPCAT przedstawiciele KMPT mają nieograniczony dostęp do informacji dotyczących osób pozbawionych wolności.

W konsekwencji prowadzonego przez Rzecznika dialogu Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zobowiązał Komendanta Głównego Policji (KGP) do wyeliminowania sygnalizowanych przez RPO nieprawidłowości[66]. Pomimo jednoznacznego stanowiska Ministra przedstawiciele KMPT nadal spotykali się z odmową wydania nagrań monitoringu. Rzecznik zwrócił się więc do KGP o wydanie podległym jednostkom wytycznych, które umożliwią przedstawicielom KMPT zapoznanie się z wszelkimi niezbędnymi materiałami[67].

3. Monitorowanie operacji deportacyjnych cudzoziemców przez przedstawicieli KMPT

Zdaniem Rzecznika, sprawującego funkcję KMPT, mandat obejmuje też, co do zasady, monitorowanie operacji deportacyjnych. Jednak w ustawie o cudzoziemcach[68] – w katalogu podmiotów uprawnionych do monitorowania deportacji – nie wymieniono RPO. Choć nie odbiera to RPO prawa do monitoringu przekazania

[64] I KZP 3/25.
[65] KMP.570.1.2024 z 6 października 2025 r.
[66] Pismo z 10 grudnia 2025 r.
[67] Zob. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-policja-ogranicza-uprawnienia-kmpt-mswia-kgp-kolejna-odpowiedz-ponowne.
[68] Ustawa z 12 grudnia 2013 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 1079 ze zm., art. 333).

osoby do państwa trzeciego – to jednak rodzi liczne problemy organizacyjne, wyłączające w praktyce możliwość realizacji przez RPO mandatu KMPT w tym obszarze.

Rzecznik już kilkukrotnie, w tym w 2025 r., występował[69] do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań legislacyjnych umożliwiających pełną realizację mandatu RPO w zakresie monitorowania operacji deportacyjnych. Postulat ten nie został jednak dotychczas zrealizowany.

4. Minimalny dzienny koszt wyżywienia osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych

Dzienne stawki minimalne określające koszt wyżywienia osób osadzonych w jednostkach nie uległy zmianie od wejścia w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości regulującego tę materię, czyli od 2016 r. Tymczasem ceny produktów spożywczych w ciągu ostatnich dziesięciu lat znacznie wzrosły. Na przestrzeni lat Rzecznik sygnalizował ten problem Ministerstwu Sprawiedliwości, ostatni raz w 2025 r. wskazując[70] m.in., że odpowiednie żywienie uznawane jest przez Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom (CPT) za jedno z głównych kryteriów przy ocenie godnych warunków pozbawienia wolności. RPO podniósł też, że obok negatywnych skutków krótkoterminowych, w dłuższej perspektywie nieodpowiednia dieta w połączeniu z ograniczonym dostępem do świeżego powietrza i światła dziennego sprzyja powstawaniu chorób, których diagnozowanie i leczenie w znacznym stopniu już dziś obciąża jednostki penitencjarne.

Minister Sprawiedliwości podzielił[71] diagnozę RPO o nieadekwatności stawki żywieniowej do współczesnych realiów rynkowych, jednak mimo to nie zaszły zmiany legislacyjne w postulowanym przez RPO kierunku. Rzecznik zwrócił się[72] z pytaniem o stan prac w tym zakresie.

5. Zasady udzielania przepustek losowych osobom przebywającym w jednostkach penitencjarnych

W dalszym ciągu, mimo wcześniejszych wystąpień Rzecznika, dochodzi do licznych nieprawidłowości w działaniu administracji więziennej, prowadzących do naruszenia praw osób pozbawionych wolności w obszarze sposobu procedo-

[69] KMP.572.5.2018 z 11 września 2025 r.
[70] KMPT.571.1.2025 z 9 marca 2025 r.
[71] Pismo z 27 marca 2025 r.
[72] Pismo z 12 grudnia 2025 r.

wania wniosku osadzonego o udzielenie przepustki losowej i stosowania środków ochronnych w czasie realizacji konwoju osób pozbawionych wolności.

W 2025 r. aktualny pozostawał problem braku precyzyjnego określenia przez dyrektorów jednostek penitencjarnych sposobu realizacji konwoju w związku z udzieleniem skazanemu przepustki losowej. Decyzje dyrektorów niejednokrotnie zawierały informację wyłącznie o tym, że przepustka losowa zostanie zrealizowana pod konwojem funkcjonariuszy Służby Więziennej. Brakowało natomiast adnotacji, czy zostaną zastosowane szczególne środki ochronne, a jeśli tak, to jakiego rodzaju (obowiązek korzystania z odzieży skarbowej, użycie określonych środków przymusu bezpośredniego). Wszystkie te elementy powinny być zawarte w pisemnej decyzji dyrektora, o której należy powiadomić osobę pozbawioną wolności jeszcze przed realizacją zezwolenia. Brak któregoś z komponentów decyzji powoduje, że nie jest zachowana zasada pełnego informowania o warunkach udzielonej przepustki.

Kolejnym problemem był brak pisemnego powiadomienia skazanego o sposobie rozpoznania jego wniosku o udzielenie przepustki losowej. Administracja więzienna często nie wywiązuje się z obowiązku wskazanego w przepisach prawa. Stanowią one, że organ właściwy do załatwienia wniosku, skargi lub prośby zawiadamia pisemnie osobę składającą wniosek, skargę lub prośbę o sposobie ich załatwienia. Od powyższej zasady można odstąpić jedynie wtedy, gdy prośby i wnioski składane są osobiście w swojej sprawie i załatwione bezpośrednio po zgłoszeniu.

Wyniki prowadzonych postępowań wyjaśniających ukazały, że decyzje o tym, jakiego rodzaju środki bezpieczeństwa zostaną wykorzystane w czasie konwojowania osoby pozbawionej wolności, nie zawsze poprzedzone są wnikliwą oceną i dostosowane do okoliczności. Od wielu lat Rzecznik zajmuje stanowisko, że w stosunku do osadzonych odbywających karę w warunkach zakładu karnego typu półotwartego i otwartego jedynie w uzasadnionych przypadkach można podejmować decyzje o udzieleniu zezwolenia na czasowe opuszczenie zakładu karnego pod konwojem oraz przy wykorzystaniu odzieży skarbowej i prewencyjnym użyciu środków przymusu bezpośredniego. W tego typu zakładach karnych realizacja omawianych zezwoleń powinna odbywać się przy zastosowaniu jak najłagodniejszych środków ochronnych, gdyż wynika to z ogólnego założenia, jakie ma przyświecać odbywaniu kary w warunkach złagodzonego reżimu.

Bez względu na to, w jakim typie zakładu karnego osadzony odbywa karę pozbawienia wolności, w czasie pobytu poza jednostką, w związku z udziałem w ważnych wydarzeniach rodzinnych, powinien mieć zapewnioną możliwość korzystania z własnej odzieży. Jedynie w przypadkach określonych w art. 111 § 2 k.k.w. można podjąć decyzję o zobowiązaniu skazanego do korzystania z odzieży skarbowej.

W ocenie Rzecznika w wielu przypadkach nieuzasadnione jest konwojowanie w odzieży skarbowej osadzonych odbywających karę w zakładzie karnym typu półotwartego i otwartego. Karę w takich warunkach odbywają skazani, którzy dali administracji więziennej podstawę do uznania, że swoim zachowaniem nie zagrażają bezpieczeństwu jednostki penitencjarnej.

W przedstawionych przez Rzecznika przypadkach warunki, w jakich osadzeni mieli wziąć udział w uroczystościach pogrzebowych osób najbliższych, tj. w odzieży skarbowej i z prewencyjnym zastosowaniem kajdanek zakładanych na ręce i nogi czy też kajdanek zespolonych, były nieproporcjonalne do zagrożenia i nadmiernie dolegliwe. Nałożenie na osadzonych takich ograniczeń nosiło cechy poniżającego traktowania.

Administracja więzienna w każdej sprawie dotyczącej udzielenia osobie pozbawionej wolności zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego w trybie art. 141a § 1 k.k.w. powinna dołożyć wszelkich starań, aby wniosek osadzonego został rozpoznany z należytą uwagą. Oznacza to konieczność uwzględnienia wszystkich warunków osobistych skazanego oraz oceny jego dotychczasowej postawy w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności. Decyzja o zastosowaniu szczególnych środków ochronnych, tj. odzieży skarbowej i kajdanek, w tym kajdanek zespolonych, powinna być poprzedzona wnikliwą, indywidualną oceną ryzyka. Zastosowanie środków bezpieczeństwa nieadekwatnych do potencjalnego zagrożenia może bowiem prowadzić do poniżającego traktowania osoby pozbawionej wolności. Rzecznik zwrócił się[73] do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania wskazanych błędów, a także o informację o zajętym stanowisku i podjętych działaniach.

Dyrektor Generalny SW poinformował[74], że od dnia 1 stycznia 2025 r. wprowadzono nowy załącznik do Zarządzenia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia i organizacji pracy penitencjarnej oraz zakresów czynności funkcjonariuszy i pracowników działów penitencjar-

[73] IX.517.840.2025 z 23 października 2025 r.
[74] Pismo z 31 października 2025 r.

nych i terapeutycznych oraz oddziałów penitencjarnych[75]. Dotyczy on wniosku skazanego o udzielenie przedmiotowego zezwolenia. W ramach tego załącznika zaznaczono przy decyzji dyrektora lub innej osoby upoważnionej przez dyrektora następujący zapis: „W przypadku udzielenia zezwolenia pod konwojem funkcjonariusza Służby Więziennej w treści decyzji należy określić rodzaj planowanych do użycia prewencyjnie środków przymusu bezpośredniego; odzieży, w jakiej ma być konwojowany skazany".

Sposób realizacji zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego pod konwojem funkcjonariuszy Służby Więziennej, o którym mowa w art. 141a § 1 k.k.w., podlega bieżącemu nadzorowi właściwej komórki organizacyjnej Centralnego Zarządu Służby Więziennej. W lipcu 2025 r. wydano polecenie, aby w Centralnej Bazie Danych Osób Pozbawionych Wolności odnotowywane były informacje dotyczące decyzji kierownika jednostki organizacyjnej w zakresie planowanych do użycia prewencyjnie środków przymusu bezpośredniego oraz odzieży, w jakiej ma być konwojowana osoba pozbawiona wolności. W przypadku stwierdzenia realizacji czynności konwojowych w sposób budzący wątpliwości każdorazowo jednostki penitencjarne zobowiązane są do sporządzania pisemnych wyjaśnień w sprawie oraz podejmowania działań zmierzających do wyeliminowania ewentualnych uchybień.

Odnośnie do pisemnego informowania osadzonych o sposobie załatwienia wniosku w sprawie udzielenia zezwolenia na czasowe opuszczenie zakładu karnego w trybie art. 141a k.k.w. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że administracja Służby Więziennej realizuje określony w § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych[76] obowiązek pisemnego zawiadamiania osoby składającej wniosek o sposobie jego załatwienia – w przypadku, gdy taki wniosek złożony osobiście w swojej sprawie przez osobę osadzoną w zakładzie karnym lub areszcie śledczym nie zostanie załatwiony bezpośrednio po zgłoszeniu. Dyrektor podkreślił, że udzielenie zezwolenia na czasowe opuszczenie zakładu karnego w omawianym trybie każdorazowo poprzedzone jest sporządzeniem prognozy kryminologiczno-społecznej oraz wnikliwą oceną indywidualnej sytuacji osadzonego, zgodnie z zasadą indywidualizacji.

[75] Zarządzenie nr 103/24 z 27 grudnia 2024 r.
[76] Rozporządzenie z 14 września 2022 r.

6. Nowa wersja Europejskich Reguł Więziennych. Tłumaczenie i rozpowszechnienie standardów międzynarodowych odnoszących się do sytuacji osób pozbawionych wolności

W związku z wykonywaniem funkcji krajowego mechanizmu prewencji tortur Rzecznik dostrzegł w 2024 r. konieczność przetłumaczenia na język polski dokumentów istotnych z punktu widzenia prewencji tortur, w tym m.in. Zasad Mendeza[77] i Reguł z Bangkoku[78]. Ministerstwo Sprawiedliwości pozytywnie odpowiedziało na apel, sporządzając tłumaczenia dokumentów. Jednak Rzecznik nie otrzymał wyczerpującej odpowiedzi, w jaki sposób polskojęzyczne wersje standardów zostały upowszechnione wśród m.in. personelu miejsc detencji, o co również apelował. W 2025 r. RPO poprosił zatem o wyjaśnienie tych kwestii[79]. W odpowiedzi otrzymał informacje, że Ministerstwo Sprawiedliwości przekazało do Prokuratury Krajowej, Centralnego Zarządu Służby Więziennej, Sądów Apelacyjnych oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji tłumaczenie Zasad Mendeza na język polski do wiadomości i wykorzystania służbowego, w tym udostępnienia poszczególnym, podległym jednostkom. Tłumaczenie zostało również opublikowane na stronie głównej resortu. Podobnie na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości pojawiło się tłumaczenie Reguł z Bangkoku, a Krajowy Mechanizm podczas wizytacji miejsc pozbawienia wolności dla kobiet w 2025 r. dostrzegł wzrost świadomości personelu w zakresie standardów wynikających z tego dokumentu.

W 2025 r. Rzecznik zwrócił się także do Ministra Sprawiedliwości o sporządzenie oficjalnego tłumaczenia i rozpowszechnienie zrewidowanej wersji Europejskich Reguł Więziennych (ERW). Mają one nieocenioną wartość w zakresie ochrony praw osób pozbawionych wolności i kompleksowo odnoszą się do różnych aspektów ich pobytu w izolacji penitencjarnej.

---

[77] Prof. Juan E. Méndez – Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. tortur i innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Wezwał społeczność międzynarodową do opracowania uniwersalnego protokołu określającego zestaw standardów i wytycznych dotyczących metod przesłuchań i rozmów, prowadzonych przez funkcjonariuszy organów śledczych i wywiadowczych. Zob. raport z 5 sierpnia 2016 r., A/71/298, dostępny na stronie: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F71%2F298&Language=E&DeviceType=Desktop&La ngRequested=False.

[78] Zob. United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules).

[79] Pismami datowanymi na 27 stycznia 2025 r., odpowiednio dla Reguł z Bangkoku (KMP.571.4.2024) oraz Zasad Mendeza (KMP.570.8.2021).

1 lipca 2020 r. Komitet Ministrów poddał przeglądowi oraz zrewidował pierwotną wersję ERW[80].

Gruntowna rewizja objęła kluczowe obszary ERW dotyczące m.in. sytuacji kobiet pozbawionych wolności, cudzoziemców, ochrony danych osobowych osadzonych, składania wniosków i skarg czy wprowadzenia gwarancji dla niezależnych podmiotów monitorujących więziennictwo.

Komitet Ministrów Rady Europy już na etapie przyjmowania rekomendacji w zakresie rewizji ERW zalecił, żeby „rządy państw członkowskich zapewniły, aby to zalecenie i towarzyszący mu komentarz zostały przetłumaczone i rozpowszechnione tak szeroko, jak to możliwe, szczególnie pośród władz sądowych, personelu więziennego i pośród więźniów".

Rzecznik zwrócił się[81] do Ministra Sprawiedliwości o wdrożenie zalecenia Komitetu Ministrów przez oficjalne przetłumaczenie na język polski zrewidowanej wersji ERW wraz z towarzyszącym im komentarzem, upowszechnienie tego dokumentu wśród opinii publicznej, sędziów, prokuratorów i personelu więziennego oraz udostępnienie go odpowiednim resortom i samorządom zawodowym dla celów edukacyjnych i szkoleniowych.

Minister poinformował[82], że wskazany dokument został przetłumaczony przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz upowszechniony na stronie resortu.

Kontynuując korespondencję, Rzecznik wskazał[83], że dokument udostępniony w polskiej wersji językowej na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych opatrzony jest dopiskiem „nieoficjalne". Optymalnym rozwiązaniem byłoby dokonanie oficjalnego tłumaczenia. Tylko taka praktyka daje gwarancję, że przetłumaczona treść odpowiada wersji oryginalnej i nie zawiera nieścisłości. Nadto RPO podkreślił, że w swoim wystąpieniu zawarł również apel o rozpowszechnienie przetłumaczonej wersji, tymczasem z otrzymanej odpowiedzi nie wynika, czy i jakie działania zostały w tym zakresie podjęte.

[80] Zalecenie Rec(2006)2-rev Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 11 stycznia 2006 r. na 952. posiedzeniu delegatów ministrów, poddane przeglądowi i zmienione przez Komitet Ministrów w dniu 1 lipca 2020 r. na 1380. posiedzeniu delegatów ministrów).

[81] KMPT.571.13.2025 z 31 października 2025 r.

[82] Pismo z 25 listopada 2025 r.

[83] KMPT.571.13.2025 z 30 grudnia 2025 r.

7. Posiłki dla osadzonych wyznawców islamu w okresie ramadanu

W korespondencji z RPO, prowadzonej w 2017 r., Centralny Zarząd Służby Więziennej wyraził aprobatę dla wprowadzenia praktyki wydawania osadzonym – wyznawcom islamu, w okresie ramadanu, gdy ci osadzeni powstrzymują się ze względów religijnych od przyjmowania posiłków przed zachodem słońca – ciepłych posiłków w termosach zabezpieczających je przed wychłodzeniem.

Podczas wizytacji przedstawicieli KMPT w miejscach pozbawienia wolności, jak i w treściach skarg kierowanych przez osadzonych – RPO odnotował jednak, że zdarzają się przypadki nieprzestrzegania tej praktyki, przez co wyznawcy islamu tracą prawo do ciepłego posiłku.

Rzecznik zwrócił[84] uwagę Dyrektora Generalnego Służby Więziennej na ten problem, otrzymując zapewnienie[85] doposażenia jednostek penitencjarnych w termosy oraz wydania przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej pisemnego polecenia dostarczania posiłków przedstawicielom tej grupy wyznaniowej w sposób chroniący przed wychłodzeniem.

8. Zmiana sposobu dokumentowania obrażeń osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych

Niezależne badanie medyczne oraz właściwe dokumentowanie ujawnionych obrażeń stanowią minimalną gwarancję prewencji tortur. Takie badanie chroni też sam personel przed zarzutami, że obrażenia powstały podczas przebywania osób pozbawionych wolności pod ich nadzorem. Z kolei świadomość możliwości ujawnienia ewentualnych śladów przemocy i ich udokumentowania może zadziałać odstraszająco na osoby rozważające użycie przemocy.

Rzecznik, działając jako Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, od lat postuluje, aby w zakresie dokumentowania obrażeń stosować standardy wyznaczone w Protokole Stambulskim[86]. W 2025 r. kolejny raz zwrócił się[87] do Ministra Sprawiedliwości o spowodowanie uregulowania tej materii na poziomie przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

---

84 KMPT.571.2.2025 z 28 lutego 2025 r.

85 Pismo z 14 marca 2025 r.

86 Zob. Protokół Stambulski: Podręcznik skutecznego dochodzenia i dokumentowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Polska wersja językowa dostępna jest na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-protokol-stambulski-nowa-wersja-tlumaczenie-ms-odpowiedzkolejna.

87 KMP.571.12.2024 z 26 marca 2025 r.

Odpowiedź Ministra dowodzi[88] zgodności co do potrzeby i kierunku zmian, wskazuje jednak na szereg przeszkód o charakterze prawnym, organizacyjnym czy kadrowym dla pełnego wdrożenia standardów Protokołu Stambulskiego do praktyki penitencjarnej. Niezależnie od przedstawionych przez resort zastrzeżeń zadeklarowano, że w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej trwają prace przygotowawcze w związku z nowelizacją przepisów w omawianym zakresie. Mają one przyczynić się do zniesienia ograniczeń w możliwości usankcjonowania standardów postępowania w trakcie udzielania świadczeń zdrowotnych dla osób pozbawionych wolności, a przedstawione uwagi KMPT dotyczące sposobu dokumentowania obrażeń zostaną wzięte pod uwagę w toku prowadzonych prac.

[88] Pismo z 21 sierpnia 2025 r.

Art. 41 ust. 1
Nietykalność osobista i wolność osobista

Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

W 2025 r. nie ujawniły się problemy o charakterze systemowym dotyczące nietykalności osobistej i wolności osobistej. Rzecznik prowadził natomiast szereg spraw indywidualnych dotyczących zatrzymań dokonywanych przez Policję oraz inne służby.

Na uwagę zasługuje sprawa[89], w której Rzecznik wniósł kasację od wyroku sądu orzekającego karę za wykroczenie polegające na tym, że obwiniony nie udzielił funkcjonariuszom Policji wiadomości co do swojej tożsamości. Rzecznik w kasacji wskazał, że obwiniony, którego zatrzymano i zastosowano wobec niego środki przymusu bezpośredniego, zachowywał się spokojnie i nie dawał jakichkolwiek podstaw do podejmowania interwencji. Funkcjonariusze bez racjonalnych przesłanek założyli, że osoba z niepełnosprawnością, przebywająca na dworcu, może stwarzać zagrożenie dla porządku publicznego. Sąd Najwyższy uwzględnił kasację jako oczywiście zasadną[90], zwracając uwagę, że w realiach sprawy sąd powinien zbadać, czy istniały warunki uzasadniające ingerencję funkcjonariuszy Policji wobec obwinionego.

[89] Sprawa o sygn. II.511.505.2025.
[90] Wyrok z 17 grudnia 2025 r., sygn. II KK 473/25.

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

2. *Każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia. O pozbawieniu wolności powiadamia się niezwłocznie rodzinę lub osobę wskazaną przez pozbawionego wolności.*
3. *Każdy zatrzymany powinien być niezwłocznie i w sposób zrozumiały dla niego poinformowany o przyczynach zatrzymania. Powinien on być w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania przekazany do dyspozycji sądu. Zatrzymanego należy zwolnić, jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania do dyspozycji sądu nie zostanie mu doręczone postanowienie sądu o tymczasowym aresztowaniu wraz z przedstawionymi zarzutami.*

1. Prawo zatrzymanych do posiłku i do przerwy humanitarnej w długotrwałych czynnościach procesowych

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczące zapewnienia osobom zatrzymanym prawa do otrzymania posiłku i prawa do przerwy humanitarnej w długotrwałych czynnościach procesowych. Postulat ten dotyczy zarówno okresu przed przyjęciem zatrzymanego do pomieszczenia przeznaczonego dla osób zatrzymanych (dalej: PdOZ) w jednostce Policji, jak i czasu, gdy osoba ta przebywa poza PdOZ w związku z uczestnictwem w czynnościach procesowych. Pierwsze godziny pozbawienia wolności są kluczowym okresem dla osoby zatrzymanej i bez odpowiednich gwarancji jest ona narażona na poważne ryzyko złego traktowania. Analizując regulacje prawne w tym zakresie oraz czynności faktyczne dokonywane przez organy procesowe, Rzecznik stwierdził, że obowiązujące przepisy dotyczące tego etapu postępowania przygotowawczego są niewystarczające. W szczególności ma to miejsce w zakresie gwarancji procesowych oraz innych praw i wolności, do czego państwo zobowiązało się, podpisując i ratyfikując stosowne konwencje międzynarodowe i inkorporując je do swojego porządku prawnego. Jednym z takich niedostatków jest brak przepisów, które zapewniałyby wprost prawo osoby zatrzymanej do otrzymania

wyżywienia i napoju, gdy uczestniczy ona w czynnościach procesowych, a jeszcze nie została przyjęta do PdOZ, oraz gdy przebywa poza pomieszczeniami Policji w związku z uczestniczeniem w tych czynnościach. W obecnym stanie prawnym uprawnienie to przysługuje bowiem jedynie osobie przyjętej do PdOZ i przebywającej w tych pomieszczeniach. Osoba zatrzymana, która ma być wydana z PdOZ w celu doprowadzenia na przesłuchanie przed godz. 7:00, ma prawo otrzymać wcześniej tylko śniadanie. Jeżeli czynności z udziałem takich osób trwają wiele godzin, kolejny posiłek dostają one dopiero wieczorem, po powrocie do jednostki Policji. Brak takiej regulacji prowadzi w praktyce do naruszenia wynikającego z art. 41 ust. 4 Konstytucji nakazu traktowania każdej osoby pozbawionej wolności w sposób humanitarny. Rzecznik zwrócił uwagę na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trybunał podkreślił, że państwo jest odpowiedzialne za dobrostan osób pozbawionych wolności. Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, jednoznacznie wskazał: „Osobom zatrzymanym powinno się dostarczać jedzenie we właściwych porach, w tym przynajmniej jeden pełen posiłek każdego dnia". Formułowany od 16 lat postulat, dotyczący podjęcia przez właściwe organy inicjatywy ustawodawczej w celu uregulowania zasad wyżywienia osób zatrzymanych, nie spotkał się dotychczas z akceptacją. Badane w Biurze RPO sprawy pokazały, że skonkretyzowanie wyrażonej w Konstytucji zasady humanitarnego traktowania osób zatrzymanych w aktach prawa powszechnie obowiązującego jest niezbędne. Osoba zatrzymana biorąca udział w długotrwałych, wyczerpujących czynnościach procesowych powinna też mieć zapewnioną co pewien czas możliwość odpoczynku. Powinno się jej umożliwić skorzystanie z przerwy humanitarnej, kiedy czynności nie będą prowadzone, a zatrzymany będzie mógł odpocząć, zregenerować siły, spożyć posiłek w warunkach zgodnych z poszanowaniem godności ludzkiej, bez narażania go na cierpienia lub trudności, o intensywności przekraczającej nieunikniony poziom dolegliwości nieodłącznie związanych z pozbawieniem wolności. Rzecznik zwrócił się[91] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zainicjowanie działań legislacyjnych w przedstawionym zakresie i podjęcie wspólnie z Ministrem Sprawiedliwości prac, których efektem będzie wypracowanie przepisów gwarantujących prawo osób zatrzymanych do otrzymania posiłku i prawo do przerwy humanitarnej w długotrwałych czynnościach procesowych.

[91] IX.517.1073.2024 z 7 stycznia 2025 r.

Minister poinformował[92], że resort spraw wewnętrznych i administracji dostrzega zasadność wprowadzenia zmian legislacyjnych w odniesieniu do wskazanych zagadnień, jednak ponieważ zmiany te mają charakter systemowy i odnoszą się do praw przysługujących osobie zatrzymanej w ramach prowadzonych czynności procesowych, w opinii MSWiA wiodące stanowisko w tej sprawie powinno zająć Ministerstwo Sprawiedliwości. Minister podniósł również, że ponieważ do prowadzenia czynności procesowych, w tym dokonywania zatrzymania, uprawnieni są funkcjonariusze wielu służb – Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, ale także Straży Granicznej, Krajowej Administracji Skarbowej, Żandarmerii Wojskowej – należałoby wypracować jednolite rozwiązania ustawowe we wskazanym zakresie, przy udziale wszystkich tych służb. Wobec takiego stanowiska resortu spraw wewnętrznych i administracji, podzielając opinię o potrzebie kompleksowego uregulowania powyższej kwestii, Rzecznik zwrócił się[93] do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie – we współpracy z resortami, którym podlegają wymienione wyżej służby – oraz koordynowanie działań mających na celu wypracowanie rozwiązań prawnych gwarantujących prawo osób zatrzymanych do otrzymania posiłku i do skorzystania z przerwy humanitarnej w długotrwałych czynnościach procesowych.

Minister podzielił[94] stanowisko Rzecznika i poinformował, że resort jako zasadne uznał wypracowanie kompleksowych przepisów gwarantujących prawo osób zatrzymanych do otrzymania posiłku oraz prawo do przerwy humanitarnej. Do opracowania przedmiotowych regulacji, według Ministra, mogą posłużyć rozwiązania już przyjęte w Służbie Więziennej – przy uwzględnieniu możliwości technicznych i organizacyjnych organów uprawnionych do dokonania zatrzymania i prowadzenia czynności procesowych. Ministerstwo Sprawiedliwości wraz ze Służbą Więzienną podejmie współpracę z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji w celu wypracowania przepisów gwarantujących prawo osób zatrzymanych do otrzymania posiłku i prawo do przerwy humanitarnej w długotrwałych czynnościach procesowych.

[92] Pismo z 28 stycznia 2025 r.
[93] IX.517.1073.2024 z 27 marca 2025 r.
[94] Pismo z 15 lipca 2025 r.

2. Pozyskiwanie przez rodziny informacji o bliskich przebywających w jednostkach penitencjarnych

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący pozyskiwania przez rodziny informacji o bliskich przebywających w jednostkach penitencjarnych.

Osoby osadzone w zakładach karnych i aresztach śledczych mają zagwarantowane prawem możliwości utrzymywania kontaktu z rodziną przez widzenia, korespondencję bądź rozmowy telefoniczne i korzystając z tego prawa, sami przekazują bliskim informacje o swojej aktualnej sytuacji. Zdarzają się jednak przypadki, gdy ta komunikacja zostaje nagle przerwana. Najczęściej ustanie kontaktu z bliskimi jest spowodowane stanem zdrowia osadzonego – gdy uległ on wypadkowi, nastąpiło nagłe poważne pogorszenie stanu zdrowia w przebiegu ciężkiej choroby, doszło do uaktywnienia zaburzeń psychicznych. W takich przypadkach osadzony nie jest w stanie sam powiadomić bliskich o swojej sytuacji. Jeśli zaniepokojona brakiem kontaktu rodzina próbuje uzyskać informacje o osadzonym od administracji jednostki penitencjarnej, często spotyka się z odmową ich udzielenia. Służba Więzienna udostępnia dane osobowe osoby pozbawionej wolności członkom jej rodziny, osobom bliskim i innym osobom po złożeniu wniosku oraz za pisemną zgodą osoby, której wniosek dotyczy. Jak wynika z wyjaśnień uzyskanych od Służby Więziennej, jeżeli do wniosku rodziny nie jest dołączone oświadczenie osadzonego o zgodzie na udzielenie informacji, administracja zwraca się do niego o wyrażenie takiej zgody. Nie zawsze jednak brak zgody osadzonego jest efektem jego świadomego wyboru. W sprawach, które były przedmiotem badania w Biurze RPO, wielokrotnie stwierdzano brak możliwości uzyskania zgody osadzonego ze względu na stan zdrowia albo dlatego, że wcześniej został przetransportowany. Istniejące uregulowania prawne nie są wystarczające do zagwarantowania określonego w Konstytucji, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Karcie Praw Podstawowych UE prawa osadzonego i jego bliskich do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Analiza badanych spraw prowadzi do wniosku, że istnieje potrzeba wprowadzenia rozwiązań prawnych, które zapewniałyby niezwłoczne uzyskanie przez rodzinę wiedzy o szczególnie istotnych zdarzeniach dotyczących osadzonego w sytuacji, gdy on sam nie będzie mógł przekazać takiej informacji. Jako że osadzony pozostaje pod pieczą Służby Więziennej, należałoby przyjąć, że to administracja jednostki penitencjarnej powinna zainicjować przekazanie informacji o osadzonym osobom najbliższym lub przez niego

wskazanym. W ocenie Rzecznika zachodzi potrzeba przyjęcia przepisów, które będą zobowiązywały administrację jednostki penitencjarnej do powiadomienia rodziny lub innych osób bliskich o szczególnych sytuacjach dotyczących osadzonego, takich jak poważna choroba, wypadek, umieszczenie w szpitalu. Rzecznik zwrócił się[95] do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia do Kodeksu karnego wykonawczego przepisu regulującego kwestie będące przedmiotem niniejszego wystąpienia – w sposób zapewniający respektowanie prawa osób pozbawionych wolności i ich rodzin do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego oraz odpowiadający standardom międzynarodowym.

Dotychczas nie wpłynęła odpowiedź w tej sprawie.

3. Przygotowanie jednostek penitencjarnych do wysokich temperatur

W miesiącach letnich Rzecznik otrzymuje wnioski od więźniów, którzy skarżą się na wysokie temperatury w celach, odmowne decyzje dyrektorów jednostek w sprawie wydania wentylatorów, trudności w wietrzeniu cel, niesprawną wentylację grawitacyjną oraz zaduch w celach wieloosobowych. Upały stanowią zagrożenie dla zdrowia, szczególnie dla osadzonych z grup wrażliwych, takich jak seniorzy. Dolegliwe warunki bytowe mogą powodować niepokoje wśród osadzonych i rodzić ryzyko wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych.

RPO, działając jako Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, w raportach z wizytacji sygnalizował problemy związane z wysokimi temperaturami w jednostkach penitencjarnych, dolegliwe zarówno dla osadzonych, jak i dla funkcjonariuszy zobowiązanych do służby w umundurowaniu. Rzecznik zwrócił się[96] do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o informacje na temat stanu przygotowania jednostek do nawracających fal upałów.

W odpowiedzi poinformowano[97], że Służba Więzienna oprócz kontunuowania inwestycji, służących poprawie warunków bytowych w więzieniach oraz utrzymywania obiektów budowlanych i instalacji w dobrym stanie technicznym, stara się wdrażać przedsięwzięcia organizacyjne, których podstawowym celem jest złagodzenie negatywnego wpływu zmian klimatu (jak umożliwienie osadzonym wietrzenia cel mieszkalnych, wydawanie zgód na posiadanie w celi wentylatorów

[95] IX.517.523.2024 z 14 kwietnia 2025 r.
[96] KMPT.571.6.2025 z 16 maja 2025 r.
[97] Pismo z 27 maja 2025 r.

oraz serwowanie dodatkowych, zimnych napojów w okresie występowania wysokich temperatur).

4. Zapewnienie bielizny na zmianę i odpowiedniej odzieży osobie aresztowanej

Analiza spraw rozpatrywanych w Biurze RPO prowadzi do wniosku, że tymczasowo aresztowani przyjmowani do aresztu śledczego często nie mają możliwości należycie zadbać o czystość oraz schludny wygląd. Są oni zmuszeni korzystać nawet przez kilka tygodni wyłącznie z bielizny i odzieży, którą dysponowali w dniu zatrzymania.

Poszczególne sprawy wskazywały, że w trakcie procedury przyjęcia osoby tymczasowo aresztowanej do jednostki penitencjarnej nie dokonuje się weryfikacji, czy osoba ta posiada odzież lub bieliznę na zmianę ani też czy odzież ta jest odpowiednia do pory roku. Bielizna osobista – mimo że stanowi podstawowy i nieodzowny element codziennego ubioru – nie jest odnotowywana w karcie depozytowej osadzonego. Ponadto tymczasowo aresztowani nie są informowani o przysługującym im prawie do wystąpienia z prośbą o wydanie z magazynu jednostki brakujących elementów odzieży lub bielizny.

Władze więzienne są zobowiązane do respektowania przepisów gwarantujących osobom tymczasowo aresztowanym warunki zgodne ze standardami sanitarnymi oraz zasadą poszanowania godności osobistej. Obowiązek ten wynika wprost z art. 4 oraz art. 102 pkt 1 w związku z art. 214 § 1 k.k.w. Realizacja tych norm wymaga podejmowania skutecznych działań, których celem jest zapewnienie osadzonym możliwości utrzymania higieny osobistej i ochrony przed poniżającym traktowaniem.

W ocenie Rzecznika przyjęcie osoby tymczasowo aresztowanej do jednostki penitencjarnej powinno wiązać się z przeprowadzeniem szeregu czynności mających na celu ocenę stanu i liczby sztuk posiadanej przez nią odzieży. Administracja jednostki penitencjarnej powinna weryfikować, czy i jaką odzieżą i bielizną dysponuje osoba przyjmowana do jednostki w chwili osadzenia. Weryfikacja ta ma na celu ustalenie, czy posiadana bielizna i odzież zapewniają możliwość utrzymania właściwej higieny osobistej i schludnego wyglądu oraz czy jest odpowiednia do pory roku.

Niezbędne jest wprowadzenie obowiązku przekazywania tymczasowo aresztowanym w dniu ich przyjęcia do aresztu informacji dotyczących po pierwsze –

możliwości wystąpienia z wnioskiem o wydanie odzieży i bielizny skarbowej, gdy ich prywatna odzież i bielizna są niewystarczające dla zachowania czystości i higieny osobistej lub nieodpowiednie ze względu na porę roku. Po drugie – możliwości otrzymania, po uzyskaniu zezwolenia dyrektora jednostki penitencjarnej, paczki z niezbędną odzieżą, bielizną, obuwiem. Po trzecie – wnioski o wyrażenie zgody na otrzymanie paczki odzieżowej powinny być rozpatrywane bez zbędnej zwłoki, w możliwie najkrótszym terminie. Po czwarte – doprowadzenia do magazynu w celu odbioru odzieży lub jej wymiany powinny odbywać się przy uwzględnieniu zindywidualizowanych potrzeb osób tymczasowo aresztowanych, a nie wyłącznie w oparciu o harmonogram określony w porządku wewnętrznym jednostki penitencjarnej (zwłaszcza gdy odzież ulegnie w trakcie pobytu zniszczeniu, jest niewystarczająca dla zachowania czystości i higieny osobistej lub jest nieodpowiednia ze względu na porę roku).

W trosce o ochronę godności tymczasowo aresztowanych i zapewnienie im warunków zgodnych z obowiązującymi standardami higieny i zasadami humanitarnego traktowania, konieczne jest ujednolicenie praktyk w tym zakresie we wszystkich aresztach śledczych. Wyłącznie konsekwentne i powszechne stosowanie tych zasad może zagwarantować rzeczywistą ochronę praw osób pozbawionych wolności. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[98] do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o rozważenie wdrożenia w jednostkach penitencjarnych wskazanych rekomendacji i powiadomienie o stanowisku i działaniach podjętych w sprawie.

W odpowiedzi Dyrektor podkreślił[99], że wszystkie osoby pozbawione wolności powinny mieć zagwarantowaną praktyczną możliwość realizacji prawa do odpowiedniej odzieży i właściwych warunków niezbędnych do utrzymania higieny osobistej. Mając to na względzie, weryfikacja podstawowych informacji dotyczących posiadanej przez tymczasowo aresztowanego odzieży przeprowadzana jest już na etapie rozmowy wstępnej.

Wychowawca ustala wówczas, czy osadzony posiada odzież kompletną i odpowiednią do pory roku. Podczas tego etapu osadzony jest również informowany o możliwości pozyskania odzieży i bielizny z zewnątrz oraz o przepisach i procedurach obowiązujących w tym zakresie. Udziela się mu też informacji o możliwości wydania odzieży i bielizny skarbowej. Tryb uzyskania dodatkowej odzieży

[98] IX.517.269.2025 z 10 października 2025 r.
[99] Pismo z 22 października 2025 r.

i bielizny jest ponadto określony w porządku wewnętrznym jednostki penitencjarnej, który jest dostępny dla osadzonych w każdej celi mieszkalnej.

Niezależnie jednak od przyjętego trybu postępowania, w ocenie właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych Centralnego Zarządu Służby Więziennej wprowadzenie obowiązku przekazywania tymczasowo aresztowanym, w dniu ich przyjęcia do aresztu podczas pobytu w magazynie depozytowym, informacji dotyczących procedury związanej z wydaniem odzieży i bielizny skarbowej jest uzasadnione. Mając to na względzie, zostaną podjęte działania zmierzające do unormowania na poziomie aktów prawnych Dyrektora Generalnego Służby Więziennej obowiązków informacyjnych w przedmiotowym zakresie. Przeanalizowane zostaną także procedury związane z bezpośrednim wydawaniem niezbędnej bielizny osobom przyjmowanym (z jednoczesnym odstąpieniem od konieczności sporządzania wniosku w tym zakresie), co pozwoli na niezwłoczne zagwarantowanie niezbędnych warunków bytowych.

5. Badania przesiewowe dla osadzonych mężczyzn w jednostkach penitencjarnych

Omówienie: Art. 68 ust. 1 – Prawo do ochrony zdrowia.

Art. 41 ust. 4
Prawo do humanitarnego traktowania

Każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny.

1. Objęcie zachowania osadzonego stałą obserwacją w celi wyposażonej w monitoring

Stała obserwacja zachowania osadzonego, oparta wyłącznie na generalnej decyzji o objęciu monitoringiem pomieszczeń jednostki penitencjarnej, budzi istotne wątpliwości w świetle krajowych i międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Ze względu na intensywność ingerencji w prywatność konieczne jest wydanie indywidualno-konkretnej decyzji dyrektora zakładu karnego w razie fakultatywnego stosowania monitorowania w celu obserwowania zachowania skazanego w celi mieszkalnej wraz z częścią przeznaczoną do celów sanitarno-higienicznych. Brak uznania art. 73a § 8 k.k.w. za podstawę do stosowania takiej praktyki prowadzi do sytuacji, w której osadzeni objęci monitoringiem w celu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w zakładzie karnym są w gorszym położeniu niż osadzeni stwarzający poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu oraz osadzeni szczególnie chronieni ze względu na zagrożenie życia i zdrowia. Nie są zakwalifikowani ani jako stwarzający szczególne zagrożenie, ani wymagający szczególnej ochrony, a mimo to w celu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa zakładu karnego doświadczają dodatkowych dolegliwości. Co więcej, poprzestając na interpretacji, że bez względu na przymiot stałości i szczególną strefę prowadzenia obserwacji, wystarczająca jest generalna decyzja dyrektora zakładu o stosowaniu monitoringu w określonych miejscach i pomieszczeniach, pozbawia się ich możliwości sądowej weryfikacji legalności i zasadności działań administracji penitencjarnej. Taka praktyka budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Trudno również uznać, że taki był zamiar ustawodawcy. Skoro art. 88c § 1 k.k.w. przewiduje obligatoryjne stałe monitorowanie osób stwarzających poważne zagrożenie na podstawie ustawy, a art. 88d § 1 pkt 4 k.k.w. na analogicznych zasadach dopuszcza

fakultatywne monitorowanie osób wymagających ochrony, to wobec innych osób pozbawionych wolności, które zostają objęte stałym monitoringiem w celu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w zakładzie karnym, a jednocześnie nie znajdują do nich zastosowania art. 88c i 88d k.k.w., dyrektor zakładu karnego powinien wydawać pisemne, indywidualne decyzje o objęciu ich zachowania stałą obserwacją oraz doręczać je tym osobom wraz z uzasadnieniem oraz pouczeniem o prawie wniesienia skargi. Brak takiej możliwości sprawia, że osadzony pozostaje uzależniony od uznaniowej decyzji dyrektora zakładu karnego i bez zdolności do zainicjowania jej zewnętrznej kontroli.

Rzecznik zdaje sobie sprawę z tego, jak istotną rolę monitoring odgrywa w zapewnianiu porządku i bezpieczeństwa w jednostkach penitencjarnych, a także w zarządzaniu ryzykiem, umożliwiając szybką reakcję na zagrożenia życia i zdrowia osadzonych, jak również na zdarzenia nadzwyczajne. Dostrzega jednak również potrzebę przywrócenia większej transparentności w obejmowaniu osadzonych stałym monitoringiem w celach mieszkalnych. Cel ten można osiągnąć przez wydawanie pisemnych, indywidualnych decyzji o objęciu zachowania osadzonego stałą obserwacją. Decyzje te powinny być podejmowane w sposób przemyślany, z uwzględnieniem indywidualnych okoliczności i specyfiki konkretnego osadzonego, a także z poszanowaniem praw człowieka. Mając na uwadze wciąż napływające do RPO wnioski osób pozbawionych wolności, których zachowanie podlegało stałej obserwacji przez zakwaterowanie ich w celi monitorowanej na podstawie generalnej decyzji o stosowaniu monitorowania w określonych miejscach i pomieszczeniach zakładu karnego, oraz dostrzegając negatywne konsekwencje takich praktyk, Rzecznik poinformował[100] Zastępcę Dyrektora Generalnego SW, że będzie takie skargi uznawał za zasadne.

2. Uzasadnianie decyzji dyrektora jednostki penitencjarnej wydanej wobec osoby pozbawionej wolności

W Biurze RPO prowadzone były postępowania wyjaśniające w sprawie skarg osób pozbawionych wolności, dotyczących sposobu rozpoznawania próśb i wniosków przez dyrektorów jednostek penitencjarnych. Udzielane osadzonym odpowiedzi – wbrew dyspozycji art. 7 § 3 w zw. z art. 7 § 1 oraz art. 2 pkt 5 k.k.w. – nie zawierały uzasadnienia podjętych przez dyrektorów decyzji.

[100] IX.517.615.2024 z 15 kwietnia 2025 r.

W ocenie Rzecznika wszystkie rozstrzygnięcia podejmowane przez dyrektorów jednostek penitencjarnych w odpowiedzi na prośby i wnioski osadzonych – niezależnie od konkretnego sformułowania, którego ustawodawca używa, by wskazać w danym przepisie na decyzyjność dyrektora – należy klasyfikować jako decyzje, które powinny zawierać uzasadnienie. O ile w przypadku pozytywnego rozpatrzenia prośby lub wniosku można uznać, że wystarczającym uzasadnieniem jest przychylenie się przez dyrektora jednostki penitencjarnej do argumentacji osadzonego, o tyle już w przypadku odmowy należy wskazać przyczyny takiego sposobu załatwienia jego sprawy.

Rzecznik nie zgodził się więc ze stanowiskiem Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, który wskazał[101], że nie każdy „akt rozstrzygający wnoszone przez osadzonych w prośbach i wnioskach sprawy" jest decyzją, nie zależy od przedmiotu sprawy. Rzecznik w piśmie skierowanym do Dyrektora Generalnego SW podniósł[102], że decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą ją w danej instancji, a więc definicja ta nie jest zależna od konkretnego przedmiotu sprawy. Ponadto decyzja stanowi domyślną formę załatwiania sprawy przez organy władzy publicznej. Jeśli określonych czynności tych organów nie należałoby kwalifikować jako decyzji powinno to zostać przez ustawodawcę wyraźnie oznaczone. Wśród przepisów k.k.w. brak jest takiego wyróżnienia w odniesieniu do działań dyrektorów jednostek penitencjarnych. Należy więc wnioskować, że każdy akt, którym dyrektor jednostki penitencjarnej decyduje o sposobie rozpatrzenia wniosku lub prośby osadzonego, powinien spełniać wymogi przewidziane w art. 7 § 3 k.k.w. Rzecznik podkreślił, że takie stanowisko znajdzie wyraz również w analogicznych sprawach rozpatrywanych w przyszłości.

3. Zapewnienie pacjentom Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym możliwości podnoszenia poziomu wykształcenia

W związku z pracami nad nowelizacją przepisów ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzającymi zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób Rzecznik zwrócił uwagę na kwestię, która powinna zostać uwzględniona w tych działaniach. Jest nią brak możliwości podnoszenia poziomu wykształcenia przez pacjentów KOZZD.

[101] Pismo z 10 lutego 2025 r.
[102] IX.517.1175.2024 z 12 maja 2025 r.

Problem ten zasygnalizował Rzecznikowi jeden z pacjentów. Swoje stanowisko w tej sprawie zajęło już Ministerstwo Zdrowia, które w odpowiedzi udzielonej pacjentowi wskazało, że zgodnie z art. 4 ustawy KOZZD stanowi podmiot leczniczy, a jego wiodącym zadaniem jest prowadzenie postępowania terapeutycznego. Uznano tym samym, że obowiązujące regulacje prawne dotyczące KOZZD nie obejmują możliwości kształcenia lub samokształcenia pacjentów.

Bez wątpienia głównym zadaniem Ośrodka jest prowadzenie postępowania terapeutycznego. Nie wyklucza to jednak zagwarantowania pacjentom możliwości podnoszenia poziomu wykształcenia m.in. przez udział w szkoleniach czy warsztatach edukacyjnych. Zdobycie nowych kwalifikacji lub poszerzenie już posiadanych ułatwi pacjentom powrót do społeczeństwa, gdy ustaną ustawowe przesłanki ich dalszego pobytu w KOZZD. Szeroko pojęta oferta edukacyjna powinna zatem pojawić się wśród form oddziaływania proponowanych pacjentom.

Wsparcie pacjentów w procesie podnoszenia kwalifikacji realizowałoby zalecenia Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT). Komitet przeprowadził w 2022 r. wizytację KOZZD wraz z oddziałem zamiejscowym w Czersku. Stwierdził wówczas, że trwające prace nad zmianami ustawy powinny być okazją do zasadniczego przeformułowania celu KOZZD z opartego na bezpieczeństwie na skoncentrowany na resocjalizacji. Oznacza to odpowiednie przygotowanie pacjentów do zwolnienia z ośrodka we współpracy z właściwymi strukturami społeczności zewnętrznej. Rzecznik zwrócił się[103] do Ministra Zdrowia o poinformowanie, czy dostrzega możliwość wsparcia pacjentów w omawianej problematyce i czy uwzględnił ją w projektowanych regulacjach prawnych. Zagadnienie to zostało również przedłożone Ministerstwu Sprawiedliwości, które w odpowiedzi podkreśliło, że to resort zdrowia jest gospodarzem prac legislacyjnych nad tą ustawą.

Minister Zdrowia poinformował[104], że obowiązujące regulacje prawne nie przewidują obecnie rozwiązań umożliwiających edukację czy podnoszenie kwalifikacji przez osoby umieszczone w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie. Nadrzędnym celem pobytu w Ośrodku jest terapia psychologiczna i seksuologiczna. Ma ona zapobiegać ponownemu popełnianiu czynów zabronionych.

[103] IX.517.1099.2024 z 9 czerwca 2025 r.
[104] Pismo z 16 lipca 2025 r.

Minister Zdrowia podkreślił[105] również, że priorytetowo traktowane są zmiany ustawy dotyczące określenia praw i obowiązków osób umieszczonych w Ośrodku. Ministerstwo Zdrowia nie odrzuca definitywnie koncepcji opracowania, w dalszej perspektywie, rozwiązań dotyczących kształcenia osób umieszczonych w Ośrodku, jednakże nie można zapominać, że wiodącym zadaniem Ośrodka pozostaje prowadzenie postępowania terapeutycznego.

4. Likwidacja izb wytrzeźwień

Rzecznik z zaniepokojeniem przyjmuje sygnały świadczące o planach likwidacji izb wytrzeźwień oraz innych placówek pełniących analogiczne funkcje. Ośrodki te, przejmując obowiązek opieki nad osobami nietrzeźwymi zatrzymanymi w miejscach publicznych, stanowią ważny element systemu doraźnego zapobiegania skutkom nadużywania alkoholu. Przez to pełnią istotną funkcję prospołeczną, ponadto odciążają szpitale, Policję oraz system ratownictwa medycznego, przy jednoczesnym zapewnieniu profesjonalnej opieki nad osobami nietrzeźwymi. Funkcjonowanie tych placówek w ostatnich latach jest zagrożone, dlatego też Rzecznik zdecydował[106] o podjęciu interwencji w sprawie planowanej likwidacji izb wytrzeźwień w Tarnowie, Gliwicach i Chorzowie. Prowadził[107] również w tej sprawie korespondencję z Prezesem Zarządu Stowarzyszenia Dyrektorów i Głównych Księgowych Izb Wytrzeźwień w Polsce. Stowarzyszenie to monitoruje funkcjonowanie izb wytrzeźwień i podejmuje kroki zaradcze, gdy ich działalność jest zagrożona. Potrzebę wypracowania rozwiązań systemowych, które zapewnią bezpieczeństwo osób nietrzeźwych, stabilność funkcjonowania placówek oraz odciążenie służb publicznych, dostrzegają także przedstawiciele władz samorządowych oraz organizacji pozarządowych działających w obszarze profilaktyki i wspierania osób nadużywających alkoholu. Obecna sytuacja wymaga więc omówienia z Ministrem Zdrowia kierunków zmian legislacyjnych, organizacyjnych i finansowych w funkcjonowaniu izb wytrzeźwień.

[105] Pismo z 4 września 2025 r.
[106] IX.517.1775.2024 z 11 grudnia 2024 r., 7 stycznia 2025 r., 7 sierpnia 2025 r.
[107] IX.517.1775.2024 z 7 sierpnia 2025 r.

5. Zapewnienie pacjentom Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym opieki medycznej odpowiedniej do stanu ich zdrowia

Rzecznik wystąpił[108] do Ministra Zdrowia w sprawie zapewnienia pacjentom KOZZD opieki medycznej odpowiedniej do stanu zdrowia. Z informacji zgromadzonych przez RPO wynika bowiem, że Ośrodek nie zatrudnia lekarza podstawowej opieki zdrowotnej. Lekarze zatrudnieni na stałe w KOZZD nie mają zawartych umów z Narodowym Funduszem Zdrowia, wobec czego wystawiane przez nich skierowania są traktowane jako skierowania komercyjne. Wiąże się to z ponoszeniem przez Ośrodek kosztów realizacji świadczeń medycznych. Posiadanie przez pacjenta ubezpieczenia zdrowotnego nie ma wówczas znaczenia, a koszty świadczeń zdrowotnych każdorazowo pokrywane są z budżetu Ośrodka, czyli ze środków przyznanych przez Ministerstwo Zdrowia. Z budżetu tego finansowane jest również leczenie pacjentów nieubezpieczonych.

W myśl przepisów ustawy świadczenia zdrowotne, których nie można udzielić w Ośrodku, są realizowane w pierwszej kolejności przez podmioty lecznicze dla osób pozbawionych wolności (art. 26 ust. 2). Oznacza to, że koszty udzielanych świadczeń medycznych ponosi Służba Więzienna, a więc środki te pochodzą z budżetu przyznanego przez Ministra Sprawiedliwości. Podmioty lecznicze działające w jednostkach penitencjarnych zwykle odmawiają przyjęć jednak pacjentów KOZZD do szpitali przywięziennych, gdyż nie mają oni statusu osób tymczasowo aresztowanych lub skazanych. RPO został poinformowany, że występują przypadki, kiedy pacjenci Ośrodka sami odmawiają wyjazdów na konsultacje do przywięziennych placówek, ponieważ stale podkreślają, że odbyli już karę w warunkach izolacji penitencjarnej. Publiczne placówki służby zdrowia niekiedy również odmawiają hospitalizacji pacjentów KOZZD. Taka sytuacja może prowadzić do naruszenia prawa pacjentów KOZZD do zapewnienia właściwej do stanu zdrowia opieki medycznej.

W odpowiedzi Minister Zdrowia poinformował[109], że resort zdrowia opracował projekt zmian odnoszący się do uregulowania kwestii honorowania skierowań lekarzy zatrudnionych w KOZZD na leczenie specjalistyczne, badania, rehabilitację lub pielęgnację osób umieszczonych w Ośrodku. Projekt ten zakłada również uregulowanie kwestii ubezpieczenia osób nieubezpieczonych w Ośrod-

[108] IX.517.1000.2023 z 13 marca 2025 r.
[109] Pismo z 17 kwietnia 2025 r.

ku poprzez zmianę ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

6. Problem systemowy dotyczący zasad informowania RPO o zdarzeniach nadzwyczajnych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych

W 2009 r. został wdrożony system informowania RPO o zdarzeniach nadzwyczajnych, które miały miejsce w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych. Początkowo informacje na ten temat przekazywali Rzecznikowi kuratorzy oświaty, a od 2021 r. Ośrodek Rozwoju Edukacji. Stan ten funkcjonował do czerwca 2023 r. Od tamtego czasu dane o zdarzeniach nadzwyczajnych nie były przekazywane Rzecznikowi. Wielokrotne pisma do Dyrektora Ośrodka Rozwoju Edukacji z prośbą o przekazywanie informacji o wypadkach nadzwyczajnych pozostawały bez odpowiedzi. Wystąpienia kierowane do MEN również nie doprowadziły do wyjaśnienia sytuacji.

Wiedza o zdarzeniach nadzwyczajnych w MOW jest niezbędna do realizacji ustawowych zadań Rzecznika, w szczególności zapobiegania torturom i innym postaciom złego traktowania. Wobec powyższego RPO wystąpił[110] do Ministra Edukacji Narodowej i zwrócił uwagę na wciąż nierozwiązany problem dotyczący przekazywania Rzecznikowi informacji o zdarzeniach nadzwyczajnych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych. Podjęcie przez Ministra działań jest konieczne, aby dane te były przekazywane Rzecznikowi cyklicznie, co pozwoli na systematyczną analizę zdarzeń oraz reagowanie Rzecznika, gdy stwierdzone lub uprawdopodobnione zostanie naruszenie wolności i praw człowieka w placówkach dla nieletnich.

W odpowiedzi Minister podniosła[111], że obowiązujące od dnia 19 stycznia 2023 r. rozporządzenie w sprawie komisji do spraw kierowania nieletnich do młodzieżowego ośrodka wychowawczego oraz trybu kierowania, przenoszenia i zwalniania nieletnich z młodzieżowych ośrodków wychowawczych oraz przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich wskazują, że podmiotem odpowiedzialnym za zapewnienie właściwego wykonania środka wychowawczego w postaci umieszczenia nieletniego w MOW jest powoływana przez Ministra Sprawiedliwości komisja do spraw kierowania nieletnich do młodzieżowego ośrodka wychowawczego. Organ ten uznał się jednak

[110] IX.550.1.2023 z 27 stycznia 2025 r.
[111] Pismo z 23 maja 2025 r.

za niewłaściwy do realizacji omawianego zadania. W tej sytuacji Minister Edukacji, korzystając z uprawnień nadzorczych i koordynacyjnych, zwróciła się do kuratorów oświaty z prośbą o przesłanie informacji o wypadkach nadzwyczajnych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych. Wskazano również, że zostały podjęte działania legislacyjne w tej sprawie.

Z nadesłanej odpowiedzi nie wynikało jednak, czy ustalono procedurę stałego przekazywania Rzecznikowi informacji, określającą jaki organ, w jaki sposób i z jaką częstotliwością będzie realizował te czynności. W związku z tym Rzecznik ponownie zwrócił się[112] o poinformowanie o przyjętych zasadach udostępniania zbiorczych zestawień zdarzeń nadzwyczajnych występujących w tego typu placówkach oraz o doprowadzenie do tego, aby czynności te były realizowane w sposób stały i systematyczny.

Ministerstwo Edukacji Narodowej w nadesłanej odpowiedzi poinformowało[113], że podjęło działania w celu uregulowania kwestii prowadzenia systemu teleinformatycznego. W systemie tym będą zbierane i przetwarzane dane dotyczące działalności młodzieżowych ośrodków wychowawczych, m.in. informacje o wydarzeniach nadzwyczajnych. Minister wyznaczy do wykonywania zadań związanych z prowadzeniem tego systemu teleinformatycznego jednostkę podległą ministrowi, tj. Ośrodek Rozwoju Edukacji, który będzie przekazywał systematycznie dane w omawianym zakresie.

[112] IX.550.5.2025 z 2 lipca 2025 r.
[113] Pismo z 25 listopada 2025 r.

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

Każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania.

Wciąż nie został rozwiązany, wielokrotnie sygnalizowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich, problem[114] terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie. Obowiązujące w tym zakresie przepisy Kodeksu postępowania karnego przewidują roczny termin przedawnienia tego roszczenia, liczony od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dającego podstawę do odszkodowania. W przypadku tymczasowego aresztowania termin ten biegnie od daty orzeczenia kończącego postępowanie, natomiast w przypadku zatrzymania – od dnia zwolnienia. Zgodnie zaś z ogólną regułą prawa cywilnego, roszczenia osoby poszkodowanej czynem niedozwolonym przedawniają się z upływem trzech lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie zobowiązanej do jej naprawienia. W ocenie Rzecznika zróżnicowanie terminów przedawnienia w zależności od tego, czy działanie organu władzy publicznej wyrządzające szkodę było prowadzone w trybie procedury karnej, cywilnej bądź administracyjnej, nie ma uzasadnionych podstaw i ma charakter przypadkowy.

[114] Informacja RPO za 2024 r., s. 111.

Art. 42 ust. 1
Nullum crimen sine lege

Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

Rzecznik kontynuował działania[115] dotyczące potrzeby zmiany art. 83a ust. 1 Prawa lotniczego[116] ze względu na brak określoności przepisów karnych oraz odesłanie do rozporządzenia wykonawczego w zakresie określenia znamion czynu zabronionego. Pomimo deklaracji zmiany przepisu żadne zmiany w tym zakresie nie zostały wprowadzone. Dlatego Rzecznik po raz kolejny zwrócił się do Ministra Infrastruktury[117] z pytaniem, czy zapowiadane modyfikacje zostaną wdrożone. W odpowiedzi Minister poinformował, że zmiana ta została uwzględniona w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze[118], który został skierowany do uzgodnień międzyresortowych.

Rzecznik oczekuje na realizację zapowiedzi Ministra Infrastruktury.

[115] Informacja RPO za 2024 r., s. 112.
[116] Ustawa z 3 lipca 2002 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 210).
[117] VII.564.38.2017 z 9 września 2025 r.
[118] UD117.

Art. 42 ust. 2
Prawo do obrony w sprawie karnej

Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu.

1. Wzmocnienie gwarancji procesowych osoby, która wbrew obowiązkowi nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzyła pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawała problematyka wzmocnienia gwarancji procesowych obwinionego w sprawach z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, poprzez wyłączenie odpowiedzialności karnej osoby, która nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzyła pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, gdy udzielona w ten sposób informacja mogłaby stanowić dowód w postępowaniu w sprawie o wykroczenie przeciwko niej samej.

Rzecznik w 2024 r. skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości. W odpowiedzi uzyskał informację o aprobacie tej propozycji przez część departamentów resortu oraz Prokuraturę Krajową, a także zapewnienie, że postulaty te zostaną przekazane Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego. Miało to umożliwić wypracowanie rozwiązań wzmacniających realizację prawa do obrony i zasady domniemania niewinności. Jednak Rzecznik nie otrzymał dotąd odpowiedzi ani z Ministerstwa Sprawiedliwości, ani z Komisji Kodyfikacyjnej, a opracowane dotychczas projekty zmian ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego, jak również poselski projekt zmian Kodeksu postępowania karnego, nie przewidują modyfikacji art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń.

Aktualne brzmienie tego przepisu penalizuje niewskazanie osoby, której właściciel lub posiadacz pojazdu powierzył go do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Przepis ten sankcjonuje obowiązek wynikający z art. 78 ust. 4 i 5 Prawa o ruchu drogowym. Utrwalona linia orzecznicza sądów odwoławczych prowadzi jednak do kwalifikowania milczenia właściciela pojazdu, będącego jednocześnie sprawcą wykroczenia pierwotnego, jako niewykonania obowiązku

określonego w art. 78 ust. 4 p.r.d., a tym samym jako czynu wypełniającego znamiona art. 96 § 3 k.w. Odpowiedzialność na podstawie tego przepisu orzekana jest również w sytuacji, gdy obwiniony wyjaśnia, że odmowa udzielenia informacji wynika z realizacji prawa do obrony. Prowadzi to do sytuacji, w której właściciel pojazdu, aby uniknąć odpowiedzialności za niewykonanie obowiązku, musiałby wskazać samego siebie jako sprawcę wykroczenia.

Jednocześnie w orzecznictwie sądowym występuje linia, zgodnie z którą w postępowaniu wykroczeniowym obowiązuje zarówno prawo do obrony, jak i domniemanie niewinności, co wyłącza odpowiedzialność na podstawie art. 96 § 3 k.w. w sytuacji, gdy żądanie wskazania kierującego dotyczy osoby, która sama popełniła wykroczenie. Standard ochrony wyznaczony w Konstytucji RP oraz w prawie międzynarodowym wzmacnia tę interpretację. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie wskazywał, że prawo do obrony obejmuje wszelkie postępowania o charakterze represyjnym, w tym dotyczące wykroczeń. Zbieżna z tymi ustaleniami pozostaje linia orzecznicza Sądu Najwyższego, zgodnie z którą zachowanie mieszczące się w granicach prawa do obrony nie może być kwalifikowane jako czyn zabroniony. Sądy wielokrotnie podkreślały, że obywatel nie może być stawiany w sytuacji, w której musi wybierać między naruszeniem prawdy a samoobciążeniem. W ocenie Rzecznika obecny stan prawny nie zapewnia pełnej realizacji konstytucyjnych i konwencyjnych gwarancji procesowych obwinionego, co prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności oraz zasady domniemania niewinności.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[119] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych zmierzających do wzmocnienia gwarancji procesowych obwinionego w sprawach z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń.

Dotychczas nie wpłynęła odpowiedź w tej sprawie.

[119] II.510.880.2023 z 7 listopada 2025 r.

Art. 42 ust. 3
Zasada domniemania niewinności

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

1. Brak podstawy prawnej do zwrotu utraconego zarobku dla osoby prawomocnie uniewinnionej od stawianego jej zarzutu popełnienia czynu zabronionego w postaci wykroczenia albo przestępstwa

Do RPO wpływały prośby o interwencję w sprawie braku podstawy prawnej do zwrotu utraconego zarobku dla osoby prawomocnie uniewinnionej od stawianego jej zarzutu popełnienia czynu zabronionego w postaci wykroczenia albo przestępstwa. W ocenie Rzecznika istnieje potrzeba wprowadzenia podstawy prawnej, umożliwiającej sądom podejmowanie decyzji o zwrocie utraconego zarobku lub dochodu. Uprawnienie to powinno przysługiwać osobie, wobec której istniała podstawa do sporządzenia wniosku o ukaranie (na etapie postępowania wyjaśniającego), obwinionemu, podejrzanemu bądź oskarżonemu. Zwrot dotyczyłby dochodu utraconego w związku ze stawiennictwem na wezwanie organu w celu złożenia wyjaśnień stanowiących dowód w sprawie, jeżeli następnie osoba ta została prawomocnie uniewinniona lub postępowanie wobec niej umorzono na podstawie art. 17 § 1 pkt 1–11 k.p.k. albo art. 5 § 1 pkt 1–10 k.p.s.w.

Brakuje *ratio legis* dla zróżnicowania uczestników postępowań w prawie do zwrotu zarobku lub dochodu utraconego, związanego ze stawiennictwem na wezwanie organu celem przesłuchania albo złożenia zeznań. Zachodzą istotne podobieństwa, gdyż zarówno obwiniony, jak i świadek składają depozycje stanowiące dowód w postępowaniu w sprawie o wykroczenie, czynią to na żądanie organu oraz na skutek dokonania tej czynności tracą zarobek lub dochód.

W związku z powyższym Rzecznik stwierdził, że obecna regulacja stanowi pominięcie ustawodawcze, polegające w tym przypadku na braku uregulowania w art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. zwrotu zarobku lub dochodu utraconego związanego ze stawiennictwem na wezwanie organu celem złożenia depozycji stosownych do charakteru postępowania (w sprawach o wykroczenia, o przestępstwa, o wykro-

czenia skarbowe, czy też o przestępstwa skarbowe). Prowadzi to konstatacji, że art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. w związku z art. 632 pkt 2 k.p.k. jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przepisy te nie przewidują możliwości przyznania uniewinnionemu oskarżonemu (a w związku z art. 121 § 1 k.p.s.w. także obwinionemu) zwrotu zarobku lub dochodu, utraconych w wyniku składania wyjaśnień (i odpowiednio przesłuchania w charakterze osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie w rozumieniu art. 54 § 6 k.p.s.w. oraz przesłuchania obwinionego w rozumieniu art. 20 § 1 k.p.s.w.). Kreuje to po stronie ustawodawcy obowiązek takiego ukształtowania art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. w związku z art. 632 pkt 2 k.p.k., aby koszty procesu w postaci utraconego w wyniku składania wyjaśnień zarobku lub dochodu oskarżonego albo obwinionego w razie ich uniewinnienia lub umorzenia postępowania w sprawach z oskarżenia publicznego – ponosił Skarb Państwa. Przedmiotem konstytucyjnego obowiązku, który ciąży na ustawodawcy zwykłym, jest tu wyrównanie ochrony praw majątkowych osób, które na wezwanie sądu lub organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze złożyły depozycje stanowiące dowód w sprawie, co do których nie zachodzą przesłanki do wszczęcia postępowania albo też zachodzą przesłanki do jego umorzenia na podstawie art. 17 § 1 pkt 1–11 k.p.k. albo art. 5 § 1 pkt 1–10 k.p.s.w.

Art. 64 ust. 2 Konstytucji nakazuje zapewnienie równej ochrony własności i praw majątkowych. Na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy przyjąć, że istotą regulacji art. 64 ust. 2 Konstytucji jest podkreślenie, iż ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. Prawo do zwrotu utraconego zarobku lub dochodu może być uznane za inne prawo majątkowe, którego możliwość dochodzenia nie powinna być co do zasady ograniczona przez rolę procesową składającego depozycje, o ile nie dopuścił się on czynu zabronionego. Sytuacja taka godziłaby w konstytucyjną zasadę równości

W przypadku świadka składającego zeznanie oraz strony postępowania składającej wyjaśnienia, która została następnie uniewinniona od popełnienia zarzuconego jej czynu, kryterium zróżnicowania w postaci roli procesowej w postępowaniu nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. w związku z art. 632 pkt 2 k.p.k. oraz art. 618b k.p.k. Brak jest również powodów, którym różnicowanie ma służyć. Nie sposób też przyjąć, że takie rozwiązanie ma charakter proporcjonalny z punktu widzenia ochrony praw majątkowych strony

postępowania składającej wyjaśnienie, która została następnie uniewinniona od popełnienia zarzuconego jej czynu albo wobec której umorzono postępowanie na podstawie art. 17 § 1 pkt 1–11 k.p.k. albo art. 5 § 1 pkt 1–10 k.p.s.w. Kryterium różnicowania w postaci roli procesowej nie pozostaje jednocześnie w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Rzecznik zwrócił uwagę na art. 618b k.p.k., który udziela ochrony prawu do zwrotu zarobku lub dochodu utraconych z powodu stawiennictwa na wezwanie sądu lub organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze, ograniczając to prawo do świadków, w tym do stron postępowania w postaci osób pokrzywdzonych, a następnie oskarżycieli posiłkowych, którzy składają w postępowaniu karnym depozycje w formie zeznań. Przedmiotem konstytucyjnego obowiązku, który ciąży na ustawodawcy, jest ochrona praw majątkowych osób, które na wezwanie sądu lub organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze złożyły depozycje stanowiące dowód w sprawie, co do których nie zachodzą przesłanki co do wszczęcia postępowania albo też zachodzą przesłanki do jego umorzenia z art. 17 § 1 pkt 1–11 k.p.k. albo art. 5 § 1 pkt 1–10 k.p.s.w. Przyjąć należy, że art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji ustanawiają po stronie ustawodawcy obowiązek ukształtowania podstaw zwrotu utraconego zarobku lub dochodu tak, aby nie dochodziło do opisanego wyżej zróżnicowania.

Rzecznik zwrócił się[120] do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie analizy wskazanego problemu. Minister dotychczas nie przekazał swojego stanowiska.

[120] II.510.665.2023 z 6 grudnia 2025 r.

Art. 43
Zakaz przedawnienia

Zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu.

W 2025 r. nie wpływały do Rzecznika wnioski dotyczące materii objętej art. 43 Konstytucji.

Art. 44
Wstrzymanie biegu terminu przedawnienia

Bieg przedawnienia w stosunku do przestępstw nieściganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, ulega zawieszeniu do czasu ustania tych przyczyn.

W sprawach badanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2025 r. nie ujawniły się problemy związane z przestępstwami, które nie zostały objęte ściganiem z przyczyn politycznych.

Art. 45
Prawo do sądu

1. *Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.*
2. *Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.*

1. Niezależne sądownictwo

a) Bezstronność sądu w postępowaniach odszkodowawczych

W sferze zainteresowania Rzecznika pozostawały gwarancje realizacji krajowych i międzynarodowych standardów sprawiedliwego procesu, w tym wymóg rozstrzygnięcia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. Tematyka ta była już przedmiotem wystąpienia generalnego, w którym Rzecznik postulował uczynienie Prokuratorii Generalnej stałym reprezentantem Skarbu Państwa w postępowaniach z Rozdziału 58 k.p.k. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości wskazał, że ukształtowanie w ten sposób zakresu reprezentacji Skarbu Państwa prowadziłoby do znacznej modyfikacji systemowej roli Prokuratorii Generalnej, gdyż obecnie jest ona wyłącznie instytucjonalnym pełnomocnikiem Skarbu Państwa w określonych ustawowo rodzajach spraw. Problemem, na który zwrócono uwagę, jest kwestia materialnej i procesowej reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniach sądowych. Trafnie spostrzeżono, że Prokuratoria Generalna jest jedynie procesowym reprezentantem organu, z którego działalnością wiąże się dochodzone roszczenie – a który to organ jest materialnym reprezentantem Skarbu Państwa. Nie podważa to jednak zasadności dokonania zmian w zakresie właściwości sądu oraz reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniu. W rozdziale 58 Kodeksu postępowania karnego, dotyczącym odszkodowania oraz zadośćuczynienia od Skarbu Państwa za niesłuszne skazanie oraz stosowanie niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania, do art. 554 k.p.k. wprowadzono nowe jednostki redakcyjne: § 2a i § 2b. Pierwszy z tych przepisów określa strony postępowania, tj. wnioskodawcę, prokuratora oraz

Skarb Państwa. Drugi z nich wskazuje organy, które reprezentują Skarb Państwa w postępowaniu. Są to: prezes sądu, w którym wydano ostatnie orzeczenie kończące postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności karnej, stosowania środka zapobiegawczego, środka zabezpieczającego lub zatrzymania, albo prezes sądu pierwszej instancji, w którym wydano zmienione orzeczenie, albo organ, który dokonał zatrzymania. Zestawienie tych regulacji może prowadzić do sytuacji, w której prezes rozpoznającego sprawę sądu będzie jednocześnie reprezentantem strony postępowania – Skarbu Państwa. Taki stan rzeczy budzi wątpliwości co do bezstronności zewnętrznej rozstrzygającego sprawę sądu. Dla postrzegania sądu jako bezstronnego i niezawisłego „z zewnątrz" istotne znaczenie ma brak występowania choćby pozoru lub wrażenia braku sędziowskiej niezawisłości i bezstronności. Przed dokonaną w 2019 r. nowelizacją Kodeksu postępowania karnego, miały miejsce dwie istotne nowelizacje art. 554 k.p.k. Pierwsza z nich w art. 554 § 3 k.p.k. wprowadziła obowiązek zawiadomienia o terminie rozprawy organu uprawnionego do reprezentowania Skarbu Państwa. Zaniechanie przez ustawodawcę określenia Skarbu Państwa jako strony spowodowało powstaniem rozbieżności w doktrynie, ponieważ spotykany był pogląd, że art. 554 § 3 k.p.k. nie dawał podstaw do określenia go jako strony postępowania. Następnie nowelizacja k.p.k. z 2016 r. całkowicie wykluczyła udział Skarbu Państwa w postępowaniu odszkodowawczym z rozdziału 58 k.p.k. Dopiero nowelizacją z 2019 r. wskazano Skarb Państwa bezpośrednio jako stronę postępowania, co wiązało się z doprecyzowaniem w art. 554 § 2b k.p.k., jaki organ uprawniony jest do jego reprezentacji w tym postępowaniu. Rozwiązanie przyjęte w art. 554 § 2b pkt 1 oraz 2 k.p.k. negatywnie rzutuje na postrzeganie bezstronności sądu w odbiorze społecznym. Pojawia się wątpliwość, czy nie pozostaje ono w sprzeczności z prawem strony do rzetelnego procesu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC i art. 14 ust. 1 MPPOiP. Ze względu na specyfikę postępowania o odszkodowanie za oczywiście niesłuszne zastosowanie środka o charakterze izolacyjnym, unormowania rozdziału 58 k.p.k. winny nie pozostawiać wątpliwości co do zewnętrznej bezstronności sądu. Tymczasem gwarancja ta, na gruncie obowiązującej regulacji, doznaje uszczerbku już z tego powodu, że może prowadzić do uzasadnionych wątpliwości i obaw odnośnie do rzeczywistej zewnętrznej bezstronności sądu. Sędzia nie może orzekać w sprawie, której wynikiem jest bezpośrednio zainteresowany, zaś obowiązujące unormowanie art. 554 § 2b pkt 1 albo 2 k.p.k., które dopuszcza rozstrzyganie sprawy w przedmiocie

odszkodowania za niesłuszne skazanie lub niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie oraz zatrzymanie przez sąd, którego prezes jest organem reprezentującym Skarb Państwa, prowadzi do sytuacji, w której sędzia orzeka w sprawie, która go bezpośrednio dotyczy i której wynikiem może być bezpośrednio zainteresowany. Propozycją rozwiązania problemu zewnętrznej bezstronności sądu orzekającego w sprawie roszczeń wskazanych w art. 552 k.p.k., jest utworzenie oddzielnej, wyspecjalizowanej jednostki zajmującej się tymi sprawami. Uwzględniając charakterystykę reprezentacji materialnej Skarbu Państwa w sprawach o roszczenia odszkodowawcze, za najrozsądniejsze należy uznać ukierunkowanie prac legislacyjnych na ustanowienie jednego organu rozstrzygającego sprawy z zakresu tych roszczeń. W ocenie Rzecznika rozwiązanie polegające na wydzieleniu oraz powierzeniu jednemu wydziałowi sądu rozstrzygania wszystkich spraw z zakresu odszkodowania i zadośćuczynienia za niesłuszne skazanie oraz niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie zachowałoby najwyższy standard gwarancyjności tego postępowania oraz wyeliminowałoby problem postrzegania braku bezstronności zewnętrznej sądu. Na podstawie statystyk udostępnionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości można wskazać, że skala problemu ubiegania się o odszkodowania i zadośćuczynienia z rozdziału 58 k.p.k. nie jest znaczna ze statystycznego punktu widzenia. Rzecznik zwrócił się[121] do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w tym zakresie i rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej.

Do tej pory nie wpłynęła do Rzecznika odpowiedź w tej sprawie.

b) Obligatoryjny przepadek pojazdu mechanicznego w razie skazania za jego prowadzenie w stanie nietrzeźwości

Rzecznik zgłosił[122] udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego, czy przepisy art. 178a § 5 k.k. w zw. z art. 44b § 1 k.k. w zakresie, w jakim przewidują obligatoryjny przepadek pojazdu mechanicznego stanowiącego jego wyłączną własność od sprawcy przestępstwa z art. 178a § 1 k.k. popełnionego w określonym w tym przepisie stanie nietrzeźwości, są zgodne z przepisami Konstytucji.

Obywatel stanął przed pytającym Sądem pod zarzutem popełnienia przestępstwa polegającego na tym, że prowadził samochód w stanie nietrzeźwości. Okoliczności wskazywały, że wobec oskarżonego może być orzeczony przepa-

[121] II.510.972.2021 z 10 lutego 2025 r. oraz II.510.972.2021 z 15 stycznia 2026 r.
[122] II.510.925.2025 z 6 sierpnia 2025 r., sygn. akt P 4/25.

dek samochodu, gdyż pojazd ten stanowi jego wyłączną własność oraz nie został uszkodzony ani utracony przez sprawcę, nie został także zbyty w jakiejkolwiek formie i pozostaje zabezpieczony na podstawie postanowienia prokuratora.

Pytający Sąd wskazał, że użycie przez ustawodawcę sformułowania „orzeka" przesądza, iż w przypadku zaktualizowania się przesłanek wymienionych w art. 178a § 5 k.k. w zw. z art. 44b § 1 k.k. zastosowanie przez sąd środka karnego jest obligatoryjne. Poza tym ustawodawca w art. 178a § 5 k.k. posłużył się sformułowaniem wysoce niejasnym, mającym umożliwić odstąpienie od orzeczenia przepadku. Orzeczenie przepadku jest bowiem obowiązkowe, chyba że „zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami", który pozwoli na odstąpienie od orzeczenia przepadku.

Zdaniem pytającego Sądu, jeżeli uznać, że przepisy art. 178a § 5 k.k. w zw. z art. 44b 5 1 k.k. przewidują stosowanie obligatoryjnie przepadku pojazdu mechanicznego za każdym razem, kiedy wystąpią okoliczności ograniczające się do oznaczonego stężenia alkoholu w organizmie sprawcy, to trzeba stwierdzić, iż sąd orzekający nie ma pola manewru i musi orzec ten środek. Możliwość odstąpienia od orzeczenia przepadku ograniczona jest do nielicznych przypadków i ma charakter iluzoryczny.

W ocenie Rzecznika instytucja przepadku pojazdu mechanicznego lub jego równowartości jest obarczona istotną wadą prawną. Wiąże się ona z pozbawieniem sądu konstytucyjnie gwarantowanej swobody orzeczniczej, niezbędnej do indywidualizacji sankcji w oparciu o okoliczności sprawy i cechy sprawcy. Środek ten w praktyce ma charakter kary majątkowej, której dolegliwość zależy od wartości pojazdu, a nie od stopnia zawinienia czy sytuacji materialnej sprawcy. Może to prowadzić do rażącej nieproporcjonalności – ten sam czyn popełniony przy użyciu pojazdu o znacznej wartości spowoduje obowiązek zapłaty kilkuset tysięcy złotych, niezależnie od wagi zdarzenia drogowego, stopnia winy czy możliwości zarobkowych sprawcy. Wartość pojazdu stanowi zaś okoliczność irrelewantną z punktu widzenia przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Takie rozwiązanie ogranicza kompetencję sądu do roli organu ustalającego wyłącznie fakty i przypisującego winę, pozbawiając możliwości dostosowania sankcji do okoliczności konkretnej sprawy.

Ponadto w demokratycznym państwie prawnym odstraszanie powinno stanowić jedynie element pomocniczy, a nie główną zasadę wymiaru sprawiedliwości. Ustawodawca, uzasadniając obligatoryjny przepadek prewencją generalną,

w istocie dopuścił się przedmiotowego traktowania jednostki i naruszył zasadę winy wynikającą z art. 42 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji oraz z zasady sprawiedliwości społecznej.

Dlatego też zdaniem Rzecznika, mechanizm obligatoryjnego przepadku określony w art. 44b k.k. w powiązaniu z art. 178a § 5 k.k. należy ocenić jako niezgodny z konstytucyjnymi standardami prawa do sądu, zasadą winy oraz zasadą proporcjonalności w wymiarze kary.

Pytanie prawne nie zostało dotychczas rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Reformy wymiaru sprawiedliwości niezbędne do zapewnienia jego efektywności

a) Dostępność lekarzy sądowych

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dostępności lekarzy sądowych. Z dotychczasowej korespondencji z Ministrem wynikało, że resort sprawiedliwości jest świadomy problemu, którego przyczyn upatruje m.in. w stosunkowo niskich wynagrodzeniach przyznawanych lekarzom sądowym. Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło działania w celu zidentyfikowania skali problemu oraz prowadzi prace zmierzające do zwiększenia wynagrodzeń lekarzy sądowych. Z uwagi na brak widocznych efektów, Naczelna Rada Adwokacka zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie interwencji w celu zapewnienia dostępności lekarzy sądowych w każdym okręgu sądowym oraz w liczbie pozwalającej na realizowanie zadań w taki sposób, aby osoby potrzebujące usprawiedliwić swoje niestawiennictwo z powodu choroby, na wezwanie lub zawiadomienie sądu lub organu prowadzącego postępowanie, mogły to uczynić przed terminem planowanej czynności procesowej, alternatywnie o podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do uchylenia przepisów ustawy o lekarzu sądowym. We wcześniejszym wystąpieniu w tej sprawie Rzecznik wskazywał, że zapewnienie dostępu do lekarza sądowego w każdym okręgu sądowym i w odpowiedniej liczbie ma istotne znaczenie dla zagwarantowania realnej możliwości usprawiedliwienia niestawiennictwa uczestników postępowań sądowych z powodu choroby i nienarażania obywatela na negatywne konsekwencje procesowe związane z faktyczną niemożnością uzyskania zaświadczenia od lekarza sądowego. Dostrzegając, że sytuacja z dostępem do lekarzy sądowych nie uległa poprawie, Rzecznik ponownie zwrócił się[123] do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań zmierzających

[123] VII.7014.20.2024 z 13 marca 2025 r.

bądź to do zapewnienia dostępności lekarzy w ramach istniejących ram prawnych, a w sytuacji, gdy to okaże się niemożliwe, rozważenie wprowadzenia zmian legislacyjnych, które pozwolą na urealnienie możliwości usprawiedliwienia niestawiennictwa przez uczestników postępowań sądowych.

W odpowiedzi Minister poinformował[124], że podjęto prace zmierzające do zwiększenia wynagrodzenia przysługującego lekarzowi sądowemu z aktualnie obowiązującej kwoty 100 zł do kwoty 350 zł. Projekt znowelizowanego rozporządzenia został sporządzony i przekazany do konsultacji. Wejście w życie tej zmiany planowane jest na 1 stycznia 2026 r.

b) Elektroniczna komunikacja z organem procesowym w procedurze karnej

Rzecznik zwrócił uwagę na narastający problem ograniczonego dostępu osób nieporadnych – w szczególności ze względu na stan zdrowia i wiek – do wymiaru sprawiedliwości w postępowaniu karnym. Na tle skarg kierowanych do RPO ujawniła się bariera formalna w postaci braku możliwości wnoszenia środków odwoławczych i innych pism procesowych drogą elektroniczną, z opatrzeniem ich podpisem zaufanym lub kwalifikowanym. Podczas gdy w procedurze cywilnej i administracyjnej stopniowo rozwijają się rozwiązania cyfrowe, w postępowaniu karnym nadal utrzymuje się wymóg formy pisemnej z własnoręcznym podpisem, co ogranicza osoby z niepełnosprawnościami manualnymi oraz seniorów, skazując ich na pomoc osób trzecich i ograniczając możliwość samodzielnej realizacji przysługujących im praw.

Obowiązek władz publicznych w zakresie likwidowania barier – także cyfrowych i informacyjno-komunikacyjnych – wynika z Konstytucji RP, Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami oraz ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Mimo istniejących w Kodeksie postępowania karnego rozwiązań cząstkowych (m.in. możliwość podpisania pisma przez osobę upoważnioną czy dokonywanie doręczeń poprzez portal informacyjny – zasadniczo dla profesjonalnych uczestników), wciąż brak jest przepisów, które pozwalałyby stronom – zwłaszcza nieporadnym – wnieść środek zaskarżenia lub wniosek elektronicznie i skutecznie uwierzytelnić go podpisem elektronicznym, zaufanym lub osobistym. Zapowiadane zmiany w obszarze doręczeń elektronicznych i portalu informacyjnego nie rozwiązują problemu w odniesieniu do osób działających samodzielnie, a długie *vacatio legis* utrwala wykluczenie.

[124] Pismo z 3 września 2025 r.

Rzecznik zaproponował zagwarantowanie równoważności formy elektronicznej i papierowej oświadczeń stron składanych w procesie karnym. Wysunął postulat zmiany art. 116 Kodeksu postępowania karnego poprzez dodanie przepisu, który umożliwi osobom nieporadnym – zwłaszcza ze względu na wiek lub stan zdrowia – składanie oświadczeń i wniosków w postaci elektronicznej, z użyciem kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego albo osobistego, poprzez umieszczenie ich w portalu informacyjnym sądów. Rozwiązanie to wzmocniłoby równość stron, realizowało zasadę dostępności oraz pozwoliło na wykonywanie praw procesowych bez pośredników. Propozycja ta została przedstawiona[125] Ministrowi Sprawiedliwości wraz z prośbą o analizę problemu i rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej.

Dotychczas Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi w tej sprawie.

c) Uwagi Rzecznika do projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na przewlekłość postępowania

W ocenie[126] Rzecznika projekt ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora oraz w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[127] zasługiwał na pozytywną ocenę. Zaproponowane zmiany upraszczają procedurę związaną ze skargą na przewlekłość postępowania i zwiększają jej efektywność, przy jednoczesnym wzmocnieniu gwarancji procesowych jednostki. Na szczególne uwzględnienie zasługują projektowane zmiany zmierzające do ograniczenia formalizmu wnoszenia i rozpoznawania skargi na przewlekłość. Uzasadnione jest m.in. wprowadzenie obowiązku wezwania skarżącego do uzupełnienia braków formalnych skargi, obowiązku uzasadniania postanowień sądu i ich doręczania stronom z urzędu, a także usunięcie niepotrzebnych wymogów formalnych. Pozytywnie należy także ocenić doprecyzowanie, że skarga na przewlekłość powinna być składana w osobnym piśmie, co eliminuje wątpliwości interpretacyjne i praktyczne problemy pojawiające się na tle łączenia jej z innymi pismami procesowymi.

Kolejną istotną zmianą jest uproszczenie składów orzekających – projekt wprowadza zasadę, zgodnie z którą skargę rozpoznaje sąd w składzie jednego sędziego. W warunkach rosnącego obciążenia sądów oraz z uwagi na charakter spraw skargowych – zmiana ta wydaje się racjonalna i funkcjonalna. Warto odno-

[125] II.511.290.2025 z 2 września 2025 r.
[126] II.514.4.2025 z 2 lipca 2025 r.
[127] UD 227.

tować wprowadzenie dodatkowej gwarancji procesowej – wyłączenia sędziego, który rozpoznawał już skargę w tej samej sprawie, od ponownego orzekania. Ma to zapobiegać nie tylko przedłużaniu postępowań ze względu na wnioski o wyłączenie sędziego, ale też zwiększać poczucie bezstronności i niezależności sądu w oczach strony skarżącej.

Rzecznik pozytywnie ocenił także proponowane podwyższenie kwot pieniężnych, które mogą być zasądzone w ramach uwzględnionej skargi. Jest to krok w dobrą stronę, szczególnie w kontekście standardów wynikających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wskazane byłoby jednak zniesienie górnej granicy tej kwoty, aby umożliwić sądom bardziej elastyczne dostosowywanie wysokości rekompensaty do konkretnych okoliczności sprawy – zwłaszcza w przypadkach wyjątkowo rażącej przewlekłości.

Na aprobatę zasługuje również rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy na postępowanie wykonawcze. Jednak ze względu na niejednolity charakter tego postępowania wykonawczego zasadne byłoby doprecyzowanie w ustawie, do jakich jego kategorii postępowania wykonawczego skarga ma zastosowanie. Projektodawca wskazał w uzasadnieniu do projektu pięć takich kategorii – należałoby je przenieść do ustawy, co zwiększyłoby przejrzystość regulacji i skuteczność tego środka ochrony praw jednostki.

Równocześnie ustawa nadal nie obejmuje postępowań karnoskarbowych prowadzonych przez organy Krajowej Administracji Skarbowej. W takich sprawach – przez pierwsze 6 miesięcy – postępowanie przygotowawcze prowadzone jest poza nadzorem prokuratora, a zatem nie wchodzi w zakres obowiązującej ustawy. Dopiero gdy prokurator przedłuży postępowanie, możliwa jest ocena jego przewlekłości. W praktyce powoduje to wyłączenie z ochrony znacznej części spraw, w których może wystąpić przewlekłość, celowe byłoby więc rozszerzenie stosowania ustawy również na tę kategorię postępowań.

Należy też rozważyć poprawę dostępności informacji dla obywateli, w tym stworzenie oficjalnego biuletynu lub portalu internetowego z przystępnymi informacjami na temat skargi na przewlekłość – zawierającego m.in. wzory pism, instrukcje, odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania i zasady obliczania terminów. Inicjatywa taka nie tylko wspierałaby realizację prawa do sądu, lecz także odciążałaby sądy i zmniejszała ryzyko składania wadliwych skarg.

d) Forma pełnomocnictwa do odbioru korespondencji sądowej w urzędzie Poczty Polskiej S.A.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa Krajowej Rady Notarialnej w związku ze skargami dotyczącymi problemów, jakie napotykają obywatele posługujący się pełnomocnictwami udzielonymi w formie aktu notarialnego. Skarżący wskazywali, że Poczta Polska S.A. odmawia uznawania takich pełnomocnictw przy odbiorze przesyłek sądowych, wymagając w ich miejsce pełnomocnictwa pocztowego, sporządzonego według procedury określonej w Prawie pocztowym[128]. W konsekwencji osoby dysponujące pełnomocnictwem notarialnym obejmującym wprost odbiór korespondencji, nie mogą odebrać awizowanych pism sądowych, mimo że w innych sytuacjach pełnomocnictwo udzielone na zasadach ogólnych – w tym w formie aktu notarialnego – pozostaje w pełni skuteczne wobec operatora pocztowego.

Obowiązujące regulacje różnicują zasady odbioru przesyłek zwykłych i przesyłek sądowych, a odbiór awizowanego pisma sądowego w postępowaniu cywilnym jest możliwy wyłącznie na podstawie pełnomocnictwa pocztowego, którego ważność uzależniona jest od osobistego złożenia podpisu wobec pracownika operatora, uiszczenia opłaty oraz złożenia pełnomocnictwa w odpowiedniej placówce oddawczej. Przepisy te wyłączają możliwość posługiwania się pełnomocnictwem notarialnym przy odbiorze przesyłek sądowych, niezależnie od jego treści, formy czy rangi czynności notarialnej. Rodzi to trudności zwłaszcza po stronie osób starszych, z niepełnosprawnościami lub przebywających poza miejscem zamieszkania czy poza granicami kraju. Osoby takie często działają w przekonaniu, że forma aktu notarialnego zapewnia pełną skuteczność ich oświadczeń woli, w tym w zakresie odbioru korespondencji sądowej. W praktyce okazuje się, że ukształtowany ustawowo rygoryzm, a także brak alternatywnej procedury dla osób nieobecnych, uniemożliwia im zapoznanie się z treścią kierowanych do nich pism sądowych. Rzecznik już wcześniej sygnalizował te problemy właściwym organom państwa, jednak odpowiednie zmiany w prawie nie zostały przeprowadzone.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się[129] do Prezesa Krajowej Rady Notarialnej o informacje, czy problemy opisane w skargach są również przedmiotem zgłoszeń kierowanych do samorządu notarialnego. Jednocześnie Rzecznik poprosił o rozważenie podjęcia działań, które pozwoliłyby zwrócić uwagę izb notarialnych na potrzebę wyjaśniania stronom, podczas czynności notarialnych, ograniczeń zwią-

[128] Ustawa z 23 listopada 2012 r. (Dz.U. 2025 poz. 366).
[129] V.7108.122.2025 z 6 listopada 2025 r.

zanych z posługiwaniem się pełnomocnictwami notarialnymi w obrocie pocztowym, w szczególności w zakresie odbioru przesyłek sądowych.

Prezes Krajowej Rady Notarialnej poinformował[130], że poruszony problem był przedmiotem korespondencji prowadzonej przez KRN z Pocztą Polską S.A. W ocenie Krajowej Rady Notarialnej zagadnienie to powinno stać się przedmiotem zmian normatywnych umożliwiających obywatelom przebywającym poza daną miejscowością czy za granicą uzyskanie dostępu do korespondencji także na podstawie innych niż tzw. pełnomocnictwo pocztowe pełnomocnictw, o ile zapewniają one odpowiednią wiarygodność co do istnienia umocowania i jego zakresu. W opinii KRN nie istnieją powody, aby pełnomocnictwom udzielonym w solennej notarialnej formie (tj. w formie aktu notarialnego lub z notarialnym poświadczeniem podpisu) przyznawać w zakresie odbioru korespondencji mniejszą wiarygodność niż umocowaniom udzielonym w placówce pocztowej w postaci tzw. pełnomocnictwa pocztowego. Krajowa Rada Notarialna zadeklarowała gotowość do włączenia się w ewentualne prace, które we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości oraz Pocztą Polską S.A. mogłyby doprowadzić do pożądanych zmian normatywnych w omawianym zakresie.

e) Uwagi RPO do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw

W ocenie Rzecznika projekt[131] zmierza do usunięcia wadliwych rozwiązań wprowadzonych w ostatnich latach do procedury cywilnej, które – zamiast usprawniać tok postępowań – prowadziły do nadmiernego formalizmu oraz komplikowały wykładnię i stosowanie prawa. Rzecznik podkreślił, że projektowane rozwiązania służą przywróceniu racjonalności procesu orzekania, wzmocnieniu pozycji stron postępowania i porządkowaniu systemu prawa procesowego, co sprzyja jego spójności i przewidywalności.

Rzecznik pozytywnie ocenił w szczególności odejście od nadmiernych ograniczeń postępowania zażaleniowego, w tym przywrócenie obowiązku sporządzania uzasadnień zaskarżalnych postanowień wydawanych na posiedzeniach niejawnych oraz wydłużenie terminów do wnoszenia środków odwoławczych i odpowiedzi na nie, także w postępowaniach dotyczących decyzji organów regulacyjnych. Walorem projektu jest również powrót do zasady kolegialności orzekania przez sąd drugiej instancji oraz przywrócenie zasady dewolutywności

[130] Pismo z 8 grudnia 2025 r.
[131] UD 261.

zażaleń przy uporządkowaniu zakresu ich rozpoznawania. Rzecznik z uznaniem odniósł się także do propozycji dotyczących postępowania gospodarczego, które – choć mają charakter doraźny – wypełniają dostrzegane luki w obowiązujących przepisach.

Wątpliwości budzi natomiast kierunek zmian odnoszących się do jawności postępowania sądowego w sprawach cywilnych. W ocenie Rzecznika projektowane brzmienie art. 148 Kodeksu postępowania cywilnego, które wprowadza szeroką możliwość rozpoznawania spraw na posiedzeniu niejawnym bez pozostawienia stronom prawa żądania przeprowadzenia rozprawy, prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Jawność wewnętrzna postępowania oraz prawo strony do osobistego udziału w czynnościach procesowych stanowią istotny element sprawiedliwej procedury. Zdaniem Rzecznika dopuszczalność rozpoznawania sprawy wyłącznie w trybie pisemnym zależy od rodzaju sprawy i wagi rozstrzyganych dóbr, a dotychczasowe przepisy Kodeksu postępowania cywilnego ograniczały taką możliwość przede wszystkim do postępowań uproszczonych oraz spraw o stosunkowo niewielkiej wartości przedmiotu sporu. Projektowana propozycja pozbawia stronę prawa do żądania rozprawy niezależnie od wagi sprawy, a przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym – zwłaszcza w sytuacji, gdy fakty brane pod uwagę przez sąd nie pozwalają na uwzględnienie żądania – wykraczają poza dotychczas znaną konstrukcję oddalenia oczywiście bezzasadnego powództwa na posiedzeniu niejawnym. Projektodawca nie przedstawił także przekonującego uzasadnienia konstytucyjnego ograniczenia jawności zewnętrznej postępowania.

Rzecznik równie krytycznie ocenił projektowane zmiany dotyczące postępowania przed sądem drugiej instancji, w szczególności art. 374 Kodeksu postępowania cywilnego. Przyjęty model apelacji pełnej, zakładający ponowne rozpoznanie sprawy w relacji do rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji, wymaga zachowania realnych gwarancji prawa do bycia wysłuchanym również na etapie odwoławczym. Dopuszczenie zasady rozpoznawania apelacji na posiedzeniu niejawnym, niezależnie od wniosku strony o wyznaczenie rozprawy, nadmiernie ogranicza standard rzetelnego postępowania, nawet jeśli celem ustawodawcy jest przyspieszenie rozpoznawania spraw. Usprawnienie postępowania nie może odbywać się bowiem kosztem elementarnych gwarancji konstytucyjnego prawa do sądu.

W odniesieniu do pozostałych proponowanych zmian, Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę doprecyzowania przepisów o doręczeniach komorniczych, w szczególności art. 139^1 Kodeksu postępowania cywilnego, w sytuacji, gdy po bezskutecznym doręczeniu na adres wskazany w pozwie powód uzyskuje prawidłowy adres pozwanego. Brak takiej regulacji może sprzyjać nadmiernie formalistycznej praktyce, polegającej na automatycznym sięganiu po doręczenia komornicze, mimo że sąd mógłby skutecznie doręczyć pismo na nowy adres wskazany przez powoda. Rzecznik zauważył też, że sposób określenia początku biegu terminów do umorzenia zawieszonego postępowania na podstawie art. 182 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego może prowadzić do umarzania spraw jeszcze przed prawomocnym rozstrzygnięciem zażalenia na zawieszenie, co w praktyce osłabia realność ochrony praw stron i może budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady zaufania do państwa i prawa.

W zakresie postępowań z udziałem konsumentów Rzecznik co do zasady pozytywnie ocenił dążenie do elektronizacji i uproszczenia procedur, jednak zakwestionował zasadność obciążania konsumentów opłatą sądową z tytułu zgłoszenia zarzutu potrącenia. W ocenie Rzecznika jest to środek procesowy służący przede wszystkim obronie przed roszczeniem przedsiębiorcy, a jego odpłatność może osłabiać ochronę konsumentów. Rzecznik zwrócił także uwagę, że nowa konstrukcja tzw. wyroku z zastrzeżeniem może, przy nieprecyzyjnych przesłankach stosowania, generować ryzyko instrumentalnego wykorzystywania jej przez przedsiębiorców, zwłaszcza w skomplikowanych sprawach kredytowych.

Odnosząc się do proponowanego art. 438^1 Kodeksu postępowania cywilnego, przewidującego możliwość prowadzenia posiedzeń zdalnych w sprawach o rozwód, Rzecznik podkreślił, że doświadczenia z okresu pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 potwierdziły przydatność tej formy procedowania. Jednocześnie zwrócił uwagę na brak określenia terminu na zgłoszenie sprzeciwu strony wobec rozprawy zdalnej oraz brak mechanizmów kontroli zasadności tego sprzeciwu przez sąd, co może sprzyjać nadużyciom i przewlekaniu postępowań w sprawach o szczególnie silnym podłożu emocjonalnym.

Najdalej idące zastrzeżenia Rzecznika dotyczą projektowanego art. 569^3 Kodeksu postępowania cywilnego, przewidującego skrajnie krótkie terminy na wniesienie środków zaskarżenia w sprawach prowadzonych na podstawie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzonej w Hadze dnia 25 października 1980 r. Terminy trzy- i siedmiodniowe

odbiegają nie tylko od standardu polskiej procedury cywilnej, ale również od rozwiązań przyjętych w innych państwach stosujących Konwencję haską, gdzie co do zasady zachowuje się co najmniej kilkunastodniowe terminy do zaskarżenia orzeczeń. Tak daleko idące skrócenie terminów ogranicza prawo do kontroli instancyjnej i może prowadzić do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu, tym bardziej że sprawy te dotyczą fundamentalnych kwestii związanych z dobrem dziecka.

Rzecznik negatywnie ocenił także projekt uchylenia art. 759 § 3 Kodeksu postępowania cywilnego, które pozbawia sąd możliwości zobowiązania komornika do składania sprawozdań z wykonania zarządzeń wydanych w toku egzekucji. Takie rozwiązanie osłabia judykacyjny nadzór nad postępowaniem egzekucyjnym i może prowadzić do pogorszenia ochrony praw zarówno dłużników, jak i wierzycieli.

Przekazując powyższe uwagi, Rzecznik zwrócił się[132] do Ministra Sprawiedliwości o ich uwzględnienie w dalszych pracach nad projektem ustawy, tak aby planowana nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego pozostawała w pełnej zgodzie ze standardami konstytucyjnymi oraz zapewniała efektywną i rzetelną ochronę praw uczestników postępowania cywilnego.

f) Opinia Rzecznika do projektu nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

Rzecznik przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości opinię[133] do projektu[134] nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

RPO wskazał, że zmiana sposobu wyboru 15 sędziowskich członków KRS stanowi krok w dobrym kierunku. Zastąpienie wyboru przez Sejm powszechnymi wyborami z udziałem wszystkich sędziów przyczyni się do uniezależnienia Rady od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Spowoduje to uchylenie zastrzeżeń zawartych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości UE.

Projekt odchodzi od tzw. systemu kurialnego na rzecz systemu powszechnego, w którym wszyscy sędziowie będą mieli czynne prawo wyborcze, z możliwością oddawania głosów na kandydatów z całej Polski. Mieści się to w sferze swobody ustawodawcy. Projekt przewiduje także, że prawo kandydowania do KRS przysługiwać będzie wyłącznie sędziom z 10-letnim stażem sędziowskim, w tym co najmniej 5-letnim stażem na aktualnie zajmowanym stanowisku. Takie kryterium nie może być uznane samo w sobie za niekonstytucyjne, o ile nie jest arbi-

[132] IV.022.13.2025 z 13 listopada 2025 r.
[133] VII.510.27.2025 z 8 grudnia 2025 r.
[134] Projekt nr UPRO4, wersja z 19 listopada 2025 r.

tralne i mieści się w granicach racjonalności, a jego rzeczywistym celem nie jest pozbawienie określonej kategorii osób możliwości ubiegania się o wybór. Mieści się to w sferze swobody ustawodawcy. Kryterium stażu ma charakter obiektywny i może być uznane za uzasadnione.

W 2024 r. Komisja Wenecka zakwestionowała odebranie biernego prawa wyborczego wszystkim sędziom powołanym po 6 marca 2018 r. Dopuściła jednak pewne zróżnicowanie prawa wyborczego, projekt uwzględnia standardy opinii Komisji.

RPO poddał zaś pod rozwagę zasadność rozwiązania, że prawo zgłoszenia kandydata na członka KRS przysługuje grupie co najmniej 100 sędziów, gdyż może to nadmiernie ograniczać bierne prawo wyborcze. Na zebranie podpisów przewidziano zaś stosunkowo krótki czas. Kumulacja tych ograniczeń może prowadzić do tego, że realną szansę na ubieganie się o członkostwo w KRS będą mieli wyłącznie sędziowie będący członkami największych stowarzyszeń sędziów. Będzie to stawiało w gorszej sytuacji sędziów, którzy nie korzystają z wolności zrzeszania się lub są członkami mniejszych stowarzyszeń.

Ponadto NSA ma rozpoznawać skargi na uchwały PKW odmawiające przyjęcia kandydatury i protesty wyborcze. Sprawy, jakie projektodawca zamierza powierzyć NSA, nie mają cech, które pozwalałyby uznać, że bezwzględnie konieczne jest powierzenie ich rozstrzygania sądom powszechnym czy SN. Proponowane uregulowania mieszczą się w sferze swobody ustawodawcy.

Natomiast w projekcie brakuje przepisu gwarantującego pełnomocnikowi sędziów wgląd do listy podpisów z poparciem dla danego kandydata w razie ich zakwestionowania przez PKW. Będzie to utrudniać sformułowanie zarzutów w skardze do NSA na odmowę przyjęcia zgłoszenia przez PKW. Problemu tego nie rozwiązuje wymóg uzasadnienia uchwały PKW, bo podaje się jedynie ogólne powody zakwestionowania określonej liczby podpisów. Brak gwarancji wglądu może być uznany za naruszenie prawa do skutecznego środka odwoławczego. RPO postulował więc uzupełnienie projektu o przepis wyraźnie przyznający pełnomocnikowi sędziów prawo wglądu do wykazów podpisów w celu ustalenia, które z nich zostały zakwestionowane przez PKW i z jakiego powodu.

Projekt pomijał natomiast istotny systemowy problem, jakim jest kwestia uzasadniania uchwał KRS w sprawie nominacji sędziowskich w latach 1989–2025. Uzasadnienia często są ogólnikowe, stanowiąc kompilację życiorysów kandydatów, bez wyjaśnienia, jakie konkretnie cechy przesądziły o aprobacie dla jednych

kandydatur, a dezaprobacie dla pozostałych. Dlatego RPO postulował wyraźne wskazanie kryteriów, którymi powinna kierować się Rada przy wyborze kandydatów na sędziów oraz wyraźne wymienienie elementów uzasadnienia uchwały, w tym wymóg wskazania konkretnych powodów za wyborem danej kandydatury.

Opiniowany projekt zmiany przepisów dotyczących wyboru sędziów do KRS został przyjęty przez parlament, ustawa nie została jednak podpisana przez Prezydenta RP, który przekazał ją do ponownego rozpatrzenia przez Sejm.

g) Pytanie prejudycjalne Sądu Rejonowego dla Poznania-Stare Miasto dotyczące statusu sędziów sądów powszechnych powołanych w latach 2018–2024 na wniosek wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa (sprawa C-521/21)

Omówienie: Część III, pkt 7.

3. Prawo do rzetelnego procesu

a) Skarga na wyrok sądu odwoławczego

Rzecznik ponowił wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby nowelizacji art. 539a § 3 k.p.k., który reguluje podstawy wniesienia skargi na wyrok sądu odwoławczego uchylający wyrok pierwszej instancji. Wskazał na potrzebę uzupełnienia katalogu podstaw skargi o naruszenie prawa do bezstronnego sądu w sytuacji, gdy ten sam sędzia więcej niż raz orzeka w instancji odwoławczej w tej samej sprawie i wobec tego samego oskarżonego.

Obecna konstrukcja skargi ogranicza możliwość podnoszenia zarzutu naruszenia art. 41 k.p.k. (brak bezstronności sądu) w sytuacjach, gdy skład sądu odwoławczego nie ulega zmianie, mimo wcześniejszego wydania przez niego orzeczenia kasatoryjnego. Rodzi to ryzyko, że sędzia przystąpi do ponownego rozpoznania sprawy z już ukształtowanym poglądem, co z kolei budzi wątpliwości co do jego obiektywizmu z perspektywy zewnętrznego obserwatora.

Chociaż skarga na wyrok sądu odwoławczego nie jest wymagana przez standardy konwencyjne, to jej funkcjonowanie w polskim porządku prawnym wymaga zapewnienia zgodności z konstytucyjnym standardem rzetelnej i sprawiedliwej procedury. Rzecznik zaproponował więc, aby w art. 539a § 3 k.p.k. jednoznacznie wskazać możliwość wniesienia skargi również z powodu naruszenia zasady bezstronności (art. 41 k.p.k.) i obiektywizmu (art. 4 k.p.k.), gdy skład sądu odwoławczego nie został zmieniony, pomimo że wcześniej orzekał w sprawie.

Obecny system oparty wyłącznie na instytucji wyłączenia sędziego z art. 41 k.p.k. nie zapewnia wystarczających gwarancji w tego rodzaju sytuacjach, zwłaszcza że odmowa wyłączenia nie podlega zażaleniu.

Zdaniem Rzecznika nowelizacja w postulowanym kierunku nie naruszałaby charakteru skargi na wyrok sądu odwoławczego i nie prowadziła do zmiany jej funkcji – przeciwnie, stanowiłaby ona uzupełnienie mechanizmu kontroli orzeczeń kasatoryjnych w celu zagwarantowania prawa do sądu, bezstronności orzekającego składu oraz zakończenia postępowania w rozsądnym terminie. Mając to na uwadze, Rzecznik zwrócił się[135] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych w opisanym zakresie.

Minister poinformował[136], że po ponownym rozważeniu argumentacji Rzecznika podtrzymuje stanowisko, zgodnie z którym postulat rozszerzenia przesłanek do wniesienia skargi od wyroku sądu odwoławczego nie zasługuje na uwzględnienie. W sytuacji, gdy sprawa trafi ponownie do tego samego sędziego w instancji odwoławczej (przydzielona przez System Losowego Przydziału Spraw), sędzia ten dokonuje weryfikacji podstaw do swojego wyłączenia. Ta weryfikacja polega na zbadaniu, czy uczestnicząc w wydaniu wyroku uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji, sędzia wypowiedział się co do wiarygodności określonych dowodów. Jeśli taka sytuacja miała miejsce, to sędzia ten formułuje żądanie wyłączenia go od udziału w rozpoznaniu sprawy. Taki wniosek może również złożyć strona (art. 42 § 1 k.p.k.). Następnie wniosek podlega ocenie przez inny skład sądu odwoławczego. Według Ministra mechanizm ten stanowi podwójną weryfikację podstaw do wyłączenia (przez sędziego jak i sąd).

W związku ze stanowiskiem Ministra, Rzecznik wyczerpał możliwości działania w tej sprawie.

b) Zwrot od Skarbu Państwa na rzecz uniewinnionego obwinionego zarobku lub dochodu utraconego z powodu stawiennictwa na wezwanie sądu lub osobistej obrony

Rzecznik zgłosił[137] udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej braku możliwości zwrotu od Skarbu Państwa na rzecz uniewinnionego obwinionego zarobku lub dochodu utraconego z powodu stawiennictwa na wezwanie sądu lub osobistej obrony w sprawach o wykroczenie.

[135] II.510.1076.2022 z 19 maja 2025 r.
[136] Pismo z 27 czerwca 2025 r.
[137] II.510.667.2025 z 23 czerwca 2025 r., sygn. akt SK 45/25.

Rzecznik zakwestionował brak możliwości uzyskania przez uniewinnionego obwinionego w sprawie o wykroczenie zwrotu zarobku lub dochodu utraconego wskutek obowiązkowego stawiennictwa w sądzie lub osobistej obrony. Obowiązujące przepisy umożliwiają zwrot wyłącznie poniesionych przez stronę wydatków – takich jak koszty dojazdu, noclegu czy wynagrodzenie obrońcy – natomiast nie przewidują możliwości rekompensaty za utracone wynagrodzenie lub dochód wynikający z konieczności osobistego uczestnictwa w postępowaniu. Zwrot zarobku lub dochodu przysługuje wyłącznie świadkom. Obwiniony – pomimo że, podobnie jak świadek, stawia się na wezwanie organu i traci dochód ze względu konieczność udziału w czynnościach procesowych – nie ma prawa do rekompensaty, nawet jeśli zostaje uniewinniony lub postępowanie wobec niego zostaje umorzone. Stanowi to ograniczenie praw osób niewinnych, które – pomimo korzystnego zakończenia sprawy – nie mają możliwości dochodzenia pełnego zwrotu strat związanych z udziałem w postępowaniu.

Problem nie wynika z błędnego stosowania prawa przez sądy, lecz z jego niekompletności. Skarga konstytucyjna dotyczy zatem tzw. pominięcia ustawodawczego – sytuacji, w której ustawodawca nie przewidział pewnej regulacji, choć powinna ona istnieć, aby zapewnić zgodność systemu prawnego z Konstytucją. Pominięcie to prowadzi do naruszenia konstytucyjnych zasad równości wobec prawa i rzetelnego procesu sądowego. Obwiniony, który zostaje uniewinniony, powinien być traktowany jak strona wygrywająca proces – a zatem powinien mieć prawo do pełnego zwrotu kosztów, jakie poniósł z powodu postępowania, w tym także utraconych dochodów. Tymczasem obecne przepisy różnicują sytuację obwinionego i świadka w sposób nieuzasadniony. Świadek, który stawia się na wezwanie i traci dochód, ma prawo do jego zwrotu. Obwiniony – który również stawia się na wezwanie i w podobny sposób ponosi stratę – takiego prawa nie ma, nawet jeśli zostaje uniewinniony. Brak takiej regulacji oznacza, że osoby niesłusznie pociągnięte do odpowiedzialności, choć formalnie uniewinnione, nadal ponoszą realne i nieodwracalne straty majątkowe, za które państwo nie przewiduje żadnej rekompensaty. Takie ukształtowanie przepisów narusza elementarne poczucie sprawiedliwości i godzi w zaufanie obywatela do państwa.

W sprawie tej nie doszło jednak do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia, gdyż Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie[138] ze względu na niespełnienie przez skargę konstytucyjną wymogów formalnych.

[138] SK 45/25 z dnia 20 listopada 2025 r.

c) Środki zabezpieczające w postępowaniu karnym prowadzonym przeciwko osobie niepoczytalnej, której nie można przypisać winy

W sferze zainteresowań Rzecznika pozostaje problematyka dotycząca stosowania środków zabezpieczających w postępowaniu karnym prowadzonym przeciwko osobie niepoczytalnej, której nie można przypisać winy. W doktrynie procesu karnego spornym zagadnieniem jest charakter postępowania w sprawach o stosowanie środków zabezpieczających. Część przedstawicieli doktryny twierdzi, że orzekanie przez sąd o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środków zabezpieczających jest czynnością sądu w postępowaniu przygotowawczym. Dominuje jednak stanowisko odmienne. Zgodnie z nim skierowanie przez prokuratora wniosku o umorzenie postępowania i zastosowanie środka zabezpieczającego jest skargą inicjującą postępowanie sądowe.

Skoro orzekanie w przedmiocie zastosowania środków zabezpieczających jest postępowaniem sądowym w rozumieniu art. 45 Konstytucji, to uczestnikom tego postępowania – przede wszystkim podejrzanemu (osobie, wobec której skierowany został wniosek o umorzenie postępowania i zastosowanie środka zabezpieczającego) i pokrzywdzonemu powinny przysługiwać uprawnienia, które realizują konstytucyjny standard prawa do sądu. W ocenie Rzecznika w obecnym stanie prawnym zastrzeżenia do sprawiedliwie ukształtowanej procedury można mieć w zakresie dotyczącym ukształtowania pozycji pokrzywdzonego, a także osoby, wobec której orzeczono środki zabezpieczające w zakresie procesowej formy zakończenia postępowania (co do zasady jest to postanowienie, chyba że niepoczytalność została ujawniona po rozpoczęciu przewodu sądowego – wówczas sąd orzeka wyrokiem).

Postępowanie w przedmiocie zastosowania środków zabezpieczających wobec osób niepoczytalnych różni się istotnie od klasycznego modelu procesu karnego. Jego podstawowym celem nie jest rozstrzyganie o winie, lecz zapewnienie bezpieczeństwa publicznego poprzez ocenę stopnia zagrożenia, jakie sprawca stwarza dla społeczeństwa. Istotna rozbieżność dotycząca przedmiotu procesu nie powinna jednak powodować niezgodności tej formy postępowania karnego z przepisami Konstytucji oraz nie powinna prowadzić do naruszenia konstytucyjnych uprawnień uczestników procesu – pokrzywdzonego i osoby, wobec której orzekane są środki zabezpieczające.

Z perspektywy pokrzywdzonego obecne rozwiązania należy ocenić krytycznie, ponieważ naruszają istotę konstytucyjnego prawa pokrzywdzonego do

sprawiedliwie ukształtowanej procedury. Według Rzecznika *de lege ferenda* pokrzywdzonemu powinno przysługiwać co najmniej prawo do zaskarżenia postanowienia sądu, inicjatywa dowodowa kwestionowania opinii biegłych psychiatrów oraz możliwość aktywnego udziału w rozprawie. Takie rozwiązania pozwoliłyby lepiej wyważyć interes społeczny i bezpieczeństwo publiczne z prawami jednostki, a jednocześnie w pełniejszy sposób realizowałoby jeden z celów procesu karnego – uwzględnienie prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego przy jednoczesnym poszanowaniu jego godności.

Z perspektywy niepoczytalnego sprawcy czynu zabronionego krytyka obecnych rozwiązań wiąże się z faktem, że pozycja tej osoby jest w istotny sposób zróżnicowana w zależności od momentu ujawnienia się niepoczytalności. Gdy niepoczytalność sprawcy ujawniono na etapie postępowania przygotowawczego (sąd może wydać postanowienie na podstawie art. 354 k.p.k.) lub gdy ujawni się już po otwarciu przewodu sądowego (sąd wydaje wyrok – art. 414 § 1 k.p.k.). W przypadku postanowienia wykonanie środka zabezpieczającego następuje natychmiast, a możliwość wstrzymania jego wykonania zależy od uznania sądu. Decyzja o niewstrzymaniu nie podlega zaskarżeniu, a zażalenie na postanowienie należy wnieść w ciągu siedmiu dni. Natomiast w razie wydania wyroku, zaskarżenie ma charakter suspensywny – jego wykonanie ulega zawieszeniu do czasu uprawomocnienia się, a strona ma czternaście dni na wniesienie apelacji. Choć postanowienie i wyrok dotyczą tej samej materii – środków zabezpieczających wobec osób niepoczytalnych – to zapewniają zupełnie inny poziom ochrony praw procesowych. Tym samym osoby należące do tej samej kategorii prawnej są traktowane odmiennie, co narusza zarówno art. 32 i art. 78 Konstytucji, jak i wspomniany wcześniej art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. *De lege ferenda* konieczne jest więc ujednolicenie procedury. Dlatego rozważyć należy wprowadzenie obowiązku orzekania o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego w formie wyroku. Za niewystarczające należy przy tym uznać nadanie zażaleniu na postanowienie o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego charakteru suspensywnego, a to z uwagi na krótszy termin do jego zaskarżenia niż ten do złożenia apelacji. Stąd też RPO zwrócił się[139] do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie analizy tej materii oraz o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych.

Dotychczas Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi w tej sprawie.

[139] II.510.751.2025 z 20 października 2025 r.

d) Problem prowadzonych przez Komisję do spraw reprywatyzacji nieruchomości warszawskich tzw. czynności sprawdzających

Rzecznik podjął ponownie problem praktyki stosowania przez Komisję do spraw reprywatyzacji nieruchomości warszawskich tzw. czynności sprawdzających, o których mowa w ustawie o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa[140]. Impulsem do wystąpienia były napływające skargi wskazujące na długotrwałość tych czynności, brak skutecznych środków przeciwdziałania ich przewlekłości oraz na istotne, niekiedy nieproporcjonalne ograniczenia konstytucyjnych praw jednostki, w szczególności prawa do sądu oraz prawa własności i innych praw majątkowych.

Rzecznik przypomniał, że czynności sprawdzające mają charakter wstępny i – zgodnie z ustawą – nie stanowią formalnego postępowania jurysdykcyjnego. Ich celem jest jedynie ustalenie, czy istnieje prawdopodobieństwo wydania decyzji reprywatyzacyjnej z naruszeniem prawa, co uzasadniałoby wszczęcie właściwego postępowania rozpoznawczego. Pomimo takiego założenia ustawowego, kolejne nowelizacje doprowadziły do wprowadzenia instrumentów zabezpieczających, które pozwalają Komisji na podejmowanie rozstrzygnięć wywołujących realne skutki prawne już na tym wstępnym etapie.

Szczególne wątpliwości wzbudziła praktyka stosowania art. 24a ustawy, umożliwiająca dokonanie wpisu ostrzeżenia w księdze wieczystej o podjęciu czynności sprawdzających. Rzecznik zwrócił uwagę na niejednoznaczny charakter tego wpisu oraz na rozbieżności pomiędzy jego funkcją deklarowaną w uzasadnieniach legislacyjnych a skutkami, jakie wywołuje on w praktyce obrotu. Wskazał, że brak jasności co do znaczenia takiego ostrzeżenia prowadzi do efektu mrożącego i faktycznego ograniczenia możliwości korzystania z własności, także wobec podmiotów, wobec których nie stwierdzono nawet prawdopodobieństwa naruszenia prawa.

Rzecznik odniósł się również do art. 26a ustawy, regulującego możliwość ingerencji Komisji w toczące się postępowania sądowe i egzekucyjne, w tym postępowania eksmisyjne. W jego ocenie przepis ten sformułowany jest w sposób nadmiernie ogólny i nieprecyzyjny, a dodatkowo nowelizacja z 2020 r. nadała wnioskowi Komisji charakter obligatoryjny. Skutkiem tego jest możliwość automatycznego zawieszania postępowań sądowych lub wstrzymywania wykonania

[140] Ustawa z 9 marca 2017 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 795).

prawomocnych orzeczeń, bez realnej oceny proporcjonalności ingerencji w konstytucyjne prawa stron.

Tego rodzaju zabezpieczenia, stosowane jeszcze przed wszczęciem postępowania rozpoznawczego, mogą prowadzić do naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie oraz do podważenia skuteczności sądowej ochrony praw jednostki. W ocenie Rzecznika szczególnie problematyczna jest praktyka sądowa, która – jak wynika ze skarg – ogranicza się często do formalnej kontroli wniosku Komisji, bez badania jego zasadności i rzeczywistych okoliczności sprawy.

W tym kontekście Rzecznik wskazał, że przewlekłość czynności sprawdzających nabiera szczególnego znaczenia dopiero wtedy, gdy towarzyszą jej dolegliwe środki zabezpieczające, ingerujące w sferę praw podmiotowych obywateli, przy jednoczesnym braku skutecznych mechanizmów kontroli zarówno zasadności, jak i czasu trwania tej ingerencji.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik uznał za konieczne zbadanie praktyki stosowania przez Komisję instrumentów przewidzianych w art. 24a i art. 26a ustawy, w szczególności z punktu widzenia konstytucyjnych zasad państwa prawnego, zasady proporcjonalności oraz lojalności działania organów władzy publicznej. W tym celu zwrócił się[141] do Przewodniczącego Komisji do spraw reprywatyzacji nieruchomości warszawskich w Ministerstwie Sprawiedliwości o przedstawienie informacji i danych dotyczących częstotliwości stosowania tych zabezpieczeń, przesłanek ich stosowania, sposobu uzasadniania wniosków oraz przeciętnego czasu trwania czynności sprawdzających i towarzyszących im zabezpieczeń.

Przewodniczący Komisji udzielił[142] obszernej odpowiedzi, odnoszącej się szczegółowo do zadanych pytań i opisującej praktykę działania tego organu w sprawach będących przedmiotem zainteresowania Rzecznika. Problem będzie analizowany także w roku bieżącym.

e) Zamieszczanie danych nieletnich sprawców czynów zabronionych w Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym

Omówienie: Art. 47 – Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia.

[141] IV.7004.6.2025 z 30 grudnia 2025 r.
[142] Pismo z 28 stycznia 2026 r.

Art. 46
Przepadek rzeczy

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

1. Przepadek pojazdu mechanicznego w razie skazania za jego prowadzenie w stanie nietrzeźwości

Omówienie: Art. 45 – Prawo do sądu.

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

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

1. Przetwarzanie przez pracodawcę danych osobowych dotyczących niepełnosprawności dziecka pracownika

Do Rzecznika wpłynęła skarga na przetwarzanie przez pracodawcę danych osobowych dotyczących niepełnosprawności dziecka pracownika. Obowiązujące przepisy prawa obligują pracownika, który chce skorzystać z dodatkowego urlopu wychowawczego w związku z niepełnosprawnością dziecka, do dołączenia do wniosku kopii prawomocnego orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności dziecka. Zarówno przepisy Kodeksu pracy, jak i rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wykonującego przepis art. 186 8 a Kodeksu pracy, które zezwalają na pozyskanie od pracownika danych o zdrowiu jego dziecka, są aktami prawa powszechnie obowiązującego, które spełniają przesłankę z art. 9 ust. 2 lit. b RODO, tj. przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązków i wykonywania szczególnych praw przez administratora lub osobę, której dane dotyczą, w dziedzinie prawa pracy. Jednakże dokonując oceny w tym zakresie, należy mieć także na uwadze zasadę minimalizacji przetwarzania danych, zgodnie z którą dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane. Dane mogą być więc przetwarzane tylko w takim zakresie, który jest niezbędny dla osiągnięcia celu ich zebrania. Tym samym przetwarzanie danych w zakresie zbędnym dla osiągnięcia celu będzie oznaczało naruszenie przepisów RODO. Istnieją rozwiązania, które pozwoliłyby na osiągnięcie tożsamego celu bez konieczności dołączania do wniosku kopii odnośnego orzeczenia, takie jak m.in. anonimizacja danych wrażliwych, szczególnie chronionych na kopii prawomocnego orzeczenia

o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności przedkładanego pracodawcy lub przedstawienie do wglądu pracodawcy kopii prawomocnego orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności w celu sporządzenia przez pracodawcę notatki służbowej o zapoznania się z jego treścią. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[143] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej, wychodzącej naprzeciw temu problemowi.

W odpowiedzi Minister wskazał[144], że wszystkie wymagane dokumenty, które należy przedstawić pracodawcy, mają charakter dowodowy. Dokumentem stanowiącym podstawę do przyznania dodatkowego urlopu wychowawczego jest kopia prawomocnego orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności dziecka, na które ma być udzielony urlop wychowawczy, w przypadku, o którym mowa w art. 186 § 3 Kodeksu pracy. Zatem z punktu widzenia pracodawcy podstawowym dokumentem poświadczającym niepełnosprawność lub stopień niepełnosprawności dziecka – i w konsekwencji zobowiązującym pracodawcę do udzielenia dodatkowego urlopu wychowawczego – jest kopia prawomocnego orzeczenia. Jednak w przypadku, gdy ujawnione okoliczności w orzeczeniu mogłyby mieć negatywny wpływ na pracownika lub jego dziecko oraz istniałoby zagrożenie ujawnienia danych szczególnie chronionych, pracownik obowiązany jest przedstawić do wglądu pracodawcy kopię prawomocnego orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności dziecka, a pracodawca na wniosku lub w notatce służbowej może sporządzić informację o orzeczeniu oraz poświadczyć zapoznanie się z jego treścią. W przypadku kontroli pracodawcy przez Państwową Inspekcję Pracy, pracownik będzie zobowiązany do okazania orzeczenia, ponieważ kopia taka stanowi podstawowy dowód udzielenia przez pracodawcę dodatkowego urlopu wychowawczego.

2. Zamieszczanie danych nieletnich sprawców czynów zabronionych w Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym

We wcześniejszych wystąpieniach[145] Rzecznik zwracał się do Ministra Sprawiedliwości o zbadanie kwestii zamieszczania danych nieletnich sprawców czynów zabronionych w Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym. Rzecznik wskazywał wielokrotnie na niedoskonałość przepisów ustawy o przeciw-

[143] VII.501.167.2024 z 13 marca 2025 r.
[144] Pismo z 19 marca 2025 r.
[145] Informacja RPO za 2024 r., s. 184.

działaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym[146], między innymi w tym zakresie. W świetle art. 6 ustawy w Rejestrze umieszcza się m.in. dane nieletnich, wobec których prawomocnie orzeczono środki wychowawcze, środek poprawczy lub środek leczniczy na podstawie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich[147] w sprawach o czyny karalne, o których mowa w art. 2, z wyłączeniem art. 200 § 1 Kodeksu karnego. Najistotniejsze jest to, że skutek – umieszczenie danych w Rejestrze – następuje z mocy prawa. Sąd w orzeczeniu kończącym sprawę nieletniego wydaje wyłącznie rozstrzygnięcie „negatywne", jeśli podejmie decyzję o wyłączeniu umieszczenia danych sprawcy w Rejestrze, natomiast nie wydaje rozstrzygnięcia „pozytywnego" o umieszczeniu danych sprawcy w Rejestrze. Taka regulacja stanowi swoistą pułapkę proceduralną dla osoby uczestniczącej w postępowaniu, która nie jest świadoma skutków orzeczenia sądu, które następują nie z mocy orzeczenia, lecz z mocy samego prawa i dowiaduje się o tych skutkach najczęściej dopiero po zakończonym postępowaniu, gdy upłynęły już wszystkie terminy procesowe. Osoba taka ma w dodatku bardzo ograniczone możliwości kwestionowania orzeczenia w postaci zamieszczenia danych w rejestrze, skoro sąd nie orzeka o tym w sentencji orzeczenia.

W 2024 r. Minister Sprawiedliwości podzielił wątpliwości w tym zakresie, informując o przygotowanej nowelizacji, odpowiadającej postulatom wysuwanym przez Rzecznika. Jednak zmiana przepisów nie została przeprowadzona. Znajdujący się na stronie internetowej Ministerstwa projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich oraz niektórych innych ustaw, również nie zawiera takich zmian. Dlatego Rzecznik ponownie zwrócił się[148] do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie, czy zaproponowane przez resort zmiany ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym zostaną uwzględnione w najbliższych pracach legislacyjnych. W odpowiedzi Minister poinformował[149], że trwają wewnętrzne prace legislacyjne nad projektem, prowadzone przez Departament Legislacyjny w porozumieniu z Departamentem Prawa Karnego. Ostatecznie postulowane w powyższym zakresie rozwiązania zostały zaproponowane w projekcie[150] zmian do ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle

[146] Ustawa z 13 maja 2016 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1802).
[147] Ustawa z 9 czerwca 2022 r. (Dz.U. poz. 1700 oraz z 2023 r. poz. 289 i 1860).
[148] IV.550.1.2019 z 24 marca 2025 r.
[149] Pismo z 28 marca 2025 r.
[150] UD254.

seksualnym, przygotowanym przez Radę Ministrów i przedstawionym na Komitecie Stałym Rady Ministrów w październiku 2025 r.

3. Uwagi Rzecznika do projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym

Opiniowana ustawa jest odpowiedzią na postulaty zgłaszane m.in. przez Rzecznika dotyczące wpisywania do Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym nieletnich, którzy popełnili czyn karalny przeciwko wolności seksualnej i obyczajności. Dotychczasowe przepisy powodowały, że wpis do Rejestru następował automatycznie, wprost z mocy prawa, bez wyraźnego rozstrzygnięcia sądu w wyroku i bez wiedzy obwinionego o dodatkowych konsekwencjach. Projekt ustawy zakłada zmianę tej praktyki. Rozstrzygnięcie w przedmiocie wpisu do Rejestru ma być odtąd zawarte w wyroku sądu, a więc będzie musiało zostać uzasadnione i podlegać kontroli instancyjnej. Jednocześnie przewidziano wyłączenie spod wpisu orzeczeń dotyczących czynów określonych w art. 200 § 1, 3 i 4 k.k. oraz art. 200a § 2 k.k., jeśli dopuściły się ich osoby poniżej 17. roku życia. Projekt obejmuje również usunięcie dotychczasowych wpisów nieletnich dotyczących tych czynów i wprowadza nową procedurę uzupełnienia wyroku o rozstrzygnięcie w przedmiocie wpisu. Ustawa ma wejść w życie po 36 miesiącach od ogłoszenia.

Rzecznik pozytywnie ocenił kierunek proponowanych zmian, wskazując, że odpowiadają one na wcześniejsze postulaty i służą realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej. Dzięki nowym regulacjom osoba skazana uzyska świadomość wszystkich konsekwencji wyroku, a sąd będzie musiał uzasadnić rozstrzygnięcie dotyczące wpisu do Rejestru. Jednak zastrzeżenia dotyczą ograniczenia ochrony wyłącznie do osób, które popełniły czyn przed ukończeniem 17. roku życia. Zdaniem Rzecznika przepisy powinny obejmować także sprawców w wieku 17 lat, którzy formalnie wciąż są dziećmi i korzystają z dodatkowych gwarancji procesowych, takich jak obrona obligatoryjna czy podkreślenie wychowawczego celu kary. Osoby w wieku 16 i 17 lat funkcjonują w tych samych środowiskach szkolnych i rówieśniczych, a konsekwencje wpisu do Rejestru mogą być dla nich wyjątkowo dotkliwe.

Rzecznik wskazał także na problemy wynikające z kolizji przepisów, zwłaszcza art. 200 § 1 k.k. i art. 197 § 4 k.k., których zakresy trudno jednoznacznie rozgraniczyć. W praktyce może to ograniczać znaczenie projektowanych zmian, gdyż sądy będą częściej sięgać po surowszą kwalifikację, nieuwzględnioną w katalogu wyłączeń.

Pozytywnie oceniono samą ideę wprowadzenia obowiązku orzekania o wpisie w wyroku, jednak krytycznie odniesiono się do procedury uzupełniania wyroku w trybie posiedzenia sądu. Wpis do Rejestru nie jest czynnością techniczną, lecz rozstrzygnięciem o istotnych i długotrwałych skutkach dla osoby skazanej i osoby pokrzywdzonej. Dlatego brak orzeczenia w wyroku powinien być traktowany jako uchybienie możliwe do usunięcia jedynie w postępowaniu odwoławczym, a nie w ramach uproszczonej procedury.

Rzecznik poddał krytyce również długi, 36-miesięczny okres *vacatio legis*, wskazując, że nie znajduje on dostatecznego uzasadnienia. W jego ocenie analiza kilku tysięcy wpisów w Rejestrze nie wymaga aż trzech lat. Zbyt odległe wejście w życie ustawy osłabia jej cel, którym jest złagodzenie nadmiernych konsekwencji wobec nieletnich.

Występuje też niespójność katalogu przestępstw objętych wpisem. Obecnie wpis przewidziano m.in. za publiczne pochwalanie pedofilii, natomiast poza zakresem ustawy pozostawiono udział w przedstawieniach seksualnych z udziałem małoletniego, mimo że czyn ten ma bezpośrednie i poważniejsze skutki dla ofiar.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości[151] z postulatami: rozszerzenia ochrony także na osoby w wieku 17 lat, rezygnacji z uproszczonej procedury uzupełniania wyroków, skrócenia okresu *vacatio legis* oraz doprecyzowania katalogu przestępstw objętych wpisem.

Minister nie podzielił[152] stanowiska Rzecznika. W związku z tym RPO przedstawił replikę[153], w której rozszerzona została argumentacja przemawiająca za zgłoszonymi postulatami.

4. Przeszukanie i oględziny telefonu komórkowego

Na podstawie informacji, jakie wpływały do RPO, zidentyfikowana została wadliwa praktyka polegająca na przeprowadzeniu czynności oględzin telefonu w sytuacji, kiedy celem działań funkcjonariuszy Policji było ustalenie „pinezek" lokalizacyjnych, czy zapoznanie się z treścią wiadomości na komunikatorach

[151] II.510.1110.2025 z 8 września 2025 r.
[152] Pismo z 17 października 2025 r.
[153] II.510.1110.2025 z 6 listopada 2025 r.

internetowych, a zatem konieczne było przeprowadzenie przeszukania urządzenia. Zgodnie z obecnymi przepisami organy procesowe, zwłaszcza Policja, mogą w stosunkowo łatwy sposób uzyskać dostęp do informacji, które mają istotne znaczenie w postępowaniu karnym. Dostęp do elektronicznych nośników danych, przede wszystkim telefonu, wiąże się z ingerencją w prawo do prywatności, może prowadzić do ingerencji w tajemnicę komunikowania się oraz w prawo własności. Przepisy Kodeksu postępowania karnego nie gwarantują jednostce należytej ochrony przed dostępem do jej nośników danych w sprawach, w których działanie takie nie jest konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Telefon – smartfon – nie jest wyłącznie środkiem komunikowania się, ale jest też nośnikiem najbardziej prywatnych informacji o życiu danej osoby. Zawiera nie tylko wykaz połączeń czy wiadomości, ale także zdjęcia, filmy, informacje dotyczące lokalizacji, aplikacje bankowe i o wiele więcej. W praktyce dostęp do danych informatycznych zapisanych na urządzeniu jest uzyskiwany za pomocą oględzin. Uzyskanie dostępu do zawartości telefonu powinno nastąpić w drodze przeszukania. Biorąc pod uwagę stopień ingerencji w prawo do prywatności, konieczne jest rozważenie, jaki stopień gwarancyjności powinny mieć przepisy. Obecnie zatarta jest różnica między statycznym a dynamicznym pozyskiwaniem danych. Dostęp do danych zapisanych na elektronicznym nośniku danych, biorąc pod uwagę zakres historyczny tych danych, może w porównywalnym stopniu ingerować w sferę prywatności jednostki, jak ich dynamiczne pozyskiwanie w czasie rzeczywistym. Rozważenia wymaga, jaki organ byłby uprawniony do zarządzenia przeszukania elektronicznych nośników danych, i czy nie powinien być to wyłącznie sąd, a w wypadkach niecierpiących zwłoki prokurator, pod warunkiem zatwierdzenia czynności przez sąd. Nowe regulacje powinny również uwzględniać kwestię tajemnic prawnie chronionych i wprowadzać procedurę eliminacji informacji wchodzących w zakres tych tajemnic z akt sprawy. Należy także rozważyć wprowadzenie granic podmiotowych i przedmiotowych, by ograniczyć arbitralność działania organów władzy publicznej i korzystanie z czynności dowodowych ingerujących w prywatność jednostki w sprawach błahych. Rzecznik zwrócił się[154] do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie analizy problemów i rozważenie zainicjowania zmian legislacyjnych w Kodeksie postępowania karnego we wskazanych zakresach.

Odpowiedź w tej sprawie nie wpłynęła dotąd do Rzecznika Praw Obywatelskich.

[154] II.510.512.2024 z 31 marca 2025 r.

5. Konieczność używania prywatnych kont do korzystania z systemu e-doręczeń

Na tle skarg wpływających do Rzecznika wyłonił się problem dotyczący potencjalnego naruszenia prawa do prywatności oraz prawa do ochrony danych osobowych w związku z wykorzystywaniem prywatnych narzędzi elektronicznych do celów służbowych. Wątpliwości wnioskodawców budził przede wszystkim obowiązek korzystania z prywatnych kont, takich jak profil zaufany, aplikacja mObywatel czy bankowość elektroniczna, w celu realizacji zadań służbowych wykonywanych za pośrednictwem systemu e-doręczeń, na podstawie przepisów ustawy o doręczeniach elektronicznych[155], które weszły w życie w dniu 1 stycznia 2025 r.

W zbliżonej przedmiotowo sprawie, podjętej w związku ze skargami pracowników inspekcji sanitarnej dotyczącymi funkcjonowania systemu SEPIS, Rzecznik stanął na stanowisku, że brak jest konkretnego przepisu prawa mogącego być podstawą żądania przez pracodawcę założenia profilu zaufanego przez pracownika i wykorzystywania go w celach służbowych. Tym samym wykonywanie takiego polecenia pracodawcy powinno być dobrowolne i odbywać się powinno za zgodą pracownika. Brak zgody lub jej wycofanie nie może stanowić natomiast podstawy niekorzystnego traktowania osoby ubiegającej się o zatrudnienie, a także nie może powodować jakichkolwiek negatywnych konsekwencji, zwłaszcza nie może stanowić przyczyny uzasadniającej odmowę zatrudnienia, wypowiedzenia umowy o pracę lub jej rozwiązania bez wypowiedzenia przez pracodawcę.

Rzecznik zwrócił się[156] do Ministra Cyfryzacji o zajęcie stanowiska w sprawie wykorzystywania prywatnych narzędzi elektronicznych do celów służbowych oraz poinformowanie o aktualnym stanie prac legislacyjnych, które zapewnią ochronę prawa do prywatności i ochrony danych osobowych pracowników. Jednocześnie, do czasu przyjęcia stosownych rozwiązań legislacyjnych RPO poddał pod rozwagę zasadność podjęcia prac nad rekomendacjami w zakresie korzystania z prywatnych narzędzi elektronicznych do celów służbowych, które mogą przyczynić się do zwiększenia pewności prawa, a także efektywności przyszłych rozwiązań legislacyjnych.

Minister poinformował[157], że obecnie prowadzone są prace nad projektem ustawy zapewniającym wdrożenie znowelizowanego w 2024 r. rozporządze-

[155] Ustawa z 18 listopada 2020 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1045 ze zm.).
[156] VII.563.3.2025 z 5 czerwca 2025 r.
[157] Pismo z 18 sierpnia 2025 r.

nia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym. Zakłada się, że jedno z rozwiązań przewidzianych w ramach tego projektu umożliwi, w ramach systemu właściwego dla profilu zaufanego, wydawanie nie tylko profili zaufanych dla osób fizycznych, ale także dla osób prawnych (profil zaufany podmiotu) oraz osób fizycznych reprezentujących osoby prawne (profil zaufany pracownika). Rozwiązanie to stworzy możliwość uwierzytelnienia w usłudze przez pracowników podmiotów publicznych za pomocą środka identyfikacji elektronicznej, bez przekazywania do tej usługi online numeru PESEL. Ten nowy środek identyfikacji elektronicznej będzie musiał jednak być powiązany z ważnymi środkami identyfikacji elektronicznej osoby fizycznej z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa.

Prócz wprowadzenia rozwiązań od strony technicznej, konieczne jest jednocześnie umocowanie ich w przepisach prawa, aby zapewnić skuteczność takich środków w różnych usługach online. Planowany termin przesłania projektu ustawy do uzgodnień międzyresortowych to IV kwartał 2025 r. Z uwagi na prace legislacyjne i dostosowawcze, zakres zmian, jaki przewidują oraz stosunkowo niedaleki termin ich wejścia w życie, Ministerstwo nie przewiduje wydawania rekomendacji, na które wskazywał w swoim piśmie Rzecznik. Bezpośrednie aspekty prawne dotyczące relacji pracownika i pracodawcy należą do zagadnień z zakresu zatrudnienia i stosunków pracy.

6. Kontakty członków rodziny z dorosłą osobą ubezwłasnowolnioną

W 2025 r. Rzecznik ponownie[158] podniósł problem dotyczący możliwości realizacji przez osoby bliskie kontaktów z dorosłą osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie, w sytuacji, gdy opiekun takiej osoby utrudnia bądź uniemożliwia kontakty.

Zdaniem Rzecznika, jak również sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, w obowiązujących przepisach brak jest środków prawnych, za pomocą których osoby bliskie mogą uzyskać sądowe określenie kontaktów z ubezwłasnowolnionym całkowicie, w sytuacji, gdy opiekun prawny utrudnia bądź uniemożliwia takie kontakty. W 2024 r. Ministerstwo Sprawiedliwości zapewniło, że zagadnienie kontaktów z osobą ubezwłasnowolnioną pozostaje w szczególnym zainteresowaniu resortu. Wskazano, że dalsze prace zależne są od prac nad wprowadze-

[158] Informacja RPO za 2024 r., s. 190.

niem modelu wspieranego podejmowania decyzji, który zastąpi instytucję ubezwłasnowolnienia. Ministerstwo wyraziło nadzieję, że nastąpi to do końca 2025 r.

Mając jednak na uwadze fakt, że nadal trwa proces opiniowania projektu ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji w ramach prac rządu i napłynęło bardzo dużo uwag krytycznych, można zakładać, że prawdopodobnie ustawa ta nie zostanie uchwalona przez parlament w zakładanym terminie. Ponadto ma ona wejść w życie po roku od jej ogłoszenia, co dodatkowo wydłuży czas, w którym sygnalizowany przez Rzecznika problem realizowania kontaktów osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie z bliskimi nie jest prawnie uregulowany. Tymczasem do RPO w dalszym ciągu napływają skargi dotyczące sytuacji, w której opiekun prawny osoby ubezwłasnowolnionej utrudnia bądź uniemożliwia kontakt tej osoby z członkami rodziny i innymi bliskimi osobami. Skarżący wskazują na brak jakichkolwiek środków prawnych umożliwiających rozstrzygnięcie tego typu konfliktu przez sąd.

Niewątpliwie brak możliwości realizowania kontaktów z członkami rodzin stanowi naruszenie art. 47 Konstytucji, gwarantującego prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Dlatego Rzecznik zwrócił się[159] do Ministra Sprawiedliwości o ponowne rozważenie potrzeby wcześniejszego niż uchwalenie projektowanej ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji uregulowania omawianej kwestii, poprzez wprowadzenie stosownych zmian w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym.

W odpowiedzi Zastępca Dyrektora Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[160], że uzyskano zgodę na podjęcie stosownych prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości. Przedmiotowe zagadnienie powinno zostać uregulowane w sposób zbliżony do unormowań regulujących kontakty z osobą małoletnią, jednak z istotnym odstępstwem podyktowanym szacunkiem dla autonomii i woli pełnoletniej osoby ubezwłasnowolnionej. W celu zapewnienia prawidłowej ochrony interesów osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie konieczne jest także nadanie odpowiedniej rangi jej prawu do kontaktu z innymi osobami. Ministerstwo poinformuje Rzecznika o wynikach prowadzonych prac legislacyjnych.

[159] IV.7024.22.2018 z 21 maja 2025 r.
[160] Pismo z 7 sierpnia 2025 r.

7. Upowszechnianie zdjęć dzieci w Internecie

Doniesienia mediów wskazywały na pogłębiający się problem tzw. sharentingu – upowszechniania w środowisku cyfrowym, zwłaszcza w mediach społecznościowych, wizerunków dzieci przez rodziców i inne osoby.

RPO zdiagnozował zagrożenia związane z udostępnianiem w Internecie materiałów przedstawiających dzieci. Możliwymi konsekwencjami sharentingu są hejt, kpiny i krzywdzące komentarze (nie tylko w sieci) oraz wykorzystanie materiałów do celów przestępczych, w tym na tle seksualnym. Szacuje się, że nawet 50 proc. materiałów gromadzonych przez pedofilów pochodzi z serwisów społecznościowych. Ryzyko to nie jest marginalne, ponieważ – jak wskazuje Ministerstwo Cyfryzacji oraz Akademia NASK – aż 40 proc. rodziców dzieli się w Internecie zdjęciami i filmami, na których przedstawione są dzieci. Część tych aktywności przybiera formę zjawiska określonego jako parental trolling, polegającego na publikowaniu treści, które kompromitują, wyśmiewają i upokarzają dziecko. W ocenie Rzecznika takie działanie narusza godność dziecka.

Obrona przed przemocą cyfrową ma na celu ochronę dóbr osobistych dziecka, w tym dobrego imienia (art. 47 Konstytucji). Obowiązkiem władz publicznych jest ochrona przyrodzonej i nienaruszalnej godności dziecka (art. 30 zd. 2 Konstytucji). Z kolei z publikowanie wizerunku dziecka w Internecie może naruszać jego prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji).

Zjawisko sharentingu tworzy sytuację społeczną, w której dziecko jest narażane – często poza jego świadomością, szczególnie we wczesnych latach życia – na konieczność dzielenia się z innymi ludźmi, również całkowicie obcymi, osobistymi przeżyciami z wyjątkowo wrażliwego okresu życia.

Postulaty w tej sprawie podnosi również polska doktryna. Wskazuje się, że konieczne jest uregulowanie w drodze ustawy działalności mediów społecznościowych pod kątem ochrony dzieci i ich praw, tak aby ich wizerunek był przetwarzany w ograniczonym stopniu. Ponadto sam proces powinien podlegać kontroli sformalizowanych organów ochrony prawnej. Według Rzecznika trudno uznać, że polskie prawo krajowe w obecnym kształcie przewiduje skuteczne środki ochrony przed nadużyciami tego typu. Gdy dane osobowe dziecka zostają udostępnione poprzez tzw. sharenting, prawo do usunięcia tych danych w stosunku do rodzica (rodziców) może być wykonane przez dziecko dopiero po osiągnięciu przez nie pełnoletności. W przypadku gdy dziecko jest małoletnie i nie jest uprawnione do wykonania swojego prawa do usunięcia danych, jako jedyny środek

zaradczy wskazuje się art. 80 ust. 1. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 (RODO). W ocenie Rzecznika to rozwiązanie wydaje się niewystarczające. Krajowe przepisy dotyczące ochrony danych osobowych powinny być tworzone przy uwzględnieniu kontekstu i celu wprowadzenia relewantnych aktów prawa Unii Europejskiej.

Trwające obecnie prace nad wdrożeniem regulacji dotyczących usług cyfrowych są według Rzecznika okazją do wypracowania całościowego podejścia do wskazanych problemów i wyzwań. Kluczowe jest również kontynuowanie działań, które podnoszą świadomość społeczną. Mając to na uwadze, Rzecznik zwrócił się[161] do Ministra Cyfryzacji o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Minister poinformował[162], że obowiązujące przepisy krajowe (Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz Kodeks cywilny w zakresie ochrony dóbr osobistych) zapewniają środki prawne umożliwiające reakcję w przypadkach, w których działania rodziców lub opiekunów mogą prowadzić do naruszenia prywatności dziecka, jego wizerunku czy innych dóbr osobistych. Kwestią otwartą pozostaje natomiast ocena skuteczności tych przepisów i reakcja na wyzwania w tym zakresie. Ministerstwo stoi na stanowisku, że zasadne jest skoncentrowanie się na działaniach wykonawczych, edukacyjnych i informacyjnych. Podnoszenie świadomości rodziców i opiekunów w zakresie potencjalnych zagrożeń związanych z nadmiernym udostępnianiem danych dzieci w Internecie może przynieść bardziej elastyczne i skuteczne rezultaty, przy jednoczesnym poszanowaniu istniejących uprawnień i wolności obywatelskich.

Z kolei Rzeczniczka Praw Dziecka w skierowanym do Rzecznika piśmie wskazała[163], że równolegle z budowaniem świadomości społecznej powinny następować zmiany legislacyjne. Dlatego popiera propozycję rozważenia zmian w polskim porządku prawnym, polegających na nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego poprzez jednoznaczne wskazanie, że elementem sprawowania władzy rodzicielskiej jest obowiązek dbałości o prywatność i wizerunek dziecka. Zwróciła przy tym uwagę na konieczność uszanowania prawa dziecka do wyrażenia swojego zdania oraz brania go, kiedy jest to tylko możliwe, pod rozwagę.

Ponadto Prezes UODO przekazał do wiadomości RPO pismo skierowane do MRPiPS, w którym zwrócił się o rozważenie podjęcia niezbędnych czynności w ramach uprawnień przysługujących Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Spo-

[161] VII.501.113.2025 z 31 lipca 2025 r.
[162] Pismo z 2 września 2025 r.
[163] Pismo z 31 października 2025 r.

łecznej jako organowi sprawującemu nadzór nad działalnością jednej z fundacji, której statut przewiduje realizację celów godzących w prawo do prywatności i ochrony danych osobowych dzieci, poprzez promocję publikacji ich wizerunku w przestrzeni publicznej, jak też deklarowanie podejmowania działań przeciwko rodzicom i środowiskom postulującym ograniczenie obecności dzieci w internecie.

Z kolei Minister Sprawiedliwości poinformował RPO[164], że w ramach resortu we współpracy z innymi ministerstwami i urzędami centralnymi, podjęto dyskusję nad kierunkiem i kształtem ewentualnych zmian w prawie. Zjawisko „sharentingu" wymaga szerokiej dyskusji, bowiem obejmuje różne sfery prawa i życia społecznego – prawo rodzinne, dobra osobiste, w tym prawo do wizerunku, regulacje wewnętrzne serwisów internetowych i dostęp do nich, kradzież danych, cyberprzemoc i bullying, przestępczość seksualna. Przede wszystkim dotyczy jednak przedmiotowego traktowania wizerunku dziecka i jego samego. Zapewnił też, że w razie podjęcia w Ministerstwie Sprawiedliwości prac legislacyjnych nad projektami przepisów, Rzecznik Praw Obywatelskich, podobnie jak Rzeczniczka Praw Dziecka, znajdą się w gronie instytucji, do których zostaną skierowane prośby o konsultacje.

8. Publicznie rozpowszechnianie informacji z postępowania przygotowawczego

Rzecznik zwrócił uwagę na problem ujawniania dziennikarzom informacji z postępowań przygotowawczych przed ich przedstawieniem na jawnej rozprawie sądowej. Szczególne zastrzeżenia budzi przekazywanie mediom materiałów dotyczących życia prywatnego jednostki (np. korespondencji elektronicznej), co wymaga wyważenia pomiędzy prawem do prywatności, prawem mediów do informowania a ochroną prawidłowego przebiegu postępowania i apolitycznością prokuratury. Istnieje konieczność wykonania wyroku[165] Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Kaczmarek przeciwko Polsce, w którym zakwestionowano praktykę ujawniania materiałów ze śledztwa bez wystarczającej podstawy prawnej. Obecnie regulacje są rozproszone i niejasne, co sprzyja uznaniowości prokuratorów.

Szczególne znaczenie ma tajemnica komunikacji elektronicznej, która obejmuje treść wiadomości, dane transmisyjne czy lokalizacyjne. Dysponentami tej

[164] Pismo z 8 września 2025 r.
[165] Wyrok ETPC z 22 lutego 2024 r., skarga nr 16974/14.

tajemnicy są nadawca i odbiorca, a każda inna osoba, która uzyska do niej dostęp – niezależnie od podstawy prawnej – staje się jedynie powiernikiem, zobowiązanym do zachowania poufności. Samo przetworzenie takich danych, np. wydrukowanie wiadomości i dołączenie ich do akt sprawy, nie uchyla obowiązku ochrony tajemnicy. Problemem pozostaje jednak brak jednoznacznych reguł, kiedy i na jakich zasadach takie informacje mogą zostać następnie upublicznione.

Udostępnienie akt osobie trzeciej, np. dziennikarzowi, nie oznacza zgody na ich publiczne rozpowszechnienie. Takie zezwolenie może zostać wydane dopiero po uzyskaniu odpowiedniego upoważnienia na podstawie Prawa o prokuraturze, a przesłanką tej decyzji powinien być „ważny interes publiczny". W praktyce jednak kryterium to jest na tyle pojemne, że nie zapewnia jednostce przewidywalności, czy jej prywatna korespondencja może zostać ujawniona opinii publicznej. Również w odniesieniu do innych tajemnic prawnie chronionych, takich jak tajemnica zawodowa, lekarska czy informacje niejawne, przepisy pozwalają na ich ujawnianie jedynie w celach procesowych, co wyklucza możliwość swobodnego przekazywania ich mediom.

Analiza Rzecznika prowadzi do wniosku, że przepisy są rozproszone, niespójne i pozostawiają zbyt dużą dowolność organom ścigania. Brakuje klarownych przesłanek oraz jednolitej procedury zarówno w zakresie udostępniania akt, jak i w zakresie upubliczniania materiałów ze śledztwa. Niejednolita praktyka prowadzi do ryzyka arbitralnej ingerencji w życie prywatne osób zaangażowanych w postępowania, także tych, które nie są podejrzanymi ani oskarżonymi.

Dlatego uzasadnione jest podjęcie działań legislacyjnych w celu doprecyzowania zasad zwalniania z tajemnicy komunikacji elektronicznej i publicznego rozpowszechniania informacji z postępowań przygotowawczych. Konieczne jest ograniczenie uznaniowości decyzji prokuratorów poprzez wskazanie wyraźnych kryteriów oraz wprowadzenie obowiązku pouczania osób trzecich o zakazie rozpowszechniania informacji bez zezwolenia. Niezbędne jest także ujednolicenie przepisów, tak aby osoba, której prywatne dane mogą zostać ujawnione, miała zapewnione przewidywalne i proporcjonalne gwarancje ochrony. Dlatego Rzecznik zwrócił się[166] do Ministra Sprawiedliwości o analizę przedstawionych problemów i rozważenie inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie.

Dotychczas Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na swoje postulaty.

[166] II.501.2.2025 z 31 lipca 2025 r.

9. Wydawanie osobom kontrolowanym kopii protokołu z przeprowadzonej kontroli osobistej

W Biurze RPO prowadzono postępowanie wyjaśniające w sprawie odmowy wydania osobie ubiegającej się o wstęp na teren zakładu karnego protokołu z przeprowadzonej kontroli osobistej. Dyrektor Zakładu Karnego właściwy do udzielenia wyjaśnień poinformował, że w jednostce penitencjarnej dyrektor podejmuje decyzję o ewentualnym wydania osobie kontrolowanej kopii protokołu z przeprowadzonej kontroli osobistej. Jednak, aby otrzymać protokół, osoba kontrolowana musi podjąć dodatkowe czynności, tj. wystąpić z wnioskiem w tej sprawie. Wskazano też, że obowiązujące przepisy nie regulują kwestii wydawania kopii protokołu osobie kontrolowanej.

Opinia Dyrektora i wprowadzone w jednostce procedury dotyczące wydawania protokołu z przeprowadzonej kontroli osobistej są sprzeczne ze stanowiskiem Ministerstwa Sprawiedliwości. Wskazano w nim, że przepisy ustawy o Służbie Więziennej[167] zobowiązują funkcjonariuszy Służby Więziennej do sporządzenia protokołu – i w konsekwencji wydania go osobie kontrolowanej – na jej żądanie oraz w każdym przypadku, w którym w trakcie kontroli ujawniono przedmioty niedozwolone.

Temat ten poruszany był również w czasie cyklicznych spotkań przedstawicieli Rzecznika Praw Obywatelskich z Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz kierownictwem Służby Więziennej. Zapewniono wówczas Rzecznika, że kwestia ta była omawiana na odprawach Służby Więziennej i dyrektorzy jednostek penitencjarnych zostali zobowiązani do wydawania osobie kontrolowanej protokołu z przeprowadzonej kontroli osobistej. Przytoczona sprawa wskazuje jednak, że działania te okazały się niewystarczające. Dlatego RPO zwrócił się[168] do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o spowodowanie, aby ustalenia dotyczące wydawania osobom kontrolowanym kopii protokołu z przeprowadzonej kontroli osobistej były respektowane przez dyrektorów jednostek penitencjarnych.

Dyrektor Generalny SW poinformował[169], że sprawa wydawania osobom kontrolowanym protokołów z kontroli osobistej pozostaje w sferze zainteresowania kierownictwa. Służba Więzienna nie sformułowała zastrzeżeń do projektu zmiany

[167] Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1869).
[168] IX.517.651.2025 z 6 sierpnia 2025 r.
[169] Pismo z 26 sierpnia 2025 r.

rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji działań funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz wzoru protokołu z kontroli osobistej, kontroli pobieżnej oraz ze sprawdzenia pojazdów lub ich ładunków. W projekcie tym Ministerstwo Sprawiedliwości zaproponowało dodanie do wzoru protokołu elementu obligującego funkcjonariusza do wydania jego kopii osobie kontrolowanej. Kierownictwo Służby Więziennej podziela stanowisko Rzecznika w tej sprawie i zgodnie z nim kreowana jest praktyka w zakładach karnych i aresztach śledczych. Stosowne pismo w tej sprawie zostanie też przekazane dyrektorom okręgowym Służby Więziennej.

10. Problemy dostępu do dokumentów zmarłych bliskich

Do Biura RPO wpłynęły wnioski wskazujące na ograniczoną możliwość uzyskania przez osoby najbliższe dostępu do historycznych dokumentów ewidencji ludności dotyczących osób zmarłych. Z analizy tych wniosków wynika, że chociaż przepisy dają możliwość wnioskowania o dostęp do historycznych dokumentów ewidencji ludności osób zmarłych ze względów genealogicznych, to w praktyce skorzystanie z tej możliwości jest utrudnione.

Rzecznik zwrócił uwagę, że wykazanie interesu prawnego wnioskodawców w wielu przypadkach może okazać się niemożliwe. W orzecznictwie wskazuje się, że interes prawny powinien mieć swoje oparcie w konkretnej normie prawa materialnego. Chociaż prawo do kultu pamięci po zmarłych jest uznawane w polskim prawie za dobro osobiste, to jego zidentyfikowanie nie stanowi jeszcze dostatecznej podstawy do wykazania istnienia interesu prawnego w postępowaniach z art. 75 ust. 3 pkt 3 ustawy o dowodach osobistych[170]. Interes prawny jest kategorią odrębną i samoistną, wyrażającą związek materialnoprawny pomiędzy obowiązującą normą prawną a sytuacją prawną danej osoby. W związku z tym wnioskodawcy muszą wywodzić, że np. bez dostępu do określonych dokumentów nie mogą w pełni kultywować pamięci o swoich zmarłych krewnych. Zidentyfikowane w takim kontekście dobro osobiste może, ale nie musi stać się podstawą do stwierdzenia istnienia interesu prawnego w rozumieniu art. 75 ust. 3 pkt 3 ustawy o dowodach osobistych. W konsekwencji w postępowaniach tych za niewystarczające uznać należy udokumentowanie interesu prawnego, gdyż jest to argumentacja przemawiająca za istnieniem interesu faktycznego.

W ocenie Rzecznika należy rozważyć wprowadzenie regulacji różnicującej przesłanki dostępu do dokumentów z mocy prawa dla bliskich krewnych (np.

[170] Ustawa z 6 sierpnia 2010 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 671 ze zm.).

małżonków, wstępnych, zstępnych, rodzeństwa) od przesłanek dostępu dla dalszych krewnych, dla których konieczne byłoby uzależnienie dostępu od wykazania np. interesu prawnego. Ponadto dostęp do materiałów archiwalnych podlega ograniczeniu także ze względu na ochronę dóbr osobistych i danych osobowych. W tzw. kopertach dowodowych mogą znajdować się dokumenty zawierające dane innych osób. Wymaga to odrębnej regulacji ograniczającej dostęp, aby nie naruszać dóbr osobistych oraz prawa do prywatności tychże osób. Zasadne jest zatem wprowadzenie procedur i kryteriów dostępu, które będą chroniły wskazane dobra, m.in. uwzględniając ryzyko konfliktu interesów między różnymi grupami uprawnionych i umożliwiając wyważenie ich praw w odpowiedniej procedurze i z zachowaniem ochrony danych osobowych.

Rzecznik uważa za niezbędne podjęcie prac legislacyjnych w celu wprowadzenia do krajowego porządku prawnego przesłanek, które jednoznacznie określają warunki dostępu do historycznych dokumentów ewidencji ludności osób zmarłych, zwłaszcza przez ich najbliższych. Rzecznik zwrócił się[171] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zajęcie stanowiska w sprawie postulatu zmiany wskazanych przepisów zgodnie z przedstawionymi uwagami.

W odpowiedzi Minister poinformował[172], że zagadnienie dotyczące praktycznego stosowania art. 75 ustawy o dowodach osobistych jest znane Ministerstwu i było przedmiotem analizy. Mając na uwadze, że jedynym sposobem usunięcia wątpliwości dotyczących udostępniania dokumentacji związanej z dowodami osobistymi jest nowelizacja przepisów prawa, przewidziano zmianę art. 75 ustawy o dowodach osobistych w ramach trwających prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustaw w celu optymalizacji niektórych procesów w zakresie spraw obywatelskich.

MSWiA przygotowało zmianę art. 75 ustawy o dowodach osobistych, przewidując, że członkowie najbliższej rodziny, bez konieczności wykazywania przez nich interesu prawnego, będą mogli zapoznać się z dokumentami znajdującymi się w tzw. dokumentacji dowodowej zgromadzonej w związku z prowadzonym postępowaniem o wydanie dowodu osobistego.

[171] VII.520.9.2025 z 11 sierpnia 2025 r.
[172] Pismo z 21 sierpnia 2025 r.

11. Przestępstwo stalkingu grupowego (zbiorowego)

Problematyka dotycząca stalkingu często pojawia się we wnioskach wpływających do Rzecznika. Ochrona przed uporczywym nękaniem nabiera na znaczeniu ze względu na narastający problem nękania zbiorowego (*gang stalking*, *group-stalking*), w szczególności w przestrzeni cyfrowej i mediach społecznościowych.

Zbiorowe, uporczywe nękanie dotyka osób dorosłych, młodzież, a także dzieci. Osoby, które piszą obraźliwe komentarze, wysyłają obraźliwe wiadomości w mediach społecznościowych lub za pośrednictwem poczty elektronicznej, nie pozostają ze sobą w „zmowie" czy jakimkolwiek porozumieniu. Mają jednak świadomość, że uczestniczą w swoistej formie internetowego linczu, a ich zachowanie – w powiązaniu z zachowaniami innych osób – wywołuje poczucie zagrożenia, poniżenia, a także w istotny sposób ingeruje w prywatność jednostki.

Stalking grupowy (albo zbiorowy) można zdefiniować jako uporczywe nękanie realizowane przez co najmniej trzy osoby działające w sposób skoordynowany, ale bez wyraźnego lidera. Sprawcy tego typu stalkingu mogą działać w porozumieniu, ale także niezależnie od siebie, mając jednak świadomość, że inne osoby również podejmują działania ingerujące w prywatność innej osoby i wzbudzają poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia. W takiej sytuacji nie jest możliwe przyjęcie sprawstwa koincydentalnego, ponieważ analizując osobno zachowania poszczególnych osób, żadnego z nich nie można uznać za „uporczywe" nękanie (art. 190a § 1 k.k.). W zależności od treści wiadomości czy zachowań można jedynie rozważać zniesławienie (art. 212 k.k.), znieważenie (art. 216 k.k.), groźby karalne (art. 190 § 1 k.k.) czy złośliwe przeszkadzanie (art. 107 k.w.). Żadne z tych zachowań nie oddaje w pełni zawartości kryminalnej zachowania sprawców, ponieważ mają oni świadomość bez wymaganego przez Kodeks karny w zakresie art. 18 § 1 k.k. porozumienia, że uczestniczą w szerszej aktywności większej grupy osób mającej na celu poniżenie, zastraszenie lub uprzykrzenie codziennego funkcjonowania innej osoby.

Od stalkingu „klasycznego" stalking grupowy różni się tym, że zachowania nie są wykonywane przez jedną osobę w dłuższym czasie. W przypadku stalkingu grupowego znamienia uporczywości nękania należy upatrywać nie w czasie trwania tego zachowania, ale intensywności (tj. szerokiej grupie osób zaangażowanych w nękanie) w stosunkowo krótkim okresie, np. tygodnia czy miesiąca. Tego typu stalking może przybierać formy publicznego linczu jakiejś osoby w mediach społecznościowych albo w świecie cyfrowym w postaci obraźliwych komentarzy,

wiadomości prywatnych czy udostępniania albo podawania dalej postów. Ma to „zalać" daną osobę powiadomieniami, wzbudzając niepokój, poczucie zagrożenia, osaczenia czy poniżenia (*cyber harassment*, *crowdstalking*). Inną formą jest celowe wysyłanie w krótkim czasie ogromnej liczby wiadomości e-mail do jednej osoby, aby uniemożliwić normalne korzystanie z poczty elektronicznej, a tym samym uniemożliwić wykonywanie obowiązków zawodowych albo stworzyć poczucie osaczenia (*email bombing*, *mail flooding*).

Stalking grupowy zwykle ma miejsce w internecie. Sprawcy są w większości anonimowi dla osoby doświadczającej tej formy przemocy, więc pokrzywdzonemu trudno zidentyfikować sprawców. Z uwagi na fakt, że część zachowań może realizować znamiona przestępstw prywatnoskargowych albo wykroczeń, organy ścigania mogą nie w pełni zaangażować się w prowadzenie postępowania karnego. Konieczność penalizacji stalkingu zbiorowego wynika z obowiązku transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2024/138516 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, który to akt prawny nie dotyczy wszak wyłącznie przemocy wobec jednej płci.

Art. 47

Według Rzecznika, biorąc pod uwagę art. 7 dyrektywy 2024/1385 w związku z art. 10 ust. 4 dyrektywy 2024/1385, możliwość pociągnięcia sprawców stalkingu zbiorowego do odpowiedzialności za wykroczenia jest niewystarczająca. Przepis art. 10 ust. 4 dyrektywy 2024/1385 wprowadza obowiązek zagwarantowania w państwie członkowskim Unii Europejskiej sankcji karnej, której maksymalny wymiar wynosi co najmniej rok pozbawienia wolności.

Przepis art. 7 dyrektywy 2024/1385 zobowiązuje państwa członkowskie do tego, aby wskazane dalej czyny umyślne podlegały karze. Po pierwsze – jako przestępstwo powtarzające się lub ciągłe grożenie osobie, przynajmniej w przypadkach, gdy czyny te obejmują groźby popełnienia przestępstwa, za pomocą ICT (technologii informacyjno-komunikacyjnych), gdy takie czyny mogą spowodować, że osoba ta poważnie obawia się o swoje bezpieczeństwo lub o bezpieczeństwo osób będących na jej utrzymaniu. Po drugie – kierowanie, wraz z innymi osobami, za pomocą ICT, w publicznie dostępny sposób, gróźb lub zniewag wobec osoby, gdy takie czyny mogą wyrządzić tej osobie poważną szkodę psychiczną. Po trzecie – przesyłanie osobie, która sobie tego nie życzy, za pomocą ICT obrazu, nagrania wideo lub innych podobnych treści przedstawiających genitalia, gdy takie czyny mogą wyrządzić tej osobie poważną szkodę psychiczną. Po czwarte – publiczne udostępnianie za pomocą ICT treści zawierających dane osobowe

osoby bez jej zgody w celu nakłonienia innych do wyrządzenia tej osobie szkody fizycznej lub poważnej szkody psychicznej.

Okolicznościami obciążającymi wskazanymi w art. 11 dyrektywy 2024/1385 są m.in. popełnienie przestępstwa przeciwko dziecku (art. 11 lit. c), przeciwko danej osobie, ponieważ była ona przedstawicielem publicznym, dziennikarzem lub obrońcą praw człowieka (art. 11 lit. n), czy sytuacja, kiedy do cybernękania doszło w celu ukarania ofiary za jej orientację seksualną, płeć, kolor skóry, religię, pochodzenie społeczne lub przekonania polityczne (art. 11 lit. p).

W ocenie Rzecznika – z uwagi na systematykę Kodeksu karnego – zasadne jest dodanie do art. 190a k.k. jednostki redakcyjnej o treści:

„§ 1a Tej samej karze podlega, kto bierze czynny udział w uporczywym nękaniu innej osoby lub osoby dla niej najbliższej, wiedząc, że jego uczestnicy wspólnymi siłami wzbudzają u niej uzasadnione okolicznościami poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia lub istotnie naruszają jej prywatność".

Obowiązek penalizacji stalkingu grupowego – ale tylko w odniesieniu do działań za pośrednictwem technologii informacyjno-komunikacyjnych – wynika wprost z art. 7 lit. b dyrektywy 2024/1385. Według Rzecznika nie ma żadnych formalnych ograniczeń dla wprowadzenia pełnej penalizacji stalkingu grupowego. Nowy typ czynu zabronionego obejmowałby także cybernękanie.

Rozproszone działania wielu osób – jak masowe wysyłanie wiadomości e-mail (tzw. *mail flooding*) czy skoordynowane nękanie w mediach społecznościowych – prowadzą do tego samego skutku co „klasyczny" stalking. Pojedyncze akty nękania mogą nie mieć cech uporczywości, a dopiero ich suma tworzy realne zagrożenie dla ofiary. Nowelizacja art. 190a k.k. powinna zatem jednoznacznie wskazywać, że także zbiorowe, rozproszone działania wielu osób, mogą stanowić formę stalkingu, jeśli wywołują skutek w postaci poczucia zagrożenia, poniżenia lub istotnego naruszenia prywatności ofiary. Na szczególne ryzyko narażone są dzieci i młodzież, które stają się ofiarami nękania zbiorowego w internecie – np. poprzez masowe obraźliwe komentarze, rozpowszechnianie kompromitujących treści czy organizowanie „kampanii nienawiści" w mediach społecznościowych. Dla małoletnich tego rodzaju ataki niosą szczególnie poważne konsekwencje psychiczne, w tym zaburzenia lękowe, depresję czy próby samobójcze.

Rzecznik zwrócił się[173] do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie analizy opisanych problemów i rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych.

[173] II.501.2.2023 z 11 września 2025 r.

Minister poinformował[174], że z uwagi na nasilające się różnego rodzaju negatywne zjawiska w internecie i niezależnie od środków administracyjnych lub cywilnoprawnych służących do ich zwalczania, Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło prace mające na celu także prawnokarną reakcję. Prowadzone są prace, które zmierzają do stworzenia nowego typu czynu przestępstwa, penalizującego zjawisko patostreamingu. Będzie to mieć również istotne znaczenie dla walki z nękaniem zbiorowym.

12. Zawieranie związku małżeńskiego przez sędziów Sądu Najwyższego i sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z sędziami orzekającymi w tym samym sądzie

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik wskazał, że od 2018 r. prawo zakazuje krewnym, powinowatym i małżonkom jednoczesnego zajmowania stanowisk sędziego Sądu Najwyższego. Analogiczna regulacja odnosi się do sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Głównym celem zakazu jest dążenie do zachowania zasady bezstronności orzekania w SN i NSA oraz zapewnienie niezawisłości sędziowskiej. Ubocznym skutkiem obecnych przepisów jest jednak to, że w przypadku zawarcia związku małżeńskiego między sędziami Sądu Najwyższego oraz między sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego nastąpi naruszenie ustawowego zakazu.

Zgodnie z art. 23 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych[175], zakazów tych nie stosuje się do osób pozostających ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz małżonków, będących sędziami Sądu Najwyższego w dniu wejścia w życie tej ustawy. Oznacza to dodatkowo zróżnicowanie sytuacji prawnej sędziów Sądu Najwyższego pozostających w związku małżeńskim. Sędziowie, którzy pozostawali w takim związku przed wejściem w życie wskazanej nowelizacji, nie narażają się na zarzut popełnienia deliktu dyscyplinarnego, natomiast w przypadku sędziów, którzy zawarliby ów związek po wejściu w życie nowelizacji, zaktualizuje się zarzut rażącego naruszenia obowiązującego prawa.

W ocenie RPO obowiązujące w tym zakresie przepisy stanowią nieproporcjonalne ograniczenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 47 Konstytucji i art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka), wystarczające byłoby bowiem ograniczenie zakazujące orzekania w tej samej izbie najwyższej

[174] Pismo z 28 listopada 2025 r.
[175] Ustawa z 20 lipca 2018 r. (Dz.U. poz. 1443).

instancji sądowej. Dążenie do zapewnienia bezstronności i niezawisłości orzekania stanowi wartość konstytucyjną zasługującą na ochronę, jednak cel ten można zrealizować za pomocą mniej radykalnych środków. Problem ten ujawnił się w związku z wnioskiem, który wpłynął do RPO od osób orzekających w najwyższej instancji sądowej, pragnących zawrzeć związek małżeński. Nie ma więc on jedynie znaczenia teoretycznego. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[176] do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz rozważenie możliwości zainicjowania prac nad nowelizacją przepisów.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało[177] o podjęciu decyzji o uwzględnieniu postulatu liberalizacji istniejącego zakazu. W związku z tym zwrócono się do Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury z wnioskiem o uwzględnienie tego postulatu w pracach nad projektem nowej ustawy o Sądzie Najwyższym.

13. Sprawa publikacji lekarskich ze zdjęciami zmian ciała pacjentów a prawo do prywatności

Rzecznik zwrócił uwagę[178] Naczelnej Rady Lekarskiej na możliwość naruszenia prywatności osób z chorobami rzadkimi, objawiającymi się zmianami anatomicznymi ciała, które są przedstawiane na zdjęciach medycznych publikowanych w podręcznikach i materiałach naukowych przez lekarzy – bez odpowiedniej anonimizacji czy pseudonimizacji wizerunku pacjentów

Z analizy RPO wynika, że trudności pojawiają się w egzekwowaniu przez pacjentów odpowiedzialności dyscyplinarnej, cywilnej czy karnej lekarzy, ze względu na upływ czasu, zwłaszcza gdy pacjentem było dziecko. Sytuacje takie wskazują na potrzebę ochrony praw pacjentów z chorobami rzadkimi, zwłaszcza gdy polegają one na zmianach anatomicznych w budowie ciała. Chodzi o wzmocnienie mechanizmów zapobiegania naruszeniom prywatności w publikacjach medycznych przygotowywanych przez członków samorządu lekarskiego. Jakkolwiek skala problemu może być ograniczona, nieuprawniona publikacja wizerunku osób chorych może stanowić naruszenie ich podstawowych praw.

Jednym z rozwiązań – jeśli nie jest jeszcze wdrożone – może być mechanizm weryfikacji zgód pacjentów na publikację materiałów zawierających wizerunek i dane medyczne oraz egzekwowanie ich przestrzegania przez instytucje nauko-

[176] VII.501.177.2025 z 23 grudnia 2025 r.
[177] Pismo z 26 stycznia 2026 r.
[178] VII.501.36.2025 z 23 grudnia 2025 r.

we i dydaktyczne, zwłaszcza gdy dotyczą zgód rodziców na wykorzystanie wizerunku dzieci. Podstawowe znaczenie ma też informowanie pacjentów i ich przedstawicieli ustawowych przed wykonaniem fotografii o jej celu, w tym wskazanie, w jakim zakresie i na jakich zasadach zdjęcia robione na potrzeby dokumentacji medycznej mogą być wykorzystywane (w formie zanonimizowanej bądź nie) dla celów dydaktycznych i naukowych, tak by możliwe było wyrażenie świadomej zgody już na samo wykonanie zdjęcia.

RPO zwrócił się do prezesa NRL o stanowisko i odpowiedź na pytania:

- Czy NRL wprowadziła lub zaktualizowała w ostatnim czasie zasady etyczne dotyczące publikacji materiałów medycznych, w tym ochrony wizerunku i danych osobowych pacjentów?
- W jaki sposób NRL zapewnia egzekwowanie obowiązujących standardów etycznych i prawnych w przypadku wykorzystywania danych wrażliwych pacjentów w publikacjach naukowych?
- Czy zostały podjęte lub zaplanowane działania edukacyjne, szkolenia lub kampanie informacyjne dla lekarzy i personelu medycznego dotyczące praw pacjenta w sprawie zgody na publikację materiałów medycznych oraz odpowiedzialności zawodowej?
- Jakie działania podejmuje NRL w celu zwiększenia świadomości prawnej lekarzy odnośnie do obowiązków wynikających z RODO i ustawy o ochronie danych osobowych?
- W jaki sposób NRL wspiera ofiary naruszeń prywatności i danych osobowych i czy w sytuacjach podobnych do przedstawionej zapewnia dostęp do pomocy prawnej i psychologicznej?

14. Pozyskiwanie przez rodziny informacji o bliskich przebywających w jednostkach penitencjarnych

Omówienie: Art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 – Prawa osób zatrzymanych.

15. Objęcie zachowania osadzonego stałą obserwacją przez zakwaterowanie go w celi monitorowanej

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

16. Opinia amicus curiae RPO w sprawie domniemanej tajnej inwigilacji skarżących przy użyciu oprogramowania szpiegującego Pegasus

Omówienie: Część III, pkt 6.

Art. 48
Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami

1. *Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania.*
2. *Ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.*

Do Rzecznika wpływały wnioski dotyczące postępowań sądowych prowadzonych w sprawach ograniczenia lub pozbawienia praw rodzicielskich. Wnioskodawcy kwestionowali nie tylko rozstrzygnięcia podejmowane przez sądy, lecz także opinie wydawane w toku postępowania sądowego dotyczące relacji zachodzących pomiędzy dziećmi i rodzicami. W sprawach tych Rzecznik prowadził postępowania wyjaśniające oraz zwracał się do sądów o udzielenie informacji.

Odrębną grupę spraw stanowią sprawy rozstrzygane w trybie Konwencji haskiej dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę[179]. Sprawy te badane są przez Rzecznika pod kątem skorzystania z nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postaci skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego. W sprawach tych istnieje też sygnalizowana przez Rzecznika[180] potrzeba wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[181], stwierdzającego kolizję z prawem europejskim polskich przepisów przyznających organom niemającym statusu sądu uprawnienie do uzyskania wstrzymania z mocy prawa, na okres co najmniej dwóch miesięcy, wykonania orzeczenia zarządzającego powrót na podstawie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę.

[179] Dz.U. z 1995 r. Nr 108, poz. 528.
[180] IV.7021.75.2024.
[181] Wyrok z 16 lutego 2023 r., sygn. C-638/22.

Art. 49
Wolność komunikowania się

Zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw

W związku z trwającymi pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw, Rzecznik przedstawił stanowisko dotyczące projektowanych zmian. Projekt nowelizacji przewiduje procedurę wydawania nakazów blokowania dostępu do nielegalnych treści w formie decyzji administracyjnej, wydawanej przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Nieograniczona ekspresja w sieci może stać w sprzeczności z innymi wartościami, przede wszystkim z ochroną dóbr, czy prawem do prywatności. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE[182] przewiduje m.in. konieczność ustanowienia po stronie platform mechanizmów notice and action, a następnie znajdują zastosowanie procedury przewidziane prawem krajowym. W polskim porządku prawnym brak jest szczególnej podstawy prawnej, która umożliwiałaby złożenie wniosku do sądu lub organu administracyjnego o wydanie nakazu podjęcia działań przeciwko nielegalnym treściom w internecie. Projekt nowelizacji przewiduje procedurę wydawania nakazów blokowania dostępu do nielegalnych treści w formie decyzji administracyjnej, wydawanej przez Prezesa UKE. Co istotne, treści podzielono na trzy sekcje ze względu na przyczynę blokady. Procedura blokowania w postępowaniu prowadzonym przed Prezesem UKE będzie dotyczyła tzw. „nielegalnych treści". Zgodnie z projektem nowelizacji postępowanie dowodowe przed Prezesem UKE jest ograniczone do dowodów przekazanych przez wnioskodawcę łącznie z wnioskiem oraz do dowodów przedstawionych przez dostawcę usług pośrednich, w szczególności materiałów zgromadzonych w ramach mechanizmu zgłaszania i działania oraz

[182] Rozporządzenie z 19 października 2022 r., 2022/2065.

dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje Prezes UKE. Projekt w tym zakresie nawiązuje do postępowania dowodowego w administracyjnym postępowaniu uproszczonym. Wnioskodawca obowiązany jest przedstawić wszystkie dowody najpóźniej wraz z wniesieniem wniosku, pod rygorem utraty prawa do ich powoływania w toku dalszego postępowania. Dowody zgłoszone z naruszeniem tego obowiązku podlegają pominięciu, chyba że strona uprawdopodobni, że ich powołanie we wniosku nie było możliwe. Prezes UKE może przeprowadzić dowód z zeznań świadków, przesłuchania stron, opinii biegłych oraz oględzin tylko w sprawach szczególnie skomplikowanych. Regulacje modyfikują przepisy dotyczące dowodów, przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego. Projektodawca uznał, że charakter postępowań w sprawie nakazów blokowania dostępu do nielegalnych treści wymaga odstąpienia od części zasad ogólnych postępowania administracyjnego, uregulowanych w k.p.a. Dlatego w sprawach nieuregulowanych w art. 11a projektu nowelizacji – do postępowania przed Prezesem UKE stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. z wyłączeniem art. 10 k.p.a., art. 28 k.p.a., art. 31 k.p.a. art. 77 § 1 k.p.a. art. 79 k.p.a., art. 89-98 k.p.a., art. 114–122h k.p.a., art. 217–220 k.p.a. Na płaszczyźnie proceduralnej projektowane przepisy nie spełniają w ocenie Rzecznika dwóch pierwszych aspektów zasady ochrony zaufania, nie zapewniają bowiem jednostce czynnego udziału w toczącym się postępowaniu, prawa do bycia wysłuchanym, pełnej realizacji zasady prawdy obiektywnej, jak również prawa do skutecznego środka odwoławczego. Bez względu na przyjęte rozwiązania osobną i aktualną kwestią pozostaje problem długotrwałości postępowań sądowych, które mogą prowadzić do tego, że wyrok sądu zapadnie w sytuacji, gdy nie będzie miał on już właściwie żadnego znaczenia dla stron sporu zainicjowanego o granice wolności słowa w sieci. Na płaszczyźnie materialnej, projektowane przepisy nie spełniają pierwszego oraz trzeciego z aspektów zasady ochrony zaufania. Wątpliwości budzi bowiem kwestia proporcjonalności wprowadzanych rozwiązań względem zamierzonych celów. Przypomnienia wymaga w tym miejscu, że pojęcie „pogląd" powinno być rozumiane jak najszerzej, nie tylko jako wyrażanie osobistych ocen co do faktów i zjawisk we wszystkich przejawach życia, lecz również jako prezentowanie opinii, przypuszczeń i prognoz, a w szczególności również informowanie o faktach, tak rzeczywistych, jak i domniemywanych. Głoszenie w sferze życia prywatnego i publicznego opinii, a więc treści niepoddających się ocenie na zasadzie prawdy i fałszu, jest objęte ochroną konstytucyjną, także gdy opinie te

głoszone są w sposób anonimowy przez użytkowników mediów społecznościowych. Z tej perspektywy wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji nabierają szczególnej wagi, gdyż należy przez nie odpowiednio rozumieć możliwość samodzielnego poszukiwania przez jednostkę informacji, jak również udostępnienia zebranych danych konkretnym jednostkom, w tym podawanie informacji do wiadomości publicznej, czy kierowanie jej do niezindywidualizowanych adresatów, w szczególności (ale nie tylko) poprzez środki społecznego przekazu. Z tych przyczyn w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przyjęto, że blokowanie treści w internecie przed wydaniem orzeczenia sądowego jest dozwolone jedynie w szczególnych sytuacjach, a działaniom takim powinny towarzyszyć odpowiednio mocne gwarancje proceduralne, które mają na celu zminimalizowanie ryzyka arbitralności oraz nadmiernego rozszerzenia stosowania tych uprawnień. W kontekście projektowanych rozwiązań należy zwrócić uwagę także na konieczność zapewnienia odpowiednich zasobów kadrowych i finansowych w celu możliwości efektywnego wywiązania się ze swoich obowiązków przez Prezesa UKE, co wynika wprost z Aktu o Usługach Cyfrowych. Z tej perspektywy uwagę Rzecznika wzbudziła podniesiona przez Prezesa UOKiK w toku prac nad projektem nowelizacji kwestia prawidłowości wyliczenia kosztów i pracochłonności nowych zadań przyszłych organów maceracyjnych. Problematyka zapewnienia finansowania projektowanych rozwiązań powraca również na obecnym etapie prac legislacyjnych, tym razem zarówno w postaci uwag Ministerstwa Finansów, jak i Ministerstwa Sprawiedliwości, a także odwołań do wyników kontroli NIK. Mając na uwadze powyższe, w wystąpieniu do Ministra Cyfryzacji, Rzecznik zwrócił[183] uwagę na standard państwa prawa, zgodnie z którym środki legislacyjne oraz podjęte w oparciu o nie decyzje powinny opierać się na właściwej ocenie ich potencjalnego wpływu pod względem zasobów finansowych i ludzkich wymaganych do ich wdrożenia oraz ich wpływu na prawa człowieka i obywatela.

W ocenie Rzecznika przyjęta przez Parlament ustawa z 21 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw w znacznym stopniu realizuje postulaty wyrażone w opinii z 12 lutego 2025 r. Chodzi o wprowadzenie mechanizmów ograniczających nadmierną ingerencję w wolność wypowiedzi i zagwarantowanie istotnych praw proceduralnych dla stron postępowań dotyczących blokowania treści.

[183] VII.564.14.2025 z 12 lutego 2025 r.

W szczególności należy zwrócić uwagę na następujące rozwiązania:

- wprowadzenie kontroli sądów powszechnych nad decyzjami o blokadzie treści, co odpowiada na kluczowe zastrzeżenia dotyczące ochrony praw obywatelskich, zwłaszcza w kontekście ochrony wolności wypowiedzi;
- zawężenie obszaru ingerencji Prezesa UKE w ramach wydawania ww. nakazów do określonego katalogu poważnych przestępstw określonych w Kodeksie karnym, eliminując nieprecyzyjne kategorie, które budziły obawy o nadużycia;
- dopuszczenie rozszerzenia postępowania dowodowego w sprawach skomplikowanych, co sprzyja rzetelności i pełniejszej analizie sprawy;
- brak automatycznego rygoru natychmiastowego wykonania decyzji blokującej PUKE, co ogranicza ryzyko nadmiernych i nieodwracalnych blokad. Zaskarżenie do sądu decyzji o blokadzie treści przez Prezesa UKE co do zasady wstrzymuje jej wykonanie;
- gwarancję udziału autora treści w postępowaniu przed Prezesem UKE, co wzmacnia ochronę praw proceduralnych i daje realną możliwość wypowiedzenia się autorowi treści.

Po wprowadzeniu do ustawy zmian wypracowanych podczas prac Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii Sejmu RP, w której posiedzeniach brali udział także przedstawiciele Rzecznika, ustawa nie budzi zastrzeżeń Rzecznika w zakresie ryzyka nadmiernego ograniczania wolności wypowiedzi.

Przeciwnie, Rzecznik uznał wypracowane mechanizmy wydawania nakazów podjęcia działań przeciwko nielegalnym treściom oraz nakazów usunięcia ograniczeń nałożonych przez dostawcę usługi hostingu za adekwatne środki ochrony praw i wolności innych osób.

2. Kontrola operacyjna i utrwalanie rozmów

Pozaprocesowa i procesowa kontrola i utrwalanie rozmów w polskim systemie prawnym wymagają kompleksowej zmiany. Wątpliwości budzą przede wszystkim relacje między kontrolą procesową i pozaprocesową, zakres możliwych do podjęcia działań, zakresy podmiotowe i przedmiotowe, nadzór sądowy nad czynnościami operacyjnymi, nadzór zewnętrzny nad działalnością służb, czas trwania kontroli operacyjnej.

W ocenie Rzecznika konieczne jest podjęcie przez ustawodawcę kompleksowych działań legislacyjnych w zakresie stosowania środków niejawnej inwigilacji.

W pierwszej kolejności wymaga doprecyzowania zakres podmiotowy pozaprocesowej kontroli operacyjnej i utrwalania rozmów poprzez wprowadzenie obowiązku wykazania związku osoby poddawanej niejawnej inwigilacji z przestępstwem lub prowadzonym postępowaniem. Niezbędne jest także wprowadzenie generalnego zakazu prowadzenia zarówno procesowej, jak i pozaprocesowej kontroli i utrwalania rozmów osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Zakaz ten mógłby zostać uchylony jedynie w przypadku, gdy we wniosku o zastosowanie kontroli operacyjnej zostanie wykazane, że wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości oraz że okoliczności objęte tajemnicą zawodową nie mogą być ustalone za pomocą innych środków lub źródeł dowodowych. Analogiczny generalny zakaz powinien dotyczyć osób zobowiązanych do zachowania w tajemnicy informacji objętych tajemnicą obrończą zgodnie z art. 178 pkt 1 k.p.k., tajemnicą spowiedzi zgodnie z art. 178 pkt 2 k.p.k. oraz tajemnicą psychiatryczną określoną w art. 52 ust 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego

Wskazana jest także nowelizacja art. 9 ust 1 ustawy o działaniach antyterrorystycznych polegająca na wyłączeniu możliwości prowadzenia działań operacyjnych wobec cudzoziemca przez okres trzech miesięcy bez zgody sądu. Jednocześnie należy podnieść próg uprawdopodobnienia popełnienia przestępstwa terrorystycznego lub szpiegostwa z poziomu „obawy co do możliwości" do „uzasadnionego podejrzenia".

W przepisach ustaw policyjnych i o służbach specjalnych należy wprowadzić obowiązek przekazywania sądowi orzekającemu w sprawie pełnej dokumentacji dotyczącej kontroli operacyjnej, w tym wniosków o jej zastosowanie lub przedłużenie wraz z uzasadnieniem oraz postanowień sądu celem umożliwienia kontroli legalności i zasadności tych czynności. Ponadto we wnioskach o zgodę na działania operacyjne należy wskazywać nie tylko rodzaj stosowanego środka niejawnej inwigilacji, ale także konkretne urządzenia techniczne, co pozwoli sądowi ocenić zakres planowanej ingerencji.

Konieczne są również zmiany dotyczące nadzoru sądu nad stosowaniem środków niejawnej inwigilacji oraz wykorzystaniem procesowym materiałów uzyskanych w toku działań operacyjnych, obejmujące w szczególności decentralizację rozpoznawania wniosków o kontrolę operacyjną w celu urealnienia sądowej kontroli i odciążenia Sądu Okręgowego w Warszawie. Wprowadzenie obowiązku sporządzania uzasadnienia każdej decyzji sądu zarówno uwzględniającej, jak i odmawiającej zastosowania kontroli operacyjnej z ewentualnym wyjątkiem dla

decyzji korzystnych dla jednostki oraz ustanowienie sądowego nadzoru nad niszczeniem materiałów zgromadzonych w toku pozaprocesowej kontroli i utrwalania rozmów, a także obowiązku poinformowania sądu, który wydał zarządzenie o zniszczeniu materiałów o wykonaniu tego zarządzenia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[184] do Ministra Sprawiedliwości, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Koordynatora Służb Specjalnych o dokonanie analizy wskazanych problemów i rozważenie zainicjowania stosownych zmian legislacyjnych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podzielił[185], pogląd Rzecznika dotyczący potrzeby zmian w zakresie sposobu ukształtowania nadzoru nad prowadzeniem kontroli operacyjnej w polskim porządku prawnym. Podkreślił jednak, że zmiany te nie mogą uniemożliwić skutecznego działania uprawnionych do prowadzenia tego rodzaju czynności służb. W związku z tym MSWiA znowelizowało akty wykonawcze w przedmiotowym zakresie i rozpoczęło prace legislacyjne zmierzające do zmiany stosownych przepisów rangi ustawowej.

Minister Koordynator Służb Specjalnych zapewnił[186], że stale dokonuje oceny adekwatności istniejących ram prawnych związanych z funkcjonowaniem służb specjalnych, w tym także w obszarze kontroli operacyjnej. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniu podniesienia standardów konstytucyjnych i międzynarodowych, Minister zainicjował i przeprowadził stosowne działania legislacyjne. Istotą wprowadzonych zmian było zapewnienie, aby organy państwa podejmujące decyzje w przedmiocie zarządzenia lub przedłużenia kontroli operacyjnej miały pełniejszą wiedzę w zakresie i sposobie prowadzenia wnioskowanej kontroli operacyjnej. Wprowadzono uszczegółowione wzory formularzy wykorzystywanych w procedurze występowania o zarządzenie kontroli operacyjnej. Nakładają one na szefów służb specjalnych obowiązek podania rodzaju narzędzia, za pomocą którego będzie ona realizowana, a także obowiązek wskazania ogólnej funkcjonalności środków technicznych planowanych do wykorzystania oraz wskazania, jakie materiały (informacje i dane) mają zostać uzyskane w wyniku kontroli. Minister poinformował, że monitorował sposób wdrażania przez służby specjalne nowych rozwiązań w zakresie dokumentowania kontroli operacyjnej. Z uzyskanych informacji wynika, że nowe regulacje są stosowane.

[184] II.519.109.2015 z 7 sierpnia 2025 r.
[185] Pismo z 9 września 2025 r.
[186] Pismo z 6 października 2025 r.

Minister Sprawiedliwości wskazał[187], że w celu opracowania koniecznych zmian resort sprawiedliwości pozostaje w stałym roboczym kontakcie z Ministrem – Koordynatorem Służb Specjalnych oraz Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zapewnił również, że w przypadku prac legislacyjnych uwagi Rzecznika będą stanowiły istotny głos w dyskusji nad ostatecznym kształtem projektowanych zmian.

3. Przeszukanie i oględziny telefonu komórkowego

Omówienie: Art. 47 – Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia.

[187] Pismo z 28 października 2025 r.

Art. 50
Prawo do nienaruszalności mieszkania

Zapewnia się nienaruszalność mieszkania. Przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

W okresie objętym informacją Rzecznik nie stwierdził systemowych problemów dotyczących realizacji konstytucyjnych gwarancji wynikających z art. 50 Konstytucji, w związku z tym nie podejmował działań o charakterze generalnym na rzecz ochrony prawa do nienaruszalności mieszkania. W sprawach indywidualnych natomiast przedmiotem badania było przede wszystkim to, czy osobom, wobec których zastosowano przeszukanie mieszkania, stworzono równocześnie gwarancje procesowe służące weryfikacji prawidłowości działania organów państwa.

Art. 51
Prawo do autonomii informacyjnej

1. *Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.*
2. *Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.*
3. *Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.*
4. *Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.*
5. *Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.*

1. Ujawnianie w listach gończych danych osób pokrzywdzonych przestępstwem

Rzecznik ponownie podniósł problem ujawniania w listach gończych danych osobowych osób pokrzywdzonych przestępstwem. Kwestia ta była już przedmiotem interwencji w 2023 r., gdy w liście gończym na stronie internetowej Prokuratury Krajowej ujawniono personalia rodziny, która zginęła w wypadku. Według Prokuratora Krajowego, źródłem informacji o treści zarzutu ujawnionego w liście gończym było postanowienie o przedstawieniu zarzutów uregulowane w ustawie Kodeks postępowania karnego, którego obowiązkowym elementem jest wskazanie imienia i nazwiska pokrzywdzonego, jeśli został on ustalony. Organ ten stwierdził ponadto, że art. 280 § 1 k.p.k. nie zawiera obowiązku anonimizacji danych osobowych pokrzywdzonego. W konsekwencji, Prokurator Krajowy stanął na stanowisku, że w postępowaniu karnym dane osobowe są chronione zgodnie z zasadami wyznaczonymi przez normy prawa karnego procesowego. Analiza udzielonej odpowiedzi prowadzi do wniosku, że standard ochrony danych osobowych osób pokrzywdzonych przestępstwem nie został w pełni zidentyfikowany i zrekonstruowany. W przedstawionej ocenie nie uwzględniono bowiem konstytucyjnych przesłanek ochrony prywatności, w które wpisany jest zakaz udostępniania informacji o obywatelach w zakresie szerszym, niż jest to niezbędne

w demokratycznym państwie prawnym. Udostępnianie danych osobowych musi opierać się nie tylko na ustawowej podstawie prawnej, ale takie ograniczenie prywatności jednostki winno być dokonywane w celu ochrony wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości, a także uwzględniać przesłankę proporcjonalności. Ponadto wprowadzane ograniczenie winno być dokonywane bez uszczerbku dla przepisów prawa europejskiego – w szczególności dla dyrektywy w sprawie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw, w której skonkretyzowane i rozwinięte zostało prawo pokrzywdzonego i jego rodziny do życia prywatnego, w tym prawo do ochrony wizerunku. Wymogi Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE mają charakter minimalny. Państwa członkowskie mogą zatem rozszerzyć zakres praw określonych w dyrektywie w celu zapewnienia wyższego poziomu ochrony. W tym zakresie, te minimalne wymogi nie zostały jednak w przekonaniu Rzecznika zapewnione. Nawet w przypadku przyjęcia tezy zawartej w piśmie Prokuratora Krajowego, że RODO, dyrektywa 2016/680 oraz ustawa o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości zostały wyłączone jako wzorzec do oceny poprawności przetwarzania danych osobowych w ramach postępowania karnego – organy prokuratury powinny przestrzegać w ramach wykonywania swoich obowiązków przepisów ustawy zasadniczej, m.in. jej art. 51 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 oraz zobowiązań traktatowych Polski, co powoduje, że ujawnienie danych musi mieć podstawę prawną, być celowe, służyć ochronie innej wartości prawnej lub prawom osób trzecich, a także dokonywać się w poszanowaniu prawa europejskiego, przy jednoczesnym powstrzymaniu się od wszelkich praktyk, które mogą ograniczyć cele Unii, harmonizowane w drodze dyrektyw. Rzecznik zwrócił się[188] do Ministra Sprawiedliwości o zainicjowanie odpowiednich zmian legislacyjnych, które przyczynią się do osiągnięcia wskazanego wyżej standardu ochrony danych osób pokrzywdzonych przestępstwem w listach gończych, a jednocześnie o podjęcie wszelkich niezbędnych działań, które w okresie przejściowym przyczynią się do wdrożenia w prokuraturze odpowiednich do zabezpieczenia tego standardu praktyk.

Dotychczas Rzecznik nie otrzymał stanowiska Ministra Sprawiedliwości w tej sprawie.

[188] VII.501.168.2023 z 20 marca 2025 r.

2. Dane osobowe zamieszczone na stronie internetowej Aresztu Śledczego

Podczas wizytacji Aresztu Śledczego pracownicy Biura RPO stwierdzili, że na ogólnodostępnej stronie internetowej jednostki zamieszczono wezwania do podjęcia depozytu z danymi osobowymi 10 osób, które odbywały tam karę pozbawienia wolności. Widniały tam imiona, nazwiska oraz imiona ojców byłych osadzonych. Każde wezwanie było linkiem do skanu dokumentów, w których z kolei były takie dane osobowe, jak: data i miejsce urodzenia, imiona rodziców, szczegółowy opis depozytów, ich rodzaj oraz wartość. W wezwaniu powoływano się na ustawę o likwidacji niepodjętych depozytów.

Areszt Śledczy, nie mając możliwości doręczenia wezwania do odbioru depozytu lub ustalenia uprawnionego, był obowiązany dokonać wezwania przez jego wywieszenie na tablicy informacyjnej w swojej siedzibie na okres 6 miesięcy. Ustawodawca nie tylko nie udzielił upoważnienia do decydowania o miejscu publikowania wezwań do podjęcia depozytu, ale także wskazał, że dopiero określona szacowana wartość depozytu pozwala na wykonanie dodatkowych działań o szerszym zasięgu w celu umożliwienia odbioru depozytu. Tymczasem Areszt Śledczy w sposób nieuprawniony zamieścił wspomniane wezwania na swojej stronie internetowej, pozostawały one zaś publicznie dostępne przez niemal 5 lat. Zastrzeżenia budzi też zakres ujawnionych danych osobowych. Wykraczały one poza te, które są niezbędne, aby dokonać skutecznego wezwania do odbioru depozytów. Takie działanie nie miało podstawy prawnej i naruszało przepisy ochrony danych osobowych (rozporządzenia RODO z 27 kwietnia 2016 r.). Na podstawie art. 5 ust. 1 lit. a RODO dane osobowe powinny być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dotyczą. Działania te mogły też naruszyć zasadę minimalizacji danych przez opublikowanie nadmiarowych informacji osobowych. Wynikiem tego może być ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, co oznacza, że administratorzy są zobligowani do zgłoszenia naruszenia Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Rzecznik zwrócił się[189] do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o wyjaśnienie okoliczności, które doprowadziły do publikacji danych osobowych właścicieli depozytów oraz o przekazanie informacji o podjętych działaniach naprawczych, w tym o ewentualnym zgłoszeniu naruszenia ochrony danych osobowych do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

[189] IX.517.1567.2024 z 27 stycznia 2025 r.

Dyrektor Generalny SW poinformował[190], że w związku z tym, iż osoba sporządzająca wezwanie oraz dyrektor przebywają na zaopatrzeniu emerytalnym, niemożliwe jest ustalenie, kto wówczas odpowiadał za publikację treści i okres, w którym były one udostępnione na stronie internetowej jednostki. Z analizy dokumentów archiwalnych, umieszczanych na stronie internetowej, wynika, że publikacja wezwań do odbioru niepodjętych depozytów miała charakter incydentalny. Po stwierdzeniu nieprawidłowości dotyczących wezwania uprawnionych do podjęcia depozytu, przeprowadzono czynności sprawdzające w tej sprawie i usunięto wezwania z ogólnodostępnej strony internetowej Aresztu Śledczego. Jednocześnie o naruszeniu prawa do ochrony danych osobowych powiadomiono właściwy organ. Należy podkreślić, że Areszt Śledczy posiada procedury zamieszczania danych na stornie internetowej jednostki i są one określone w Zarządzeniu Dyrektora Aresztu Śledczego. W celu ograniczenia ryzyka wystąpienia analogicznego zdarzenia w przyszłości, w Areszcie Śledczym przeprowadzono szkolenie praktyczne podległych funkcjonariuszy z zasad postępowania z depozytami niepodjętymi. Zaplanowano również szkolenie z tej materii w trakcie odprawy w Okręgowym Inspektoracie SW oraz omówienie jej z dyrektorami jednostek i osobami odpowiedzialnymi za ochronę danych osobowych.

3. Stosowanie monitoringu przez kierowników podmiotów leczniczych

Do RPO wpływały skargi dotyczące znowelizowanych przepisów ustawy o działalności leczniczej[191], które poszerzają uprawnienia kierowników podmiotów leczniczych w zakresie stosowania monitoringu wizyjnego w pomieszczeniach, w których udzielane są świadczenia zdrowotne. Zdaniem skarżących nowe przepisy nadmiernie ingerują w prawo do prywatności i ochronę danych osobowych pacjentów.

W ocenie wnioskodawców przepisy te pozostawiają zbyt dużą swobodę decyzyjną kierownikowi podmiotu leczniczego w zakresie zastosowania monitoringu wizyjnego w pomieszczeniu, w którym udzielane są świadczenia zdrowotne. Jednocześnie nie określają one przesłanek zastosowania monitoringu (np. przesłanki konieczności), a także nie dają pacjentom możliwości odmowy wyrażenia zgody na udzielenie świadczenia zdrowotnego w pomieszczeniu monitorowanym.

[190] Pismo z 10 lutego 2025 r.
[191] Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 799 ze zm.).

Naraża to pacjentów na ryzyko naruszenia ich godności i prywatności. Wątpliwości dotyczą też dostępu do nagrań z monitoringu, który przewidziany jest dla personelu technicznego i ochrony, a nie personelu medycznego.

Lakoniczny charakter przepisów ustawy o działalności leczniczej zawierających uznaniowość stosowania monitoringu przez kierowników podmiotów leczniczych, a także posłużenie się przez ustawodawcę pojęciami nieostrymi, stwarza przestrzeń do nadinterpretacji, co rodzi ryzyko nadużyć. Ograniczenia dotyczące prawa do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki są dopuszczalne pod warunkiem ustanowienia ich ustawą i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ustawodawca nie wprowadził zaś żadnych mechanizmów mających charakter gwarancyjny dla osób objętych monitoringiem, chociażby w tak podstawowym zakresie, jak informowanie ich o monitoringu. Ponadto regulacja zawarta w ustawie o działalności leczniczej dotyczy także pracowników podmiotów wykonujących działalność leczniczą. Gwarancje poszanowania godności oraz dóbr osobistych pracowników określa Kodeks pracy. Wskazuje, że monitoring powinien służyć zapewnieniu bezpieczeństwa pracowników, ochronie mienia, kontroli produkcji oraz zachowaniu tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby zaszkodzić pracodawcy. Rzecznik zwrócił się[192] do Ministra Zdrowia o odniesienie się do tych zastrzeżeń, a także o informację, czy do resortu wpływają skargi na znowelizowane przepisy i czy planowane są kontrole w podmiotach leczniczych w zakresie stosowania monitoringu na podstawie nowych przepisów.

Minister poinformował[193], że przesłanką do zmiany przepisów był zamiar zwiększenia poziomu bezpieczeństwa pacjentów. Monitoring wizyjny może być skutecznym elementem wdrażanych w podmiotach leczniczych rozwiązań podnoszących standard bezpieczeństwa pacjentów. Przepisy dotyczące monitoringu wizyjnego w placówkach medycznych powinny uwzględniać konstytucyjne prawa każdej jednostki do ochrony zdrowia, a jednocześnie uwzględniać prawo do ochrony danych osobowych i prawo do prywatności. Decyzję o zastosowaniu monitoringu podejmuje kierownik podmiotu leczniczego, zgodnie z innymi przepisami, w tym z RODO oraz ustawą o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Kierownik podmiotu musi uwzględnić konieczność poszanowania intymności

[192] VII.501.161.2023 z 7 kwietnia 2025 r.
[193] Pismo z 13 maja 2025 r.

i godności pacjenta oraz ochrony danych osobowych. Ministerstwo zapewnia, że zagadnienia związane z monitoringiem wizyjnym w szpitalach zostaną uwzględnione w procesie planowania przyszłych kontroli jako jeden z obszarów potencjalnych nieprawidłowości w działalności szpitali. W przypadku konieczności podjęcia działań, w tym legislacyjnych, Ministerstwo zapewnia, że działania takie zostaną podjęte.

4. Uregulowanie likwidacji niepodjętych depozytów szpitalnych

W 2018 r. Rzecznik wystąpił do ówczesnego Ministra Zdrowia o podjęcie prac legislacyjnych nad uregulowaniem problemu likwidacji niepodjętych depozytów należących do pacjentów w podmiotach leczniczych wykonujących działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne. Kwestię prowadzenia depozytów przez te podmioty normuje ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta[194] oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie prowadzenia depozytu w stacjonarnym zakładzie opieki zdrowotnej[195]. Wymienione akty prawne nie regulują jednak zagadnienia likwidacji niepodjętych depozytów pacjentów, co powoduje, że szpitale stosują odpowiednio przepisy ustawy z dnia 18 października 2006 r. o likwidacji niepodjętych depozytów[196] w stosunku do podmiotów leczniczych będących jednostkami sektora finansów publicznych, a do pozostałych podmiotów – przepisy Kodeksu cywilnego o nieodpłatnym przechowaniu. Stosowanie wymienionych procedur może naruszać dobra osobiste pacjentów poprzez ujawnianie danych wrażliwych (np. ogłoszenie zamieszczone na stronie internetowej szpitala psychiatrycznego „ostateczne wezwanie do odbioru depozytu"). Na konieczność wprowadzenia zmian legislacyjnych wskazuje również rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister Zdrowia przekazał informacje o prowadzonych w tej sprawie konsultacjach, a następnie o wspólnych pracach prowadzonych przez Ministerstwo Zdrowia i Rzecznika Praw Pacjenta zmierzających do uregulowania procesów przetwarzania danych osobowych pacjentów w zakresie likwidacji niepodjętych depozytów. Z uwagi na brak informacji o wynikach

[194] Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 581).
[195] Rozporządzenie z 30 lipca 2009 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 200).
[196] Ustawa z 18 października 2006 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 208, poz. 1537).

powyższych prac legislacyjnych, Rzecznik zwrócił[197] się do Ministra Zdrowia o poinformowanie o stanie zaawansowania prowadzonych prac.

Minister poinformował[198], że do wykazu prac Rady Ministrów został włączony projekt ustawy o świadczeniach kompensacyjnych wypłacanych z Funduszu Kompensacyjnego Zdarzeń Medycznych (UD341). W projekcie przewidziano wprowadzenie zmian w art. 39 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, a także dodanie art. 39a do tej ustawy w zakresie likwidacji depozytu i zakresu danych zamieszczanych w ogłoszeniu o zamiarze likwidacji, który nie będzie obejmować danych osobowych pacjenta.

5. Problemy osoby po tranzycji z uzyskaniem duplikatu dyplomu ukończenia studiów

Do Rzecznika wpłynął wniosek osoby po tranzycji w sprawie dotyczącej zmiany danych osobowych oraz wydania duplikatu dyplomu ukończenia studiów licencjackich w zlikwidowanej wyższej szkole. Z nadesłanej dokumentacji wynikało, że wyrokiem Sądu Okręgowego ustalono, że jest ona osobą płci żeńskiej, uzyskała zamianę numeru PESEL oraz zmianę imienia i nazwiska i wystąpiła do szeregu instytucji o zmianę swoich danych osobowych. Zwróciła się także o wydanie duplikatu dyplomu ukończenia studiów licencjackich w zlikwidowanej placówce, zawierającego zmienione dane osobowe. Archiwum Państwowe, w którym znajduje się obecnie dokumentacja przebiegu studiów po zlikwidowanej uczelni, poinformowało, że nie jest uprawnione do zmiany danych w przechowywanej dokumentacji oraz że nie interpretuje zapisów i nie ingeruje w treść dokumentacji. W obecnym stanie prawnym jedyną dostępną drogą, w celu zmiany danych osobowych na dyplomie ukończenia studiów licencjackich w zlikwidowanej uczelni, miałoby być złożenie wniosku do właściwego miejscowo sądu rejonowego w trybie postępowania odtworzeniowego. Taki stan prawny stwarza potencjalne zagrożenie dla jednostek, nie zawiera bowiem procedury umożliwiającej doprowadzenie treści dyplomów naukowych lub świadectw do zgodności ze stanem prawnym bez potrzeby angażowania wymiaru sprawiedliwości. Osoby, które wytoczyły powództwo o ustalenie płci, zakończone prawomocnym wyrokiem sądu, powinny mieć możliwość realizacji jego skutków we właściwej procedurze administracyjnej. Rzecznik zwrócił się[199] do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o podjęcie inicjatywy legislacyjnej, która

[197] BPW.520.6.2015 z 16 maja 2025 r.
[198] Pismo z 9 grudnia 2025 r.
[199] VII.501.211.2024 z 2 kwietnia 2025 r.

przyczyni się do usunięcia sytuacji, w której jednostka będzie zmuszona wdawać się w kolejne postępowanie sądowe.

Minister poinformował[200], że zagadnienie to podlega analizie i było przedmiotem wymiany korespondencji pomiędzy Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego a Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez Departament do spraw Równego Traktowania w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów problem wymiany dokumentów, dyplomów, zaświadczeń itd. (w tym ich odtworzenia) powinien zostać uregulowany w postępowaniu o ustaleniu płci metrykalnej, co zostanie wzięte pod uwagę w toku prac nad kształtem tego postępowania.

6. Wystąpienie do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Cyfryzacji w sprawie propozycji legislacyjnych Digital Omnibus oraz Digital Omnibus dotyczącej Aktu w sprawie sztucznej inteligencji

Rzecznik zgłosił[201] uwagi i rekomendacje dotyczące dyskutowanych na poziomie instytucji Unii Europejskiej propozycji legislacyjnych Digital Omnibus oraz Digital Omnibus dotyczącej Aktu w sprawie sztucznej inteligencji. Uwagi i rekomendacje Rzecznika są wstępnym wynikiem koordynacji prac i uzgodnień pośród organów ochrony praw podstawowych w ramach Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka (European Network of National Human Rights Institutions).

RPO zasygnalizował zaniepokojenie organów współpracujących w ramach ENNHRI trybem wprowadzania przedmiotowych zmian, zwłaszcza do Aktu w sprawie sztucznej inteligencji. Brak odpowiedniej oceny skutków regulacji oraz konsultacji publicznych przy tak istotnych modyfikacjach regulacji rynku technologii budzi wątpliwości w zakresie proporcjonalności i niezbędności proponowanych rozwiązań.

Analizując proponowane w Digital Omnibus zmiany, należy uznać, że potrzebne jest podejście zachowujące podstawowe zasady ochrony prywatności ustanowione przez RODO. Jednocześnie należy wprowadzić niezbędne dostosowania wynikające z doświadczeń ostatnich lat stosowania tego rozporządzenia oraz dynamicznego rozwoju technologii, zwłaszcza sztucznej inteligencji. Na szczególną uwagę zasługuje linia rekomendacji ENNHRI dotycząca ochrony zabezpieczeń RODO w odniesieniu m.in. do art. 4 ust. 1 (szerokiego zakresu definicji danych

[200] Pismo z 4 listopada 2025 r.
[201] VII.022.34.2025 z 6 grudnia 2025 r.

osobowych), art. 13 (obowiązek informacyjny o przetwarzaniu danych) czy art. 33 ust. 1 RODO (procedura zgłaszania naruszeń organowi nadzorczemu przez administratora).

Europejski model ochrony danych zamiast być postrzegany jako przeszkoda dla innowacji, powinien być promowany jako istotny dorobek rozwoju ochrony prawa do prywatności, który przyciąga konsumentów i przedsiębiorstwa właśnie dlatego, że gwarantuje bezpieczeństwo, transparentność i odpowiedzialność.

Zasadą przewodnią, która powinna kierować procesem wprowadzania zmian w RODO oraz Akcie w sprawie sztucznej inteligencji, jest umożliwienie innowacji i elastyczności tam, gdzie jest to racjonalnie uzasadnione, ale jednocześnie utrzymanie istniejących lub ustanowienie dodatkowych, dostosowanych mechanizmów rzeczywistej, nie zaś pozornej kontroli i odpowiedzialności. Każde uproszczenie procedur, każde rozszerzenie możliwości przetwarzania danych, każde zwolnienie z obowiązków musi być równoważone konkretnymi mechanizmami weryfikacji, bezpieczeństwa, transparentności i odpowiedzialności. Nie można dopuścić do sytuacji, w której uproszczenie prawa w imię deregulacji oznaczać będzie osłabienie ochrony ze względu na niemożność skutecznego nadzoru, a w efekcie brak rozliczalności i odpowiedzialności za wspólny krajobraz świata cyfrowego, którego jedynie jedną z wielu części stanowi gospodarka cyfrowa.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o uwzględnienie tych uwagi i rekomendacji w toku prac na poziomie europejskim dotyczących propozycji Digital Omnibus oraz Digital Omnibus dotyczącej Aktu w sprawie sztucznej inteligencji. Poprosił także o poinformowanie o wyniku negocjacji i wypracowanych stanowiskach w kluczowych momentach procesu legislacyjnego dotyczącego zaproponowanych zmian.

7. Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw

Omówienie: Art. 49 – Wolność komunikowania się.

Art. 52
Wolność poruszania się po terytorium RP

1. *Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.*
2. *Każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.*
3. *Wolności, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie.*
4. *Obywatela polskiego nie można wydalić z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju.*
5. *Osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe.*

Wciąż aktualne pozostaje stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich[202], że przepis ustawy o ochronie granicy państwowej[203], zezwalający na wprowadzenie zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przez to, że nie określa maksymalnego terminu, na jaki można ustanowić ów zakaz, jest niezgodny z art. 52 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Krytykowany stan prawny sprawia, że minister wydający rozporządzenie posiada całkowitą swobodę w określaniu ram czasowych reglamentacji konstytucyjnej wolności. W związku z tym wydawane są cyklicznie rozporządzenia wprowadzające ograniczenia konstytucyjnej wolności na kolejne okresy.

[202] Informacja RPO za 2021 r., s. 118–119; Informacja RPO za 2024 r., s. 190.
[203] Ustawa z 12 października 1990 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 184).

Art. 53
Wolność sumienia i wyznania

1. *Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii.*
2. *Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują.*
3. *Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniami. Przepis art. 48 ust. 1 stosuje się odpowiednio.*
4. *Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób.*
5. *Wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób.*
6. *Nikt nie może być zmuszany do uczestniczenia ani do nieuczestniczenia w praktykach religijnych.*
7. *Nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.*

1. Organizacja lekcji religii w szkołach

W nawiązaniu do wystąpienia[204] z 2024 r., w którym Rzecznik wyraził swoje wątpliwości co do niektórych rozwiązań prawnych dotyczących zasad organizacji lekcji religii, a także mając na uwadze rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu Ministra Edukacji zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach[205], jak również wątpliwości dotyczące kształtu upoważnienia ustawowego, o którym stanowi

[204] Informacja RPO za 2024 r., s. 231.
[205] Rozporządzenie z 17 stycznia 2024 r. (Dz.U. poz. 66).

art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty[206], Rzecznik ponownie skierował wystąpienie do Minister Edukacji Narodowej i zwrócił uwagę na następujące kwestie.

Prawo do pobierania nauki religii w szkole publicznej jest elementem wolności sumienia i religii, wyrażonej w art. 53 Konstytucji. W związku z tym regulacje prawne określające podstawowe zasady korzystania z tej wolności stanowią tzw. materię ustawową i nie mogą być przekazywane do uregulowania aktem wykonawczym do ustawy. Tym bardziej nie powinno to być rozporządzenie oparte na blankietowym upoważnieniu ustawowym, niezawierającym wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Dlatego też art. 12 ust. 2 u.s.o. budzi zasadnicze wątpliwości konstytucyjne, gdyż przekazuje do uregulowania w rozporządzeniu materie, które powinny znaleźć się bezpośrednio w ustawie. W związku z tym zasadne jest rozważenie, które z uregulowań obecnie ujętych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 12 ust. 2 u.s.o. powinny znaleźć się w ustawie, a które – jako materie niemające bezpośredniego związku z korzystaniem z wolności sumienia i religii – mogą pozostać w rozporządzeniu.

Rzecznik zwrócił uwagę, że omawiany przepis pochodzi z okresu poprzedzającego wejście w życie Konstytucji, która w znaczący sposób zmodyfikowała zasady systemu źródeł prawa w Polsce. O ile przed wejściem w życie Konstytucji tego typu przepisy upoważniające mogły być, pod pewnymi warunkami, uznane za dopuszczalne, o tyle aktualnie konieczne jest przeniesienie przynajmniej części regulacji prawnych na poziom ustawy.

Dodatkowo art. 12 ust. 2 u.s.o. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Ustawodawca powinien przestrzegać zakazu stanowienia upoważnień blankietowych, czyli takich, które pozostawiają zbyt szeroki margines swobody regulacyjnej autorowi rozporządzenia i które tworzą ryzyko, że treść rozporządzenia nie będzie zachowywała niezbędnego związku z celem i tematyką ustawy. Wymóg ten ma przeciwdziałać przekształceniu rozporządzenia w akt samoistny. Tymczasem art. 12 ust. 2 u.s.o. nie zawiera żadnych wytycznych, którymi powinien kierować się organ wydający rozporządzenie. Także porównanie art. 12 ust. 2 chociażby z innymi przepisami ustawy o systemie

[206] Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 750 ze zm.).

oświaty wskazuje, że brakuje jest uszczegółowienia, jakie aspekty powinny zostać uwzględnione w rozporządzeniu w sprawie lekcji religii. W konsekwencji istnieje ryzyko, że wszelkie zmiany dotyczące organizacji lekcji religii mogą być kwestionowane tylko z tej przyczyny, że upoważnienie ustawowe nie odpowiada standardom z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ponadto przy wydawaniu rozporządzenia na podstawie art. 12 ust. 2 u.s.o. należało zachować okresy przejściowe oraz zapewnić ochronę praw nauczycieli religii. Zmniejszenie liczby godzin religii, niepoprzedzone działaniami dostosowawczymi i osłonowymi, może rodzić wątpliwości w kontekście zasady ochrony pracy wynikającej z art. 24 Konstytucji. Prowadzi to do powstania w tej grupie zawodowej poczucia dyskryminacji, braku zrozumienia i niedoceniania ich pracy przez społeczeństwo. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[207] do Minister Edukacji Narodowej o przedstawienie stanowiska. Stanowisko takie dotychczas nie wpłynęło do Rzecznika.

[207] VII.7037.199.2025 z 5 czerwca 2025 r.

Art. 54
Wolność słowa

1. *Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.*
2. *Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.*

1. Tryb oraz termin wydawania zezwoleń na fotografowanie, filmowanie lub utrwalanie w inny sposób obrazu lub wizerunku obiektów, osób lub ruchomości, o których mowa w ustawie o obronie Ojczyzny

W związku z kierowanymi do Rzecznika skargami oraz wejściem w życie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie trybu oraz terminów wydawania zezwoleń na fotografowanie, filmowanie lub utrwalanie w inny sposób obrazu lub wizerunku obiektów, osób lub ruchomości, o których mowa w art. 616a ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny[208], wzoru znaku zakazu fotografowania oraz sposobu jego uwidocznienia, utrwalenia i rozmieszczenia[209], Rzecznik powrócił do problemu zakazu fotografowania obiektów, wprowadzonego art. 616a ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny. W myśl tego przepisu, zakazuje się, bez zezwolenia, fotografowania, filmowania lub utrwalania w inny sposób obrazu lub wizerunku: 1) obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, obiektów resortu obrony narodowej nieuznanych za obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, obiektów infrastruktury krytycznej, jeżeli zostały oznaczone znakiem graficznym wyrażającym ten zakaz, 2) osób lub ruchomości znajdujących się w obiektach, o których mowa w pkt 1. o oznaczeniu obiektu zakazem fotografowania decyduje organ właściwy w zakresie ochrony tego obiektu, uwzględniając zagrożenia dla tego obiektu (art. 616a ust. 3 ustawy o obronie Ojczyzny). Natomiast zezwolenia na fotografowanie, filmowanie lub utrwalanie w inny sposób obrazu obiektów, o których mowa w art. 616a ust. 1 pkt 1

[208] Ustawa z 11 marca 2022 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 248 ze zm.).
[209] Rozporządzenie z 27 marca 2025 r. (Dz.U. poz. 432).

ustawy o obronie Ojczyzny, wizerunku osób lub ruchomości, o których mowa w art. 616a ust. 1 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny, udziela organ właściwy w zakresie ochrony obiektu, mając na uwadze konieczność zapewnienia bezpieczeństwa obiektu oraz interesu bezpieczeństwa i obronności (art. 616a ust. 5 ustawy o obronie Ojczyzny). Wprowadzony art. 616a ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny zakaz, ogranicza konstytucyjną wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, która oczywiście może podlegać ograniczeniom, jednak warunki takich ograniczeń muszą odpowiadać wymogom stawianym przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wolność pozyskiwania informacji może więc zostać ograniczona w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

W tym przypadku konstytucyjna wolność pozyskiwania informacji została ograniczona w ustawie, spełniona została więc formalna przesłanka dopuszczalności ograniczenia. Przepis ten w niepełnym zakresie realizuje jednak materialne przesłanki dopuszczalności ograniczenia – to bezpieczeństwo państwa uzasadnia ograniczenie wolności pozyskiwania informacji.

Zakazem mogą zostać objęte nie tylko obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa państwa, ale także „obiekty resortu obrony narodowej nieuznane za obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa".

W ocenie RPO art. 616a ust. 1 pkt 1 ustawy jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wprowadza bowiem ograniczenie w korzystaniu z wolności pozyskiwania informacji bez konstytucyjnie legitymowanego powodu.

Rzecznik zauważył, że podobne wątpliwości natury konstytucyjnej dotyczą tej części art. 616a ust. 1 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny, która obejmuje obiekty infrastruktury krytycznej. Wprowadzony w tym zakresie zakaz fotografowania dotyczy wszystkich obiektów infrastruktury krytycznej, jeśli zostały one oznaczone stosownym znakiem graficznym. Tak określony zakaz fotografowania obejmuje więc zarówno obiekty infrastruktury krytycznej, które zostały uznane za szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa przez Radę Ministrów w rozporządzeniu wydawanym w tym zakresie na podstawie art. 617 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny, jak też pozostałe obiekty infrastruktury krytycznej, a więc obiekty, które nie są szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa

państwa, jeśli tylko zostały opatrzone stosownym znakiem graficznym. W tym więc przypadku wyłączną przesłanką materialną ograniczenia konstytucyjnej wolności pozyskiwania informacji jest bezpieczeństwo obiektu, nie jest nią natomiast bezpieczeństwo państwa. Prowadzi to do wniosku, że w tym zakresie art. 616a ust. 1 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż wprowadza ograniczenie wolności pozyskiwana informacji bez konstytucyjnie określonego powodu.

Zasadnicze wątpliwości natury konstytucyjnej budzi również, zdaniem Rzecznika, treść rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 marca 2025 r. dotyczącego wydawania zezwoleń na fotografowanie, filmowanie lub utrwalanie w inny sposób obrazu lub wizerunku obiektów objętych zakazami. Wydane ono zostało na podstawie upoważnienia zawartego w art. 616a ust. 6 ustawy o obronie Ojczyzny. Zgodnie z treścią tego upoważnienia, Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia, tryb oraz terminy wydawania zezwoleń, o których mowa w art. 616a ust. 5 ustawy o obronie Ojczyzny, oraz wzór znaku zakazu fotografowania, sposób jego uwidocznienia, utrwalenia i rozmieszczenia w lub na obiektach, o których mowa w art. 616a ust. 1 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny, mając na uwadze zapewnienie sprawności postępowania oraz jednoznaczności, widoczności i czytelności zakazu w lub na obiekcie.

Przedstawione powyżej uwagi prowadzą do wniosku, że przepisy § 2 ust. 2 pkt 1–13 wskazanego rozporządzenia są niezgodne z art. 616a ust. 6 ustawy o obronie Ojczyzny oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że zostały wydane poza granicami upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji nie służą one wykonaniu ustawy, lecz ją uzupełniają. Zastrzeżenia natury konstytucyjnej dotyczą także § 2 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia z dnia 27 marca 2025 r. Przepis ten stanowi, że wniosek o wydanie zezwolenia na fotografowanie, filmowanie lub utrwalanie w inny sposób obrazu lub wizerunku, obiektów, osób lub nieruchomości zawiera imię, nazwisko, adres zamieszkania, adres do korespondencji, rodzaj, serię i numer dokumentu tożsamości. W tym zakresie rozporządzenie nakłada więc na wnioskodawcę obowiązek podania wymienionych w nim danych osobowych. Nie negując merytorycznej treści tego wymogu, wskazać należy, że pozostaje on w kolizji z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji, z którego wynika, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Z kolei z art. 51 ust. 5–7 Konstytucji wynika, że zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji o osobie określa ustawa. Przepis § 2 ust. 3 pkt 1

rozporządzenia wkracza więc w sposób niedopuszczalny w sferę autonomii informacyjnej jednostki, która to sfera co do zasady stanowi z woli ustrojodawcy materię ustawy, a nie materię aktu wykonawczego do ustawy.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[210] do Ministra Obrony Narodowej o analizę opisanego problemu oraz o podjęcie działań zmierzających do zmiany krytykowanych przepisów.

Minister poinformował[211], że resort dostrzegł wątpliwości dotyczące przepisów ustawy o obronie Ojczyzny i rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 marca 2025 r. W związku z tym w dniu 3 czerwca 2025 r. na posiedzeniu sejmowej Komisji Obrony Narodowej przyjęto poprawki do projektu ustawy o zmianie ustawy o obronie Ojczyzny oraz niektórych innych ustaw, polegające na zmianie art. 616a i art. 683a ust. 1. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o obronie Ojczyzny oraz niektórych innych ustaw, zawierającą również nowe brzmienie art. 616a. Przepis ten zawęża grupę obiektów objętych zakazem fotografowania i filmowania do obiektów zajmowanych przez jednostki wojskowe lub służby specjalne. Nowe przepisy nie objęły obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa i obiektów infrastruktury krytycznej. Wykazy tych obiektów są niejawne, więc oznaczenie ich zakazem fotografowania wiązałoby się z ich ujawnieniem. Tym samym wątpliwości prawno-konstytucyjne dotyczące zakazu fotografowania tych obiektów wraz z wejściem w życie nowych regulacji staną się bezprzedmiotowe.

2. Zapewnienie dziennikarzom ochrony ich praw

Do Rzecznika wpływały wnioski, w szczególności od dziennikarzy, którym wybrane organy władzy publicznej odmawiają wstępu na organizowane wydarzenia na podstawie odwołania od decyzji o negatywnej weryfikacji bezpieczeństwa przez Służbę Ochrony Państwa. Wnioskodawcy wskazywali przy tym, że nie byli informowani o przyczynach negatywnej decyzji SOP oraz braku możliwości wniesienia od niej środka odwoławczego.

Rzecznik już we wcześniejszym wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazywał, że taka sytuacja może negatywnie wpływać na wolność słowa oraz wolność wykonywania zawodu. W odpowiedzi wskazano m.in., że zgodnie z Konstytucją prawo do informacji jest gwarantowane, ale może

[210] II.510.670.2023 z 5 czerwca 2025 r.
[211] Pismo z 10 lipca 2025 r.

być ograniczone ustawowo. Ograniczenia te wynikają z ustawy o Służbie Ochrony Państwa, ustawy o ochronie danych osobowych oraz dyrektyw UE, które pozwalają na opóźnianie lub ograniczanie dostępu do danych w celu zapobiegania przestępczości, ochrony bezpieczeństwa publicznego i narodowego oraz praw i wolności innych osób. W ocenie Rzecznika taka praktyka działania organów może dokonywać się z uszczerbkiem dla obowiązujących standardów ochrony praw podstawowych.

Unijny prawodawca dostrzegł potrzebę zapewnienia jednostkom dostępu do informacji o przetwarzaniu ich danych osobowych – w tym o treści danych, źródłach i podstawie prawnej – czego wyrazem jest dyrektywa 2016/680. Została ona implementowana do polskiego prawa ustawą o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości, która powierza PUODO funkcję organu nadzorczego.

Artykuł 17 dyrektywy umożliwia realizację prawa dostępu za pośrednictwem organu nadzorczego w razie jego ograniczenia. Organ ten, po przeprowadzeniu weryfikacji, powinien poinformować osobę o samym fakcie jej dokonania. Dyrektywa nie obejmuje jednak danych przetwarzanych w celach niezwiązanych z prawem UE, np. dla bezpieczeństwa narodowego.

W praktyce pojawiają się wątpliwości co do skuteczności realizacji tych uprawnień, zwłaszcza gdy organy, takie jak SOP, odmawiają udostępnienia danych lub informacji o ich przetwarzaniu. W tym kontekście należy zauważyć, że skarga z art. 50 ustawy ma węższy zakres niż mechanizm z art. 17 dyrektywy – dotyczy wyłącznie przypadków niezgodnego z prawem przetwarzania, podczas gdy dyrektywa przewiduje szerszy katalog uprawnień. Rodzi to pytania o zgodność krajowych rozwiązań z unijnym standardem ochrony danych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[212] do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych o informację, czy skargi mające związek z zasygnalizowanym problemem wpływają do Urzędu, a jeśli tak, to jaki jest zakres kontroli dokonywanej przez Urząd w tych sprawach.

W odpowiedzi poinformowano[213] Rzecznika, że UODO prowadził trzy postępowania administracyjne w sprawie nieprawidłowości w procesie przetwarzania danych osobowych, które dotyczyły prawa dostępu do danych oraz odmowy udzielenia informacji o przetwarzaniu danych osobowych przez Komendanta Głównego Policji. Sprawy te były związane z ograniczeniem wolności w wykonywaniu

[212] VII.715.65.2024 z 17 lipca 2025 r.
[213] Pismo z 14 sierpnia 2025 r.

zawodu przez podmioty danych wobec negatywnej oceny bezpieczeństwa. Zostały one wszczęte na podstawie skargi złożonej przez podmioty danych, nie zaś w trybie pośredniego dostępu zgodnie z art. 17 dyrektywy UE 2016/680. Prezes UODO nie doszukał się nieprawidłowości w procesie przetwarzania danych osobowych przez Komendanta Głównego Policji.

Kwestia dotycząca praw podmiotu danych wykonywanych za pośrednictwem organu nadzorczego art. 17 dyrektywy 2016/680 i ewentualnych ograniczeń natury prawnej lub faktycznej stanowiących przeszkodę w wykonywaniu praw osoby, której dane dotyczą, jest przedmiotem pogłębionej analizy Prezesa UODO oraz na forum europejskich organów ochrony danych i instytucji UE. Prezes UODO na bieżąco monitoruje postępy tych prac. Zgłaszał również uwagi, w których akcentował, że prawo podmiotu danych do wykonywania swoich praw za pośrednictwem organu nadzorczego wynikające z art. 17 dyrektywy 2016/680 i prawo do wniesienia skargi do organu nadzorczego na podstawie art. 52 tej dyrektywy (art. 50 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości) są odrębnymi prawami i nie należy ich utożsamiać.

3. Opinia do projektu ustawy o ochronie osób uczestniczących w debacie publicznej przed oczywiście bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi

Rzecznik przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości opinię do projektu ustawy o ochronie osób uczestniczących w debacie publicznej przed oczywiście bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi (UC94)[214].

Projekt ma wprowadzać dyrektywę 2024/1069, która powinna zostać wdrożona do polskiego porządku prawnego do dnia 7 maja 2026 r. Zasadniczym jej celem jest ochrona osób, które angażują się w debatę publiczną przed oczywiście bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi w sprawach cywilnych lub handlowych o skutkach transgranicznych. Uchwalenie dyrektywy jest wyrazem dążenia Unii Europejskiej do ochrony praw podstawowych, takich jak wolność wypowiedzi, pluralizm mediów oraz prawo obywateli do uczestnictwa w życiu publicznym.

[214] VII.070.5.2025 z 8 grudnia 2025 r.

Problem wszczynania strategicznych powództw w celu uniemożliwienia, ograniczenia lub penalizacji zabierania głosu w debacie publicznej (SLAPP – Strategic Lawsuit Against Public Participation) jest dostrzegany w skali globalnej. Zgodnie z raportami organizacji Coalition Against SLAPPs in Europe, Polska należy do grupy krajów z największą liczbą SLAPP-ów w Europie.

Zgodnie z art. 3 dyrektywy, państwa członkowskie mogą wprowadzać lub utrzymywać w mocy przepisy, które skuteczniej chronią osoby zaangażowane w debatę publiczną przed SLAPP. Polski projektodawca zdecydował się uregulować tę problematykę w szerszym zakresie niż minimalny standard przewidziany w dyrektywie.

Przyjęte w projekcie mechanizmy znajdą zastosowanie także do spraw, które nie mają charakteru transgranicznego. Ma to bardzo doniosłe znaczenie, gdyż szacuje się, że w Europie sprawy wszczęte powództwem SLAPP, niemające charakteru transgranicznego, stanowią ok. 90 proc. wszystkich tego typu spraw.

Szczegółowa opinia RPO skupia się na takich zagadnieniach jak:

- definicja powództwa typu SLAPP,
- brak mechanizmu prewencyjnego o charakterze systemowym,
- wyłączenie legitymacji czynnej podmiotów sprawujących władzę publiczną w zakresie postępowań o ochronę dobrego imienia[215],
- brak gwarancji rozpoznawania powództw typu SLAPP w trybie przyspieszonym,
- stwierdzanie oczywistej bezzasadności powództwa typu SLAPP,
- brak mechanizmu naprawczego o charakterze systemowym.

4. Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw

Omówienie: Art. 49 – Wolność komunikowania się.

[215] W tym zakresie zob. też działania RPO w sprawie dotyczącej jednej z gmin, która przyjęła uchwałę w sprawie ochrony jej dóbr osobistych z zapowiedzią pozywania osób i podmiotów, które mają je naruszać (VII.564.90.2024).

Art. 55
Zakaz ekstradycji obywatela polskiego

1. *Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 2 i 3.*
2. *Ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję:*
   1) został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz
   2) stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku.
3. *Nie wymaga spełnienia warunków określonych w ust. 2 pkt 1 i 2 ekstradycja mająca nastąpić na wniosek sądowego organu międzynarodowego powołanego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej, w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią przeciwko ludzkości, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji.*
4. *Ekstradycja jest zakazana, jeżeli dotyczy osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych lub jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela.*
5. *W sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd.*

Do Rzecznika Praw Obywatelskich w okresie objętym informacją nie wpływały wnioski wskazujące na możliwość naruszenia zakazu ekstradycji obywatela polskiego. Badane natomiast były sprawy cudzoziemców poddanych procedurze ekstradycyjnej przed organami polskiego wymiaru sprawiedliwości. Wnioski w tych sprawach dotyczyły zarówno warunków pozbawienia wolności osób znajdujących się w Polsce w procedurze ekstradycyjnej, jak też prawidłowości prawomocnego rozstrzygnięcia sądowego wydanego w sprawie o ekstradycję. Te ostatnie wnioski były badane pod kątem możliwości skorzystania przez Rzecznika z nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Art. 56
Prawo do azylu oraz status uchodźcy

1. *Cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie.*
2. *Cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi.*

1. Niewykonywanie środków tymczasowych ETPC wobec migrantów

W dniu 25 kwietnia 2025 r. przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka wizytowali Placówkę Straży Granicznej w Terespolu. Przedstawiciele Straży Granicznej przedstawili pogląd, że środki tymczasowe obowiązują wyłącznie na terytorium RP. Zgodnie z tym stanowiskiem, osoby stawiające się na przejściu granicznym w Terespolu, wobec których ETPC zastosował ten środek, nie spełniają tego kryterium, ponieważ nie przeszły odprawy paszportowej i nie zostały formalnie wpuszczone do Polski. Według SG o faktycznym przebywaniu cudzoziemca w RP – w kontekście środka tymczasowego – decyduje moment jego skutecznej odprawy paszportowej. Dopiero od tego momentu SG uznaje się za zobowiązaną do stosowania środka tymczasowego. Zdaniem funkcjonariuszy SG, osoby oczekujące na odprawę w Terespolu nie są objęte ochroną wynikającą z tych środków.

Rzecznik zauważył, że Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie *M.K. i inni przeciwko Polsce* odrzucił prezentowaną przez funkcjonariuszy polskiej Straży Granicznej interpretację, potwierdzając obowiązek realizacji środków tymczasowych wobec cudzoziemców znajdujących się na terytorium Polski, niezależnie od momentu formalnego przejścia odprawy paszportowej. Oznacza to, że sam fakt, iż dany cudzoziemiec nie przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (lub gdy ten fakt jest kwestionowany), nie zwalnia organów publicznych państwa-strony z obowiązku realizacji środka tymczasowego. Trybunał uznał zatem, że osoby stawiające się w punktach odprawy

granicznej prowadzonych przez jednostki polskiej Straży Granicznej bez wątpienia podlegają jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto Rzecznik podkreślił, że realizacja środka tymczasowego nie może być uzależniona od złożenia deklaracji dotyczącej ubiegania się o ochronę międzynarodową. Obowiązek wykonania środków tymczasowych wynika z samego faktu objęcia danej osoby jurysdykcją państwa-strony Konwencji.

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się[216] do Komendanta Głównego Straży Granicznej o odniesienie się do przedstawionych uwag oraz o podjęcie działań mających na celu zapewnienie, że Placówka Straży Granicznej w Terespolu będzie realizować zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej wynikające ze środków tymczasowych wydawanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wobec cudzoziemców stawiających się na przejściu granicznym Terespol–Brześć.

W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany[217], że wyrok w sprawie *M.K. i inni przeciwko Polsce* jest znany kierownictwu formacji. Komenda Główna Straży Granicznej wraz z Ośrodkiem Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej dokłada wszelkich starań, by wiedza na temat tego wyroku była rozpowszechniana wśród funkcjonariuszy Straży Granicznej. Rozpowszechnianie odbywa się w sposób systemowy – podczas szkoleń kwalifikowanych, a także kursów doskonalących obejmujących postępowania administracyjne wobec cudzoziemców i prawa człowieka. Na stronie intranetowej Straży Granicznej systematycznie zamieszczane są wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wydawane w sprawach, które znajdują się we właściwości Straży Granicznej. W kontekście ewentualnych rozbieżności w sposobie interpretowania obowiązku stosowania środków tymczasowych zarządzanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka przekazano, że w odrębnej korespondencji okólnej zostaną przypomniane obowiązujące w tym obszarze zasady, w szczególności stanowisko wyrażone w wyroku w sprawie *M.K. i inni przeciwko Polsce*.

2. Przewlekłość postępowań administracyjnych prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP

Zgodnie z art. 100c i art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa[218] od dnia 15 kwietnia

[216] XI.543.224.2025 z 25 czerwca 2025 r.
[217] Pismo z 28 lipca 2025 r.
[218] Ustawa z 12 marca 2022 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 337 ze zm.).

2022 r. do dnia 30 września 2025 r. bieg terminów na załatwienie spraw dotyczących udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy, stały, rezydenta długoterminowego UE lub cofnięcia tych zezwoleń oraz zmiany zezwolenia na pobyt czasowy i pracę lub zmiany zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji w postępowaniach prowadzonych przez wojewodę nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu. W tym okresie nie stosuje się przepisów o bezczynności organu oraz o obowiązku organu prowadzącego postępowanie do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezałatwieniu sprawy w terminie. Ponadto organowi nie wymierza się grzywny ani nie zasądza się od niego sum pieniężnych na rzecz skarżących za niewydanie rozstrzygnięć w terminach określonych przepisami prawa. Zaprzestanie czynności przez organ lub ich dokonywanie z opóźnieniem nie może być także podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących bezczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.

Powyższe uregulowania obowiązują już od ponad trzech lat. Podstawą ich wprowadzenia było znaczące, zwiększone obciążenie wojewodów koniecznością rozpatrywania dodatkowych wniosków o udzielenie zezwoleń pobytowych, a zaproponowane rozwiązania stanowią wyraz koniecznej i z założenia czasowej interwencji ustawodawcy, przeciwdziałającej negatywnym skutkom ciągłego wzrostu liczby spraw.

Występujące zjawisko bezczynności i przewlekłości prowadzenia postępowań w sprawach o udzielenie zezwolenia na pobyt powinno spowodować podjęcie kroków w celu usprawnienia działania administracji publicznej, także poprzez zwiększenie zasobów kadrowych urzędów wojewódzkich. Cudzoziemcy wnioskujący o udzielenie zezwolenia pobytowego nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji zaniedbań administracji publicznej prowadzącej sprawy legalizacji ich pobytu.

Środkiem ochrony przed bezczynnością i przewlekłością prowadzenia postępowań administracyjnych jest skarga do sądu administracyjnego, która stanowi realizację prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sąd. Prawo do sądowej kontroli działalności administracji publicznej stanowi jeden z fundamentów demokratycznego porządku prawnego. Tymczasem uregulowania zawarte w art. 100c i art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy nie tylko nie przewidują jakiejkolwiek formy nadzoru nad organami administracji w okresie zawieszenia biegu terminów, lecz także

eliminują wszelkie formy odpowiedzialności organu za przewlekłość postępowania. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[219] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie zasadności utrzymywania przepisów art. 100c i art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

W odpowiedzi Minister zaznaczył[220], że terminy załatwiania spraw udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy reguluje art. 112a ustawy o cudzoziemcach. Zgodnie z tym przepisem decyzję wydaje się w terminie 60 dni. Kwestię rozpoczęcia biegu terminu na załatwienie przez wojewodę sprawy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy reguluje art. 112a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach. Prowadząc postępowanie, wojewoda jest związany m.in. zasadą prawdy obiektywnej. Powinien on dążyć do dokonania niezbędnych ustaleń, jednak ciężar materialny braku udowodnienia określonych okoliczności istotnych z punktu widzenia przesłanek pozytywnych udzielenia zezwolenia ponosi sam cudzoziemiec.

W polskim porządku prawnym ustawodawca krajowy nałożył na cudzoziemców określone obowiązki procesowe już przy składaniu wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy. Ich aktualizacja nie jest zależna od aktywności procesowej wojewody. Dopiero brak realizacji powyższych czynności powoduje, że wojewoda musi podjąć działania celem spowodowania wypełnienia przez cudzoziemca wskazanych obowiązków. Z punktu widzenia MSWiA ukształtowanie w art. 112a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach biegu terminu załatwienia przez wojewodę sprawy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy jest zgodne z przepisami prawa Unii Europejskiej.

3. Uwagi Rzecznika do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw

Rzecznik krytycznie ocenił propozycję dalszego zawieszenia biegu terminów administracyjnych w postępowaniach prowadzonych przez wojewodów w sprawach zezwoleń na pobyt oraz przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w sprawach o udzielenie ochrony międzynarodowej – aż do marca 2026 r. Oznacza to niemal czteroletni okres, w którym cudzoziemcy pozbawieni są możliwości skutecznego egzekwowania swoich praw w sytuacji bezczynności lub przewlekłości postępowań. Takie rozwiązanie prowadzi do utrwalenia stanu niepewności

[219] XI.541.31.2021 z 10 lipca 2025 r.
[220] Pismo z 8 sierpnia 2025 r.

prawnej i może negatywnie wpływać na życie rodzinne, stabilność zawodową oraz status pobytowy osób objętych postępowaniem.

Środki prawne, takie jak ponaglenie czy też skarga na bezczynność, nie powinny być traktowane jako zagrożenie dla administracji publicznej, lecz jako element gwarancji praw cudzoziemców. Wprowadzenie zawieszenia terminów nie jest właściwą odpowiedzią na trudności organizacyjne po stronie administracji, a prawidłową reakcją powinno być wzmocnienie kadrowe i organizacyjne urzędów.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziła także projektowana likwidacja mobilnej formy składania wniosków o nadanie numeru PESEL przez osoby, które ze względu na stan zdrowia lub niepełnosprawność nie są w stanie osobiście udać się do urzędu. Jak wskazano, dotychczasowe rozwiązanie stanowiło dla takich osób często jedyną realną drogę legalizacji pobytu, a jego likwidacja może prowadzić do faktycznego wykluczenia części osób z systemu ochrony.

RPO wyraził również zaniepokojenie projektowanymi ograniczeniami dotyczącymi dostępu do zbiorowego zakwaterowania. Nowelizacja zakłada zakończenie przyjmowania nowych osób do ośrodków zbiorowego zakwaterowania z końcem października 2025 r., z wyjątkiem osób należących do ściśle określonych grup wrażliwych. Rozwiązanie to nie uwzględnia potrzeb wielu uchodźców, którzy – mimo że nie kwalifikują się do katalogu wyjątków – nadal mogą znajdować się w trudnej sytuacji życiowej, zdrowotnej lub finansowej. Podkreślono również brak mechanizmu indywidualnej oceny sytuacji osoby ubiegającej się o wsparcie.

Rzecznik negatywnie ocenił także propozycję ograniczenia możliwości udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w trybie uproszczonym wyłącznie jednorazowo. Sytuacja wielu obywateli Ukrainy jest bowiem dynamiczna, a ich potrzeby mogą się zmieniać, ograniczenie możliwości skorzystania z tego rozwiązania może skutkować wzrostem liczby przypadków pobytu nieuregulowanego.

Rozwiązanie przewidujące wydłużenie terminów w sprawach o udzielenie ochrony międzynarodowej jest ponadto niezgodne z przepisami unijnej dyrektywy proceduralnej, a także z Konstytucją i Kartą Praw Podstawowych UE, które gwarantują każdemu prawo do skutecznego środka prawnego oraz sprawiedliwego i terminowego rozpatrzenia sprawy przez niezależny sąd. Wyłączenie mechanizmów kontroli sądowej nad organem rozpatrującym wnioski o ochronę międzynarodową ogranicza ochronę praw cudzoziemców.

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się[221] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o ponowną analizę projektowanych przepisów oraz ich dostosowanie do standardów ochrony praw człowieka, wskazując, że nawet w obliczu trudnej sytuacji migracyjnej i wyzwań organizacyjnych państwo nie może rezygnować z zasad właściwych dla państwa prawa ani obniżać poziomu ochrony gwarantowanej cudzoziemcom.

4. Czasowe ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej

W dniu 27 marca 2025 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej[222]. Zostało ono wydane na podstawie art. 33a ust. 5 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[223]. Następnie obowiązywanie tych przepisów było cyklicznie przedłużane.

Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia ograniczenie prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej stosuje się „na granicy państwowej z Republiką Białorusi". Zarówno ze zgłoszeń kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz do Rzecznika Praw Dziecka, jak również z ustaleń dokonanych przez ich przedstawicieli w trakcie wspólnej wizytacji Podlaskiego oraz Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej wynika, że pojawiła się istotna trudność interpretacyjna tego pojęcia.

Ustawodawca – wprowadzając do ustawy podstawę prawną do wydania rozporządzenia ograniczającego prawo do składania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej – nie określił m.in., na jakim terytorium to prawo, mające konstytucyjną rangę (art. 56 ust. 2 Konstytucji RP), ma zostać ograniczone. Również rozporządzenie nie zawiera precyzyjnego określenia terytorialnego zakresu obowiązywania ustanowionego ograniczenia. Jest to istotne zwłaszcza, że ustawa o ochronie granicy państwowej posługuje się takimi pojęciami jak „pas drogi granicznej" czy „strefa nadgraniczna" – odnoszącymi się do konkretnie wyznaczonych obszarów, które nie budzą wątpliwości interpretacyjnych.

W związku z tym należałoby doprecyzować terytorialny zakres stosowania czasowego ograniczenia prawa do składania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, mając na uwadze zasadę wyłączności ustawy oraz koniecz-

[221] XI.540.95.2025 z 27 czerwca 2025 r.
[222] Rozporządzenie z 27 marca 2025 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 390).
[223] Ustawa z 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 223).

ność minimalizacji ingerencji w prawa cudzoziemców zamierzających ubiegać się o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium RP.

Z literalnej treści rozporządzenia (oraz z praktyki stosowania jego przepisów przez Straż Graniczną) wynika ponadto, że czasowe ograniczenie prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową obowiązuje także na działającym drogowym przejściu granicznym. Taka interpretacja budzi wątpliwości co do zgodności z celem ustawy, jak też z konstytucyjnymi oraz międzynarodowymi gwarancjami ochrony praw człowieka, w tym praw dziecka.

W związku z tym krytycznie należy ocenić praktykę polegającą na stosowaniu środków ograniczających dostęp do procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową wobec osób, które podejmują próbę przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej w sposób zgodny z prawem, tj. poprzez zgłoszenie się do odpowiednich miejsc i organów Straży Granicznej celem dokonania odprawy granicznej i złożenia deklaracji woli ubiegania się o ochronę międzynarodową. Działanie, które polega na uniemożliwieniu dostępu do procedury ochronnej osobom działającym w granicach prawa, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach krajowych, nie mieści się bowiem w normie wynikającej z art. 33a ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, przewidującej możliwość czasowego ograniczenia tego prawa wyłącznie w razie wystąpienia zjawiska instrumentalizacji migracji. Zjawisko to polega na działaniach o charakterze zorganizowanym, celowym i nielegalnym, mających na celu destabilizację porządku prawnego poprzez masowe, wymuszone przekraczanie granicy przy użyciu środków przemocy lub sabotażu. W konsekwencji, objęcie zakresem stosowania wspomnianego rozporządzenia również tych cudzoziemców, którzy działają w zgodzie z prawem międzynarodowym i krajowym, bez użycia przemocy i w sposób jawny zgłaszają chęć uzyskania ochrony, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej oraz naruszenie zasady proporcjonalności.

Zgodnie z art. 33b ust. 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, organ Straży Granicznej ma obowiązek przyjąć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na odcinku granicy, na którym jest stosowane ograniczenie prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, od cudzoziemca będącego członkiem jednej z tzw. grup wrażliwych wymienionych w tym przepisie. Istotna jest więc procedura, w ramach której Straż Graniczna dokonuje oceny przynależności danej osoby do jednej z grup wrażliwych. Zgodnie z informacjami pozyskanymi przez RPD i RPO od Straży Granicznej, funkcjonariusze stosują

specjalny wewnętrzny „formularz", który wypełniają z cudzoziemcem po wyrażeniu przez niego woli złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Choć tę wewnętrzną inicjatywę Straży Granicznej RPD i RPO uznają za pozytywne zjawisko (ogranicza dowolność podczas dokonywania oceny), to taka procedura powinna zostać uregulowana w drodze aktu prawa powszechnie obowiązującego.

W kontekście treści art. 33b ust. 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zastrzeżenia budzi brak w katalogu wyjątków sytuacji, w której małoletni cudzoziemiec przekracza granicę państwową w towarzystwie najbliższych członków rodziny, w szczególności rodziców lub opiekunów prawnych. Zgodnie z brzmieniem przepisu, możliwość przyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej przez Straż Graniczną – pomimo obowiązującego czasowego ograniczenia – przewidziano wyłącznie dla ściśle określonych kategorii cudzoziemców, m.in. dla małoletnich pozostających bez opieki. Regulacja ta pomija przypadki, w których dziecko, chociaż znajduje się pod opieką najbliższej rodziny, może być tak samo – a niekiedy nawet bardziej – narażone na ryzyko naruszenia jego podstawowych praw i wolności, w szczególności prawa do życia, bezpieczeństwa i ochrony przed prześladowaniem. W związku z tym uzasadnione byłoby rozszerzenie katalogu wyjątków o umożliwiające przyjęcie wniosku również od małoletnich cudzoziemców przebywających na granicy w towarzystwie rodziców lub opiekunów prawnych.

W związku z tymi zastrzeżeniami Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzeczniczka Praw Dziecka zwrócili się[224] do Prezesa Rady Ministrów o wyjaśnienia.

W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił[225], że powodem wprowadzenia czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, określonego w art. 33a ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, była utrzymująca się na odcinku granicy z Republiką Białorusi instrumentalizacja migracji – w rozumieniu art. 2 pkt 6a ustawy. Podejmowane w ramach instrumentalizacji działania przez służby białoruskie stanowią poważne i rzeczywiste zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego. Wprowadzone ograniczenie jest niezbędne do zapobieżenia przedmiotowemu zagrożeniu. Stale dochodzi do niebezpiecznych sytuacji, podczas których agresywni cudzoziemcy podejmują próby grupowego sforsowania granicy oraz atakują w różny sposób polskie patrole. Dodatkowo białoruscy funkcjonariusze prowadzą ciągłą obser-

[224] XI.540.413.2024 z 5 sierpnia 2025 r.
[225] Pismo z 28 sierpnia 2025 r.

wację działań polskich służb, niejednokrotnie odwracając ich uwagę od miejsc, w których w danym momencie jest realizowana próba nielegalnego przerzutu osób. Z uwagi na powyższe, utrzymanie ograniczeń jest niezbędne dla zapewnienia skutecznej ochrony granicy Rzeczypospolitej Polskiej i minimalizacji zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego.

Minister podkreślił, że Straż Graniczna realizuje swoje zadania z poszanowaniem prawa krajowego i międzynarodowego, w tym regulacji dotyczących ochrony cudzoziemców należących do grup szczególnie wrażliwych oraz małoletnich. Każdy przypadek jest rozpatrywany indywidualnie, a wnioski o udzielenie ochrony od osób spełniających ustawowe przesłanki są przyjmowane niezależnie od obowiązywania ograniczeń.

5. Uwagi dla Komitetu Ministrów Rady Europy dot. wykonania przez Polskę wyroku w sprawie *M.K. i inni przeciwko Polsce*

W piśmie[226] skierowanym do Komitetu Ministrów Rady Europy Rzecznik przedstawił szczegółową informację o stanie wykonania przez Polskę wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *M.K. i inni przeciwko Polsce*, koncentrując się na sytuacji prawnej i faktycznej cudzoziemców na granicy polsko-białoruskiej. Opisał utrzymujące się praktyki Straży Granicznej polegające na nieprzyjmowaniu deklaracji woli ubiegania się o ochronę międzynarodową, zarówno na przejściu granicznym w Terespolu, jak i w przypadku osób przekraczających granicę poza przejściami, a także na zawracaniu cudzoziemców bez indywidualnej oceny ich sytuacji i bez wydawania zaskarżalnych decyzji. Przekazał informacje o stosowaniu rozporządzenia granicznego[227] oraz przepisów ustawy o cudzoziemcach[228] w sposób prowadzący do tzw. *pushbacków*. Pomimo krytycznych ocen sądów administracyjnych i instytucji międzynarodowych regulacje te nadal obowiązują. Rzecznik poinformował Komitet o praktyce odbierania od cudzoziemców oświadczeń o braku zamiaru ubiegania się o ochronę międzynarodową, które są wykorzystywane do podważania uprzednio wyrażonej woli złożenia wniosku, często bez zapewnienia cudzoziemcom świadomości skutków prawnych oraz dostępu do pełnomocników. Wskazał także na utrudnianie pełnomocnikom dostępu do czynności prowadzonych wobec cudzoziemców oraz brak doręczania

[226] Pismo z 26 listopada 2025 r.
[227] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1403).
[228] Dz.U.2025.1079.

im rozstrzygnięć, co prowadzi do pozbawienia cudzoziemców ochrony prawnej. Przepisy wprowadzające możliwość czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową, legalizują zaś praktyki krytykowane w wyroku *M.K. i inni przeciwko Polsce* oraz budzą wątpliwości co do zgodności z Konwencją genewską, Europejską Konwencją Praw Człowieka i zasadą non-refoulement. RPO szczegółowo opisał też problemy związane z wąskim i nieprecyzyjnym katalogiem tzw. grup wrażliwych, arbitralnością oceny dokonywanej przez Straż Graniczną oraz brakiem skutecznych środków odwoławczych od odmowy przyjęcia wniosku o ochronę międzynarodową. Wskazał także na interpretację pojęcia „granicy państwowej", która prowadzi do stosowania ograniczeń na terytorium całego kraju, w tym wobec cudzoziemców przebywających w strzeżonych ośrodkach. Rzecznik przedstawił ponadto Komitetowi Ministrów informacje o problemach z realizacją środków tymczasowych wydawanych przez ETPC na podstawie art. 39 Regulaminu Trybunału, w tym o przypadkach niewykonania zakazu wydalenia cudzoziemców oraz o rozbieżnych interpretacjach Straży Granicznej dotyczących momentu, od którego środki te mają zastosowanie.

3. Wolności i prawa polityczne

Art. 57 Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń

Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.

1. Wyrok ETPC w sprawie *Siedlecka przeciwko Polsce*

Omówienie: Część III, pkt 6.

2. Zgromadzenia cykliczne

W dalszym ciągu nie nastąpiła zmiana w zakresie przepisów regulujących organizowanie zgromadzeń cyklicznych, obowiązujących od 2016 r. Zgromadzenia cykliczne korzystają z uprzywilejowania, którego wyrazem jest zakaz organizowania w tym samym miejscu i czasie innych zgromadzeń. W sposób istotny ogranicza to prawo do zorganizowania kontrmanifestacji.

Art. 58
Wolność zrzeszania się

1. *Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się.*
2. *Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd.*
3. *Ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami.*

1. Sprawa oświadczeń sędziów i prokuratorów o przynależności do zrzeszeń

Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął[229] sprawę ze skargi Rzecznika na decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych dotyczącą umorzenia postępowania administracyjnego w związku z realizacją obowiązku składania przez sędziów i prokuratorów oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu, i ich upubliczniania.

W uzasadnieniu wyroku NSA odwołał się do wyroku TSUE[230] stwierdzającego, że art. 88a p.u.s.p., art. 45 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym i art. 8 § 2 p.u.s.a. naruszają m. in. art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO oraz art. 7 i art. 8 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE w zakresie, w jakim odnoszą się one do zbierania i udostępniania w postaci elektronicznej danych osobowych dotyczących obecnego lub byłego członkostwa w zrzeszeniu lub pełnionych obecnie lub w przeszłości funkcji w takim zrzeszeniu lub w fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej. Podkreślił ponadto, że przepisy zobowiązujące sędziów do składania oświadczeń o przynależności do partii politycznej, fundacji czy stowarzyszenia są nieproporcjonalne w stosunku do celów, jakie miały realizować oraz stanowią poważną ingerencję w zapisane w art. 7 i art. 8 ust. 1 KPP prawa podstawowe osób, których dane dotyczą, do poszanowania ich życia prywatnego i do ochrony ich danych osobowych.

[229] Wyrok z 29 kwietnia 2025 r., sygn. III OSK 5037/21.
[230] Wyrok z 5 czerwca 2023 r., sygn. C-204/21.

Rzecznik prowadził w tej sprawie również korespondencję z Krajową Radą Izb Rolniczych[231] oraz ze Związkiem Powiatów Polskich[232]. Wnioski stąd płynące zostaną uwzględnione w kolejnym wystąpieniu planowanym w 2025 r.

[231] Pismo RPO z 24 września 2024 r., odpowiedź z 11 października 2024 r.
[232] Pismo RPO z 24 września 2024 r., odpowiedź z 20 listopada 2024 r.

Art. 59
Wolności związkowe

1. *Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców.*
2. *Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień.*
3. *Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach.*
4. *Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.*

W 2025 r. Rzecznik nie otrzymywał sygnałów wskazujących na systemowe naruszenia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych.

Art. 60
Prawo równego dostępu do służby publicznej

Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

1. Zasady uzyskiwania zgody przez rektora wyższej uczelni od jej rady na wykonywanie dodatkowego zajęcia zarobkowego

W związku z wątpliwościami interpretacyjnymi dotyczącymi ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce[233] (dalej: p.s.w.n.) Rzecznik zwrócił uwagę Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na następujące kwestie. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął[234], że celem przepisu art. 125 ust. 4, zgodnie z którym wykonywanie dodatkowego zajęcia zarobkowego przez rektora uczelni publicznej wymaga uzyskania zgody rady uczelni, zaś zgoda jest wydawana na okres kadencji, było ograniczenie zarobkowej aktywności rektorów szkół wyższych, ale takiej aktywności, która nie wynika z ustawowych obowiązków rektora jako nauczyciela akademickiego. W konsekwencji rektor, realizując zajęcia mieszczące się w ramach jego obowiązków jako nauczyciela akademickiego, nie jest zobligowany do uzyskiwania zgody rady uczelni. Sąd przyjął także, że zgoda na wykonywanie przez rektora dodatkowego zajęcia zarobkowego, aby mogła spełniać swój cel, powinna mieć charakter uprzedni i wywoływać skutek prawny, począwszy od chwili jej wyrażenia. W ocenie Rzecznika przyjęta przez Sąd interpretacja przy obecnym brzmieniu art. 125 ust. 4 p.s.w.n. może powodować dalsze praktyczne trudności. Przyjęcie istnienia obowiązku uzyskania zgody przed podjęciem dodatkowego zajęcia zarobkowego prowadzi do uznania, że już w pierwszym dniu kadencji rektor nieposiadający zgody rady uczelni na kontynuowanie zajęć podjętych przed wyborem na rektora naraża się na wygaszenie mandatu. Natomiast wątpliwości budzi dopuszczalność zwrócenia się do rady uczelni o wyrażenie zgody przez osobę, która nie jest jeszcze rektorem. Rada uczelni nie jest zaś związana

[233] Ustawa z 20 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1571 ze zm.).
[234] Wyrok z 4 lutego 2025 r., sygn. akt III OSK 1011/23.

żadnym terminem na wyrażenie zgody, zatem w razie zwlekania z podjęciem uchwały, negatywne skutki takiego opóźnienia ponosiłby wyłącznie rektor. Dlatego Rzecznik zwrócił się[235] do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o stanowisko w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował[236], że podczas prac nad projektem nowelizacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce rozważy zaproponowanie zmiany art. 125 ust. 4 tej ustawy w takim kierunku, aby zasady uzyskiwania przez rektora zgody na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego jednoznacznie wskazywały tryb uzyskiwania takiej zgody przez nowo wybranego rektora, ze wskazaniem odpowiedniego terminu, w jakim zgoda ma być wyrażona, pozwalającego rektorowi na ewentualne wygaszenie zobowiązań zaciągniętych przed wyborem.

2. Egzamin wstępny na aplikację prokuratorską uzupełniającą

Rzecznik powrócił do sprawy dotyczącej formy egzaminu wstępnego na aplikację prokuratorską uzupełniającą.

Zastrzeżenia dotyczyły trzech zagadnień. Po pierwsze – tylko przy aplikacji uzupełniającej prokuratorskiej przyjęto egzamin ustny i ocenę pracy na dotychczasowym stanowisku jako model weryfikacji kandydatów, w odróżnieniu od innych aplikacji, gdzie podstawą weryfikacji jest test z wiedzy oraz praca pisemna. Na to zastrzeżenie odpowiada częściowo projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, który ma przewidywać ujednolicenie zasad naboru na wszystkie aplikacje.

Po drugie – problemem jest większa uznaniowość oceny egzaminu ustnego i oceny pracy na dotychczasowym stanowisku niż oceny wystawianej na podstawie testu i pracy pisemnej.

Po trzecie – zastrzeżenia budzą także ogólnikowe kryteria oceny egzaminu ustnego oraz pracy na dotychczasowym stanowisku przewidziane w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie przeprowadzania konkursu na aplikację uzupełniającą prokuratorską. Kryteria te określają widełki punktowe i wskazują czynniki, które należy wziąć pod uwagę, ale nie precyzują one, za co konkretnie mają być przyznawane punkty. Ogólnikowość kryteriów w powiązaniu z brakiem

[235] VII.7037.57.2023 z 12 maja 2025 r.
[236] Pismo z 12 czerwca 2025 r.

wymogu uzasadnienia liczby przyznanych punktów w protokole egzaminacyjnym zwiększa ryzyko wystawiania arbitralnych ocen.

Rzecznik zwrócił się[237] do Ministra Sprawiedliwości o wyjaśnienie, czy plan zapewnienia jednego naboru na wszystkie aplikacje, który przewiduje projekt ustawy, zakłada rezygnację z egzaminu ustnego i oceny pracy na stanowisku. Poprosił także o ustosunkowanie się do postulatów: doprecyzowania kryteriów oceny egzaminu ustnego, doprecyzowania kryteriów oceny pracy na dotychczasowym stanowisku, wprowadzenia wymogu uzasadnienia przyznanej liczby punktów w protokole egzaminacyjnym.

Minister poinformował[238], że prace legislacyjne nad zmianą ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury polegają na ujednoliceniu zasad naboru i prowadzenia aplikacji sędziowskiej i aplikacji uzupełniającej sędziowskiej oraz aplikacji prokuratorskiej i aplikacji uzupełniającej prokuratorskiej. Celem tych prac jest wyeliminowanie dotychczasowego sposobu weryfikacji kandydatów w naborze na aplikację uzupełniającą prokuratorską. Sposób ten polega na ocenie pracy na dotychczasowym stanowisku i egzaminie ustnym. Ministerstwo Sprawiedliwości dąży do zmiany tego sposobu na rzecz jednakowego dla kandydatów na wszystkie aplikacje prowadzone w KSSiP konkursu składającego się z dwóch elementów. Po pierwsze – testu sprawdzającego wiedzę z poszczególnych dziedzin prawa i nauk pokrewnych. Po drugie – pracy pisemnej sprawdzającej umiejętności dokonywania wykładni i stosowania prawa, stosowania argumentacji prawniczej oraz kwalifikowania stanów faktycznych do zakresów właściwych norm prawnych. Wzorem jest aktualnie prowadzony nabór na aplikację sędziowską i aplikację prokuratorską. Z uwagi na zakres przedmiotowy projektowanej nowelizacji (obejmujący również zmiany zasad udziału w egzaminach: sędziowskim i prokuratorskim i przewidując możliwość trzeciego podejścia do tych egzaminów), pracom tym nadano pilny charakter, aby możliwe było stosowanie zawartych w nich unormowań już podczas egzaminów, które rozpoczną się w lutym 2026 r.

3. Brak kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów pod nominacjami dla osób przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa do powołania na asesorów wojewódzkich sądów administracyjnych

Do RPO wpływały skargi osób przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa do powołania na asesorów wojewódzkich sądów administracyjnych.

[237] VII.561.2.2023 z 17 lipca 2025 r.
[238] Pismo z 1 sierpnia 2025 r.

Z zawartych w tych skargach informacji wynika, że ich nominacje zostały podpisane przez Prezydenta RP, ale Prezes Rady Ministrów od kilku miesięcy nie udzielił wymaganej kontrasygnaty. Ta zwłoka ma znaczenie dla kandydatów na urząd asesora, ale także dla obywateli, którzy z uwagi na rosnącą liczbę wakatów w sądownictwie zmuszeni są coraz dłużej oczekiwać na rozstrzygnięcie ich spraw.

Rzecznik jest świadom problemu ustrojowego, jakim jest status obecnej Krajowej Rady Sądownictwa. W świetle polskiego i europejskiego orzecznictwa nie ulega wątpliwości, że tryb wyboru 15 z 25 członków KRS wymaga zmiany. Uporządkowanie statusu obecnej KRS w drodze ustawy może jednak okazać się przedsięwzięciem długotrwałym, dlatego do tego czasu dobro wymiaru sprawiedliwości wymaga wypracowania odpowiedniej i klarownej praktyki powoływania asesorów.

Przy kształtowaniu tej praktyki należy pamiętać, że sam fakt powołania asesora na wniosek obecnej KRS nie powoduje automatycznie utraty przymiotu niezawisłości, lecz stanowi wyłącznie podstawę do przeprowadzenia przez niezależny sąd tzw. testu niezawisłości. Takie stanowisko zostało potwierdzone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Miały już miejsce przypadki, w których NSA – stosując test niezawisłości – pozytywnie weryfikował asesorów sądów administracyjnych powołanych na wniosek obecnej KRS. Aktualny stan budzi również wątpliwości z punktu widzenia prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji). Rzecznik zwrócił się[239] do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o ustosunkowanie się do tych kwestii, w szczególności – o informację na temat praktyki Prezesa Rady Ministrów w zakresie kontrasygnowania aktów powołania asesorów sądów administracyjnych.

W odpowiedzi poinformowano[240] Rzecznika, że działania Prezesa Rady Ministrów nie są gestem politycznego sprzeciwu, lecz wykonaniem obowiązku ochrony wartości państwa prawa i dobra wspólnego. To nie brak kontrasygnaty uniemożliwia przywrócenie praworządności i poszanowania dla konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności, lecz brak współdziałania wszystkich organów władzy publicznej i ich reprezentantów w tym procesie. Szef Kancelarii dodał, że Konstytucja nie przewiduje sytuacji, w których udzielenie kontrasygnaty byłoby obowiązkiem Prezesa Rady Ministrów oraz nie wyznacza konkretnego terminu na podjęcie takiej decyzji.

[239] VII.603.5.2025 z 5 sierpnia 2025 r.
[240] Pismo z 2 października 2025 r.

W uchwale[241] w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa Rada Ministrów dostrzegła konieczność podjęcia działań naprawczych w celu wyeliminowania naruszeń wynikających z braku niezależności Krajowej Rady Sądownictwa. Nawet jeśli osiągnięcie tego celu może być procesem długotrwałym, nie zwalnia to żadnego organu władzy publicznej od współodpowiedzialności za odbudowę ładu w wymiarze sprawiedliwości zgodnie z Konstytucją oraz wiążącym Rzeczpospolitą Polską prawem międzynarodowym.

[241] Uchwała z 18 grudnia 2024 r., Nr 162.

Art. 61
Prawo dostępu do informacji publicznej

Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

1. Skarga kasacyjna RPO w sprawie związanej z udostępnieniem danych związanych z przeprowadzeniem referendum lokalnego

Obywatel skierował do prezesa komunalnej spółki wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczący jej działań związanych z referendum lokalnym. Polegały one na udostępnieniu powierzchni na wywieszenie banerów sprzeciwiających się referendum. Obywatel prosił o udostępnienie kopii umów, faktur i przelewów wraz z imionami i nazwiskami lub nazwami podmiotów zamawiających taką usługę. Spółka przedstawiła żądane dokumenty, lecz w formie zanonimizowanej, uzasadniając to ochroną prywatności kontrahentów. Nie odpowiadało to żądaniu wnioskodawcy, który złożył skargę na bezczynność prezesa spółki, zaś WSA w Opolu odrzucił skargę.

RPO w skardze kasacyjnej wskazał, że spółka komunalna, której jedynym wspólnikiem jest gmina, stanowi podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej. Spór, czy żądana informacja stanowi informację publiczną i czy jej anonimizacja była uprawniona, nie został merytorycznie rozstrzygnięty.

W ocenie RPO WSA w sposób nieuprawniony zastosował analogię pomiędzy decyzją administracyjną i czynnością o charakterze materialno-technicznym, polegającą na udostępnieniu informacji publicznej. Analogia ta nie jest uprawniona, gdyż nie uwzględnia specyfiki postępowania o udostępnianie informacji publicznej na wniosek i faktu, że informacja ta może zostać udostępniona w zakresie niepełnym względem treści żądania. Wówczas – przy takim rozstrzygnięciu jak zaskarżone – powstaje problem, w jakim trybie i w jakim postępowaniu miałaby

nastąpić weryfikacja adekwatności odpowiedzi względem treści złożonego żądania, skoro odrzucenie skargi następuje bez przeprowadzenia merytorycznego postępowania.

Wadliwa jest ocena, że kontrahenci spółki, zawierając umowę dzierżawy powierzchni reklamowych, nie dysponowali majątkiem publicznym. Pojęcie majątku publicznego odnosi się nie tylko do środków publicznych o charakterze pieniężnym, ale także własności i innych praw rzeczowych na nieruchomościach i rzeczach ruchomych. Oddanie majątku publicznego w dzierżawę doprowadziło do dysponowania nim przez kontrahentów, którzy uprawnieni byli do używania powierzchni reklamowej i pobierania z niej pożytków. W orzecznictwie przyjmuje się zaś, że udostępnienie imienia i nazwiska podmiotu wchodzącego w stosunek cywilnoprawny ze spółką komunalną nie stanowi naruszenia jego prawa do prywatności.

NSA uchylił[242] zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Opolu.

2. Skarga kasacyjna RPO dotycząca odmowy rozpoznania anonimowego wniosku o dostęp do informacji publicznej

W skardze kasacyjnej do NSA Rzecznik zakwestionował pogląd, że koniecznym elementem wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest imię i nazwisko lub nazwa wnioskodawcy, zaś anonimowy wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest niedopuszczalny i nie powoduje udostępnienia informacji publicznej.

Skarga kasacyjna oczekuje na rozstrzygnięcie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

3. Zasady oceny wniosków o płatność z KPO a prawo do informacji publicznej

RPO prowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie praktyki szerokiego klasyfikowania dokumentów, które są nośnikiem informacji publicznej, jako dokumentów wewnętrznych. Sprawa dotyczyła udostępnienia „dodatkowych dokumentów (szczegółowe instrukcje, zalecenia, procedury, wytyczne oceny przedsięwzięć) stworzonych i stosowanych przez ARiMR do oceny wniosków

[242] Postanowienie z 16 stycznia 2026 r., sygn. III OSK 2378/25.

o przyznanie płatności z zakresu KPO. Dokumenty te kształtują działania ARiMR w procedurze oceny wniosków o przyznanie płatności z KPO.

W odpowiedzi Agencji dla wnioskodawcy wskazano, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej, ponieważ dotyczy dokumentów o charakterze wewnętrznym. Od «dokumentów urzędowych» w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się «dokumenty wewnętrzne» służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej.

Rzecznik zwrócił się[243] o informację na temat praktyki Agencji, dotyczącej udostępnienia dokumentów stworzonych i stosowanych przez ARiMR do oceny wniosków o przyznanie płatności z KPO.

W odpowiedzi[244] wskazano, że zgodnie z praktyką przyjętą w ARiMR, każdy wniosek o udostępnienie informacji publicznej poddawany jest indywidualnej analizie. W przypadku gdy dotyczy on dokumentów niestanowiących informacji publicznej, tj. dokumentów wewnętrznych, ARiMR nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej i zawiadamia wnioskodawcę o swoim stanowisku pismem. Wówczas wnioskodawcy służy skarga na bezczynność do sądu administracyjnego. Organ wskazał także, że w jego ocenie książki procedur ARiMR/wytyczne/instrukcje, nie stanowią informacji publicznej, gdyż są dokumentami o charakterze wewnętrznym i nie przesądzają o kierunkach działania ARiMR.

4. Sprawa Centralnego Rejestru Umów jednostek sektora finansów publicznych. Opinia RPO do projektu

Rzecznik w opinii przedstawionej Ministrowi Finansów wskazał[245], że cel projektowanej ustawy korzystnie wpłynie na stopień realizacji zasady jawności finansów publicznych. Z wniosków wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że obywatele są coraz częściej zainteresowani finansowym wymiarem prowadzenia spraw publicznych, a więc rzetelnością, celowością czy gospodarnością wydatkowania środków publicznych.

[243] VII.6060.91.2024 z 21 marca 2025 r.
[244] Pismo z 29 kwietnia 2025 r.
[245] VII.520.14.2021 z 26 maja 2025 r.

Wątpliwości budzi natomiast to, czy wymienione wyżej cele nowelizacji zostaną osiągnięte. W projektowanych przepisach podniesiony został bowiem próg wartości umowy (z kwoty 500 złotych do kwoty 10 000 zł), po przekroczeniu którego ma ona podlegać obowiązkowi opublikowania w Centralnym Rejestrze Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych. Duża liczba umów zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych nie przekracza progu 10 000 zł. W przypadku wielu samorządów oraz mniejszych instytucji, ustalenie progu na poziomie 10 000 zł może więc doprowadzić do sytuacji, w której istotna część umów nie zostanie objęta obowiązkiem publikacji.

W odpowiedzi[246] Minister Finansów wskazał, że na obecnym etapie procesu legislacyjnego nie jest przesądzone, jaki próg kwotowy zostanie przyjęty w ostatecznym kształcie projektu. Ponadto szczegółowy zakres danych, jakie będą gromadzone w systemie, w tym w zakresie danych osobowych, zostanie doprecyzowany w rozporządzeniu Ministra Finansów wydanym na podstawie delegacji ustawowej. Uregulowania te będą uwzględniały zasadę ograniczania celu i minimalizacji danych.

[246] Pismo z 3 lipca 2025 r.

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

1. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

2. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

3. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

1. Sprawa nagrywania posiedzeń komisji rady gminy

Rzecznik Praw Obywatelskich od lat monitoruje inicjatywy obywateli w celu większej transparentności obrad komisji rad gmin. Podejmował np. działania dotyczące petycji[247], której autor proponował, aby posiedzenia komisji rady gminy były utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk, a nagrania udostępniano w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty, nie później niż w ciągu 7 dni od posiedzenia.

Rozpoznając petycję, sejmowa Komisja ds. Petycji uchwaliła dezyderat do MSWiA. Minister wyraził opinię, że „należałoby sformułować postulat zmiany nie przepisów prawa, ale wyłącznie zapisów w statutach poszczególnych gmin, jeśli te nie przewidują np. zasad transmisji z obrad komisji rady gminy lub korzystania z innych uprawnień wynikających z mocy art. 11b ustawy o samorządzie gminnym". Materia ta może być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej lub wniosku kierowanego bezpośrednio do przewodniczącego rady gminy.

[247] Nr BSKP-144-IX-570/22.

W ocenie Rzecznika obowiązek nagrywania posiedzeń komisji rady gminy i publicznego ich udostępniania miałby pozytywny wpływ na realizację konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej oraz zasady jawności działania organów władzy publicznej. Przebieg sesji rady gminy ogranicza się bowiem niejednokrotnie do informacji, że dana sprawa została wszechstronnie omówiona na posiedzeniu komisji. Dlatego RPO zwrócił się[248] do Przewodniczącego sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o rozważenie przygotowania projektu przepisu uzupełniającego ustawę o samorządzie gminnym o obowiązek nagrywania posiedzeń komisji rady gminy i udostępnienia tych nagrań w BIP oraz na stronie internetowej gminy, a także o poinformowanie o stanowisku w tej sprawie.

W odpowiedzi[249] Przewodniczący Komisji wskazał, że na obecnym etapie Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej nie planuje podjęcia inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie. Komisja dostrzega jednak znaczenie przejrzystości działań samorządów i zachęca do wykorzystywania istniejących rozwiązań prawnych na poziomie lokalnym, które umożliwiają zwiększenie jawności prac komisji.

[248] VII.6060.4.2022 z 16 maja 2025 r.
[249] Pismo z 25 lipca 2025 r.

Art. 62
Prawa wyborcze

1. *Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.*
2. *Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.*

1. Dostępność lokali wyborczych dla wyborców z niepełnosprawnościami

Podczas kontroli przeprowadzonej przez przedstawicieli Rzecznika we współpracy ze społeczeństwem obywatelskich sprawdzano spełnienie wymogów dostępności określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Kontrola objęła 487 lokali wyborczych na terenie całego kraju. Jedynie w przypadku 14% kontrolowanych lokali nie wykryto naruszenia przepisów rozporządzenia. Kontrola wykazała potrzebę przywiązywania większej wagi do kwestii przygotowania lokalu wyborczego przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W wielu przypadkach komisjom nie zapewniono odpowiedniej infrastruktury i narzędzi do przeprowadzenia głosowania w sposób zgodny z wymogami prawnymi. Wyniki kontroli wskazywały również na konieczność intensyfikacji działań szkoleniowych wobec członków obwodowych komisji wyborczych, gdyż ich przygotowanie w zakresie warunków dostępności lokalu dla osób z niepełnosprawnościami nie jest wystarczające. Konieczne jest przeformułowanie obowiązujących przepisów rozporządzenia, tak by były one w pełni zrozumiałe dla członków komisji. Przepisy rozporządzenia należy uzupełnić o kilka unormowań, na których brak zwracają uwagę osoby z niepełnosprawnościami. Chodzi m.in. o konieczność dostosowania okolic lokalu wyborczego do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Istotne jest także uwzględnienie potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami innymi niż niepełnosprawność ruchu lub niedowidzenie. Do Rzecznika docierały sygnały pochodzące od osób z niepełno-

sprawnościami o trudnościach związanych z poruszaniem się i zapoznawaniem się z informacjami i materiałami prezentowanymi na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej. Przede wszystkim organizacje społeczne współpracujące z Rzecznikiem wskazywały, że układ symboli umiejscowionych na górze ekranu, mających ułatwiać poruszanie się po stronie osobom z niepełnosprawnością, nie jest intuicyjny. Dużą trudność osoby z niepełnosprawnością identyfikują również w zakresie odnalezienia jednego z najważniejszych – z punktu widzenia wyborcy ze szczególnymi potrzebami – dokumentu, tj. „Informacji o uprawnieniach wyborców z niepełnosprawnością", który stanowi kompendium wiedzy o uprawnieniach, jakie przysługują tej grupie osób. Rzecznik zasugerował rozważenie umieszczenia na stronie Państwowej Komisji Wyborczej odpowiednio oznaczonej zakładki przeznaczonej dla wyborcy z niepełnosprawnością, pod którą zebrane byłyby wszystkie informacje aktualnie umieszczone w różnych miejscach. Ponowić również trzeba postulat dotyczący konieczności przetłumaczenia „Informacji o uprawnieniach wyborców z niepełnosprawnością" na Polski Język Migowy. Istotnym udogodnieniem, na które wskazywało środowisko osób z niepełnosprawnościami, a które w opinii Rzecznika powinno zostać wdrożone, jest tłumaczenie na Polski Język Migowy oraz sformułowanie w tekście łatwym do czytania i zrozumienia instrukcji głosowania. Rzecznik zwrócił się[250] do Szefa Krajowego Biura Wyborczego o analizę tych kwestii oraz informację o działaniach, które zmierzać będą do zapewnienia jak najszerszej dostępności informacji dotyczących procesu wyborczego dla wyborców z niepełnosprawnościami.

W odpowiedzi poinformowano[251] Rzecznika, że procedura dotycząca dokonania przez członków obwodowych komisji wyborczych kontroli wyznaczonych lokali wyborczych, pod kątem bezwzględnego spełniania wszystkich warunków, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury, jest każdorazowo szczegółowo opisywana i podkreślana w wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych. Zarówno PKW, jak i KBW podejmują przewidziane w prawie działania mające na celu właściwe przeszkolenie obwodowych komisji wyborczych. Obwodowe Komisje wyborcze nie są jednak fachowymi organami, a przepisy prawa nie wymagają od ich członków wcześniejszego przygotowania, w szczególności w zakresie znajomości prawa wyborczego. Szef KBW zadeklarował, że zostanie dokonana szczegółowa analiza strony internetowej pod kątem jej

[250] VII.602.90.2024 z 5 marca 2025 r.
[251] Pismo z 14 marca 2025 r.

dostępności dla osób z niepełnosprawnością, w tym w zakresie uwag zgłoszonych przez Rzecznika.

2. Dostępność debaty kandydatów na Prezydenta RP

W związku z informacją, że planowane jest zorganizowanie przez Telewizję Polską S.A. w likwidacji debaty wszystkich kandydatów w wyborach na Prezydenta RP, ujawnił się problem zapewnienia dostępności tego wydarzenia dla wyborców z niepełnosprawnością słuchu.

Z wniosków kierowanych do Rzecznika wynikało, że informacje prezentowane w mediach niejednokrotnie pozostawały niedostępne dla osób ze szczególnymi potrzebami. Przekładało się to na ograniczone możliwości wyrobienia opinii o kandydatach i podjęcia świadomej decyzji, na którą z osób kandydujących zagłosować. Jednym z zadań telewizji publicznej jest zapewnianie dostępności programów lub ich części i innych usług dla osób z niepełnosprawnościami wzroku oraz osób z niepełnosprawnościami słuchu. Podstawowym udogodnieniem zwiększającym dostępność informacyjno-komunikacyjną jest tłumaczenie na język migowy. Konieczne jest wprowadzenie tłumaczeń zgodnie ze światowymi standardami, tj. w formie zespołowej pracy tłumaczy, w której każdy dokonuje translacji nie dłużej niż przez 15–20 minut, wraz z upływem czasu spada bowiem jakość tłumaczenia ze względu na zmęczenie osoby tłumaczącej. Nie można też pominąć konieczności uwzględnienia zróżnicowania grupy odbiorców. Wśród słabosłyszących i głuchych są bowiem zarówno osoby, które posługują się językiem migowym, ale również takie, które go nie znają. W związku z tym tłumaczenie na język migowy oraz napisy stanowią rozwiązania kierowane do dwóch różnych grup adresatów i nie można stosować ich zamiennie. Rzecznik zwrócił się[252] do Dyrektora Generalnego TVP S.A. w likwidacji o analizę zagadnienia oraz poinformowanie o wdrożonych rozwiązaniach.

Do Rzecznika nie wpłynęła odpowiedź od adresata wystąpienia.

3. Próg wyborczy dla komitetów wyborczych mniejszości narodowych

Rzecznik przedstawił[253] stanowisko w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów o zbadanie konstytucyjności

[252] XI.602.1.2023 z 30 kwietnia 2025 r.
[253] VII.602.100.2024 z 19 września 2025 r., sygn. akt K 26/24.

art. 197 par. 1 Kodeksu wyborczego. Przepis ten przewiduje, że komitety wyborcze utworzone przez wyborców zrzeszonych w zarejestrowanych organizacjach mniejszości narodowych są zwolnione z obowiązku przekroczenia 5-procentowego progu wyborczego w wyborach do Sejmu. Wnioskodawcy podnieśli, że rozwiązanie to prowadzi do nierównego traktowania komitetów wyborczych oraz ich wyborców ze względu na przynależność narodową, co ma naruszać zasadę równości wobec prawa oraz zasadę proporcjonalności wyborów. Ich zdaniem brak jest relewantnej cechy uzasadniającej odmienne traktowanie komitetów mniejszości narodowych w stosunku do pozostałych uczestników procesu wyborczego.

Rzecznik nie podzielił tych zarzutów. Wskazał, że art. 197 § 1 Kodeksu wyborczego stanowi wyraz mechanizmu wyrównawczego, który realizuje konstytucyjne gwarancje wynikające z art. 35 ust. 2 Konstytucji, zapewniającego mniejszościom narodowym prawo do uczestniczenia w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej. Udział przedstawicieli mniejszości w życiu publicznym – w tym poprzez możliwość uzyskania reprezentacji parlamentarnej – stanowi istotny element funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Zwolnienie komitetów mniejszości narodowych z progu wyborczego nie narusza zasady równości materialnej głosu. Dane empiryczne z kolejnych wyborów wskazują, że liczba głosów przypadających na mandat uzyskany przez komitet mniejszości niemieckiej była porównywalna ze średnią ogólnokrajową głosów przypadających na mandaty ugrupowań parlamentarnych. Co istotne, komitety mniejszości nadal muszą uzyskać odpowiednie poparcie w okręgach wyborczych – nie są więc uprzywilejowane w zakresie samej rywalizacji wyborczej, prowadzenia kampanii czy finansowania.

Podobne rozwiązania funkcjonują w wielu państwach demokratycznych, a ich celem jest stworzenie rzeczywistych warunków uczestnictwa mniejszości narodowych w życiu publicznym. Mechanizmy te znajdują oparcie w wiążących Polskę aktach prawa międzynarodowego, w szczególności w art. 15 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych oraz w zaleceniach Komisji Weneckiej i OBWE, które dopuszczają zwolnienie komitetów mniejszości z wymogów progowych jako środek sprzyjający reprezentacji politycznej mniejszości. W świetle tych argumentów Rzecznik uznał, że art. 197 § 1 Kodeksu wyborczego pozostaje zgodny z Konstytucją i stanowi rozwiązanie proporcjonalne oraz zgodne z międzynarodowymi standardami ochrony praw mniejszości narodowych.

Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny.

4. Rekomendacje Rzecznika dotyczące zmian w prawie wyborczym

Napływające do Rzecznika skargi ujawniły liczne problemy dotyczące realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego oraz udziału obywateli w pracach organów wyborczych. Rzecznik przygotował więc zestaw rekomendacji, które uzupełniają inne propozycje (w tym raporty OBWE).

Rzecznik wskazał, że analiza wpływających do niego wniosków z lat 2023–2025 ujawniła szereg problemów systemowych i organizacyjnych, które w różny sposób ograniczają możliwość korzystania przez obywateli z czynnego i biernego prawa wyborczego. Zasadnicze wątpliwości dotyczą przede wszystkim obowiązujących rozwiązań prowadzących do automatycznego pozbawiania praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, co pozostaje w kolizji ze standardami konstytucyjnymi, europejskimi i międzynarodowymi. Istotne znaczenie ma również przejrzystość finansowania życia publicznego, konieczne jest więc wprowadzenie skutecznych mechanizmów nadzoru nad finansowaniem kampanii wyborczych. Istnieje też potrzeba dostosowania rozdziału mandatów poselskich do zmian demograficznych, gdyż wieloletni brak korekty w tym zakresie w połączeniu ze zmianami demograficznymi podważa konstytucyjną zasadę równości głosu. Podobne problemy ujawniają się w wyborach samorządowych w mniejszych gminach, gdzie obecny model jednomandatowych okręgów może prowadzić do znaczących dysproporcji siły głosu mieszkańców.

Istotną część zgłaszanych problemów stanowiły trudności napotykane przez wyborców, którzy z powodu choroby, pobytu w zakładzie leczniczym, osadzenia w zakładzie karnym albo czasowego pobytu za granicą nie mogli wziąć udziału w głosowaniu, mimo że nie utracili praw wyborczych. Obecne regulacje w praktyce wyłączają z udziału w wyborach samorządowych dużą grupę osób, których miejsce pobytu jest niezależne od ich woli, co pozostaje w sprzeczności z zasadą powszechności wyborów. Konieczne jest zwiększenie możliwości głosowania korespondencyjnego, w szczególności jako narzędzia wyrównującego szanse osób o ograniczonej mobilności oraz z uwagi na wyborców przebywających poza terytorium kraju. Ponadto praktyka stosowania przepisów dotyczących stwierdzania ważności wyborów Prezydenta RP ujawniła luki proceduralne, w tym niewystarczające gwarancje bezstronności przy rozpoznawaniu protestów wyborczych, co wymaga ustawowego doprecyzowania roli uczestników postępowania i zasad wyłączenia sędziów.

Dodatkowo występują problemy związane z funkcjonowaniem organów wyborczych takie jak niewystarczające zabezpieczenia dotyczące diet członków komisji, brak pełnej przejrzystości przy powoływaniu urzędników wyborczych oraz niedostateczne standardy dostępności lokali, materiałów wyborczych i kampanii informacyjnej dla osób z niepełnosprawnościami. W ocenie Rzecznika konieczne jest kompleksowe wzmocnienie gwarancji równego dostępu do procesu wyborczego, zarówno poprzez zmiany systemowe, jak i ulepszenia techniczne oraz organizacyjne. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[254] do Przewodniczących Komisji Sejmu i Senatu o rozważenie przygotowania projektu ustawy uwzględniającego opisaną materię.

[254] VII.602.98.2024 z 27 listopada 2025 r.

Art. 63
Prawo do petycji, wniosków i skarg

Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

1. Konieczność zmiany ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli

Na gruncie obowiązującej ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli jedyną formułą złożenia przez obywatela podpisu poparcia pod projektem tzw. inicjatywy ludowej jest formuła podpisu własnoręcznego. Współcześnie ustawodawstwo umożliwia obywatelom kontakty z urzędami obsługującymi organy administracji publicznej np. za pośrednictwem platformy ePUAP. Natomiast w dalszym ciągu nie ma możliwości złożenia w postaci elektronicznej podpisu poparcia pod obywatelską inicjatywą ustawodawczą. Podobną uwagę należy sformułować pod adresem regulacji zawartych w Kodeksie wyborczym, które przewidują zbieranie własnoręcznych podpisów pod listami kandydatów czy też kandydaturami w wyborach powszechnych. Nie ma powodów, które stałyby na przeszkodzie w dopuszczeniu cyfryzacji procedury udzielania poparcia kandydatom i ich listom, pod warunkiem stworzenia bezpiecznej infrastruktury informatycznej. W czasie, gdy w debacie publicznej rozważa się zasadność wprowadzenia różnych wariantów głosowania elektronicznego (i-voting, e-voting), doświadczenie zbierania podpisów drogą elektroniczną byłoby nie do przecenienia przy ewentualnym podejmowaniu decyzji o przyszłości polskiego procesu wyborczego. Umożliwienie złożenia podpisu poparcia pod listą kandydatów drogą elektroniczną byłoby spójne z obowiązkiem zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami „możliwości pełnego i efektywnego uczestnictwa w życiu publicznym i politycznym, na zasadzie równości z innymi osobami", o którym mowa w art. 29 lit. a Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych[255]. Obecnie bowiem wszyst-

[255] Konwencja z 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169 ze zm.).

kie osoby o ograniczonej mobilności mają ograniczoną możliwość udzielenia podpisu poparcia, gdyż podpisy są zwyczajowo zbierane w miejscach publicznych. W Sejmie znajduje się druk nr 556, zawierający poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, proponujący stworzenie elektronicznej platformy służącej do obsługi procesu elektronicznego popierania list kandydatów i kandydatów wybieranych w wyborach powszechnych. Natomiast postulat umożliwienia składania podpisów elektronicznych pod obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi, Rzecznik podnosił już w przeszłości w wystąpieniach skierowanych do Prezes Rady Ministrów oraz do Sekretarza stanu w Ministerstwie Cyfryzacji. Argumenty zawarte w powyższych wystąpieniach nie straciły na aktualności. Rzecznik zwrócił się[256] do Ministra Cyfryzacji o rozważenie możliwości zainicjowania wprowadzenia zarysowanych powyżej zmian w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Dodatkowo Rzecznik poprosił o przedstawienie stanowiska dotyczącego zasadności nowelizacji Kodeksu wyborczego w kształcie zaproponowanym w projekcie znajdującym się w Sejmie.

W odpowiedzi Minister poinformował[257], że postulat dotyczący cyfryzacji inicjatywy obywatelskiej został zgłoszony w ramach konsultacji społecznych projektu Strategia Cyfryzacji Państwa do 2035 roku przez blisko 350 osób i podmiotów. Z uwagi na sygnalizowaną przez obywateli potrzebę reformy w tym zakresie, Minister Cyfryzacji rozważa ujęcie tego działania w jednym z celów projektu. Rozumiejąc oczekiwania i potrzeby w zakresie rozwoju cyfryzacji, Minister Cyfryzacji przewiduje podjęcie prac nad wdrożeniem rozwiązań pozwalających na elektroniczną formę realizacji działań w obszarze inicjatywy ustawodawczej, a także uchwałodawczej i składania poparcia dla kandydatów w wyborach.

2. Brak trybu składania i rozpatrywania skarg pacjentów KOZZD

Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób[258], pacjent ma prawo do pomocy w ochronie swoich praw, w szczególności do kierowania ustnych i pisemnych skarg dotyczących naruszenia jego praw oraz uzyskania informacji o rozstrzygnięciu zgłoszonej sprawy. Przepisy ustawy nie określają jednak trybu składania i rozpatrywania skarg.

[256] VII.600.3.2023 z 18 lutego 2025 r.
[257] Pismo z 16 marca 2025 r.
[258] Ustawa z 22 listopada 2013 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1689).

Prawo do skargi przewidziano w regulaminie pobytu w KOZZD, który stanowi, że pacjent przebywający w tym ośrodku ma prawo do składania pisemnych wniosków, skarg i odwołań do Kierownika KOZZD. Jednak w regulaminie nie zostały ustalone zasady procedowania w tym zakresie.

Ze sprawozdań z corocznych kontroli przeprowadzanych w KOZZD wynika, że pacjenci licznie korzystają zarówno z możliwości złożenia skargi, prośby lub wniosku do dyrektora KOZZD, jak i z możliwości złożenia skargi do Sądu Okręgowego na sposób rozpoznania sprawy przez kierownika KOZZD. Niezbędna jest jednak procedura określająca m.in., do kogo składa się skargę; ile dni organ ma na odpowiedź; jaką ona przybiera postać i czy wymaga uzasadnienia; które decyzje dyrektora KOZZD podlegają zaskarżeniu do sądu. RPO zwrócił się[259] do Ministra Zdrowia o uwzględnienie tych aspektów w pracach zmierzających do nowelizacji ustawy z 2013 r. oraz powiadomienie o stanowisku resortu i wskazanie, na jakim etapie obecnie znajdują się prace legislacyjne.

Minister poinformował[260], że prowadzone są prace nad ostatecznym brzmieniem regulacji dotyczących nowelizacji ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzającymi zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Prace te wymagają ustaleń z Ministerstwem Sprawiedliwości oraz są przedmiotem szerokiej analizy ekspertów, w tym prawników, psychologów, seksuologów i psychiatrów. Kwestie dotyczące składania pisemnych lub ustnych wniosków oraz skarg przez osobę umieszczoną w KOZZD, a także zasady ich przyjmowania przez kierownika tej placówki, powinny zostać precyzyjnie uregulowane w regulaminie organizacyjnym KOZZD. Takie rozwiązanie przewidziano w projektowanych zmianach legislacyjnych. Zapewni ono zgodność z obowiązującym porządkiem prawnym oraz standardami funkcjonowania placówek tego rodzaju.

[259] IX.517.1044.2025 z 18 sierpnia 2025 r.
[260] Pismo z 4 września 2025 r.

4. Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne

Art. 64 Prawo do własności

1. *Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.*
2. *Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.*
3. *Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.*

1. Ocena zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw

Rzecznik zgłosił[261] udział w dwóch kolejnych postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym kwestionujących konstytucyjność art. 4 ustawy zmienia-

[261] IV.7005.6.2025 z 1 sierpnia 2025 r., sygn. akt SK 65/25 i IV.7002.24.2025 z 28 września 2025 r., sygn. SK 78/25.

jącej ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[262], wskazując na naruszenie sfery praw majątkowych dzierżawców oraz naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa. Problem ten jest od lat podejmowany przez Rzecznika, zarówno w wystąpieniach generalnych, jak i w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym[263].

Obie sprawy są związane ze skargami konstytucyjnymi spółek prowadzących wielkotowarową działalność rolniczą, które od lat 90. XX wieku dzierżawiły grunty z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a wskutek kolejnych aneksów do umów, dzierżawiony areał był stopniowo redukowany. Kluczowa ingerencja nastąpiła po wejściu w życie ustawy zmieniającej: zawierano wówczas następne aneksy, które – w trybie przewidzianym w art. 4 – dodatkowo wyłączały z dzierżawy kolejne 30 proc. użytków rolnych.

Na tym tle wniesiono skargi konstytucyjne, w których podniesiono, że sam mechanizm „wyłączeń trzydziestoprocentowych" naruszył prawa majątkowe dzierżawcy, zasadę proporcjonalności, równej ochrony praw majątkowych, zaufania do państwa i bezpieczeństwa prawnego oraz wolność działalności gospodarczej.

W ujęciu konstytucyjnym Rzecznik ocenił, że art. 4 wkracza w sferę „innych praw majątkowych" chronionych w art. 64 Konstytucji, ponieważ *de facto* wymusza zmianę trwających umów przez redukcję przedmiotu dzierżawy o jedną trzecią. Dobrowolność tej zmiany miała charakter iluzoryczny: odmowa przyjęcia „propozycji" wyłączeń wiązała się z utratą kluczowych gwarancji stabilności – pierwszeństwa nabycia i możliwości bezprzetargowego przedłużenia dzierżawy – co dla dużych gospodarstw oznaczało realne ryzyko zakończenia działalności po upływie terminu umowy. Jednocześnie ustawodawca pozostawił Agencji Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa, a obecnie – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa pełną swobodę wyboru działek podlegających wyłączeniu, bez jakichkolwiek ustawowych kryteriów i bez narzędzi negocjacyjnych po stronie dzierżawcy, a także nie przewidział rekompensat za straty czy niezamortyzowane nakłady, ograniczając się do arytmetycznego zmniejszenia czynszu. W teście proporcjonalności środek ten nie spełnia warunku konieczności ani odpowiedniej równowagi: cele deklarowane – przyspieszenie prywatyzacji i wsparcie gospodarstw

[262] Ustawa z 19 października 1991 r.; ustawa nowelizująca z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 233, poz. 1382).

[263] IV.7005.10.2019, sygn. P 9/19, Informacja RPO za 2019 r., s. 252–253, Informacja RPO za 2020 r., s. 234; IV.7005.2.2024, Informacja RPO za 2024 r., s. 416–419; IV.7001.6.2024, SK 37/24, Informacja RPO za 2024 r., s. 242–243.

rodzinnych – można było realizować łagodniejszymi instrumentami (choćby kontraktowym trybem wyłączeń stosowanym dotąd do 20 proc. areału), a po wejściu w życie moratorium sprzedażowego sam „ekwiwalent" w postaci uprawnienia do zakupu okazał się iluzoryczny. Dodatkowo judykatura przesądziła, że art. 4 ust. 7 nie tworzy roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży, co w połączeniu z wstrzymaniem sprzedaży obnażyło pozorność ustawowej obietnicy.

Rzecznik zaakcentował również naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa. Dzierżawcy, którzy przez lata prowadzili na państwowych gruntach stabilną produkcję, inwestowali, zatrudniali i kształtowali ład rolny zgodnie z obowiązującymi regułami, nie mogli przewidzieć, że w toku wykonywania wieloletnich umów państwo wprowadzi rozwiązanie, które pod groźbą utraty kluczowych uprawnień wymusi tak daleką ingerencję w ich kontrakty, a następnie wycofa się z fundamentalnej przesłanki ustawowej obietnicy – możliwości nabycia gruntów. Taki zabieg, polegający najpierw na wymuszeniu zgody, a potem pozbawieniu korzyści, narusza lojalność państwa wobec obywatela i pewność prawa.

Niezależnie od powyższego, zakwestionowana regulacja prowadzi do nierównego traktowania dzierżawców z tej samej kategorii. Ochrona praw majątkowych została zróżnicowana według historycznej treści umów: w jednych przypadkach wyłączenia pozostały fakultatywne i poddane praktyce uzgodnień, w innych – stały się obligatoryjną propozycją bez realnej możliwości negocjacji, a ustawodawca nie uwzględnił wcześniejszych, umownych redukcji areału. W efekcie identyczni adresaci norm doświadczali nieproporcjonalnego obciążenia.

Wreszcie, ingerencja ustawowa ograniczyła wolność działalności gospodarczej chronioną w art. 22 w zw. z art. 20 Konstytucji. Redukcja skali przedsiębiorstwa rolnego, arbitralność doboru wyłączanych działek, utrata przywilejów zapewniających ciągłość działalności i brak realnego „wyjścia w górę" przez zakup pozostałych gruntów istotnie naruszyły swobodę wykonywania działalności, bez wykazania, że tak daleko idąca ingerencja była jedynym i koniecznym środkiem realizacji ważnego interesu publicznego.

Obie skargi konstytucyjne oczekują na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Uchybienia obowiązkowi segregacji odpadów komunalnych

Trybunał Konstytucyjny wszczął postępowanie ze skargi konstytucyjnej na przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczące opłaty podwyższonej za uchybienie obowiązkowi segregacji odpadów komunalnych. Rzecznik zgłosił[264] udział w tym postępowaniu i przedstawił stanowisko, że „art. 6ka ust. 3 w związku z art. 6ka ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[265] – rozumiany w ten sposób, że przewiduje obowiązek nałożenia w drodze decyzji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z zastosowaniem stawki opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 6k ust. 3 tej ustawy, niezależnie od okoliczności uchybienia obowiązkowi segregacji odpadów komunalnych – jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji".

W opinii RPO istotne znaczenie ma określenie charakteru opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przede wszystkim odpowiedzi wymaga pytanie, czy opłatę podwyższoną można uznać za daninę publiczną. Opłacie podwyższonej nie można zdaniem Rzecznika przypisać charakteru daniny publicznej. Uznać ją należy natomiast za sankcję pieniężną. Za uznaniem takiego charakteru opłaty podwyższonej przemawia w pierwszej kolejności to, że stawki opłaty podwyższonej (i w konsekwencji również sama opłata), w przeciwieństwie do stawek opłaty podstawowej – są w aktualnym stanie prawnym oderwane od ustawowych wytycznych dotyczących określania wysokości stawek, w szczególności kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. O ile w stanie prawnym obowiązującym przed 6 września 2019 r. ustawodawca przewidywał jedynie górną granicę stawki opłaty w przypadku zaniechania selektywnego zbierania odpadów komunalnych, o tyle aktualnie, w odniesieniu do stawki podwyższonej, określa on także minimalną jej wysokość.

Wobec wprowadzenia obowiązku segregacji odpadów i braku możliwości zadeklarowania zbierania odpadów w sposób nieselektywny, gminy pozbawione zostały narzędzia, za pomocą którego mogłyby dokonać kalkulacji stawki podwyższonej. Na gruncie obowiązujących przepisów, podstawą do nałożenia opłaty podwyższonej jest nawet incydentalne i jednorazowe naruszenie obowiązku segregacji odpadów (bez znaczenia dla jej nałożenia pozostaje też relacja stwierdzenia uchybienia obowiązkowi segregacji i częstotliwości odbioru odpadów komunalnych).

[264] V.7204.49.2025 z 19 sierpnia 2025 r., sygn. akt SK 66/25.
[265] Ustawa z 13 września 1996 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 733).

Ustawodawca był uprawniony do wprowadzenia sankcji finansowej w postaci opłaty podwyższonej za uchybienie przez właścicieli nieruchomości obowiązkowi selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Tego rodzaju ograniczenie własności uzasadnione jest koniecznością ochrony konstytucyjnie chronionej wartości, jaką jest środowisko. Na gruncie kwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów u.c.p.g. istotne jest natomiast to, czy ograniczenie własności spełnia konstytucyjny wymóg proporcjonalności. Konfrontując te wymogi z konstrukcją opłaty podwyższonej, stwierdzić należy, że jej wymierzenie następuje bezwzględnie i wykazanie choćby jednego przypadku nieprzestrzegania przyjętej zasady segregacji odpadów pociąga za sobą obowiązek nałożenia na podmiot zainteresowany opłaty w stawce właściwej dla nieselektywnego zbierania odpadów. Prowadzi to do wniosku, że konstrukcja opłaty nie czyni zadość co najmniej wymogowi odnoszącemu się do uwzględniania przy wymierzaniu sankcji pieniężnej okoliczności, w jakich doszło do uchybienia obowiązkowi przez „sprawcę" oraz wymogowi umożliwienia miarkowania kary lub też ekskulpacji. W takich warunkach, przepisy przewidujące jej nakładanie trzeba uznać za niespełniające standardu konstytucyjnego.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Rażąca przewlekłość w ustaleniu i wypłacie odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów tzw. specustaw

Rzecznik zwrócił uwagę na konieczność zmiany ustawowego trybu ustalania odszkodowań za nieruchomości przejmowane m.in. na rzecz Skarbu Państwa na podstawie specustaw, zwłaszcza ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[266]. Jednym z najistotniejszych problemów jest rażąca przewlekłość postępowań odszkodowawczych, naruszająca prawo obywateli do uzyskania słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, wynikające z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Od początku obowiązywania specustaw kolejni Rzecznicy zgłaszali wątpliwości co do zgodności tych rozwiązań z konstytucyjnym standardem ochrony własności. Nieprawidłowości te zostały potwierdzone również przez Najwyższą Izbę Kontroli, która wykazała powszechne niedotrzymywanie przez wojewodów terminów wydawania decyzji odszkodowawczych oraz niewłaściwe posługiwanie się

[266] Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 311).

operatami szacunkowymi. W wielu sprawach sporządzano operaty po upływie ustawowych terminów, następnie nie weryfikowano ich prawidłowości, co prowadziło do błędnych ustaleń i wielokrotnego uchylania decyzji. W praktyce tworzyło to mechanizm systemowo obciążający stronę wywłaszczaną skutkami niewłaściwego działania organów. Postępowania odszkodowawcze były wszczynane ze znaczną zwłoką, a czas ich prowadzenia sięgał lat. W wielu sprawach operaty szacunkowe traciły aktualność z powodu upływu czasu, co wymuszało ich ponowne sporządzanie, generując dodatkowe koszty, które często ponosili obywatele. Wymóg aktualności operatu – w założeniu mający chronić interes majątkowy wywłaszczanego – w realiach wieloletnich postępowań tracił praktyczny sens.

Ustalanie odszkodowania może mieć złożony charakter, lecz w aktualnym stanie prawnym obywatele pozostają często bez wsparcia państwa aż do czasu wypłaty odszkodowania. Ustawodawca zrezygnował w specustawach z zasady wyrażonej w art. 119 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami[267], zgodnie z którą ustalenie odszkodowania stanowi część decyzji wywłaszczeniowej. Zerwanie związku czasowego między pozbawieniem własności a otrzymaniem rekompensaty jest sprzeczne z rozumieniem „słusznego odszkodowania" i prowadzi do sytuacji, w której osoba wywłaszczona ponosi koszty braku sprawności administracji, tracąc jednocześnie prawa właścicielskie, w tym możliwość korzystania z nieruchomości.

Rozwiązania przewidziane w specustawach, takie jak lokal zamienny czy zaliczka przewidziana w art. 12 ust. 5a specustawy drogowej, nie zapewniały efektywnej ochrony. Zaliczka przysługuje jedynie w wąskim zakresie, uzależnionym od nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, a w praktyce wypłacana jest dopiero po wydaniu decyzji o odszkodowaniu. Ponadto obywatele często byli zmuszeni finansować koszty najmu zastępczego oraz koszty sporządzania tzw. „kontroperatów", co stanowiło przerzucenie ciężaru wywłaszczenia na stronę prywatną.

W wyroku w sprawie *Wcisło i Cabaj przeciwko Polsce*[268] Trybunał stwierdził, że wieloletnie postępowanie odszkodowawcze naruszało art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji, a brak wypłaty należnego odszkodowania naruszał art. 1 Protokołu Nr 1 przez nadmierne obciążenie jednostki. Przyczyny tych naruszeń były zbliżone do

[267] Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1145 ze zm.).
[268] Wyrok z 8 listopada 2018 r.

mechanizmów występujących w postępowaniach prowadzonych na podstawie specustaw.

Odnosząc się do nowelizacji ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, RPO zauważył, że zaproponowane w niej rozwiązania – w tym prawo do zaliczki w wysokości 85% odszkodowania oraz powiązanie terminu wydania nieruchomości z ustaleniem odszkodowania – mogą stanowić punkt wyjścia do zmian również w odniesieniu do pozostałych specustaw. Zróżnicowanie sytuacji osób wywłaszczanych w zależności od rodzaju inwestycji nie znajduje uzasadnienia z perspektywy zasady równości i sprawiedliwości społecznej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[269] do Ministra Finansów i Gospodarki o przeanalizowanie przedstawionego problemu. Poprosił także o informację, czy w Ministerstwie Rozwoju i Technologii prowadzone są statystyki co do średniego czasu trwania postępowań odszkodowawczych, prowadzonych na podstawie tzw. specustaw.

Częściowo przychylne stanowisko – w zakresie upowszechnienia wypłaty zaliczek oraz podwyższenia ich wysokości, np. w taki sposób, jak czyni to znowelizowana ustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym – wyraził[270] Minister Rozwoju i Technologii. W zakresie trudności, na jakie napotykają wywłaszczani, kwestionując operaty szacunkowe, Minister wskazał, że jego zdaniem obecnie obowiązujące przepisy nie wymagają zmian, podobnie jak przyjęta w specustawach zasada oderwania odszkodowania od wywłaszczenia: jej przywrócenie praktycznie uniemożliwiłoby sprawne prowadzenie inwestycji infrastrukturalnych w kraju. Wystąpienie Rzecznika zostało przekazane ponadto do resortu infrastruktury, dotychczas jednak nie wpłynęło stanowisko tego resortu.

4. Praktyka wykonywania przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawa pierwokupu oraz prawa nabycia nieruchomości rolnych, a także udziałów i akcji spółek będących właścicielami takich nieruchomości

Rzecznik, analizując skargi, podjął interwencję w sprawie praktyki wykonywania przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawa pierwokupu oraz prawa nabycia nieruchomości rolnych, a także udziałów i akcji spółek będących właścicielami takich nieruchomości. Szczególne wątpliwości budzą sytuacje, w których po wykonaniu przez KOWR prawa pierwokupu dochodzi do zakwestionowania

[269] IV.7006.54.2022 z 24 listopada 2025 r.
[270] Pismo z 19 grudnia 2025 r.

ceny transakcyjnej jako rażąco odbiegającej od wartości rynkowej, co powoduje skierowanie sprawy do sądu w celu ustalenia ceny.

Na skutek złożenia przez KOWR oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu lub prawa nabycia dochodzi do przeniesienia własności nieruchomości lub praw udziałowych, podczas gdy ostateczna wysokość należnej ceny pozostaje przedmiotem postępowania sądowego. Oznacza to, że dotychczasowy właściciel może przez długi czas pozostawać bez ekwiwalentu majątkowego, co prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego przewiduje możliwość wypłaty przez KOWR niespornej części ceny przed wystąpieniem do sądu, jednak przepis ten ma charakter wyłącznie fakultatywny i nie kreuje po stronie sprzedającego żadnego roszczenia. Brak obowiązku zapłaty choćby części ceny powoduje stan niepewności prawnej po stronie byłych właścicieli nieruchomości, potęgowany przewlekłością postępowań sądowych oraz brakiem jakiejkolwiek rekompensaty za czasowe pozbawienie prawa własności.

Najwyższa Izba Kontroli wskazywała, że choć działania KOWR w zakresie wykonywania prawa pierwokupu były co do zasady gospodarne i celowe, to nie zawsze były one prawidłowe i rzetelne, a ponadto nie towarzyszyły im analizy dotyczące wpływu tych działań na kształtowanie ustroju rolnego w Polsce. W ocenie Rzecznika brak takich analiz utrudnia ocenę systemowej skuteczności obowiązujących rozwiązań prawnych oraz proporcjonalności ingerencji w sferę praw majątkowych jednostek.

Rzecznik wystąpił[271] do Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa o przedstawienie szczegółowych wyjaśnień dotyczących skali i praktyki stosowania prawa pierwokupu oraz prawa nabycia, w tym liczby przypadków kierowania spraw do sądów w celu ustalenia ceny, zasad wypłaty niespornej części ceny oraz realizacji wniosków sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli. W ocenie Rzecznika uzyskanie tych informacji jest niezbędne dla oceny, czy obecnie stosowane mechanizmy zapewniają właściwą równowagę pomiędzy ochroną interesu publicznego a konstytucyjną ochroną prawa własności.

W tej sprawie Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

[271] IV.7002.7.2025 z 22 grudnia 2025 r.

5. Niedostateczna ochrona właścicieli nieruchomości objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, którzy zostają pozbawieni możliwości korzystania ze swojej własności zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem

Rzecznik wystąpił do ministra właściwego do spraw rozwoju przestrzennego, zwracając uwagę na problem niewystarczającej ochrony praw właścicieli nieruchomości objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, którzy – na skutek wydania decyzji o charakterze wywłaszczeniowym, w szczególności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – zostają pozbawieni możliwości korzystania z pozostałej części nieruchomości zgodnie z jej planistycznym przeznaczeniem, bez uzyskania adekwatnej rekompensaty majątkowej.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje roszczenia odszkodowawcze lub wykupowe w sytuacji, gdy w wyniku uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem staje się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Ochrona ta obejmuje nie tylko faktyczny sposób korzystania z nieruchomości, ale także samą możliwość realizacji przeznaczenia przewidzianego w obowiązującym planie miejscowym, niezależnie od tego, czy właściciel podjął konkretne działania inwestycyjne.

Analogiczna ochrona nie przysługuje właścicielom tzw. nieruchomości resztujących, powstałych w wyniku podziału geodezyjnego dokonanego na podstawie decyzji zintegrowanych wydawanych w trybie tzw. specustaw. W obowiązującym stanie prawnym roszczenia przewidziane w tych ustawach uzależnione są wyłącznie od możliwości dalszego faktycznego wykorzystania nieruchomości na dotychczasowe cele, z całkowitym pominięciem jej przeznaczenia planistycznego. W rezultacie właściciele nieruchomości, które formalnie zachowują przeznaczenie inwestycyjne wynikające z miejscowego planu, lecz w praktyce – ze względu na kształt, powierzchnię lub inne cechy powstałe po podziale – nie mogą być już zagospodarowane zgodnie z tym przeznaczeniem, pozostają bez jakiejkolwiek kompensacji.

Wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej lub innej decyzji zintegrowanej może wywoływać wobec nieruchomości resztującej skutek faktycznie tożsamy z formalną zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, prowadząc do swoistego wywłaszczenia planistycznego. W takich

przypadkach ustalenia planu miejscowego stają się iluzoryczne, a właściciele zostają z nieruchomościami, których nie da się ani racjonalnie zagospodarować, ani sprzedać na wolnym rynku.

W ocenie Rzecznika taki stan rzeczy budzi wątpliwości konstytucyjne z punktu widzenia zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych. Podmioty, które doznają porównywalnego ograniczenia własności, powinny korzystać z porównywalnego poziomu ochrony prawnej, niezależnie od tego czy ingerencja następuje w drodze uchwały planistycznej czy w wyniku decyzji administracyjnej wydanej na podstawie przepisów szczególnych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[272] do Ministra Infrastruktury o przeanalizowanie przedstawionego problemu oraz zajęcie stanowiska w sprawie potrzeby interwencji legislacyjnej zmierzającej do wzmocnienia ochrony praw właścicieli nieruchomości resztujących, w szczególności poprzez zbliżenie standardu ich roszczeń do ochrony przewidzianej w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Rzecznik obecnie oczekuje na stanowisko resortu w tej sprawie.

6. Wysokość wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z państwowych gruntów rolnych

Rzecznik przystąpił[273] do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w którym zakwestionowano konstytucyjność przepisów ustalających wysokość stawki wynagrodzenia za korzystanie z państwowych gruntów rolnych bez tytułu prawnego. Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że art. 39b ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[274], w zakresie, w jakim zobowiązuje posiadacza w złej wierze nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa do zapłaty wynagrodzenia w wysokości trzydziestokrotności stawki czynszu określonej w tym przepisie, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Problem ten był już podejmowany w ubiegłych latach, m.in. w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym[275], który uznał[276], że – ustalona we wcześniejszym brzmieniu zaskarżonego przepisu – stawka pięciokrotna takiego wynagrodzenia jest niezgodna z Konstytucją, o ile dotyczy posiadaczy w dobrej wierze.

[272] IV.510.54.2025 z 23 grudnia 2025 r.
[273] Pismo z 10 marca 2025 r., sygn. akt SK 17/25.
[274] Ustawa z 19 października 1991 r. (Dz.U. z 2019 r. Nr 1080).
[275] IV.7005.20.2015, sygn. akt P 123/15, Informacja RPO za 2015 r., s. 192–193, IV.7005.7.2016, sygn. akt P 5/16, Informacja RPO za 2016 r., s. 313–315; Informacja RPO za 2017 r., s. 317.
[276] Wyrok TK z 18 października 2016 r., sygn. akt P 123/15.

Tymczasem ustawodawca mnożnik ten podniósł ponownie, i to aż sześciokrotnie, a do tego orzecznictwo uznaje, że ową karną stawkę można stosować nie tylko wobec posiadaczy w złej, ale też i w dobrej wierze. Kwestię nieproporcjonalności sankcji Rzecznik podnosił również, bezskutecznie, w wystąpieniu generalnym[277] do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W uzasadnieniu stanowiska Rzecznik wskazał, że dążąc do słusznego wzmocnienia kontroli prawidłowości użytkowania państwowych gruntów rolnych, ustawodawca wprowadzał stopniowo mechanizmy zapobiegające różnym nadużyciom (wcześniej: tzw. dzikim dzierżawom, zmierzającym do wyłudzania unijnych dopłat, następnie: bezpodstawnemu przetrzymywaniu gruntów rolnych i niezwracaniu ich do państwowego zasobu): uszczelniono system dopłat i kontroli ich uzyskiwania, wprowadzono dodatkowe sankcje polegające na wyłączaniu nieuczciwych podmiotów z przetargów na dzierżawę gruntów rolnych. Kolejna sankcja, już czysto finansowa, w takim kontekście staje się rażąco nieproporcjonalna. Jakkolwiek prawodawca ma pewną swobodę w stosowaniu różnych mechanizmów sankcjonowania działań niepożądanych czy niezgodnych z prawem, to jednak musi zachować granice wynikające z zasady proporcjonalności ingerencji w prawa majątkowe obywateli. Różnica pomiędzy bezumownymi posiadaczami gruntów państwowych i gruntów prywatnych nie powinna być – w znacznym uproszczeniu – aż trzydziestokrotna. Zastosowana sankcja w sposób nieuzasadniony i nieproporcjonalny narusza konstytucyjne gwarancje równej ochrony praw majątkowych. Ustawodawca *de facto* bez uzasadnienia aksjologicznego wprowadził regulację godzącą w jedną z podstawowych zasad ustrojowych wynikających z Konstytucji. Zaskarżony przepis nie jest przydatny ani tym bardziej konieczny dla rozwiązania istotnego problemu społecznego w postaci nieuprawnionego zawłaszczania państwowych gruntów rolnych przez osoby prywatne celem osiągania z tego tytułu korzyści majątkowych. Przede wszystkim jednak staje się nadmiernie dolegliwy dla prywatnych uczestników obrotu.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

[277] IV.7005.2.2024, Informacja RPO za 2024 r., s. 416–419.

7. Zasiedzenie przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu przed 2008 r.

Po ponad dziewięciu latach Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął problem konstytucyjności utrwalonej wykładni przepisów Kodeksu cywilnego, która dopuszczała zasiedzenie tzw. służebności przesyłu – ale w okresie, kiedy ta instytucja, kreująca ograniczone prawo rzeczowe, nie została jeszcze wprowadzona do systemu prawnego, co nastąpiło dopiero z dniem 3 sierpnia 2008 r.[278] W postępowaniu tym udział zgłosił również Rzecznik[279], podobnie zresztą jak i w kilku innych sprawach, które jednak nie zakończyły się merytorycznym orzeczeniem. Ze względu na wątpliwości co do prawidłowości obsady składu orzekającego, a więc udział w orzekaniu osób wybranych na stanowisko sędziego z naruszeniem art. 194 ust. 1 Konstytucji, tj. na miejsce już obsadzone przez Sejm VII kadencji, co wynika zarówno z wyroków Trybunału Konstytucyjnego[280], jak i z wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[281] – Rzecznik cofnął[282] udział w postępowaniu.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził[283], że art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego rozumiane w ten sposób, że umożliwiają nabycie przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, przed wejściem w życie art. 305'–305^4 Kodeksu cywilnego, w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu, są niezgodne z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji. Pomimo, że stwierdzenie niekonstytucyjności stanowi podstawę wznowienia postępowania cywilnego (art. 190 ust. 4 Konstytucji, art. 401^1 Kodeksu postępowania cywilnego), to jednak w tej sprawie możliwość skutecznego skorzystania przez obywateli z tego środka prawnego budzi szereg wątpliwości. Sama kwestia zasiedzenia służebności przesyłu, jako *de facto* legalizacja naruszeń własności w latach ubiegłych, przez Skarb Państwa, jak i same przedsiębiorstwa przesyłowe, jest od lat zgłaszana Rzecznikowi w licznych skargach. Z tego powodu problem skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który został wydany w składzie naruszającym standardy konstytucyjne i europej-

[278] Ustawą z 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 731).
[279] IV.7000.153.2016, sygn. akt P 10/16, Informacja RPO za 2016 r., s. 306–307.
[280] Wyroki TK: z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, z 9 grudnia 2015 r., K 35/15, z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16.
[281] Wyroki ETPC: z 7 maja 2021 r., *Xero Flor w Polsce Sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18 oraz z 14 grudnia 2023 r., *M.L. przeciwko Polsce*, skarga nr 40119/21.
[282] Pismo z 4 listopada 2025 r., sygn. akt P 10/16.
[283] Wyrok z 2 grudnia 2025 r., sygn. P 10/16.

skie i który ma charakter wyroku interpretacyjnego oraz dotyczy normy prawnej wykreowanej przez Sąd Najwyższy w drodze stosowania analogii, Rzecznik przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości, wskazując na potrzebę jednoznacznego uregulowania tej materii z zachowaniem konstytucyjnych gwarancji ochrony praw majątkowych.

8. Procedura oszacowania nieruchomości w sądowym postępowaniu egzekucyjnym

Do Rzecznika wpłynęła odpowiedź[284] Prezesa Krajowej Rady Komorniczej na wystąpienie[285] wskazujące na wątpliwości i zastrzeżenia obywateli do prawidłowości przeprowadzania wyceny nieruchomości w postępowaniu egzekucyjnym. Przedmiotem skarg są przede wszystkim skutki długotrwałości postępowania: znaczny upływ czasu między sporządzeniem protokołu opisu i oszacowania nieruchomości a pierwszym terminem jej licytacji, przy istotnym wzroście cen rynkowych nieruchomości w tym okresie, dezaktualizuje operat szacunkowy. Dochodzi w ten sposób do zaniżania rzeczywistej wartości licytowanej nieruchomości, co finalnie godzi w prawa majątkowe uczestników postępowania egzekucyjnego, przede wszystkim dłużnika. Do tego, jak wskazuje się w skargach, komornicy mają nie uwzględniać wniosków o sporządzenie dodatkowego opisu i oszacowania w trybie art. 951 Kodeksu postępowania cywilnego.

Prezes KRK podzielił częściowo wątpliwości Rzecznika, podkreślając, że problem wynika z – na pierwszy rzut oka – niejasnej relacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami[286] do przepisów o sądowym postępowaniu egzekucyjnym. Zgodnie z art. 156 ustawy o gospodarce nieruchomościami operat można wykorzystać do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia. W orzecznictwie dominuje jednak wykładnia przyjmująca, że owym celem, dla którego operat się sporządza, pozostaje wyłącznie czynność komornika w postaci opisu i oszacowania – a nie np. data licytacji. W zakresie oddalania wniosków o dokonanie ponownego opisu i oszacowania, Prezes KRK podkreślił, że jedyną możliwość skontrolowania niezasadnej zdaniem wnioskodawcy decyzji komornika, stwarza skarga do sądu sprawującego nadzór nad egzekucją.

[284] Pismo z 24 czerwca 2025 r., IV.512.54.2024.
[285] Informacja RPO za 2024 r., s. 246–247.
[286] Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1145 ze zm.).

Wyjaśnienia samorządu komorniczego Rzecznik uznał za wystarczające na obecnym etapie, jednak skargi, w których te same problemy są wciąż podnoszone, uzasadniają ponowne przyjrzenie się tej kwestii w przyszłości.

9. Czynności sprawdzające, o których mowa w ustawie o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa

Omówienie: Art. 45 – Prawo do sądu.

Art. 65 ust. 1
Wolność wyboru i wykonywania zawodu

Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.

1. Zasady dostępu do zawodu sędziego

W latach 2001–2017 asystenci sędziów i referendarze mieli możliwość ubiegania się o powołanie na urząd sędziego pod warunkiem odpowiedniego stażu pracy na stanowisku asystenckim/referendarskim oraz zdania egzaminu sędziowskiego. Następnie taka możliwość przysługiwała tylko osobom, które ukończyły aplikację sądową na dawnych zasadach i ostatecznie wygasła z dniem 21 czerwca 2024 r. Ustawodawca stworzył jednak tzw. pozaaplikacyjną ścieżkę do zawodu sędziego, umożliwiającą prawnikom wykonującym określone zawody o ubieganie się o powołanie sędziowskie. Stosownie do art. 61 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych (dalej jako: „pusp") z pozaaplikacyjnej ścieżki, w celu powołania na urząd sędziego sądu powszechnego, może skorzystać prawnik, który: zajmował stanowisko sędziego sądu administracyjnego lub sądu wojskowego; zajmował stanowisko prokuratora; pracował w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie badawczym lub innej placówce naukowej i ma tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych; wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza – co najmniej przez 3 lata; zajmował stanowisko prezesa, wiceprezesa, radcy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – co najmniej przez 3 lata.

Postanowienia art. 61 § 2 pusp mogą budzić wątpliwości co do zgodności z wolnością wyboru i wykonywania zawodu oraz z zasadą równości w zakresie, w jakim całkowicie zamykają asystentom i referendarzom pozaaplikacyjną ścieżkę do zawodu sędziego, mimo że ich doświadczenie w dużej mierze pokrywa się z doświadczeniem adwokatów, radców prawnych i notariuszy. Proporcjonalnym rozwiązaniem byłoby umożliwienie asystentom i referendarzom ubiegania się o powołanie na sędziego rejonowego z pominięciem aplikacji pod warunkiem:
– dodatkowej weryfikacji umiejętności niezbędnych do orzekania przez zdanie

egzaminu adwokackiego, radcowskiego lub notarialnego, względnie można rozważyć także dodatkową możliwość weryfikacji przez zdanie egzaminu sędziowskiego (co w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe bez ukończenia aplikacji sędziowskiej); – posiadania odpowiedniego doświadczenia w wykonywaniu zawodu asystenta lub referendarza, które jednak powinno być dłuższe niż 3 lata wymagane w przypadku adwokata, radcy prawnego lub notariusza.

Ponadto kryteria powołania na stanowisko sędziego apelacyjnego są ukształtowane w sposób dyskryminacyjny, utrudniając możliwość awansu sędziom ze zróżnicowanym doświadczeniem zawodowym. W związku z tym należałoby rozważyć uzupełnienie art. 64 pusp o jednostkę redakcyjną umożliwiającą kumulację okresów pracy sędziego i prokuratora z okresami pracy adwokatów, radców prawnych, radców PGRP i notariuszy; uzupełnienie art. 64 pusp o jednostkę redakcyjną umożliwiającą kumulację okresu pracy adwokata, radcy prawnego lub notariusza z okresem pracy radcy Prokuratorii Generalnej; doprecyzowanie art. 64 §3 pusp przez wskazanie, że na sędziego apelacyjnego nie może zostać powołana osoba, która w okresie 3 lat przed powołaniem nie wykonywała żadnego z zawodów prawniczych. W ten sposób z możliwości kandydowania wyłączone zostaną osoby, które całkowicie straciły kontakt z praktyką prawniczą, ale kandydować będą mogli prawnicy o doświadczeniach z różnych korporacji zawodowych.

Niezależnie od powyższego w aktualnym stanie prawnym asesorem, sędzią sądu powszechnego lub Sądu Najwyższego może być osoba, która posiada „wyłącznie obywatelstwo polskie". Taki wymóg nie dotyczy jednak sędziów administracyjnych. W konsekwencji sędzią sądu powszechnego lub Sądu Najwyższego nie może zostać osoba posiadająca obywatelstwo jakiegokolwiek innego państwa niż Polska. W opinii Rzecznika zakaz posiadania obywatelstw państw obcych przez sędziów jest niezgodny z prawem dostępu do służby publicznej oraz zasadą równości.

Kontynuując podejmowane w przeszłości działania w tej sprawie, Rzecznik zwrócił się do MS[287] o informację: 1) na jakim etapie są prace nad zniesieniem zakazu podwójnego obywatelstwa dla sędziów, prokuratorów i asesorów oraz w jakim terminie można spodziewać się przedstawienia projektu ustawy w tej sprawie; 2) na jakim etapie są prace nad umożliwieniem kumulacji okresów pracy w różnych zawodach prawniczych przy ocenie spełnienia wymogu 10-letniego doświadczenia przy ubieganiu się o powołanie na sędziego apelacyjnego oraz

[287] VII.711.4.2024 z 26 marca 2025 r., 5 sierpnia 2025 r. i 13 października 2025 r.

w jakim terminie można spodziewać się przedstawienia projektu ustawy w tej sprawie?

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Ministerstwo Sprawiedliwości[288], został przygotowany projekt zmiany przepisów mający na celu usunięcie wyłączności obywatelstwa polskiego, którym powinni legitymować się kandydaci na urząd sędziego sądu powszechnego, wojskowego, Sądu Najwyższego i prokuratora. Projekt uzyskał zgodę kierownictwa resortu na wszczęcie procesu legislacyjnego i znajduje się na końcowym etapie wewnątrzresortowych prac legislacyjnych.

2. Stanowisko Rzecznika w sprawie ze skargi konstytucyjnej w sprawie zawieszania nauczycieli w obowiązkach

W ślad za przystąpieniem do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym[289] ze skargi konstytucyjnej w sprawie zawieszania nauczycieli w obowiązkach Rzecznik przedstawił szczegółowe uzasadnienie swojego stanowiska[290].

Istota sprawy dotyczy obligatoryjnego zawieszania nauczyciela, w tym dyrektora szkoły, w razie złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, dotyczącego czynu mającego naruszać prawo i dobro dziecka.

Przewidziane przez ustawodawcę rozwiązanie może być przydatne dla celu, jakim jest ochrona wolności i praw małoletnich uczniów. Ustawodawca zaniechał jednak wyboru najmniej dolegliwego środka ograniczającego prawa jednostki, regulacja ta nie spełnia więc przesłanki proporcjonalności. W ocenie Rzecznika wprowadzenie procedury obligatoryjnego zawieszenia nie jest niezbędne. Zawieszenie, które miało stanowić tymczasowy środek zapobiegawczy służący ochronie uczniów, w istocie przeradza się w swoistą karę, nałożoną bez względu na celowość jej stosowania oraz bez możliwości skutecznego odwołania.

Ponadto w obecnym stanie prawnym istnieje ryzyko, że nauczyciel, mimo uznania jego niewinności, poniesie skutki finansowe nieuzasadnionego obwinienia. Nie wszystkie bowiem składniki zmniejszonego na czas zawieszenia wynagrodzenia, które mogłyby być uzyskane w przypadku kontynuowania pracy, są zwracane po korzystnym dla nauczyciela orzeczeniu.

Skarga konstytucyjna oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

[288] Pismo z 17 października 2025 r.
[289] Sygn. SK 79/24.
[290] Pismo z 4 września 2025 r.

3. Niemożność pracy komorników po 65. roku życia

W ślad za przystąpieniem do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ze skargi konstytucyjnej[291] Rzecznik przedstawił pisemne uzasadnienie swojego stanowiska[292].

Ustawa o komornikach sądowych przewiduje, że Minister Sprawiedliwości odwołuje komornika, jeżeli ukończył on 65. rok życia. Przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zbadanie zgodności art. 281 ustawy o komornikach sądowych w zakresie, w jakim:

- „reguluje wygaśnięcie z mocy prawa powołania na stanowisko komornika z upływem określonego w nim w sposób arbitralny terminu wobec osób, które ukończyły 65 lat, [co] stanowi przejaw bezpośredniej dyskryminacji ze względu na wiek, zabronionej przez wiążące Rzeczpospolitą Polską normy prawa międzynarodowego" – z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1, art. 60 i art. 65 ust. 1 Konstytucji;
- „powoduje skutek w postaci wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika z mocy prawa w oparciu o przesłankę osiągnięcia określonego wieku, bez uzależnienia tego skutku od działania organu władzy publicznej, wyłączając tym samym spod kognicji sądów administracyjnych i zamykając drogę sądową do dochodzenia naruszonych w ten sposób gwarantowanych Konstytucją i wiążącymi Rzeczpospolitą Polską normami prawa międzynarodowego praw podmiotowych" – z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 184 Konstytucji;
- „arbitralnie i bezzasadnie różnicuje prawo do poddania kontroli sądu administracyjnego przesłanki osiągnięcia określonego wieku, skutkującego wygaśnięciem powołania na stanowisko komornika od przesłanki osiągnięcia 65 roku życia obligującej Ministra Sprawiedliwości do odwołania z zajmowanego stanowiska, przyznając tym samym różne gwarancje podmiotowe wyłącznie w oparciu o kryterium ukończenia 65 lat przed dniem wejścia w życie ustawy" – z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. I, art. 60 – art. 184 Konstytucji RP.

Wspierając skargę konstytucyjną, Rzecznik wskazał, że art. 281 ustawy o komornikach sądowych narusza wolność wykonywania zawodu. Wolność ta została w sposób nieproporcjonalny ograniczona poprzez wprowadzenie mechanizmu automatycznego (z mocy prawa) wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika osób, które przed dniem wejścia w życie ustawy o komornikach sądowych

[291] Sygn. SK 31/24.
[292] VII.561.11.2024 z 31 stycznia 2025 r.

ukończyły 65 lat. Wygaśnięcie to następuje „z upływem 2 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, nie później jednak niż z dniem ukończenia 70. roku życia". Kryterium zróżnicowania, jakie wprowadził art. 281 ustawy o komornikach sądowych, jest całkowicie przypadkowe i nieproporcjonalne.

Skarga konstytucyjna nie została dotychczas rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny.

Art. 65 ust. 2–5
Prawa pracownicze

2. Obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę.
3. Stałe zatrudnianie dzieci do lat 16 jest zakazane. Formy i charakter dopuszczalnego zatrudniania określa ustawa.
4. Minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa.
5. Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych.

1. Brak możliwości odwołania się referendarzy od decyzji prezesa sądu w sprawie zmiany podziału czynności

Do RPO wpływały wnioski referendarzy sądowych skarżących się na arbitralne ich zdaniem decyzje prezesów sądów w przedmiocie podziału czynności, powodujące nadmierne obciążenie pracą orzeczniczą. Z Prawa o ustroju sądów powszechnych[293] wynika, że jedynie sędziom i asesorom sądowym przysługuje prawo do zaskarżenia do Krajowej Rady Sądownictwa zarządzenia prezesa sądu w przedmiocie podziału czynności. *A contrario* takie uprawnienie nie przysługuje referendarzom sądowym. Prawo pracy zapewnia wszystkim pracownikom pewną minimalną ochronę przed niekorzystnymi zmianami zakresu obowiązków. Referendarze niewątpliwie mają status pracownika, a mimo to nie przysługuje mu pracownicze prawo do ochrony przed arbitralną zmianą zakresu obowiązków. Konsekwencją obecnego stanu prawnego jest sytuacja, w której pracodawca (prezes sądu) ma nieograniczoną swobodę w kształtowaniu zakresu obowiązków pracowników (referendarzy). Teoretycznie granice te wyznaczają przepisy prawa, ale są one na tyle ogólne, że i tak pozostawiają prezesowi szeroką sferę dyskrecjonalności, a ponadto w razie ich przekroczenia, nie istnieje środek prawny umożliwiający kontrolę legalności zarządzenia prezesa. W przypadku zwykłego

[293] Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 334 ze zm.).

pracownika istotna zmiana zakresu jego obowiązków jest możliwa jedynie za jego zgodą, względnie bez zgody, ale wówczas: pracodawca musi należycie uzasadnić wypowiedzenie zmieniające, liczyć się z ograniczeniami czy zakazami wypowiadania umów pracownikom szczególnie chronionym, a pracownik może odwołać się od wypowiedzenia zmieniającego do sądu pracy. Dodatkowo, choć praktyka w tym zakresie nie jest jasna, wydaje się, że pracownicy sądu mają zapewnioną dodatkową ścieżkę odwoławczą. W przypadku przeniesienia lub zlecenia im wykonywania innej pracy przez przełożonego mają zapewnione prawo do odwołania się do kierownika organu nadrzędnego. Z powyższego wynika, że w zakresie sposobu kształtowania zakresu obowiązków służbowych referendarze nie tylko są gorzej traktowani niż sędziowie i asesorzy sądowi, ale także gorzej niż pracownicy sądu. W przekonaniu Rzecznika taki stan rzeczy stanowi nierówne traktowanie referendarzy względem innych pracowników. Rzecznik zwrócił się[294] do Ministra Sprawiedliwości o zainicjowanie prac nad nowelizacją przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych poprzez zapewnienie referendarzom możliwości odwołania się od decyzji prezesa sądu w przedmiocie zmiany podziału czynności.

Minister nie podzielił[295] stanowiska Rzecznika z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze zwrócił uwagę na problematykę podziału czynności od strony materialnej i proceduralnej. W ramach podziału czynności dokonuje się przydziału referendarza sądowego do wydziału lub wydziałów sądu, a w razie przydziału w ramach wydziału do wydzielonej sekcji również wskazanie sekcji oraz określa się wskaźnik procentowy udziału w przydziale wpływających do wydziału spraw – według ściśle określonych w tym przepisie zasad. Przy tak ukształtowanych zasadach, prezes sądu nie dysponuje znacznym marginesem swobody przy dokonywaniu podziału czynności. W konsekwencji obciążenie pracą orzeczniczą nie ma źródła w decyzjach prezesów o podziałach czynności. Po drugie, nie sposób podzielić stanowiska, że referendarzom sądowym nie przysługuje prawo odwołania. W sprawie zarządzenia prezesa sądu o zmianie podziału czynności, zastosowanie będzie miał art. 38 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Referendarz sądowy, w razie zmiany podziału czynności, będzie mógł się odwołać do prezesa sądu nadrzędnego. Co więcej, ponieważ przepis art. 38 ustawy o pracownikach urzędów państwowych nie zawiera żadnych wyłączeń możliwości odwołania, referendarz sądowy będzie mógł skorzystać z tej drogi nawet wówczas, gdy sędziemu albo asesorowi prawo odwołania do Krajowej Rady Sądownictwa

[294] VII.511.19.2024 z 18 lutego 2025 r.
[295] Pismo z 28 marca 2025 r.

nie przysługuje. Nie sposób zatem mówić, że sytuacja referendarzy sądowych jest gorsza niż sędziów i asesorów, a także innych grup zawodowych zatrudnionych w sądach.

W kolejnym wystąpieniu do resortu sprawiedliwości[296] RPO poprosił o ponowne rozważenie uregulowania ścieżki odwoławczej dla referendarzy od podziału czynności bądź – alternatywnie – rozważenie zasadności wydania przez Ministerstwo Sprawiedliwości komunikatu informującego referendarzy, prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych o możliwości wnoszenia odwołań od podziałów czynności na podstawie odpowiednio stosowanego art. 38 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Taki komunikat – choć niewiążący – mógłby przyczynić się do zmiany praktyki administracyjnej w tym zakresie, jeśli w dalszym ciągu będzie utrzymywany dotychczasowy stan prawny.

W odpowiedzi Minister poinformował, że w piśmie skierowanym do prezesów sądów apelacyjnych polecił, aby poinformowali podległych im prezesów sądów okręgowych i sądów rejonowych, a za ich pośrednictwem referendarzy sądowych o możliwości wnoszenia odwołań od podziałów czynności na podstawie odpowiednio stosowanego art. 38 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, do czasu uregulowania ścieżki odwoławczej dla referendarzy sądowych[297].

2. Sprawa delegowania prokuratorów do innych jednostek

Od wielu lat do Rzecznika wpływają skargi prokuratorów delegowanych do innych jednostek organizacyjnych prokuratury wbrew swojej woli, nierzadko do miejsc odległych od miejsc zamieszkania, co nie tylko poważnie zakłóca ich życie osobiste i rodzinne, ale niekiedy także negatywnie odbija się na sprawności prowadzonych postępowań przygotowawczych, zwłaszcza kiedy są od nich nagle odrywani w celu odbycia niespodziewanej delegacji. Z aktualnym modelem delegacji prokuratorskich wiążą się cztery problemy. Po pierwsze, oba istniejące tryby mogą być wykorzystywane przez prokuratorów przełożonych do faworyzowania określonych osób przez delegowanie do jednostek uchodzących za bardziej prestiżowe czy mniej obłożone sprawami, a także do nieuzasadnionego wpływania na przebieg określonych śledztw przez oddelegowywanie do nich osób, które mogą je poprowadzić w pożądanym przez przełożonego kierunku. Po drugie, w obu trybach prokurator może być uznaniowo odwołany z delegacji,

[296] VII.511.19.2024 z 24 listopada 2025 r.
[297] Pismo z 8 grudnia 2025 r.

niezależnie od wyników merytorycznych swojej pracy. Tryb delegacji z art. 106 Prawa o prokuraturze nie określa przesłanek delegowania, nie wymaga od prokuratora przełożonego uzasadnienia decyzji, nie przewiduje też żadnej jej kontroli. Decyzja o delegowaniu jest więc całkowicie uznaniowa, co rodzi wysokie ryzyko arbitralności. Z kolei odwołanie z delegacji ograniczone jest przesłankami, ale nie zapobiegają one skutecznie nadużywaniu tego instrumentu, skoro decyzja nadal nie wymaga uzasadnienia ani nie podlega żadnej kontroli. Szczególnie problematyczny jest brak wymogu uzasadnienia, który powoduje, że dochodzi do sytuacji, w których prokuratorzy przełożeni przy podejmowaniu decyzji o delegowaniu odwołują się do ogólnikowych, niewiele znaczących formuł typu „decyzja usprawni organizację i technikę pracy" albo „decyzja korzystnie wpłynie na toczące się w jednostce postępowania przygotowawcze". Po czwarte, regulacja z § 56 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury ma szczątkowy charakter. Przepis stanowi jedynie ogólnie, że prokuratorzy pełniący funkcje kierownicze „dbają o dobór odpowiednich kadr", z czego w praktyce wywodzi się kompetencję do przenoszenia prokuratorów między komórkami organizacyjnymi danej jednostki prokuratury. Taka interpretacja jest wątpliwa z punktu widzenia konstytucyjnej zasady legalizmu, z której wynika zakaz domniemywania kompetencji – uprawnienia władzy publicznej można wywodzić jedynie w drodze ścisłej i literalnej wykładni przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Wątpliwości budzi to, czy § 56 ust. 1 pkt 1 Regulaminu w istocie uprawnia prokuratorów przełożonych do przenoszenia prokuratorów między komórkami organizacyjnymi, gdy znajdują się one w zupełnie innych miejscowościach. W praktyce przeniesienie do wydziału zamiejscowego w innej miejscowości nie różni się skutkami od przeniesienia do odrębnej jednostki prokuratury w innej miejscowości, a mimo to stosuje się do nich dwa odrębne tryby. W świetle ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego prokurator jest pracownikiem w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy, a jego praca pozostaje pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, co wyklucza dowolność i arbitralność w zakresie kształtowania treści stosunku pracy łączącego prokuratora z jednostką organizacyjną prokuratury, w której jest zatrudniony. Prokuratorowi przysługuje także prawo do poszanowania jego życia prywatnego i rodzinnego. Ponadto nagłe odwołanie prokuratora z delegacji może negatywnie odbić się na sprawności i rzetelności prowadzonych i nadzorowanych przez niego postępowań. Przejęcie sprawy przez nowego prokuratora będzie bowiem wymagało

czasu na zapoznanie się z aktami, co w oczywisty sposób będzie prowadziło do wydłużenia się postępowania i rzutowało na prawa pokrzywdzonych do efektywnego postępowania przygotowawczego. Rzecznik zwrócił się[298] do Ministra Sprawiedliwości o wskazanie, na jakim etapie znajdują się prace Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury nad nowym projektem ustawy o ustroju prokuratury oraz o uwzględnienie w pracach nad projektem dodatkowych gwarancji rzetelności decyzji o delegowaniu, takich jak: uregulowanie jej przesłanek, wprowadzenie wymogu uzasadnienia, wprowadzenie wymogu publikacji informacji o prokuratorach delegowanych za ich zgodą wraz z wyjaśnieniem kryteriów ich wyboru, wprowadzenie kontroli decyzji o delegowaniu, a także o zmianę § 56 ust. 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek prokuratury poprzez ustanowienie odrębnego trybu przenoszenia prokuratorów między centralą a wydziałami zamiejscowymi Prokuratury Krajowej.

Minister poinformował[299], że postulaty legislacyjne przekazano Przewodniczącej Zespołu ds. Prokuratury działającego w ramach Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury. Prace nad projektem nowej ustawy – Prawo o prokuraturze znajdują się na zawansowanym etapie. Projekt w swoim zasadniczym kształcie został już opracowany, trwają prace nad doprecyzowaniem niektórych przepisów ustrojowych. Minister wyjaśnił, że obecnie brakuje przesłanek do podjęcia prac legislacyjnych dotyczących zmiany § 56 ust. 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury poprzez ustanowienie odrębnego trybu przenoszenia prokuratorów między Prokuraturą Krajową, a wydziałami zamiejscowymi Prokuratury Krajowej. Według Ministra decyzja o pracy na najwyższym poziomie organizacyjnym prokuratury musi wiązać się ze świadomością przyporządkowania organizacyjnego Prokuraturze Krajowej, w tym możliwości bycia delegowanym do innej komórki tej jednostki organizacyjnej prokuratury. Prokuratorzy wskazanego szczebla organizacyjnego prokuratury są wysoko uposażani m.in. ze względu na ich dyspozycyjność, która warunkowana jest potrzebami związanymi z koniecznością sprawnego i niezakłóconego toku prowadzonych postępowań przygotowawczych. Istotnym problemem jest natomiast zagadnienie zwrotu kosztów związanych z tego rodzaju delegacjami. Problem ten zostanie poddany wnikliwej analizie.

[298] VII.519.5.2024 z 9 marca 2025 r.
[299] Pismo z 23 maja 2025 r.

Art. 66
Prawo do BHP oraz prawo do urlopu

1. *Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa.*
2. *Pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa.*

1. Czas pracy lekarzy zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych

Rzecznik zapoznał się z informacją o wynikach kontroli „Zjawisko pozornego outsourcingu świadczeń zdrowotnych w wybranych szpitalach z terenu województwa podkarpackiego" Najwyższej Izby Kontroli, odnoszącą się do systemowych problemów związanych z zatrudnianiem kadry medycznej na podstawie umów cywilnoprawnych. Celem kontroli było zbadanie zjawiska pozornego outsourcingu świadczeń zdrowotnych, tj. zawierania przez podmioty lecznicze umów cywilnoprawnych z podmiotami zewnętrznymi, których przedmiotem jest realizacja świadczeń zdrowotnych w tych szpitalach przez ich etatowych pracowników. NIK stwierdziła, że w pełni zasadna pozostaje konieczność ustawowego przeciwdziałania zjawisku pozornego outsourcingu świadczeń zdrowotnych. Podtrzymał ustalenia z poprzednich kontroli, że zjawisko pozornego outsourcingu świadczeń zdrowotnych może być powszechne w skali całego kraju. Braki w strukturze kadry medycznej nie mogą być kompensowane poprzez naruszanie przepisów prawa, w tym prawa pracy i ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Dopuszczono do pełnienia przez lekarzy zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych kilkudniowych, nieprzerwanych dyżurów, a tym samym nie zapewniono im właściwego odpoczynku, z uwagi na ograniczenie prawa do co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku wyłącznie do pracowników podmiotów leczniczych. Poza sferą regulacji prawa pracy, przez którą należy rozumieć również ustawę o działalności leczniczej, pozostaje wykonywanie świadczeń przez pracowników medycznych w ramach umów cywilnoprawnych, a także prywatnie. Wystąpienie zdarzenia w postaci błędu lekarskiego, śmierci lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu pacjenta, czy też

lekarza będzie powodować odpowiedzialność odszkodowawczą dla publicznych podmiotów leczniczych korzystających ze świadczeń kadry medycznej niezwiązanej szczególnymi przepisami Kodeksu pracy oraz ustaw branżowych, w tym ustawy o działalności leczniczej. Rzecznik zwrócił się[300] do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska w sprawie uregulowania tej materii.

Minister poinformował[301], że z uwagi na obserwowany od lat deficyt kadr medycznych, będący jedną z istotnych przyczyn nadmiernego wydłużania czasu pracy personelu medycznego, w tym lekarzy, wydaje się właściwym pozostawienie obowiązujących przepisów prawa gwarantujących pewną ograniczoną obowiązującymi już regulacjami elastyczność w zakresie dopuszczalnych rozwiązań normujących kształtowanie stosunków prawnych łączących szpital z lekarzami i innymi osobami wykonującymi zawód medyczny. Kierownik podmiotu leczniczego i osoba wykonująca zawód medyczny, zawierając umowę o pracę czy też umowę cywilnoprawną na realizację świadczeń zdrowotnych, są zobowiązani do przestrzegania powszechnie obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, normujących w szczególności czas pracy pracowników podmiotów leczniczych, określających zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, ale również są zobowiązani do respektowania obowiązujących lekarzy i pielęgniarki zasad wykonywania zawodu. Obowiązujące przepisy prawa dopuszczają zatrudnianie w podmiocie leczniczym lekarzy oraz innych osób wykonujących zawody medyczne, zarówno na podstawie umów o pracę, jak i umów cywilnoprawnych. Decyzja i wybór nie tylko w zakresie miejsca pracy, ale również podstawy zatrudnienia, zostały pozostawione woli stron danego stosunku prawnego. Nie oznacza to oczywiście, że obecne przepisy prawa umożliwiają zupełną dowolność w kształtowaniu stosunków prawnych łączących osoby wykonujące zawód medyczny z podmiotami leczniczymi. Również kierownik podmiotu leczniczego, który decyduje się na zawarcie z lekarzem, ale także inną osobą wykonującą zawód medyczny umowy, na podstawie której będzie wykonywana praca, powinien w taki sposób kształtować postanowienia tej umowy, aby z jednej strony zapewnić prawidłowe funkcjonowanie podmiotu leczniczego, z drugiej zaś umożliwić osobie wykonującej zawód medyczny takie wykonywanie pracy, aby było zapewnione bezpieczeństwo pacjentów, jak i osób świadczących pracę. W Ministerstwie nie są prowadzone prace legislacyjne zmierzające do wprowadzenia przepisów regulujących czas pracy osób wykonujących zawód medyczny zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych.

[300] III.7044.36.2023 z 20 lutego 2025 r.
[301] Pismo z 4 marca 2025 r.

Art. 67
Prawo do zabezpieczenia społecznego

1. *Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.*
2. *Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.*

1. Nieopublikowanie korzystnego dla emerytów wyroku TK

Do RPO wpływały skargi seniorów zaniepokojonych brakiem publikacji w Dzienniku Ustaw RP wyroku[302] Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 czerwca 2024 r. Sprawa ma fundamentalne znaczenie dla wysokości świadczeń emerytalnych tysięcy osób, dla których długotrwałe oczekiwanie na zabezpieczenie ich praw jest z oczywistych względów szczególnie krzywdzące i dotkliwe. W wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach w zakresie, w jakim dotyczy osób, które złożyły wniosek o przyznanie świadczeń, o których mowa w tym przepisie, przed 6 czerwca 2012 r., jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Trybunał zakwestionował mechanizm, w ramach którego emeryci, którzy przed 6 czerwca 2012 r. zdecydowali się przejść na wcześniejszą emeryturę, otrzymywali mniejsze emerytury po osiągnięciu właściwego wieku emerytalnego – obniżane o kwotę odpowiadającą wcześniej pobranym emeryturom. Istota niekonstytucyjności polegała na zaskakiwaniu emerytów takim rozwiązaniem, gdyż w momencie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę nie mieli oni świadomości, że po kilku latach ich świadczenia ulegną znaczącemu obniżeniu. Podwyżka i uzyskanie wyrównania wymagają jednak wzruszenia decyzji emerytalnych, co może nastąpić w szczególności poprzez wznowienie postępowania. Wznowienie postępowania nie jest jednak możliwe, dopóki wyrok nie wejdzie w życie, co – zgodnie z wykładnią przyjmowaną przez Zakład

[302] Sygn. SK 140/20.

Ubezpieczeń Społecznych – następuje w momencie ogłoszenia go w Dzienniku Ustaw. W 2024 r. Rzecznik wystąpił do Szefa KPRM z pytaniem o podstawy odstąpienia od opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Z udzielonej odpowiedzi wynikało, że rząd nie planuje publikacji wyroku, ale dostrzega problem, dlatego też „Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przygotuje projekt ustawy gwarantującej ubezpieczonym prawo do świadczeń emerytalnych zgodnych ze standardem konstytucyjnym". W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[303] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1) Na jakim etapie znajdują się prace nad wspomnianym projektem ustawy?
2) Który departament Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jest odpowiedzialny za jego przygotowanie?
3) Jakie są podstawowe założenia projektu?
4) Kiedy można się spodziewać publikacji projektu i przekazania go do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych?

W odpowiedzi Minister wskazał[304], że w Ministerstwie prowadzono – w porozumieniu z Ministrem Finansów oraz Zakładem Ubezpieczeń Społecznych – prace i analizy o charakterze prawnym, ekonomicznym i organizacyjnym, zmierzające do określenia optymalnego sposobu rozwiązania zarysowanego problemu. W ich następstwie, 3 marca 2025 r. wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów uzupełniono o projekt ustawy o ustalaniu wysokości emerytur z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dla osób, które do 6 czerwca 2012 r. przeszły na emerytury na zasadach obowiązujących osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. Celem projektowanego aktu jest uregulowanie kwestii dotyczącej stosowania art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w stosunku do osób ze wskazanych powyżej roczników w sposób pozwalający na utrzymanie zaufania obywatela do państwa, zgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej i uwzględniający stan finansów publicznych. Przyjęcie projektu ustawy przez Radę Ministrów powinno nastąpić w III kwartale 2025 r.

Z najnowszych informacji przekazanych przez Ministerstwo[305] wynika, że prace nad projektem się opóźniają; obecnie przewiduje się, że nowe prawo wejdzie w życie z dniem 1 czerwca 2026 r.

[303] VII.7060.1.2024 z 12 lutego 2025 r.
[304] Pismo z 14 marca 2025 r.
[305] Pismo z 11 grudnia 2025 r.

2. Nieuwzględnienie jako pracy górniczej i pracy górniczej zaliczanej w wymiarze półtorakrotnym pracy wykonywanej pod ziemią w przedsiębiorstwach i innych podmiotach, wykonujących dla kopalń określone prace, w sytuacji braku bezpośredniej umowy łączącej taki podmiot z kopalnią

Zgodnie z przyjętą wykładnią przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych świadectwo wykonywania pracy górniczej pod ziemią czy też pracy górniczej zaliczanej w wymiarze półtorakrotnym, wystawia pracodawca, przy czym pracodawca niebędący kopalnią, jest uprawniony do poświadczenia pracy górniczej tylko wtedy, gdy zalicza się do przedsiębiorstw lub innych podmiotów wykonujących dla tych kopalń, określone w tych przepisach prace górnicze. W związku z powyższym, badając uprawnienia emerytalne, Zakład Ubezpieczeń Społecznych ustala, czy świadectwo pracy górniczej pod ziemią wystawił podmiot uprawniony do potwierdzenia wykonywania pracy oraz posiadający ewidencję czasu pracy, która spełnia wymagania rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie sposobu ewidencjonowania przez pracodawców okresów zatrudnienia na stanowiskach, na których okresy pracy górniczej zalicza się w wymiarze półtorakrotnym przy ustalaniu prawa do górniczej emerytury oraz na niektórych innych stanowiskach pracy górniczej. W ocenie organu rentowego pracodawcę danego pracownika powinna łączyć z kopalnią umowa dotycząca wykonania określonych robót na rzecz tej kopalni. W zakresie ustaleń dotyczących potwierdzenia uprawnienia do wystawienia zaświadczenia o pracy górniczej, w ocenie organu rentowego, mieści się zatem podstawa prawno-umowna do wykonywania określonych prac na rzecz kopalń. Przy załatwianiu konkretnej sprawy emerytalnej, oddziały ZUS ustalają w szczególności, jaki podmiot i w jakich okresach ma zawartą z konkretnymi kopalniami umowę na wykonywanie robót górniczych na rzecz tych kopalń. Zakres zadawanych pytań oraz pozyskiwanych informacji w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego zależy od indywidualnego stanu faktycznego w sprawie emerytalnej. Zgodnie z przyjętą przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wykładnią pracownikowi zatrudnionemu w podmiocie, którego nie łączyła z kopalnią żadna umowa dotycząca wykonania określonych robót na rzecz kopalni, organ rentowy nie uwzględni pracy górniczej pod ziemią, czy pracy górniczej wykonywanej w wymiarze półtorakrotnym w myśl ustawy emerytalnej, gdyż w ocenie organu rentowego, jego pracodawca nie ma legitymacji prawnej do potwierdzenia takiej pracy. Taki pracownik nie był bowiem pracownikiem kopalni

lub przedsiębiorstwa budowy kopalń, jak również nie był pracownikiem przedsiębiorstwa lub innego podmiotu wykonującego określone roboty górnicze na rzecz kopalń na podstawie umowy łączącej taki podmiot z kopalnią.

W praktyce jednak występują sytuacje, w których pracodawcą dla określonego pracownika jest podmiot który nie ma bezpośredniej umowy zawartej z kopalnią. Możemy tu mieć do czynienia m.in. z firmami, które mają zawarte umowy podwykonawstwa z firmą wykonującą określone prace na rzecz kopalni na podstawie zawartej umowy z tą kopalnią, bądź firmami wchodzącymi w skład konsorcjum wykonującego określone prace na rzecz kopalni, bądź firmami, które nie mają z kopalniami umów na wykonywanie robót, ale „udostępniają" swoich pracowników firmom, które mają zawarte umowy z kopalniami. W takim przypadku danemu wnioskodawcy przy ustalaniu uprawnień emerytalnych ZUS uwzględni jedynie zwykły okres zatrudnienia. W ocenie organu rentowego sam fakt wykonywania przez pracownika pracy pod ziemią nie jest w takim przypadku wystarczający dla celów uwzględnienia pracy górniczej lub pracy górniczej zaliczanej w wymiarze półtorakrotnym. Zróżnicowane traktowanie okresów pracy górniczej pod ziemią w zależności do posiadania przez pracodawcę umowy z kopalnią stanowi naruszenie zasady równości określonej w 32 ust. 1 Konstytucji. O zaliczeniu okresów pracy górniczej winien decydować charakter danej pracy (cecha relewantna), szczególne warunki takiej pracy, nie zaś wymóg posiadania umowy pracodawcy z kopalnią. Przywołana regulacja prawna, odczytywana wprost, nie przystaje do aktualnych realiów – zarówno w zakresie podmiotów prowadzących działalność stricte górniczą, nakierowaną na wydobywanie kopalin, jak i tych świadczących usługi na rzecz górnictwa. Od czasu wejścia w życie tych przepisów struktura obu tych grup podmiotów uległa bowiem istotnym zmianom. Rzecznik zwrócił się[306] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował[307], że 19 lutego 2025 r. odbyło się posiedzenie Podkomisji Stałej do spraw Sprawiedliwej Transformacji, podczas którego przedstawiciele pracodawców i związków zawodowych branży górnictwa węgla brunatnego podnieśli kwestię emerytur górniczych dla pracowników firm okołogórniczych zatrudnionych w zakładach górniczych. Podniesiono również kwestię legitymacji do wystawiania zaświadczeń o pracy górniczej i identyfikacji podmiotów, które wykonują określoną pracę na rzecz kopalń lub dla tych kopalń. W trakcie tego posiedzenia Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

[306] III.7060.705.2024 z 3 marca 2025 r.
[307] Pismo z 22 kwietnia 2025 r.

przedstawiło kierunek zmian, które powinny być przeprowadzone w dotychczasowej praktyce ZUS odnośnie do kwestii pracy górniczej pracowników firm „okołogórniczych". Zmiany te mają dotyczyć sposobu identyfikacji podmiotów wykonujących pracę na rzecz podmiotów górniczych, legitymacji podmiotów do wystawiania zaświadczeń o pracy górniczej i oceny tych zaświadczeń przez organ rentowy pod względem legalności, kompletności i wiarygodności. W kwestii dotyczącej wystawiania świadectwa pracy górniczej, zdaniem MRPiPS, świadectwo to ma prawo i obowiązek wystawić każdy pracodawca zatrudniający pracownika do wykonywania pracy górniczej, w znaczeniu, w jakim jest ona zdefiniowana w ustawie o emeryturach i rentach z FUS. Zatem pracodawcy zatrudniający pracowników do wykonywania pracy górniczej mają obowiązek ewidencjonowania tej pracy, wystawiania i uzupełniania kart ewidencyjnych i na tej podstawie stosownych zaświadczeń. W odniesieniu do oceny przez ZUS zaświadczeń pod względem legalności, kompletności i wiarygodności, ZUS obowiązany jest w każdym przypadku do badania świadectwa pracy górniczej oraz przeprowadzenia oceny takiego dowodu pod wskazanymi względami.

3. Problemy składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe opiekunów osób z niepełnosprawnościami

Do Rzecznika wpływały skargi w sprawie regulacji zawartej w art. 6 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych[308]. Zgodnie z powołanym przepisem, za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, wójt, burmistrz lub prezydent miasta opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od podstawy odpowiadającej wysokości odpowiednio: 1) pobieranego świadczenia pielęgnacyjnego albo specjalnego zasiłku opiekuńczego przysługujących na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, 2) pobieranego zasiłku dla opiekuna przysługującego na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, przez okres niezbędny do uzyskania okresu ubezpieczenia. Już w wystąpieniu z 2022 r. Rzecznik wskazywał, że rozwiązanie ograniczające okres opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe przez okres odpowiadający minimalnemu okresowi uprawniającemu do najniższej emerytury opiekunowie uznają za krzywdzące, zagrażające ubóstwem oraz wykluczeniem społecznym tej grupy. Mając na uwadze wpływające do Rzecznika skargi, a także postulaty strony społecznej, zasadne wydaje się

[308] Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 350).

rozważenie możliwości podjęcia działań legislacyjnych mających na celu zmianę obowiązujących rozwiązań. Podczas spotkania Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich z Zespołem Praw Opiekunek/ów Inicjatywy „Nasz Rzecznik" podniesiono także kwestię uprawnienia do zasiłku pogrzebowego, określonego w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[309], do którego prawo uzależnione jest od posiadania statusu ubezpieczonego. Rzecznik zwrócił się[310] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w kwestii podjęcia działań legislacyjnych odpowiadających oczekiwaniom osób wspierających bliskich z niepełnosprawnościami i pobierających z tego tytułu świadczenia opiekuńcze.

W odpowiedzi Minister poinformował, że wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym opiekunowie osób niepełnosprawnych, którym przyznano świadczenie wspierające, podlegają ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu przez cały okres sprawowania opieki. W ten sposób powstała nierówność między opiekunami osób niepełnosprawnych w zakresie okresu podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Nierówność ta wynika z różnicy między tytułami, z których podlegają oni ubezpieczeniom społecznym. Osoba, która nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej ze względu na potrzebę udzielenia wsparcia osobie pobierającej świadczenie wspierające, podlega ubezpieczeniom przez cały okres sprawowania opieki. W przeciwieństwie do osoby otrzymującej świadczenie pielęgnacyjne, która podlega ubezpieczeniom tylko w określonym ustawowo okresie 20/25 lat.

Ponadto w oparciu o dane przekazane przez Centralę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwo przeprowadziło również analizę skutków finansowych ewentualnego wprowadzenia proponowanej zmiany. Ministerstwo weźmie pod uwagę te dane i rozważy przygotowanie stosownej nowelizacji, która umożliwiłaby opłacanie składek opiekunom osób niepełnosprawnych otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne przez cały okres otrzymywania świadczenia. Należy jednak mieć na uwadze również względy finansowe, tj. wpływ zmiany na stan finansów publicznych. Dlatego też niezbędne będzie uzyskanie pozytywnego stanowiska Ministra Finansów i Gospodarki.

[309] Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1631 ze zm.).
[310] III.7064.112.2025 z 26 marca 2025 r.

4. Zasady wypłat renty wdowiej

Do Rzecznika wpływały liczne skargi dotyczące przewidzianych na mocy ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw[311] nowych zasad wypłaty w przypadku zbiegu świadczeń emerytalno-rentowych, zwanych rentą wdowią.

Kwestionowane jest rozwiązanie przewidujące, że osoba uprawniona będzie miała prawo do wypłaty tzw. renty wdowiej w przypadku nabycia prawa do renty rodzinnej po zmarłym małżonku nie wcześniej niż 5 lat przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Wprowadzenie tego wymogu oznacza konieczność nabycia prawa do renty rodzinnej w wieku nie wcześniej niż 55 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn.

Wprowadzone ograniczenie odbiega od ustawowych regulacji dotyczących zasad nabywania prawa do renty rodzinnej. Renta rodzinna jest świadczeniem ubezpieczeniowym, o charakterze majątkowym, które powstaje w razie ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego w postaci utraty żywiciela rodziny, który przed śmiercią miał ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy lub spełniał warunki wymagane do uzyskania jednego z tych świadczeń. Renta rodzinna przysługuje także uprawnionym członkom rodziny osoby, która w chwili śmierci pobierała zasiłek przedemerytalny, świadczenie przedemerytalne lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, przy czym w takim przypadku przyjmuje się, że osoba zmarła spełniała warunki do uzyskania renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy. Wiek uprawniający do nabycia prawa do renty rodzinnej w systemie powszechnym i rolniczym zarówno dla wdowy, jak i wdowca wynosi 50 lat. Uprawnienie do tego świadczenia w niższym wieku można nabyć również w związku z wystąpieniem niezdolności do pracy czy sprawowaniem opieki na dziećmi.

Wyłączenie możliwości nabycia prawa do nowych zasad wypłaty świadczeń w zbiegu dla osób uprawnionych do renty rodzinnej, które utraciły małżonka za wcześnie, w ocenie skarżących, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości. Przyjęte kryterium wieku, w którym nastąpiła utrata małżonka, cechuje się arbitralnością, brakiem relewantności i proporcjonalności. Renta wdowia nie jest w istocie adresowana do osób najbardziej potrzebujących, tylko do tych, które utraciły małżonka w odpowiednim, ustawowo określonym czasie. Tymczasem

[311] Ustawa z 26 lipca 2025 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1243).

o nabyciu uprawnień do nowych zasad wypłaty świadczeń w zbiegu winny decydować uprawnienia do renty rodzinnej wdowy lub wdowca, tym bardziej, że możliwość wypłaty renty wdowiej następuje dopiero po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[312] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił[313], że rozwiązanie, które budzi wątpliwości, wynika z konieczności skierowania renty wdowiej do osób najbardziej potrzebujących. Służyć ma ono osobom, które prawo do renty rodzinnej po zmarłym małżonku nabyły w końcowym okresie swojej aktywności zawodowej lub po jej ustaniu, a zatem praktycznie utraciły możliwość zmiany swojej sytuacji majątkowej. Minister zapewnił jednocześnie, że w MRPiPS brane są pod uwagę i analizowane są wszystkie postulaty zgłaszane przez świadczeniobiorców, również te dotyczące zmiany przepisów emerytalno-rentowych. Jednocześnie wyjaśnił, że Rada Ministrów dokona w 2028 roku weryfikacji wskaźnika wysokości świadczeń w zbiegu. Będzie to również okazja do całościowego przeglądu rozwiązań prawnych dotyczących renty wdowiej, w tym – kręgu osób uprawnionych do korzystania z tego rozwiązania.

5. Rządowy projekt ustawy o ustalaniu wysokości emerytur z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ustalonych w czerwcu w latach 2009–2019 oraz rent rodzinnych po ubezpieczonych, którym ustalono emerytury w czerwcu w latach 2009–2019

W związku z rządowym projektem ustawy o ustalaniu wysokości emerytur z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ustalonych w czerwcu w latach 2009–2019 oraz rent rodzinnych po ubezpieczonych, którym ustalono emerytury w czerwcu w latach 2009–2019 (druk 1523), Rzecznik przedstawił[314] stanowisko w powyższej sprawie.

Problem tzw. emerytur czerwcowych był przez wiele lat przedmiotem licznych wystąpień Rzecznika, kierowanych do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Dotyczył on niekorzystnego mechanizmu ustalania wysokości emerytury dla osób składających wniosek o świadczenie w czerwcu w latach 2009–2019. Wynikało to z konstrukcji przepisów o waloryzacji składek – w czerwcu nie były

[312] III.7060.717.2024 z 7 lipca 2025 r.
[313] Pismo z 8 sierpnia 2025 r.
[314] III.7060.294.2024 z 31 lipca 2025 r.

one objęte dodatkowymi waloryzacjami kwartalnymi, co skutkowało niższą emeryturą niż w przypadku wniosków składanych np. w maju.

Sytuacja ta szczególnie dotkliwie dotykała osoby, które nie miały wpływu na moment przejścia na emeryturę – m.in. przechodzące z urzędu z renty z tytułu niezdolności do pracy (art. 24a ustawy emerytalnej) czy pobierające świadczenia przedemerytalne lub pomostowe, które wygasały z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego – jeżeli przypadał on w czerwcu. Brak było skutecznego mechanizmu ochronnego, a ubezpieczeni nie byli należycie informowani o skutkach złożenia wniosku w tym miesiącu. ZUS uznawał przy tym, że nie ma obowiązku przekazywania informacji o wpływie daty wniosku na wysokość świadczenia, a pouczenia do decyzji nie zawierały informacji o możliwości wycofania wniosku.

Choć już w 2017 r. Minister Rodziny podzielił stanowisko Rzecznika i zapowiedział zmiany legislacyjne, przez długi czas ograniczano się jedynie do działań informacyjnych. Rozwiązanie doraźne wprowadzono dopiero w 2020 r. (dla emerytur przyznawanych w czerwcu tego roku), a trwałe dopiero w nowelizacji z dnia 24 czerwca 2021 r. Przewidziano w niej, że w przypadku ustalania emerytury w czerwcu, waloryzacja składek ma odbywać się na zasadach identycznych jak w maju – jeśli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego. Jednak regulacja ta objęła wyłącznie osoby przechodzące na emeryturę po 31 maja 2021 r., a zatem nie uwzględniła osób pokrzywdzonych w latach wcześniejszych.

Rzecznik wskazywał na konieczność objęcia nowymi zasadami również emerytur już przyznanych w latach 2009–2019. Takie poprawki zgłosił Senat, postulując również wypłatę wyrównania, jednak Sejm odrzucił je. Tymczasem dane ZUS jednoznacznie wskazywały, że w tych latach dziesiątki tysięcy osób mogły otrzymać zaniżone świadczenia.

Problem ten został następnie poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego, który uznał[315], że pominięcie osób, które złożyły wniosek o emeryturę przed 1 czerwca 2021 r., narusza konstytucyjną zasadę równości oraz prawo do zabezpieczenia społecznego. Wyrok ten miał charakter tzw. wyroku o pominięciu, co oznacza, że nie znosił przepisów, ale zobowiązywał ustawodawcę do ich uzupełnienia. Trybunał wskazał przy tym, że analogiczne uprawnienia powinny objąć także inne grupy, takie jak emeryci z urzędu oraz uprawnieni do rent rodzinnych, których sytuacja była tożsama z osobami składającymi wnioski w czerwcu.

[315] Wyrok TK z 15 listopada 2023 r., sygn. akt P 7/22.

Wbrew temu rozstrzygnięciu, projektowane przepisy wdrażające wyrok Trybunału Konstytucyjnego ograniczają się do przeliczenia emerytur bez przewidzenia jakiejkolwiek formy wyrównania – nawet w ograniczonym zakresie, zgodnie z ogólnymi zasadami obowiązującymi w systemie ubezpieczeń społecznych (np. za ostatnie 3 lata wstecz od daty wejścia w życie przepisów). Oznacza to, że mimo stwierdzenia niekonstytucyjności dotychczasowego rozwiązania, osoby pokrzywdzone w przeszłości nie zostaną objęte rekompensatą, co budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej.

6. Sprawa waloryzacji emerytury funkcjonariusza zwolnionego z ABW, a potem na krótko przywróconego do służby

Omówienie: Rozdział – Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych.

Art. 68 ust. 1
Prawo do ochrony zdrowia

Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.

1. Koordynacja działań organów władzy publicznej w obszarze ochrony zdrowia psychicznego

Podczas posiedzenia Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego, która działa przy Rzeczniku Praw Obywatelskich zwrócono uwagę na to, że w obszarze zdrowia psychicznego niezbędne jest współdziałanie licznych instytucji i organizacji na poziomie m.in. gminy i powiatu. Jednocześnie stwierdzono, że istnieje potrzeba stworzenia nowego podmiotu na poziomie instytucjonalnej władzy państwowej. Według Komisji zadanie tego podmiotu powinno polegać nie tylko na doraźnych reformach w zakresie psychiatrii, lecz także na skupieniu inicjatyw związanych z ochroną zdrowia psychicznego obywateli Polski.

W debacie społecznej toczą się dyskusje dotyczące szeroko pojętej kondycji psychicznej Polek i Polaków, m.in. konieczności wyższego poziomu ochrony dzieci przed kryzysem psychicznym. Tematy poruszane w tych dyskusjach znajdują się w obszarze zainteresowania kilku ministerstw. W związku z tym nieadekwatny do obecnych potrzeb jest przepis rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 października 2023 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2023–2030 (Dz.U. z 2023 r., poz. 2480). Zgodnie z tym przepisem „Minister właściwy do spraw zdrowia kieruje realizacją Programu oraz koordynuje wykonanie zadań wynikających z realizacji Programu".

Rzecznik stwierdził, że istnieje potrzeba ustanowienia oddzielnego organu – jeżeli to możliwe, w randze pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów. Organ ten koordynowałby prace, inicjatywy i działania mające na celu poprawę funkcjonowania systemu ochrony zdrowia psychicznego. Podejmowanie podobnych aktywności z poziomu jednego ministerstwa jest obecnie nieefektywne. Dlatego Rzecznik zwrócił się[316] do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie wprowadzenia zmian prawodawczych oraz powołania przy Radzie Ministrów pełnomocnika,

[316] V.7016.76.2025 z 27 czerwca 2025 r.

którego zadaniem powinna być koordynacja ogólnokrajowych działań związanych w ochroną zdrowia psychicznego obywateli Polski.

W odpowiedzi Minister Zdrowia poinformował[317], że od roku 2018 prowadzony jest pilotaż centrów zdrowia psychicznego. Jego celem jest przetestowanie środowiskowego modelu psychiatrycznej opieki zdrowotnej opartego na centrach zdrowia psychicznego w zakresie organizacji, finansowania, jakości oraz dostępności doświadczeń opieki zdrowotnej. Minister Zdrowia powołał Zespół do spraw zmian systemowych w centrach zdrowia psychicznego. Jego celem jest przygotowywanie propozycji rozwiązań w zakresie systemu ochrony zdrowia psychicznego, przy udziale przedstawicieli środowiska psychiatrycznego, Narodowego Funduszu Zdrowia oraz Ministerstwa Zdrowia. Obecnie prace Zespołu skupiają się na wypracowaniu modelu finansowania centrów zdrowia psychicznego oraz opracowaniu standardu organizacyjnego opieki zdrowotnej w centrach zdrowia psychicznego. Celem tego standardu jest ustrukturyzowanie funkcjonowania centrów zdrowia psychicznego na terenie całego kraju (po zakończonym programie pilotażowym).

Ponadto celem Ministerstwa Zdrowia jest przygotowanie odpowiednich projektów legislacyjnych, które umożliwią właściwe zaimplementowanie testowanych w pilotażu rozwiązań do całości systemu ochrony zdrowia psychicznego, aby rozszerzyć dostęp do opieki udzielanej w centrach zdrowia psychicznego dla wszystkich pacjentów.

2. Sytuacja systemu ochrony zdrowia psychicznego

Sygnały, które docierały do Rzecznika, wskazywały, że problemy psychiatrii nie tylko nie zostaną w najbliższym czasie rozwiązane, lecz mogą ulec dalszemu pogłębieniu w nadchodzącym roku. Niepewna pozostaje przyszłość psychiatrii środowiskowej. Jak wynika z doniesień prasowych, mimo wcześniejszych zapewnień, nie uda się wprowadzić centrów zdrowia psychicznego w całym kraju, a trwający program pilotażowy zostanie po raz kolejny przedłużony. Bez systemowych zmian wprowadzających psychiatrię środowiskową na stałe niemożliwa jest trwała, długofalowa poprawa jakości opieki nad osobami w kryzysie psychicznym i zapewnienie tym osobom dostępu do nowoczesnej i zintegrowanej opieki.

Rozwój psychiatrii środowiskowej mógłby w sposób zasadniczy poprawić sytuację pacjentów. Jest to optymalna forma leczenia, która nie prowadzi do styg-

[317] Pismo z 31 lipca 2025 r.

matyzacji ani wykluczenia z życia społecznego. Pozwala też objąć wsparciem nie tylko osobę chorującą, ale i jej rodzinę, która często również doświadcza negatywnych skutków choroby bliskiego. Rozwój psychiatrii środowiskowej przyniósłby również wymierne korzyści ekonomiczne – skrócenie czasu hospitalizacji oraz zmniejszenie obłożenia oddziałów i szpitali psychiatrycznych mogłoby realnie przełożyć się na poprawę jakości leczenia.

Kolejnym poważnym problemem jest niepewność dotycząca finansowania świadczeń z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień w roku 2026. Trudna sytuacja, dotykająca zarówno pacjentów, jak i personel medyczny, skłoniła stronę społeczną do zorganizowania kolejnego Nadzwyczajnego Kongresu Zdrowia Psychicznego. To wydarzenie, które łączy pacjentów, ich rodziny oraz pracowników ochrony zdrowia. Pokazuje ono, jak wielu osobom zależy na ratowaniu polskiej psychiatrii i poprawie jakości leczenia. W spotkaniu tym aktywnie uczestniczyli przedstawiciele Biura RPO.

Rzecznik podkreślił, że popiera i od lat sygnalizuje zgłaszane na Kongresie postulaty dotyczące zwiększenia finansowania dla psychiatrii, kontynuowanie reformy systemu ochrony zdrowia psychicznego, czy powołanie ośrodka krajowego do monitorowania reformy i rozwoju całego systemu ochrony zdrowia psychicznego, który łączyłby psychiatrię osób dorosłych z psychiatrią dzieci i młodzieży. Środowisko wspierające psychiatrię, domaga się nie tylko realizacji powyższych postulatów, ale też udziału w podejmowanych decyzjach. Rzecznik zwrócił się[318] do Ministra Zdrowia o podjęcie działań na rzecz wsparcia psychiatrii – zapewnienia jej stabilnego finansowania i rzeczywistego wprowadzenia tej dziedziny w XXI wiek.

Minister poinformował[319], że powołany przez Ministra Zdrowia Zespół do spraw zmian systemowych przedłożył raport końcowy zawierający propozycje rozwiązań systemowych, w tym dotyczące sposobu organizacji i finansowania centrów zdrowia psychicznego po zakończeniu programu pilotażowego. Jedną z kluczowych rekomendacji Zespołu jest przedłużenie okresu realizacji świadczeń opieki zdrowotnej w ramach programu pilotażowego do dnia 31 grudnia 2026 r.

Ministerstwo poinformowało o kolejnym przedłużeniu programu pilotażowego w celu zapewnienia sprawnego przygotowania odpowiednich projektów legislacyjnych, umożliwiających właściwe włączenie testowanych rozwiązań do krajowego systemu ochrony zdrowia psychicznego. Rozpoczęto już prace legislacyjne nad wydłużeniem realizacji programu. Zasadniczym założeniem

[318] V.7016.122.2025 z 20 października 2025 r.
[319] Pismo z 5 listopada 2025 r.

Ministerstwa jest doprowadzenie do zakończenia programu w sposób bezpieczny dla świadczeniodawców, przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych osobom korzystającym z opieki psychiatrycznej.

Odnosząc się do kwestii finansowania opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień w 2026 r., Minister poinformował, że plan finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia na rok 2026 opracowano w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 24 czerwca 2025 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie programu pilotażowego w centrach zdrowia psychicznego, program ten ma zakończyć się 31 grudnia 2025 r. Ponadto we wzorze rocznego planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia, określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Zdrowia, nie wyodrębniono pozycji dotyczącej finansowania świadczeń obecnie realizowanych w centrach zdrowia psychicznego.

3. Wykaz leków krytycznych oraz konieczność budowania bezpieczeństwa lekowego w kraju

W nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji[320] w sprawie wykazu leków krytycznych oraz konieczności budowania bezpieczeństwa lekowego w kraju i udzielonej przez Minister Zdrowia odpowiedzi, Rzecznik z uznaniem przyjął przedstawioną przez resort zdrowia pierwszą w Polsce Krajową Listę Leków Krytycznych, która obejmuje 301 substancji czynnych stosowanych w leczeniu wielu schorzeń, będącą odpowiedzią na konieczność wzmocnienia bezpieczeństwa lekowego naszego kraju.

Jednak do Rzecznika docierają sygnały o potrzebie modyfikacji oraz uzupełnienia Listy Leków Krytycznych o ważne leki endokrynologiczne. Dodatkowo według samorządu lekarskiego zmiany należy wprowadzić także w grupie leków kardiologicznych. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się[321] do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska oraz informację, czy Minister dostrzega potrzebę aktualizacji Listy Leków Krytycznych.

Minister poinformował[322], że zapewnienie bezpieczeństwa lekowego to priorytet polityki lekowej, w związku z czym na bieżąco planuje kolejne działania,

[320] Informacja RPO za 2024 r., s. 279.
[321] V.7013.375.2024 z 27 stycznia 2025 r.
[322] Pismo z 14 lutego 2025 r.

które przyczynią się do polepszenia dostępności farmakoterapii dla polskich pacjentów, w tym także dotyczące aktualizacji Krajowej Listy Leków Krytycznych.

4. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym

Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła wyniki kontroli dotyczącej funkcjonowania Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym – zarówno w Gostyninie, jak i w Oddziale Zamiejscowym w Czersku. W wystąpieniach pokontrolnych stwierdzono szereg nieprawidłowości związanych m.in. z prowadzoną wobec pacjentów terapią, stosowaniem środków przymusu bezpośredniego, rzetelnością zapisów w dokumentacji pacjentów, funkcjonowaniem monitoringu, respektowaniem przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i przepisów o kontroli zarządczej, naborem pracowników oraz obowiązującymi procedurami przeciwpożarowymi.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się[323] do Ministra Zdrowia o przedstawienie informacji dotyczących pięciu kwestii. Po pierwsze – które z wniosków pokontrolnych NIK dotyczących KOZZD w Gostyninie i Oddziału Zamiejscowego w Czersku zostały już wdrożone? Po drugie – czy resort zdrowia planuje przeprowadzenie kontroli następczej w ww. placówkach lub wystąpienie do NIK o jej przeprowadzenie? Po trzecie – jakie działania kontrolne lub nadzorcze zostały podjęte przez Ministerstwo Zdrowia w 2024 r. i 2025 r. wobec KOZZD w Gostyninie i Oddziału Zamiejscowego w Czersku? Po czwarte – czy w Ministerstwie Zdrowia funkcjonują lub są planowane do wprowadzenia procedury kontroli zarządczej nad ww. placówkami? Po piąte – czy Minister Zdrowia przewiduje wyciągnięcie konsekwencji wobec osób, które dopuściły się uchybień wskazanych przez NIK?

Wobec skali wykazanych nieprawidłowości, które nie są wynikiem luk w prawie czy deficytów ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o informację o podjętych działaniach.

[323] IX.517.1361.2025 z 20 maja 2025 r.

W odpowiedzi Minister Zdrowia poinformował[324], że kontrola w KOZZD z ramienia resortu jeszcze trwa, a o jej wynikach RPO zostanie poinformowany w późniejszym terminie.

5. Badania przesiewowe dla osadzonych mężczyzn w jednostkach penitencjarnych

Elementy profilaktyki wczesnej, promującej zdrowy styl życia i aktywność, są powszechnie uznawane za korzystne dla ludzkiego organizmu i znajdują się w programach przygotowywanych w ramach oddziaływań penitencjarnych. Równie istotna jest jednak profilaktyka wtórna, która polega na podejmowaniu prób wczesnego wykrycia schorzenia u osób szczególnie narażonych na zachorowanie. Ważną rolę odgrywają tutaj badania przesiewowe, które umożliwiają rozpoznanie choroby w jej początkowym stadium. Zwiększa to szansę na wdrożenie skutecznego i efektywnego leczenia. Z otrzymanego od Dyrektora Generalnego Służby Więziennej pisma wynika, że obecnie badania w zakresie wykrywania raka prostaty PSA wykonywane są tylko w ramach postępowania diagnostyczno-leczniczego, na podstawie skierowania wystawionego przez lekarza lub lekarza specjalistę, po uprzednim badaniu pacjenta. Intencją Rzecznika jest, by Służba Więzienna w ramach obowiązku podejmowania działań profilaktycznych, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie udzielania świadczeń zdrowotnych przez podmioty lecznicze dla osób pozbawionych wolności, przygotowywała cykliczne działania z zakresu profilaktyki chorób nowotworowych – w tym skierowane do mężczyzn i nakierowane na wykrywanie występujących u nich nowotworów, w szczególności właśnie raka prostaty. Rzecznik zwrócił się[325] do Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o podjęcie wysiłku w celu wdrożenia, w ramach profilaktyki zdrowotnej, badań przesiewowych w zakresie raka prostaty u skazanych mężczyzn i poinformowanie o zajętym stanowisku.

W odpowiedzi poinformowano[326] Rzecznika, że badania w zakresie wykrywania raka prostaty wykonywane są w ramach postępowania diagnostyczno-leczniczego, na podstawie skierowania wystawionego przez lekarza lub lekarza specjalistę, po uprzednim badaniu pacjenta. Żaden program profilaktyczny refundowany przez Ministerstwo Zdrowia (m.in. cytologia, badania PSA) nie

[324] Pismo z 31 grudnia 2025 r.
[325] IX.517.344.2025 z 14 kwietnia 2025 r.
[326] Pismo z 23 maja 2025 r.

uwzględnia populacji osób pozbawionych wolności. Narodowy Fundusz Zdrowia przeznacza na ten cel dodatkowe środki finansowe zarówno na refundację badań, jak i opiekę personelu medycznego. Budżet przeznaczony na finansowanie świadczeń zdrowotnych nie zawiera środków celowych na działalność profilaktyczną. Polityka państwa ukierunkowana na działalność prozdrowotną skierowaną do wielotysięcznej populacji nie może opierać się na wsparciu finansowanym oferowanym przez organizacje pozarządowe czy samorządy lokalne. Wymagane są zmiany systemowe, w szczególności zmiana ustawy o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych.

6. Dostęp do leczenia osób w kryzysie bezdomności

Rzecznik podjął problem ograniczonego dostępu osób w kryzysie bezdomności do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Bezdomność stanowi najbardziej dotkliwą formę wykluczenia społecznego, prowadzącą do utraty miejsca zamieszkania, wykluczenia z życia społecznego oraz społecznej stygmatyzacji. Szczególnie poważne konsekwencje wynikają z braku dostępu do opieki medycznej, w tym psychiatrycznej i neurologicznej, zarówno w kraju, jak i w sytuacjach transgranicznych, gdy obywatele polscy w kryzysie bezdomności przebywają poza granicami Polski.

Rzecznik, powołując się także na wnioski płynące z posiedzenia działającej przy Rzeczniku Praw Obywatelskich Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności[327] oraz innych spotkań[328] stwierdził, że obowiązujące regulacje ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nakładają na osoby nieubezpieczone wymogi formalne, takie jak spełnienie kryterium dochodowego, przeprowadzenie wywiadu środowiskowego czy przedstawienie dokumentów potwierdzających zamieszkanie. W przypadku osób bezdomnych wymogi te okazują się niewykonalne, co powoduje odmowy potwierdzania prawa do świadczeń i przewlekłość postępowań. W konsekwencji osoby te pozostają bez możliwości opieki zdrowotnej, co w wielu przypadkach zagraża ich zdrowiu i życiu. Sytuacja ta stoi w sprzeczności z konstytucyjnym prawem do ochrony zdrowia, które powinno być realizowane w sposób rzeczywisty, a nie wyłącznie deklaratywny, oraz z zasadą równości i godności człowieka.

[327] https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/posiedzenie-ke-przeciwdzialanie-bezdomnosci-polacy-zagranica.
[328] https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brpo-spotkanie-leczenie-kryzys-bezdomnosci.

Brak dostępu do świadczeń zdrowotnych dotyczy również obywateli polskich w kryzysie bezdomności przebywających poza granicami kraju. W takich przypadkach konieczne jest stworzenie mechanizmów pozwalających na szybką i skuteczną interwencję, aby umożliwić im powrót do Polski i kontynuację leczenia. W tym kontekście postuluje się m.in. przyznanie konsulom kompetencji do wydawania decyzji potwierdzających prawo do świadczeń oraz wyznaczenie w Narodowym Funduszu Zdrowia koordynatora odpowiedzialnego za organizację powrotów medycznych. Istnieje też potrzeba dostosowania przepisów do realiów transgranicznych, tak aby zagraniczne placówki medyczne mogły skutecznie współpracować z polskimi organami.

Należy rozważyć także postulaty zmian w procedurze potwierdzania prawa do świadczeń zdrowotnych. Konieczne jest jej uproszczenie i przyspieszenie, w tym wprowadzenie możliwości wydawania decyzji natychmiast w sytuacjach nagłych, odstąpienie od wywiadu środowiskowego i badania kryterium dochodowego oraz uznawanie oświadczeń i zaświadczeń lekarzy i przedstawicieli zawodów zaufania publicznego jako wystarczających dowodów. Istnieje również potrzeba precyzyjnego uregulowania pojęcia miejsca zamieszkania, aby nie było ono utożsamiane wyłącznie z zameldowaniem.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się[329] do Prezesa Rady Ministrów o ustosunkowanie się do wskazanych problemów oraz przedstawienie podjętych i planowanych przez resorty zdrowia, spraw zagranicznych oraz sprawiedliwości działań w celu poprawy sytuacji, w szczególności w zakresie zmian legislacyjnych w poświadczaniu prawa do świadczeń ze środków publicznych dla osób w kryzysie bezdomności przebywających zarówno za granicą, jak i w kraju, oraz w zakresie abolicji i upadłości konsumenckiej.

Minister Spraw Zagranicznych przekazał[330] swoje stanowisko kierowane do KPRM, w sprawie sytuacji obywateli polskich w kryzysie bezdomności za granicą oraz proponowanych zmian legislacyjnych. W ocenie resortu spraw zagranicznych, kwestia bezdomności obywateli polskich za granicą powinna być rozpatrywana w sposób systemowy, poprzez całościowe spojrzenie na problematykę bezdomności obywateli polskich, pozostających w kraju, jak i poza jego granicami. Resort nie dostrzegł uzasadnienia dla propozycji przyznania konsulom uprawnienia do podejmowania decyzji w sprawach leczenia obywatela polskiego.

[329] V.7010.5.2025 z 4 września 2025 r.
[330] Pismo z 18 listopada 2025 r.

7. Uwagi do projektu ustawy o zawodzie psychoterapeuty oraz samorządzie zawodowym

Rzecznik przekazał[331] Marszałkowi Sejmu RP opinię do poselskiego projektu[332] ustawy o zawodzie psychoterapeuty oraz samorządzie zawodowym. Projekt ustawy jest próbą uregulowania zawodu wykonywanego przez coraz liczniejszą w Polsce grupę psychoterapeutów.

W ocenie Rzecznika projekt podejmuje istotny temat, jakim jest potrzeba ustawowego uregulowania zawodu psychoterapeuty, dotychczas funkcjonującego w Polsce w sposób niespójny, a niekiedy wręcz nieformalny. Podkreśla przy tym, że mimo pozytywnego celu, projekt zawiera liczne rozwiązania budzące poważne wątpliwości prawne, systemowe i merytoryczne.

Rzecznik zwrócił uwagę na brak odpowiednich wymogów wstępnych do rozpoczęcia szkolenia psychoterapeutycznego – ustawa umożliwia to także osobom bez jakiegokolwiek przygotowania z zakresu nauk społecznych czy medycznych. Taki model – zdaniem Rzecznika – jest nieznany w innych zawodach zaufania publicznego i stanowi potencjalne zagrożenie dla pacjentów. RPO postulował, aby dostęp do zawodu ograniczyć do osób posiadających wykształcenie kierunkowe, związane z pomocą psychologiczną lub medyczną, takie jak psychologia, pedagogika, praca socjalna, psychiatria czy pielęgniarstwo.

Kolejna grupa zastrzeżeń dotyczyła wskazania w ustawie pięciu konkretnych podejść psychoterapeutycznych jako jedynych dopuszczalnych. Rzecznik wskazał, że taki zabieg ma charakter arbitralny i nie znajduje poparcia w zewnętrznych, niezależnych ocenach skuteczności tych nurtów. Postulował zatem powołanie niezależnego organu, który mógłby w sposób obiektywny i naukowy ocenić skuteczność poszczególnych podejść terapeutycznych.

Wątpliwości budzi również sposób zdefiniowania zawodu psychoterapeuty w projekcie ustawy – definicja obejmuje nie tylko działania lecznicze, ale także prewencyjne, edukacyjne i coachingowe. W ocenie Rzecznika taka konstrukcja jest niespójna z ustawą o ochronie zdrowia psychicznego i rozmywa granice zawodu, co może prowadzić do konfliktów kompetencyjnych i dezorientacji pacjentów. Psychoterapia powinna być traktowana jako działanie terapeutyczne, nie zaś prewencyjne.

[331] VII.7016.7.2025 z 10 lipca 2025 r.
[332] Druk sejmowy nr 1345.

Poważne zastrzeżenia wywołuje także użycie niejasnego pojęcia „diagnozy psychoterapeutycznej", które – jak wskazał Rzecznik – nie ma oparcia w naukowych metodologiach. Ponadto, Rzecznik zwrócił uwagę, że psychoterapeuci zazwyczaj korzystają z diagnoz lekarskich lub psychologicznych, a nie prowadzą samodzielnych procesów diagnostycznych w sensie medycznym czy psychologicznym. Dlatego też RPO zaproponował uregulowanie współpracy psychoterapeutów z lekarzami psychiatrą lub psychologiem, którzy posiadają formalne uprawnienia diagnostyczne.

Zastrzeżenia budzi też kształt projektowanego samorządu psychoterapeutów. Może dojść do dublowania kompetencji między samorządami psychoterapeutycznym i psychologicznym, co grozi sprzecznymi decyzjami dyscyplinarnymi i podważa zaufanie pacjentów. Stąd też Rzecznik postulował rozważenie utworzenia wspólnego samorządu dla psychologów i psychoterapeutów, na wzór izb lekarskich i lekarsko-dentystycznych.

Skoro psychoterapeuci mają wykonywać zawód w obszarze ochrony zdrowia psychicznego, nadzór nad ich samorządem powinno sprawować Ministerstwo Zdrowia, a nie – jak przewiduje projekt – minister właściwy do spraw polityki społecznej. Nieuzasadnione jest natomiast rozszerzenie uprawnień Rzecznika Praw Psychoterapeuty, który nie powinien mieć kompetencji zbliżonych do RPO czy Rzecznika Praw Pacjenta, ponieważ nie pełni funkcji publicznej, lecz wewnątrzkorporacyjną.

W części dotyczącej praw pacjentów, RPO krytycznie odniósł się do nieprecyzyjnych przepisów o zgodzie na psychoterapię – szczególnie w przypadku osób małoletnich i ubezwłasnowolnionych. Wskazał, że projekt nie uwzględnia w dostatecznym stopniu konstytucyjnego prawa do samostanowienia i nie odnosi się do ugruntowanego orzecznictwa i praktyki w zakresie ochrony zdrowia.

Krytycznie zostały ocenione również projektowane przepisy umożliwiające stosowanie przymusowej psychoterapii, gdyż są one nie tylko nieprecyzyjne, ale także sprzeczne z istotą relacyjnego charakteru psychoterapii, opartej na dobrowolności i współpracy. Brak precyzyjnych przepisów proceduralnych w tym zakresie może prowadzić zaś do nieuzasadnionych naruszeń praw pacjenta.

8. Zapewnienie pacjentom Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym odpowiedniej do stanu zdrowia opieki medycznej

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

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

Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa.

1. Brak refundacji pomp insulinowych dla osób po 26. roku życia

Do RPO wpływały skargi dotyczące braku refundacji pomp insulinowych dla osób po 26. roku życia chorujących na cukrzycę typu 1 oraz kryteriów systemu ciągłego monitorowania glikemii – CGM.

Po przekroczeniu 26. roku życia pacjenci tracą prawo do refundacji, co zmusza ich do pokrycia pełnych kosztów zakupu pompy, sięgających nawet kilkudziesięciu tysięcy złotych. Mimo tego, że pompa insulinowa umożliwia prawidłowe wyrównanie glikemii w przypadku wszystkich chorych, co zdecydowanie zmniejsza ryzyko wystąpienia powikłań cukrzycowych, refundacja jest kierowana wyłącznie do pacjentów poniżej 26. roku życia. Podobna sytuacja dotyczy systemu ciągłego monitorowania glikemii (CGM). Pomimo że refundacja została rozszerzona na osoby powyżej 26. roku życia z cukrzycą typu 1 lub 3, wymagające intensywnej insulinoterapii i cierpiące na nieświadomość hipoglikemii, wielu pacjentów nadal nie spełnia tych kryteriów i musi samodzielnie finansować urządzenia. Brak refundacji dla dorosłych pacjentów może prowadzić do nierówności w dostępie do nowoczesnych metod leczenia. Po osiągnięciu 26. roku życia pacjenci nierzadko są zmuszeni do rezygnacji z terapii pompą insulinową lub systemem CGM ze względu na wysokie koszty, a to stanowi zagrożenie dla ich zdrowia i życia. W skargach do Rzecznika podkreślono, że niezbędne jest wydłużenie okresu refundacji pomp insulinowych oraz systemów CGM i objęcie nimi dorosłych pacjentów, tak aby zapewnić im ciągłość leczenia na najwyższym poziomie. Za niezbędne uznano również ułatwienie dostępu do nowoczesnych technologii medycznych dla wszystkich pacjentów z cukrzycą typu 1, niezależnie od wieku, co przyczyni się do poprawy jakości ich życia i zmniejszenia ryzyka powikłań. Niezależnie od powyższego leczenie insuliną z zastosowaniem pompy insulinowej oraz systemów CGM jest świadczeniem gwarantowanym

finansowanym ze środków publicznych zgodnie z rozporządzeniem w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej. Rozporządzenie to nie koresponduje z rozporządzeniem w sprawie wykazu wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie w zakresie grup osób, którym przysługują produkty wspomagające kontrolę glikemii. Rzecznik zwrócił się[333] do Ministra Zdrowia o zajecie stanowiska w sprawie, w szczególności o wskazanie, czy Ministerstwo Zdrowia planuje zmiany legislacyjne we wskazanej materii.

Minister poinformował[334], że nie planuje wprowadzenia zmian w warunkach realizacji świadczeń: „Leczenie insuliną z zastosowaniem pompy insulinowej: Założenie pompy insulinowej" oraz „System Ciągłego Monitorowania Glikemii w czasie rzeczywistym (CGM-RT) u dzieci i młodzieży do 26 roku życia z cukrzycą typu 1 leczonych za pomocą pompy insulinowej", polegających na poszerzeniu populacji uprawnionej do korzystania z tych świadczeń o osoby powyżej 26. roku życia. Decyzja ta została podjęta po wnikliwej analizie sprawy, w oparciu o brak dowodów naukowych na wyższą skuteczność i bezpieczeństwo leczenia przy użyciu pomp insulinowych. Intencją Ministerstwa Zdrowia jest zabezpieczenie potrzeb różnych grup pacjentów w jak największym stopniu, przy jednoczesnym uwzględnieniu możliwości finansowych Narodowego Funduszu Zdrowia, dlatego też nie wszystkie postulaty zgłaszane do resortu zdrowia mogą być zrealizowane.

W związku z powyższą odpowiedzią Rzecznik zwrócił się ponownie do Ministerstwa Zdrowia[335] o nadesłanie wyników badań naukowych wskazujących na brak wyższej skuteczności i bezpieczeństwa leczenia przy użyciu pomp insulinowych, w oparciu o które Minister Zdrowia podjął przedmiotową decyzję.

Minister poinformował[336], że przekazane informacje oparte były o ostatnie analizy Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (AOTMiT) z 2023 r. Natomiast w związku ze złożoną w połowie marca 2025 r. przez ekspertów Kartą Świadczenia Opieki Zdrowotnej, Minister Zdrowia zdecydował ponownie zlecić AOTMiT przeanalizowanie zasadności rozszerzenia populacji uprawnionej do korzystania ze świadczenia „Leczenie insuliną z zastosowaniem pompy insulinowej. Założenie pompy insulinowej" finansowanego ze środków publicznych o osoby po 26. roku życia.

[333] V.7013.25.2025 z 9 marca 2025 r.
[334] Pismo z 20 marca 2025 r.
[335] V.7013.25.2025 z 3 kwietnia 2025 r.
[336] Pismo z 4 kwietnia 2025 r.

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

Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.

1. Edukacja w zakresie zdrowia psychicznego

Rzecznik z aprobatą przyjął rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej dotyczące podstawy programowej dla przedmiotów „edukacja obywatelska" i „edukacja zdrowotna", nauczanych od 1 września 2025 r. Analiza projektu podstawy programowej dla edukacji zdrowotnej wskazywała na obecność istotnych treści z zakresu psychoedukacji, takich jak: uzależnienia, przemoc rówieśnicza i seksualna, zaburzenia nastroju, neuroróżnorodność, rozwój psychiczny czy niepełnosprawność. Nie było dotąd w ramach proponowanych przedmiotów propozycji lekcji, które – prowadzone przez wykwalifikowanych w danym obszarze nauczycieli – odnosiłyby się do funkcjonowania emocjonalnego człowieka, a także wskazywałyby na te elementy, które uczyłyby młodego człowieka o działaniach, jakie powinien podjąć, doświadczając sytuacji kryzysowej lub też obserwując ją u rówieśników.

Zgodnie z dostępnymi informacjami nauczanie przedmiotu „edukacja zdrowotna" miało mieć charakter dobrowolny. Choć decyzja ta pozostaje w gestii organów odpowiedzialnych za system edukacji, Rzecznik zwrócił uwagę, że – w kontekście pogarszającej się kondycji psychicznej młodzieży – zasadne byłoby objęcie tą formą nauczania jak najszerszego grona uczniów.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[337] do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie, w jaki sposób resort planuje zachęcać szkoły do wdrażania nowego przedmiotu i objęcia nim jak największej liczby uczniów. Poprosił także o informacje, czy planowane są inne działania służące upowszechnianiu wiedzy o zdrowiu psychicznym w systemie oświaty, a także czy resort podejmie inicjatywy

[337] V.7016.5.2025 z 16 czerwca 2025 r.

edukacyjne adresowane do rodziców, dotyczące wspierania psychospołecznego funkcjonowania dzieci i młodzieży.

Rzecznik dotychczas nie otrzymał odpowiedzi w tej sprawie.

2. Problemy systemowe dotyczące opieki geriatrycznej

Art. 68 Konstytucji, który formułuje prawo do ochrony zdrowia, nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, a w stosunku m.in. do osób starszych – obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej.

Według Rzecznika osoby starsze stanowią grupę szczególnie wrażliwą. System ochrony zdrowia powinien być dostosowany do rosnącej liczby osób starszych oraz potrzeb zdrowotnych tej grupy pacjentów. W trakcie wspólnego posiedzenia działających przy RPO Komisji Ekspertów ds. Zdrowia i Ekspertów ds. Osób Starszych grono ekspertów wskazało na problemy w obszarze opieki geriatrycznej, które wymagają zmian systemowych.

Po pierwsze – poszerzenie wiedzy lekarzy z zakresu geriatrii. W szczególności należy zwiększyć bazę i kadrę akademickich klinik geriatrii i wiodących ośrodków geriatrycznych. Należy także zwiększyć wymiar godzin dydaktycznych z geriatrii w standardach kształcenia na kierunku lekarskim i włączyć geriatrię do staży cząstkowych w programach specjalizacyjnych. Dodatkowo należy poszerzyć nauczanie geriatrii na kierunku lekarskim w ramach już istniejących standardów z obowiązkiem zdawania egzaminu z geriatrii oraz włączenie geriatrii do staży podyplomowych.

Po drugie – dostęp do świadczeń geriatrycznych oraz brak zainteresowania specjalizacją w dziedzinie geriatrii u młodych lekarzy. Niepokojącą kwestią jest nierównomiernie i niewystarczające rozłożenie poradni i oddziałów geriatrycznych. Standardy leczenia osób starszych odbiegają od poziomu europejskiego, a czas oczekiwania na świadczenia geriatryczne jest znaczny. Występują nierówności w dostępie do opieki geriatrycznej na terenie miast czy terenach wiejskich.

Po trzecie – dostęp seniorów do wyrobów medycznych. Zwiększenie dostępu do wyrobów medycznych to m.in. lepsza jakość życia seniorów, mniejsze koszty systemu ochrony zdrowia przez zmniejszenie liczby świadczeń ambulatoryjnych czy dłuższa samodzielność bez udziału osób trzecich. Obecnie stopień refundacji do wyrobów medycznych jest znikomy w porównaniu z innymi krajami.

Po czwarte – cyfryzacja systemu, która umożliwi lekarzom, za zgodą pacjenta, dostęp do wyników badań. Wprowadzenie kompatybilności aplikacji informatycznych w jednostkach ochrony zdrowia jest niezwykle ważne, aby użytkownik (uprawniony) „widział" wyniki badań: laboratoryjnych, endoskopowych, obrazowych wykonanych w różnych jednostkach medycznych (a nie tylko własnej). Obecnie wyniki badań są dostępne tylko dla podmiotów opłacających badanie.

Po piąte – geriatryczna opieka koordynowana w POZ. Podczas wspominanego posiedzenia przedstawiono propozycję rozwiązań skupionych na organizacji i integracji, aby wykorzystać geriatrów w systemie. Obecnie tylko 30 proc. geriatrów zatrudnionych jest w jednostkach geriatrycznych.

Po szóste – rozwój onkologii geriatrycznej. Współpraca w zakresie onkologii geriatrycznej jest korzystna dla pacjentów i systemu ochrony zdrowia. Postęp onkologii w ostatnich dekadach przyczynił się do tego, że choroba nowotworowa jest często chorobą przewlekłą, z którą żyje się wiele lat. To osoby starsze stanowią większość pacjentów onkologicznych. W Narodowej Strategii Onkologicznej na lata 2020–2030 nie ma odniesienia do pacjentów w starszym wieku.

Po siódme – działania na rzecz poprawy opieki nad osobami z zaburzeniami neuropoznawczymi. W Polsce żyje około 600 tysięcy osób z zaburzeniami neuropoznawczymi. Ocenia się, że jedna na trzy osoby z chorobą Alzheimera ma prawidłowe rozpoznanie. Jednocześnie wiedza na temat zaburzeń neuropoznawczych, ich przyczyn, leczenia oraz postępowania wspomagającego jest niedostateczna. Występuje potrzeba pilnego wdrożenia działań na rzecz poprawy opieki nad osobami z zaburzeniami neuropoznawczymi.

Starzenie się społeczeństwa i dokonujący się postęp w medycynie powoduje wzrost kosztów opieki medycznej oraz świadczeń wsparcia socjalnego, a także stanowi duże wyzwanie organizacyjne i kadrowe dla systemu opieki zdrowotnej. Jednocześnie opieka dla seniorów powinna być realnie dostępna. Pacjent powinien być prowadzony w systemie całościowo. Konieczne jest podjęcie działań mających na celu wdrożenie zmian systemowych pozwalających na dostosowanie systemu opieki zdrowotnej do zmian demograficznych oraz działań mających na celu zwiększenie dostępności systemu ochrony zdrowia dla osób starszych. Wobec tego Rzecznik zwrócił się[338] do Ministra Zdrowia o ustosunkowanie się do powyższych problemów oraz przekazanie informacji dotyczących działań i planów

[338] V.7010.60.2025 z 4 września 2025 r.

resortu zdrowia w zakresie poprawy systemu opieki zdrowotnej i dostępu do właściwej opieki zdrowotnej osobom starszym.

Minister wskazał[339], że tematyka dotycząca geriatrii jest przedmiotem kształcenia przeddyplomowego i podyplomowego lekarzy. Ministerstwo Zdrowia i NFZ systematycznie badają dostępność do poszczególnych świadczeń gwarantowanych finansowanych ze środków publicznych. Liczba pracujących lekarzy geriatrów wzrosła w latach 2021–2024 w ujęciu bezwzględnym i w przeliczeniu na 100 tys. osób o ok. 5 proc. Jednak odczuwalne problemy z dostępem do lekarzy mogą wynikać nie tylko z ich liczby, lecz także z organizacji systemu, lokalizacji świadczeń czy modelu opieki. Choć w skali ogólnopolskiej liczba oddziałów geriatrycznych stopniowo rośnie, ich rozmieszczenie geograficzne pozostaje wyraźnie nierównomierne, co ogranicza dostępność świadczeń w mniejszych miejscowościach i regionach peryferyjnych. Oddziały geriatryczne koncentrują się głównie w dużych miastach oraz aglomeracjach.

W sprawie dostępu seniorów do wyrobów medycznych Minister wskazał, że kwestię refundacji wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie reguluje rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie wykazu wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie. Definiuje ono katalog wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie wraz z określeniem limitów ich finansowania ze środków publicznych, wysokości udziału własnego świadczeniobiorcy w tym limicie, kryteriów ich przyznawania oraz osób uprawnionych do wystawiania zleceń na zaopatrzenie w wyroby.

Odnośnie do kwestii cyfryzacji systemu, Ministerstwo Zdrowia, przy współpracy z Centrum e-Zdrowia, stara się rozwijać usługi z zakresu e-zdrowia. Celem tych działań jest ułatwienie pacjentom wygodnego korzystanie z usług cyfrowych i uporządkowanie rozproszonych informacji medycznych. Tak powstało Internetowe Konto Pacjenta.

Co do rozwoju onkologii geriatrycznej, Ministerstwo koordynuje realizację Narodowej Strategii Onkologicznej (NSO). Stanowi ona program lata 2020–2030, który wprowadza kompleksowe zmiany w polskiej onkologii. W Narodowej Strategii Onkologicznej nie ma jednak odniesienia wprost do pacjentów w starszym wieku, gdyż opracowano ją dla wszystkich osób chorych na nowotwory lub narażonych na zachorowanie oraz dla osób zdrowych, które mogą przeciwdziałać zachorowaniom.

[339] Pismo z 24 października 2025 r.

Kontynuowane są prace nad projektem rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej. Wydanie nowego rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej będzie odpowiedzią na konieczność zapewnienia dostępności do opieki paliatywnej dla chorych, do tej pory jej pozbawionych. Spowoduje to z jednej strony zmniejszenie niepotrzebnych hospitalizacji, a z drugiej poprawi jakość życia pacjentów, którzy do tej pory nie kwalifikowali się do opieki paliatywnej.

W ramach programu profilaktycznego „Moje zdrowie – bilans zdrowia osoby dorosłej" pacjenci powyżej 60. roku życia mogą zostać zbadani kwestionariuszem Mini-Cog stosowanym do mierzenia funkcji poznawczych. W przypadku nieprawidłowych wyników lekarz może skierować pacjenta do dalszej diagnostyki specjalistycznej. Ponadto w Ministerstwie Zdrowia opracowano projekt „Krajowego Programu Działań wobec Chorób Otępiennych, polityki publicznej do roku 2030". Opracowanie Programu ma usystematyzować i skoordynować działania prowadzone na rzecz osób z chorobami otępiennymi i ich bliskich, a także wypracować nowe rozwiązań, które poprawią jakości życia i funkcjonowania osób chorych i ich opiekunów.

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

Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

Do Rzecznika wpływały wnioski dotyczące nielegalnych składowisk odpadów oraz problemów z ich usunięciem. Problem sygnalizowany w latach poprzednich[340] nie został dotychczas rozwiązany i wciąż pozostaje aktualny. Wnioskodawcy zwracający się w tych sprawach do Rzecznika wskazują na zagrożenie, jakie dla ich zdrowia stanowią nielegalne składowiska odpadów.

Pomimo znacznego upływu czasu od ustania stanu epidemii na poziomie legislacyjnym nie został rozwiązany podejmowany przez Rzecznika[341] problem wydawania rozporządzeń na podstawie art. 46a i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi[342]. Ustawodawca w treści tych upoważnień nie zawarł merytorycznych wskazówek dotyczących materii przekazanej do uregulowania w rozporządzeniach. W rezultacie podejmowana w tym zakresie samoistna działalność prawotwórcza doprowadziła do objęcia regulacjami rozporządzeń materii ustawowej i naruszenia szeregu podstawowych wolności lub praw jednostki. Ten stan wciąż trwa, nie zostały bowiem podjęte jakiekolwiek prace legislacyjne w celu jego korekty, pomimo że zarówno Naczelny Sąd Administracyjny, jak i Sąd Najwyższy w sprawach epidemicznych konsekwentnie odmawiały stosowania przepisów rozporządzeń wprowadzających ograniczenia praw jednostki.

[340] Informacja RPO za 2025 r., s. 361–362.
[341] Informacja RPO za 2020 r., s. 30–33.
[342] Ustawa z 5 grudnia 2008 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 1675).

Art. 68 ust. 5
Rozwój kultury fizycznej

Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

Rzecznik podejmował interwencje związane z odmową przyjęcia na mecze piłkarskie zorganizowanych grup kibiców drużyny gości. Decyzję w tej sprawie podejmuje klub gospodarza, w porozumieniu z organami państwowymi lub samorządowymi, dyscyplinarnymi, gdy istnieją udokumentowane przesłanki zagrożenia bezpieczeństwa uczestników meczu lub jego przebiegu. Z przeprowadzonego w tym zakresie postępowania wyjaśniającego wynika, że kibice nie są pozbawieni możliwości indywidualnego zakupu biletu na mecz swojej drużyny, chyba że są objęci zakazem wstępu na imprezę masową.

Art. 69
Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami

Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.

1. Uwagi Rzecznika do ustawy o świadczeniu wspierającym

W dniu 1 stycznia 2024 r. weszła w życie ustawa o świadczeniu wspierającym[343]. Wprowadziła nowe świadczenie, którego celem jest udzielenie osobom z największymi trudnościami pomocy służącej częściowemu pokryciu wydatków związanych z zaspokojeniem szczególnych potrzeb życiowych. Przysługuje ono osobie od 18. roku życia posiadającej decyzję ustalającą poziom potrzeby wsparcia od 70 do 100 punktów. Wysokość świadczenia wspierającego zależy od poziomu potrzeby wsparcia, czyli liczby przyznanych punktów i jest powiązana z wysokością renty socjalnej. Na podstawie analizy wpływających skarg dotyczących rozwiązań wprowadzonych ustawą o świadczeniu wspierającym Rzecznik zwrócił uwagę na obszary wymagające analizy oraz podjęcia działań. Najpoważniejszym problemem związanym z orzekaniem o poziomie potrzeby wsparcia jest kwestia długotrwałości postępowań prowadzonych przez wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności. Określony ustawowo 3-miesięczny termin jest drastycznie przekraczany przez organy orzecznicze na terenie całego kraju nawet o kilkanaście miesięcy. Problem ten był już wcześniej sygnalizowany przez Rzecznika Pełnomocnikowi Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, jednak wciąż pozostaje nierozwiązany. Długotrwałe postępowanie orzecznicze niesie za sobą istotne konsekwencje w przypadku zbiegu prawa do świadczenia opiekuńczego opiekuna i świadczenia wspierającego osoby z niepełnosprawnością. W takiej bowiem sytuacji przewidziany na gruncie ustawowym tryb płynnego przejścia ze świadczenia opiekuńczego dla opiekuna na świadczenie wspierające dla osoby z niepełnosprawnością ulega znacznemu zakłóceniu. Konsekwencją ustalenia prawa do świadczenia wspierającego jest bowiem uchylenie z mocą wsteczną

[343] Ustawa z 7 lipca 2023 r. (Dz.U. poz. 1429 ze zm.).

decyzji o ustaleniu świadczenia opiekuńczego. Powoduje to pozostawianiem opiekunów, których bliski przeszedł na świadczenie wspierające, bez prawa do opłacania składek w okresie od dnia uchylenia prawa do świadczenia opiekuńczego do dnia przyznania świadczenia wspierającego. Liczne skargi kierowane do Rzecznika dotyczyły także wykluczenia z dostępu do świadczenia wspierającego osób przebywających w domach pomocy społecznej i placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom z niepełnosprawnościami, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej – szczególnie w sytuacji pobytu na zasadach komercyjnych pełnopłatnych. Materia ta wymaga dodatkowej analizy obejmującej kwestie zróżnicowanego charakteru placówek opieki całodobowej, trybu przyjęcia i podstaw pobytu mieszkańców oraz zakresu wnoszonej odpłatności za pobyt. Tym bardziej, że celem świadczenia jest udzielanie osobom z niepełnosprawnościami pomocy służącej częściowemu pokryciu wydatków związanych z zaspokojeniem szczególnych potrzeb życiowych. Kształt art. 5 ust. 1 ustawy o świadczeniu wspierającym powoduje, że prawa osoby z niepełnosprawnością do prowadzenia niezależnego życia i dokonywania wyboru miejsca zamieszkiwania doznaje istotnego ograniczenia. Ustawa o świadczeniu wspierającym nie przewiduje możliwości złożenia przez osobę z niepełnosprawnością wniosku w formie innej niż cyfrowa. Ze skarg wpływających do Rzecznika wynika, że ograniczenie to stanowi istotną barierę w korzystaniu z możliwości uzyskania wsparcia, gdyż w przypadku niektórych osób z niepełnosprawnościami brak możliwości złożenia wniosku w wersji papierowej stanowi wyzwanie, zwłaszcza z uwagi na konieczność posiadania kompetencji cyfrowych. Rzecznik zwrócił się[344] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o analizę tych uwag oraz ich uwzględnienie w celu wzmocnienia efektywności wsparcia kierowanego do osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów.

Minister zapewnił[345], że wsparcie osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin stanowi jeden z priorytetów działań rządu. Celem świadczenia wspierającego jest udzielenie osobom z największymi trudnościami w samodzielnym funkcjonowaniu pomocy służącej częściowemu pokryciu wydatków związanych z zaspokojeniem szczególnych potrzeb życiowych. Ustawa jest między innymi realizacją jednego z priorytetów Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030 przyjętej przez Radę Ministrów. W dokumencie tym zapowiedziano modyfikację systemu świadczeń dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami. Założono,

[344] III.7064.478.2024 z 3 lutego 2025 r.
[345] Pismo z 10 kwietnia 2025 r.

że zostanie przygotowana zmiana dotychczasowego systemu świadczeń dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami, a pomoc zostanie uzależniona od stopnia wsparcia potrzebnego osobie z niepełnosprawnością ze strony opiekuna. Ponadto wskazano, że polityka świadczeń będzie ukierunkowana na upodmiotowienie osoby z niepełnosprawnością, tak aby wsparcie było kierowane do samej osoby. Osoba z niepełnosprawnością ma być podmiotem rozstrzygającym, jak wykorzystane zostanie wsparcie. Zapowiedziano także zmiany umożliwiające samodzielne decydowanie osoby z niepełnosprawnością o wyborze opiekuna. Jednocześnie ustawodawca przewidział mechanizm pozwalający na ocenę funkcjonowania ustawy oraz dokonanie niezbędnych korekt. Po dokonaniu przeglądu, jego wyniki wraz z rekomendacjami zostaną przekazane do akceptacji Rady Ministrów. Poruszane przez Rzecznika problemy są analizowane w ramach przeglądu.

Kontynuując korespondencję w sprawie zapewnienia skutecznego wsparcia i pomocy osobom z niepełnosprawnością i ich rodzinom, Rzecznik zwrócił się[346] do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych o poinformowanie o wynikach przeprowadzonego na podstawie art. 69 ustawy o świadczeniu wspierającym przeglądu, który wraz z rekomendacjami został przyjęty w dniu 16 października 2025 r. przez Radę Ministrów, a także planowanych kierunkach zmian systemowych oraz legislacyjnych odnoszących się do omawianego obszaru wsparcia.

2. Długotrwałość postępowań, w sprawie znalezienia kandydatów na opiekunów prawnych dla osób ubezwłasnowolnionych całkowicie

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dotyczącej długotrwałości postępowań, których celem jest znalezienie kandydatów na opiekunów prawnych dla osób ubezwłasnowolnionych całkowicie. Długotrwałość ta jest spowodowana w większości przypadków brakiem chętnych kandydatów na opiekuna prawnego dla osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie. Działania podejmowane m.in. przez Rzecznika przyczyniły się do wypracowania projektu ustawy o systemie wspieranego podejmowania decyzji. Przewidziane w tym projekcie instytucje prawne mają zastąpić obecnie funkcjonującą instytucję ubezwłasnowolnienia. Jednocześnie w Polsce nadal obserwuje się przyrost liczby osób ubezwłasnowolnionych. Zgodnie z art. 176 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, jeżeli wzgląd na dobro pozostającego pod opieką nie stoi temu na przeszkodzie, opie-

[346] Pismo z 12 grudnia 2025 r.

kunem ubezwłasnowolnionego całkowicie powinien być ustanowiony przede wszystkim jego małżonek, a w przypadku braku tegoż – jego ojciec lub matka. Jeżeli brak małżonka, ojca lub matki, opiekun powinien być ustanowiony spośród krewnych lub innych osób bliskich osobie ubezwłasnowolnionej. Z powodu braku takich osób sąd opiekuńczy zwraca się o wskazanie osoby, której opieka mogłaby być powierzona, do właściwej jednostki organizacyjnej pomocy społecznej albo do organizacji społecznej. Pomimo upływu lat, niestety nadal odnotowywane są liczne przypadki trudności sądów ze znalezieniem osób chętnych do pełnienia roli opiekunów prawnych. Wynagrodzenie opiekuna prawnego przyznaje sąd i jest ono zróżnicowane w zależności od tego, czy ubezwłasnowolniony posiada majątek, a także czy nakład pracy jest znaczny. Liczba skarg, dotyczących problemów napotykanych przez sądy w poszukiwaniu kandydatów na opiekunów prawnych, kierowanych do RPO w ostatnich latach wzrosła. W wielu skargach wskazywano, że czas oczekiwania na wyznaczenie opiekuna prawnego wynosi rok lub więcej. Do Rzecznika docierają informacje świadczące o bezradności sądów, w sytuacji wyczerpania dostępnych możliwości ustalenia kandydata na opiekuna prawnego. Mając na uwadze interes osób ubezwłasnowolnionych, pozostawianie ich bez należytej opieki prawnej, nawet przez krótki czas, zagraża dobru tej osoby, jej bezpieczeństwu prawnemu i jest sprzeczne z istotą instytucji. W orzecznictwie SN podkreśla się, że „osoba ubezwłasnowolniona całkowicie nie może być traktowana przedmiotowo, a z uwagi na swoje ograniczenie pozostaje pod szczególną ochroną". W ocenie Rzecznika istnieje pilna potrzeba podjęcia działań w zakresie właściwego zabezpieczenia potrzeb osób ubezwłasnowolnionych, które nie posiadają zdolności do czynności prawnych i jednocześnie pozostają bez należytej reprezentacji ich interesów, a w przyszłości – potrzeb osób, dla których sąd ustanowi kuratora wspierającego, a przede wszystkim – reprezentującego. Przypadki pozostawania przez dłuższy czas bez faktycznego wsparcia w sytuacji, gdy sąd ograniczył swoim orzeczeniem możliwość samodzielnego działania przez daną osobę, nie dają się pogodzić ze standardami ochrony praw człowieka i uzasadniają poszukiwanie wszelkich możliwych rozwiązań, które zapewnią wszystkim osobom potrzebującym wsparcia właściwą opiekę i reprezentację – nie tylko formalnie, ale w rzeczywistości. Rzecznik zwrócił się[347] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zasadności podjęcia działań w celu systemowego rozwiązania

[347] IV.7024.44.2024 z 21 marca 2025 r.

problemu braku kandydatów na opiekunów, a jeśli takie działania zostały podjęte, to o informację o ich przedmiocie i zakresie.

W udzielonej odpowiedzi Minister wskazał[348], że w świetle analizy funkcjonowania obowiązujących przepisów usprawnienia wymagają nie regulacje Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i samo postępowanie o ustanowienie opiekuna prawnego dla osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie, lecz procedura wskazywania kandydata na opiekuna prawnego przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Wspomniane jednostki powinny podejmować działania, aby efektywnie poszukiwać kandydatów na opiekunów prawnych osób ubezwłasnowolnionych – przykładowo, organizować szkolenia dla kandydatów, weryfikować ich kwalifikacje i prowadzić listy kandydatów. Minister zasugerował możliwość wprowadzenia pewnych rozwiązań analogicznych do tych, jakie funkcjonują już w przypadku pieczy zastępczej.

Odnosząc się zaś do kwestii wysokości wynagrodzenia dla opiekuna osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie, Minister wskazał, że obowiązującą regulację należy uznać za prawidłową, umożliwia ona bowiem opiekunowi otrzymanie wynagrodzenia w wysokości odpowiadającej nakładowi pracy, a zarazem niezależnie od tego, czy osoba, którą się opiekuje, posiada jakikolwiek majątek.

Z uwagi na to, iż problematyka ta we właściwości dwóch resortów: sprawiedliwości i rodziny, Ministerstwo Sprawiedliwości zwróciło się także do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska. W odpowiedzi Minister Rodziny wskazał, że do Departamentu Pomocy Społecznej w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej sporadycznie wpływają pisma kierowane przez pracowników domów pomocy społecznej i ośrodków pomocy społecznej mających wątpliwości co do możliwości połączenia funkcji opiekuna prawnego mieszkańca domu lub innej osoby korzystającej ze świadczeń pomocy społecznej z funkcją pracownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej, mającego określone przepisami i umową o pracę obowiązki. Aktualnie resort nie prowadzi prac legislacyjnych dotyczących art. 53a ustawy o pomocy społecznej, regulującego zasady i wysokość wynagrodzenia za sprawowanie opieki.

3. Ochrona osób z niepełnosprawnościami w przewozie lotniczym

Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w związku z napływającymi skargami dotyczącymi ograniczeń, jakie napotykają osoby z niepełnosprawnościami podczas podróży lotniczych. Z otrzymanych sygnałów wynikało,

[348] Pismo z 31 lipca 2025 r.

że przewoźnicy stosują zróżnicowane, często nieprzejrzyste zasady dotyczące przewozu osobistego sprzętu medycznego oraz dopuszczania psów asystujących na pokład samolotu. Praktyki te mają prowadzić do utrudniania lub uniemożliwiania odbycia podróży przez osoby wymagające szczególnego wsparcia.

W obszarze przewozu sprzętu medycznego wskazywano na przypadki kwalifikowania torby z respiratorem jako dodatkowego bagażu podręcznego wymagającego odpłatności, konieczność ujawniania danych dotyczących stanu zdrowia w nadmiarowych procedurach akceptacyjnych, odmowy korzystania w kabinie z urządzeń takich jak ssak medyczny, a także odmowy przewozu elektrycznych wózków inwalidzkich ze względu na przyjęte przez linie ograniczenia wagowe lub gabarytowe. Zwracano przy tym uwagę na brak stabilności i przewidywalności praktyk przewoźników, a także na przypadki odmiennych decyzji w tej samej sprawie, podejmowanych przed zakupem biletu i bezpośrednio przed lotem.

Zgłaszane problemy dotyczyły również zasad podróżowania z psami asystującymi, w tym nieuznawania psów wspierających osoby z zaburzeniami psychicznymi oraz braku dostosowania procedur przez PLL LOT do wymogów prawa brytyjskiego, co w praktyce uniemożliwia przewóz na trasach do Wielkiej Brytanii psów asystujących bez stosowania kwarantanny. Prowadzi to do trwałego wykluczenia określonej grupy podróżnych z możliwości korzystania z usług narodowego przewoźnika na tych połączeniach.

Chociaż rozporządzenie nr 1107/2006/WE ustanawia ogólne zasady ochrony praw pasażerów z niepełnosprawnościami, nie precyzuje zakresu dopuszczalnych ograniczeń dotyczących przewozu sprzętu medycznego, co sprzyja dowolności interpretacyjnej i różnicom w praktykach rynkowych. Obecnie brakuje w strukturze ULC jednostki właściwej do przyjmowania i analizowania zgłoszeń dotyczących specyficznych problemów tej grupy pasażerów, mimo że Prezes ULC pozostaje organem odpowiedzialnym za wykonywanie wskazanego rozporządzenia. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[349] do Prezesa ULC o przedstawienie stanowiska dotyczącego potrzeby ujednolicenia standardów w zakresie dopuszczalnych parametrów sprzętu medycznego przewożonego przez pasażerów z niepełnosprawnościami oraz zasadności powołania w ramach Urzędu komórki analizującej tego rodzaju sprawy.

Dotychczas nie wpłynęła odpowiedź w tej sprawie.

[349] V.7108.34.2024 z 6 listopada 2025 r.

4. Wytyczne ustalające szczególne kryteria oceny poziomu potrzeby wsparcia osób, które ukończyły 75. r.ż.

Skarżący w pismach kierowanych do Rzecznika wskazywali, że w grudniu 2024 r. Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych skierował do przewodniczących wojewódzkich zespołów wytyczne dotyczące ustalania poziomu potrzeby wsparcia do stosowania przez specjalistów do spraw ustalania poziomu potrzeby wsparcia. Informacja o stosowaniu przez wojewódzkie zespoły wytycznych pojawiła się także w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli skierowanym do Wojewody Wielkopolskiego.

Nie budzi wątpliwości kompetencja Pełnomocnika do formułowania wytycznych dla organów orzeczniczych. Jednak uzasadniona wydaje się wątpliwość dotycząca objęcia wytycznymi – istotnie wpływającymi na wartość punktową poziomu potrzeby wsparcia – grupy osób w oparciu o kryterium wieku. Prowadzi to do wydawania decyzji administracyjnych kształtujących prawa jednostki na podstawie dokumentów, które nie stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa. Wytyczne Pełnomocnika, ponieważ nie znajdują się w katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa, nie podlegają ogłoszeniu. Wprowadzają zaś odmienne zasady ustalania poziomu potrzeby wsparcia dla grupy osób powyżej 75. r.ż., pomimo że ani ustawa o rehabilitacji ani rozporządzenie w sprawie ustalania poziomu potrzeby wsparcia nie stanowią o możliwości zastosowania wobec tej grupy dodatkowych, szczególnych kryteriów w postępowaniu orzeczniczym. Natomiast przyjęta w wyniku stosowania wytycznych praktyka prowadzi do sytuacji, w której osoba ubiegająca się o wydanie decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia nie posiada pełnej wiedzy o sposobie ustalania poziomu potrzeby wsparcia oraz kryteriach, jakimi kierują się wojewódzkie zespoły przy wydawaniu decyzji. Przy zastosowaniu wytycznych już na etapie składania wniosku o wydanie decyzji ustalającej poziom potrzeby wsparcia przesądza się, że osoby w wieku powyżej 75. r.ż. nie uzyskają maksymalnej liczby punktów, niezależnie od ich indywidualnej sytuacji.

Art. 4b ust. 1 zd. 2 ustawy o rehabilitacji oraz § 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ustalania poziomu potrzeby wsparcia stanowią, że wiek jest brany pod uwagę przy ocenie poziomu potrzeby wsparcia. Nie ustanowiono jednak odrębnych sposobów oceniania dla poszczególnych grup wiekowych. Regulacje ustawowe, jak i wykonawcze wydają się wystarczające do tego, aby w sposób rzetelny

dokonać oceny funkcjonowania osoby, uwzględniając zdolność do samodzielnego wykonywania określonych czynności właściwą dla osób w danym wieku.

Wartość punktowa wskazana w decyzji o ustaleniu poziomu potrzeby wsparcia ma znaczenie dla osób wnioskujących o jej określenie, gdyż wpływa na samo uprawnienie do świadczenia wspierającego i jego wysokość. Ograniczenie maksymalnej ilości punktów we wskazanych obszarach może mieć znaczący wpływ na ostateczny poziom potrzeby wsparcia, a co za tym idzie – przysługiwanie prawa do świadczenia wspierającego i jego wysokość. Powstaje zagrożenie, że osoby wymagające niezbędnego wsparcia zostaną go pozbawione lub zostanie im ono przyznane w niższej wysokości wyłącznie z uwagi na ustalenie w wytycznych maksymalnych wartości punktowych we wskazanych 9 obszarach. Z kolei w skrajnych przypadkach część wnioskodawców w wieku powyżej 75. r.ż., w wyniku zastosowania wytycznych, może zostać całkowicie pozbawiona prawa do świadczenia wspierającego.

W kierowanych do RPO skargach i w przestrzeni publicznej pojawiają się informacje o skierowaniu do wojewódzkich zespołów wytycznych dotyczących sposobu ustalania poziomu potrzeby wsparcia także w odniesieniu do innych grup: osób głuchych, osób niewidomych oraz osób poruszających się na wózku aktywnym. Rzecznik zwrócił się[350] do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych o zajęcie stanowiska w sprawie i poinformowanie, czy do wojewódzkich zespołów wystosowano wytyczne dotyczące sposobu ustalania poziomu potrzeby wsparcia innych grup niż osoby powyżej 75. r.ż. Poprosił także o rozważenie modyfikacji wytycznych w taki sposób, aby ich treść nie wkraczała w obszar zastrzeżony do uregulowania w aktach prawa powszechnie obowiązującego.

Aktualnie Rzecznik oczekuje na odpowiedź w tej sprawie.

5. Trudności z uzyskaniem dofinansowania uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Do Rzecznika kierowane były skargi dotyczące zasad przyznawania dofinansowania do uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Turnusy rehabilitacyjne stanowią jedną z podstawowych form wsparcia rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnościami, a zasady ich

[350] III.7064.445.2025 z 19 listopada 2025 r.

dofinansowania zostały określone w przepisach ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, a także aktach wykonawczych. Pomimo jasnych kryteriów, co roku do RPO wpływają skargi wskazujące na nieprawidłowości w praktyce rozpoznawania wniosków przez powiatowe centra pomocy rodzinie.

W ocenie Rzecznika szczególne wątpliwości budzą dwie kwestie. Po pierwsze forma prawna informacji przekazywanej wnioskodawcom o przyznaniu lub odmowie dofinansowania. W praktyce organy często ograniczają się do przekazania pisemnej wiadomości o charakterze rzekomo „informacyjnym", co pozbawia wnioskodawców realnej możliwości skorzystania ze środków odwoławczych. Zdaniem Rzecznika rozstrzygnięcie w sprawie dofinansowania powinno przyjmować formę decyzji administracyjnej, co znajduje oparcie zarówno w zasadzie domniemania decyzyjnej formy załatwiania spraw administracyjnych, jak i w konstytucyjnych gwarancjach prawa do sądu oraz prawa do rzetelnej procedury administracyjnej. Rzecznik powołał się przy tym na utrwalającą się linię orzeczniczą sądów administracyjnych. Jednak nawet uzyskanie korzystnego rozstrzygnięcia sądowego nie zawsze prowadzi do realnej ochrony praw wnioskodawcy, gdyż po ponownym rozpoznaniu sprawy organy samorządowe powołują się na zakończenie roku budżetowego i brak możliwości przyznania wsparcia po jego upływie. Praktyka ta podważa skuteczność sądowej kontroli działalności administracji.

Drugim problemem zidentyfikowanym przez Rzecznika jest wprowadzanie przez samorządy dodatkowych, niewynikających z przepisów powszechnie obowiązujących, warunków przyznania dofinansowania. Praktyka ta prowadzi m.in. do promowania wybranych grup osób z niepełnosprawnościami kosztem innych uprawnionych, co narusza zasadę równego traktowania oraz pozostaje w sprzeczności z celem ustawy. Niedobór środków finansowych nie może uzasadniać całkowitej odmowy przyznania dofinansowania osobom spełniającym ustawowe kryteria, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[351] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska wobec przedstawionych problemów, a także rozważenie zmian legislacyjnych jednoznacznie przesądzających o decyzyjnym charakterze rozstrzygnięć w sprawach dofinansowania turnusów rehabilitacyjnych. Ponadto Rzecznik zawnioskował o udzielenie informacji

[351] XI.7061.30.2025 z 23 grudnia 2025 r.

dotyczących działań podejmowanych w celu zapewnienia równego i skutecznego dostępu do tej formy wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami.

6. Dostępność lokali wyborczych dla wyborców z niepełnosprawnościami

Omówienie: Art. 62 – Prawa wyborcze.

7. Standardy ochrony małoletnich z niepełnosprawnościami w placówkach oświatowych

Omówienie: Art. 72 – Prawa dziecka.

Art. 70 ust. 1
Prawo do nauki

Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18. roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.

1. Prawa studentów b. Collegium Humanum

Do RPO wpływały kolejne wnioski studentów Uczelni Biznesu i Nauk Stosowanych „Varsovia" (dawniej: Collegium Humanum – Szkoła Główna Menadżerska). Studenci podnosili, że „[uczelnia dokonuje] do Krajowego Rejestru Długów (KRD) wpisów byłych jak i obecnych studentów z informacją o zaległym w zapłacie czesnym za okres, w którym uczelnia nie wywiązywała się z warunków umowy, a wobec którego Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów prowadzi postępowanie wyjaśniające". Ma ono na celu ustalenie, czy w związku z działalnością prowadzoną przez uczelnię nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów lub czy miało miejsce naruszenie chronionych prawem interesów konsumentów. Działania te miały polegać po pierwsze na nakładaniu i domaganiu się od studentów opłaty administracyjnej z tytułu rezygnacji ze studiów w wysokości miesięcznego czesnego, niezależnie od przyczyn, dla których doszło do rezygnacji; po drugie na domaganiu się od studentów uiszczenia czesnego za okres, w którym doszło do rezygnacji ze studiów, z konkretnych wskazanych przez studentów przyczyn mających swoje źródło w sytuacji faktycznej i prawnej uczelni, włącznie do dnia złożenia rezygnacji, z uwzględnieniem pełnego miesiąca kalendarzowego.

Studenci podnosili, że „uczelnia bezpodstawnie przekazała [ich] dane osobowe do KRD, nie przedstawiając żadnego tytułu prawnego ani dokumentu potwierdzającego istnienie zobowiązania (...) bezpodstawne przekazanie (...) danych do KRD spowodowało (...) poważne szkody: straty finansowe, w tym brak możliwości ubiegania się o stypendium na obecnej uczelni".

Studenci wypowiedzieli umowy o świadczenie usług edukacyjnych, a następnie zostali objęci monitami o dokonanie rozliczeń z tego tytułu. Informacja

o spornym zobowiązaniu ze stosunku prawnego, który miał zostać skutecznie wypowiedziany, miała zostać przekazana do biura informacji gospodarczych jako informacja o zobowiązaniu nieuregulowanym w rozumieniu art. 14 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych.

Sytuacja ta może prowadzić do naruszenia prawa do ochrony życia prywatnego, w tym dobrego imienia osób objętych przekazaniem informacji gospodarczych. Może też dojść do ograniczenia możliwości skorzystania z kredytu, np. na zakup mieszkania, z uwagi na wydaną przez biuro informacji gospodarczej negatywną ocenę wiarygodności płatniczej w oparciu o informacje gospodarcze przekazywane przez uczelnię.

RPO zwrócił się[352] do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministra Finansów i Gospodarki o podjęcie działań nadzorczych i kontrolnych w celu zminimalizowania dostrzeżonych ryzyk i zwiększenia pewności obrotu, w tym pewności, że w sprawach z informacji gospodarczych przekazywanych przez uczelnię zakres danych wykorzystanych do analizy płatniczej będzie prawidłowy, zaś działania będą zgodne z prawem.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów poinformował[353], że prowadzi postępowanie wyjaśniające w celu wstępnego ustalenia, czy w związku z działalnością prowadzoną przez Uczelnię Biznesu i Nauk Stosowanych „Varsovia" nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, wszczęcie postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów lub czy miało miejsce naruszenie chronionych prawem interesów konsumentów uzasadniające podjęcie działań określonych w odrębnych ustawach. Obecnie trwa analiza zgromadzonego materiału dowodowego, w tym wyjaśnień uczelni i napływających do Urzędu sygnałów konsumenckich.

Odnosząc się do kwestii przekazywania przez uczelnię danych studentów do Krajowego Rejestru Długów, Prezes UODO odnotował, że KRD BIG S.A. rozwiązał umowę z tym podmiotem, a przekazane przez uczelnię wpisy zostały zawieszone.

2. Dostęp do kształcenia podyplomowego z analityki medycznej

Magistrzy biologii, biotechnologii, chemii, farmacji lub weterynarii skarżą się na niemożność odbycia kształcenia podyplomowego w zakresie analityki medycznej,

[352] VII.7033.54.2024 z 8 grudnia 2025 r.
[353] Pismo z 22 grudnia 2025 r.

co ogranicza im dostęp do wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego. Uczelnie nie prowadzą bowiem naboru na studia podyplomowe w zakresie analityki medycznej mimo znacznego zainteresowania absolwentów. Wnioskodawcy obawiają się, że powstrzymywanie się od prowadzenia studiów podyplomowych wynika z wieloletniego sporu różnych środowisk zawodowych o zasadność dopuszczania do wykonywania zawodu osób, które nie skończyły kierunkowych studiów pięcioletnich.

RPO w wystąpieniu do Ministra Zdrowia[354] zaznaczył, że decyzja o sposobie ukształtowania ścieżki dojścia do zawodu diagnosty laboratoryjnego należy do ustawodawcy, który podczas projektowania rozwiązań prawnych powinien wsłuchiwać się w głosy środowiska, którego sprawa dotyczy. Z obowiązujących regulacji wynika, że wolą ustawodawcy było zagwarantowanie dostępu do tego zawodu grupie absolwentów określonych kierunków aż do końca 2028 r., po ukończeniu studiów podyplomowych w zakresie analityki medycznej. Skoro ustawodawca uznał takie rozwiązanie za zasadne, to powinien stworzyć możliwości pozwalające na uzyskanie uprawnień diagnosty laboratoryjnego w określony w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o medycynie laboratoryjnej sposób. Jeśli zaś uważał, że takie rozwiązanie jest niecelowe bądź niemożliwe do zrealizowania, powinien zaniechać jego wprowadzania. Niezapewnienie dostępu do studiów podyplomowych w zakresie analityki medycznej równoznaczne jest z pozbawieniem skuteczności art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o medycynie laboratoryjnej. Brak możliwości ukończenia studiów podyplomowych czyni opisaną ścieżkę dojścia do zawodu iluzoryczną.

Wobec tego Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia magistrom biologii, biotechnologii, chemii, farmacji lub weterynarii możliwości odbycia kształcenia na studiach podyplomowych z zakresu analityki medycznej, a w konsekwencji zapewnienie ścieżki dostępu do zawodu diagnosty laboratoryjnego na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o medycynie laboratoryjnej. W sytuacji, gdyby zapewnienie dostępu do wykonywania zawodu w opisany wyżej sposób nie było możliwe, Rzecznik wniósł o rozważenie zmiany przepisów – obecny ich kształt może wprowadzać bowiem w błąd, sugerując, że możliwe jest uzyskanie wykształcenia, o którym stanowi art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o medycynie laboratoryjnej i zdobycie w ten sposób uprawnień diagnosty laboratoryjnego.

[354] VII.7033.14.2025 z 28 kwietnia 2025 r.

Minister Zdrowia w odpowiedzi[355] wskazał, że zwrócił się ponownie do rektorów uczelni o rozważenie uruchomienia studiów podyplomowych w zakresie analityki medycznej, a także o poinformowanie resortu o podjętych działaniach w przedmiotowym zakresie.

[355] Pismo z 24 czerwca 2025 r.

Art. 70 ust. 2
Bezpłatność nauki

Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.

1. Koszty postępowania o nadanie stopnia doktora

W okresie objętym informacją Rzecznik nie otrzymywał wniosków wskazujących na naruszenie prawa do bezpłatnej nauki w szkołach publicznych.

Art. 70 ust. 3
Prawo do szkół prywatnych

Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa.

W tym zakresie Rzecznik rozpatrywał przede wszystkim wnioski wpływające od studentów i byłych studentów Collegium Humanum (obecnie Uczelnia Biznesu i Nauk Stosowanych „Varsovia") dotyczące opłat żądanych przez uczelnię[356].

[356] Sprawa o sygn. VII.7033.54.2024.

Art. 70 ust. 4
Równy dostęp do wykształcenia

Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa.

W sprawie zastrzeżeń, jakie budził sposób przyznawania przez jednostki samorządu terytorialnego stypendiów dla uzdolnionych uczniów[357], Rzecznik otrzymał stanowisko Minister Edukacji[358]. Ze stanowiska tego wynika, że nie ma przesłanek, aby narzucić jednostkom samorządu terytorialnego obowiązek wydawania decyzji administracyjnej w przypadku przyznawania stypendium motywacyjnego. Katalog osiągnięć uczniów powinien pozostać otwarty, tym samym nie może on stanowić podstawy do jednoznacznego określenia decyzją administracyjną praw i obowiązków ucznia.

[357] Sprawa o sygn. VII.7031.8.2024, Informacja RPO za 2024 r., s. 323–324.
[358] Pismo z 3 kwietnia 2025 r.

Art. 70 ust. 5
Autonomia szkół wyższych

Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.

1. Nieobjęcie zniżką na przejazdy kolejowe studentów i doktorantów z zagranicy

Do RPO wpływały wnioski dotyczące nieobjęcia zniżką 51% na przejazdy kolejowe studentów zagranicznych i doktorantów, niemających legitymacji studenckiej wystawionej przez polską uczelnię.

Problem ten był przedmiotem kilkukrotnych wystąpień Rzecznika do Ministerstwa Infrastruktury oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Istotna zmiana przepisów określających rodzaje dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów z uwzględnieniem rodzaju posiadanych uprawnień nastąpiła w 2015 r. Zmianą tą uwzględniono uprawnienie do uzyskania zniżki 51 proc. na przejazdy kolejowe w pociągach osobowych, pospiesznych i ekspresowych. Uprawnienie to przyznano obywatelom polskim studiującym za granicą oraz studentom – obywatelom Unii Europejskiej (członkom rodzin obywateli Unii Europejskiej) studiującym w Polsce bądź w innym kraju. Od tej pory dokumentem uprawniającym do uzyskania zniżki przez obywatela polskiego jest legitymacja studencka wydana przez polską szkołę wyższą albo międzynarodowa legitymacja studencka – International Student Identity Card (ISIC), wraz z dowodem osobistym lub innym dokumentem, który umożliwia stwierdzenie tożsamości i wieku osoby uprawnionej. Dokumentem uprawniającym do uzyskania zniżki przez obywatela Unii Europejskiej jest zaś jedna z wymienionych legitymacji wraz z dokumentem potwierdzającym prawo stałego pobytu w Polsce.

Niezależnie od tych zmian zachodzi konieczność uwzględnienia w przepisach rozporządzenia zniżki 51 proc. na przejazdy kolejowe także dla studentów – obywateli państw spoza obszaru Unii Europejskiej, jak również doktorantów legitymujących się dokumentami innymi niż legitymacja wystawiona przez polską uczelnię wyższą (jednostkę naukową). Obecnie bowiem rozporządzenie w sposób nieuprawniony zawęża krąg podmiotów uprawnionych do zniżki, pomimo jednoznacznego brzmienia ustawy.

Ministerstwo Infrastruktury wyjaśniało, że przepisy zapewniające ulgi w publicznym transporcie zbiorowym stanowią element polityki społecznej państwa. Ministerstwo wzięło pod uwagę postulaty środowisk akademickich oraz znaczne wydatki z budżetu państwa generowane przez studentów, którzy stanowią najbardziej mobilną grupę społeczną, więc są głównym beneficjentem ulg. W następstwie tego poszerzono krąg osób uprawnionych o obywateli polskich studiujących za granicą, a następnie o studentów – obywateli Unii Europejskiej (członków ich rodzin).

W 2019 r. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zauważył zaś, że przepisy rozporządzenia różnicujące możliwość skorzystania z ulgi w zależności od obywatelstwa czy miejsca zamieszkania: „(...) mogą budzić pewne wątpliwości'', ale jednocześnie zwrócił uwagę, że Komisja Europejska zajmowała się sprawą, w wyniku czego wprowadzono przepis uzależniający uprawnienie od okazania dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu. Minister wskazał: „Zasadnym wydaje się zatem rozważenie możliwości odpowiedniej zmiany wskazanego rozporządzenia w celu umożliwienia wykorzystywania legitymacji ISIC przez doktorantów w Polsce". Zaznaczył jednak, że głównym adresatem uwag powinien być minister właściwy ds. transportu, a także minister właściwy ds. finansów publicznych, jako że poszerzanie katalogu osób objętych wsparciem w postaci ulg spowodowałoby zwiększenie obciążeń budżetu państwa.

W 2019 r. Minister Infrastruktury wyjaśnił, że: „Legitymacja ISIC była wówczas i jest obecnie jedynym ogólnodostępnym międzynarodowym dokumentem potwierdzającym status studenta na całym świecie. Legitymacja ta przysługuje studentom uczelni państwowych i prywatnych wszystkich rodzajów studiów. Jest wydawana osobom powyżej 12. roku życia (bez górnej granicy wiekowej) i uznawana we wszystkich krajach świata. Zastosowanie takiego rozwiązania w stosunku do studentów sprawdziło się w publicznym transporcie zbiorowym w Polsce. Osoby uprawnione studiujące za granicą, pragnące skorzystać z ustawowych uprawnień do ulg przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego, bez przeszkód korzystają z tej legitymacji. Natomiast służby odpowiedzialne za kontrolę biletów nie zgłaszają problemów z weryfikacją uprawnień do ulg na jej podstawie". Rozwiązanie to nie znajduje uzasadnienia w przypadku doktorantów, gdyż nie ma odpowiedniej międzynarodowej legitymacji doktoranta, która mogłaby poświadczać status osoby odbywającej studia doktoranckie za granicą. Wydawana legitymacja ISIC nie nadaje się do tego celu, ponieważ na jej

podstawie nie byłoby możliwości odróżnienia doktoranta od studenta będącego we wskazanym przedziale wiekowym.

Rzecznik zwrócił się[359] do Ministra Infrastruktury o ponowne przeanalizowanie problemu i przedstawienie stanowiska resortu w tej sprawie. W szczególności o poinformowanie, czy Minister Infrastruktury dostrzega konieczność podjęcia interwencji legislacyjnej.

Minister poinformował[360], że resort prowadzi prace nad kompleksową, kilkuetapową zmianą systemu uprawnień do ustawowych ulg przejazdowych. Od czasu przyjęcia pierwszej z ustaw stanowiących część tego systemu (ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego), system został rozbudowany o kilkanaście kolejnych, odrębnych i niepowiązanych ze sobą ustaw, pozostających w gestii różnych resortów. W celu uproszczenia systemu Ministerstwo pracuje nad przywróceniem pierwotnego celu ustawy o uprawnieniach do ustawowych ulg przejazdowych z 1992 r., tj. kompleksowego ujęcia w jednym akcie prawnym wszystkich uprawnień do ulg ustawowych.

Do znowelizowanej ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego mają zostać przeniesione z pozostałych aktów prawnych wszystkie przepisy określające: grupy społeczne i zawodowe uprawnione do ulg ustawowych, wymiary przysługujących im ulg oraz rodzaje komunikacji, w których ulgi te mają zastosowanie. Jednym z istotnych elementów tej zmiany ma być zastąpienie delegacji ustawowych do wydawania rozporządzeń określających rodzaje dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów przez poszczególne grupy społeczne i zawodowe nowymi, odnoszącymi się bezpośrednio do ministrów właściwych do określenia wzorów dokumentów poświadczających przynależność do określonej grupy uprawnionych. Obecne rozwiązanie, polegające na wydawaniu przez ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z innymi ministrami rozporządzeń określających rodzaje dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów, okazało się niepraktyczne i niecelowe. Jedynie organy odpowiedzialne za określanie dokumentów potwierdzających określony status osoby (np. o znacznym stopniu niepełnosprawności, doktoranta czy weterana działań poza granicami państwa) i wzór dokumentu to potwierdzający posiadają pełne i bieżące informacje pozwalające w sposób prawidłowy

[359] VII.7035.1.2025 z 11 sierpnia 2025 r.
[360] Pismo z 11 grudnia 2025 r.

aktualizować zakres dokumentów mających poświadczać prawo do ulgi ustawowej. W tym kontekście, w ocenie resortu, wszelkie zmiany dotyczące zakresu uprawnień studentów i doktorantów do ustawowych ulg przejazdowych i dokumentów poświadczających te uprawnienia będą w gestii Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Art. 71 ust. 1
Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin

Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

1. Dostęp do świadczenia pielęgnacyjnego

W kilku sprawach Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił składowi siedmiu sędziów NSA zagadnienia prawne dotyczące odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Rzecznik zgłosił[361] udział w tych postępowaniach i wniósł o podjęcie przez NSA uchwały o następującej treści: „Podstawę do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodejmowania lub rezygnowania z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, przez osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z o świadczeniach rodzinnych[362] (dalej: u.ś.r.) nie stanowi wyłącznie legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i dopuszczalne jest przyznanie, osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodejmowania lub rezygnowania z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji w sytuacji,

[361] III.7064.57.2025 z 20 lutego 2025 r., sygn. akt I OPS 1/25., III.7064.56.2025 z 20 lutego 2025 r., sygn. akt I OPS 2/25.

[362] Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 615, zm. poz. 1265).

gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki nie legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale z przyczyn obiektywnych nie może sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia, zwłaszcza gdy współmałżonek osoby wymagającej opieki ukończył 75 lat".

Rygoryzm normy prawnej określonej w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.ś.r., powoduje, że osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., pomimo sprawowania opieki nad bliskim z niepełnosprawnością, muszą być uznawane za osoby niespełniające warunków ustawowych do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego. Przepisy u.ś.r. regulujące dostęp do świadczenia pielęgnacyjnego osób wskazanych w art. 17 ust. 1 pkt 4 z uwagi na uzależnienie tego prawa od spełnienia formalnego kryterium dysponowania orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez współmałżonka osoby wymagającej wsparcia mogą w sposób istotny limitować dostęp faktycznych opiekunów do świadczenia, zaś osobom z niepełnosprawnością limitować dostęp do koniecznego wsparcia, a zatem przekraczać zakres proporcjonalności niezbędny dla ochrony praw osób z niepełnosprawnością i ich rodzin. W ocenie Rzecznika wskazywane w przedstawionym zagadnieniu prawnym przepisy u.ś.r. odnoszące się do dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego osób zobowiązanych do alimentacji względem osoby z niepełnosprawnością należy odczytywać przez pryzmat zasad i wartości wyrażonych w Konstytucji, z uwzględnieniem celu tych unormowań, którym jest przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które rzeczywiście sprawują opiekę nad bliskimi osobami z niepełnosprawnością i wymagającymi takiego wsparcia. Samo kryterium posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności współmałżonka, bez odniesienia się do indywidualnych okoliczności spraw, nie może zostać uznane za kryterium obiektywne.

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu zagadnień prawnych podjął uchwały[363] o pozostawieniu ich bez rozpoznania. Skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdził, że zagadnienia prawne nie spełniały przewidzianych prawem rygorów formalnych uzasadniających podjęcie uchwały przez poszerzony skład orzekający.

[363] Uchwały z 6 września 2025 r., sygn. I OPS 2/24 i I OPS 1/25.

2. Ograniczenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego

Rzecznik zgłosił[364] udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ze skargi konstytucyjnej dotyczącej ograniczenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dla osób zobowiązanych do alimentacji w dalszej kolejności wobec osoby wymagającej opieki, gdy osoby zobowiązane w pierwszej kolejności nie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Skarga konstytucyjna dotyczyła art. 17 ust. 1a pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych[365] w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r. Przepis ten uniemożliwia przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobom sprawującym opiekę nad osobą z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (lub dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności wymagającym stałej opieki, rehabilitacji i wsparcia w edukacji), jeżeli opiekun nie jest spokrewniony w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki. Problem powstaje, gdy osoby najbliższe, formalnie zobowiązane w pierwszej kolejności do alimentacji, nie posiadają orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, natomiast z obiektywnych przyczyn nie są w stanie sprawować opieki nad osobą wymagającą wsparcia.

W ocenie Rzecznika samo kryterium orzeczonego znacznego stopnia niepełnosprawności spokrewnionego w pierwszym stopniu potencjalnego opiekuna osoby z niepełnosprawnością, samodzielnie, tj. bez odniesienia do sytuacji faktycznej i zindywidualizowanych okoliczności, nie może być uznane za kryterium zobiektywizowane. Kryterium to zestawione z innymi przepisami ustawy, nie realizuje należycie celów i zadań określonych w art. 17 u.ś.r. Z treści art. 17 ust. 1 wynika, że celem świadczenia pielęgnacyjnego jest zapewnienie materialnego wsparcia osobom, które rezygnują z zatrudnienia lub go nie podejmują w związku z koniecznością opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, wobec którego spoczywa na nich potencjalny obowiązek alimentacyjny.

Orzecznictwo sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie potwierdza, że świadczenie pielęgnacyjne pełni funkcję kompensacyjną. Po pierwsze, stanowi częściową rekompensatę strat finansowych opiekuna spowodowanych koniecznością rezygnacji z aktywności zawodowej. Świadczenie to „ma zastąpić dochód wynikający ze świadczenia pracy, której nie może podjąć

[364] III.7064.352.2025 z 17 czerwca 2025 r.
[365] Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 111).

osoba pielęgnująca”[366]. Jest ono formą finansowej rekompensaty uzupełnionej o opłacanie składek emerytalno-rentowych[367].

Po drugie, jak konsekwentnie podkreśla Trybunał Konstytucyjny, świadczenie pielęgnacyjne służy nie tylko samemu opiekunowi, lecz całej rodzinie, w szczególności zaś osobie z niepełnosprawnością. Jego zasadniczym celem jest „częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji”[368]. Świadczenia opiekuńcze mają charakter rekompensacyjny i stanowią formę pomocy zarówno dla opiekuna, jak i dla osoby wymagającej wsparcia, która jest ich faktycznym beneficjentem[369].

Regulacje ustawowe dotyczące dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego powinny stanowić, w ramach systemu zabezpieczenia społecznego, instrumentarium gwarantujące osobom potrzebującym zaspokojenie niezbędnych potrzeb.

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie[370], stwierdzając, że art. 17 ust. 1 pkt 2 u.ś.r. był już przedmiotem kontroli w postępowaniu zainicjowanym inną skargą konstytucyjną. Trybunał orzekł[371] wówczas, że art. 17 ust. 1 pkt 4 i ust. 1a pkt 2 u.ś.r., w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r., w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, o której mowa w tym przepisie, sprawującej wyłączną opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny i w związku z tym rezygnującej z zatrudnienia, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Żądania zwrotu przez gminy wypłaconych świadczeń pielęgnacyjnych dla opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnością

Do Biura RPO wpływały skargi związane z ustaleniami kontrolnymi Wojewody Śląskiego i Wojewody Pomorskiego. Dotyczyły one prawidłowości wydatkowania przez gminy dotacji w części obejmującej wypłatę świadczeń pielęgnacyjnych z pominięciem kryterium określonego w art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych[372]. Konsekwencją jest żądanie zwrotu do budżetu państwa części dotacji.

[366] Wyrok NSA z 20 kwietnia 2017 r., sygn. I OSK 3269/15.
[367] Uchwała NSA z 11 grudnia 2012 r., sygn. I OPS 5/12.
[368] Wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11.
[369] Wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. K 38/13.
[370] Postanowienie z 4 grudnia 2025 r., sygn. SK 47/25.
[371] Wyrok z 8 lipca 2025 r., sygn. SK 33/23.
[372] Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 323 ze zm.).

Zgodnie z art. 17 ust. 1b (obowiązującym do dnia 31 grudnia 2023 r.) świadczenie pielęgnacyjne przysługiwało, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej. Jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia.

Trybunał Konstytucyjny orzekł[373], że art. 17 ust. 1b jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w którym różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą z niepełnosprawnością po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności. Zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny norma prawna została wyeliminowana z ustawy o świadczeniach rodzinnych z dniem 1 stycznia 2024 r. Jednak od momentu wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że nie jest dopuszczalne oparcie odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na tej części art. 17, która została uznana za niezgodną z Konstytucją.

W podjętych przez wojewodów czynnościach kontrolnych kluczowe jest zaś uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunów osób z niepełnosprawnością, których niepełnosprawność powstała po ukończeniu odpowiednio 18. lub 25. roku życia w przypadku nauki w szkole lub szkole wyższej. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w stosunku do opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnością, których niepełnosprawność powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia, przepis art. 17 ust. 1b jest zgodny z Konstytucją i nie ma przeszkód prawnych do jego stosowania. Natomiast w stosunku do opiekunów osób wymagających wsparcia, których niepełnosprawność powstała później, kryterium momentu powstania niepełnosprawności jako uniemożliwiające uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego, utraciło przymiot konstytucyjności. Wobec tego w odniesieniu do tych osób oceny spełnienia przesłanek przyznania świadczenia pielęgnacyjnego należy dokonywać z pominięciem tego kryterium. Dlatego też, mając na względzie utrwalone i jednolite orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie, Rzecznik zwrócił się[374] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zrewidowanie stanowiska Ministerstwa dotyczącego skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

[373] Wyrok z 21 grudnia 2014 r., sygn. akt K 38/13.
[374] III.7064.216.2025 z 22 lipca 2025 r.

W odpowiedzi Minister zwrócił[375] uwagę, że zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych wskazuje, iż świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia bądź w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia. Trybunał nie orzekł, że cały przepis jest niekonstytucyjny. Art. 17 ust. 1b uchylono dopiero z dniem 1 stycznia 2024 r., tj. z dniem wejścia w życia ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym, która znowelizowała warunki nabywania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, co oznacza, że do tej daty przepis obowiązywał.

4. Sprawa fikcyjnych danych ojca w akcie urodzenia dziecka

W 2023 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie nowelizacji art. 61 ust. 2 Prawa o aktach stanu cywilnego[376]. Zapewniono wówczas Rzecznika, że w przypadku podjęcia szerszych prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy zostanie rozważone znowelizowanie tego przepisu w celu wprowadzenia fakultatywności zamieszczania tzw. „danych krytych" w akcie urodzenia dziecka. Zmiana ta nie została jednak dokonana.

Problem pozostaje aktualny, o czym świadczą kolejne wnioski, które zwracają uwagę na brak możliwości skutecznego sprzeciwienia się wpisaniu do aktu urodzenia dziecka fikcyjnych danych ojca. We wnioskach tych podkreślany jest przede wszystkim przymusowy charakter rozwiązania przyjętego w art. 61 ust. 2 Prawa o aktach stanu cywilnego. Rzecznik ponownie zwrócił się[377] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie podjęcia prac legislacyjnych oraz informację o przewidywanym terminie ich realizacji.

W odpowiedzi poinformowano[378] Rzecznika, że zainicjowano proces legislacyjny mający na celu nowelizację art. 61 ust. 2 Prawa o aktach stanu cywilnego. Propozycję zmiany ujęto w projekcie ustawy o zmianie ustaw w celu optymalizacji niektórych procesów w zakresie spraw obywatelskich. Celem projektowanych zmian ma być usprawnienie procesów z zakresu rejestracji stanu cywilnego, m.in. przez wprowadzenie rozwiązań adekwatnych do obecnych potrzeb społecznych w zakresie zamieszczania fikcyjnych danych ojca, tzw. danych krytych. W projekcie

[375] Pismo z 23 września 2025 r.
[376] Ustawa z 28 listopada 2014 r. o (Dz.U. z 2025 r., poz. 594).
[377] VII.534.29.2025 z 26 sierpnia 2025 r.
[378] Pismo z 11 września 2025 r.

ustawy zdecydowano się na wprowadzenie fakultatywności zamieszczania danych ojca w miejsce obecnego obligatoryjnego ich zamieszczania – zależnie od woli odpowiednio osoby zgłaszającej urodzenie, matki czy przysposabiającego wyrażonej we wniosku. Jednocześnie dopuszczono – na wniosek osoby, której akt dotyczy lub jej przedstawiciela ustawowego – możliwość sprostowania aktów stanu cywilnego sporządzonych przed dniem wejścia w życie nowych regulacji.

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

Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa.

1. Wstrzymywanie wypłaty świadczeń z ubezpieczenia chorobowego kobietom w ciąży

Rzecznik wystąpił do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie wstrzymywania wypłaty świadczeń z ubezpieczenia chorobowego kobietom w ciąży w trakcie kontroli podlegania ubezpieczeniom społecznym.

Podczas spotkania w Biurze RPO[379] z przedstawicielami ZUS z udziałem przedstawicielek Zespołu Praw Kobiet w ramach Inicjatywy „Nasz Rzecznik", przedyskutowano kwestie postępowań administracyjnych ZUS w sprawie weryfikacji prawidłowości podlegania ubezpieczeniom społecznym, w tym ubezpieczeniu chorobowemu kobiet w ciąży i matek tuż po urodzeniu dziecka.

Szczególnie uciążliwym problemem jest wstrzymywanie wypłaty świadczeń na czas prowadzonego postępowania wyjaśniającego. Kobiety w ciąży lub w okresie połogu nie dysponują zasobami ani możliwościami pozwalającymi na czynne uczestnictwo w postępowaniu dowodowym oraz korzystanie z dostępnych środków odwoławczych. Przedstawiciele Zakładu zadeklarowali, że kierownikom jednostek organizacyjnych ZUS zostanie zwrócona uwaga na konieczność szczególnego uwzględniania sytuacji kobiet w ciąży i w okresie przypadającym po urodzeniu dziecka przy prowadzeniu postępowań.

Rzecznik zwrócił również uwagę na problem, który systematycznie pojawiał się w kierowanych do niego skargach, a także w sprawach opisanych w mediach i dotyczył wstrzymywania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłaty świadczeń z ubezpieczenia chorobowego kobietom w ciąży na czas kontroli podlegania ubezpieczeniom społecznym. Podane przykłady przeczą utrwalonej w orzecznictwie tezie, że ciąża nie wyklucza podjęcia przez ubezpieczoną zatrudnienia, nawet jeśli wiąże się z wysoce prawdopodobnym ziszczeniem się ryzyka

[379] 23 września 2025 r.

socjalnego i stanowi instrumentalne działanie ubezpieczonej nakierowane na uzyskanie zabezpieczenia społecznego.

Zawarcie umowy o pracę w okresie ciąży – nawet gdyby motywem było też uzyskanie zasiłku macierzyńskiego – nie stanowi czynu nagannego ani sprzecznego z prawem. Odmienne traktowanie ciężarnej pracownicy, oparte na założeniu próby obejścia prawa lub uzyskania nienależnych świadczeń, można kwalifikować jako przejaw dyskryminacji.

Należy zwrócić uwagę na standardy wynikające z art. 27 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którymi państwo uznaje prawo dziecka do odpowiedniego poziomu życia oraz obowiązek uwzględniania dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej. Konstytucja zapewnia natomiast rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej lub społecznej szczególną pomoc władz publicznych, wykraczającą poza zwykłe formy wsparcia. Jednocześnie art. 71 ust. 2 Konstytucji przyznaje matce przed i po urodzeniu dziecka prawo do szczególnej pomocy władz publicznych. W ocenie Rzecznika, długotrwałe pozbawianie kobiet w ciąży i młodych matek źródeł utrzymania w wyniku wstrzymania wypłaty świadczeń na czas postępowania kontrolnego prowadzi do ograniczenia tych gwarancji oraz narusza standard ochrony praw dziecka. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[380] do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o przedstawienie stanowiska w tym zakresie.

W odpowiedzi Członek Zarządu ZUS przedstawił[381] stanowisko w sprawie wstrzymywania przez ZUS wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa kobietom w ciąży ze względu na prowadzone postępowanie, dotyczące podlegania ubezpieczeniom społecznym. Wyjaśnił, że świadczenia pieniężne na warunkach i w wysokości określonych ustawą przysługują osobom objętym ubezpieczeniem społecznym w razie choroby i macierzyństwa, określonym w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych[382]. Do zakresu działania Zakładu należy m.in.: stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń społecznych, kontrola wykonywania przez płatników składek i przez ubezpieczonych obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych, ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wypłacanie tych świadczeń, chyba że na mocy odrębnych przepisów obowiązki te wykonują płatnicy składek.

[380] III.7066.69.2025 z 21 listopada 2025 r.
[381] Pismo z 20 stycznia 2026 r.
[382] Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 2025 r., poz. 501 ze zm.), dalej: „ustawa zasiłkowa".

ZUS jest uprawniony zatem do weryfikowania, czy osoba zgłoszona do ubezpieczeń społecznych faktycznie posiada do nich tytuł. W każdym przypadku, w którym zostanie stwierdzone, że do ubezpieczeń społecznych została zgłoszona osoba nieuprawniona, ZUS podejmuje odpowiednie działania, a każda sprawa traktowana jest indywidualnie, ze względu na odrębne okoliczności jej towarzyszące. W przypadku sporu, ZUS wydaje decyzję, od której stronom przysługuje odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych[383].

W szczególności objęcie danej osoby ubezpieczeniami społecznymi jako pracownika[384] uwarunkowane jest faktycznym pozostawaniem w stosunku pracy, a ZUS jest uprawniony do badania faktu zawarcia umowy o pracę i jej ważności. Umowa zawarta dla pozoru[385] lub w celu obejścia prawa[386], nie rodzi skutków prawnych, także w sferze ubezpieczeń społecznych. Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie sądowym[387]. Tym samym w takim przypadku, na podstawie całokształtu materiału dowodowego zebranego w toku postępowania wyjaśniającego, Zakład wydaje decyzje o niepodleganiu ubezpieczeniom społecznym. ZUS wypłaca zasiłki na bieżąco po stwierdzeniu uprawnień. Zasiłki te wypłaca się nie później jednak niż w ciągu 30 dni od dnia wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do ustalenia prawa do zasiłku[388]. Przez wyjaśnienie ostatniej niezbędnej okoliczności należy rozumieć rozstrzygnięcie ostatniej kwestii koniecznej dla ustalenia uprawnień (braku uprawnień) wnioskodawcy. Wyjaśnienie ostatniej niezbędnej okoliczności oznacza zatem sytuację, w której ZUS dysponuje materiałem umożliwiającym prawidłowe zastosowanie przepisów prawa[389]. W związku z powyższym, w każdym przypadku, w którym ZUS poweźmie uzasadnione wątpliwości w przedmiocie istotnej okoliczności niezbędnej do ustalenia prawa do zasiłku, którą niewątpliwie jest okoliczność posiadania tytułu do ubezpieczenia chorobowego, będzie on uprawniony, a nawet zobowiązany do podjęcia działań w celu ich wyjaśnienia. Wypłata świadczeń zasiłkowych *de facto* przed stwierdzeniem uprawnień do rzeczonych świadczeń (np. przed ustaleniem rzeczywistego charakteru dokonanych zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych w związku

[383] Art. 68 ust. 1 pkt 1, lit. a, b oraz pkt 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2025 r., poz. 350 ze zm.), dalej: „ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych".
[384] Art. 6 ust. 1 pkt 1, art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.
[385] Art. 83 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r., poz. 1071 ze zm.), dalej: „k.c.".
[386] Art. 58 § 1 k.c.
[387] Np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2021 r., III USK 21/21, Legalis; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2024 r., I USK 412/23, Legalis.
[388] Art. 64 ust. 1 ustawy zasiłkowej.
[389] K. Stopka, Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz, LEX/el. 2025, kom. do art. 64.

z uzasadnionymi wątpliwościami co do realnego charakteru dokonanego zgłoszenia) byłaby działaniem niezgodnym z treścią przepisów prawa, m.in. ustawy zasiłkowej, które stanowią, iż świadczenia pieniężne na warunkach i w wysokości określonych ustawą zasiłkową przysługują osobom objętym ubezpieczeniem społecznym w razie choroby i macierzyństwa, a ich wypłata może mieć miejsce dopiero po stwierdzeniu przez Zakład uprawnień do tych świadczeń. Rzetelne zbadanie kwestii podlegania ubezpieczeniom społecznym (w tym ubezpieczeniu chorobowemu) jest obowiązkiem ZUS i jednocześnie wyrazem dbałości o prawidłowe wydatkowanie środków z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tj. przyznawanie prawa do świadczeń i ich wypłata wyłącznie osobom do nich uprawnionym.

ZUS jest zobowiązany do równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, stan cywilny oraz stan rodzinny[390]. Kwestia podlegania bądź niepodlegania przez daną osobę ubezpieczeniom społecznym stanowi zagadnienie wstępne dla ustalenia prawa i wypłaty zasiłku w przypadku, gdy przed rozstrzygnięciem prawa do zasiłku zostanie przekazane do sądu odwołanie od decyzji o niepodleganiu ubezpieczeniom (lub decyzji określającej podstawę wymiaru zasiłku). Wskazano jednocześnie, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, organ administracji publicznej zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd[391]. ZUS jest związany wydaną decyzją o niepodleganiu ubezpieczeniu chorobowemu (lub w ogóle ubezpieczeniom społecznym) od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, dlatego też na jej podstawie ustalane jest prawo do zasiłku i wydawana decyzja dotycząca prawa do danego świadczenia. Podsumowując Prezes zaznaczył, że ZUS zobowiązany jest do przestrzegania przepisów prawa, które uprawniają go do wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa wyłącznie osobom uprawnionym, tj. osobom ubezpieczonym (posiadającym tytuł do ubezpieczeń społecznych). Jednocześnie, wypłata świadczeń następuje dopiero po ustaleniu wszystkich okoliczności niezbędnych do przyznania prawa do zasiłku.

[390] Art. 2a ust. 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.
[391] Art. 97 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r., poz. 1691).

Art. 72
Prawa dziecka

1. *Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.*
2. *Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych.*
3. *W toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka.*
4. *Ustawa określa kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka.*

1. Przeciwdziałanie zjawisku niealimentacji

Przedmiotem wniosków kierowanych do Rzecznika jest problematyka przeciwdziałania zjawisku niealimentacji. Wpływały sygnały od wnioskodawców wskazujące, że art. 209 § 4 k.k. nie spełnia wymogów wynikających z konstytucyjnej zasady równości oraz nie chroni osób poszkodowanych, które mogą ponosić dodatkowe koszty wynikające z opóźnionych świadczeń, w tym odsetek. Wnioskodawcy zwracali uwagę, że osoby uprawnione, pozbawione regularnych alimentów, są zmuszone do zaciągania kredytów, co generuje dodatkowe koszty, w tym w formie odsetek. Przepis art. 209 § 4 k.k. przewiduje, że sprawca przestępstwa niealimentacji nie podlega karze, jeśli w ciągu 30 dni od pierwszego przesłuchania uiści w całości zaległe alimenty. Kluczowym zagadnieniem jest ustalenie, co dokładnie ustawodawca miał na myśli, posługując się pojęciem „uiści w całości zaległe alimenty". Kryminalnopolityczne uzasadnienie klauzuli opiera się na ochronie dobra pokrzywdzonego, zapewniając mu efektywną ochronę finansową bez konieczności wdrażania procedur karnych. Pod pojęciem „zaległych alimentów" przy interpretacji art. 209 k.k. należy rozumieć kwoty alimentacyjne należne za okres objęty zarzutem, które nie zostały przez zobowiązanego uiszczone w terminie. Uprawniona wydaje się teza, że skorzystanie z dobrodziejstwa, jakie dają wspomniane instytucje prawnokarne, uzależnione być powinno od całkowitej spłaty zadłużenia. Spór dotyczy tego, czy całość określa alimenty objęte zarzutem, czy

też także te alimenty, które stały się wymagalne po postawieniu zarzutu do czasu ich uiszczenia. Na podstawie dostępnej literatury przyjąć należy, że interpretacja zwrotu „całości zaległych alimentów" obejmuje swoim znaczeniem sytuację, gdy kwotę główną alimentów wskazaną w zarzucie oraz najwyżej ratę alimentacyjną, która stała się wymagalna przed dniem wpłaty, z wyłączeniem odsetek i innych świadczeń ubocznych. Mając na uwadze inne klauzule czynnego żalu, w szczególności z art. 297 § 3 k.k., w której ustawodawca przesłanką czynnego żalu uczynił „zaspokojenie roszczeń pokrzywdzonego", oraz w celu lepszej ochrony pokrzywdzonych należy więc postulować zmianę przepisu art. 209 k.k. w następującym kierunku: „§ 4 Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w § 1, który nie później niż przed upływem 30 dni od dnia pierwszego przesłuchania w charakterze podejrzanego zaspokoił w całości roszczenia pokrzywdzonego. § 5 Sąd odstępuje od wymierzenia kary, jeżeli nie później niż przed upływem 30 dni od dnia pierwszego przesłuchania w charakterze podejrzanego sprawca przestępstwa określonego w § 1a zaspokoił w całości roszczenia pokrzywdzonego, chyba że wina i społeczna szkodliwość czynu przemawiają przeciwko odstąpieniu od wymierzenia kary.

§ 6 Na wniosek pokrzywdzonego roszczenia, o których mowa w § 4 i 5, można ograniczyć tylko do całości zaległych alimentów." Zaproponowana zmiana legislacyjna pozwoli wyeliminować wątpliwości interpretacyjne oraz zapewni jednolite stosowanie przepisu przez sądy, zabezpieczając interesy uprawnionych do alimentów i umożliwiając dłużnikom skorzystanie z klauzuli niekaralności. Rzecznik zwrócił się[392] do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie analizy tej materii i rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych w tym zakresie.

W odpowiedzi Minister podkreślił[393], że zaproponowane zmiany mogą spowodować trudności w interpretacji przepisu i prowadzić do skutków sprzecznych z intencjami wyrażonymi w wystąpieniu RPO. Według Ministra sformułowanie „zaspokojenie w całości roszczeń pokrzywdzonego" może być rozumiane jako odnoszące się do wszystkich roszczeń w ogóle, tj. nie tylko tych z tytułu nieali-mentacji. W ocenie Ministra nowelizacja przepisu art. 209 k.k. w przedstawionym kształcie nie przyczyniłaby się do poprawy pozycji pokrzywdzonego, a jej stosowanie wprowadziłoby szereg wątpliwości interpretacyjnych.

[392] II.510.1160.2024 z 16 stycznia 2025 r.
[393] Pismo z 25 sierpnia 2025 r.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zauważył[394], że aktualny model czynnego żalu przewidziany w art. 209 § 4 k.k. pozwala sprawcy na uniknięcie odpowiedzialności karnej po uiszczeniu wyłącznie świadczenia głównego, mimo że w świetle prawa cywilnego zobowiązanie to obejmuje także odsetki i koszty egzekucyjne. Takie rozwiązanie prowadzi do sytuacji, w której pokrzywdzony – lub gmina, w przypadku wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego – musi osobno dochodzić roszczeń ubocznych, ponosząc dodatkowe koszty i ryzyko finansowe. W ocenie Rzecznika jest to mechanizm niesprawiedliwy, który nie realizuje konstytucyjnej zasady ochrony osób słabszych ekonomicznie, a jednocześnie nie motywuje sprawców do pełnego naprawienia wyrządzonej szkody. Istotą proponowanych zmian nie jest rozszerzenie zakresu karalności czynu z art. 209 k.k., lecz bardziej sprawiedliwe ukształtowanie przesłanek wyłączenia karalności, tak aby odpowiadały one rzeczywistej strukturze zobowiązań alimentacyjnych. Przedstawiona analiza wykazała, że świadczenia uboczne powstają bezpośrednio w wyniku przestępczego zachowania sprawcy, a ich dochodzenie w odrębnym postępowaniu cywilnym jest rozwiązaniem nadmiernie obciążającym pokrzywdzonych. W orzecznictwie sądów powszechnych zobowiązania alimentacyjne rutynowo obejmują odsetki ustawowe, co potwierdza, że aktualne brzmienie art. 209 § 4 k.k. nie odpowiada naturze tego zobowiązania.

Rzecznik odniósł się także do argumentów Ministerstwa dotyczących ryzyka rozszerzenia przedmiotowego zakresu roszczeń pokrzywdzonych. Obawy są nieuzasadnione, ponieważ zakres roszczeń, jakie musiałby spłacić sprawca, zawsze pozostaje ściśle powiązany z obowiązkiem alimentacyjnym określonym w art. 209 § 1 k.k. i nie może obejmować świadczeń pozostających poza zakresem tego przepisu. Proponowane doprecyzowanie przepisów pozwala na odróżnienie roszczeń alimentacyjnych od roszczeń innego rodzaju, eliminując tym samym ryzyko ich nieuprawnionego mieszania.

Ważnym elementem przedstawionej analizy jest także kwestia wypłat z funduszu alimentacyjnego. W sytuacji, w której gmina realizuje świadczenie w miejsce sprawcy, powstaje typowe zobowiązanie *in solidum*, a sprawca pozostaje dłużnikiem funduszu. W związku z tym konieczne jest doprecyzowanie przepisu w taki sposób, aby mechanizm czynnego żalu uwzględniał również roszczenia gminy, umożliwiając pełne odtworzenie stanu sprzed przestępstwa. Mając to na uwadze, Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie

[394] II.510.1160.2024 z 6 grudnia 2025 r.

analizy problematyki i rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych w tym zakresie.

Stanowisko Ministra Sprawiedliwości nie zostało dotychczas przekazane Rzecznikowi.

2. Domniemanie pochodzenia dziecka z małżeństwa po ustaniu lub unieważnieniu tego małżeństwa

W 2025 r. Rzecznik powrócił do sprawy domniemania pochodzenia dziecka z małżeństwa po ustaniu lub unieważnieniu tego małżeństwa. W 2024 r. Rzecznik wskazywał, że obecne uregulowanie przewiduje, że jeżeli dziecko urodziło się w czasie trwania małżeństwa albo przed upływem trzystu dni od jego ustania lub unieważnienia, domniemywa się, że pochodzi ono od męża matki. Domniemania tego nie stosuje się, jeżeli dziecko urodziło się po upływie trzystu dni od orzeczenia separacji. Jeżeli dziecko urodziło się przed upływem trzystu dni od ustania lub unieważnienia małżeństwa, lecz po zawarciu przez matkę drugiego małżeństwa, domniemywa się, że pochodzi ono od drugiego męża. Domniemanie to nie dotyczy przypadku, gdy dziecko urodziło się w następstwie procedury medycznie wspomaganej prokreacji, na którą wyraził zgodę pierwszy mąż matki. Domniemania powyższe mogą być obalone tylko na skutek powództwa o zaprzeczenie ojcostwa. Taki stan prawny stwarza komplikacje w ustaleniu pochodzenia dziecka w sposób zgodny z rzeczywistością i rzutuje na sytuację prawną wszystkich członków rodziny. Przyczynia się on także do większego obciążenia sądów rodzinnych, rozpoznających sprawy o zaprzeczenie ojcostwa. Takie powództwo jest w obecnym stanie prawnym jedynym środkiem doprowadzenia do zgodności stanu cywilnego dziecka z prawdą biologiczną. Rzecznik zwrócił się[395] do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o stanowisku w tej sprawie oraz o ewentualnie podejmowanych krokach legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister poinformował[396], że w obecnej, X kadencji Sejmu projekt ustawy opiniowała Komisja Kodyfikacyjna Prawa Rodzinnego oraz Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego. Nie został on jednak skierowany do wpisu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Aktualnie kwestia domniemania pochodzenia dziecka oraz zakresu obowiązywania tego domniemania jest przedmiotem prac Zespołu Problemowego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa

[395] IV.7020.2.2020 z 29 maja 2025 r.
[396] Pismo z 28 lipca 2025 r.

Rodzinnego. Gdy tylko zespół problemowy zakończy prace, a Komisja przyjmie stanowisko w tej sprawie bądź zaakceptuje projekt zmian prawnych, stosowne materiały zostaną udostępnione publicznie na stronie internetowej Komisji.

3. Standardy ochrony małoletnich z niepełnosprawnościami w placówkach oświatowych

Podczas spotkań z przedstawicielami inicjatywy „Nasz Rzecznik" omawiano m.in. problem przemocy wobec osób z niepełnosprawnościami, w szczególności w środowisku szkolnym, w tym przemocy rówieśniczej oraz potrzebę opracowania stosownych rozwiązań. Przedstawiciele strony społecznej podkreślali konieczność podniesienia standardów ochrony małoletnich osób z niepełnosprawnościami przed przemocą. Zwracano w tym kontekście uwagę na brak zrozumienia potrzeb emocjonalnych i poznawczych uczniów i uczennic w spektrum autyzmu, który prowadzi do niewłaściwej komunikacji z tymi osobami i kumulacji negatywnych emocji, skutkujących zachowaniami odbieranymi przez niektórych nauczycieli i innych pracowników placówek edukacyjnych jako „trudne" lub agresywne. Zwrócono uwagę na brak standardów postępowania, tak w zakresie rozwiązań statutowych i proceduralnych w poszczególnych szkołach, jak też w odniesieniu do oficjalnych materiałów szkoleniowych i edukacyjnych. Rzecznik zwrócił się[397] do Ministra Edukacji Narodowej o poinformowanie, czy w Ministerstwie prowadzone były analizy dotyczące wprowadzenia standardów ochrony małoletnich w placówkach oświatowych, w szczególności dotyczące sposobu ich przyjmowania, w tym dostosowania ich treści do potrzeb i sytuacji konkretnych placówek oraz ujmowania w nich wprost sytuacji dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, zwłaszcza w odniesieniu do procedur dotyczących zapobiegania przemocy w środowisku szkolnym oraz reagowania na nią. Rzecznik poprosił również o wyjaśnienie, czy MEN upowszechnia wytyczne opracowane w Zespole do Spraw Ochrony Małoletnich oraz czy oferuje podmiotom obowiązanym do wprowadzenia standardów szkolenia lub konsultacje, zwłaszcza w zakresie uwzględnienia w standardach szczególnej sytuacji dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi.

W odpowiedzi Minister poinformował[398], że na stronie resortu dostępne są wytyczne dotyczące standardów ochrony małoletnich. Uwzględniają one sytuację

[397] XI.7036.23.2025 z 6 maja 2025 r.
[398] Pismo z 13 czerwca 2025 r.

dzieci niepełnosprawnych oraz dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Zakres działań obejmuje bezpieczeństwo, zasady opieki, interwencji oraz procedury reagowania w trudnych sytuacjach. Działania te mają na celu zapewnienie odpowiedniego wsparcia i ochrony uczniów w różnych sytuacjach szkolnych. Kontrolą jednostek organizacyjnych systemu oświaty zajmują się organy prowadzące. Są one odpowiedzialne za monitorowanie i egzekwowanie standardów ochrony małoletnich w placówkach edukacyjnych. Dyrektorzy szkół odpowiadają za bezpieczeństwo uczniów oraz organizację kształcenia specjalnego. W ramach swoich obowiązków realizują zalecenia zawarte w orzeczeniach dotyczących uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Pomoc psychologiczno-pedagogiczna jest udzielana w szkołach i przedszkolach, dostosowana do indywidualnych potrzeb uczniów, w tym tych z niepełnosprawnościami. Celem tej pomocy jest wsparcie uczniów w ich rozwoju emocjonalnym i społecznym. Ministerstwo kładzie nacisk na zdrowie psychiczne uczniów oraz rozwijanie empatii i wrażliwości na potrzeby innych. Działania te mają na celu wspieranie dobrostanu dzieci i młodzieży w środowisku szkolnym. Resort edukacji podejmuje szereg działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i wsparcia uczniów, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci z niepełnosprawnościami. Standardy ochrony małoletnich, organizacja kontroli, rola dyrektorów oraz pomoc psychologiczno-pedagogiczna są kluczowymi elementami tych działań.

4. Upowszechnianie zdjęć dzieci w internecie

Omówienie: Art. 47 – Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia.

5. Zamieszczanie danych nieletnich sprawców czynów zabronionych w Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym

Omówienie: Art. 47 – Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia.

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

Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury.

1. Ograniczenia dostępu do materiałów archiwalnych

Rzecznik w 2024 r. zwrócił się do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do umożliwienia udostępnienia materiałów archiwalnych, o których mowa w art. 16b ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach[399], do celów naukowych, w sposób umożliwiający prowadzenie badań, przy jednoczesnym uwzględnieniu konieczności poszanowania prawa do prywatności. Wystąpienie to pozostało bez odpowiedzi.

Materiały archiwalne są udostępniane po upływie określonego czasu. W szczególności dostęp do aktów notarialnych i dokumentacji ksiąg wieczystych jest możliwy dopiero po upływie 70 lat od sporządzenia aktu lub składnika dokumentacji. Przed wejściem w życie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, materiały archiwalne w oparciu o art. 17 ust. 1 ustawy archiwalnej były udostępniane po upływie 30 lat od ich wytworzenia. Jest to istotna zmiana stanu prawnego. Według środowiska naukowego aktualnie obowiązujące przepisy są wadliwe, ponieważ nie przewidują możliwości wcześniejszego dostępu do materiałów archiwalnych, gdy jest to uzasadnione potrzebami nauki. Utrudniają one prowadzenie badań i w sposób nieproporcjonalny ograniczają konstytucyjne wolności i prawa gwarantujące każdemu wolność badań naukowych oraz wolność korzystania z dóbr kultury.

Rzecznik podzielił tę ocenę i w związku z tym ponownie zwrócił się[400] do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie prac legislacyjnych. W odpowiedzi poinformowano[401] Rzecznika, że resort prowadzi proces legislacyjny

[399] Ustawa z 14 lipca 1983 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 164 ze zm.).
[400] VII.713.1.2023 z 12 maja 2025 r.
[401] Pismo z dnia 26 czerwca 2025 r.

związany z nowelizacją ustawy archiwalnej, której zakres obejmuje problematykę postępowania z dokumentacją w postaci elektronicznej (UD113). Nie jest więc możliwe na tym etapie włączenie tematyki dostępu do materiałów archiwalnych do nowelizacji. Jednak doświadczenia z funkcjonowania przepisów obowiązujących od 2016 r. pozwalają sformułować konkluzję o potrzebie ich modyfikacji. Korekty w tym zakresie wymagają dalszych analiz i konsultacji z różnymi grupami użytkowników archiwów, w tym także ze środowiskiem naukowym.

Art. 74
Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska

1. *Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.*
2. *Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.*
3. *Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.*
4. *Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.*

1. Zagrożenia dla środowiska związane z intensyfikacją produkcji zwierzęcej w Polsce

Przemysłowe fermy zwierzęce stanowią istotny problem społeczny. Rzecznik przedstawił Prezesowi Rady Ministrów najważniejsze zagadnienia, na które wskazują organizacje społeczne oraz które wynikają ze spraw kierowanych do RPO. Krajowe regulacje przyjęte w Polsce dotyczące zasady współudziału społeczeństwa w ochronie środowiska, w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, nie są zgodne z postanowieniami Konwencji sporządzonej w Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. W aktualnym stanie prawnym wszechstronne badanie zakresu ingerencji projektowanej inwestycji na poszczególne komponenty środowiska, w tym wpływu na zdrowie ludzi, odbywa się w ramach postępowań przewidzianych w ustawie, przy czym właściwa kwalifikacja przedsięwzięcia, względem progów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, określana jest na podstawie raportu oddziaływania na środowisko, który to dokument przedkłada podmiot zainteresowany podjęciem działalności czyli inwestor. Oznacza to, że kluczowy dla

dalszych faz postępowania dokument inicjujący realizację inwestycji przedkłada inwestor i to na jego zlecenie i koszt dokument taki jest sporządzany. Okoliczność ta może rzutować na treść udzielanego inwestorowi zezwolenia na realizację planowanej inwestycji.

Osobnym problemem jest określenie przez organ prowadzący postępowanie jego stron, w sytuacji, gdy oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia również ustalane jest w oparciu o treść raportu, przedkładanego przez inwestora. Wpływające skargi potwierdzają występowanie przypadków, gdy jedyną stroną postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla fermy zwierząt jest inwestor, w sytuacji przyjęcia ustalenia, że oddziaływanie planowanej inwestycji zamyka się w granicach nieruchomości objętej zamierzeniem budowlanym. Powoduje to, że wydane rozstrzygnięcie, zgodne z wnioskiem inwestora i treścią raportu, nie zostanie poddane z reguły kontroli instancyjnej, a także kontroli sądu administracyjnego. Przymiot strony postępowania administracyjnego jest więc kluczowy z punktu widzenia zastrzeżeń do stanowiska inwestora: obecnie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że stanowisko lokalnej społeczności oraz protesty mieszkańców przeciwko planowanemu przedsięwzięciu nie mogą powodować odmowy wydania decyzji środowiskowej. Wskazać zaś należy na szczególną ochronę konwencyjną oraz unijną tzw. zainteresowanej społeczności, czyli tej części społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami inwestycji lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska. Poza udostępnieniem pełnej informacji o wnioskowanym przedsięwzięciu, zainteresowana społeczność ma prawo do aktywnego uczestniczenia w postępowaniu oraz do zaskarżania decyzji dotyczącej przedsięwzięcia oddziałującego na środowisko.

Drugim problemem jest brak właściwego nadzoru nad budową i funkcjonowaniem ferm przemysłowych. Problematyka wielkoprzemysłowych ferm objęta była kontrolą Najwyższej Izby Kontroli. Kontrole wykazały nieprzestrzeganie przez wielu właścicieli ferm przepisów weterynaryjnych, sanitarnych i środowiskowych oraz przepisów prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia kontroli NIK potwierdziły, że kontrolowane organy administracji rządowej nie zapewniły właściwego nadzoru nad funkcjonowaniem ferm zwierząt, w tym nie wykonywały obowiązkowych okresowych kontroli ferm. Dla skuteczności działania organów kontrolujących powstawanie i funkcjonowanie ferm niezbędne jest nie tylko wzmocnienie kadrowe i finansowe tych instytucji, ale

także określone zmiany w prawie regulującym ochronę środowiska. Prowadzenie działalności z zakresu chowu i hodowli zwierząt wiąże się w sposób nieunikniony z emisją substancji zapachowych, które są źródłem uciążliwości dla osób zamieszkałych w sąsiedztwie zakładu. Kolejni Rzecznicy, począwszy od roku 2006, sygnalizowali konieczność podjęcia działań legislacyjnych na rzecz zintensyfikowania ochrony przed uciążliwościami zapachowymi i wprowadzenia rozwiązań prawnych w tym zakresie. W Polsce nadal brak jest jednak instrumentów prawnych, za pomocą których organy ochrony środowiska byłyby uprawnione do przeprowadzenia kontroli uciążliwości zapachowych, w tym pomiarów kontrolnych emisji lub zapachowej jakości powietrza (stężeń) oraz wydawania stosownych wystąpień pokontrolnych albo decyzji, w celu nakazania redukcji lub eliminacji odoru. Regulacja jednoznacznie określająca wymogi jakości zapachowej powietrza pozwoliłaby na określenie ram prawnych działania producentów rolnych, a w konsekwencji mogłaby zmniejszyć liczbę wytaczanych przeciwko nim spraw z powództwa cywilnego o zasądzenie zadośćuczynienia w związku z uciążliwymi immisjami odorowymi, oddziałującymi na sąsiadującą zabudowę mieszkaniową.

Poza problemem uciążliwości zapachowej ferm przemysłowych, istotny jest też problem skażenia mikrobiologicznego otoczenia ferm. Ustawodawca nie określił norm mikrobiologicznych, które mogłyby służyć jako punkt odniesienia do oceny jakości powietrza w okolicy ferm. Jednak, aby możliwa była jakakolwiek standaryzacja norm jakości mikrobiologicznej powietrza i powiązanie ich z właściwym dystansem pomiędzy fermami i zabudową mieszkalną, niezbędne są badania naukowe, aby prawidłowo ocenić bezpieczną dla zdrowia mieszkańców odległość od granicy ferm. Nie można też bagatelizować skutków funkcjonowania przemysłowych ferm zwierząt dla środowiska naturalnego, kulturowego oraz walorów krajobrazowych. Jest to element szerszego problemu związanego z brakiem starannego prowadzenia polityki przestrzennej: na szczeblu lokalnym, ponadlokalnym oraz krajowym. Brak planów miejscowych na znacznym obszarze kraju oraz zbyt powolne ich uchwalanie prowadzi do dalszych nieprawidłowości. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawane w sytuacji braku planu miejscowego nie zapewniają udziału w postępowaniu zainteresowanej społeczności lokalnej, nie pozwalają też na wyważenie konkurujących interesów różnych podmiotów. Jednoznaczne wskazanie w akcie prawa miejscowego terenów, na których dopuszczone byłoby powstawanie nowych ferm zwierzęcych, przyczyniłoby się do ograniczenia konfliktów społecznych jak również mogłoby być ko-

rzystne nie tylko dla mieszkańców, ale i samych inwestorów. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[402] do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu uregulowania materii związanej z lokalizowaniem i funkcjonowaniem przemysłowych ferm zwierzęcych.

W odpowiedzi Minister Klimatu i Środowiska poinformował[403], że w sprawie uciążliwości zapachowej resort podejmuje działania służące wypracowaniu narzędzi ograniczających tego typu oddziaływania. Obecnie ukierunkowano prace na przygotowanie kompleksowego rozwiązania. Projektowana regulacja ma dotyczyć nie tylko uciążliwości zapachowych pochodzenia rolniczego, ale również tych pochodzących z produkcji przemysłowej oraz sektora komunalnego. Zapowiedziano również nowelizację przepisów dotyczących pozwoleń zintegrowanych w związku transpozycją dyrektyw unijnych odnoszących się do emisji przemysłowych. Natomiast już obecnie planujący przedsięwzięcie takie jak budowa lub rozbudowa fermy jest zobowiązany do przeprowadzenia procedury oceny wpływu planowanego przedsięwzięcia na środowisko naturalne. Wprowadzenie zasady, że nowo powstające fermy mogą być lokalizowane wyłącznie na podstawie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiązałoby się z zapewnieniem udziału społeczeństwa na wcześniejszym niż w ramach oceny oddziaływania na środowisko etapie, gdyż lokalnej społeczności ustawowo zapewniono możliwość uczestniczenia w procedurze zmierzającej do przyjęcia planu ogólnego gminy i planu zagospodarowania przestrzennego, w tym do składania uwag i wniosków do projektów planów. Wpłynęłoby to również na sam proces wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, bowiem niezgodność planowanego przedsięwzięcia, mogącego znacząco oddziaływać na środowisko z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi podstawę do odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań, co jest równoznaczne z brakiem zgody na realizację przedsięwzięcia.

Na wystąpienie Rzecznika odpowiedzi udzielił[404] również Minister Rozwoju i Technologii, wskazując, że w resorcie problem jest znany, natomiast adekwatne instrumenty kontrolne samorządów – na poziomie planowania przestrzennego – powinna zapewnić wprowadzona w roku 2023 reforma, której celem było usprawnienie i uporządkowanie planowania przestrzennego, przede wszystkim na poziomie lokalnym. Oszacowanie skuteczności wprowadzonych rozwiązań,

[402] IV.7200.9.2024 z 13 marca 2025 r.
[403] Pismo z 23 kwietnia 2025 r.
[404] Pismo z 8 maja 2025 r.

w tym silniejszej ochrony ładu przestrzennego również poprzez kontrolowanie lokalizacji inwestycji dotyczących m.in. ferm wielkoprzemysłowych, będzie mogło nastąpić po pewnym czasie, gdy gminy uchwalą plany ogólne.

Minister Zdrowia z kolei przedstawił[405] opinię Instytutu Medycyny Pracy im. prof. dr. med. J. Nofera dotyczącą potencjalnych zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi związanych z lokalizowaniem ferm przemysłowych w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej.

Sprawa jest w dalszym ciągu przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

2. Weryfikacja oddawania do użytkowania stacji bazowych telefonii komórkowych

Podczas rozpoznawania wniosków obywateli oraz ich stowarzyszeń ujawniła się kwestia dopuszczalności wniesienia sprzeciwu w związku z przystąpieniem do rozpoczęcia eksploatacji instalacji nowo zbudowanej lub zmienionej w istotny sposób na podstawie przesłanek, o których mowa w art. 152 ust. 4a pkt 2 Prawa ochrony środowiska[406]. Zagadnienie to w szerszym ujęciu dotyczy relacji przepisów składających się na materialnoprawną podstawę wynikającą z prawa budowlanego względem przepisów normujących ochronę środowiska.

Art. 152 ust. 4a Prawa ochrony środowiska stanowi, że sprzeciw wnosi się, jeżeli „eksploatacja instalacji objętej zgłoszeniem powodowałaby przekroczenie standardów emisyjnych lub standardów jakości środowiska" lub „instalacja nie spełnia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 pkt 1 i 2". Natomiast zgodnie z art. 76 ust. 2 „wymaganiami ochrony środowiska dla nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji są: 1) wykonanie wymaganych przepisami lub określonych w decyzjach administracyjnych środków technicznych chroniących środowisko; 2) zastosowanie odpowiednich rozwiązań technologicznych, wynikających z ustaw lub decyzji; 3) uzyskanie wymaganych decyzji określających zakres i warunki korzystania ze środowiska". Przepisy te wyznaczają ostatni etap, na którym można powstrzymać wystąpienie negatywnych zmian w środowisku naturalnym związane z nowo zbudowanymi lub przebudowanymi obiektami budowlanymi.

Wątpliwości dotyczą tego, czy postępowanie prowadzone na podstawie przepisów Prawa ochrony środowiska ma charakter samodzielny i niezależny wzglę-

[405] Pismo z 14 maja 2025 r.
[406] Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 647 ze zm.).

dem prowadzonych uprzednio postępowań (np. dotyczących uzyskania pozwolenia na budowę), czy też przepisy ukształtowano w ten sposób, że zasadne jest mówienie o ich komplementarności. Występują sytuacje, gdy ewentualne wadliwości w zakresie zachowania procedur z prawa budowlanego, a nawet realizacji inwestycji bez uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia instalacji, dostrzegane są na etapie postępowania o przystąpienie do jej eksploatacji. Gdyby zatem przyjąć, że ewentualne wadliwości uprzednio prowadzonych postępowań mogą być eliminowane także na etapie zgłoszenia instalacji w trybie art. 152 Prawa ochrony środowiska, to sprzeciw umożliwiałby rozpoznanie sprawy w jej całokształcie. Podstawą dla tego założenia pozostaje zwłaszcza przesłanka do wniesienia sprzeciwu, wynikająca z niespełnienia wymagań ochrony środowiska i zawarte tam odesłanie do art. 76 ust. 2 pkt 2 Prawa ochrony środowiska w zakresie, w jakim nakazuje on uwzględnić zastosowanie odpowiednich rozwiązań technicznych wynikających z ustaw lub decyzji. Wątpliwość dotyczy jednak czynionego przez ustawodawcę w tym przepisie nawiązania do „ustaw lub decyzji", tj. czy chodzi o konkretnie wyznaczone rozwiązania techniczne z nich wynikające czy o ogólne kryteria realizacji inwestycji, które mogą być wyznaczone przez przywołane normatywy. Problemy interpretacyjne obejmują także wykładnię systemową. Z treści art. 152 ust. 4a pkt 2 Prawa ochrony środowiska wynika, że podstawą do wniesienia sprzeciwu jest sytuacja, gdy „instalacja nie spełnia wymagań ochrony środowiska". Nasuwa to pytanie o sposób procedowania sprawy, gdy analiza treści zgłoszenia i dołączonej do niego dokumentacji nie prowadzi do wniosków o istniejących naruszeniach wymagań ochrony środowiska.

Przykładem może być instalacja masztu stacji bazowej telefonii komórkowej, dla której nie uzyskano uprzednio pozwolenia na budowę lub – w innych przypadkach – nie dokonano jej zgłoszenia na podstawie art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a Prawa budowlanego, a jednocześnie dokumentacja złożona na potrzeby przystąpienia do eksploatacji instalacji nie wykazuje przekroczeń norm emisji pola elektromagnetycznego, nawet z uwzględnieniem skumulowanego oddziaływania kilku instalacji. Poprzestanie na wynikach wykładni językowej mogłoby prowadzić do uznania, że brak spełnienia wymagań ochrony środowiska wynika samoistnie z braku decyzji o pozwoleniu na budowę, skoro art. 76 ust. 2 pkt 2 Prawa ochrony środowiska wskazuje w sposób ogólny na wymogi płynące z „ustaw lub decyzji". Z kolei ujmując te przepisy w kontekście systemowym, przedmiotem ochrony pozostają wymogi ochrony środowiska. Jeśli więc prowadzone w tym przedmiocie

pomiary nie wykazują naruszeń, utrudnione jest przyjęcie, że projektowana instalacja nie spełnia wymagań ochrony środowiska. Powyższemu towarzyszą również zastrzeżenia dotyczące m.in. rozkładu ciężaru dowodzenia czy adekwatności istniejących procedur.

Rzecznik zwrócił się[407] do Ministra Klimatu i Środowiska oraz Ministra Finansów i Gospodarki o zajęcie stanowiska w opisanej sprawie. Poprosił też o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej, która precyzowałoby, jakiego rodzaju rozwiązania technologiczne oraz wynikające z jakiego rodzaju decyzji powinny stanowić podstawę do uznania niespełnienia wymogów ochrony środowiska i wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 152 ust. 4a Prawa ochrony środowiska. W przypadku uznania, że obowiązujące przepisy są wystarczające dla celów, dla których zostały uchwalone, zaś sprzeciw zgłaszany na etapie przystępowania do rozpoczęcia eksploatacji instalacji może obejmować całokształt prowadzonego postępowania, Rzecznik wniósł o rozważenie zasadności wydłużenia terminu na wniesienie sprzeciwu, który obecnie wynosi 30 dni. Jest to termin prawa materialnego i nie podlega on przywróceniu. Skoro organ zobowiązany jest do jednoznacznego wykazania stanu zagrożenia dla wymagań ochrony środowiska będących podstawą do wniesienia sprzeciwu, niezbędne byłoby wyposażenie go w możliwości przeprowadzenia jak najpełniejszego postępowania zmierzającego do ustalenia stanu naruszeń.

Minister Klimatu i Środowiska poinformował[408], że przytoczony przez Rzecznika art. 76 ust. 2 pkt 1 i 2 Prawa ochrony środowiska wskazuje wymagania ochrony środowiska dla nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji. Przepis ten należy analizować z uwzględnieniem art. 76 ust. 1. Wskazuje on, że nowo zbudowany lub przebudowany obiekt budowlany, zespół obiektów lub instalacja nie mogą być oddane do użytkowania, jeżeli nie spełniają wymagań ochrony środowiska, o których mowa w ust. 2. Regulacje te wyznaczają granice władczości organów ochrony środowiska. Zakres wiążącego kształtowania sytuacji prawnej podmiotu przez organ obejmuje w tym wypadku wyłącznie kwestie ochrony środowiska. Prawo ochrony środowiska określa, że sprzeciw może być wniesiony wyłącznie w związku z pojawieniem się uchybień, które wpływają negatywnie na środowisko. Organ ochrony środowiska tym samym nie ma podstaw do wniesienia sprzeciwu w przypadku wystąpienia uchybień formalnych w szeroko rozumianej procedurze lokalizacji inwestycji, jeśli

[407] IV.7006.98.2025 z 2 września 2025 r.
[408] Pismo z 23 września 2025 r.

wymogi ochrony środowiska są spełnione. Mając na uwadze postępujący rozwój technologiczny, jak również zróżnicowany charakter poszczególnych inwestycji, nowelizacja przepisów w zaproponowany sposób miałaby charakter nadregulacji. Mogłaby prowadzić do nadmiernego obciążenia przedsiębiorców i ograniczania swobody działalności gospodarczej poprzez narzucanie zastosowania konkretnych rozwiązań. W ocenie resortu okres 30 dni na wniesienie sprzeciwu przez organ jest wystarczający z punktu widzenia rzetelnej i kompleksowej weryfikacji dokumentacji zawartej w zgłoszeniu. Zapewnia też zachowanie równowagi pomiędzy interesem strony społecznej a interesem przedsiębiorców.

Minister Finansów i Gospodarki poinformował[409], że przepisy Prawa ochrony środowiska są odrębne wobec Prawa budowlanego. Organem właściwym w zakresie Prawa ochrony środowiska jest Minister Klimatu i Środowiska. Natomiast w zakresie, w którym stosuje się Prawo budowlane, nie dostrzegł potrzeby weryfikacji obowiązujących obecnie przepisów.

3. Problemy interwencyjnego usuwania zalegających odpadów

W ocenie Rzecznika wprowadzona 5 lat temu regulacja art. 26a ustawy o odpadach[410], mająca w zamierzeniu służyć opanowaniu zjawiska nielegalnego gospodarowania odpadami, wymaga zmian. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w raporcie Najwyższej Izby Kontroli z 2023 r. Zmiana polegająca na dodaniu nowego art. 26a miała na celu rozwiązanie problemu nielegalnego gospodarowania odpadami przed wejściem w życie tej nowelizacji, w sytuacji, gdy te odpady stwarzają zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku gdy ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska konieczne jest niezwłoczne usunięcie odpadów, właściwy organ podejmuje działania polegające na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi. Jak wynika ze skarg wpływających do RPO organy administracji publicznej niechętnie sięgają po to narzędzie, a gdy już to uczynią, napotykają na przeszkody proceduralne i instytucjonalne w niezwłocznym załatwieniu sprawy. Przepis ten nie znajduje zastosowania w przypadku, gdy brak jest danych (osobowych, adresowych) o podmiocie władającym terenem, na którym zalegają odpady lub o ich posiadaczu. Zastosowanie art. 26a ustawy o odpadach wymaga natomiast posłużenia się przez organ aktami takimi jak decyzje i postanowienia oraz przeprowadzenia

[409] Pismo z 4 listopada 2025 r.
[410] Ustawa z 14 grudnia 2012 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.).

postępowania administracyjnego w zgodnie z wymogami procedury administracyjnej, z których wynika obowiązek komunikowania się organu ze stroną, zapewnienia jej wglądu do akt sprawy i składania dowodów bądź wnioskowania o nie. Jeżeli zatem mamy do czynienia z nieuregulowanym stanem prawnym nieruchomości, na której zalegają odpady, bądź też porzuceniem odpadów przez nieustalonych sprawców, a także nieznajomością aktualnych danych adresowych tych podmiotów, skorzystanie z art. 26a ustawy o odpadach staje się niemożliwe. Istotną słabością regulacji art. 26a ustawy o odpadach jest niesprecyzowanie przez ustawodawcę podstawowej przesłanki dla jej zastosowania, jaką jest stan zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska powodowany przez zalegające odpady i przesądzający o konieczności niezwłocznego ich usunięcia. Ustawodawca nie określił, kiedy można mówić o takim zagrożeniu – czy o jego wystąpieniu decyduje charakter odpadów, sposób zagospodarowania czy też obydwa te czynniki. Jeżeli znaczenie ma charakter odpadów, to czy decydujące będzie tu zakwalifikowanie odpadów do danej grupy, podgrupy i rodzaju, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów, a jeśli tak – to do jakiej. Ponadto art. 26a ustawy o odpadach nie cieszy się „popularnością" wśród organów administracji publicznej z uwagi na koszt przedsięwzięcia usuwania i zagospodarowania odpadów stwarzających zagrożenie, który często przekracza ich możliwości budżetowe. Brak środków na pokrycie kosztów usunięcia odpadów jest najczęstszym argumentem podnoszonym przez organy administracji publicznej. Do 2024 r. organy miały możliwość uzyskania wsparcia materialnego ze środków znajdujących się w dyspozycji Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w ramach Programu priorytetowego „Usuwanie porzuconych odpadów". Reguły udzielania tegoż wsparcia przewidziane w Programie mocno obniżały jednak jego przydatność. Zakładały one bowiem dofinansowanie przedsięwzięcia na zasadzie refundacji wyłożonych wcześniej środków. Wykluczało to z Programu organy niedysponujące odpowiednio wysokim budżetem. Wprowadzony z początkiem 2025 r. do ustawy o odpadach przepis art. 226b stanowi, że do dnia 31 grudnia 2027 r. właściwy organ, o którym mowa w art. 26a ust. 2, może otrzymać środki z budżetu państwa z przeznaczeniem na wykonanie działań, o których mowa w art. 26a ust. 1. W przypadku gdy właściwym organem jest organ jednostki samorządu terytorialnego, kwota dofinansowania może stanowić więcej niż 80% kosztów wykonania tych działań. Kwota dofinansowania nie może być wyższa

niż 99 % kosztów wykonania tych działań. Jakkolwiek wynika z niego możliwość wypłacenia środków przed realizacją przedsięwzięcia, to wciąż jest to regulacja niestanowiąca gwarancji udzielenia wsparcia finansowego. Przepis nie formułuje zasad udzielania wsparcia czy warunków koniecznych do spełnienia dla jego uzyskania. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[411] do Ministra Klimatu i Środowiska o odniesienie się do tych uwag, a także rozważenie podjęcia prac legislacyjnych mających na celu uproszczenie regulacji zawartej w art. 26a ustawy o odpadach, tak aby zapewnić niezwłoczne usuwanie odpadów stwarzających zagrożenie.

W odpowiedzi Minister wskazał[412], że z pomocy finansowej organy administracji publicznej mogą skorzystać w przypadku, gdy ze względu na zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi lub środowiska konieczne jest niezwłoczne usunięcie odpadów. W tym celu Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) przygotował program priorytetowy „Usuwanie porzuconych odpadów", dedykowany jako wsparcie finansowe usunięcia odpadów. Obecnie, w związku z brakiem środków finansowych w NFOŚiGW oraz problemami organów administracji, resort stworzył możliwość przekazywania tym organom środków z rezerwy celowej budżetu państwa. Pomoc ta jest działaniem doraźnym. Docelowym źródłem finansowania jest NFOŚiGW. W związku z tym, w ramach 3-letniego okresu obowiązywania przepisu art. 226b ustawy o odpadach istotne jest podjęcie działań w celu umożliwienia wykorzystania źródeł dochodów NFOŚiGW, które w chwili obecnej nie są wydatkowane tylko na cele związane z ochroną środowiska i uzyskanie nowych środków finansowych m.in. na program „Usuwanie porzuconych odpadów". Resort wskazał, że prowadzi korespondencję z NFOŚiGW w tej sprawie. Przygotowuje się ponadto do prac nad zmianą przepisów w zakresie dotyczącym postępowania z nielegalnymi z odpadami. Dlatego też przedstawione propozycje Rzecznika zostaną szczegółowe przeanalizowane i rozważone w ramach planowych prac legislacyjnych.

4. Wyłączenie emisji hałasu z boisk, kortów, bieżni i skateparków spod regulacji dotyczących dopuszczalnych poziomów hałasu

W związku z prowadzonymi pracami legislacyjnymi, których celem miało być wyłączenie w zakresie ochrony przed hałasem spod Prawa ochrony

[411] V.7200.87.2024 z 24 marca 2025 r.
[412] Pismo z 21 maja 2025 r.

środowiska[413] (dalej: UPOŚ) emisji pochodzącej z użytkowania obiektów sportowych takich jak boiska, korty, bieżnie i skateparki przeznaczone do aktywności sportowej o charakterze szkolnym lub rekreacyjnym, Rzecznik przedstawił uwagi. Uwagi odnosiły się do projektu nowelizacji rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku[414] autorstwa Ministerstwa Klimatu i Środowiska, a następnie, po wycofaniu tej inicjatywy, do projektu nowelizacji ustawy o sporcie zakładającej zakwalifikowanie tych aktywności do kategorii powszechnego korzystania ze środowiska (kategoria ta wyłączona jest z regulacji Działu V Ochrona przed hałasem).

RPO wskazał, że promowanie aktywności sportowej nie może się odbywać kosztem prawa obywateli do ochrony przed hałasem. Rozwój kultury fizycznej nie może być celem samym w sobie – służy bowiem wartości nadrzędnej, jaką jest profilaktyka zdrowotna. Władze publiczne są zobowiązane do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP). Do Rzecznika wpływa coraz więcej skarg na hałas z obiektów sportowych i rekreacyjnych, a nawet placów zabaw dla dzieci. Obywatele skarżą się, że nie czują się bezpieczni w swoim miejscu zamieszkania, a ich prawo do spokoju i wypoczynku – w tym spokojnego snu w nocy – jest naruszane.

Skarżący mają poczucie zagrożenia, żyją w trwałym stresie, a stan ich zdrowia pogarsza się. W skargach zgłaszanych do Rzecznika powtarzają się informacje o konieczności sięgania po pomoc psychiatry w związku ze stanami depresyjno-lękowymi. Dzieci nie mają warunków do nauki i często budzą się w nocy przestraszone nagłymi dźwiękami. Przebywanie w ogrodzie i na podwórku jest wykluczone, zwłaszcza gdy korzystanie z obiektów sportowych staje się częstsze. Skarżący ponoszą koszty wygłuszania mieszkań i wymiany okien na dźwiękoszczelne. Są zmuszeni do zamykania okien. Nie pomaga ani stosowanie zatyczek do uszu, ani zmiana układu mieszkania (przenoszenie sypialni w dalszą część mieszkania). Nie mogą korzystać ze swojej własności w sposób pełny, zgodny z jej przeznaczeniem. Sprzedaż domu czy mieszkania jest nieopłacalna, ponieważ sąsiedztwo obiektu sportowego zaniża jego wartość z uwagi na immisje hałasowe.

Skarżący bezskutecznie zwracają się o pomoc do służb porządkowych, ich zgłoszenia są ignorowane albo nie przynoszą rezultatu. Natomiast prośby adresowane do władz lokalnych o budowę zabezpieczeń, posadzenie szpaleru drzew lub wymianę nawierzchni boisk na cichszą nie są uwzględniane ani traktowane

[413] Ustawa z 27 kwietnia 2001 r.
[414] Rozporządzenie z 14 czerwca 2007 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 112).

poważnie. Skarżący nie sprzeciwiają się istnieniu obiektów sportowych czy rekreacyjnych. Domagają się natomiast egzekwowania przez zarządców tych miejsc regulaminów ich użytkowania i zabezpieczania przed korzystaniem z nich w celu organizacji spotkań przy głośnej muzyce i alkoholu.

Zdaniem Rzecznika należałoby zaproponować rozwiązanie prowadzące do zminimalizowania konfliktów społecznych. Powinno to być rozwiązanie oparte na opiniach specjalistów z zakresu budownictwa, akustyki i zdrowia człowieka. Warto też przeprowadzić szerokie konsultacje społeczne. Natomiast zaproponowane zmiany legislacyjne prowadzą do pozbawienia obywateli możliwości domagania się interwencji od organów ochrony środowiska w przypadku narażenia na uciążliwy hałas pochodzący z obiektów sportowych.

Rzecznik zwrócił się[415] do Ministra Klimatu i Środowiska, a następnie do Przewodniczących Komisji – Sportu Senatu RP, oraz Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki Sejmu RP o uwzględnienie tych uwag w procesie prawodawczym.

5. Funkcjonowanie Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”

Rzecznik zwrócił się do Ministra Klimatu i Środowiska w związku z utrzymującą się – pomimo działań naprawczych podejmowanych przez resort – wysoką liczbą skarg dotyczących funkcjonowania Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”. Świadczy to o problemach systemowych związanych z korzystaniem ze wsparcia finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, które ma służyć poprawie warunków mieszkaniowych poprzez wymianę źródeł ciepła i termomodernizację domów.

Z napływających skarg wynikało, że część firm, działając na podstawie udzielonych pełnomocnictw, przejmowała całość korespondencji z Funduszem, samodzielnie wnioskowała o najwyższy poziom dofinansowania, rozszerzała zakres inwestycji, a następnie nie realizowała prac lub wykonywała je wadliwie. W efekcie beneficjenci programu, pomimo że inwestycja nie została zrealizowana w sposób właściwy, mają obowiązek zwrotu wypłaconego im dofinansowania, chociaż działali zgodnie z regulaminem i w zaufaniu do programu promowanego przez państwo. Szczególnie dotkliwie dotyka to osoby starsze, schorowane oraz rodziny z dziećmi, dla których inwestycja miała poprawić warunki bytowe. Z aprobatą odnotował informacje o pracach nad ustawą o pomocy poszkodowanym w programie „Czyste Powietrze”, podkreślając jednak, że oczekuje rzeczywistych,

[415] V.7200.67.2025 z 30 czerwca 2025 r., V.7200.67.2025 z 22 lipca 2025 r., V.7200.67.2025 z 22 września 2025 r.

systemowych rozwiązań chroniących pokrzywdzonych beneficjentów i jak najszybszego zakończenia procesu legislacyjnego.

Ponadto w obecnej edycji Programu wymogiem został wprowadzony wymóg posiadania tytułu własności nieruchomości przez co najmniej 3 lata przed złożeniem wniosku. Warunek ten, uzasadniany koniecznością przeciwdziałania nadużyciom (takim jak „przepisywanie domów na wnuczka") działa jak forma odpowiedzialności zbiorowej wobec osób uczciwych, które nabyły domy wymagające termomodernizacji. Część osób kupowała nieruchomości jeszcze przed zawieszeniem Programu i ogłoszeniem nowych zasad, zakładając możliwość uzyskania wsparcia na poprzednich warunkach.

Rzecznik zwrócił też uwagę na nadmierną sformalizowaną procedurę ubiegania się o dofinansowanie. Obowiązujące regulaminy przewidują liczne wymogi formalne po stronie wnioskodawców, obwarowane krótkimi, nieprzekraczalnymi terminami, pod rygorem odmowy udzielenia wsparcia, niewypłacenia środków lub obowiązku ich zwrotu. Wnioskodawcy często nie zdają sobie sprawy z wagi drobnych uchybień formalnych, a jednocześnie nie otrzymują od Funduszu jasnych i zrozumiałych informacji o konieczności ich usunięcia. Występuje też asymetria pomiędzy rygorystycznym podejściem do terminów i błędów po stronie wnioskodawców, a brakiem odpowiedzialności po stronie Funduszu za własne opóźnienia. Wskazane w regulaminie 60-dniowe terminy na rozpatrzenie wniosków i wypłatę środków mają charakter instrukcyjny, a ich przekraczanie nie wiąże się z żadnymi konsekwencjami po stronie Funduszu. Tymczasem opóźnienia w rozpoznaniu wniosku czy wypłacie środków wywołują wymierne negatywne skutki – od konieczności zaciągania kredytów, przez ryzyko niedotrzymania terminów realizacji inwestycji i wypowiedzenia umowy przez Fundusz aż po sytuacje, w których beneficjenci pozostają w sezonie grzewczym bez jakiegokolwiek źródła ciepła, w wyniku demontażu starego pieca i odwlekania dalszych etapów inwestycji. Problem nieterminowości uderza także w wykonawców, którzy w związku z brakiem wypłat z Programu narażają się na utratę płynności finansowej, co zaowocowało m.in. protestami w listopadzie 2025 r.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[416] do Ministra Klimatu i Środowiska o analizę zasygnalizowanych problemów i odniesienie się do zgłoszonych zastrzeżeń.

[416] V.7200.98.2025 z 6 grudnia 2025 r.

Art. 75
Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów

1. *Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.*
2. *Ochronę praw lokatorów określa ustawa.*

1. Propozycja powołania rządowego pełnomocnika właściwego w sprawach związanych z problematyką bezdomności oraz wykluczenia mieszkaniowego

W działalności RPO od wielu lat szczególne znaczenie ma problematyka bezdomności i przeciwdziałania temu zjawisku. Zagadnienia te są trudne do zidentyfikowania i zdiagnozowania w Biurze RPO, głównie dlatego, że osoby w kryzysie bezdomności bardzo rzadko zgłaszają się do Biura. Jest to spowodowane m.in. tym, że są to obywatele w najtrudniejszej sytuacji życiowej, napotykający najwięcej trudności z zaspokajaniem swoich najbardziej podstawowych potrzeb życiowych. Brak wystarczającej świadomości prawnej, wiary w uzyskanie skutecznej pomocy, trudności ze wskazaniem miejsca zamieszkania powodują, że osoby bezdomne niechętnie piszą o swoich problemach do organów władzy publicznej. Bezdomność jest powszechnie uznawana za najcięższą formę wykluczenia społecznego. W ocenie Rzecznika specyfika zjawiska uzasadnia powołanie na poziomie rządu pełnomocnika, czy też zespołu, do spraw przeciwdziałania bezdomności i włączenia mieszkaniowego, który koordynowałby pracę różnych resortów w tym zakresie. Na taką potrzebę RPO zwracał uwagę już w wystąpieniach z 2015 i 2019 r.

W 2024 r. Rzecznik skierował do Prezesa Rady Ministrów wystąpienie dotyczące powołania rządowego pełnomocnika właściwego w sprawach związanych z problematyką bezdomności oraz wykluczenia mieszkaniowego. Zasadne jest powołanie podmiotu koordynującego w szerszym zakresie – takiego, który

zajmowałby się działaniami rządu nie tylko ściśle w obszarze bezdomności, ale szerzej – poprzez zapobieganie, także przez włączenie mieszkaniowe rozumiane jako stworzenie obszaru mieszkalnictwa dostępnego cenowo i wspomaganego. Wystąpienie to zostało przekazane do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o analizę i udzielenie Rzecznikowi informacji. Ministerstwo zwróciło się o stanowisko do wszystkich resortów sugerowanych w piśmie z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W przeważającej większości, zapytane resorty wyraziły pozytywną opinię o powołaniu podmiotu, który koordynowałby działania rządu w obszarze bezdomności i jej przeciwdziałania. Podsumowując dokonane konsultacje, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazało, że „mając na względzie powyższe, w szczególności kwestie prawne i finansowe wspomniane odpowiednio przez Ministra Sprawiedliwości i Ministra Finansów, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, proponuje powołanie międzyresortowego zespołu ds. bezdomności, który współpracowałby z ww. resortami w ramach ich istniejących struktur i zasobów kadrowych. Jednocześnie zespół ds. bezdomności powinien zostać poinformowany przez ministerstwa i ministrów z jakimi komórkami taka współpraca miałaby się odbywać". Wobec braku dalszych informacji, Rzecznik zwrócił się[417] do Prezesa Rady Ministrów o poinformowanie o zajętym stanowisku i działaniach podjętych w sprawie i uzyskał odpowiedź[418], że w związku z planowaną rekonstrukcją rządu prace nad powierzeniem zadania we wskazanym zakresie Ministrowi ds. Społeczeństwa Obywatelskiego zostały wstrzymane. Dlatego ponownie[419] Rzecznik wskazał Prezesowi Rady Ministrów, że sygnalizowana sprawa nie straciła na aktualności. Potrzeba powołania w Polsce takiego podmiotu koordynującego została dostrzeżona także w raporcie pn. „Reformy polityki mieszkaniowej w Czechach i w Polsce" / 'Housing Reforms in Czechia and Poland', sporządzonym przez zespół ekspertów OECD, w którym zaleca się Polsce poprawę koordynacji pomiędzy mieszkalnictwem a usługami społecznymi, w tym poprzez utworzenie międzyresortowego organu odpowiedzialnego za nadzorowanie i operacjonalizację usług mieszkaniowych i wsparcia. Wystąpienie Rzecznika zostało przekazane[420] przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej celem udzielenia odpowiedzi. Jednak dotychczas odpowiedź taka do Rzecznika nie wpłynęła.

[417] IV.7217.89.2019 z 7 stycznia 2025 r.
[418] Pismo z 17 lipca 2025 r.
[419] IV.7217.89.2018 z 24 października 2025 r.
[420] Pismo z 3 grudnia 2025 r.

2. Problemy oszczędzania na Koncie Mieszkaniowym

W pismach nadesłanych do Rzecznika osoby gromadzące oszczędności na Koncie Mieszkaniowym (dalej także: konto) wskazywały, że obowiązujące uregulowania prawne nie przewidują możliwości zwiększenia limitu ustalonych ustawowo wpłat na to konto. Zdaniem wnioskodawców, ustalony maksymalny stały limit wpłat na konto nieuwzględniający m.in. zmieniających się warunków ekonomicznych, inflacji czy też rosnących cen mieszkań w perspektywie czasowej, nie doprowadzi do zgromadzenia odpowiednich środków finansowych umożliwiających podjęcie inwestycji mieszkaniowych.

Konto Mieszkaniowe wprowadzone zostało ustawą o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe[421]. Głównym celem tych kont jest umożliwienie systematycznego odkładania środków, a zachętą do oszczędzania jest premia państwowa, która jest dodawana do oprocentowania zgromadzonych środków. Konto Mieszkaniowe zostało stworzone z myślą o osobach, które nie posiadają własnego mieszkania i które planują zakup swojego pierwszego mieszkania lub domu. Po to, żeby skorzystać z premii oraz zwolnienia z podatku dochodowego od odsetek, rachunek musi być prowadzony przez minimum 3 lata. Posiadacz konta zobowiązany jest do regularnego odkładania kwot w przedziale od 500 do 2000 zł miesięcznie przez maksymalnie 10 lat. Program ten daje zatem szansę na systematyczne oszczędzanie na zakup nieruchomości, oferując korzystne warunki finansowe w postaci premii i zwolnienia z podatku od odsetek.

W dacie uchwalenia ustawy (tj. 26 maja 2023 r.) minimalne wynagrodzenie za pracę wynosiło 3490,00 zł brutto i od tego czasu systematycznie wzrasta, wynosząc obecnie 4666 zł brutto, co oznacza wzrost prawie o 1/3 od momentu wejścia ustawy w życie. Tymczasem obowiązujący limit wpłat na Konto Mieszkaniowe nadal wynosi 2000 zł. Wnioskodawcy zwracali również uwagę na wzrost świadczenia wychowawczego na dziecko z 500 zł na 800 zł. Wzrost wynagrodzeń, a także świadczeń ma bezpośredni wpływ na zdolność do oszczędzania. W związku z tym zwiększenie limitu wpłat na Konto Mieszkaniowe pozwoliłoby na lepsze dostosowanie oszczędności do obecnych warunków ekonomicznych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[422] do Ministra Rozwoju i Technologii o poinformowanie, czy rozważane bądź prowadzone są w Ministerstwie prace legislacyjne

[421] Ustawa z 23 maja 2023 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1704).
[422] IV.7216.21.2024 z 26 maja 2025 r.

zmierzające do zmiany obowiązujących regulacji związanych z wysokością obowiązujących obecnie limitów wpłat na Konto Mieszkaniowe.

W odpowiedzi Minister poinformował[423], że resort monitoruje i analizuje działanie instrumentu Konto Mieszkaniowe. Zgodnie z informacją przekazaną przez Bank Gospodarstwa Krajowego według stanu na 31 marca 2025 r. założono 6745 Kont Mieszkaniowych. Niewielkie zainteresowanie ofertą oszczędzania wskazuje na konieczność korekty przepisów dotyczących sposobu funkcjonowania instrumentu i uatrakcyjnienia oferty. W projekcie ustawy o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw – poza doprecyzowaniem zasad oszczędzania na Kontach Mieszkaniowych – zawarto szereg propozycji.

Po pierwsze – po upływie 24 miesięcy od zamknięcia Konta Mieszkaniowego i niewypłacenia premii mieszkaniowej będzie możliwość ponownego otworzenia. Po drugie – obniżenie z 500 zł do 300 zł minimalnej wymaganej ustawą kwoty wpłaty miesięcznej na Konto Mieszkaniowe. Po trzecie – zniesienie limitu wieku dla rozpoczęcia oszczędzania z wykorzystaniem Kont Mieszkaniowych. Po czwarte – korzystanie z premii mieszkaniowej także w przypadku remontu lub przebudowy domu jednorodzinnego albo lokalu mieszkalnego uzyskanego w drodze dziedziczenia lub darowizny. Po piąte – podwyższenie z 0,01 do 0,04 minimalnego wskaźnika rocznej premii mieszkaniowej wyznaczającej poziom wsparcia systematycznie oszczędzających na Koncie Mieszkaniowym.

Dalsza nowelizacja przepisów ustawy, w tym ewentualne zwiększenie miesięcznego limitu wpłat na Konto Mieszkaniowe, będzie rozważana po ewaluacji instrumentu. Minister wskazał również, że resort pracuje nad rozwiązaniami mającymi na celu zwiększenie dostępności mieszkań w obszarze mieszkalnictwa rynkowego i społecznego.

3. Trudności z odzyskaniem lokalu zajmowanego przez najemcę, któremu wypowiedziano najem z powodu nieuiszczania czynszu i innych opłat za zajmowane mieszkanie

Do Rzecznika wciąż wpływały liczne skargi wskazujące na narastające trudności związane z odzyskaniem lokalu zajmowanego przez najemców, którzy po wygaśnięciu umowy nie chcą go opuścić, a wcześniej uporczywie nie wywiązywali się ze swoich obowiązków umownych. Wnioskodawcy akcentowali, że obowiązujące

[423] Pismo z 27 czerwca 2025 r.

regulacje ustawowe, w szczególności przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie zapewniają właścicielom wystarczającej ochrony przed nadużywaniem prawa przez najemców, którzy wbrew zasadom współżycia społecznego nie uiszczają opłat, dopuszczają do zniszczeń w lokalu i uniemożliwiają właścicielom korzystanie z przysługującego im prawa własności.

Postępowania sądowe i egzekucyjne dotyczące opróżnienia lokalu trwają niekiedy latami, co w praktyce prowadzi do sytuacji, w której właściciel – często osoba fizyczna, posiadająca pojedynczy lokal i nieprowadząca działalności gospodarczej – ponosi przez długi czas ciężar utrzymania nieruchomości, z której nie może korzystać. Z napływających skarg wynika również, że w niektórych przypadkach właściciele zmuszeni są wynajmować mieszkania na własne potrzeby, ponosząc koszty utrzymania dwóch lokali, podczas gdy jeden z nich zajmuje były najemca odmawiający dobrowolnego opuszczenia lokalu. Problem ten nie tylko generuje poczucie niesprawiedliwości, lecz także prowadzi do ograniczania podaży mieszkań na rynku najmu prywatnego, gdyż część właścicieli – obawiając się nadużyć – rezygnuje z lokowania swoich zasobów w tym segmencie rynku.

Wprawdzie przepisy przewidują rozwiązania takie jak najem okazjonalny i instytucjonalny, mające zapewnić właścicielom szerszą ochronę, lecz w praktyce formy te nie są powszechnie wykorzystywane. Wynika to z licznych barier formalnych, kosztowych i społecznych, jak również z faktu, że znaczna część potencjalnych najemców nie spełnia warunku wskazania alternatywnego miejsca zamieszkania. W konsekwencji większość umów zawieranych na wolnym rynku to umowy zwykłego najmu, co oznacza, że ewentualne spory mogą być rozstrzygnięte wyłącznie na drodze sądowej.

Zarówno prawa właścicieli, jak i prawa lokatorów korzystają z gwarancji konstytucyjnych. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika obowiązek ustawodawcy do wyważenia ochrony obu stron stosunku najmu w sposób proporcjonalny i nienaruszający istoty prawa własności. Obowiązujące regulacje mogą w praktyce prowadzić do sytuacji, w której ochrona przysługująca lokatorom jest wykorzystywana instrumentalnie przez osoby nieuczciwie uchylające się od realizacji swoich obowiązków, podczas gdy właściciele są pozbawieni realnych narzędzi zapewniających im efektywną ochronę w rozsądnym czasie.

W ocenie Rzecznika, biorąc pod uwagę liczbę osób oczekujących na lokale z zasobu gminnego i sytuację ekonomiczną wielu gospodarstw domowych, zwiększenie dostępności mieszkań mogłoby nastąpić również poprzez pobudzenie rynku prywatnego – co jest jednak niemożliwe bez wzmocnienia ochrony praw właścicieli i ograniczenia ryzyka związanego z nieuczciwymi praktykami najemców. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[424] do Ministra Finansów i Gospodarki o poinformowanie o efektach podjętych działań, związanych ze wskazanymi problemami występującymi w wynajmie mieszkań na rynku prywatnym, a także o przedstawienie aktualnego stanowiska w poruszonych kwestiach, z uwzględnieniem w szczególności ochrony praw właścicieli lokali prywatnych w stosunku do uporczywych zachowań nieuczciwych najemców. Rzecznik oczekuje na odpowiedź w tej sprawie.

4. Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tzw. najem senioralny

Rzecznik przekazał[425] Ministrowi ds. Polityki Senioralnej krytyczne uwagi dotyczące projektu[426] zmian do ustawy o ochronie praw lokatorów, wprowadzającego nową kategorię najmu, tzw. najmu senioralnego. Rzecznik wskazał, że projektowana regulacja w obecnym kształcie wzbudza wątpliwości, a w dłuższej perspektywie może ujawnić wiele problemów, z którymi będzie musiał mierzyć się zarówno senior, jak też podnajemca lokalu. Problemy te wynikają z faktu powiązania ze sobą trzech stosunków prawnych (dwóch umów najmu lokalu i jednej umowy podnajmu), w ramach których powstaje konflikt interesów i praw seniora oraz podnajemcy lokalu. Zdaniem Rzecznika aktualna treść analizowanego projektu ustawy nie zapewnia pełnej ochrony praw i interesów seniora, ale też nie uwzględnia praw i interesów podnajemcy lokalu. Zastrzeżenia budzi już definicja „osoby starszej". Zbyt szeroko określa krąg beneficjentów projektowanej regulacji (co może wzbudzać zastrzeżenia z uwagi na stały deficyt lokali gminnych), a z drugiej strony pomija osoby, w tym osoby z niepełnosprawnością, niebędące osobami starszymi, które z uwagi na stan zdrowia i choroby narządu ruchu, uniemożliwiające swobodne poruszanie się, czy też choroby układu krążenia wykluczające wysiłek fizyczny itp., powinny zostać tą regulacją objęte. Rzecznik przedstawił także

[424] IV.7210.26.2025 z 8 grudnia 2025 r.
[425] IV.022.11.2025 z 20 października 2025 r.
[426] UD239.

uwagi dotyczące mogącego powstać problemu z odzyskaniem lokalu przez seniora, po rozwiązaniu umowy najmu senioralnego oraz dwóch pozostałych umów (umowy najmu i podnajmu), a także dotyczące braku regulacji określających jednoznacznie obowiązki finansowe gminy i seniora w trakcie trwania umów najmu.

5. Uprawnienia kontrolne członków spółdzielni mieszkaniowych i dostęp do dokumentów

Na tle wpływających do Rzecznika skarg ujawnił się problem, który może wskazywać, że w obowiązującym stanie prawnym członkowie spółdzielni mają utrudnioną możliwość korzystania z praw informacyjnych – w zakresie prawa do otrzymania odpisów określonych dokumentów spółdzielni mieszkaniowej, co negatywnie wpływa na gwarantowaną konstytucyjnie możliwość kontroli organów spółdzielni.

Zgodnie z art. 18 § 2 ust. 3 Prawa spółdzielczego[427] (dalej: pr. sp.), członek spółdzielni ma prawo otrzymania odpisu statutu i regulaminów, zaznajamiania się z uchwałami organów spółdzielni, protokołami obrad organów spółdzielni, protokołami lustracji, rocznymi sprawozdaniami finansowymi, umowami zawieranymi przez spółdzielnię z osobami trzecimi, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zgodnie, z którym członek spółdzielni mieszkaniowej ma prawo otrzymania odpisu statutu i regulaminów oraz kopii uchwał organów spółdzielni i protokołów obrad organów spółdzielni, protokołów lustracji, rocznych sprawozdań finansowych oraz faktur i umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi. Jak zauważono w wyroku[428] Sądu Najwyższego, wzajemna relacja obu przywołanych unormowań jest taka, że członkom spółdzielni mieszkaniowych przysługuje uprawnienie dalej idące niż członkom innych typów spółdzielni, tj. mogą oni nie tylko zaznajamiać się z umowami zawieranymi przez spółdzielnię z osobami trzecimi, ale także mogą skutecznie żądać otrzymania kopii takich umów. Analogicznie uznać należy, że w ramach owego dalej idącego uprawnienia – spółdzielnia mieszkaniowa ma także obowiązek udostępnić członkowi na jego żądanie – kopie uchwał organów spółdzielni i protokołów obrad organów spółdzielni, protokołów lustracji, rocznych sprawozdań finansowych oraz faktur. Jednakże, jak wynika z art. 18 § 3 Prawa spółdzielczego, spółdzielnia może odmówić członkowi wglądu do umów zawieranych z osobami

[427] Ustawa z 16 września 1982 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 593).
[428] Wyrok z 3 grudnia 2010 r., sygn. I CNP 16/10.

trzecimi, jeżeli naruszałoby to prawa tych osób lub jeżeli istnieje uzasadniona obawa, że członek wykorzysta pozyskane informacje w celach sprzecznych z interesem spółdzielni i przez to wyrządzi spółdzielni znaczną szkodę. Odmowa powinna być wyrażona na piśmie. Członek, któremu odmówiono wglądu do umów zawieranych przez spółdzielnie z osobami trzecimi, może złożyć wniosek do sądu rejestrowego o zobowiązanie spółdzielni do udostępnienia tych umów. Wniosek należy złożyć w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia członkowi pisemnej odmowy. Analiza orzecznictwa sądów powszechnych wykazała, iż panuje zamieszanie interpretacyjne na gruncie wykładni art. 18 § 3 Prawa spółdzielczego, co do możliwości poddania pod kontrolę sądu rejestrowego odmowy udostępnienia członkowi spółdzielni dokumentów wymienionych w art. 18 § 2 pkt 3 Prawa spółdzielczego i art. 8 ust. 1 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, niebędących umowami, a także zakresu stosowania art. 18 § 3 pr. sp. regulującego skutki przekroczenia ustawowego terminu złożenia wniosku do sądu rejestrowego. Skoro zatem przy stosowaniu przepisów, które z założenia mają gwarantować realizację określonych praw przyznanych członkom spółdzielni mieszkaniowych, występuje niejednolitość poglądów w sferze ich wykładni, to stan taki negatywnie oddziałuje na sferę uprawnień tych osób. Rzecznik opowiada się za takim uregulowaniem omawianych zagadnień, które w sposób niebudzący sporów zapewni członkom możliwość realnego wpływu na funkcjonowanie spółdzielni, poprzez jednoznaczne określenie trybu realizacji praw informacyjnych członka spółdzielni, z którymi skorelowany jest obowiązek spółdzielni mający na celu ułatwienie i uproszczenie inicjatywy kontroli spółdzielni przez jej członków, co zostało wyraźnie wyeksponowane w uzasadnieniu do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Powyższe postulaty dla pełnej realizacji wymagają odpowiedniego uproszczenia obowiązujących regulacji, tzn. uregulowanie wprost w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, bez ogólnego odsyłania do art. 18 § 3 Prawa spółdzielczego, w jakiej sytuacji członek może wystąpić do sądu rejestrowego o zweryfikowanie stanowiska spółdzielni w sprawie odmowy udostępnienia dokumentów wymienionych w art. 81 ust. 1 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a także w jakim ustawowo określonym terminie takie uprawnienie może być zrealizowane. Zasadne byłoby również rozważenie wprowadzenia obowiązku informowania przez spółdzielnię mieszkaniową w piśmie odmawiającym udostępnienia członkowi kopii dokumentów o trybie i terminie

poddania odmowy kontroli sądu. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[429] do Ministra Rozwoju i Technologii o rozważenie podjęcia stosownych prac legislacyjnych w omawianym zakresie.

Minister poinformował[430], że rozważane jest kompleksowe uregulowanie kwestii udostępniania dokumentów w przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w tym umożliwienie dostępu do niektórych dokumentów także właścicielom lokali niebędącym członkami spółdzielni. Aktualnie trwa analiza zmian, które mają na celu usprawnienie funkcjonowania spółdzielni, zwiększenie transparentności ich działania oraz poszerzenie uprawnień członków. W ramach prac nad nowelizacją ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw, które zostały wpisane do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, planowane są zmiany dotyczące funkcjonowania walnych zgromadzeń w spółdzielniach mieszkaniowych. Proponowane zmiany obejmują doprecyzowanie zasad uczestniczenia w posiedzeniach walnego zgromadzenia przez pełnomocnika, ograniczenie kręgu osób uprawnionych do zastępowania członka spółdzielni oraz umożliwienie pełnomocnictwa adwokatom i radcom prawnym. Proponowane zmiany mają na celu wyeliminowanie nadużyć przy korzystaniu z instytucji pełnomocnika oraz ułatwienie przenoszenia własności lokali w razie bezczynności spółdzielni. Minister wyraził przekonanie, że wypracowane rozwiązania umożliwią członkom spółdzielni oraz właścicielom lokali zaznajamianie się z dokumentami dotyczącymi działalności spółdzielni mieszkaniowych.

6. Praktyka podejmowania uchwał w drodze zbierania głosów członków spółdzielni mieszkaniowych na piśmie

Rzecznik prowadził[431] korespondencję z Ministerstwem Rozwoju i Technologii oraz z Ministerstwem Sprawiedliwości, dotyczącą problemu podejmowania przez spółdzielnie mieszkaniowe uchwał w sprawach zastrzeżonych do właściwości walnego zgromadzenia, w drodze pisemnego zbierania głosów, w oparciu o treść art. 15 zzzr ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[432]. Oba resorty podzieliły wówczas stanowisko Rzecznika, że celem przepisu nie było stworzenie możliwości

[429] IV.511.105.2020 z 7 marca 2025 r.
[430] Pismo z 21 maja 2025 r.
[431] Informacja RPO za 2024 r., s. 452.
[432] Ustawa z 2 marca 2020 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 340 ze zm.).

podejmowania uchwał w spółdzielniach mieszkaniowych w takim trybie, a z pewnością nie powinien on być stosowany po zakończeniu epidemii. Oba resorty były zgodne, że przepis powinien zostać usunięty z systemu prawa. Ministerstwo Sprawiedliwości przekazało przedmiotową sprawę, zgodnie z właściwością resortową, Ministerstwu Rozwoju i Technologii (Departamentowi Mieszkalnictwa), deklarując wolę współpracy w przypadku podjęcia przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii prac w zakresie tej problematyki. Dotychczas omawiana regulacja nie została uchylona i nadal może stanowić podstawę do zarządzania przez spółdzielnie mieszkaniowe podejmowania uchwał w sprawach zastrzeżonych do właściwości walnego zgromadzenia w drodze pisemnej. Wszystkie negatywne dla demokracji spółdzielczej skutki takiego działania spółdzielni, opisane w wystąpieniu Rzecznika, a dostrzegane także przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii, nadal mogą zatem mieć miejsce. W ocenie Rzecznika kwestia dalszego obowiązania art. 15 zzzr ustawy powinna zostać jak najszybciej rozstrzygnięta, bez czekania na wypracowanie nowych rozwiązań prawnych, dotyczących sposobu prowadzenia posiedzeń walnych zgromadzeń członków spółdzielni mieszkaniowej za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Rzecznik ponownie zwrócił się[433] do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Rozwoju i Technologii o zainicjowanie prac legislacyjnych w przedmiotowym zakresie, a jeśli prace takie zostały już podjęte, to o wskazanie, na jakim są etapie.

Minister Rozwoju i Technologii poinformował[434], że opracowany został projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz zmianie niektórych innych ustaw. Jednym z rozwiązań zawartych w projekcie jest wyłączenie stosowania przepisu art. 15zzzr ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych wobec spółdzielni mieszkaniowych. Projekt[435] został wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Prowadzone są uzgodnienia wewnętrzne projektu, po zakończeniu których zostanie on niezwłocznie skierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych. Ostatecznie, oczekiwane zmiany w omawianej kwestii zostały przyjęte w ustawie z dnia 4 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw[436].

[433] IV.7212.11.2024 z 20 stycznia 2025 r. i 3 lutego 2025 r.
[434] Pismo z 14 lutego 2025 r.
[435] UD 193.
[436] Dz.U. z 2026 r., poz. 39.

Art. 76
Ochrona praw konsumentów

Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.

1. Działalność firm odszkodowawczych, które świadczą usługi w zakresie dochodzenia roszczeń od ubezpieczycieli na rzecz poszkodowanych

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawała kwestia dotycząca rynku usług świadczonych przez podmioty, które w imieniu poszkodowanych osób dochodzą roszczeń o odszkodowanie.

Według „Planu działań Ministerstwa Sprawiedliwości na rok 2024", wśród planowanych w 2024 r. zadań wskazano kontynuację prac nad projektem ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń o zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę wynikającą z czynu niedozwolonego. W Ministerstwie Sprawiedliwości odbyło się seminarium naukowe poświęcone regulacjom rynku usług prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki tzw. kancelarii odszkodowawczych. Ministerstwo Sprawiedliwości dostrzega potrzebę wprowadzenia nowych przepisów dotyczących sektora usług odszkodowawczych, które zapewniłyby większą ochronę konsumentów i poprawiłyby transparentność na tym rynku.

W ocenie Rzecznika problematyka ta pozostaje aktualna i wymaga zdecydowanych działań. Podjęcie dalszych wysiłków, aby rozwiązać problem, jest ważne z perspektywy ochrony praw konsumenta, gdyż działalność firm odszkodowawczych dotyczy osób wymagających wsparcia i ochrony ze względu na sytuację, w której się znalazły, a także natychmiastowej pomocy w postaci środków finansowych na leczenie, rehabilitację w związku z poniesionym uszczerbkiem na zdrowiu czy powstałą niepełnosprawnością. Rzecznik zwrócił uwagę na takie problemy, jak: pobieranie przez kancelarie zbyt wygórowanego wynagrodzenia, kwestię ważności umowy zawartej przez poszkodowanego z kancelarią w sytuacji, gdy jego stan uniemożliwiał świadome podjęcie takiej decyzji, a także ryzyko nieotrzymania środków przez klienta kancelarii odszkodowawczej bądź otrzymania

ich z opóźnieniem, w sytuacji, gdy wypłacone odszkodowanie trafi najpierw na konto firmy odszkodowawczej. Brak kompleksowej regulacji prawnej w powyższym zakresie pozbawia odpowiedniej ochrony prawnej osoby korzystające z usług kancelarii odszkodowawczych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[437] do Ministra Sprawiedliwości o informację, czy Ministerstwo prowadzi prace nad projektem ustawy regulującym problematykę działalności firm odszkodowawczych, które świadczą usługi w zakresie dochodzenia roszczeń od ubezpieczycieli na rzecz poszkodowanych, mającym na celu zabezpieczyć interesy i zwiększyć zakres ochrony osób korzystających z usług tych podmiotów.

Minister poinformował[438], że problematyka związana z funkcjonowaniem tzw. kancelarii odszkodowawczych znana jest Ministerstwu Sprawiedliwości. Złożoność przedmiotowego zagadnienia sprawia, że ewentualne rozwiązania służące rozwiązaniu zdiagnozowanych problemów powinny uwzględniać stanowiska i interesy wszystkich stron, tak aby opracowane regulacje odpowiadały faktycznym potrzebom przedsiębiorców prowadzącym tzw. kancelarie odszkodowawcze, a także konsumentów korzystających z ich usług oraz państwa. Rolą Ministerstwa Sprawiedliwości jest określenie rzeczywistej skali problemu i poszukanie optymalnych rozwiązań służących wyeliminowaniu stwierdzonych nieprawidłowości. Należy bowiem wyważyć interes konsumenta, aby miał on jak najłatwiejszy dostęp do pomocy przy dochodzeniu swoich roszczeń, która to pomoc byłaby jednocześnie na wysokim poziomie oraz interes przedsiębiorców, którzy realizując swoje konstytucyjne prawo do wolności działalności gospodarczej, chcą funkcjonować w tym obszarze. Dopiero te wszystkie działania pozwolą na prawidłową ocenę zasadności wprowadzenia do polskiego porządku prawnego potencjalnych regulacji w zakresie funkcjonowania tzw. kancelarii odszkodowawczych.

[437] V.7108.28.2025 z 16 kwietnia 2025 r. i V.7108.75.2025 z 27 listopada 2025 r.
[438] Pismo z 14 maja 2025 r.

5. Środki ochrony praw i wolności

Art. 77 ust. 1 Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej

Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

1. Możliwość dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne utrzymywanie zarzutów oraz niewątpliwie niesłuszne oskarżenie

Wciąż nie został rozwiązany problem możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne utrzymywanie zarzutów oraz niewątpliwie niesłuszne oskarżenie. W lutym 2021 r. Senat RP podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego. Z uwagi na zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych, prace nad projektem nie były prowadzone. Rzecznik przedłożył propozycje dotyczące uregulowania zagadnienia odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne utrzymywanie zarzutów oraz niewątpliwie niesłuszne oskarżenie. Przepisy rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego regulują możliwość uzyskania odszkodowania za niesłuszne skazanie, niewątpliwie niesłuszne tymcza-

sowe aresztowanie lub zatrzymanie. Możliwość dochodzenia odszkodowania za niewątpliwie niesłuszne utrzymywanie zarzutów oraz niewątpliwie niesłuszne oskarżenie jest zatem w postępowaniu karnym wyłączona. Tymczasem sam fakt niewątpliwie niesłusznego utrzymywania zarzutów czy niewątpliwie niesłusznego oskarżenia może wyrządzić szkodę i krzywdę, za które władza publiczna powinna ponieść odpowiedzialność. Wieloletnie utrzymywanie stanu oskarżenia lub pozostawania pod zarzutami może prowadzić do wyrządzenia znacznych szkód o charakterze materialnym, rodzinnym i moralnym. Jest to szczególnie jaskrawe w sytuacjach, gdy oskarżonym lub podejrzanym jest osoba wykonująca zawód zaufania publicznego lub piastująca inną funkcję albo prowadząca działalność gospodarczą, dla której długotrwałe pozostawanie w obszarze zainteresowania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości może wywołać poważną szkodę. Bycie oskarżonym lub podejrzanym w postępowaniu karnym uprawnia także organy ścigania do stosowania wobec takiej osoby środków procesowych niepolegających na pozbawieniu jej wolności. Mogą one przybierać formę środków zapobiegawczych, a także czynności śledztwa, które mają wymierny, negatywny charakter dla podejrzanego. Z punktu widzenia postulowanej inicjatywy ustawodawczej nie ma potrzeby utworzenia nowej, odrębnej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niesłuszne stosowanie środków zapobiegawczych. Dojdzie bowiem w istocie do subsumpcji dwóch stanów faktycznych, dających podstawę do odszkodowania. Jeśli uzasadnione dowodowo jest stosowanie środka zapobiegawczego, to tym bardziej uzasadnione jest postawienie i utrzymywanie zarzutów. Z kolei wówczas, gdy niewątpliwie niesłuszne jest utrzymywanie zarzutów, tam też niewątpliwie niesłuszne jest stosowanie środka zapobiegawczego. Z tego też względu proponowana regulacja obejmie również sytuacje niewątpliwie niesłusznego zastosowania wolnościowych środków zapobiegawczych. Jedyny izolacyjny środek zapobiegawczy – tymczasowe aresztowanie – stanowi już oddzielną podstawę roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 552 § 4 k.p.k. Aresztowanie jest środkiem zapobiegawczym najdalej ingerującym w sferę praw i wolności jednostki. Orzekając w przedmiocie odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie, sąd jednocześnie rozstrzyga także o roszczeniu z tytułu niewątpliwie niesłusznego postawienia zarzutów albo oskarżenia, bowiem dochodzi do ich przedmiotowego połączenia. Skuteczne ubieganie się o odszkodowanie wymagałoby wykazania, że sama czynność postawienia w stan podejrzenia była niedosta-

tecznie uprawdopodobniona. Istotne jest, aby osoby szczególnie narażone na negatywne konsekwencje postawienia w stan oskarżenia – i to pomimo możliwości pełnej realizacji prawa do obrony – miały jednocześnie zapewnione prawo do domagania się rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie. Z tego względu projektowana regulacja musi w sposób praktyczny regulować konsekwencje instrumentalnego wykorzystywania uprawnień kodeksowych przez organy ścigania. W tym celu konieczne jest zwrócenie uwagi nie tyle na fakt przedstawienia zarzutów – bowiem czynność ta pozwala podejrzanemu korzystać z prawa do obrony – lecz na fakt niewątpliwie niesłusznego utrzymywania zarzutów – przez co negatywne konsekwencje postawienia w stan oskarżenia oczywiście przeważają nad potencjalnymi (procesowymi) korzyściami, które płyną z faktu posiadania statusu strony procesowej w toczącym się postępowaniu. Pojęcie niesłuszności, szersze od ujętego w przepisach Kodeksu cywilnego pojęcia bezprawności, należałoby wykładać jako błędne lub niedostatecznie uzasadnione podjęcie tych czynności procesowych. Za niewątpliwie niesłuszne uznać należałoby zatem utrzymywanie zarzutów w sytuacji, gdy zebrane dowody nie uzasadniają w sposób wystarczający podejrzenia popełnienia czynu przez podejrzanego lub też zebrane dowody uzasadniają w sposób wystarczający zaistnienie jednej z nieusuwalnych negatywnych przesłanek procesowych z art. 17 § 1 pkt 2. Obecnie, we wskazanych wyżej sytuacjach nieobjętych przepisem art. 552 k.p.k., można dochodzić roszczeń jedynie w ramach postępowania cywilnego. Należy jednak zwrócić uwagę na nieefektywność tych procedur, spowodowaną użyciem kategorii bezprawności we właściwych przepisach Kodeksu cywilnego. Trybunał Konstytucyjny odniósł pojęcie bezprawności z art. 417 k.c. do art. 77 ust. 1 Konstytucji, gwarantującego wynagrodzenie szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Stwierdzenie bezprawności nie jest wykluczone w przypadku, gdy w toku prawnie unormowanych procedur dochodzi do wyraźnego i poważnego naruszenia przepisów obowiązującego prawa. Do stwierdzenia bezprawności nie jest wystarczające to, że postępowanie karne w danej sprawie zostaje zakończone uniewinnieniem. Odmienna ocena dowodów nie przesądza bowiem o nielegalności czynności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Wobec zasygnalizowanych trudności w udowodnieniu przesłanki „niezgodności z prawem" (bezprawności) określonej w art. 417 k.c. w toku postępowania cywilnego, należy zwrócić uwagę, że przepisy rozdziału 58 k.p.k. opierają się na standardzie niesłuszności skazania, tymczasowego aresztowania lub zatrzymania. Art. 552 § 1 k.p.k.

za niesłuszne uznaje wykonanie względem osoby w całości lub w części kary, której ta nie powinna była ponieść w sytuacji, kiedy osoba ta, w wyniku wznowienia postępowania lub kasacji, została uniewinniona lub skazana na łagodniejszą karę. Klauzula „(nie)słuszności" wiąże się z odpowiedzialnością Skarbu Państwa na zasadzie ryzyka, przez co ten odpowiada za sam skutek powstały przez niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie – bez konieczności udowodnienia winy jednostki lub organu. Wyłączenie możliwości dochodzenia na gruncie Kodeksu postępowania karnego roszczeń z tytułu niesłusznego utrzymywania zarzutów lub niesłusznego oskarżenia należy ocenić jako niezgodne ze standardami konstytucyjnymi i zasadą demokratycznego państwa prawnego określoną w art. 2 Konstytucji.

Przedmiotem zainteresowania Rzecznika jest również problematyka związana z długością terminu przedawnienia roszczeń o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie. Przepis art. 555 k.p.k. przewiduje roczny termin przedawnienia wskazanych wyżej roszczeń, który jest cywilnoprawnym terminem przedawnienia Regulacja określająca roczny termin przedawnienia nie spełnia przesłanki, racjonalności. Jeżeli celem art. 555 k.p.k. jest mobilizacja wierzyciela do niezwłocznej realizacji swoich roszczeń, a także sprawne rozstrzygnięcie o konsekwencjach nieprawidłowości w postępowaniach karnych, nie sposób wskazać, aby wartości te miały zasadniczo inne znaczenie niż te aktualne w przypadku osób pokrzywdzonych wadliwą decyzją administracyjną, orzeczeniem sądu cywilnego, sądu administracyjnego, bądź także karnego. Rzecznik podniósł kwestię wątpliwości w zakresie relacji art. 555 k.p.k. i art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 2 Konstytucji. Art. 555 k.p.k. narusza konstytucyjne prawa majątkowe poprzez nadmierne ograniczenie prawa majątkowego do odszkodowania, a także różnicując prawa majątkowe należące do tej samej kategorii. Tymczasem, zgodnie z linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, równość ochrony praw majątkowych należy odnosić do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. Roszczenia pochodzące z deliktu władzy publicznej w zakresie wykonywania jej funkcji orzeczniczych należą do praw tej samej kategorii jako cywilnoprawne prawa majątkowe. Odszkodowanie i zadośćuczynienie z art. 552 k.p.k. są w swej istocie roszczeniami o charakterze cywilnym, tak jak termin przedawnienia z art. 555 k.p.k. jest terminem z natury cywilnoprawnym. Terminy przedawnienia muszą być odpowiednio wyważone, by wierzyciel miał odpowiedni czas na wniesienie sprawy do sądu. W świetle powyższych rozważań,

Trzyletni termin przedawnienia roszczeń o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie obowiązujący w okresie od 1 lipca 2015 r. do 14 kwietnia 2016 r., był terminem zapewniającym realną możliwość korzystania z prawa do wyrównania szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, a także terminem, który ujednolicił regulację zagadnienia przedawnienia, przyjmując rozwiązanie z art. 4421 k.c. Warta rozważenia jest również konieczność zmiany przepisów rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego pod kątem używania w nich terminu „oskarżony" w odniesieniu do podmiotu, któremu przysługuje możliwość dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej w określonym w nim trybie. Nie występuje bowiem ona w postępowaniu jako potencjalny sprawca czynu zabronionego, nie korzysta też z pomocy obrońcy, lecz pełnomocnika (art. 556 § 3 i 4 k.p.k.). Jak podnosi się w doktrynie, osoba dochodząca odszkodowania lub zadośćuczynienia powinna być określana jako „poszkodowana", ewentualnie „wnioskodawca", co lepiej oddawałoby sytuację procesową podmiotu w tym postępowaniu. Rzecznik zwrócił się[439] do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie analizy wskazanych problemów i rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych w tym zakresie.

Minister poinformował[440], że zwrócił się do Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego o analizę postulatów RPO dotyczących zwrotu utraconego przez oskarżonego zarobku lub dochodu w sytuacji uniewinnienia od stawianego zarzutu lub umorzenia postępowania oraz możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne utrzymywanie zarzutów oraz niewątpliwie niesłuszne oskarżenie. Odnośnie postulatu dotyczącego wydłużenia terminu przedawnienia roszczenia, o którym mowa w art. 555 k.p.k. Minister wskazał, że w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, zaproponowano wydłużenie tego terminu do 3 lat, jest to propozycja odpowiadająca postulatowi Rzecznika.

Wobec braku informacji ze strony Ministra Sprawiedliwości na temat opinii Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, RPO ponowił[441] postulaty sformułowane w pierwotnym wystąpieniu.

[439] II.513.1.2016 z 27 stycznia 2025 r.
[440] Pismo z 3 lutego 2025 r.
[441] II.513.1.2016 z 6 grudnia 2025 r.

2. Pouczenia w sprawie dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie

Stosownie do przepisów Kodeksu postępowania karnego organ prowadzący postępowanie jest obowiązany pouczyć uczestników postępowania o ciążących obowiązkach i o przysługujących im uprawnieniach, natomiast brak takiego pouczenia lub mylne pouczenie nie może wywoływać ujemnych skutków procesowych dla uczestnika postępowania lub innej osoby, której to dotyczy. Jednak żaden przepis nie nakłada na organy procesowe obowiązku pouczenia o możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie czy zatrzymanie.

Brak pouczeń o samym prawie, jak i zasadach dochodzenia roszczeń od Skarbu Państwa, zdaniem Rzecznika nie zasługuje na aprobatę. Zastrzeżenia dodatkowo wzmacnia okoliczność, że termin roczny dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych jest nieproporcjonalnie krótki. Projektowane zmiany zmierzają do wydłużenia tego terminu. Jednak nawet wydłużenie terminu przedawnienia nie zmieni sytuacji osoby uprawnionej do dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia przed sądem karnym, o ile nie zostanie ona odpowiednio pouczona o prawie do tych roszczeń, jak też procedurze ich dochodzenia, w tym o terminie przedawnienia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[442] do Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego o rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych w tym zakresie.

Minister uznał[443] postulaty przedstawione w wystąpieniu Rzecznika za kierunkowo zasadne i podejmie działania w celu ich realizacji. Trwają prace nad nowelizacją przepisów Kodeksu postępowania karnego w zakresie wprowadzenia ogólnej podstawy pouczeń na etapie postępowania sądowego o uprawnieniach i obowiązkach oskarżonego, pokrzywdzonego i świadka; wprowadzenia delegacji ustawowych do wydania rozporządzeń w przedmiocie pouczeń dla uczestników postępowania; weryfikacji uregulowań art. 300 k.p.k. i treści pouczeń w postępowaniu przygotowawczym, przy uwzględnieniu ich adekwatności na konkretnym etapie postępowania karnego. Opracowanie i ujednolicenie pouczeń będzie zgodne z dyrektywą parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym oraz dyrektywą

[442] II.510.792.2025 z 3 sierpnia 2025 r.
[443] Pismo z 21 sierpnia 2025 r.

Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw. Według obu dyrektyw informacje powinny być udzielane prostym i przystępnym językiem, z uwzględnieniem szczególnych potrzeb osób podejrzanych, oskarżonych i pokrzywdzonych.

3. Projekt ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych

Do Rzecznika zwrócili się przedstawiciele byłych opozycjonistów i represjonowanych w sprawie toczących się prac nad projektem ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych. Jak zauważyli wnioskodawcy, poprzedni apel środowiskowy doprowadził do uchwalenia ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz niektórych innych ustaw[444], która między innymi uzupełnia podstawy wyliczenia emerytur i rent, w tym kapitały początkowe tysięcy byłych opozycjonistów działaczy opozycji antykomunistycznej i osób represjonowanych z powodów politycznych. Szereg problemów nie doczekało się jednak rozwiązania.

W obecnym stanie prawnym osoby, które w latach 1956–1990 doświadczały represji jako członkowie rodzin działaczy opozycji antykomunistycznej, nie mogą uzyskać potwierdzenia statusu osoby represjonowanej z powodów politycznych. Ofiary odpowiedzialności zbiorowej, stosowanej w okresie PRL, są wykluczone z katalogu osób uprawnionych, mimo iż doznawały represji o charakterze politycznym.

Dodatkowym problemem pozostaje brak jawności w zakresie informacji o osobach, które uzyskały status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej, a także brak publikacji jednolitej listy osób odznaczonych Krzyżem Wolności i Solidarności. Deficyt transparentności w tym zakresie utrudnia społeczną kontrolę procesu nadawania statusów i odznaczeń, co budzi wątpliwości co do rzetelności i przejrzystości działań instytucji odpowiedzialnych za te procedury.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[445] do Przewodniczącej Senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej o rozważenie możliwości

[444] Ustawa z 30 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 794).
[445] III.7061.7.2025 z 12 maja 2025 r.

podjęcia w trakcie prowadzonych działań legislacyjnych analizy problemów wskazanych przez wnioskodawców.

W związku z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz niektórych innych ustaw[446] problematyka ta ponownie jest analizowana przez Rzecznika.

[446] Druk 1889.

Art. 77 ust. 2
Prawo do drogi sądowej

Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Wojewódzkie sądy administracyjne odrzucają skargi na rozstrzygnięcia Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego wydawane w sprawie opłaty karnej za brak ubezpieczenia OC pojazdów mechanicznych. W opinii Rzecznika obowiązek ubezpieczenia ma charakter publicznoprawny, zaś jego naruszenie powoduje powstanie odpowiedzialności administracyjnoprawnej. W związku z tym wymierzenie opłaty karnej należy traktować jako akt z zakresu administracji publicznej, którego legalność powinna podlegać kontroli sądów administracyjnych. Dlatego Rzecznik w celu otwarcia drogi sądowej i ukształtowania stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, korzystając ze swoich uprawnień procesowych, wnosi skargi kasacyjne od postanowień wojewódzkich sądów administracyjnych odrzucających skargi w tych sprawach[447].

[447] Np. sprawa o sygn. V.511.549.2025.

Art. 78
Prawo do dwóch instancji

Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

1. Zażalenie od postanowienia oddalającego wniosek o badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności

Rzecznik zgłosił[448] udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych i wniósł o stwierdzenie, że art. 459 § 2 w zw. z art. 42 k.p.k.3 w zw. z art. 42a § 14 pkt 2 Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej: p.u.s.p.) w zakresie, w jakim nie przewidują zażalenia od postanowienia oddalającego wniosek na podstawie art. 42a § 3 p.u.s.p. o badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, są niezgodne z art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Materia braku zaskarżalności na postanowienia sądu w przedmiocie odmowy wyłączenia sędziego w sprawach karnych, jeszcze zanim pojawiła się podstawa kontroli niezawisłości i bezstronności sędziego na gruncie ustrojowej, wybrzmiewa od dawna również w sprawach kasacyjnych kierowanych do Rzecznika. Jak wynika z art. 42a § 14 Prawa o ustroju sądów powszechnych w zakresie nieuregulowanym przepisami tej ustawy do rozpoznania wniosku o badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, stosuje się odpowiednio w sprawach: cywilnych – przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego i zażalenia, natomiast w sprawach karnych – przepisy Kodeksu postępowania karnego dotyczące rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego. Oznacza to, że na postanowienie zapadłe w zakresie kontroli bezstronności i niezawisłości sędziego wyznaczonego do rozpoznania sprawy karnej, nie przysługuje zażalenie. Weryfikacja niezawisłości i bezstronności sędziego następuje wobec sędziów wyznaczonych w sprawach karnych w procedurze jednoinstancyjnej, a strona nie ma

[448] II.511.97.2025 z 4 marca 2025 r., sygn. akt SK 13/25 i II.511.96.2025 z 4 marca 2025 r., sygn. akt SK 14/25.

możliwości zaskarżenia zażaleniem postanowienia oddalającego przedmiotowy wniosek, inaczej niż ma to miejsce w sprawach cywilnych. Ustawodawca nie uzasadnił, dlaczego możliwość zaskarżenia dotyczy wyłącznie osób, które procedurę opisaną w art. 42a Prawa o ustroju sądów powszechnych uruchomiły na gruncie postępowania cywilnego. Brak jest zaś związku między kryterium zróżnicowania, a innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, które mogłyby uzasadniać odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Nie sposób zatem znaleźć usprawiedliwienia dla wprowadzenia zróżnicowania w zakresie zaskarżenia postanowienia. Wprowadzone zróżnicowanie ma charakter arbitralny i nie spełnia przesłanek dopuszczalności zróżnicowania. W ocenie Rzecznika prawo do zaskarżania orzeczeń stanowi istotny element sprawiedliwości proceduralnej. Do istoty analizowanego prawa należy możliwość uruchomienia weryfikacji decyzji lub orzeczenia podjętego w pierwszej instancji, co stwarza perspektywę przeciwdziałania arbitralności. Ustawodawca ma więc obowiązek nie tylko zapewnić stronie prawo wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, lecz także umożliwić organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytoryczną ocenę prawidłowości rozstrzygniętej sprawy.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Brak możliwości zaskarżenia postanowienia sądu w zakresie wyłączenia jawności rozprawy karnej

Aspekt jawności postępowania karnego był podnoszony w opinii Rzecznika do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (UD153). Rzecznik podkreślił, że na poszczególne ograniczenia w aspekcie jawności nie można patrzeć jednostkowo.

W obowiązującym stanie prawnym decyzja o wyłączeniu jawności rozprawy karnej zapada w drodze postanowienia sądu, które nie podlega zaskarżeniu. Decyzja o jawności rozpraw jest więc wyłącznie uzależniona od uznania sądu i podejmowana w oparciu o przesłanki w przeważającej mierze o charakterze ocennym. Wątpliwości budzi fakt, że przy ogólnie sformułowanych podstawach do wyłączenia jawności, nie stworzono możliwości weryfikacji prawidłowości tej decyzji procesowej, choćby na poziomie instancji poziomej. Ustawodawca nie dostrzega wartości, jakie płyną dla oskarżonego i pokrzywdzonego z publicznego rozpoznania sprawy, a przede wszystkim nie dopuszcza możliwości weryfikacji tej decyzji w drodze uruchomienia przez stronę incydentalnej kontroli.

Rzecznik zwrócił również uwagę na instytucję sprzeciwu prokuratora od decyzji sądu o wyłączeniu jawności, która obarczona jest szeregiem uchybień natury procesowej i konstytucyjnej. Narusza ona konstytucyjne prawo do sądu, gwarantujące rzetelne i sprawiedliwe postępowanie sądowe, w ramach którego powinna być zachowana równość stron procesowych oraz władcza pozycja sądu jako gospodarza procesu karnego. Przepisy nie regulują ponadto przesłanek sprzeciwu i nie podlegają kontroli sądu, który pozostaje związany stanowiskiem prokuratora.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się[449] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie wprowadzenia możliwości zaskarżenia decyzji sądu o wyłączenie jawności rozprawy, a także o uchylenie instytucji sprzeciwu prokuratora.

Minister poinformował[450], że w jego ocenie wprowadzenie zmian postulowanych przez Rzecznika nie znajduje uzasadnienia, gdyż obecne regulacje są wystarczające do zapewnienia ochrony praw stron i nie naruszają norm konstytucyjnych. Postulowane zmiany mogłyby prowadzić do nadmiernego skomplikowania procedur sądowych, co jest sprzeczne z kierunkami deregulacyjnymi, mającymi na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości. Natomiast krytycznie odniósł się do sprzeciwu prokuratora wobec decyzji sądu o wyłączeniu jawności rozprawy, wskazując na potrzebę jego uchylenia. Propozycja ta została uwzględniona w projekcie[451] ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego oraz innych ustaw.

3. Brak zażalenia na postanowienie sądu II instancji w sprawie nadania klauzuli wykonalności

Rzecznik przystąpił[452] do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej braku zażalenia na postanowienie sądu II instancji w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności.

RPO wniósł o stwierdzenie, że: art. 394^2 § 1^1 Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 z w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Regulacja zaskarżalności postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności znajduje się w przepisach części trzeciej Kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie

[449] II.510.1331.2024 z 22 maja 2025 r.
[450] Pismo z 2 czerwca 2025 r.
[451] UD153.
[452] IV.511.150.2025 z 1 sierpnia 2025 r., sygn. akt SK 54/25.

z art. 795 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego na postanowienie sądu w przedmiocie klauzuli wykonalności co do zasady przysługuje zażalenie, przy czym bieg terminu dla dłużnika określa art. 795 § 2 k.p.c. Kluczowe znaczenie ma jednak właściwość rzeczowa i instancyjna sądu nadającego klauzulę. Z art. 781 § 1 k.p.c. wynika, że co do zasady klauzulę nadaje sąd pierwszej instancji, w którym sprawa się toczyła, natomiast sąd drugiej instancji – dopóki akta znajdują się w tym sądzie. W praktyce, jeśli klauzulę nadaje sąd odwoławczy, zastosowanie znajduje reżim zaskarżalności postanowień sądu drugiej instancji, ukształtowany w art. 394 Kodeksu postępowania cywilnego. Katalog ten ma charakter zamknięty i nie obejmuje postanowień o nadaniu klauzuli wykonalności, co potwierdza utrwalone orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów powszechnych.

Pomimo istotnych nowelizacji systemu zażaleń ustawodawca nie przewidział zażalenia na postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności wydane przez sąd drugiej instancji. W konsekwencji strona, wobec której takie postanowienie zapadnie, pozbawiona jest środka odwoławczego, podczas gdy w analogicznej sytuacji przed sądem pierwszej instancji środek ten przysługuje.

W ocenie Rzecznika mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym polegającym na nieuzasadnionym zawężeniu zakresu zastosowania normy art. 394 § 1^1 k.p.c. Pominięcie to dotyczy rozstrzygnięć wpadkowych sądu drugiej instancji i powoduje brak możliwości realizacji prawa do zaskarżenia w istotnym segmencie postępowania. Trybunał Konstytucyjny dopuszcza kontrolę konstytucyjności także z powodu braku unormowań, jeżeli luka narusza konstytucyjne prawa i wolności lub standard rzetelnej procedury.

Chociaż postanowienie o klauzuli wykonalności ma charakter incydentalny względem rozstrzygnięcia co do istoty, to jego znaczenie procesowe i materialne jest doniosłe. Otwarcie drogi egzekucyjnej stanowi element funkcjonalnie związany z prawem do sądu: ochrona zapewniana przez art. 45 ust. 1 Konstytucji i standard rzetelnej procedury obejmują – obok prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia – realną możliwość jego wykonania. Brak środka zaskarżenia postanowienia sądu odwoławczego w przedmiocie klauzuli ingeruje w prawo do środka odwoławczego i – jako wyjątek od zasady zaskarżalności spraw incydentalnych – powinien być oceniany przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ograniczenie to nie spełnia wymogów konieczności, proporcjonalności i nienaruszania istoty prawa: nie służy ono w sposób racjonalny usprawnieniu postępowania, skoro analogiczne rozstrzygnięcia klauzulowe wydawane przez sąd

pierwszej instancji są zaskarżalne i rozpoznawane w trybie „poziomym", bez istotnego uszczerbku dla ekonomii procesowej.

Dodatkowo Rzecznik zaakcentował aspekt równościowy. Obecne brzmienie przepisów prowadzi do zróżnicowania sytuacji stron pozostających w porównywalnym położeniu procesowym (wierzyciel/dłużnik w postępowaniu klauzulowym), według kryterium przypadkowego i zewnętrznego wobec celu regulacji, jakim jest miejsce znajdowania się akt sprawy w chwili wnioskowania o klauzulę. W efekcie jedynie część stron uzyskuje gwarancję kontroli instancyjnej, a inne – w tożsamym typie rozstrzygnięcia – są jej pozbawione. Kryterium to nie pozostaje w racjonalnym związku ani z celem, ani z treścią regulacji, nie wynika też z konstytucyjnie istotnych wartości, które mogłyby uzasadniać odstępstwo od zasady równego traktowania. O ile względy szybkości i sprawności postępowania uzasadniają pozostawienie nadawania klauzuli w sądzie dysponującym aktami, o tyle nie uzasadniają one całkowitego wyłączenia zaskarżalności, zwłaszcza że ustawodawca dysponuje instrumentarium „zażaleń poziomych" pozwalających na kontrolę w obrębie tego samego sądu drugiej instancji w innym składzie.

W konsekwencji Rzecznik uznał, że art. 394 § 1^1 k.p.c. w zakresie nieuwzględniającym postanowień sądu drugiej instancji o nadaniu klauzuli wykonalności w katalogu zaskarżalnych orzeczeń, narusza standard sprawiedliwości proceduralnej wynikający z art. 45 ust. 1 Konstytucji, prawo do zaskarżenia z art. 78 Konstytucji oraz zasadę równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skutkiem tej regulacji jest arbitralne i nieproporcjonalne ograniczenie prawa do środka odwoławczego w rozstrzygnięciu, które przesądza o możliwości przymusowego wyegzekwowania orzeczenia.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

4. Brak prawa do zaskarżenia wezwań Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego nakładających na obywateli opłaty karne za brak ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych

Rzecznik wnosi skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych odrzucających skargi na nakładanie przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny opłat karnych za brak ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych. Celem tego działania jest przełamanie niekorzystnej linii orzeczniczej sądów administra-

cyjnych pierwszej instancji, zgodnie z którą wezwania tego rodzaju nie podlegają jurysdykcji sądów administracyjnych, ponieważ nie stanowią one decyzji administracyjnych, a nakładający je UFG nie jest organem administracji publicznej.

Obowiązek ubezpieczenia OC ma charakter publicznoprawny, a jego naruszenie powoduje powstanie odpowiedzialności administracyjnoprawnej polegającej na konieczności zapłaty opłaty. Opłatę tę należy postrzegać jako administracyjną karę pieniężną w rozumieniu ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[453], a co za tym idzie, wezwanie je nakładające stanowi decyzję administracyjną. Przyjęcie tej interpretacji jest zdaniem Rzecznika niezbędne z uwagi na konieczność złagodzenia absolutnej odpowiedzialności w postaci nałożenia przez UFG kary pieniężnej. Zobowiązany do jej zapłaty nie jest w stanie uwolnić się od odpowiedzialności nawet wówczas, gdy umowy ubezpieczenia nie zawarł z uwagi na wystąpienie siły wyższej. Z tego powodu, zdaniem Rzecznika, do opłaty karnej należy stosować przepisy Działu IVA k.p.a., ponieważ przewidują one zarówno przesłankę egzoneracyjną w postaci siły wyższej (art. 189e), jak i obligatoryjne i fakultatywne przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 189f).

Obywatele zwracają także uwagę na niemożność zaskarżenia wezwań UFG nakładających na nich opłaty karne, jak też decyzji odmawiających umorzenia tych opłat. Okoliczność ta ma duże znaczenie z punktu widzenia postulatu Rzecznika, aby NSA uznał wezwania UFG (oraz decyzje o odmowie umorzenia opłaty karnej) za decyzje administracyjne. Wykładnia taka nie tylko umożliwi stosowanie do postępowania przed UFG przepisów k.p.a., ale także stworzy podstawy do sięgnięcia po pozostałe regulacje tego Kodeksu, dzięki którym zobowiązany uzyska uprawnienia przysługujące stronie w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

Z ostrożności w skargach kasacyjnych Rzecznik wnioskuje także o to, aby wezwania UFG postrzegać jako akt z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. To rozwiązanie, choć nie zapewnia stronie należytych gwarancji na etapie nakładania kar przez UFG, to jednak umożliwi ich sądową kontrolę.

Większość skarg kasacyjnych wniesionych przez Rzecznika nie została dotąd rozpoznana przez NSA. W jedynym dotychczas wydanym orzeczeniu NSA[454] podzielił stanowisko Rzecznika, że opłata nakładana przez UFG ma charakter publicznoprawny oraz to, że UFG w zakresie, w jakim ją nakłada działa jako organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. NSA uznał też, że rozstrzy-

[453] Dz.U. z 2025 r., poz. 1691.
[454] Postanowienie z 13 marca 2025 r., sygn. II GSK 2852/24.

gnięcia UFG dotyczące umorzenia opłat karnych lub udzielenia ulg w ich spłacie powinny mieć postać decyzji administracyjnych.

Na powyższe okoliczności Rzecznik zwracał uwagę Ministrowi Finansów, nadzorującemu UFG, w wystąpieniu generalnym[455] z 2024 r. Minister nie podzielił jednak jego stanowiska co do konieczności zmiany prawa w tym zakresie.

[455] Informacja RPO za 2024 r., s. 174.

Art. 79 ust. 1
Prawo do skargi konstytucyjnej

Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Zgodnie z przepisami ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym[456], Rzecznik może zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym m.in. w sprawie skargi konstytucyjnej. W 2025 r. Rzecznik, korzystając z tego uprawnienia, zgłosił udział w 13 postępowaniach zainicjowanych przed Trybunałem Konstytucyjnym w tym trybie. Uczestnicząc w postępowaniu, Rzecznik wspiera skarżących oraz przedstawia dodatkową argumentację przemawiającą za uwzględnieniem tego środka ochrony praw jednostki.

[456] Ustawa z 30 listopada 2016 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 2393).

Art. 80
Prawo wystąpienia do RPO

Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

W 2025 r. wpłynęło 25 626 spraw nowych do Rzecznika Praw Obywatelskich (w 2024 r. wpływ ten obejmował 26 975 spraw). Uwagę zwraca znacząca liczba spraw kierowanych do Rzecznika przez cudzoziemców. W okresie objętym informacją wpłynęły 3992 sprawy pochodzące od cudzoziemców.

Przedstawiciele Rzecznika przyjęli ponadto w ramach rozmów osobistych 2187 osób oraz przeprowadzili 30 609 rozmów telefonicznych, udzielając informacji oraz wskazówek prawnych.

6. Inne standardy konstytucyjne

Art. 2 Zasada praworządności

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

1. Podpisanie skargi przez osobę, która nie może być pełnomocnikiem bądź która nie przedstawiła pełnomocnictwa

Rzecznik zgłosił[457] udział w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie z wniosku Prezesa NSA o podjęcie w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały mającej na celu wyjaśnienie, czy podpisanie skargi przez osobę, która nie może być pełnomocnikiem bądź która nie przedstawiła pełnomocnictwa, stanowi brak formalny, który może podlegać uzupełnieniu przez wezwanie strony do podpisania skargi, czy też w takim wypadku skarga powinna zostać odrzucona.

Od początku obowiązywania Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[458] można zidentyfikować dwa rozbieżne poglądy dotyczące pytania prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia przez Prezesa NSA. Zgodnie z pierwszym z nich, w sytuacji, gdy skargę wniosła osoba, która nie może być

[457] V.510.89.2025 z 2 września 2025 r., sygn. akt III OPS 2/25.
[458] Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.).

pełnomocnikiem bądź osoba, która nie przedstawiła na wezwanie sądu pełnomocnictwa, wojewódzki sąd administracyjny ma obowiązek wezwać bezpośrednio stronę do podpisania skargi. Stanowisko to wynika z interpretacji przepisów dotyczących działania strony przez pełnomocnika w kontekście przysługującego jej prawa do sądu. Przepisy odnoszące się do pełnomocnika nie powinny powodować ograniczenia prawa do sądu strony, a tak by się stało, gdyby pozwolić sądom pierwszej instancji na odrzucanie skargi w takich sytuacjach automatycznie, bez wezwania strony do jej podpisania. Odmienna wykładnia zamykałaby stronie prawo do sądu.

Drugi pogląd zakłada, że w sytuacjach, o których mowa, wojewódzki sąd administracyjny powinien odrzucić skargę w przypadku nieuzupełnienia braków formalnych przez osobę, która ją podpisała, a co za tym idzie, nie ma obowiązku wzywania strony bezpośrednio do podpisania skargi. Odrzucenie skargi w rozpatrywanych sytuacjach wynika wprost z językowej wykładni art. 46 § 3 w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. i jest zbieżne z rezultatem wykładni funkcjonalnej i systemowej. Sąd pierwszej instancji nie może więc uznać, jakoby nieuzupełniony brak formalny odnoszący się do pełnomocnika stał się innego rodzaju brakiem (dotyczącym podpisu strony pod skargą), który w dalszym ciągu podlegałby uzupełnieniu.

W ocenie Rzecznika należy przyjąć, że podpisanie skargi przez osobę, która nie może być pełnomocnikiem bądź przez osobę, która nie przedstawiła pełnomocnictwa, pomimo wezwania sądu, stanowi brak formalny w postaci braku podpisu strony, do uzupełnienia którego sąd ma obowiązek wezwać bezpośrednio stronę na podstawie odstawie art. 49 § 1 w zw. z art. 57 § 1 i w zw. z art. 46 § 1 pkt 4 p.p.s.a.

Pełnomocnikiem w postępowaniu sądowo-administracyjnym może być tylko osoba, która wykazała pełnomocnictwo przed sądem, z czym w art. 37 § 1 p.p.s.a. utożsamiono złożenie do akt sprawy pełnomocnictwa lub jego wierzytelnego odpisu, a nie tylko jego udzielenie. Jeśli zatem osoba, która podpisała skargę, nie wykazała swojego umocowania, to sąd nie powinien traktować jej jak pełnomocnika strony, a w szczególności nie powinien wywodzić dla niej negatywnych konsekwencji wynikających z braku działania domniemanego pełnomocnika. W tych sytuacjach sąd nie ma więc podstaw do odrzucenia skargi, jest to dopuszczalne tylko wówczas, gdy za stronę działa skutecznie ustanowiony pełnomocnik, tj. taki, który wykazał pełnomocnictwo oraz spełnia ustanowione w p.p.s.a. lub przepisach szczególnych kryteria do pełnienia funkcji pełnomocnika. Ponadto odrzucenie

skargi jako konsekwencja działania osoby, co do której zachodzi jedynie domniemanie, że jest pełnomocnikiem, pozbawia stronę możliwości obrony swoich praw i narusza prawo do sądu. Od momentu wszczęcia postępowania do jego zakończenia poprzez odrzucenie skargi postępowanie toczy się bowiem wyłącznie z udziałem osoby, która nie jest ani stroną, ani pełnomocnikiem. To z kolei prowadzi do nieważności postępowania z uwagi na ziszczenie się przesłanki pozbawienia strony możliwości obrony jej praw, o której mowa w art. 183 § 1 pkt 5 p.p.s.a.

2. Rozszerzenie zakresu przesłanek wznowieniowych określonych w art. 140 Kodeksu karnego skarbowego umożliwiających uchylenie prawomocnego mandatu karnego

W aktualnym stanie prawnym art. 140 Kodeksu karnego skarbowego stanowi wyłączną podstawą prawną wzruszenia prawomocnego mandatu karnego. Zgodnie z tym przepisem, prawomocny mandat karny podlega niezwłocznie uchyleniu, jeżeli karę grzywny nałożono za czyn niebędący czynem zabronionym jako wykroczenie skarbowe albo na osobę, która nie podpisała mandatu karnego lub która nie ponosi odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe. Prawomocny mandat karny podlega także niezwłocznie uchyleniu, jeżeli karę grzywny nałożono wbrew zakazom określonym w art. 137 § 2 pkt 2 i 4 Kodeksu karnego skarbowego. Podlega on także niezwłocznie uchyleniu, gdy karę grzywny nałożono w wysokości wyższej niż wynika to z art. 48 Kodeksu karnego skarbowego (z tym, że w takim wypadku jedynie w części przekraczającej dopuszczalną jej wysokość). Powyższe nie oznacza, że art. 140 § 1 Kodeksu karnego skarbowego powinien umożliwiać możliwie najszerszą kontrolę sądową mandatów karnych w sprawach o wykroczenia skarbowe, nie powinien jednak różnicować przesłanek do wznowienia postępowania mandatowego względem przesłanek z art. 101 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz przesłanek do wznowienia postępowania sądowego z art. 113 § 1 k.p.k. w zw. z art. 540 k.p.k. Zdaniem Rzecznika należy rozważyć zainicjowanie prac legislacyjnych w celu rozszerzenia zakresu zastosowania art. 140 Kodeksu karnego skarbowego o następujące przesłanki:

1. W związku z nałożeniem grzywny dopuszczono się czynu zabronionego, a istnieje uzasadniona podstawa do przyjęcia, że mogło to mieć wpływ na treść prawomocnego mandatu karnego.
2. Po uprawomocnieniu się mandatu karnego ujawnią się nowe fakty lub dowody wskazujące na to, że ukarany nie popełnił czynu.

3. Opisane w art. 101 § 1b Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia – „Prawomocny mandat karny podlega uchyleniu w każdym czasie na wniosek ukaranego, jego przedstawiciela ustawowego lub opiekuna prawnego lub na wniosek organu, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, albo z urzędu, jeżeli:
   1) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego została nałożona grzywna tym mandatem;
   2) potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską.", z dodaniem zastrzeżenia z art. 101 § 4 k.p.s.w., który stanowi, że: „W razie wydania ponownego rozstrzygnięcia w sprawie, w której uchylono prawomocny mandat karny, nie można orzec na niekorzyść obwinionego, jeżeli uchylenie mandatu nastąpiło z przyczyn wskazanych w § 1b". Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się[459] do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zainicjowania prac zmierzających do poszerzenia katalogu przesłanek wznowieniowych zawartych w art. 140 Kodeksu karnego skarbowego.

Minister pozytywnie ocenił[460] postulaty RPO dotyczące rozszerzenia przesłanek uchylenia prawomocnego mandatu w postępowaniu karnoskarbowym, na wzór przesłanek przyjętych w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw. Postulowane zmiany w najbliższym czasie zostaną włączone do jednego z opracowywanych w Ministerstwie Sprawiedliwości projektów i będą procedowane.

3. Zwrot kosztów stawiennictwa świadka

Kwestia kosztów postępowania, w tym zwrotu kosztów stawiennictwa świadka była już przedmiotem wystąpień[461] Rzecznika, których skutkiem było rozpoczęcie prac legislacyjnych zmierzających do zmiany art. 618b § 3 Kodeksu postępowania karnego. i art. 86 ust. 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, jednak senacki projekt zmiany przepisów nie został uchwalony. Wynagrodzenie za utracony zarobek lub dochód za każdy dzień udziału w czynnościach postępowania przyznaje się świadkowi w wysokości jego przeciętnego dziennego zarobku lub dochodu. W przypadku świadka pozostającego w stosunku

[459] II.510.58.2025 z 9 marca 2025 r.
[460] Pismo z 24 marca 2025 r.
[461] Informacja RPO za 2020 r., s. 154.

pracy, przeciętny dzienny utracony zarobek oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu należnego pracownikowi ekwiwalentu pieniężnego za urlop. Przepisy ustaw wprowadzają górną granicę należności dla świadka, która wynosi równowartość 4,6% kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, której wysokość, ustaloną według odrębnych zasad, określa ustawa budżetowa. W 2025 r. kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wynosi 1.878,89 zł, co oznacza, że maksymalna kwota zwrotu kosztów stawiennictwa świadka wynosi 86,43 zł brutto. Minimalne wynagrodzenie za pracę w 2025 r. wynosi 4666 zł brutto, a minimalna stawka godzinowa za pracę – 30,50 zł brutto. Przyjmując, że średnio w każdym miesiącu jest 21 dni roboczych, średnie dzienne wynagrodzenie dla pracownika zatrudnionego na umowę o pracę wynosi 222,19 zł brutto – co daje średnio 27,77 zł brutto wynagrodzenia za godzinę pracy dla pracownika zatrudnionego na umowie o pracę. Oznacza to, że kwota, jaką może odzyskać świadek w związku ze stawiennictwem na wezwanie sądu albo innego organu, w 2025 r. wynosi mniej niż połowę dziennego zarobku w 2025 r., dokładnie 38,90% dziennego zarobku. Świadek w każdej z procedur – karnej, cywilnej i administracyjnej – ma trzy zasadnicze obowiązki: stawić się na wezwanie, złożyć zeznania oraz mówić prawdę i nie zatajać prawdy. Ustawodawca obliguje osobę wezwaną do stawiennictwa. W przypadku jego braku organ prowadzący postępowanie może nałożyć na świadka karę porządkową pieniężną do 3000 zł, zatrzymać i przymusowo doprowadzić, egzekwując obowiązek stawiennictwa, a nawet ukarać go porządkową karą aresztu. Usprawiedliwienie niestawiennictwa wymaga przedstawienia zaświadczenia wystawionego przez lekarza. Osoba wezwana w charakterze świadka musi tak rozplanować swoje obowiązki zawodowe, by stawić się w dniu i godzinie wyznaczonej przez organ sądowy. W praktyce, doliczając dojazd do sądu, czas oczekiwania na rozprawę, oczekiwanie na wezwanie do złożenia zeznania, uniemożliwia to świadczenie pracy przez większą część dnia. W sprawach złożonych, kiedy świadek składa obszerne zeznania albo w sprawach, kiedy wszyscy świadkowie zostali wezwani na jedną godzinę i czas oczekiwania na złożenie zeznania jest wydłużony, osoba wezwana do stawiennictwa nie będzie świadczyła pracy w ogóle. Dodatkowo, możliwość uzyskania zwrotu kosztów stawiennictwa obwarowana jest surowymi wymogami formalnymi: świadek musi złożyć wniosek w terminie 3 dni od daty stawiennictwa, we wniosku konieczne jest wykazanie zarówno faktu, jak i wysokości rzeczywiście utraconych zarobków lub wynagrodzenia, a roszczenia przedawniają się z upływem 3 lat.

Ponadto, ustawodawca wprowadził górną granicę możliwej do odzyskania kwoty. W ocenie Rzecznika stopień formalizacji procedury uzyskania wynagrodzenia za utracony zarobek lub dochód w powiązaniu z niewielką kwotą, jaką może otrzymać świadek, w praktyce może zniechęcać do składania wniosków w tym zakresie. Rzecznik zwrócił się[462] do Ministra Sprawiedliwości o zainicjowanie prac zmierzających do zmiany art. 618b § 3 Kodeksu postępowania karnego i art. 86 ust. 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w celu urealnienia maksymalnej kwoty zwrotu utraconego wynagrodzenia lub dochodu.

Minister potwierdził[463] konieczność zmiany przepisów ustawy o kosztach sądowych w celu urealnienia maksymalnej kwoty zwrotu utraconego wynagrodzenia lub dochodu. Poinformował, że toczą się prace dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (UD153), który zawiera propozycję zmiany przepisów polegającą na podwyższeniu kwoty stanowiącej górną granicę należności dla świadka.

4. Zasady stosowania Polskich Norm

Do Rzecznika zwróciło się Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych o interwencję w sprawie doprecyzowania przepisów prawa regulujących zasady stosowania Polskich Norm.

Status prawny Polskich Norm jest niejednoznaczny. Z jednej strony nie stanowią one źródła powszechnie obowiązującego prawa, z drugiej są one przywoływane w rozporządzeniach, które to stanowią źródło powszechnie obowiązującego prawa. Przykładem takiego aktu prawnego jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[464], wydane na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego[465].

Zgodnie z Prawem budowlanym, obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. Z kolei do przepisów techniczno-budowlanych zalicza się warunki techniczne, jakim powinny

[462] II.510.197.2019 z 14 kwietnia 2025 r.
[463] Pismo z 15 maja 2025 r.
[464] Rozporządzenie z 2 kwietnia 2002 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1225 ze zm.).
[465] Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 418).

odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie. Warunki te zostały określone w rozporządzeniu, które zawiera odesłania do Polskich Norm, które z kolei wymienione są w załącznikach do rozporządzenia, ale jedynie z podaniem numeru i tytułu, bez ich treści.

W ustawie z 12 września 2002 r. o normalizacji[466] wskazano, że stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne. Nie są one podawane do publicznej wiadomości, lecz traktowane są jako utwór literacki podlegający ochronie w ramach prawa autorskiego, z którymi osoba zainteresowana może się zapoznać pod warunkiem uiszczenia odpowiedniej opłaty.

W związku z tym powstaje wątpliwość, czy przepis rozporządzenia odsyłający do określonej Polskiej Normy należy rozumieć jako adresowany do pracowników budowlanych, inwestorów, inżynierów i innych obywateli nakaz postępowania w zgodzie z daną Polską Normą. Odpowiedź przecząca stawiałaby pod znakiem zapytania racjonalność prawodawcy, który ustanawia przepisy rozporządzenia, nie oczekując ich przestrzegania. Jeśli bowiem obywatel nie jest związany Polską Normą, do której odsyła rozporządzenie, to oznacza, że odesłanie do Polskiej Normy jest zbędne. Z kolei odpowiedź twierdząca świadczyłaby o niezgodności przepisów wspomnianego rozporządzenia z art. 88 ust. 1 i art. 2 Konstytucji polegającej na związaniu jednostek normami prawnymi wywodzonymi częściowo z opublikowanych przepisów, a częściowo z niepublikowanych Polskich Norm. Niedopuszczalne jest zaś stosowanie przez organy administracji publicznej przepisów nieogłoszonych. Dlatego Rzecznik zwrócił się[467] do Ministra Infrastruktury o przedstawienie stanowiska w sprawie, w szczególności o wskazanie, czy Polskie Normy, do których odsyła rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, mają charakter wiążący.

Dotychczas w sprawie tej nie wpłynęło do Rzecznika stanowisko Ministra.

5. Zasady korzystania ze stref płatnego parkowania

Do Rzecznika wpływały liczne skargi kierowców, którym zarzucono naruszenie reguł dotyczących uiszczania opłat parkingowych i obciążono dodatkowymi opłatami.

[466] Ustawa z 12 września 2002 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1483).
[467] VII.7006.1.2024 z 16 czerwca 2025 r.

W związku ze zlikwidowaniem wielu parkomatów przystosowanych do płacenia bilonem, kierowcy, którzy nie posiadają karty płatniczej lub dostępu do systemu płatności mobilnych, mają utrudnioną możliwość niezwłocznego uiszczenia opłaty za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania. Powoduje to, że kierowcy ci są narażeni na obciążenie opłatą dodatkową.

Prowadzi to do nierównego traktowania części kierowców, którzy nie dysponują nowoczesnymi środkami płatniczymi. Skoro zgodnie z ustawą o drogach publicznych (art. 13 ust. 1 pkt 1) użytkownik dróg publicznych jest obowiązany do opłaty za postój auta w strefie, to należy stworzyć taki system jej wnoszenia, aby każdy miał możliwość uiszczenia.

Likwidacji przez zarządcę strefy parkomatów przyjmujących gotówkę lub instalacji urządzeń nieprzystosowanych do płatności gotówkowych nie można zaskarżyć do sądu administracyjnego. Kontrola administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na – inne niż decyzja administracyjna oraz postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym – akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów. Przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie ustanawiają obowiązku lub uprawnienia do instalowania parkomatów w strefie płatnego parkowania. Czynność materialno-techniczna polegająca na zamontowaniu lub demontażu parkomatu nie podlega zatem kognicji sądów administracyjnych. Oznacza to, że ani użytkownicy strefy, ani organy stojące na straży praworządności, praw i wolności człowieka i obywatela (prokuratura, RPO), nie są władne poddać tych czynności kontroli sądowej i doprowadzić do jej uchylenia.

Sposobem zagwarantowania realizacji prawa do równego traktowania, przysługującego użytkownikom strefy płatnego parkowania, którzy nie mają możliwości wnoszenia opłat parkingowych w inny sposób niż za pomocą gotówki, jest zmiana przepisów ustawy o drogach publicznych. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[468] do Ministra Infrastruktury o przygotowanie projektu nowelizacji, która ograniczy swobodę prawodawczą rady gminy w zakresie ustalania sposobów wnoszenia opłat za postój w strefie płatnego parkowania. Znowelizowane przepisy powinny zapewnić kierowcom możliwość opłacania gotówką postoju pojazdu na obszarze strefy.

W odpowiedzi Minister wskazał[469], że strefy płatnego parkowania, wysokość opłat za postój i sposób pobierania tej opłaty ustalają ograny samorządu tery-

[468] V.565.32.2025 z 3 lipca 2025 r.
[469] Pismo z 18 lipca 2025 r.

torialnego – rada miasta lub gminy. Obowiązkiem samorządu jest zapewnienie wszystkim mieszkańcom równego dostępu do świadczonych usług i zapewnienie funkcjonowania w społeczności lokalnej osób w mniejszym stopniu lub w ogóle niekorzystających z nowoczesnych metod dokonywania płatności. Na podstawie obecnie obowiązujących przepisów Ordynacji podatkowej oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim, w ocenie resortu infrastruktury, do obowiązku samorządów należy zapewnienie możliwości uiszczenia opłaty za postój w strefie płatnego parkowania w formie gotówkowej.

6. Problemy obywateli ze strefami płatnego parkowania

W skargach kierowanych do RPO wnioskodawcy wskazywali na problemy w funkcjonowaniu stref płatnego parkowania, które powodują nieproporcjonalne obciążenia oraz naruszają konstytucyjne zasady równości, proporcjonalności i ochrony praw obywatelskich.

Opłaty dodatkowe za nieopłacenie parkowania – wynoszące nawet 200–300 zł za pojedyncze naruszenie – są nieproporcjonalnie wysokie i często przekraczają możliwości finansowe wielu osób, zwłaszcza emerytów, studentów czy osób z niepełnosprawnościami. Dodatkowym problemem jest brak bieżącego powiadamiania o naliczonych opłatach, co prowadzi do ich kumulacji i znaczącego zadłużenia osób zobowiązanych. Skarżący wskazywali również na brak alternatywnych form płatności i cyfrowe wykluczenie osób starszych oraz dyskryminację mieszkańców niezameldowanych w obrębie strefy płatnego parkowania, którzy ponoszą wyższe opłaty za abonamenty. Wątpliwości budzi również żądanie przez urzędy pełnych wyciągów bankowych w celu rozpatrzenia wniosków o umorzenie opłat, co narusza prawo do prywatności i zasadę minimalizacji danych wynikającą z RODO.

Obecny system opiera się na odpowiedzialności obiektywnej, bez uwzględnienia winy czy indywidualnych okoliczności sprawy. W związku z tym RPO zaproponował m.in. dostosowanie wysokości opłat do możliwości finansowych obywateli, wprowadzenie ulg dla grup szczególnie wrażliwych, obowiązek niezwłocznego powiadamiania o nałożeniu opłaty dodatkowej, uproszczone procedury odwoławcze, ograniczenie żądań danych osobowych oraz zapewnienie dostępności systemu dla osób wykluczonych cyfrowo. W tym celu Rzecznik zwrócił się[470] do Ministra Infrastruktury o podjęcie prac nad nowelizacją przepisów regulujących

[470] BPK.815.51.2024 z 11 czerwca 2025 r.

funkcjonowanie stref płatnego parkowania oraz śródmiejskich stref płatnego parkowania.

Minister wyjaśnił[471], że wysokość opłaty dodatkowej i sposób jej pobierania ustawodawca pozostawił właściwym organom samorządu terytorialnego. Ministerstwo rozważy możliwość zmiany przepisów ustawy o drogach publicznych w zakresie obowiązku zawiadamiania podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty o obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej zaraz po jej powstaniu. W efekcie nie powinno dochodzić do drastycznej kumulacji opłat. Wymaga to jednak dodatkowych pogłębionych, szczegółowych analiz prawnych, w tym orzecznictwa dotyczącego kwestii pobierania opłat dodatkowych.

Minister wyjaśnił ponadto, że w obecnym stanie prawnym okoliczności dotyczące sytuacji finansowej zobowiązanego mogą być weryfikowane i uwzględniane po złożeniu przez niego wniosku o umorzenie bądź rozłożenie na raty opłaty dodatkowej. Ocena, czy przesłanki rozłożenia na raty lub umorzenia istnieją w konkretnej sprawie, może zostać dokonana tylko po wnikliwym rozważaniu całokształtu materiału dowodowego. W opinii resortu infrastruktury brakuje podstaw i uzasadnienia, aby odejść od obowiązujących i stosowanych w tym zakresie przepisów, które przewidują umorzenie i rozłożenie opłaty dodatkowej na raty.

7. Problemy częściowej prawomocności orzeczenia

Do Rzecznika wpływały sprawy dotyczące dopuszczalności tzw. częściowej prawomocności orzeczenia. Jest to sytuacja, w której rozstrzygnięcia – dotyczące odrębnych czynów (przestępstw) – zawarte w wyroku uprawomocniają się w różnym czasie. Problem ten odnosi się przede wszystkim do spraw w ramach tzw. łączności podmiotowej z art. 33 k.p.k., kiedy oskarżonemu zarzucono kilka przestępstw i – przede wszystkim ze względu na ekonomię postępowania – sprawy połączono w jedno postępowanie.

Połączenie kilku czynów (przestępstw) w jedno postępowanie jest korzystne przede wszystkim dla organów wymiaru sprawiedliwości. Jednak z perspektywy oskarżonego łączność podmiotowa może powodować negatywne konsekwencje, zwłaszcza na etapie postępowania wykonawczego. Jeśli wyrok sądu I instancji zostanie zaskarżony w części – w odniesieniu np. do jednego z kilku czynów – to w zakresie niezaskarżonym rozstrzygnięcia się uprawomocniają. Zaczyna zatem np. biec okres próby, roszczenia wynikające z orzeczonych środków kompensa-

[471] Pismo z 14 października 2025 r.

cyjnych stają się wykonalne (tj. pokrzywdzony może dochodzić zapłaty odszkodowania lub zadośćuczynienia).

Wyrok stanowi sumę rozstrzygnięć dotyczących poszczególnych, odrębnych czynów (zdarzeń historycznych) określonej osoby. Czyny – kilka czynów tej samej osoby – mogą zostać połączone w jedno postępowanie, ale jednocześnie, każde z tych zachowań może równie dobrze stanowić przedmiot odrębnego postępowania. Połączenie kilku postępowań w jedno nie powinno powodować dla oskarżonego negatywnych konsekwencji w zakresie uniemożliwienia uzyskania przymiotu prawomocności przez rozstrzygnięcia dotyczące konkretnych czynów.

Nie ma formalnych przeszkód, aby wyroki (rozstrzygnięcia zawarte w wyroku) za poszczególne czyny uprawomocniały się w różnym czasie – w zależności od tego, czy dana część orzeczenia została zaskarżona, czy nie. W wyniku przeprowadzonej analizy Rzecznik stwierdził, że prawomocność części rozstrzygnięć zawartych w wyroku – zwłaszcza wtedy, gdy mogłyby stanowić przedmiot odrębnych postępowań karnych – nie jest wykluczona. Z perspektywy teoretycznej oraz interesu oskarżonego w większym stopniu umożliwia ona realizację celów procesu karnego (tj. zasady trafnej reakcji karnej – art. 2 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k.), ponieważ pozwala na uniknięcie sytuacji, gdy kara lub inne środki reakcji prawnokarnej zostaną wymierzone w nieproporcjonalnym zakresie.

Prawomocność części orzeczenia jest jednak sporną kwestią w orzecznictwie. Jedyną opcją przełamania wadliwiej praktyki orzeczniczej wydaje się podjęcie działań legislacyjnych i wprowadzenie do Kodeksu postępowania karnego – na wzór rozwiązań funkcjonujących w Kodeksie postępowania cywilnego – przepisów wprost stanowiących o częściowej prawomocności orzeczenia.

RPO zwrócił się[472] do Ministra Sprawiedliwości o dokonanie analizy problemu i rozważenie podjęcia prac legislacyjnych.

Minister nie podzielił[473] stanowiska Rzecznika o potrzebie wprowadzenia zmian do Kodeksu postępowania karnego. W przypadku odrębnego sądzenia poszczególnych czynów dotyczące ich rozstrzygnięcia mogą uprawomocnić się w różnym czasie. Łączne rozpoznawanie spraw przeciwko temu samemu oskarżonemu determinowane jest względami ekonomiki procesowej i stanowi pochodną jego postępowania. Nie ma powodu, aby potencjalny interes oskarżonego przedkładać nad względy związane ze sprawnym funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości i sprawę o każdy czyn prowadzić odrębnie. W wielu wypadkach

[472] II.510.1092.2025 z 5 września 2025 r.
[473] Pismo z 23 września 2025 r.

uciążliwość związana z takim procedowaniem odczuwalna byłaby w pierwszej kolejności przez samego oskarżonego.

8. Obowiązek poddania się kwarantannie

Rzecznik zgłosił[474] udział w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie pytania prawnego: „Czy konkretyzacja i indywidualizacja obowiązku poddania się kwarantannie, osób, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi[475], następuje w formie decyzji administracyjnej, czy też następuje w drodze czynności z zakresu administracji publicznej, o której stanowi art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi?[476]".

W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane były dwa rozbieżne stanowiska co do formy działania organów inspekcji sanitarnej w sprawie obowiązkowej kwarantanny. W licznych orzeczeniach wskazywano, że wymaga to wydania decyzji administracyjnej. Wyrażany był także pogląd, że norma wynikająca z art. 34 ust. 2 ustawy jest konkretyzowana w formie aktu niebędącego decyzją administracyjną, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Rzecznik przedstawił stanowisko, zgodnie z którym nałożenie obowiązku kwarantanny na osoby, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, następuje w formie decyzji administracyjnej. W przypadku, gdy organ administracji publicznej rozstrzyga sprawę indywidualną w formie decyzji administracyjnej, stronom przysługuje uprawnienie do złożenia odwołania od decyzji. Jednym z obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej jest pouczenie o prawie wniesienia od niej odwołania do organu wyższego stopnia przez stronę postępowania administracyjnego. Natomiast w przypadku wydania aktu lub podjęcia czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, organ administracji publicznej nie ma obowiązku informowania adresata o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Osoby, których dotyczy akt lub czynność, nie mają więc świadomości, że przysługuje im prawo do uruchomienia sądowej kontroli tej prawnej formy działania administracji publicznej. Jeżeli obowiązek kwarantanny, który stanowi ograniczenie swobody poruszania się, byłby nakładany w drodze czynności, to osoba nią objęta nie byłaby powiada-

[474] V.511.13.2023 z 23 października 2025 r., sygn. II GPS 1/25.
[475] Ustawa z 5 grudnia 2008 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1845 ze zm.).
[476] Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1634).

miana o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Ponadto obowiązek kwarantanny oznacza konieczność odseparowania osoby objętej kwarantanną od innych osób, nie ma więc ona możliwości bezpośredniego kontaktu z otoczeniem, uzyskania porady prawnej. Może to w istotny sposób wpływać na możliwość korzystania przez osobę, na którą nałożono obowiązek kwarantanny, z uprawnienia do zaskarżenia rozstrzygnięcia organu inspekcji sanitarnej. Dlatego zadaniem Rzecznika stanowisko składów orzekających, w myśl którego nałożenie obowiązku kwarantanny następuje w drodze aktu lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., nie daje się pogodzić z wynikiem wykładni językowej art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, a ponadto nie gwarantuje osobom objętym kwarantanną prawa do procesu administracyjnego, co w konsekwencji utrudnia możliwość skorzystania z prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć w tym zakresie.

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu przedstawionego zagadnienia prawnego podjął[477] jednak uchwałę, że: „Konkretyzacja i indywidualizacja obowiązku poddania się kwarantannie osób, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, następuje w formie czynności z zakresu administracji publicznej, o której stanowi art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi".

9. Obowiązek informowania kierowcy o zwrocie zatrzymanego prawa jazdy

Do Rzecznika wpływały wnioski od kierowców, których nie poinformowano o zwrocie prawa jazdy po uprzednim jego zatrzymaniu za pokwitowaniem. W wyniku badania tych spraw ujawniła się luka prawna, polegająca na braku przepisów nakazujących poinformowanie kierowcy, którego prawo jazdy zatrzymano elektronicznie za pokwitowaniem o jego zwrocie. Obecnie przepisy przerzucają obowiązek pozyskania tej informacji na kierowcę.

Przepisy regulujące zwrot prawa jazdy zawarto w art. 137 Prawa o ruchu drogowym[478]. Jego zatrzymanie rodzi obowiązek rozstrzygnięcia przez prokuratora lub sąd o zatrzymaniu prawa jazdy lub o jego zwrocie. W razie wydania postanowienia o zwrocie, art. 137 ust. 5 p.r.d. wymaga poinformowania o tym jego właściciela.

[477] Uchwała z 27 października 2025 r., sygn. akt II GPS 1/25.
[478] Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2024 r. poz. 1251 ze zm.).

Tak się jednak nie dzieje, gdy prawo jazdy zatrzymano w związku z podejrzeniem prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu (art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a p.r.d.). W tym przypadku nie przekazuje się informacji o zatrzymaniu prawa jazdy sądowi lub prokuratorowi w terminie 7 dni od ich zatrzymania. Na podstawie art. 136 ust. 4 p.r.d., należy uzyskać wynik badania w ciągu 30 dni od dnia zatrzymania prawa jazdy – w przeciwnym razie należy zwrócić je kierowcy. W razie przekroczenia wskazanego terminu w Centralnej Ewidencji Kierowców umieszcza się jedynie informację o zwrocie prawa jazdy, nie informując o tym właściciela prawa jazdy.

Tym samym kierowcy krajowi, których poddano badaniom dla oceny trzeźwości lub zawartości środka działającego podobnie do alkoholu, są jedyną grupą, której nie informuje się o zwrocie zatrzymanego prawa jazdy. Brak poinformowania wyłącznie określonej grupy obywateli, w ocenie Rzecznika, budzi wątpliwość z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa stanowiącej element składowy zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

Rzecznik zwrócił się[479] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o analizę tej materii i rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych.

W opinii[480] Ministra niecelowe wydaje się nałożenie na Policję obowiązku dodatkowego, oprócz zamieszczenia odpowiedniej informacji w CEK, informowania właściciela krajowego prawa jazdy o zwrocie dokumentu. Celem ustawodawcy wskazanym w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej było bowiem umożliwienie właścicielom prawa jazdy uzyskania tej informacji z wykorzystaniem ogólnodostępnej usługi umożliwiającej sprawdzenie danych z dokumentu prawa jazdy oraz jego aktualnego statusu, w tym informacji, czy dokument został zatrzymany. Usługa ta została wprowadzona i funkcjonuje w praktyce.

Jednocześnie Minister ocenił pozytywnie propozycję nowelizacji załącznika 9 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego, określającego wzór pokwitowania zatrzymania dokumentu, polegającą na uzupełnieniu zawartego w pokwitowaniu pouczenia o informację o treści art. 136 ust. 4 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym. Propozycja ta pozwoliłaby na realizację postulatu zawartego w wystąpieniu Rzecznika.

[479] II.519.795.2025 z 29 października 2025 r.
[480] Pismo z 26 listopada 2025 r.

10. Zakres pełnomocnictwa do reprezentowania strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym przed sądem I instancji

Rzecznik zgłosił[481] udział w postępowaniu uchwałodawczym zaininicjowanym wnioskiem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie: „Czy zgodnie z art. 37 § 1, art. 46 § 3, art. 175 § 1 oraz art. 194 § 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[482] (dalej: „p.p.s.a.") pełnomocnictwo do reprezentowania strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym przed sądem pierwszej instancji uprawnia do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej oraz zażalenia na postanowienie odrzucające skargę kasacyjną?", wnosząc, aby uchwała ta przybrała następującą treść: „Pełnomocnictwo udzielone osobie wymienionej w art. 175 § 1–3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi do reprezentowania strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym przed sądem pierwszej instancji uprawnia do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej oraz zażalenia na postanowienie odrzucające skargę kasacyjną".

W opinii Rzecznika przedstawione przez Prezesa NSA zagadnienie prawne daje podstawę do podjęcia uchwały, ponieważ dotyczy przepisów prawa, których stosowanie wywołało stan rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Umocowanie do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej (zażalenia) wynika z art. 36 pkt 2 w zw. z art. 39 pkt 1 *in principio* p.p.s.a. W obszarze zakreślonym pytaniem prawnym Prezesa NSA mamy bowiem do czynienia z pełnomocnictwem, o którym mowa w art. 36 pkt 2 p.p.s.a., a więc takim, które upoważnia do prowadzenia poszczególnych spraw. To oznacza, że jego zakres wyznacza nie tylko jego treść, ale także przepisy art. 39 pkt 1–4 p.p.s.a. O ile zatem w pełnomocnictwie nie wymieniono czynności, do realizacji których pełnomocnik jest umocowany ani nie zmodyfikowano zakresu określonego w art. 39 p.p.s.a., to domniemywa się, że pełnomocnictwo to obejmuje czynności wskazane w tym artykule, a zatem te, które łączą się ze sprawą (pkt 1). Zaimek „wszystkich" oznacza, że celem ustawodawcy było szerokie ujęcie czynności wchodzących w skład tego pełnomocnictwa po to, aby zapewnić stronie ciągłość reprezentacji w postępowaniu. Stąd zdaniem Rzecznika pełnomocnictwo, o którym mowa w pytaniu – z uwagi na to, że stanowi ono pełnomocnictwo z art. 36 pkt 2 p.p.s.a do prowadzenia poszcze-

[481] V.511.540.2025 z 6 października 2025 r., sygn. akt III OPS 3/25.
[482] Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.).

gólnych spraw – z mocy prawa obejmuje umocowanie do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej (zażalenia), ponieważ wynika to z art. 39 pkt 1 *in principio* p.p.s.a.

Pytanie prawne dotyczy skargi kasacyjnej i zażalenia będącego zwyczajnymi środkami zaskarżenia, pozostającymi w ścisłym związku z wyrokiem bądź postanowieniem sądu pierwszej instancji, wydanymi w postępowaniach, w których pełnomocnik był umocowany. To oznacza, że pełnomocnik powinien móc złożyć środek zaskarżenia od orzeczenia sądu kończącego to postępowanie, tym bardziej, że wskazane środki prawne wnosi się za pośrednictwem sądu pierwszej instancji i to ten sąd zajmuje się badaniem ich dopuszczalności. Treść uchwały zaproponowana przez Rzecznika pozostaje zgodna z celem art. 39 p.p.s.a. Celem tym jest bowiem likwidacja konieczności drobiazgowego ujmowania w dokumencie pełnomocnictwa wszystkich czynności, które pełnomocnik może podejmować w imieniu strony.

11. Zapewnienie udziału uczestników postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie ze skargi na uchwałę rady gminy

Rzecznik zgłosił[483] udział w postępowaniu przed NSA i przedstawił następujące stanowisko: „Przepis art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[484] daje podstawę dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym wywołanym skargą na uchwałę rady gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym[485] podmiotu, który wykaże naruszenie interesu prawnego, a także organizacji społecznej, o której mowa w art. 25 § 4 p.p.s.a., w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności".

Rzecznik opowiedział się za tezą, że art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi daje podstawę dopuszczenia do udziału w postępowaniu wywołanym skargą na uchwałę rady gminy, wniesioną na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, zarówno podmiotów, które wykażą naruszenie swojego interesu prawnego, jak i organizacji społecznych działających w zakresie swojej statutowej działalności, o których mowa w art. 25 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Rzecznik odrzucił koncepcję zawężającej wykładni pojęcia postępowania administracyjnego wyłącznie do postępowań jurysdykcyjnych prowadzonych na

[483] IV.7002.11.2025 z 18 listopada 2025 r., sygn. akt II OPS 1/25.
[484] Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.).
[485] Ustawa z 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 1153).

podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego. Takie rozumienie art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi prowadziłoby do sztucznego wyłączenia spod tego przepisu szeregu spraw, mimo że zgodnie z art. 3 tej ustawy oraz art. 184 Konstytucji sądy administracyjne sprawowały kontrolę także nad uchwałami organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktami prawa miejscowego. W ocenie Rzecznika zawężająca interpretacja nie spełnia wymogów wykładni prokonstytucyjnej i nadmiernie ogranicza dostęp do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Prawo do uczestnictwa w postępowaniu nie może prowadzić do naruszenia pozycji procesowej skarżącego. Rzecznik wskazał, że art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, jako przepis szczególny wobec art. 50 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wymaga nie tylko posiadania interesu prawnego, lecz także wykazania jego naruszenia. Zakres sprawy sądowo-administracyjnej wyznacza więc zakres naruszenia interesu prawnego skarżącego. W tej perspektywie przyznanie uczestnikom łatwiejszego dostępu do postępowania niż skarżącemu prowadziłoby do nieuzasadnionego uprzywilejowania ich sytuacji oraz groziłoby przekształceniem skargi z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w środek o charakterze zbliżonym do skargi powszechnej.

Dopuszczalne jest ograniczenie uprawnień uczestników, jeżeli spełniało ono konstytucyjny test proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie polegające na wymogu wykazania naruszenia interesu prawnego przez uczestnika służy ochronie praw i wolności innych osób, w szczególności skarżącego, a także sprawności postępowania. Rzecznik zaproponował zatem, aby interpretować art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w ten sposób, że podmiot domagający się dopuszczenia do udziału w sprawie ze skargi wniesionej na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym musi wykazać nie tylko istnienie, ale i naruszenie swojego interesu prawnego.

Analogiczne podejście Rzecznik zastosował wobec organizacji społecznych. Choć art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wymaga co do zasady jedynie, aby sprawa dotyczyła zakresu statutowej działalności organizacji, to w przypadku skarg na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym sama ochrona interesu publicznego nie może zastąpić przesłanki naruszenia interesu prawnego. W sytuacji, gdy organizacja działa we własnym imieniu, powinna wykazać naruszenie własnego interesu prawnego; natomiast w przypadku działania w imieniu grupy mieszkańców – na podstawie art. 101 ust. 2a

ustawy o samorządzie gminnym – należy wykazać naruszenie interesu prawnego tych mieszkańców oraz zgodność działania organizacji z jej celami statutowymi i celem publicznym.

Tak rozumiana wykładnia art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi umożliwia zachowanie równowagi między prawem do sądu uczestników postępowania a stabilnością postępowania. Ogranicza krąg uczestników do podmiotów rzeczywiście dotkniętych skutkami uchwały, a jednocześnie nie zamyka drogi sądowej, co pozostaje w zgodzie z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu zagadnienia prawnego stwierdził[486], że art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi może być podstawą dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym wywołanym skargą na uchwałę o zezwoleniu na realizację inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących, podjętą na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2024 r., poz. 195) osoby, która nie brała udziału w postępowaniu poprzedzającym podjęcie tej uchwały, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jak też organizacji społecznej niepowołującej się na własny interes prawny, lecz zgłaszającej udział w sprawie innej osoby, jeżeli sprawa ta dotyczy przedmiotu jej statutowej działalności.

Stanowisko NSA przychyla się zatem częściowo do poglądu RPO – w zakresie, w jakim wiązało się z uwzględnieniem szerokiego interpretowania pojęcia postępowania administracyjnego użytego przepisie proceduralnym. Natomiast NSA podkreślił, że postulowany przez RPO pogląd o konieczności wykazania naruszenia interesu prawnego przez uczestników postępowania jest zbyt daleko idący, a sprawy powinny *in casu* być rozpatrywane przez sądy administracyjne. Należy także podkreślić, że treść uchwały zawęża przedmiotowo zakres udzielanej odpowiedzi do przedmiotu sprawy, będącej podstawą wystąpienia zagadnienia prawnego (uchwała o zezwoleniu na realizację inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących).

12. Przepadek składek w ZUS

W środkach masowego przekazu miała miejsce szeroka dyskusja dotycząca konsekwencji ograniczenia możliwości składania korekt imiennych raportów

[486] Uchwała z 15 grudnia 2025 r., sygn. akt II OPS 1/25.

miesięcznych i deklaracji rozliczeniowych ZUS po upływie 5-letniego okresu, licząc od dnia wymagalności składek, co powoduje brak możliwości zwrotu składek.

Zmiany w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych[487], wynikające z przepisów ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw[488], weszły w życie od 1 stycznia 2022 r. Uzasadniano je odciążeniem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, budżetu i ZUS. Miały one służyć stabilizacji stanów kont płatników składek i ubezpieczonych poprzez uniemożliwienie składania pierwszorazowych deklaracji rozliczeniowych oraz korygowania deklaracji rozliczeniowych po upływie 5 lat, licząc od dnia, w którym należności z tytułu składek stały się wymagalne".

Zmiana przepisów spowodowała ograniczenie do 5 lat, licząc od dnia wymagalności składki, możliwości składania korekt dokumentów (deklaracji rozliczeniowej i imiennego raportu miesięcznego) przez płatnika składek. Na bieg 5-letniego terminu nie ma wpływu zaistnienie okoliczności zawieszających i przerywających bieg terminu przedawnienia dla należności z tytułu składek. Po upływie 5 lat od dnia, w którym składki rozliczone w deklaracji i raporcie stały się wymagalne, korekty dokumentów rozliczeniowych mogą być sporządzane wyłącznie z urzędu przez ZUS jedynie na koncie ubezpieczonego. Powstała z tego tytułu nadpłata na koncie ubezpieczonego nie podlega zwrotowi, lecz jest zaliczana na przychody FUS.

Wydawanie przez ZUS decyzji wyłączających z ubezpieczeń społecznych obejmujących kilkanaście lub kilkadziesiąt lat wstecz – bez jednoczesnego zapewnienia ubezpieczonemu realnej możliwości odzyskania nienależnie pobranych składek – zdaniem Rzecznika narusza konstytucyjne standardy ochrony praw jednostki, w szczególności zasadę zaufania obywatela do państwa.

Ponadto w decyzjach ZUS i orzecznictwie pojawiła się koncepcja tzw. wspólnika iluzorycznego. Polega ona na tym, że w przypadku gdy udział jednego ze wspólników dwuosobowej spółki z o.o. jest w ocenie organu rentowego czy sądu „iluzoryczny", to spółkę taką – mimo że jest zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) jako spółka dwuosobowa – należy uznać na gruncie przepisów o ubezpieczeniach społecznych jako spółkę jednoosobową. Taka kwalifikacja prowadzi z kolei do stwierdzenia, że zatrudnienie pracownicze jej „niemalże jedynego" wspólnika nie jest dopuszczalne. W konsekwencji oznacza to, że taka osoba nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu i wypadkowemu. Praktyka wykształciła zatem konstrukcję dającą możli-

[487] Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 350 ze zm.).
[488] Ustawa z 24 czerwca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1621).

wość zakwestionowania tytułu do ubezpieczeń społecznych i w konsekwencji pozbawienia ekspektatywy z mocą wsteczną. Konstrukcja taka jest niedopuszczalna, ponieważ nie wynika z decyzji ustawodawcy, lecz jest wytworem praktyki, jest realizowana na podstawie aktu stosowania prawa i prowadzi do naruszenia Konstytucji, gdyż pozbawia uprawnionego oczekiwania opartego na racjonalnie uzasadnionym zaufaniu do prawa.

Praktyka i orzecznictwo nie mogą co do zasady zastępować ustawodawcy, ponieważ nie jest ich rolą kreowanie norm prawnych. Tymczasem wytworzona w drodze praktyki konstrukcja „wspólnika iluzorycznego" prowadzi do tego, że obywatele, którzy – korzystając z wolności działalności gospodarczej – decydują się na utworzenie dwuosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w zasadzie nigdy nie mogą być pewni co do tego, czy tego typu decyzja gospodarcza, znajdująca również odzwierciedlenie w Krajowym Rejestrze Sądowym, nie zostanie w nieokreślonej przyszłości zakwestionowana przez ZUS. RPO zwrócił się[489] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie. W szczególności – o wskazanie, czy z uwagi na przedstawione wyżej zastrzeżenia dotyczące praktyki stosowania prawa Minister dostrzega potrzebę nowelizacji obowiązujących przepisów.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister wyjaśnił[490], że ustawowe zadania ZUS określają przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Należy do nich między innymi stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń oraz kontrola wykonywania przez płatników składek obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych. ZUS realizuje je, przeprowadzając postępowania administracyjne lub kontrolne u płatnika składek, w ramach których weryfikuje m.in. zasadność zgłoszenia danej osoby do ubezpieczeń społecznych. Przepisy tej ustawy nie przewidują okresu, po którym ZUS byłby zwolniony z ww. obowiązku, a instytucja przedawnienia określona w tych przepisach dotyczy wyłącznie należności z tytułu składek. Przedawnienie po okresie 5-letnim, z uwzględnieniem przesłanek zawieszających lub przerywających bieg okresu przedawnienia, dotyczy dochodzenia przez ZUS składek należnych oraz braku możliwości zwrotu płatnikowi składek nienależnie opłaconych do ZUS *de facto*.

Natomiast regulacja zawarta w art. 48d ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dotyczy zablokowania możliwości przekazania przez płatnika składek do ZUS deklaracji rozliczeniowej i imiennego raportu miesięcznego po upływie

[489] III.7060.928.2025 z 6 grudnia 2025 r.
[490] Pismo z 5 stycznia 2026 r.

5 lat od dnia, w którym upłynął termin opłacenia składek rozliczonych w tej deklaracji i w tym raporcie. Ponadto Minister wskazał, że jak wyjaśnił ZUS, sprawa poruszona w mediach, a która stała się przyczyną wystąpienia Rzecznika, dotyczy wspólnika spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, który posiada w niej całość udziałów, a który następnie zatrudnił w niej „samego siebie" na podstawie umowy o pracę. Do objęcia obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi jako pracownika konieczne jest, aby stosunek pracy zrealizował się poprzez wykonywanie zatrudnienia o cechach pracowniczych, a zatem zgodnie z art. 22 § 1 Kodeksu pracy, co w omawianej sytuacji nie ma miejsca. Poza tym działanie członka zarządu, będącego jedynym wspólnikiem spółki, polegające na zawarciu umowy „z samym sobą" bez zachowania formy aktu notarialnego, narusza również przepis art. 210 § 2 Kodeksu spółek handlowych, co powoduje bezwzględną nieważność czynności prawnej. Minister wskazał, przy tym, że indywidualna sprawa rozpatrzona przez ZUS aktualnie jest rozstrzygnięta przez Sąd I instancji, który potwierdził prawidłowość decyzji ZUS, a płatnik składek wniósł apelację. Jeśli sąd II instancji podtrzyma prawidłowość rozstrzygnięcia oddalającego odwołanie od decyzji ZUS, po skorygowaniu dokumentów ubezpieczeniowych powstanie nadpłata na koncie płatnika, który zgłosił tę osobę z tytułu umowy o pracę. Pełna nadpłata będzie mogła – zgodnie z dyspozycją płatnika (spółki z o.o.) i za jego zgodą – zostać przeksięgowana na poczet składek z tytułu bycia wspólnikiem jednoosobowej spółki, zaś zwrócona tylko za ostatnie 5 lat. ZUS będzie mógł dochodzić składek z tytułu bycia wspólnikiem również wyłącznie za ostatnie 5 lat. Dzięki praktyce polegającej na zaliczeniu nadpłaty na poczet składek z tytułu bycia wspólnikiem, zagwarantowany zostanie okres – pokryty tą nadpłatą – do ustalania prawa i wysokości przyszłych świadczeń emerytalno-rentowych. Minister zaznaczył, że tylko prawomocna decyzja ZUS lub prawomocny wyrok w danej sprawie skutkuje bowiem dokonaniem odpowiednich zmian na koncie płatnika składek i ubezpieczonego, w wyniku czego powstać mogą zobowiązania do zapłaty lub należności (nadpłaty). Minister wskazał ponadto, że analogiczne do sprawy poruszonej w mediach rozstrzygnięcia ZUS były wielokrotnie omawiane w orzecznictwie sądowym. W orzeczeniach Sądu Najwyższego wskazano, że jedyny lub niemal jedyny wspólnik spółki z o.o. nie podlega pracowniczemu ubezpieczeniu społecznemu. Jak wskazuje Sąd Najwyższy, tam, gdzie status wykonawcy pracy (pracownika) zostaje zdominowany przez właścicielski status wspólnika spółki z o.o., nie może być mowy o zatrudnieniu w ramach stosunku pracy takiego wspólnika, który

nie pozostaje w pracowniczej relacji podporządkowania wobec samego siebie. Dostrzegając problem związany ze społecznym wydźwiękiem spraw, w których ZUS kwestionuje tytuł do ubezpieczeń osób zgłoszonych do nich wiele lat wcześniej, a także problematyczność przyjmowania składek należnych z tytułu, który następnie ZUS podważa, Minister wyjaśnił, że zlecił podjęcie stosownych działań w celu wypracowania rozwiązań, które będą zapobiegać takim sytuacjom. W tym zakresie w Ministerstwie opracowano kompleksową regulację przeciwdziałającą skutkom działań ZUS wskazanych w wystąpieniu Rzecznika. Projekt przepisów przewiduje: – przeksięgowanie składek z tytułu na tytuł do ubezpieczeń społecznych na podstawie prawomocnej decyzji ZUS, – zmiany w zakresie zwrotu składek nadpłaconych przez płatnika, w tym rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia zwrotu nienależnie opłaconych składek dopiero od ich stwierdzenia przez ZUS i zawiadomienia o tym fakcie płatnika składek, – uznawanie świadczeń krótkoterminowych wypłaconych z zakwestionowanego tytułu jako wypłacone z drugiego tytułu ustalonego przez ZUS w decyzji. Zmiana, którą mają objąć przygotowane w resorcie przepisy, realizuje wskazówki zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego[491], które nie zostały w pełni skonsumowane przez ustawę z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców. W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, że art. 24 ust. 7 jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Ministra opracowane obecnie przez Ministerstwo zmiany mają usunąć powyższą przeszkodę poprzez wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym termin przedawnienia na roszczenie płatnika w stosunku do ZUS w zakresie zwrotu nienależnie opłaconych składek rozpocznie swój bieg dopiero od dnia, w którym ZUS zawiadomi płatnika o fakcie powstania nadpłaty. Celem tej zmiany jest pełniejsza gwarancja ochrony konstytucyjnych praw majątkowych płatnika składek. Zapewniono, że projektowane przepisy, poprzez wprowadzenie do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przepisów dotyczących przeksięgowania składek z urzędu przez ZUS na podstawie decyzji, mają również za zadanie wyeliminowanie ryzyka negatywnego wpływu weryfikacji przez ZUS tytułu do ubezpieczeń społecznych na przyszłe prawa i wysokość świadczeń emerytalno-rentowych. Dodatkowo w przygotowywanych przepisach, oprócz przeksięgowania z urzędu składek, wypłacone świadczenia krótkoterminowe (zasiłki chorobowe, opiekuńcze, macierzyńskie oraz świadczenia rehabilitacyjne), które zostały przyznane na podstawie tytułu, który ZUS zakwestionował

[491] Wyrok z 26 maja 2010 r., sygn. P 29/05.

w drodze decyzji, zostałyby uznane z mocy prawa jako wypłacone z drugiego tytułu, który określił ZUS jako obowiązujący danego ubezpieczonego. Rozwiązanie to ograniczy ryzyko wpływu weryfikacji przez ZUS tytułu do ubezpieczeń społecznych na powstanie po stronie ubezpieczonego obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia oraz konieczności ponownego składania wniosków o to świadczenie z innego tytułu. Natomiast w kwestii przywołanej w wystąpieniu Rzecznika dotyczącej uchwały Sądu Najwyższego[492]. Minister podzielił stanowisko w niej wyrażone. Zgodnie z nim „wspólnik dwuosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością posiadający 99 procent udziałów nie podlega ubezpieczeniom społecznym na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych". W opinii Ministra ZUS powinien dostosować dotychczasową praktykę do tego orzeczenia, jednak Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie jest uprawniony do wydawania ZUS wiążących poleceń i wytycznych.

Minister zapewnił, że resort nie ustaje w kontunuowaniu dążeń do poprawy sytuacji obywateli objętych systemem ubezpieczeń społecznych, a także podejmuje działania niwelujące wykorzystywanie przez organ władzy publicznej, jakim jest ZUS silniejszej pozycji w stosunku do ubezpieczonych i płatników składek. Ponadto na zakończenie wyraził nadzieję, że w niedługim czasie opracowywane przepisy zostaną skierowane na drogę legislacyjną i zostaną przyjęte przez Radę Ministrów

13. Opinia Rzecznika do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw

Projekt[493] dotyczy przede wszystkim zmian w Kodeksie postępowania karnego, a także m.in. w Kodeksie karnym oraz Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia i Kodeksie karnym wykonawczym. Rzecznik docenił zawartą w projekcie implementację dyrektyw europejskich dotyczących prawa do pomocy tłumacza, prawa do informacji, prawa do pomocy obrońcy, w tym dostrzeżenie standardów, jakie powinny dotyczyć oskarżonych poniżej 18. roku życia.

W ocenie[494] Rzecznika słusznie uznano konieczność zmian przywracających właściwą rolę prokuratora w świetle gwarancji: prawa do sądu, nietykalności

[492] Uchwała z 21 lutego 2024 r., sygn. III UZP 8/23.
[493] Druk sejmowy nr 1600.
[494] II.510.1260.2024 z 27 października 2025 r.

i wolności osobistej, prawa do obrony, zasad równości, podziału i równowagi władz oraz demokratycznego państwa prawnego.

Rzecznik odniósł się do szeregu zmian projektowanych w Kodeksie postępowania karnego. Implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym (projektowane: art. 72 § 2, § 2a i § 4 oraz art. 300 § 1a i § 1b k.p.k.) ocenił tylko w części pozytywnie, w zakresie odnoszącym się do rozszerzenia zakresu tłumaczenia ustnego i pisemnego dla oskarżonego i podejrzanego. Wątpliwości dotyczą natomiast prawa pokrzywdzonego do tłumaczenia, warunki korzystania z zastrzeżeń do jakości otrzymanego tłumaczenia przez podejrzanego, limitowanie tłumaczeń pisemnych przesłanką „istotnego znaczenia dla realizacji prawa do obrony".

Z aprobatą Rzecznika spotkał się także projekt implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/800 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym, chociaż z zastrzeżeniami dotyczącymi zbyt wąskiego zakreślenia obligatoryjności zapisu audiowizualnego.

Obok wielu rozwiązań zasługujących na akceptację, implementujących zaległe zobowiązania nałożone na Polskę przez prawo europejskie albo uchylających niekonstytucyjne regulacje określające zakres uprawnień prokuratora przed sądem, projekt zawiera też wiele rozwiązań znajdujących się w gestii ustawodawcy prowadzącego politykę karną, które z tego względu nie podlegały ocenie Rzecznika.

14. Opinia RPO do projektu ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu

Władza sądownicza w Polsce zmaga się z poważnymi problemami systemowymi. RPO wielokrotnie wskazywał[495] na konieczność zmian w tym zakresie. Sygnalizowane problemy dotyczą: składu i działalności Krajowej Rady Sądownictwa od 6 marca 2018 r., a więc od momentu, gdy 15 sędziowskich członków tego organu przestały wybierać środowiska sędziowskie, a zaczął to czynić Sejm (zwana dalej „obecną KRS" albo „KRS ukształtowaną w trybie nowelizacji z 8 grudnia 2017 r."); wątpliwości co do statusu ok. 3300 sędziów i asesorów powołanych w latach 2018–2025 na wniosek wspomnianej KRS (zwani dalej również „sędziami powołanymi na wniosek obecnej KRS" lub „sędziami powołanymi po 6 marca 2018 r.");

[495] VII.510.8.2025 z 30 października 2025 r.

skutków prawnych orzeczeń wydanych z udziałem wspomnianych sędziów i asesorów.

Rozwiązanie tych problemów jest powinnością władz publicznych zobowiązanych do zapewnienia obywatelom prawa do sądu, którego niezawisłość i niezależność nie budzi wątpliwości. Jest to też konieczne w celu wykonania wiążących Polskę wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Projekt ustawy mający uregulować powyższą materię zdaniem Rzecznika opiera się na nieprawidłowym założeniu, jakoby osoby powołane na urzędy sędziowskie po 6 marca 2018 r. w ogóle nie były sędziami w rozumieniu prawa. Założenie to nie ma potwierdzenia w orzecznictwie ETPC, TSUE oraz orzecznictwie sądów polskich (w tym SN i NSA).

Status sędziów powołanych po 6 marca 2018 r. wymaga uporządkowania, ale powinno to odbywać się z uwzględnieniem standardów konstytucyjnych i międzynarodowych. W świetle tych standardów powołania sędziów są obciążone wadami prawnymi, ale nie są przez to automatycznie nieważne. Zgodnie z rekomendacjami Komisji Weneckiej i Komitetu Ministrów Rady Europy każdy przypadek powinien być oceniany indywidualnie. Przebieg procedury powołania sędziego może – w określonych ustawą okolicznościach – uzasadniać złożenie sędziego z urzędu lub przeniesienia na wcześniej zajmowane stanowisko, ale musi to wynikać z orzeczenia sądu, a nie politycznej decyzji ustawodawcy (art. 180 ust. 2 Konstytucji).

Zbiorowe stwierdzenie nieważności uchwał KRS oraz automatyczne złożenie z urzędu lub przeniesienie na niższe stanowiska ok. 1500 sędziów w drodze ustawy, bez rzetelnego procesu sądowego, w powiązaniu z podaniem ich imion i nazwisk do publicznej wiadomości, byłoby niezgodne z zasadą proporcjonalności wywodzoną z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasadą nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1 Konstytucji), prawem dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 EKPC), prawem do ochrony reputacji (art. 8 EKPC) oraz prawem do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 EKPC).

Przedłożony projekt jest niespójny: czasami uznaje KRS za organ „nieistniejący", a jej uchwały za niebyłe (uchwały w przedmiocie powołania około 1500 sędziów z grupy „czerwonej" i „żółtej"), w innym przypadku uznaje KRS za organ „istniejący", zdolny do podjęcia skutecznych prawnie uchwał, które są uznawane przez projektodawcę za wiążące (np. uchwały w przedmiocie powołania ok. 1200

sędziów z grupy „zielonej"; uchwały w przedmiocie mianowania około 700 asesorów po 6 marca 2018 r.; uchwały w przedmiocie przedłużenia orzekania po osiągnięciu wieku spoczynkowego; uchwały rozpatrujące odwołania od podziałów czynności sędziów).

Proponowana szczególna procedura wzruszania orzeczeń wydanych z udziałem sędziego powołanego po 6 marca 2018 r., zakładająca automatyczne uchylenie rozstrzygnięcia na wniosek strony (uczestnika), nawet jeśli było ono merytorycznie zasadne, budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady stabilności stosunków prawnych ukształtowanych prawomocnymi orzeczeniami sądowymi (art. 2 Konstytucji). Z kolei przyznanie organom administracji publicznej uprawnienia do żądania wzruszenia korzystnego dla obywatela orzeczenia sądu administracyjnego budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady zaufania obywatela do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji).

W ocenach skutków regulacji nie przedstawiono kompletnych szacunków, ile orzeczeń może zostać wzruszonych w tej procedurze i jak to wpłynie na ogólne tempo postępowania sądowego w Polsce. Nie przedstawiono szacunkowej liczby orzeczeń Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, które mogą podlegać wzruszeniu, a w przypadku sądów powszechnych pominięto dane za lata 2018–2021.

Likwidacja skargi nadzwyczajnej bez zastąpienia jej innym środkiem prawnym stworzy istotną lukę w systemie nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Utrudni to Rzecznikowi udzielanie pomocy osobom, których prawa zostały naruszone przez prawomocne orzeczenia niepodlegające zaskarżeniu skargą kasacyjną. Skarga nadzwyczajna wymaga korekty uwzględniającej zastrzeżenia ETPC wyrażone w wyroku *Wałęsa przeciw Polsce*, względnie zastąpienia innym środkiem zaskarżenia przyznanym RPO.

15. Badania psychologiczne osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami

Ze środowiska psychologów transportu docierały do Rzecznika postulaty dotyczące nowelizacji przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie badań psychologicznych osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, kierowców oraz osób wykonujących pracę na stanowisku kierowcy[496],

[496] Rozporządzenie z 8 lipca 2014 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 165).

określających wysokość opłat za badanie psychologiczne w zakresie psychologii transportu.

Przedstawiciele środowiska podnosili, że według danych Głównego Urzędu Statycznego skumulowana inflacja w latach 2017–2024 wyniosła 43,8 proc. Oznacza to, że, aby opłata za badanie psychologiczne w zakresie psychologii transportu, której stawka nie była zmieniana od wielu lat i wynosi 150 zł, zachowała wartość nabywczą, to wysokość tej opłaty powinna wynosić obecnie 215,7 zł. Pomimo sugestii resortu infrastruktury stawka opłaty za badania psychologiczne kierowców nie uległa podwyższeniu.

Ustawodawca wskazał w wytycznych, że kształtując stawki opłat należy uwzględnić wysokość rzeczywistych kosztów związanych z przeprowadzaniem badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu oraz prowadzeniem rejestru i ewidencji (art. 90 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 90 ust. 2 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami). Wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym wskazują na kryteria, którymi należy się kierować, wydając rozporządzenie. Wynikający z art. 92 ust. 1 Konstytucji wymóg wydania rozporządzenia „w celu wykonania ustawy" oznacza nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy jak również realizowania tego samego celu co ustawa. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym do rozwiązań ustawowych.

Kryterium wysokości rzeczywistych kosztów związanych z przeprowadzaniem badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu, będące wskazówką co do merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu określającym stawki opłat za przeprowadzenie badań, nie jest wartością stałą, lecz podlega zmianie wraz z upływem czasu. Potwierdzeniem tego są przedstawione przez środowisko psychologów transportu wyliczenia dotyczące skumulowanej inflacji w latach 2017–2024, która niewątpliwie miała wpływ na wzrost opłat za wynajęcie lokalu na potrzeby prowadzenia pracowni psychologicznej, zakupu energii elektrycznej, testów psychologicznych, programu komputerowego oraz składek na ubezpieczenie społeczne, czyli czynników, które są elementami składowymi kosztów wykonania badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu. Oznacza to, że ustalone w 2014 r. stawki opłat za badania psychologiczne kierowców nie uwzględniają aktualnych kosztów wykonywania tych badań, lecz opierają się na danych historycznych.

Skoro ustawodawca nie ustanowił mechanizmu waloryzacji opłat za badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu (np. opartego na wskaźniku rocznego wzrostu cen towarów i usług), to należy przyjąć, że stawki tych opłat – z woli ustawodawcy – mają kształtować się przy uwzględnieniu rzeczywistych kosztów wykonywania badań, które są czynnikiem zmiennym (mogą zwiększać się lub ulegać zmniejszeniu). Zdaniem RPO nie wystarczy, że organ upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia wysokości opłaty za badanie psychologiczne kierowców ustali raz stawki tych opłat w oparciu o wyliczenia dotyczące kosztów tych badań, które kształtują się w dacie wydania rozporządzenia. Koszty te powinny być systematycznie monitorowane przez ten organ, zaś ustalenie, że nastąpił ich odczuwalny wzrost lub spadek, pociąga za sobą konieczność dokonania odpowiedniej korekty wysokości opłat za przeprowadzenie badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu. Tylko wówczas, rozporządzenie będzie odpowiadać merytorycznej treści dyrektywnej zawartej w upoważnieniu ustawowym. Rzecznik zwrócił się[497] do Ministra Zdrowia o rozważenie zasadności przygotowania projektu stosownej zmiany legislacyjnej, mającej na celu podwyższenie stawek opłat za badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu, aby wysokość tych opłat uwzględniała aktualne i rzeczywiste koszty związane z przeprowadzaniem badań psychologicznych.

Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra.

16. Konsekwencje prawne tworzenia sztucznych warunków, pytanie prejudycjalne do TSUE

Praktyka stosowana przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa może prowadzić do naruszenia zasady proporcjonalności wynikającej zarówno z traktatów unijnych, jak i przepisów prawa wtórnego UE. W opinii RPO, działania administracji publicznej powinny być dostosowane do skali naruszenia i nie mogą prowadzić do automatycznego pozbawienia rolnika całości należnych mu płatności.

Kluczową kwestią w tym zakresie jest rozbieżność w orzecznictwie sądów państw członkowskich UE. Polskie sądy administracyjne przyjęły wykładnię sankcyjną, prowadzącą do całkowitego wykluczenia podmiotu z systemu dopłat w przypadku uznania stworzenia sztucznych warunków. Orzecznictwo niemieckich sądów administracyjnych wskazuje zaś, że prawidłowa wykładnia przepisów

[497] V.511.670.2024 z 6 grudnia 2025 r.

unijnych, uwzględniająca funkcję korekcyjną, zakładała odmowę wypłaty wyłącznie tej części płatności, która wynika ze sztucznie utworzonych warunków.

Różnica w wykładni dokonywanej przez sądy polskie i niemieckie powoduje negatywne konsekwencje dla polskich rolników. Pogarsza ich sytuację na rynku wewnętrznym Unii, zaś skuteczność i jednolitość prawa UE są zagrożone w przypadku tak odmiennej interpretacji bezpośrednio stosowanych przepisów prawa europejskiego przez sądy krajowe.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik przystąpił do postępowań WSA w Warszawie[498] i NSA[499], wskazując na potrzebę skierowania przez sądy pytań prejudycjalnych do TSUE ze względu na występujące rozbieżności w orzecznictwie sądów poszczególnych krajów UE.

NSA zdecydował się[500], uwzględniając argumentację Rzecznika, skierować pytanie prejudycjalne do TSUE w celu dokonania wiążącej wykładni prawa europejskiego.

[498] Sygn. V SA/Wa 1710/24.
[499] Sygn. I GSK 1486/22.
[500] Postanowienie z 5 czerwca 2025 r. sygn. I GSK 1486/22.

Art. 22
Wolność działalności gospodarczej

Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

1. Ocena zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw

Omówienie: Art. 64 – Prawo do własności.

Art. 24
Ochrona pracy

Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.

1. Ochrona praw pracowniczych w sklepach sieci „Biedronka" w okresie przedświątecznym

Do RPO wpłynął wniosek dotyczący ochrony praw pracowniczych w sklepach sieci „Biedronka" w okresie przedświątecznym. Skarga dotyczyła nagłych zmian w grafikach i wydłużania godzin otwarcia placówek, nawet do pierwszej w nocy. Rzecznik zwrócił się do Głównego Inspektora Pracy z prośbą o zbadanie tej sprawy.

W odpowiedzi Główny Inspektor Pracy poinformował[501], że przedstawione w kwestie dotyczące nieprawidłowości w zakresie organizacji czasu pracy pracowników sklepów sieci „Biedronka", zostały przekazane do właściwych terytorialnie okręgowych inspektoratów pracy z prośbą o przeprowadzenie stosownych czynności kontrolnych, w szczególności w zakresie organizacji czasu pracy, planowania grafików oraz przestrzegania uprawnień pracowniczych w sklepach sieci „Biedronka" w okresie przedświątecznym. Po zakończeniu czynności kontrolnych, niezwłocznie przekażemy Państwu informacje o dokonanych ustaleniach oraz działaniach podjętych przez Państwową Inspekcję Pracy.

2. Organizacja lekcji religii w szkołach

Omówienie: Art. 53 – Wolność sumienia i wyznania.

[501] Pismo z 22 grudnia 2025 r.

Art. 217
Zasady nakładania podatków

Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

1. Wpływ umorzenia postępowania karnego skarbowego z braku znamion czynu na skuteczność zawieszenia biegu terminu przedawnienia podatku

Rzecznik zgłosił[502] udział w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym mającym na celu rozstrzygnięcie zagadnienia, czy umorzenie postępowania karnego skarbowego z powodu braku znamion czynu zabronionego wpływa na skuteczność zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Rzecznik wniósł o podjęcie uchwały o następującej treści: „Skutku, o którym mowa w art. 70 § 6 pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa[503], nie wywoła wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym podatnik został zawiadomiony, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania, gdy postępowanie to zostało prawomocnie zakończone postanowieniem o umorzeniu postępowania z powodu stwierdzenia braku przedmiotowych znamion czynu zabronionego".

Rzecznik zasadniczo podzielił pogląd prezentowany przez linię orzeczniczą korzystną dla podatników. Podatnikowi nie przysługuje konstytucyjne prawo do przedawnienia zobowiązania podatkowego, tym niemniej z uwagi na treść przepisów Ordynacji podatkowej dotyczących instytucji przedawnienia ma on prawo oczekiwać, że upływ terminu przedawnienia spowoduje wygaśnięcie nieuregulowanych zobowiązań podatkowych. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia wydłuża ten termin o okres zawieszenia, a tym samym istotnie zmienia sytuację prawną i faktyczną podatnika. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa

[502] V.511.635.2024 z 20 lutego 2025 r., sygn. akt I FPS 2/24.
[503] Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 2383 ze zm.).

i prawa wymaga, aby podatnik nie pozostawał w stanie niepewności przez czas bliżej nieokreślony. Ze względu na to, że cechą relewantną jest brak w czynie cechy bezprawności, co oznacza brak w czynie znamion przedmiotowych typu czynu zabronionego, wykładnia art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej obecna w orzecznictwie sądów administracyjnych po uchwale NSA[504] prowadzi do naruszenia art. 2 Konstytucji, gdyż niesprawiedliwe jest różnicowanie sytuacji prawnej podatników zachowujących się legalnie ze względu na okoliczność od nich niezależną w postaci wszczęcia postępowania, w sprawie, którego nie są stronami, a więc nie mogą aktywnie w nim uczestniczyć poprzez podejmowanie czynności procesowych.

Stanowisko Rzecznika zostało uwzględnione. Pomimo tego, że Naczelny Sąd Administracyjny nie podjął uchwały, a zdecydował o przejęciu sprawy do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów, wydał[505] postanowienie sygnalizacyjne. NSA poinformował Ministra Finansów o istotnych naruszeniach w stosowaniu art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej polegających na instrumentalnym wszczynaniu postępowań karnoskarbowych, których jedynym motywem jest niedopuszczenie do przedawnienia zobowiązania podatkowego. NSA uznał takie praktyki za niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji.

2. Umarzanie postępowań jako bezprzedmiotowych w przypadku zapłaty lub wyegzekwowania zaległości podatkowej

Rzecznik zwrócił uwagę na praktyki stosowane przez organy podatkowe, polegające na umarzaniu jako bezprzedmiotowych postępowań zainicjowanych przez podatników o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego w sytuacji, gdy po wszczęciu postępowania w sprawie ulgi nastąpi zdarzenie takie jak np. uiszczenie zaległości podatkowej lub jej wyegzekwowanie.

Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów w sprawie wytycznych dotyczących postępowań z wnioskiem podatnika o umorzenie, w przypadku częściowej lub całkowitej zapłaty, jeżeli zaległość podatkowa objęta takim wnioskiem wygasła na skutek zapłaty lub przymusowego wyegzekwowania, to zastosowanie ulgi w jej spłacie przez umorzenie jest niemożliwe. W konsekwencji postępowanie w przedmiocie umorzenia zaległości powinno zostać umorzone. Zdaniem Ministerstwa Finansów w razie, gdy dojdzie do zapłaty podatku, to nie można już

[504] Sygn. akt I FPS 1/21.
[505] Postanowienie z 14 kwietnia 2025 r., sygn. akt I FSK 1078/24.

mówić o istnieniu zaległości podatkowej. Jeżeli zaś ona nie istnieje, to nie można dokonywać jej umorzenia, gdyż wówczas dochodziłoby do dwukrotnego zakończenia tego samego stosunku prawnopodatkowego. Ten sam pogląd znajduje zastosowanie do ściągnięcia zaległości podatkowej w drodze egzekucji administracyjnej, gdyż zdarzenie to mieści się w pojęciu zapłaty, która powoduje wygaśnięcie zobowiązania podatkowego.

W ocenie udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego w przypadku dobrowolnej zapłaty lub przymusowego wyegzekwowania należności po złożeniu wniosku ulgowego, staje się dla podatnika instytucją pozorną. Dlatego zapłata lub przymusowe wyegzekwowania zaległości podatkowej nie powinno być postrzegane jako podstawa do wydania decyzji o bezprzedmiotowości postępowania w tej sprawie.

Zgodnie z art. 67a § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej, organ podatkowy może – na wniosek podatnika – umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną, jeśli uzasadnia to ważny interes podatnika lub interes publiczny. Umorzenie to szczególny rodzaj ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego, powodujący uchylenie obowiązku świadczenia. W obecnym stanie prawnym warunkiem wszczęcia postępowania jest istnienie zaległości podatkowej w dacie złożenia wniosku.

W przypadku, gdy zaległość nie istnieje już w dniu złożenia wniosku (np. została zapłacona wcześniej), postępowanie jest bezprzedmiotowe i powinno zostać umorzone. Inaczej natomiast należy traktować sytuację, gdy do zapłaty zaległości doszło już po wszczęciu postępowania – czy to dobrowolnie czy w wyniku egzekucji. W takim przypadku nie można mówić o bezprzedmiotowości, a tym samym o podstawie do umorzenia postępowania. Zapłata podatku nie jest równoznaczna ze zrzeczeniem się żądania umorzenia, a organ powinien rozpoznać sprawę merytorycznie.

Również w postępowaniu administracyjnym odróżnia się bezprzedmiotowość od bezzasadności, ta ostatnia nie uzasadnia umorzenia, lecz rozstrzygnięcie sprawy co do istoty. Umorzenie postępowania, w przypadku braku przesłanki bezprzedmiotowości stanowi więc naruszenie obowiązku merytorycznego rozpoznania sprawy. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[506] do Ministra Finansów o ustosunkowanie się do zasygnalizowanego problemu, a także o przedstawienie informacji, czy resort finansów rozważa zmianę dotychczas prezentowanego nie-

[506] V.511.423.2025 z 24 czerwca 2025 r.

korzystnego dla podatników stanowiska w omawianej sprawie, a także o wskazanie, czy analizowana jest zasadność wprowadzenia ewentualnych zmian legislacyjnych.

Minister podzielił pogląd Rzecznika. Po dokonaniu ponownej analizy zagadnienia poinformował[507], że nie znajduje uzasadnienia praktyka, która polega na umarzaniu jako bezprzedmiotowych postępowań zainicjowanych przez podatnika o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego w sytuacji, gdy po wszczęciu postępowania nastąpi spłata zaległości podatkowej lub jej wyegzekwowanie. Aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych i stanowisko doktryny wskazują, że organ nie ma podstaw do umorzenia postępowania o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego z powodu zapłaty bądź wyegzekwowania zobowiązania. Ma natomiast obowiązek rozpatrzeć sprawę merytorycznie. Zapłata podatku przez podatnika jest wykonaniem ustawowego obowiązku, a nie wyrazem chęci uiszczenia go. Obowiązek zapłaty podatku nie wyklucza prawa do ulgi, a podatnik, który uiścił zaległość podatkową, nadal może domagać się jej umorzenia. W sytuacji, gdy wniosek podatnika o umorzenie zaległości podatkowej złożono przed zapłatą lub wyegzekwowaniem zaległości podatkowej, organ podatkowy powinien go rozpoznać. Jedynie w sytuacji, gdy żądający sam (bez jakiejkolwiek formy przymusu) zrezygnuje z rozstrzygnięcia sprawy przyznania ulgi, uiszczenie zaległości podatkowej czy odsetek lub wyegzekwowanie tych należności w drodze egzekucji administracyjnej, spowoduje bezprzedmiotowość postępowania i będzie podstawą do jego umorzenia. Zaktualizowane stanowisko Ministerstwa Finansów w tej sprawie skierowano do Dyrektorów Izb Administracji Skarbowej. Zmiana praktyki działania organów podatkowych nie wymaga zmian legislacyjnych.

3. Prawo do zwolnienia podatkowego spadku lub darowizny dla osób najbliższych w pandemii

Z analizy skarg wpływających do RPO wynika, że organy podatkowe nie respektowały obowiązków ustawowych w przypadku uchybienia przez stronę terminu do zgłoszenia spadku lub darowizny celem uzyskania tzw. zwolnienia dla osób najbliższych w czasie pandemii COVID-19.

Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych

[507] Pismo z 11 lipca 2025 r.

nimi sytuacji kryzysowych[508] zawierała regulacje mające na celu zapewnienie ochrony obywatelom. Zgodnie z art. 15zzzzzn[2] ust. 1 i 2 ww. ustawy w przypadku stwierdzenia uchybienia przez stronę terminów – w okresie obowiązywania stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 przewidzianych przepisami prawa administracyjnego – organ administracji publicznej zawiadamiał stronę o tym uchybieniu. W zawiadomieniu organ administracji publicznej wyznaczał stronie termin 30 dni na złożenie wniosku o przywrócenie terminu.

Organy podatkowe konsekwentnie twierdziły, że przywołany przepis ustawy COVID-19 nie ma zastosowania do terminów określonych w prawie podatkowym, w tym do 6-miesięcznego terminu na zgłoszenie nabycia w drodze spadku lub darowizny w celu skorzystania z tzw. zwolnienia dla osób najbliższych. Tym samym podnosiły, że po upływie materialnego terminu określonego w art. 4a ust. 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn[509], który nie podlega przywróceniu, obywatel nie może skutecznie domagać się nabycia prawa do zwolnienia podatkowego. Stanowisko to zostało skorygowane w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Według Rzecznika prawidłowe odkodowanie normy prawnej, wynikającej z art. 15zzzzzn[2] ust. 1 ustawy COVID-19, powinno prowadzić do konkluzji, że wolą ustawodawcy było zastosowanie tej regulacji do wszystkich osób, które w czasie stanu epidemii uchybiły terminom, od zachowania których jest uzależnione udzielenie ochrony prawnej przed organem administracji publicznej. Bez względu na to, czy terminy te dotyczą przepisów prawa administracyjnego czy też przepisów prawa podatkowego. Przyjęcie wykładni proponowanej przez organy podatkowe oznacza naruszenie konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Według RPO sądy administracyjne trafnie podkreślają, że tworzone w usprawiedliwionym pośpiechu przepisy ustawy COVID-19, których celem była ochrona obywateli w warunkach niepewności i chaosu społecznego, nie powinny być intepretowane przez organy podatkowe w sposób dowodzący ich bezduszności i krótkowzroczności nakierowanej jedynie na cel fiskalny.

Regulacja szczególna określona w art. 15zzzzzn[2] ustawy COVID-19 dawała podstawy do przywrócenia materialnego terminu na zgłoszenie nabycia w drodze spadku lub darowizny w celu skorzystania z tzw. zwolnienia dla osób najbliższych. Przepis ten wprowadził nowe, nieprzysługujące dotąd podatnikom uprawnienie. W konsekwencji w każdym przypadku niezachowania przez stronę terminu okre-

[508] Ustawa z 2 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.).
[509] Ustawa z 28 lipca 1983 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1837 ze zm.).

ślonego w art. 15zzzzzn[2] ust. 1 ustawy COVID-19 organy podatkowe powinny zastosować się do obowiązku zawiadomienia strony i wyznaczenia jej terminu na złożenie wniosku o przywrócenie terminu.

W trosce o ochronę praw podatników Rzecznik zwrócił się[510] do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska, a także o wskazanie, czy w związku z poruszonym zagadnieniem resort wystosował wytyczne do organów podatkowych. Ponadto Rzecznik zwrócił się o przekazanie informacji statystycznych na temat liczby przypadków w skali kraju, w których organy podatkowe dopełniły i w których zaniechały realizacji obowiązku zawartego w art. 15zzzzzn[2] ustawy COVID-19 w odniesieniu do terminu na zgłoszenie nabycia w drodze spadku lub darowizny w celu skorzystania ze zwolnienia podatkowego dla osób najbliższych.

Minister poinformował[511], że stanowisko przedstawione w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie znalazło aprobaty resortu finansów. Pogląd Ministerstwa Finansów, w myśl którego art. 15zzzzzn[2] ustawy COVID-19 odnosi się wyłącznie do prawa administracyjnego, jest spójny z prezentowaną od lat linią orzeczniczą sądów administracyjnych. Zgodnie z tą linią prawo podatkowe stanowi odrębną, autonomiczną gałąź prawa publicznego wywodzącą się z prawa finansów publicznych. W związku z powyższym, Ministerstwo nie kierowało do organów podatkowych wytycznych w zakresie udzielania ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego poprzez jego umorzenie, które powstało na skutek odmowy przyznania prawa do tzw. zwolnienia dla osób najbliższych.

Ponadto Ministerstwo Finansów stwierdziło, że nie posiada danych statystycznych na temat liczby przypadków w skali kraju, w których organy podatkowe dopełniły i w których zaniechały realizacji obowiązku zawartego w art. 15zzzzzn[2] ustawy COVID-19 w odniesieniu do terminu na zgłoszenie nabycia w drodze spadku lub darowizny w celu skorzystania ze zwolnienia podatkowego dla osób najbliższych.

4. Problemy ubiegania się o ulgę w spłacie zobowiązania podatkowego

Do RPO napływały skargi dotyczące problemów, z jakimi borykają się podatnicy, którzy ubiegają się o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego. Skarżący podnosili, że uzyskanie decyzji o umorzeniu zaległości podatkowej jest

[510] V.511.596.2025 z 5 września 2025 r.
[511] Pismo z 8 października 2025 r.

czasochłonne i trudne, a w wielu przypadkach – nierealne. Z analizy rozstrzygnięć organów podatkowych wydawanych w sprawach indywidualnych wynika, że ustawowe przesłanki „ważnego interesu podatnika" lub „interesu publicznego" standardowo interpretowane są w zawężający sposób. Uzasadnienia takich rozstrzygnięć mają charakter bardzo ogólny i schematyczny. Niekiedy powielają utarte formuły, bez pogłębionej analizy indywidualnej sytuacji podatnika i odniesienia się do genezy powstania zaległości podatkowej.

W konsekwencji liczne sprawy dotyczące wniosków o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego trafiają do sądów administracyjnych. Jednak nawet po uzyskaniu przez stronę pozytywnego rozstrzygnięcia sądu administracyjnego, organy, rozpatrując sprawę ponownie, konsekwentnie odmawiają przyznania ulgi.

Dodatkowo złożenie przez podatnika wniosku o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego nie wywołuje skutku w postaci zawieszenia bądź wstrzymania prowadzonego równolegle postępowania egzekucyjnego. Mimo złożenia wniosku egzekucja może być więc kontynuowana aż do czasu wydania decyzji przez organ podatkowy.

Przy rozpatrywaniu spraw o udzielenie ulgi podatkowej organ działa w granicach tzw. uznania administracyjnego. Ta konstrukcja prawna pozwala organowi na wybór konsekwencji prawnych zaistnienia sytuacji, do której odnosi się hipoteza normy prawnej. Połączenie decyzji uznaniowej z terminami niedookreślonymi, które stanowią podstawę prawną jej wydania, tj. przesłanką „ważnego interesu podatnika" lub „interesu publicznego", powoduje, że organy podatkowe mają szerokie, wręcz nieograniczone, pole do podejmowania rozstrzygnięć.

Pojęcia „ważnego interesu podatnika" oraz „interesu publicznego" powinny być interpretowane w zdecydowanie szerszym znaczeniu, w porównaniu do wykładni obecnie stosowanej w praktyce organów podatkowych. W toku postępowania o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania organy oprócz ustalenia, czy zachodzą te przesłanki, powinny wyważyć interes publiczny z interesem strony, z uwzględnieniem zasad konstytucyjnych, a także zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika.

Według Rzecznika należy podzielić prokonstytucyjne stanowisko wyrażane w orzecznictwie sądów administracyjnych. W postępowaniach dotyczących udzielenia ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego, organy po pierwsze powinny obiektywnie ocenić całokształt sytuacji, w jakiej znalazł się podatnik, m.in. jego

aktualne uwarunkowania ekonomiczne, zdrowotne, a także rodzinne. Po drugie – mają obowiązek należycie rozważyć, czy domaganie się zapłaty należności podatkowych nie spowoduje konieczności objęcia dłużnika pomocą społeczną. Po trzecie – organy powinny wnikliwie badać genezę powstania zaległości podatkowej.

Przy rozpoznawaniu wniosków o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego należałoby przed zasadą powszechności opodatkowania (art. 84 Konstytucji) dać pierwszeństwo innym zasadom konstytucyjnym, tj. zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadzie sprawiedliwości społecznej, zasadzie uwzględnienia dobra rodziny, nakazującej państwu szczególną pomoc i opiekę dla rodzin niepełnych, czy wielodzietnych, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, czy zasadzie zabezpieczenia społecznego dla osób, które pozostają bez pracy i bez środków utrzymania. Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w orzeczeniach sądów administracyjnych. Rzecznik zwrócił się[512] do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska, a także poprosił o wskazanie, czy Minister dostrzega potrzebę przeprowadzenia zmian legislacyjnych w przepisach dotyczących udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Ponadto Rzecznik poprosił o przekazanie danych statystycznych na temat liczby decyzji wydawanych przez organy podatkowe w ciągu ostatnich 5 lat zarówno pozytywnych, jak i negatywnych w zakresie udzielenia ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego.

W ocenie[513] Ministra obowiązujące przesłanki udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych we właściwy sposób zabezpieczają interes podatników, jak też nie oznaczają automatycznej rezygnacji przez organy podatkowe z należnych im wpływów. W przypadku ogólnikowego i schematycznego uzasadnienia decyzji, wskazującego na niewystarczające przeanalizowanie wszelkich okoliczności mających wpływ na sposób załatwienia wniosku o udzielenie ulgi, podatnik ma możliwość wniesienia odwołania do organu drugiej instancji, a następnie wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Przyjęcie, że każdy wniosek o ulgę w spłacie obligatoryjnie zawiesza postępowanie egzekucyjne, nie znajduje uzasadnienia. Wniosek taki mógłby być wykorzystywany instrumentalnie do tamowania biegu postępowania egzekucyjnego. Minister nie dostrzega potrzeby zmian legislacyjnych w zakresie relacji pomiędzy wnioskiem o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego, a postępowaniem egzekucyjnym. Ministerstwo Finansów nie planuje podejmowania działań w zakresie funkcjonowania instytucji ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

[512] V.511.604.2025 z 11 września 2025 r.
[513] Pismo z 13 października 2025 r.

5. Wznawianie postępowania podatkowego

Rzecznik zgłosił[514] udział w postępowaniu z wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały wyjaśniającej, czy można wznowić postępowanie podatkowe na wniosek strony, jeżeli pojawią się nowe dowody lub okoliczności, które istniały i były znane stronie w trakcie wcześniejszego postępowania, ale strona ich wtedy nie powołała.

Jedna linia orzecznicza opowiada się za brakiem możliwości wznowienia postępowania na wniosek strony z powodu ujawnienia nowych okoliczności lub dowodów, jeżeli okoliczności te lub dowody były znane stronie w toku postępowania podatkowego, ale nie powołała ich. Za taką wykładnią przemawia zasada trwałości decyzji ostatecznych. Przeciwstawna do niej linia orzecznicza opowiadająca się za dopuszczalnością wznowienia postępowania w zadanych w rozpatrywanym zagadnieniu okolicznościach, koncentruje się na literalnym brzmieniu art. 240 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej. Stanowi on bowiem o wznowieniu postępowania w przypadku ujawnienia nowych okoliczności lub dowodów istniejących w dacie wydawania decyzji, „nieznanych organowi", a nie stronie postępowania.

Zdaniem Rzecznika wznowienie na wniosek strony postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną na podstawie art. 240 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej następuje niezależnie od tego, czy powołane we wniosku strony nowe okoliczności lub dowody były stronie znane w toku postępowania zwykłego. Gdyby prawodawca chciał ograniczyć wznowienie do dowodów nieznanych zarówno organowi jak i stronie, wyraziłby to wprost. Skoro takiego zastrzeżenia nie ma, nie ma też podstaw, by pozbawiać podatnika prawa do wznowienia tylko dlatego, że wiedział o dowodzie wcześniej, ale go nie ujawnił.

Jeśli przyjąć rygorystyczną interpretację, wówczas podatnik nie mógłby żądać wznowienia, ale organ podatkowy w tej samej sytuacji mógłby wznowić postępowanie z urzędu. Oznaczałoby to, że to od „dobrej woli" urzędników zależałoby, czy sprawa zostanie ponownie rozpatrzona, podatnik nie miałby bowiem skutecznego narzędzia, by tego dochodzić.

Naczelny Sąd Administracyjny podjął[515] uchwałę, zgodnie z którą na podstawie art. 240 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej w sprawie zakończonej decyzją ostateczną, za przesłankę wznowienia postępowania na wniosek strony mogą być

[514] V.511.344.2025 z 31 lipca 2025 r., sygn. akt II FPS 3/25.
[515] Uchwała z 13 października 2025 r., sygn. akt II FPS 3/25.

uznane nowe okoliczności lub nowe dowody, które były znane stronie w trakcie prowadzonego postępowania podatkowego, ale strona ich nie powołała.

6. Sprawa „ofiar ulgi meldunkowej"

Do RPO docierały sygnały dotyczące trudnej sytuacji tzw. ofiar ulgi meldunkowej. Mimo korzystnego dla podatników wyroku[516] Trybunału Konstytucyjnego, osoby poszkodowane niekonstytucyjnymi przepisami aktualnie nie mają możliwości skutecznego dochodzenia swoich praw.

Problem dotyczy obywateli, którzy nabyli nieruchomości w latach 2007–2008, a następnie sprzedali je przed upływem 5 lat, nie składając formalnego oświadczenia o zameldowaniu przez wymagany okres co najmniej 12 miesięcy. Trybunał we wskazanym wyroku uznał, że art. 21 ust. 21 w związku z art. 21 ust. 1 pkt 126 lit. c ustawy o PIT[517], w brzmieniu obowiązującym w latach 2007–2008, naruszał Konstytucję w zakresie, w jakim uzależniał skorzystanie ze zwolnienia podatkowego od złożenia oświadczenia. Orzeczenie Trybunału, choć merytorycznie trafne i potwierdzające wady regulacji podatkowej, nie zostało dotychczas opublikowane w Dzienniku Ustaw.

Organy podatkowe odmawiają wznowienia postępowań, wskazując, że brak publikacji wyroku TK w Dzienniku Ustaw uniemożliwia powołanie się na przesłankę wznowienia postępowania.

Kolejną barierą, która może uniemożliwić przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją, jest ograniczona możliwość uchylenia decyzji ostatecznych po upływie terminu przedawnienia. Nawet gdyby doszło do wznowienia postępowania po publikacji wyroku lub w oparciu o orzecznictwo dopuszczające wznowienie bez publikacji, organ podatkowy może odmówić uchylenia decyzji, powołując się na przedawnienie zobowiązania. Oznacza to, że skutki niekonstytucyjności przepisów stają się w praktyce nieusuwalne – niezależnie od przyczyny wznowienia i niezależnie od tego, że to ustawodawca i państwo stworzyły wadliwy system prawny. Problem ten ma charakter systemowy i był już wielokrotnie sygnalizowany, także w korespondencji kierowanej do Ministra Finansów. Rzecznik zwrócił się[518] do Ministra Finansów i Gospodarki o informację, czy Ministerstwo rozważa podjęcie kroków prawnych mających na celu ochronę praw tzw. ofiar ulgi meldunkowej.

[516] Wyrok TK z 9 lipca 2025 r., sygn. akt SK 64/20.
[517] Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 163 ze zm.).
[518] V.511.714.2025 z 6 listopada 2025 r.

Minister poinformował[519], że trwają analizy dotyczące tego, jakie skutki prawne wywołuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do podatników, do których znajdowały zastosowanie regulacje tzw. ulgi meldunkowej. Prowadzona analiza nie została zakończona i nie zostały jeszcze podjęte decyzje dotyczące tej materii. O wynikach analizy Ministerstwo poinformuje po jej zakończeniu.

7. Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości tzw. budynków gospodarczych

Do RPO wpływały skargi podatników dotyczące wysokości stawki podatku od nieruchomości za tzw. budynki gospodarcze. Wnioskodawcy wskazywali, że budynki należące do infrastruktury przydomowej mogą być obciążane stawką podatku od nieruchomości w wysokości 10-krotnie wyższej od budynków mieszkalnych. Organy podatkowe kwalifikują te obiekty – takie jak szopy, komórki, składziki czy wiaty – jako tzw. budynki „pozostałe" w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, co powoduje zastosowaniem znacznie wyższej stawki podatkowej niż wobec budynków mieszkalnych. Prowadzi to do sytuacji, w której niewielkie budynki służące wyłącznie potrzebom mieszkaniowym są obciążone podatkiem wyższym niż dom mieszkalny o znacznej powierzchni, mimo że stanowią element tej samej funkcjonalnej całości.

Ustawodawca różnicuje stawki podatkowe w zależności od przeznaczenia budynku. Kluczowe jest zatem ustalenie, czy dany obiekt służy funkcji mieszkaniowej. W ocenie Rzecznika budynki przydomowe, wykorzystywane do przechowywania opału, zapasów czy sprzętów gospodarstwa domowego, pozostają integralną częścią budynku mieszkalnego. Nie można zatem uznać za racjonalne ich opodatkowania w sposób oderwany od funkcji, którą pełnią. Istnieje podobieństwo funkcjonalne tych obiektów do garaży w budynkach wielorodzinnych, których sposób opodatkowania stał się przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał podkreślił[520], że o właściwej stawce podatku decyduje funkcja użytkowa, a posiadanie miejsca postojowego stanowi immanentny element korzystania z lokalu mieszkalnego. W ocenie Rzecznika analogiczny charakter mają budynki gospodarcze wykorzystywane wyłącznie w celach służących zamieszkiwaniu w danym miejscu. Zróżnicowanie wysokości podatku wobec podmiotów znajdujących się w porównywalnej sytuacji nie znajduje racjonalnego uzasadnie-

[519] Pismo z 3 grudnia 2025 r.
[520] SK 23/19.

nia. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[521] do Ministra Finansów i Gospodarki o przedstawienie stanowiska w sprawie, a w szczególności o wyjaśnienie *ratio legis* odmiennego opodatkowania budynków gospodarczych wykorzystywanych wyłącznie w celach mieszkaniowych oraz przyczyn zróżnicowania stawki podatkowej tych obiektów i garaży.

Minister wskazał[522], że budynki lub ich części mieszkalne, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, opodatkowane są stawką podatku od nieruchomości określoną w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a upol. Jest to preferencyjna, obniżona stawka podatku od nieruchomości. Stosowanie tej stawki ograniczone jest do ściśle określonych przedmiotów opodatkowania, gdyż stanowi wyraz preferencji w podatku od nieruchomości, jakie w polskim systemie prawa podatkowego przyznano budownictwu mieszkaniowemu i zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Odnosząc się do poglądu, że budynki potocznie nazywane gospodarczymi są kwalifikowane przez organy podatkowe jako pozostałe, Minister stwierdził, iż budynki te – nie będąc budynkami mieszkalnymi – nie mogą być opodatkowane stawką, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a upol. Natomiast zaliczenie takich budynków do kategorii pozostałych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. e upol, jest prawidłowe.

[521] V.511.400.2024 z 6 grudnia 2025 r.
[522] Pismo z 23 grudnia 2025 r.

CZĘŚĆ II Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich

1. RPO jako niezależny organ ds. równości

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni w Polsce funkcję niezależnego organu do spraw równego traktowania na podstawie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania[523]. Rzecznik podejmuje działania dotyczące dyskryminacji ze względu na wskazane w tej ustawie przesłanki, tj.: płeć[524], rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientacja seksualna. Ponadto art. 32 ust. 2 Konstytucji zakazuje dyskryminacji z jakiejkolwiek przyczyny. Rzecznik może więc podjąć działania w przypadkach nierównego traktowania także z innych przyczyn niż wymienione, jak np. stan zdrowia czy status społeczno-ekonomiczny. Kompetencje Rzecznika aktualizują się wyłącznie w sprawach, w których zarzut nierównego traktowania jest stawiany podmiotom wykonującym władztwo publiczne, co odpowiada mandatowi Rzecznika określonemu w art. 80 Konstytucji. W zakresie realizacji zasady równego traktowania między podmiotami prywatnymi Rzecznik może podjąć działania polegające na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania[525].

Do zadań Rzecznika, poza rozpatrywaniem kierowanych do niego wniosków, należy promowanie, analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, a także opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją[526].

Ustawa o równym traktowaniu nie zapewnia wszystkim jednakowej i skutecznej ochrony przed dyskryminacją, czyniąc ją fragmentaryczną, a tym samym osłabiając jej skuteczność. Niezbędne jest otwarcie katalogu cech prawnie chronionych oraz dziedzin objętych zakazem dyskryminacji na gruncie tej ustawy, tak aby środki ochrony prawnej z niej wynikające – jak w szczególności odwrócony ciężar

[523] Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 1452, t.j.); dalej także jako: „ustawa o równym traktowaniu".
[524] W tym tożsamość płciowa, zgodnie z orzecznictwem TSUE; zob. także wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 29 września 2020 r., sygn. akt V Ca 2686/19 i Sądu Najwyższego, sygn. akt I NSNc 5/21.
[525] Zob. art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o RPO.
[526] Art. 17b ustawy o RPO; zob. także raporty RPO dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/informacja-o-dzia%C5%82alno%C5%9Bci-rpo-w-obszarze-r%C3%B3wnego-traktowania [dostęp: 9 stycznia 2026 r.].

dowodu w postępowaniu sądowym – dostępne były dla każdego, kto doświadczył nierównego traktowania ze względu na swą relewantną cechę.

Do nadal brakujących elementów polskiego systemu prawnego, który mógłby poprawić efektywność realizacji zasady równego traktowania, należy brak ratyfikacji Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC)[527], który wprowadza ogólny zakaz dyskryminacji. Zakaz dyskryminacji został wyrażony w EKPC, jednak jego zakres jest ograniczony wyłącznie do korzystania z praw i wolności wymienionych w Konwencji i protokołach. Obecnie jurysdykcja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w stosunku do Polski w zakresie indywidualnej skargi dotyczącej dyskryminacji jest ograniczona do praw zagwarantowanych w tych aktach. W konsekwencji indywidualna skarga nie przysługuje m.in. w przypadku nierównego dostępu do praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych (m.in. prawo do ochrony pracy czy do ochrony zdrowia). Rzecznik zwrócił się[528] do Ministra Spraw Zagranicznych o informację o aktualnym stanie prac mających na celu ratyfikację Protokołu nr 12. Poinformowano[529] Rzecznika, że w latach 2013–2017 Minister Spraw Zagranicznych podejmował szereg działań w celu ustalenia, czy przystąpienie do tego instrumentu międzynarodowego byłoby zasadne i celowe. Aktualnie w resorcie spraw zagranicznych nie są prowadzone prace mające na celu ratyfikowanie Protokołu nr 12 do EKPC.

Do 19 czerwca 2026 r. powinny zostać wdrożone do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2024/1499 i 2024/1500[530], dotyczące wspólnych dla wszystkich państw członkowskich standardów dla organów ds. równości. Dyrektywy w celu zapewnienia egzekwowania antydyskryminacyjnego prawa Unii Europejskiej w państwach członkowskich określają minimalne wymogi funkcjonowania organów równościowych dla zwiększenia ich skuteczności i niezależności. Dyrektywy zakładają powierzenie im takich kompetencji i zadań jak przyjmowanie skarg w sprawie dys-

[527] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

[528] XI.816.5.2025 z 20 marca 2025 r.

[529] DPT.2702.13.2019 / 203 z 28 kwietnia 2025 r.

[530] Zob. dyrektywa Rady (UE) 2024/1499 z dnia 7 maja 2024 r. w sprawie norm dotyczących funkcjonowania organów ds. równości w obszarze równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, równego traktowania osób w dziedzinie zatrudnienia i pracy bez względu na wyznawaną religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, równego traktowania kobiet i mężczyzn w sprawach zabezpieczenia społecznego oraz w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, oraz w sprawie zmiany dyrektyw 2000/43/WE i 2004/113/WE (Dz.U.UE.L. z 2024 r. Nr 1499) i dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1500 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości w obszarze równego traktowania i równości szans kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia i pracy oraz zmiany dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE (Dz.U.UE.L. z 2024 r. Nr 1500).

kryminacji, prawo do działania w postępowaniach sądowych w sprawach cywilnych i administracyjnych, oferowanie stronom możliwości skorzystania z alternatywnych metod rozstrzygnięcia ich sporu, ale też w zakresie konsultowania ustawodawstwa, polityk, procedur i programów w zakresach objętych dyrektywami UE czy promowania pozytywnych działań i upowszechniania równości wśród podmiotów publicznych i prywatnych.

Za kluczowy czynnik warunkujący skuteczność działania uznać należy przymiot niezależności organu ds. równości. Wskazane jest zatem jego usytuowanie poza strukturą instytucjonalną rządowych organów państwa. Niezależność powinna przejawiać się zarówno w sposobie działania takiego organu, jak i w jego organizacji wewnętrznej, obejmując postawienie do dyspozycji odpowiednich zasobów kadrowych – w tym zapewnienie odpowiedniej procedury wyboru osoby lub osób kierujących pracami organu ds. równości – technicznych i finansowych. Rzecznik kontynuował dialog z przedstawicielami rządu w tej sprawie, jednak w 2025 r. nie została przedstawiona żadna propozycja legislacyjna w tym zakresie, co rodzi ryzyko opóźnień we wdrożeniu wskazanych uregulowań.

Istotnym narzędziem zapewnienia efektywności mechanizmowi równościowemu pozostaje monitoring i ewaluacja jego realizacji w praktyce, w oparciu o które powinno następować formułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących przestrzegania zasady równego traktowania. Rzecznik zwrócił się do Ministry do spraw Równości[531] o przekazanie do wglądu sprawozdania z działalności za 2024 rok, które – zgodnie z art. 23 ustawy o równym traktowaniu – powinno zawierać raport z realizacji Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania. Oczekiwane sprawozdanie nie zostało do końca 2025 r. złożone.

Rzecznik przykłada dużą wagę do normatywnych uregulowań zakazu dyskryminacji wyrażając przekonanie, że realizacja tkwiącego w nich potencjału ochronnego zależy w dużym stopniu od ich prawidłowego ujęcia w języku prawnym. W związku z tym Rzecznik przekazał Dyrektor Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce[532] uwagi dotyczące sposobu sformułowania definicji dyskryminacji krzyżowej na gruncie polskiej wersji językowej dyrektywy 2024/1499. Została ona sformułowana jako „dyskryminacja ze względu na płeć w połączeniu z dyskryminacją z powodu jakiejkolwiek innej cechy lub innych cech chronionych na mocy dyrektywy 79/7/EWG, 2000/43/WE, 2000/78/WE lub 2004/113/WE”

[531] XI.070.8.2020 z 16 czerwca 2025 r.
[532] XI.070.1.2023 z 29 lipca 2025 r.

(art. 5 ust. 2[533]). Takie brzmienie art. 5 ust. 2 dyrektywy w języku polskim sugerowało jego ograniczenie do osób doświadczających dyskryminacji ze względu na płeć oraz pochodzenie rasowe bądź etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, ale już nie ze względu na – dla przykładu – pochodzenie rasowe oraz wiek, co powinno mieć miejsce zgodnie z brzmieniem omawianego przepisu w angielskiej wersji językowej. Uwzględnienie powyższego przemawiało za przyjęciem rozumienia dyskryminacji krzyżowej dyrektywy 2024/1499 jako „dyskryminacji z powodu połączenia jakichkolwiek cech chronionych na mocy dyrektywy 79/7/EWG, 2000/43/WE, 2000/78/WE lub 2004/113/WE"[534]. Rzecznik zaapelował o rozważenie podjęcia kroków w celu korekty tłumaczenia definicji dyskryminacji krzyżowej, zgodnie z przedstawionymi argumentami. W dniu 9 stycznia 2026 r. opublikowano sprostowanie do dyrektywy 2024/1499, zmieniające polskojęzyczne brzmienie motywu 16 i art. 5 ust. 2 tejże, w sposób eliminujący zidentyfikowane przez Rzecznika nieprawidłowości[535].

Kierując się troską o efektywność mechanizmu ochronnego przed dyskryminacją, w tym o poprawne brzmienie przepisów prawa zabezpieczających, Rzecznik sformułował[536] rekomendacje zmian w Kodeksie pracy[537] w toku procesu opiniowania zmienionego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy (UD183). Rzecznik zauważył, że proponowana definicja dyskryminacji przez asumpcję i dyskryminacji przez asocjację powiela błędną definicję dyskryminacji bezpośredniej przyjętą przez polskiego ustawodawcę, który zamiast hipotetyczność przypisywać zachowaniu, z którym porównywane jest gorsze traktowanie pracownika w ramach ustalania zaistnienia dyskryminacji, przypisał ją owemu niekorzystnemu traktowaniu. Jest to wynik niezrozumienia przez ustawodawcę przepisów unijnych dyrektyw antydyskryminacyjnych[538], w których chodzi o możliwość przeprowadzenia porów-

[533] Podobnie motyw 16 dyrektywy 2024/1499.

[534] Podobnie motyw 16 dyrektywy 2024/1499. Taka definicja pozostaje w zgodzie z angielską wersją językową art. 5 ust. 2 dyrektywy 2024/1499, który stanowi, że "intersectional discrimination (…) is understood as discrimination based on a combination of grounds protected under Directives 79/7/EEC, 2000/43/EC, 2000/78/EC or 2004/113/EC".

[535] Sprostowanie do dyrektywy Rady (UE) 2024/1499 z dnia 7 maja 2024 r. w sprawie norm dotyczących funkcjonowania organów ds. równości w obszarze równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, równego traktowania osób w dziedzinie zatrudnienia i pracy bez względu na wyznawaną religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, równego traktowania kobiet i mężczyzn w sprawach zabezpieczenia społecznego oraz w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, oraz w sprawie zmiany dyrektyw 2000/43/WE i 2004/113/WE (Dz.U. L, 2024/1499, 29.5.2024), Dz.U. L, 2026/90006, 9.1.2026.

[536] XI.810.3.2025 z 7 lipca 2025 r. do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

[537] Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r., poz. 277 ze zm.; dalej: „k.p.").

[538] Przykładowo: art. 2 ust. 1 lit. a dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23).

nania, niezbędnego w procesie dowodzenia dyskryminacji, gdy nie ma aktualnie, ani nie było w przeszłości osoby znajdującej się w porównywalnej sytuacji co osoba podnosząca zarzut dyskryminacji przy pomocy tzw. komparatora hipotetycznego. Projektodawca uwzględnił rekomendowane przez Rzecznika zmiany projektowanych definicji dyskryminacji przez asocjację i przez asumpcję (projektowany art. 18^{3a} § 4 k.p.) i dyskryminacji bezpośredniej (18^{3a} § 3 k.p.), podobnie jak rekomendację ujednolicenia roszczeń przysługujących z tytułu działań odwetowych (projektowany art. 18^{3e} § 2 i § 3 k.p.) i naruszenia zakazu dyskryminacji (projektowany art. 18^{3d} k.p.). Projekt zakładał zróżnicowanie charakteru sankcji finansowej w zależności od doznanej formy dyskryminacji, przewidując odszkodowanie w przypadku naruszenia zakazu wiktymizacji, stanowiącej przejaw bezpośredniej dyskryminacji i zadośćuczynienie lub odszkodowanie w przypadku form dyskryminacji, o których mowa będzie w znowelizowanym art. 18^{3a} k.p. Projektodawca zadeklarował również rozważenie uwzględnienia rekomendowanej przez Rzecznika zmiany definicji molestowania seksualnego (art. 18^{3a} § 6 k.p.). Ustawowe rozumienie tego przejawu dyskryminacji łączy w sobie definicje molestowania (ze względu na płeć) i molestowania seksualnego (np. art. 2 ust. 1 lit. d dyrektywy 2006/54), wynikające z dyrektyw gwarantujących równość płci (np. odpowiednio art. 2 ust. 1 lit. c dyrektywy 2006/54). Wzgląd na precyzję językową wymaga zawężenia definicji molestowania seksualnego wyłącznie do zachowań o charakterze seksualnym. Niepożądane zachowania odnoszące się do płci pracownika, podobnie jak i do innych cech prawnie chronionych, objęte byłyby zakresem ochrony projektowanej definicji molestowania (projektowany art. 18^{3a} § 5 pkt 1 k.p.). Rzecznik oczekuje, że wskazane zmiany zostaną uwzględnione w przyjętym przez rząd projekcie nowelizacji k.p., następnie uchwalone przez ustawodawcę.

W wystąpieniu do Minister Edukacji Rzecznik wskazał[539] na konieczność uwzględnienia w projektowanych podstawach programowych wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego treści dotyczących respektowania zasady równości, zakazu dyskryminacji oraz przeciwdziałania przemocy motywowanej uprzedzeniami. Obecnie obowiązujące programy nauczania w niewystarczającym stopniu adresują kwestie tolerancji i szacunku dla różnorodności. Chociaż wybrane zagadnienia (np. równość płci, orientacja psychoseksualna) ujęto w podstawie przedmiotu „Edukacja zdrowotna", to z uwagi na jego nieobowiązkowy charakter znaczna część uczniów pozostaje pozbawiona rzetelnej wiedzy w tym zakresie.

[539] XI.813.14.2025 z 27 października 2025 r.

Kształtowanie postaw szacunku i uznania dla różnorodności powinno odbywać się w formie dostosowanej do stopnia rozwoju uczniów, przy jednoczesnym poszanowaniu konstytucyjnej zasady bezstronności światopoglądowej władz publicznych oraz prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. W ocenie Rzecznika odpowiednio skonstruowana podstawa programowa jest skutecznym narzędziem budowania włączającego społeczeństwa obywatelskiego.

Rzecznik współpracuje z organami traktatowymi monitorującymi wdrażanie konwencji dotyczących ochrony praw człowieka i innymi wyspecjalizowanymi agendami, przedstawiając własne raporty i uczestnicząc w spotkaniach konsultacyjnych w celu przekazania uwag odnośnie do stanu przestrzegania zakazu dyskryminacji w Polsce[540]. Rzecznik współpracuje także z innymi niezależnymi organami do spraw równego traktowania w ramach sieci EQUINET – europejskiego stowarzyszenia organów do spraw równego traktowania[541]. Ponadto pozostaje zaangażowany w debatę i działania na rzecz opracowania konwencji o prawach osób starszych – współpracował m.in. z Grupą roboczą ONZ do spraw starzenia się (OEWGA) oraz pozostaje aktywny w ramach tematycznych grup roboczych utworzonych w organizacjach skupiających krajowe instytucje praw człowieka, tj. European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI) i Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI).

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

Poprawie stanu równości płci służyć miało przyjęcie dyrektywy 2022/2381 w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów spółek giełdowych oraz powiązanych środków[542]. Polska, pomimo upływu terminu (28 grudnia 2024 r.), nie dokonała jej całościowej implementacji, w związku z tym Rzecznik zwrócił się o informacje do Ministra Sprawiedliwości[543]. W 2025 r. nie zostały przyjęte relewantne uregulowania prawne.

---

[540] W 2025 r. Rzecznik przedstawił w szczególności informacje Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), Grupie ekspertów do spraw przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (GREVIO), Niezależnemu Ekspertowi ONZ do spraw orientacji seksualnej i tożsamości płciowej (IE SOGI), Komitetowi Doradczemu Rady Europy ds. Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych.

[541] Zob. https://equineteurope.org.

[542] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2381 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów spółek giełdowych oraz powiązanych środków (Dz.U. UE. L. z 2022 r. Nr 315, s. 44). Dyrektywa ma na celu usprawnienie stosowania zasady równości szans kobiet i mężczyzn na stanowiskach kierowniczych, poprzez ustalenie wymogów dotyczących procesu selekcji kandydatów na te stanowiska. Przepisy dyrektywy odnoszą się do niedostatecznie reprezentowanej płci w organach spółek, a więc dotyczą zarówno mężczyzn, jak i kobiet.

[543] XI.801.2.2025 z 16 czerwca 2025 r. Zob. art. 33 Konstytucji w niniejszej Informacji RPO.

Odnotować należy wejście w życie 24 grudnia 2025 r. przepisów Kodeksu pracy wzmacniających równe traktowanie w zatrudnieniu[544] – w szczególności art. 18^{3ca} § 3 zobowiązuje pracodawców do zapewnienia, aby ogłoszenia o naborze na stanowisko oraz nazwy stanowisk były neutralne pod względem płci, a proces rekrutacyjny przebiegał w sposób niedyskryminujący. W konsekwencji redagowanie ofert zatrudnienia w sposób sugerujący preferencję określonej płci poszukiwanej osoby może zostać zakwalifikowane jako naruszenie zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu.

Zakaz dyskryminacji ze względu na płeć dopuszcza przejściowe wprowadzenie odmiennego traktowania obu płci w przypadkach, w których ich położenie, na przykład ze względu na istotne różnice biologiczne, jest nieporównywalne, ale także wtedy, gdy jest to uzasadnione koniecznością wyrównania faktycznych i systemowych nierówności obu płci (tzw. uprzywilejowanie wyrównawcze). Regulacje ustanawiające takie zróżnicowania nie mogą być traktowane jako sprzeczne z Konstytucją – pod warunkiem, że są racjonalnie uzasadnione, proporcjonalne i związane z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi[545]. Przykładowo, stosowanie działań wyrównawczych ma miejsce w licznych projektach dofinansowanych z funduszy europejskich ze względu na znaczenie zasady równości płci w unijnej polityce spójności. Oceniając ich zgodność z zasadą równości płci w związku z wpływającymi wnioskami, Rzecznik ocenia indywidualnie każdy analizowany przypadek, mając na względzie konkretną sytuację faktyczną mężczyzn i kobiet w danej sprawie oraz spełnienie w odniesieniu do niej warunków stosowania tego typu zróżnicowanego traktowania: jego ukierunkowanie na realizację legitymizowanego celu, proporcjonalność i czasowy charakter[546].

W świetle przepisów prawa dopuszczalne są różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn w dostępie do towarów i usług, o ile są uzasadnione słusznym celem. Przykładem takiego słusznego celu może być organizacja działań sportowych (na przykład wydarzenia sportowe dla przedstawicieli jednej płci) czy promowanie równości płci lub interesów mężczyzn lub kobiet (na przykład dobrowolne instytucje reprezentujące jedną płeć)[547]. Wszelkie ograniczenia powinny być właściwe i niezbędne zgodnie z kryteriami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału

[544] Dz.U. poz. 807.
[545] Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04.
[546] Zob. np. XI.816.10.2025, XI.813.2.2025.
[547] Por. motyw 16 dyrektywy Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.U. L 373 z 21.12.2004, s. 37).

Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Dlatego dyrektywa 2004/113, zgodnie z brzmieniem jej art. 4 ust. 5, „nie wyklucza różnic w traktowaniu, jeżeli dostarczanie towarów i usług wyłącznie lub głównie przedstawicielom jednej płci jest uzasadnione celem zgodnym z prawem, a środki dla osiągnięcia tego celu są właściwe i niezbędne". Do Rzecznika wpływają wnioski wskazujące na zróżnicowane traktowanie ze względu na płeć w dostępie do usług, np. dotyczące organizacji wydarzenia sportowego jedynie dla kobiet[548] czy konkursu organizowanego przez jednostkę samorządu terytorialnego mającego wyróżnić kobiety, których aktywność przyczynia się do jego rozwoju[549]. Każde tego typu rozwiązanie wymaga odrębnej oceny z punktu widzenia zakazu dyskryminacji.

W dalszym ciągu nierozwiązany pozostaje problem zapewnienia dostępu kobiet i dziewcząt do środków higieny osobistej. Kontynuując dialog w sprawie dostępności tych środków w szkołach i placówkach edukacyjnych, prowadzony od 2023 r. z Ministrem Edukacji, Rzecznik zwrócił się[550] o przekazanie informacji na temat realizacji oraz efektów programu pilotażowego pn. „Doposażenie szkół w środki higieny menstruacyjnej w roku szkolnym 2024/2025". Przedmiotem zainteresowania Rzecznika pozostawała w szczególności kwestia ministerialnych rekomendacji do wdrożenia programu w systemie oświaty, a także zasadności – w świetle uzyskanych wyników – wskazania w rozporządzeniu środków higieny menstruacyjnej w katalogu środków higieny osobistej w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach[551].

Rzecznik przykłada wagę do skuteczności mechanizmu ochrony przed przemocą domową i przemocą ze względu na płeć. W odniesieniu do tej kwestii stoi na stanowisku, że odpowiednie – profesjonalne – podejście służb do osób doznających przemocy, koncentrujące się na ich prawach (victim-centered approach), jest niezbędne dla zapewnienia im odpowiedniego poziomu ochrony. Podejście takie wymaga pogłębiania wiedzy i budowania odpowiednich postaw wśród przedstawicieli odpowiednich służb. Szkolenia w tym zakresie są zatem nieodzowne dla prawidłowego wykonywania przez nich swoich obowiązków. Dlatego Rzecznik zwrócił się z pytaniem[552] do Ministra Zdrowia, Ministra Sprawiedliwości i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, czy w podległych im jednostkach prowa-

[548] XI.815.6.2025.
[549] XI.816.20.2025.
[550] XI.813.23.2022 z 6 czerwca 2025 r.
[551] Katalog określony w § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny (Dz.U. 2020 r., poz. 1604 ze zm.).
[552] XI.037.2.2025 z 20 marca 2025 r.

dzone są szkolenia dla ich pracowników (funkcjonariuszy) dotyczące problematyki przemocy wobec kobiet. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że kwestia przemocy wobec kobiet jest tematem szkoleń oferowanych przedstawicielom systemu ochrony zdrowia[553], wymiaru sprawiedliwości[554] i służb mundurowych[555].

Specyficzną rolę w mechanizmie zwalczania przemocy domowej odgrywa procedura „Niebieskie Karty". Rzecznik, podobnie jak gremia międzynarodowe, z zadowoleniem odnotowuje wysiłki polskich władz zmierzające do ustanowienia, w ramach procedury „Niebieskie Karty", mechanizmu promującego wielosektorową współpracę w zakresie przemocy domowej na szczeblu lokalnym[556]. Rzecznik z aprobatą przyjmuje inicjatywy ukierunkowane na podniesienie skuteczności procedury „Niebieskie Karty". W tym zakresie odnotował wniesioną do Senatu petycję indywidualną[557] w przedmiocie zmiany ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej[558]. Mając na względzie cel proponowanych zmian, jakim jest podniesienie bezpieczeństwa osób doznających przemocy domowej przez usprawnienie funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych i grup diagnostyczno-pomocowych, Rzecznik wyraził pogląd, że powinny stać się one przedmiotem starannego namysłu ustawodawcy[559], tym bardziej, że podniesione w niej kwestie pozostają skorelowane z uwagami dotyczącymi funkcjonowania znowelizowanej procedury „Niebieskie Karty", sformułowanymi przez Rzecznika w wystąpieniu do Ministry do spraw Równości z 28 października 2024 r.[560] Z uzyskanej odpowiedzi wynika, że podjęto decyzję o kontynuowaniu prac nad petycją i przygotowaniu projektu ustawy realizującej jej postulaty[561]. Mają one być ukierunkowane na wyeliminowanie wątpliwości dotyczących praktycznych aspektów funkcjonowania procedury „Niebieskie Karty", np. w zakresie terminu i sposobu powoływania grup diagnostyczno-pomocowych, ustalania gminy właściwej do realizacji procedury w przypadku zmiany miejsca zamieszkania osoby doznającej

[553] RZPP.63.16.2025.SL z 4 kwietnia 2025 r.
[554] 1001-1.071.45.2025 z 4 kwietnia 2025 r.
[555] DPP-WASiPP.0790.1.2025 z 4 kwietnia 2025 r.
[556] Raport GREVIO dotyczący rozwiązań prawnych i innych, służących wdrożeniu postanowień Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska) – ocena wyjściowa. POLSKA, pkt 117.
[557] Petycja ozn. P11-08/25.
[558] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1673, dalej: „u.p.p.d.").
[559] XI.518.4.2024 z 25 lipca 2025 r.
[560] XI.518.4.2024.
[561] Odpowiedź Przewodniczącego Komisji Petycji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej BPS.DKS.KP.133.78.2025 z 30 lipca 2025 r.

przemocy, czy prowadzenia działań monitorujących w przypadku odstąpienia od dalszych działań w ramach tej procedury.

Ocenę realizacji postanowień Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej[562] Rzecznik przedstawił w sprawozdaniu dla Grupy ekspertów do spraw przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (GREVIO)[563] w ramach pierwszej rundy tematycznej, a więc monitoringu realizacji wybranych postanowień konwencji stambulskiej pt. „Budowanie zaufania poprzez zapewnianie wsparcia, ochrony i sprawiedliwości". Zwrócił uwagę, m.in., na brak kompleksowej horyzontalnej strategii antyprzemocowej, która odnosiłaby się do wszystkich kobiet, w tym z grup wrażliwych, i różnych sfer doświadczania przez nie przemocy, nie tylko przemocy domowej, której poświęcony jest Rządowy Program Przeciwdziałania Przemocy Domowej na lata 2024-2030[564] i u.p.p.d.

Rzecznik przedstawił wyniki badania dotyczącego doświadczeń przemocowych w sporcie wyczynowym w formie raportu z badania ankietowego zrealizowanego wśród zawodniczek i zawodników uczestniczących we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez polskie związki sportowe pt. „Molestowanie i molestowanie seksualne w sporcie wyczynowym"[565]. Potwierdzają one potrzebę wprowadzenia systemowych rozwiązań chroniących przed przemocą i dyskryminacją w środowisku sportowym, w tym o charakterze prewencyjnym (szkolenia, regulaminy itd.)[566].

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność

Rzecznik oprócz zadań niezależnego organu ds. równości pełni także funkcję niezależnego mechanizmu monitorującego wdrażanie postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych[567] (KPON)[568]. Przestrzeganie Konwencji przez państwa-strony jest oceniane przez Komitet Praw Osób Niepełnospraw-

[562] Konwencja sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 398; dalej: „Konwencja stambulska").
[563] XI.037.2.2025.
[564] Uchwała nr 205 Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2023 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej na lata 2024–2030, M.P. z 2023 r. poz. 1232.
[565] Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2025, nr 4 Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka, nr 37, Molestowanie i molestowanie seksualne w sporcie wyczynowym https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/raport-molestowanie-seksualne-sport-wyczynowy [dostęp: 13 stycznia 2026 r.].
[566] Zob. m.in. XI.518.33.2019 z 31 lipca 2023 r.
[567] Zob. też m.in. art. 69 Konstytucji niniejszej Informacji RPO.
[568] Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych przyjęta została przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r., ratyfikowana przez Polskę w 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169).

nych. W 2025 r. upłynęło 7 lat od wydania przez Komitet rekomendacji dla Polski[569], po zbadaniu pierwszego sprawozdania z postępów we wdrażaniu postanowień Konwencji. Odpowiedzialnością państwa jest właściwe ich uwzględnienie w podejmowanych decyzjach i działaniach, realizowanych z udziałem osób z niepełnosprawnościami oraz ich organizacji lub organizacji działających na ich rzecz. Po kilkukrotnej interwencji Rzecznika, Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych opublikował rekomendacje Komitetu przetłumaczone na język polski i inne dostępne formaty[570]. Wciąż do podstawowych wyzwań w obszarze ochrony praw osób z niepełnosprawnościami wskazywanymi przez Komitet należą takie kwestie, jak: przeprowadzenie procesu deinstytucjonalizacji systemu wsparcia, również w kontekście zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami systemowej asystencji osobistej, zniesienie instytucji ubezwłasnowolnienia i zastąpienie jej systemem wspieranego podejmowania decyzji, czy zapewnienie dostępnej i wysokiej jakości edukacji włączającej.

Rzecznik kontynuował działania na rzecz wzmocnienia przestrzegania praw osób z niepełnosprawnościami i po raz kolejny zaapelował o ratyfikację Protokołu Fakultatywnego do Konwencji[571]. Ratyfikacja protokołu umożliwiłaby osobom przebywającym na terytorium RP kierowanie do Komitetu ONZ indywidualnych zawiadomień w sprawie naruszenia przez Polskę przepisów Konwencji i przyczyniła do pełniejszego korzystania z praw w niej wskazanych. W odpowiedzi Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej[572] wyraziła gotowość podjęcia działań zmierzających do podpisania i ratyfikacji wspomnianego protokołu. Rzecznik oczekuje na realizację tego zapewnienia.

Odnotować należy istotne zmiany legislacyjne dotyczące osób z niepełnosprawnościami. W dniu 1 stycznia 2025 r. weszła w życie ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej[573], w której określono dostępność procedur oraz infrastruktury stosowanych w sytuacjach kryzysowych dla osób ze szczególnymi potrzebami. W dniu 28 czerwca 2025 r. weszła w życie ustawa o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty

[569] Zob. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rekomendacje-dla-polski-komitetu-onz-komitetu-ds-praw-osob-z-niepe%C5%82nosprawnosciami [dostęp: 9 stycznia 2026 r.].
[570] Rekomendacje dostępne w wersji elektronicznej w języku polskim pod adresem: https://niepelnosprawni.gov.pl/baza-wiedzy/dokumenty-miedzynarodowe/dokumenty-organizacji-narodow-zjednoczonych/ [dostęp: 9 stycznia 2026 r.].
[571] XI.516.1.2015 z 2 grudnia 2024 r.
[572] BON-XV.070.1.2025 z 21 stycznia 2025 r.
[573] Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r., poz. 1907).

gospodarcze[574]. Regulacja ta objęła obowiązkiem zapewniania dostępności część rynku prywatnego, oferującego m.in. konsumenckie systemy sprzętu komputerowego ogólnego przeznaczenia i ich systemy operacyjne, terminale (np. płatnicze, bankomaty, automaty biletowe), czy czytniki książek elektronicznych. Nadal jednak występują istotne wyzwania w zakresie dostępności, które wymagają zmian prawnych lub organizacyjnych – poniżej ich przykłady.

Rzecznik w opinii do projektu rozporządzenia o warunkach technicznych budynków i ich usytuowaniu[575], którego nowelizację przewiduje art. 66 ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami[576], ponownie zwrócił uwagę na potrzebę uregulowania obowiązku montażu wind w budynkach zamieszkania zbiorowego czy tworzenia w nowo budowanych inwestycjach tzw. pokojów ewakuacyjnych[577]. Wskazał także na konieczność doprecyzowania standardu komfortki, wprowadzenie wymagań sprzętowych służących ewakuacji osób ze szczególnymi potrzebami, a także luki w systemach przyzywowych oraz alarmów przeciwpożarowych.

Przejawem dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami pozostaje brak adekwatnych działań związanych z eliminowaniem barier architektonicznych w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, zwłaszcza tzw. starego budownictwa[578]. Problem dotyczy w szczególności „więźniów czwartego piętra", czyli osób z niepełnosprawnościami i starszych zamieszkujących na wyższych kondygnacjach budynków bez windy[579]. Te kwestie mogłoby rozwiązać przyjęcie rozporządzenia o warunkach technicznych budynków i ich usytuowaniu.

Rzecznik spotyka się z problemem braku dostępności również w toku wizytacji prowadzonych przez Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur. Dotyczy to braku dostępności architektonicznej wizytowanych miejsc pozbawienia wolności – w tym placówek, które z założenia przeznaczone są do pobytu osób z niepełnosprawnościami, np. placówek całodobowej opieki czy domów pomocy społecznej. KMPT zauważył również, że w części placówek, szczególnie w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji, rutynowo na czas pobytu w detencji odbiera się osobom zatrzymanym okulary korekcyjne,

[574] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2024 r. o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze (Dz.U. z 2024 r., poz. 731).
[575] XI.022.5.2025 z 31 lipca 2025 r.
[576] Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1411).
[577] Por. XI.7050.1.2022 z 26 września 2024 r.
[578] IV.7006.93.2024, IV.7006.97.2025, IV.7212.6.2025.
[579] IV.7006.128.2025.

sprzęt ortopedyczny (np. kule), a nawet aparaty słuchowe, wskazując, że są to przedmioty potencjalnie niebezpieczne, mogące służyć np. do ataku na funkcjonariusza czy autoagresji. Teksty na tablicach informacyjnych w wizytowanych miejscach pozbawienia wolności często sporządzane były zbyt małą czcionką, trudną do przeczytania przez osoby z niepełnosprawnością wzroku oraz wywieszane na wysokości uniemożliwiającej zapoznanie się z nimi osobom korzystającym z wózka. W jednej z placówek informacje udostępnione w alfabecie Braille'a umieszczono w foliowej koszulce, co uniemożliwiało sprawne zapoznanie się z nimi przez zainteresowanych.

Wciąż przedmiotem postępowań prowadzonych przez Rzecznika są zagadnienia związane z dostępnością wyborów parlamentarnych, samorządowych i na urząd Prezydenta RP. Prowadzony monitoring wskazuje, że brakuje zrozumiałych informacji o programach wyborczych, dostępnych spotkań z osobami kandydującymi czy odpowiednio dostosowanych lokali wyborczych. W 2025 r. Rzecznik, we współpracy z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, ponownie zorganizował kampanię „Wybory Dostępne dla Wszystkich". W jej ramach przeprowadzono m.in. kontrolę lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami w wyborach Prezydenta RP[580]. Uwagi dotyczące dostępności wyborów zostały uwzględnione w stanowisku pt. Rekomendacje Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące zmian w prawie wyborczym[581].

W związku z uzyskaniem informacji o publikacji „Poradnik Bezpieczeństwa", który ma pomagać przygotować się na możliwe zagrożenia i uczyć, jak reagować na ich skutki, Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa o wyjaśnienia na temat opracowania wspomnianej publikacji w wersjach dostępnych dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności, w tym w alfabecie Braille'a, Polskim Języku Migowym i języku prostym do czytania i rozumienia (ETR)[582]. W odpowiedzi zadeklarowano rozpoczęcie prac nad zwiększeniem dostępności materiału, w tym nad przygotowaniem wersji Poradnika w alfabecie Braille'a oraz tłumaczenia na Polski Język Migowy (PJM). Po zakończeniu tych

[580] Zob. Raport z kontroli – lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami w wyborach Prezydenta RP w 2025 r., https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/raport-z-kontroli-lokale-wyborcze-dostosowane-do-potrzeb-osob-z-niepelnosprawnosciami-w [dostęp: 16 stycznia 2026 r.].

[581] Zob. Rekomendacje Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące zmian w prawie wyborczym wynikające z praktyki rozpoznawania wniosków obywateli w latach 2023–2025, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-01/Rekomendacje%20RPO%20-%20zmiany%20w%20prawie%20wyborczym.pdf [dostęp: 16 stycznia 2026 r.].

[582] XI.816.21.2025 z 20 listopada 2025 r.

prac dostępne wersje mają zostać niezwłocznie opublikowane i udostępnione publicznie[583].

Rzecznik skierował wystąpienie do Prezesa Zarządu Polskich Linii Lotniczych „LOT" Spółka Akcyjna w sprawie systemu przewozu psów asystujących[584] oraz niewpuszczenia osoby poruszającej się przy pomocy wózka elektrycznego na pokład[585]. W jednej ze spraw kanałem zgłoszenia podróży z psem asystującym było wypełnienie formularza na stronie internetowej, co wykluczało część osób z niepełnosprawnością wzroku, które korzystają z urządzeń elektronicznych w ograniczonym zakresie. Ponadto dla tej grupy osób wypełnianie formularzy, wybieranie dat z kalendarza i dodawanie załączników ma być trudne, a niekiedy niemożliwe; część czytników ekranu nie współpracuje z tego rodzaju oprogramowaniem. Dodatkowym wyzwaniem jest liczba załączników niezbędnych do zgłoszenia psa asystującego, jak i sposób ich sporządzenia (skany zarówno dokumentów psa i podpisanego ręcznie oświadczenia). Z kolei inna sprawa dotyczyła odmowy wejścia na pokład samolotu, gdyż baterie zasilające wózek elektryczny, którym poruszała się osoba z niepełnosprawnością, znajdowały się w obudowach ochronnych, przez co nie można było ich zobaczyć. Działania w zakresie uprawnień pasażerów z niepełnosprawnościami w transporcie lotniczym będą kontynuowane[586].

W związku z uzyskaniem informacji o zakończeniu rządowego Programu Dostępność Plus, którego realizacja została zaplanowana na lata 2018–2025, i brakiem decyzji o wdrożeniu kolejnej edycji Programu lub objęcia procesu zwiększania dostępności inną inicjatywą, Rzecznik wystąpił do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej[587] o odniesienie się do wątpliwości strony społecznej, która wyrażała obawę, że wraz z zakończeniem Programu zatrzymaniu ulegnie tendencja zwiększania dostępności w kontekście społecznym, m.in. poprzez wycofanie się z mechanizmów promujących podejmowanie działań przez podmioty, które na mocy obecnie obowiązujących przepisów nie mają takiego obowiązku.

Rzecznik prowadził ponadto sprawy m.in. zapewniania dostępności świadczeń ochrony zdrowia[588], zwiększenia dostępności przenośnych koncentratorów tlenu[589], dostępu do stypendiów sportowych sportowców z niepełnosprawnością[590].

[583] BA-II.070.17.2025 z 27 listopada 2025 r.
[584] XI.815.43.2025 z 29 września 2025 r.
[585] XI.815.7.2025 z 7 marca 2025 r.
[586] Zob. też V.7108.34.2024.
[587] XI.816.30.2025 z 23 grudnia 2025 r.
[588] XI.815.64.2022.
[589] XI.7061.4.2023.
[590] XI.816.9.2024.

Rzecznik zwracał się też do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych o wskazanie, czy planowane lub realizowane są działania w kierunku opracowania standardów świadczenia opieki wytchnieniowej oraz uwzględnienia w ramach programów takich form wsparcia, jak turnusy wytchnieniowe, wsparcie interwencyjne, czy grupy samopomocowe dla opiekunów lub osób wspierających osoby z niepełnosprawnością[591].

Do podstawowych form wsparcia osób z niepełnosprawnościami umożliwiającego ich udział w życiu społecznym na zasadzie równości z innymi należy instytucja asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością. Dostępność usług asystenckich jest jednym z kluczowych aspektów procesu deinstytucjonalizacji i poszanowania prawa jednostki do niezależnego życia zgodnie z jej autonomicznym wyborem. Usługi asystenckie powinny obejmować nie tylko wsparcie w zakresie aktywności zawodowej, ale również interakcje społeczne i kontakty z rówieśnikami, udział w życiu politycznym i publicznym oraz życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i aktywności fizycznej. W związku z tym Rzecznik monitoruje prace mające na celu wprowadzenie systemowego uregulowania w tym zakresie. Niepokój budzi długotrwałość prac, a sytuację komplikuje wielość inicjatyw – w grudniu 2025 r. w Sejmie procedowano projekt ustawy o asystencji osobistej złożony przez Prezydenta RP, Radę Ministrów oraz grupę posłów[592].

Rzecznik podejmował też działania dotyczące dofinansowania udzielanego osobom z niepełnosprawnościami ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wydał wyrok[593] w sprawie ze skargi Rzecznika w sprawie dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych pobytu na turnusie rehabilitacyjnym. Organ stał na stanowisku, że korespondencja w sprawie sposobu rozpatrzenia wniosku ma wyłącznie charakter informacyjny. Zdaniem Rzecznika jest to zaś rozstrzygnięcie posiadające cechy decyzji administracyjnej. WSA w Gdańsku podzielił to stanowisko, wskazując, że zagadnienie kwalifikacji charakteru aktu podejmowanego w sprawie przyznania dofinansowania kosztów turnusu rehabilitacyjnego ze środków PFRON było już przedmiotem rozważań w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, a stanowisko sądów nie było jednomyślne. Jednak zgodnie z dominującą linią orzeczniczą akt

[591] XI.816.1.2023 z 17 marca 2025 r.
[592] Więcej zob. art. 30 Konstytucji niniejszej Informacji RPO.
[593] Wyrok WSA w Gdańsku z 11 marca 2025 r., sygn. I SA/Gd 862/24.

podejmowany w sprawie wniosku o przyznanie dofinansowania do turnusu rehabilitacyjnego ze środków PFRON stanowi decyzję administracyjną.

Ponieważ problem nie ma charakteru jednostkowego, Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej[594] zwrócił się o analizę zagadnienia nierozstrzygania wniosków o przyznanie dofinansowania do pobytu w turnusie rehabilitacyjnym w formie decyzji administracyjnej, a także wprowadzania przez organy samorządów terytorialnych dodatkowych, nieprzewidzianych w przepisach powszechnie obowiązujących, warunków uzyskania tego wsparcia.

Rzecznik przedstawił opinię do projektu rozporządzenia o opiniach i orzeczeniach wydawanych przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne[595]. Wskazał na konieczność skrócenia czasu oczekiwania na wizytę w poradni, a w konsekwencji – wydania dokumentu potwierdzającego potrzebę zindywidualizowania procesu edukacji oraz zadbania o jak najlepszą jakość dokumentu. Zwrócił również uwagę na systemową lukę w systemie oświaty związaną z brakiem podstaw prawnych do wydania opinii innych niż opinia o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju dziecka. Prace nad rozporządzeniem nie zostały do końca roku zakończone. Problemy występujące w zakresie edukacji uczniów z niepełnosprawnościami – w szczególności sposobu realizacji zaleceń z wydanych orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego, czy warunków dowozu do placówek[596] – pozostają przedmiotem wniosków kierowanych do Rzecznika.

Rzecznik podjął działania na rzecz zapewnienia skutecznej ochrony małoletnim uczniom ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (SPE) przed przemocą i dyskryminacją w środowisku szkolnym. Działania te koncentrowały się na monitorowaniu praktycznego wdrażania standardów ochrony małoletnich (wprowadzonych tzw. ustawą Kamilka[597]), ze szczególnym uwzględnieniem specyficznych potrzeb grup wrażliwych. W wystąpieniu[598] do Ministra Edukacji Rzecznik podniósł problem braku dostatecznych wytycznych w zakresie komunikacji z uczniami neuroróżnorodnymi (m.in. w spektrum autyzmu). Niedostosowanie metod pracy i procedur reagowania do potrzeb poznawczych oraz emocjonalnych tych uczniów prowadzi do napięć, które bywają błędnie interpretowane przez perso-

[594] XI.7061.30.2025 z 23 grudnia 2025 r.
[595] XI.022.7.2025 z 4 września 2025 r.
[596] Zob. Informacja RPO o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2024, s. 318–319, 475–476, dostęp: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-informacja-roczna-2024 [dostęp: 14 stycznia 2026 r].
[597] Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (Dz.U. z 2024 r., poz. 1802 ze zm.).
[598] XI.7036.23.2025 z 6 maja 2025 r.

nel jako zachowania agresywne. Ustawowy obowiązek uwzględnienia sytuacji dzieci z niepełnosprawnościami w standardach ochrony małoletnich wymaga realnego wsparcia merytorycznego dla dyrektorów placówek. Resort edukacji wskazał[599], że kuratorzy oświaty przeprowadzali kontrole doraźne w zakresie jakości wdrażanych standardów ochrony dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Zasygnalizował też współpracę z Ministerstwem Sprawiedliwości w celu uproszczenia procedur weryfikacji niekaralności osób pracujących z dziećmi (m.in. rodziców-opiekunów na wycieczkach), co ma służyć lepszemu zabezpieczeniu dobra dziecka przy jednoczesnym usuwaniu barier organizacyjnych.

Rzecznik zlecił badanie społeczne pod nazwą „Bezpieczeństwo i godność jako elementy budujące dobrostan uczniów w spektrum autyzmu". Badanie miało na celu wyjaśnienie pojęć, w szczególności „sytuacji kryzysowej" w kontekście zdarzeń w placówkach edukacyjnych oraz poznanie perspektywy uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydanego z uwagi na spektrum autyzmu, uczęszczających do szkół ogólnodostępnych, szkół lub oddziałów integracyjnych, nauczycieli oraz rodziców oraz ich potrzeb. Raport z tego badania planowany jest na 2026 rok.

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

Rzecznik dostrzega luki w realizacji praw osób starszych. Przyczynia się do tego brak systemowych rozwiązań skierowanych do seniorek i seniorów. W praktyce zasada równego traktowania nie jest przestrzegana w stosunku do osób starszych. Wciąż aktualne są postulaty ujęte w wystąpieniu Rzecznika z 2024 r. do Minister ds. Polityki Senioralnej m.in. dotyczące przeciwdziałania ageizmowi i wprowadzenia działu w budżecie państwa „polityka senioralna", a więc wyłączenia systemowego tych środków z pomocy społecznej. Obecne rozlokowanie środków finansowych w budżecie państwa w środkach na pomoc społeczną powoduje dodatkowe bariery w dostępie do świadczeń wspierających, np. w formie konieczności poddania się wywiadowi środowiskowemu (uznanemu jako nadmiernie ingerujące w prywatność osób starszych) w przypadku aplikowania na zajęcia prowadzone przez kluby seniora[600].

[599] DWP-WWO.4017.115.2025.KKR z 13 czerwca 2025 r.
[600] XI.503.1.2024 z 25 marca 2024 r. Zob. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2024, s. 43–44.

Rzecznik od 2015 r. angażuje się w prace Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz opracowania i przyjęcia konwencji o prawach osób starszych[601]. Konwencja wprowadziłaby wiążące państwa-strony standardy dla tworzenia polityki senioralnej. Podobnie jak w przypadku zmian wprowadzanych na podstawie Konwencji o prawach dziecka lub Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, taka konwencja dedykowana osobom starszym mogłaby przyczynić się do poprawy przestrzegania praw człowieka tej grupy osób.

Od 2017 do 2024 r. Rzecznik monitorował i uczestniczył w pracach Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się (OEWGA). Kontynuację działań na rzecz opracowania wiążącego instrumentu prawa międzynarodowego dotyczącego ochrony i promocji osób starszych Rada Praw Człowieka ONZ w Genewie podjęła w dniu 3 kwietnia 2025 r. rezolucję[602]. Na jej podstawie powołana została Międzyrządowa Grupa Robocza, której zadaniem jest opracowanie propozycji nowego prawnie wiążącego instrumentu i przedstawienie tej propozycji na forum Rady Praw Człowieka ONZ[603].

Rzecznik kontynuował działania na rzecz eliminowania ograniczeń dla osób starszych w dostępie do usług publicznych, w tym dostępności usług społecznych dla osób starszych mieszkających w gminach wiejskich. W ramach tych działań opublikował raport z badania jakościowego[604], które objęło wywiady z przedstawicielami 12 gmin wiejskich, wyselekcjonowanych na podstawie określonych charakterystyk przez pracowników Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. Raport z badania ujawnił, że seniorzy i seniorki doświadczają nie tylko barier w dostępie do usług opieki zdrowotnej, co jest doświadczeniem wspólnym dla osób starszych w całym kraju niezależnie od miejsca zamieszkania, ale również dodatkowych utrudnień, jak choćby brak transportu publicznego[605].

Rzecznik zlecił przygotowanie opinii prawnej[606] odnoszącej się do prawa do transportu publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem terenów wiejskich. Opi-

---

[601] Debata w tym zakresie była prowadzona od 2010 r. na forum Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się, która obradowała raz do roku podczas kolejnych sesji w siedzibie ONZ w Nowym Jorku. Prace Grupy ONZ ds. Starzenia się zostały zakończone na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 78/324 w sierpniu 2024 r.

[602] A/HRC/RES/58/13.

[603] Zob. komunikat https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/onz-rezolucja-rada-praw-czlowieka-konwencja-o-prawach-osob-starszych [dostęp: 14 stycznia 2026 r.].

[604] Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2024, nr 4 Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka, nr 36, Dostępność usług społecznych dla osób mieszkających w gminach wiejskich, styczeń 2025 r., https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/raport-dostepnosc-uslugi-spoleczne-seniorzy-gminy-wiejskie [dostęp: 14 stycznia 2026 r.].

[605] Więcej o raporcie i działalności RPO prowadzonej w jego oparciu zob. w części dotyczącej działalności Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych niniejszej Informacji RPO.

[606] Autorem opinii jest dr hab. Maciej Błażewski.

nia ta w sposób syntetyczny przedstawia ogólne obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w zakresie organizacji transportu publicznego. Gminy do 50 tys. mieszkańców wyróżniają się na tle pozostałych jednostek tym, że nie są objęte obowiązkiem planowania transportu. Ogólne prawo do transportu publicznego nie jest równoznaczne z roszczeniami poszczególnych grup społecznych, na podstawie odrębnych przepisów prawa. Osoby należące do tych grup mogą domagać się organizacji indywidualnego transportu przez jednostki samorządu terytorialnego, np. uczniowie z niepełnosprawnościami do placówek edukacyjnych lub osoby starsze do punktów głosowania w czasie wyborów powszechnych. Główną przeszkodę w organizacji powszechnie dostępnego transportu stanowi jego niewystarczające finansowanie. Kształt ewentualnych rekomendacji opartych o wnioski opinii będzie przedmiotem dalszych analiz, w tym w ramach Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych.

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową

W 2025 r. działania Rzecznika w obszarze przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową oraz interpłciowość dotyczyły tych aspektów życia społecznego, w których osoby LGBT+ napotykały na bariery w korzystaniu z przysługujących im praw i wolności, a także doświadczały nierównego traktowania, przemocy i naruszeń godności osobistej.

Odnotować należy uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego[607]. Uchwała ta wskazała na nowy sposób rozpoznawania spraw dotyczących zmiany oznaczenia płci w akcie urodzenia, wskazując na tryb nieprocesowy jako właściwy dla tego rodzaju postępowań. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, postępowanie to może zostać wszczęte wyłącznie na wniosek osoby, której akt dotyczy, a krąg uczestników został ograniczony jedynie do jej małżonka, co oznacza odejście od dotychczasowej praktyki wymagającej pozywania rodziców.

Przyjęcie trybu nieprocesowego jest rozwiązaniem korzystnym dla osób zainteresowanych, upraszcza procedurę uzgodnienia płci. Wpływ tej uchwały na sytuację prawną osób transpłciowych będzie zależał od jej stosowania przez sądy powszechne, które rozpoznawać będą wnioski o sprostowanie aktu urodzenia[608]. Aktualny pozostaje postulat przyjęcia kompleksowych uregulowań prawnych,

[607] Uchwała z 4 marca 2025 r., sygn. III CZP 6/24.

[608] Zob. komunikat https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pg-osoby-transplciowe-uzgodnienie-plci-pozywanie-dzieci-malzonka-sn-uchwala [dostęp: 9 stycznia 2026 r.].

które pozwoliłyby osobom transpłciowym uzyskać oczekiwane rozstrzygnięcie niezwłocznie po przeprowadzeniu transparentnej i nieskomplikowanej procedury[609].

Kolejnym zagadnieniem wymagającym interwencji ustawodawcy pozostaje kwestia prawnego uznania związków osób tej samej płci. W ostatnich latach było ono przedmiotem rozważań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w szeregu sprawach ze skarg przeciwko Polsce[610]. Pogląd Trybunału jest ugruntowany – Trybunał konsekwentnie stwierdza, że państwa członkowskie Rady Europy nie są zobowiązane do wprowadzenia tzw. równości małżeńskiej, natomiast mają obowiązek ustanowienia ram prawnych dla związków osób tej samej płci. Brak takiej regulacji stanowi naruszenie art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, tj. prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego[611].

W tym kontekście istotne są prace nad projektem ustawy mającej na celu zagwarantowanie na gruncie prawa polskiego ochrony prawnej dla takich związków. Po opublikowaniu projektów ustawy o rejestrowanych związkach partnerskich i przepisów wprowadzających ustawę o rejestrowanych związkach partnerskich[612], Rzecznik – przy pewnych zastrzeżeniach szczegółowych – co do zasady pozytywnie ocenił przygotowanie projektu rozwiązań prawnych umożliwiających instytucjonalizację związków osób tej samej płci i przedstawił szczegółowe uwagi[613]. Następnie monitorował działania w tym zakresie, w grudniu 2025 r. przyjęty został przez Komitet Stały Rady Ministrów projekt ustawy o statusie osoby najbliższej w związku i umowie o wspólnym pożyciu. W ocenie Rzecznika prowadzone prace powinny uwzględniać także wskazania Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[614], który dotyczył transkrypcji zagranicznego aktu małżeństwa zawartego przez osoby tej samej płci w innym państwie członkowskim UE[615].

Aktualne pozostaje wskazanie Rzecznika dotyczące potrzeby wzmocnienia ochrony przed dyskryminacją, zapewnienia poszanowania godności i integralności cielesnej osób interpłciowych oraz uwzględnienia ich szczególnych potrzeb

[609] Zob. m.in. XI.501.14.2022.
[610] Zob. wyrok ETPC z 12 grudnia 2023 r., skarga nr 11454/17 i 9 innych. Więcej w podrozdziale dotyczącym wyroków międzynarodowych trybunałów w sprawach obywateli polskich niniejszej Informacji RPO.
[611] Tak też w sprawach rozstrzygniętych w 2025 r.: *Szypuła i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 78030/14) oraz *Urbanik i Alonso Rodriguez przeciwko Polsce* (skarga nr 23669/16).
[612] W wersji z 18 października 2024 r.
[613] XI.022.1.2024 z 13 listopada 2024 r.
[614] Wyrok z 25 listopada 2025 r., sygn. C-713/23.
[615] Więcej w podrozdziale dotyczącym wyroków międzynarodowych trybunałów w sprawach obywateli polskich niniejszej Informacji RPO.

w systemie prawnym[616]. Odnotować należy rekomendacje sformułowane w tym zakresie na forum Rady Europy[617] oraz ONZ[618].

W 2025 r. Rzecznik opublikował raport pt. „Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony praw osób LGBT+"[619], w którym zgromadzono informacje o działaniach Rzecznika VIII kadencji na rzecz ochrony praw osób LGBT+.

Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych

Zapewnienie pełnej równości mniejszości narodowych i etnicznych w życiu społecznym i gospodarczym jest obowiązkiem władz publicznych wynikającym z art. 4 ust. 2 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych[620] oraz art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o mniejszościach[621]. Przykładem działań władzy publicznej na rzecz osiągnięcia rzeczywistej równości jest Program integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce na lata 2021-2030[622], który mimo pewnych niedoskonałości, zapewnia wsparcie mniejszości romskiej szczególnie narażonej na wykluczenie społeczne.

Program romski nadaje priorytet działaniom w obszarze edukacji. Porównanie danych z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań (NSP) z 2011 r. i 2021 r. wskazuje na poprawę wskaźników osób należących do społeczności romskiej z wykształceniem średnim (19,34% w 2021 r. wobec 6,97% w 2011 r.) oraz wyższym (13,42% w 2021 r. wobec 2,03% w 2011 r.)[623]. Jednak znaczna część społeczności romskiej nadal nie posiada wykształcenia (14,5%) lub kończy edukację na poziomie podstawowym (36,6%). Ponadto, jak wynika z danych z Systemu Informacji Oświatowej, dzieci należące do mniejszości romskiej wciąż są

---

616 Zob. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2024, s. 492.

617 Zob. Rekomendacja CM/Rec(2025)7 Komitetu Ministrów Rady Europy z 7 października 2025 r., https://search.coe.int/cm?i=091259488028b934 [dostęp: 9 stycznia 2026 r.].

618 Zob. Raport Wysokiego Komisarza Praw Człowieka ONZ A/HRC/60/50 z 8 sierpnia 2025 r., https://docs.un.org/en/A/HRC/60/50 [dostęp: 14 stycznia 2026 r.]. RPO w punkcie 38 raportu został wymieniony wśród krajowych instytucji praw człowieka podejmujących działania na rzecz praw osób interpłciowych.

619 Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2025, nr 5 Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka, nr 38, Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony praw osób LGBTI + Publikacja, https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/raport-dzialania-rpo-ochrona-praw-osob-lgbti [dostęp: 9 stycznia 2026 r.].

620 Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209).

621 Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 823).

622 Uchwała Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 nr 190/2020, dalej jako „Program romski".

623 Sprawozdanie z realizacji Programu integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce na lata 2021–2030 za 2023 rok., s. 8: https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/sprawozdanie-z-realizacji-programu-integracji-spolecznej-i-obywatelskiej-romow-w-polsce-na-lata-2021-2030-za-2023-rok [dostęp: 9 stycznia 2026 r.].

nadreprezentowane w szkołach i przedszkolach specjalnych[624]. W związku z tym Rzecznik w 2025 r. przeprowadził badanie społeczne mające na celu przybliżenie sytuacji Romów i Romek w edukacji, koncentrując się na doświadczeniach nierównego traktowania i przemocy rówieśniczej w ujęciu intersekcjonalnym, które w Programie romskim na lata 2021–2030 nie zostały uwzględnione jako czynniki wpływające na sytuację edukacyjną osób należących do społeczności romskiej. Raport Rzecznika dotyczący tego badania zaplanowany został na 2026 rok.

Niedoskonałości rozwiązań przewidzianych w Programie romskim są szczególnie widoczne w braku poprawy sytuacji socjalno-bytowej Romów i Romek zamieszkujących obszary wiejskie Małopolski, w szczególności gminę Limanowa oraz gminę Łącko. Rzecznik w korespondencji z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji[625] wielokrotnie zwracał uwagę na potrzebę ewaluacji Programu romskiego oraz przeprowadzenia diagnoz społecznych osiedla w Koszarach (gmina Limanowa) i osiedla w Maszkowicach (gmina Łącko), które posłużą za podstawę do opracowania i realizacji planów rewitalizacji tych osiedli. Minister uwzględnił[626] postulaty Rzecznika, a realizacja zarówno diagnoz społecznych, jak i ewaluacji Programu romskiego jest zaplanowana na 2026 r. Z korespondencji prowadzonej przez Rzecznika z Wójtem Gminy Limanowa wynika, że gmina wystąpiła o środki finansowe na realizację zadania „Diagnoza społeczno-bytowa społeczności romskiej w miejscowości Koszary" w ramach naboru wniosków o dotacje z Programu romskiego na 2026 r.[627].

Rzecznik monitoruje prace Zespołu do spraw romskich działającego w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych (KWRMNiE), jak i wojewódzkich zespołów powołanych przy Wojewodzie Małopolskim – Zespołu ds. rozwiązywania problemów mieszkaniowych i sytuacji społeczno-bytowej społeczności romskiej w Maszkowicach oraz Zespołu ds. rozwiązywania problemów społeczności romskiej w Koszarach. Chociaż prace zespołów działających przy Wojewodzie Małopolskim są istotnym krokiem w kierunku trwałej poprawy sytuacji społeczności zamieszkującej Maszkowice i Koszary, to wątpliwości budzi fakt, że w składzie obu zespołów nie uwzględniono osoby reprezentującej mieszkańców osiedla w Maszkowicach i osiedla w Koszarach[628]. Zagadnienia dotyczące sytuacji mniejszości romskiej w Polsce, a także problem trudnego położenia

[624] *Ibidem*, s. 34.
[625] XI.816.27.2023 z 17 lipca 2023 r. i z 17 grudnia 2024 r.
[626] BMP.0790.2.6.2024 z 24 stycznia 2025 r.
[627] GK.7021.8a.45.2025 z 2 grudnia 2025 r.
[628] XI.816.27.2023 z 27 sierpnia 2023 r.

uchodźców z Ukrainy pochodzenia romskiego, były także przedmiotem spotkania Zastępcy RPO z przedstawicielami Centralnej Rady Romów[629].

Na system ochrony praw mniejszości składa się nie tylko zakaz dyskryminacji, dający gwarancję równego traktowania mniejszości i poszczególnych jej członków w życiu społecznym, ekonomicznym i politycznym, ale także katalog pozytywnych obowiązków państwa w zakresie utrzymania i rozwoju kultury, języka i tożsamości grup mniejszościowych.

Należy w tym kontekście wspomnieć o konsekwencjach obowiązujących w latach szkolnych 2022/2023 i 2023/2024 rozwiązań ograniczających liczbę godzin nauczania języka niemieckiego jako języka własnego do 1 godziny tygodniowo[630] oraz zmniejszających środki przeznaczane z subwencji oświatowej na edukację uczniów i uczennic należących do mniejszości niemieckiej[631]. Ostatecznie pełny wymiar nauczania języka niemieckiego jako języka mniejszości w formie dodatkowej, tożsamy z zasadami dotyczącymi innych mniejszości, został przywrócony z dniem 1 września 2024 r.[632] Skutki obowiązujących przez dwa lata szkolne dyskryminujących rozwiązań prawno-organizacyjnych dotknęły przede wszystkim polskich obywateli należących do mniejszości niemieckiej. W celu ich ograniczenia część jednostek samorządowych zdecydowała o zwiększeniu finansowania zadań edukacyjnych z własnych środków budżetowych, dążąc do zachowania standardu nauczania określonego dla mniejszości – a więc zasadniczo, kosztem innych zadań realizowanych na rzecz społeczności lokalnych. Konsekwencje dla samorządów, wynikające z obowiązującego od 1 września 2022 r. do 31 sierpnia 2024 r. ograniczenia liczby godzin nauczania języka niemieckiego jako języka mniejszości w formie dodatkowej, były przedmiotem spotkania zastępcy RPO z przedstawicielami mniejszości niemieckiej w dniu 28 maja 2025 r.[633]

---

[629] Zob. komunikat https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/zrpo-spotkanie-centralna-rada-romow [dostęp: 16 stycznia 2026 r.].

[630] Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 4 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 267).

[631] Rozporządzenie z dnia 10 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022 (Dz.U. z 2022 r., poz. 352); Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2024 (Dz.U. z 2023 r., poz. 2755 ze zm.).

[632] Rozporządzenie z dnia 2 lutego 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym (Dz.U. poz. 144).

[633] Zob. komunikat https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/zrpo-spotkanie-mniejszosc-niemiecka-edukacja [dostęp: 9 stycznia 2026 r.].

Kluczowym dla mniejszości zagadnieniem jest także zabezpieczenie prawa do organizacji nauczania własnego języka w szkołach publicznych, w tym w szkołach, w których wszyscy uczniowie objęci są obowiązkową nauką języka. Rzecznik od 2023 r. prowadzi postępowanie wyjaśniające dotyczące organizacji nauczania języka mniejszości w placówkach, w których zgodnie ze statutem wszyscy uczniowie i uczennice są objęci obowiązkową jego nauką. Do Rzecznika wpłynęły wnioski zawierające sprzeczne postulaty dotyczące edukacji w takich placówkach. Pierwszy dotyczył podjęcia działań na rzecz właściwego zabezpieczenia prawa mniejszości oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym do nauki własnego języka w odrębnych szkołach publicznych, w których wszyscy uczniowie są objęci obowiązkową nauką języka mniejszości. Drugi zawierał postulat interwencji w związku z negatywnymi konsekwencjami rezygnacji ucznia z nauki języka mniejszości w takiej szkole, w tym jego nieklasyfikowaniem z przedmiotu obejmującego naukę tego języka. Rzecznik na tej kanwie prowadzi korespondencję z Ministrem Edukacji dotyczącą potrzeby doprecyzowania aktualnych uregulowań prawnych w zakresie realizacji prawa mniejszości oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym do nauki własnego języka, historii i kultury również w osobnych szkołach publicznych[634]. Źródeł wątpliwości i zastrzeżeń należy dopatrywać się w aktualnym brzmieniu przepisów dotyczących szkolnictwa mniejszości. Obowiązujące uregulowania prawne, przewidując możliwość organizacji nauki języka mniejszości oraz języka regionalnego w odrębnych szkołach (art. 13 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o systemie oświaty[635]), a także możliwość rezygnacji z nauki języka mniejszości (§ 2 pkt 6 rozporządzenia z dnia 18 sierpnia 2017 r.[636]), nie precyzują skutków złożenia oświadczenia o rezygnacji w przypadku uczęszczania do szkoły, w której – zgodnie ze statutem – wszyscy uczniowie i uczennice objęci są obowiązkową nauką tego języka. Dodatkowo w art. 88 ust. 3 Prawa oświatowego[637], szkoły dla mniejszości narodowych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym zostały wymienione jako jeden z rodzajów szkół podstawowych, dla których nie

[634] XI.816.7.2023 z 2 września 2024 r., z 13 marca 2025 r., z 28 sierpnia 2025 r.
[635] Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 881 ze zm.).
[636] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2737 ze zm.).
[637] Ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2025 r., poz. 1043 ze zm.).

ustala się obwodu. Nie zostały one jednak ujęte jako odrębny typ szkoły w art. 2 pkt 2 tej ustawy obok m.in. szkół dwujęzycznych, czy szkół sportowych.

W konsekwencji środowiska mniejszości obawiają się, że wieloletnia praktyka prowadzenia szkół publicznych z obowiązkową nauką języka mniejszości może zostać zakwestionowana w odniesieniu nie tylko do placówek, w których nauka języka własnego jest prowadzona w formie dodatkowej, ale także do szkół z nauczaniem w języku mniejszości. Tymczasem szkoły dla mniejszości, ze względu na swój szczególny charakter, są nie tylko miejscem nauczania języka, historii i kultury mniejszości, lecz także pełnią szczególną funkcję centrów życia kulturalnego lokalnych społeczności[638].

Zdaniem Rzecznika, aby skutecznie zabezpieczyć prawo mniejszości do nauki własnego języka, konieczne jest ujednolicenie przepisów regulujących szkolnictwo mniejszości, w tym uznanie szkół mniejszości narodowych, etnicznych i regionalnych za odrębny typ szkół w art. 2 pkt 2 Prawa oświatowego. Podobny pogląd został wyrażony w IV opinii Komitetu Ekspertów, gdzie wskazano, że zobowiązanie władz publicznych do udostępnienia kształcenia w językach mniejszości oraz języku regionalnym powinno znajdować odzwierciedlenie w ustawodawstwie krajowym poprzez umożliwienie objęcia nauką języka regionalnego lub mniejszościowego wszystkich uczniów, z inicjatywy szkoły[639].

Rzecznik przedstawił stanowisko Komisji do Spraw Petycji Sejmu RP oraz Senatu RP, do których wpłynęły petycje dotyczące zmiany zasad organizacji nauki języka mniejszości w szkołach[640]. Ponadto w związku z zawiadomieniem o posiedzeniu Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP poświęconym systemowi oświaty mniejszości narodowych i etnicznych, Rzecznik przedstawił Komisji stanowisko, zwracając uwagę m.in. na problemy związane z brakiem spójności przepisów regulujących szkolnictwo mniejszości[641]. Rzecznik oczekuje na decyzje w tej sprawie.

Jedną z kluczowych gwarancji realizacji prawa do nauki własnego języka i historii wynikającego z art. 14 Konwencji ramowej oraz z art. 8 ust. 1 pkt a (I), b (I) i c (I) oraz pkt g Europejskiej karty języków regionalnych[642], jest zapewnienie

[638] Zob. komunikat ze spotkania w Biurze RPO w dniu 29 maja 2025 r. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brpo-spotkanie-szkolnictwo-mniejszosci-narodowych-bialoruskie [dostęp: 9 stycznia 2026 r.]
[639] Czwarta Opinia Komitetu Ekspertów Europejskiej Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych, 2023, s. 12, pkt 39.
[640] XI.7037.1.2025 z 16 czerwca 2025 r.
[641] XI.816.7.2023 z 6 listopada 2025 r.
[642] Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121).

mniejszościom dostępu do podręczników oraz materiałów edukacyjnych dostosowanych do aktualnej podstawy programowej. Tymczasem mniejszości mierzą się z problemem braku podręczników do nauczania języka mniejszości oraz nauczania w języku mniejszości. Problem ten został wskazany także w zaleceniach międzynarodowych organów monitorujących jako wymagający pilnego zaadresowania[643]. Rzecznik przedstawił to zagadnienie w wystąpieniu[644] do Ministra Edukacji, w którym zwrócił się o informację o podejmowanych i planowanych działań resortu na rzecz zapewnienia uczniom należącym do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym dostępu do podręczników i innych materiałów edukacyjnych. Obecny system wydawania podręczników i materiałów edukacyjnych do nauczania języków mniejszości narodowych, etnicznych, języka regionalnego oraz innych przedmiotów służących zachowaniu tożsamości mniejszości, nie zapewnia odpowiednich warunków do realizacji ich potrzeb edukacyjnych i wymaga pilnych zmian. Ministerstwo w odpowiedzi podkreśliło, że ewentualna reforma systemu wydawniczego powinna uwzględniać potrzeby i opinie mniejszości, dlatego kwestia ta powinna zostać omówiona na forum Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych (KWRMNiE)[645]. Z informacji posiadanych przez Rzecznika wynika, że Ministerstwo Edukacji jak dotąd nie prowadzi rzeczywistego dialogu ze stroną mniejszościową KWRMNiE, na co Rzecznik zwrócił uwagę w stanowisku przekazanym Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP[646]. Pozytywne zobowiązania władz publicznych obejmują także zachowanie i promowanie kultur, języków oraz tożsamości grup mniejszościowych. Zgodnie z art. 35 Konstytucji RP obywatelom należącym do mniejszości narodowych i etnicznych zapewnia się wolność zachowania oraz rozwoju języka, obyczajów, tradycji i kultury. Kwestie te zostały doprecyzowane w art. 18 ustawy o mniejszościach, który zobowiązuje organy władzy publicznej do podejmowania odpowiednich działań na rzecz wspierania inicjatyw służących ochronie, zachowaniu i rozwojowi tożsamości kulturowej mniejszości.

---

643 Zob. Rezolucja CM/ResCMN(2020)12 przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 21 października 2020 r. w sprawie wdrażania Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych przez Polskę, https://search.coe.int/cm#%7B%22CoEIdentifier%22:%5B%220900001680a0112c%22%5D,%22sort%22:%5B%22CoEValidationDate%20Descending%22%5D%7D oraz Zalecenie CM/RecChL(2023)6 przyjęte przez Komitet Ministrów dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie realizacji przez Polskę postanowień Europejskiej Karty języków regionalnych i mniejszościowych, https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680add29e%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]} [dostęp: 9 stycznia 2026 r.].

644 XI.816.3.2015 z 27 lutego 2025 r.

645 DKO-WNPP.441.1.2025.KB z 30 kwietnia 2025 r.

646 XI.816.7.2023 z 6 listopada 2025 r.

Obecny model wsparcia opiera się głównie na działalności organizacji pozarządowych, które corocznie ubiegają się o dotacje Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Od lat system ten spotyka się z krytyką strony mniejszościowej KWRMNiE, która wskazuje, że uniemożliwia on opracowywanie długofalowych strategii oraz utrudnia zachowanie ciągłości działań. W efekcie organizacje pozarządowe nie mają realnych możliwości pełnej realizacji działań na rzecz ochrony i rozwoju kultury danej mniejszości. Negatywne skutki braku stabilności finansowania pogłębia dodatkowo niewielki – w porównaniu z poziomem inflacji oraz wzrostem płacy minimalnej – przyrost środków budżetowych przeznaczanych na działalność kulturalną mniejszości.

Rosnące koszty działalności, brak stabilnego finansowania oraz jedynie nieznaczny wzrost przyznawanych środków sprawiają, że prowadzenie działalności kulturalnej staje się coraz trudniejsze, a niekiedy wręcz niemożliwe. Sytuacja ta wskazuje na potrzebę zapewnienia nie tylko stabilności finansowania organizacji pozarządowych poprzez wprowadzenie wieloletnich dotacji, lecz także systemowego rozwiązania polegającego na powołaniu publicznych instytucji kultury mniejszości, korzystających ze stałego finansowania ze środków publicznych. Rzecznik zwrócił się do MSWiA o przedstawienie stanowiska oraz wskazanie działań mających na celu zapewnienie odpowiedniej ochrony, zachowania i rozwoju kultury mniejszości[647].

Rzecznik monitoruje[648] działania organizacyjne podejmowane przez Kancelarię Sejmu w związku z wejściem w życie ustawy z 9 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym[649]. Zmiana ta przewiduje zapewnienie obsługi merytorycznej i administracyjnej strony mniejszościowej KWRMNiE przez Kancelarię Sejmu. W dniu 4 listopada 2025 r. odbyło się uroczyste otwarcie sekretariatu dla strony mniejszościowej Komisji Wspólnej. Szczegółowe kwestie dotyczące organizacji pracy sekretariatu w tym m. in. formy współpracy ze stroną mniejszościową KWRMNiE, nie zostały jednak doprecyzowane. Rzecznik zwrócił się[650] w tej sprawie do Dyrektora Gabinetu Marszałka Sejmu RP.

Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym[651] w sprawie z wniosku grupy posłów, którzy zaskarżyli brak

[647] XI.814.2.2025 z 21 listopada 2025 r.
[648] XI.071.10.2025 z 21 października 2025 r.
[649] Dz.U. z 2025 r., poz. 1021.
[650] XI.071.10.2025 z 5 grudnia 2025 r.
[651] Sygn. K 26/24.

progu wyborczego dla komitetów wyborczych mniejszości narodowych w wyborach do Sejmu RP[652]. Zaskarżony przepis umożliwia komitetom wyborczym, utworzonym przez wyborców zrzeszonych w zarejestrowanych organizacjach mniejszości narodowych, udział w podziale mandatów bez konieczności przekroczenia progu 5% ważnych głosów oddanych w skali kraju. W ocenie Rzecznika zwolnienie komitetów wyborczych mniejszości narodowych z wymogów stawianym komitetom wyborczym, które ma na celu zapewnienie w minimalnym zakresie możliwości uczestnictwa tychże mniejszości w procesie sprawowania władzy poprzez przedstawicieli wyłanianych w wyborach powszechnych, jest zgodne ze standardami konstytucyjnymi.

Przeciwdziałanie przestępstwom motywowanym uprzedzeniami

W poprzednich latach Rzecznik postulował nowelizację Kodeksu karnego w celu wzmocnienia ochrony prawnokarnej przed zachowaniami motywowanymi przesłankami dyskryminacyjnymi ze względu na niepełnosprawność, wiek, płeć i orientację seksualną. Państwo powinno mieć odpowiednie instrumenty, aby we właściwy sposób reagować na przestępstwo, które zostało popełnione z motywów odwołujących się do nienawiści.

Rzecznik monitorował prace nad zmianą ustawy – Kodeks karny[653]. W opinii przedłożonej Przewodniczącej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach Sejmu RP zauważył m.in., że projekt ustawy, rozszerzając ochronę przed przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami o dodatkowe przesłanki takie jak niepełnosprawność, wiek, płeć oraz orientacja seksualna, realizuje jego postulaty oraz rekomendacje instytucji międzynarodowych, w tym Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami[654]. W opinii zostały sformułowane również pewne uwagi krytyczne dotyczące opiniowanego projektu.

Nowelizacja została przyjęta przez parlament, następnie Prezydent RP przed podpisaniem skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie jej zgodności z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w zakresie, w jakim art. 1 projektu ustawy wprowadza do art. 53 § 2a pkt 6, art. 119 § 1, art. 256 § 1 oraz art. 257 kodeksu karnego przesłanki: niepełnosprawności, wieku, płci lub orientacji seksualnej, jest on niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 1

[652] VII.602.100.2024 z 13 grudnia 2024 r., z 19 września 2025 r.
[653] Druk sejmowy nr 876.
[654] II.510.345.2024 z 9 stycznia 2025 r.

w związku z art. 2 Konstytucji RP[655]. Trybunał stwierdził również, że art. 1 pkt 1, 2 i 4 projektu ustawy w zakresie, w jakim w art. 53 § 2a pkt 6, art. 119 § 1 i art. 257 kodeksu karnego eliminują zaimek „jej", są niezgodne z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Rzecznik monitorował prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw[656]. W piśmie do Ministra Cyfryzacji przekazał uwagi dotyczące zgodności projektowanej procedury wydawania w formie decyzji administracyjnej nakazów blokowania dostępu do nielegalnych treści publikowanych w Internecie z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa – zarówno na gruncie proceduralnym, materialnym, jak i administracyjnym[657]. Ustawodawca, decydując się na wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego usuwanie nielegalnych treści, nie uwzględnił tzw. negatywnego aspektu wolności (tzw. „wolności od"). W konsekwencji w projekcie zabrakło m.in. wskazania, że za nielegalne treści powinny być również uznawane te, które naruszają konstytucyjny zakaz dyskryminacji, w szczególności ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, religię lub wyznanie, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną, a także treści stanowiące mowę nienawiści.

Podczas posiedzenia Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii przedstawiciele Rzecznika zaprezentowali dodatkowe uwagi dotyczące sformułowania art. 11a ust. 2 projektu. Zgodnie z projektowanym przepisem usługobiorca (użytkownik platformy) mógł złożyć wniosek do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) o wydanie nakazu usunięcia ograniczeń w postaci blokady treści wyłącznie wtedy, gdy usługodawca (platforma) nałoży te ograniczenia z powodu potencjalnie nielegalnego charakteru opublikowanej treści, nie zaś z powodu niezgodności tej treści z regulaminem platformy. W ocenie Rzecznika, takie zawężenie kompetencji Prezesa UKE rodzi ryzyko dla efektywnej kontroli potencjalnych nadużyć przy wydawaniu decyzji moderacyjnych, a w konsekwencji, dla gwarancji wolności słowa w Internecie[658]. Po wprowadzeniu do projektu ustawy zmian wypracowanych w toku prac Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii Sejmu RP, w których uczestniczyli również przedstawiciele Rzecznika, ustawa nie budziła zastrzeżeń Rzecznika.

[655] Wyrok TK z 30 września 2025 r., sygn. Kp 3/25.
[656] Druk sejmowy nr 1757.
[657] VII.564.14.2025 z 12 lutego 2025 r.
[658] VII.564.14.2025 z 17 listopada 2025 r.

Rzecznik corocznie podejmuje z urzędu sprawy o charakterze antysemickim, takie jak m. in. zniszczenie pomnika upamiętniającego ofiary Holocaustu w Dukli[659], czy zakłócenie obchodów upamiętniających ofiary pogromu w Jedwabnem[660], oraz antycygańskim jak dewastacja budynku zamieszkiwanego przez Romów i Romki w Chorzowie[661]. Rzecznik podjął[662] również postępowanie wyjaśniające w sprawie dotyczącej publicznego zaprzeczania zbrodniom ludobójstwa, popełnionym przez funkcjonariuszy III Rzeszy Niemieckiej w niemieckim obozie koncentracyjnym i obozie zagłady KL Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu przez europosła. Rzecznik prowadzi także postępowania dotyczące przestępstw motywowanych uprzedzeniami popełnianych wobec cudzoziemców[663], w tym m. in. postępowanie wyjaśniające w sprawie znieważenia na tle rasowym cudzoziemców podczas Międzynarodowego Festiwalu Folklorystycznego – Eurofolk[664].

Działalność międzynarodowa RPO w obszarze zasady równości

W 2025 r. Rzecznik kontynuował współpracę z innymi niezależnymi organami ds. równego traktowania w ramach sieci EQUINET – organizacji zrzeszającej organy równościowe z państw europejskich. W ramach tej współpracy przedstawiciele Rzecznika uczestniczyli w szkoleniach, seminariach i spotkaniach dotyczących nowych rozwiązań prawnych z zakresu ochrony przed dyskryminacją na poziomie Unii Europejskiej, a także w spotkaniach odnoszących się do sytuacji poszczególnych grup narażonych na dyskryminację np. z powodu wieku lub niepełnosprawności.

Przedstawicielka Zespołu ds. Równego Traktowania od 2021 r. do czerwca 2025 r. pełniła funkcję współprzewodniczącej Grupy Roboczej ENNHRI ds. praw osób starszych. W ramach tej funkcji zorganizowała we współpracy z siecią Equinet oraz AGE Platform Europe spotkanie on-line w dniu 6 lutego 2025 r., dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek na poziomie Unii Europejskiej. Jednym z postulatów, które zostały zgłoszone podczas dyskusji z udziałem przedstawicieli Komisji Europejskiej, było opracowanie europejskiej strategii przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek[665].

[659] XI.518.31.2025.
[660] XI.518.33.2025.
[661] XI.518.46.2025.
[662] XI.518.32.2025.
[663] XI.518.24.2025, XI.518.30.2025, XI.518.38.2025, XI.518.27.2025, XI.518.40.2025.
[664] XI.518.26.2025.
[665] Zob. https://equineteurope.org/the-missing-piece-in-striving-for-equality-in-europe-the-case-of-age-discrimination/ [dostęp: 15 stycznia 2026 r.].

W ramach działań na rzecz nowej konwencji o prawach osób starszych przedstawicielka Rzecznika wzięła udział w 58. Sesji Rady Praw Człowieka w Genewie[666]. Podczas tej sesji została przyjęta rezolucja Rady Praw Człowieka 58/13 ustanawiająca Międzyrządową Grupę Roboczą. Mandat Grupy obejmuje opracowanie i przekazanie Radzie Praw Człowieka wersji roboczej wiążącego instrumentu ochrony praw osób starszych. Ponadto Rada Praw Człowieka w tej rezolucji wezwała Grupę Roboczą do zachęcenia i promocji znaczącego uczestnictwa i zaangażowania osób starszych i właściwych dla nich organizacji ze wszystkich regionów ONZ, w sposób włączający, w szczególności umożliwienie osobom starszym wyrażenia swoich poglądów w odniesieniu do tematu i treści proponowanego międzynarodowego wiążącego prawnie instrumentu. Prace Międzyrządowej Grupy rozpoczną się w lutym 2026 r. Zgodnie z postulatami wnoszonymi przez krajowe instytucje praw człowieka oraz organizacje pozarządowe, nowy instrument powinien m.in. wprowadzić obowiązek przeciwdziałania ageizmowi i dyskryminacji ze względu na wiek. Przedstawicielka Rzecznika, jako wiceprzewodnicząca Grupy Roboczej GANHRI ds. starzenia się i praw osób starszych, podejmowała starania dotyczące upowszechnienia wiedzy na temat toczących się prac zarówno wśród innych krajowych instytucji praw człowieka, jak i w środowiskach seniorskich na poziomie krajowym (m.in. w woj. podlaskim, małopolskim i mazowieckim).

Rzecznik przedłożył informacje dotyczące wskazanych przez Europejską Komisję przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji Rady Europy (ECRI) zagadnień priorytetowych, tj. zmiany katalogu przesłanek chronionych na gruncie k.k. w odniesieniu do przestępstw motywowanych uprzedzeniami oraz dotyczące polityki migracyjnej[667].

W odpowiedzi na zaproszenie Niezależnego Eksperta ONZ ds. orientacji seksualnej i tożsamości płciowej (UN IE SOGI) Rzecznik przygotował stanowisko na potrzeby raportu Niezależnego Eksperta, którego przedstawienie zaplanowano na 80. Sesję Zgromadzenia Ogólnego ONZ[668]. Zwrócił uwagę na problemy systemowe w Polsce m.in. na niewystarczające uwzględnienie treści z zakresu praw człowieka i przeciwdziałania dyskryminacji w programie nauczania i brak odpowiednich szkoleń dla nauczycieli z zakresu zakazu dyskryminacji.

[666] W dniach 10–14 marca 2025 r.
[667] XI.037.8.2025 z 5 sierpnia 2025 r.
[668] XI.037.6.2025 z 30 kwietnia 2025 r.

Wybrane dane statystyczne

W 2025 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 614 spraw dotyczących problematyki równego traktowania (w 2024 r. – 703 sprawy, w 2023 r. – 728 spraw, w 2022 r. – 511 spraw, w 2021 r. – 436 spraw, w 2020 r. – 752 sprawy).

Tabela. Dane ilościowe dotyczące spraw skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich w 2025 r. według przesłanki dyskryminacji

Problematyka	Liczba spraw	%
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	167	27,2
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na narodowość	160	26,1
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na płeć	102	16,6
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na inne przyczyny	61	9,9
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową	25	4,1
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wiek	24	3,9
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na orientację seksualną	16	2,6
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne	15	2,4
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji	13	2,1
zasada równości wobec prawa	8	1,3
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie	8	1,3
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na status społeczno-ekonomiczny	5	0,8
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji grup społeczno-zawodowych	5	0,8
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na poglądy polityczne	2	0,3
zakaz nierównego traktowania / dyskryminacji podatkowej	1	0,2
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wykształcenie, zawód	1	0,2
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na pochodzenie społeczne	1	0,2
Razem	**614**	**100**

2. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur

Zgromadzenie Ogólne ONZ 18 grudnia 2002 r. przyjęło Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT)[669]. Polska przystąpiła do OPCAT na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie i stanowi on część krajowego porządku prawnego (art. 87 i 91 Konstytucji). Podpisując OPCAT, Polska zobowiązała się do utworzenia krajowego mechanizmu prewencji, którego funkcję wykonuje RPO za pomocą działającego w Biurze RPO Zespołu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (KMPT, Krajowy Mechanizm)[670].

Bezpośredni nadzór nad działalnością KMPT w 2025 r. sprawował Zastępca RPO dr hab. Wojciech Brzozowski, prof. UW.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2025 r. Zespół KMPT liczył 18 pracowników posiadających wykształcenie m.in. prawnicze, psychologiczne, pedagogiczne, kryminologiczne, socjologiczne i politologiczne. Skład Zespołu publikowany jest na stronie RPO[671].

Wizytacje prewencyjne KMPT

W 2025 r. przedstawiciele KMPT przeprowadzili łącznie 111 wizytacji[672], w tym:

- 49 wizytacji jednostek Policji (13 w policyjnych pomieszczeniach dla osób zatrzymanych, 5 w policyjnych izbach dziecka i 31 w innych jednostkach: komendach, komisariatach i posterunkach);

[669] Zob. Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192). Nazwa w j. angielskim: Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT).

[670] Zob. art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r., poz. 1264).

[671] Zob. https://bip.brpo.gov.pl/pl/kmp/sklad-zespolu.

[672] Raporty z wizytacji publikowane są na stronie internetowej RPO, zob. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wizytacje-krajowego-mechanizmu-prewencji.

- 12 wizytacji jednostek Straży Granicznej, w tym 6 wizytacji PdOZ SG, 4 wizytacje pomieszczeń SG zlokalizowanych na terenie lotnisk, 1 wizytację strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców i 1 wizytację aresztu dla cudzoziemców;
- 10 wizytacji szpitali psychiatrycznych;
- 9 wizytacji jednostek penitencjarnych, w tym 5 w zakładach karnych, 3 w aresztach śledczych i 1 w oddziale zewnętrznym jednostki penitencjarnej;
- 9 wizytacji placówek całodobowej opieki;
- 7 wizytacji domów pomocy społecznej;
- 5 wizytacji izb wytrzeźwień;
- 5 wizytacji młodzieżowych ośrodków wychowawczych;
- 2 wizytacje okręgowych ośrodków wychowawczych;
- 1 wizytację izby zatrzymań Żandarmerii Wojskowej;
- 1 wizytację schroniska dla nieletnich;
- 1 wizytację zakładu poprawczego.

Wystąpienia generalne

Rzecznik, działając jako Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, wystąpił do władz m.in. w sprawach: sposobu dokumentowania obrażeń osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych, dostosowania minimalnych stawek żywieniowych dla osadzonych do poziomu uwzględniającego wzrost cen po 2016 r., ciepłych posiłków dla osadzonych wyznawców islamu w okresie ramadanu, monitorowania deportacji cudzoziemców, przetłumaczenia i upowszechnienia międzynarodowych standardów istotnych z punktu widzenia prewencji tortur (Europejskich Reguł Więziennych). RPO prowadził także korespondencję z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, mającą na celu zagwarantowanie przedstawicielom KMPT pełnego i nieograniczonego dostępu do wszelkich niezbędnych informacji podczas wizytacji jednostek organizacyjnych Policji, w tym do nagrań monitoringu wizyjnego i z kamer nasobnych. W wyniku prowadzonych działań MSWiA zobowiązał Komendanta Głównego Policji do zapewnienia nieskrępowanego dostępu KMPT do nagrań i danych.

Wszystkie wystąpienia skierowane w ramach wypełniania mandatu KMPT zostały opisane we wcześniejszych rozdziałach Informacji, są również publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej RPO[673].

[673] Zob. https://bip.brpo.gov.pl/pl/sprawy-wazne-dla-obywateli?term_node_tid_depth=All&term_node_tid_depth_1=1022&term_node_tid_depth_2=1326.

Opiniowanie aktów prawnych

Opiniowanie obowiązujących i projektowanych aktów prawnych[674] jest jedną z form prewencji tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, co wynika z art. 19 OPCAT.

RPO przedstawił uwagi do projektu nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji działań funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz wzoru protokołu kontroli osobistej, kontroli pobieżnej oraz ze sprawdzania pojazdów lub ich ładunku – wskazując na rozwiązania zwiększające transparentność procedury kontrolnej, chroniące interesy zarówno osób kontrolowanych, jak i kontrolujących oraz umożliwiające weryfikację przebiegu kontroli w razie wątpliwości lub skarg. Uwagi zostały częściowo uwzględnione w toku prac legislacyjnych.

Rzecznik przedstawił też Ministerstwu Sprawiedliwości opinie do projektów nowelizacji rozporządzeń zawierających regulaminy organizacyjno-porządkowe wykonywania tymczasowego aresztowania oraz kary pozbawienia wolności. Obowiązujące rozporządzenia stanowiły, że osadzony mężczyzna korzysta co najmniej raz w tygodniu z ciepłej kąpieli, natomiast osadzona kobieta – co najmniej dwa razy w tygodniu z ciepłej kąpieli, a do tego co najmniej raz dziennie z ciepłej wody. Projekty nowelizacji przyjęły zasadę, że osoba osadzona – niezależnie od płci – korzysta z ciepłej kąpieli co najmniej dwa razy w tygodniu. Rzecznik pozytywnie ocenił kierunek zmian. Podkreślił, że zaproponowana częstotliwość kąpieli realizuje standardy międzynarodowe w stopniu minimalnym, a wzorcem, do którego należałoby dążyć, jest możliwość codziennej kąpieli.

Dodatkowo w opinii Rzecznik omówił standardy międzynarodowe odnoszące się do specyficznych potrzeb kobiet w zakresie utrzymania higieny osobistej, postulując szerszy niż gwarantowany w omawianych przepisach dostęp do wody i środków higienicznych (w tym menstruacyjnych), ze wskazaniem raportów KMPT z wizytacji jednostek penitencjarnych, w których dostrzegano te problemy.

Oświadczenia KMPT

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur zajmuje publiczne stanowiska w kwestiach istotnych z punktu widzenia zapobiegania torturom i innym formom złego traktowania osób pozbawionych wolności. Wydane przez KMPT oświadczenia dotyczyły[675]:

[674] Zob. https://bip.brpo.gov.pl/opiniowanie-aktow-prawnych-przez-kmpt.

[675] Z treścią oświadczeń zapoznać można się na stronie internetowej RPO, zob. https://bip.brpo.gov.pl/pl/tagi/oświadczenia-krajowego-mechanizmu-prewencji-tortur.

1) Międzynarodowego Dnia Pomocy Ofiarom Tortur – 26 czerwca;
2) Międzynarodowego Dnia Praw Więźniów – 18 lipca;
3) Krajowy Mechanizm dokonał też aktualizacji swojego oświadczenia w związku z prawomocnym skazaniem kilkunastu funkcjonariuszy z Komendy Miejskiej Policji w Olsztynie za czyny przeciwko zatrzymanym obywatelom. Krajowy Mechanizm przypomniał oświadczenie dotyczące sprawy i podkreślił jego aktualność, ponawiając apel o penalizację tortur jako odrębnego typu przestępstwa w polskim Kodeksie karnym.

Działania edukacyjne

Jednym z działań prewencyjnych realizowanych przez Zespół KMPT są szkolenia funkcjonariuszy i pracowników odpowiedzialnych za zatrzymanie, nadzór i opiekę nad osobami pozbawionymi wolności oraz młodzieży uczącej się i studentów. Szkolenia pozwalają przybliżyć uczestnikom wnioski z wizytacji i rekomendacje KMPT, międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka i prewencji tortur, służą uwrażliwieniu uczestników i budowie braku społecznej akceptacji dla tortur.

W 2025 r. przedstawiciele KMPT przeprowadzili łącznie 11 szkoleń.

Krajowy Mechanizm kontynuował współpracę z fundacją TZMO Razem Zmieniamy Świat, organizując szkolenie online dla pracowników domów pomocy społecznej oraz placówek całodobowej opieki, w którym wzięło udział blisko 400 przedstawicieli kadry placówek.

Istotnymi odbiorcami oferty szkoleniowej KMPT w 2025 r. byli przedstawiciele Straży Granicznej (funkcjonariusze pełniący służbę w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych SG i Pełnomocnicy ds. Ochrony Praw Człowieka Komendantów SG) oraz Służby Więziennej (funkcjonariusze z jednostek penitencjarnych okręgu olsztyńskiego oraz pełniący służbę w aresztach śledczych w Kielcach i Warszawie-Służewcu), a także policjanci Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach. Pierwszy raz z oferty szkoleń KMPT skorzystali także Komendanci Izb Zatrzymań Żandarmerii Wojskowej.

Przybliżenie misji KMPT dotyczyło także studentów – Akademii Wymiaru Sprawiedliwości, Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu w Białymstoku, Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji oraz odbywających praktyki wakacyjne w Biurze RPO studentów różnych uczelni, którzy w przyszłości mogą

w swojej pracy zawodowej zetknąć się z osobami pozbawionymi wolności, jako m.in. prawnicy i psychologowie.

Działaniem o wymiarze edukacyjnym było przedstawienie przez KMPT opinii[676] do projektowanych materiałów szkoleniowych Policji – projektu pn. „Podstawowy katalog umiejętności z zakresu taktyki i technik interwencji oraz wskazówki do realizacji zajęć z zakresu taktyki i technik interwencji". Krajowy Mechanizm wskazał m.in. na konieczność poszerzenia materiałów szkoleniowych o informacje na temat minimalnych gwarancji antytorturowych, technik komunikacji i deeskalacji napięcia, które mogłyby zapobiec konieczności użycia środków przymusu, zasad interwencji wobec osób w kryzysie zdrowia psychicznego i pod wpływem substancji odurzających czy standardów międzynarodowych dotyczących reguł używania paralizatorów i kajdanek.

Aktywność medialna członków Zespołu KMPT również sprzyja uświadomieniu znaczenia mandatu Krajowego Mechanizmu i poszerzeniu świadomości społecznej w tematyce prewencji tortur. W 2025 r. Dyrektor KMPT Rafał Kulas wziął udział w audycji Programu Pierwszego Telewizji Polskiej „Sekielski wieczorową porą" – w odcinku poświęconym brutalności działań Policji i zgonom podczas policyjnych interwencji. Zastępczyni Dyrektora KMPT Katarzyna Kopystyńska obecna była podczas śniadania prasowego zorganizowanego w Biurze RPO w Światowym Dniu Zdrowia Psychicznego. Tematem spotkania z dziennikarzami była reforma psychiatrii w Polsce. Paweł Borkowski udzielił licznych komentarzy medialnych po publikacji raportu KMPT z rewizytacji w Zakładzie Diagnostyczno-Obserwacyjnym Miejskiego Centrum Terapii i Profilaktyki Zdrowotnej w Łodzi, pełniącym funkcję izby wytrzeźwień, w którym KMPT stwierdził liczne i poważne naruszenia. O działalności KMPT i osadzonych będących w spektrum autyzmu wypowiedział się dla magazynu „Integracja" ZRPO Wojciech Brzozowski.

Aktywności na szczeblu międzynarodowym

Działania KMPT w obszarze prewencji tortur i złego traktowania są stałym przedmiotem rozmów prowadzonych przez Zastępcę RPO Wojciecha Brzozowskiego z przedstawicielami innych państw i organizacji międzynarodowych, w tym zwłaszcza Rady Europy.

Przedstawiciele KMPT czterokrotnie brali udział w Forach krajowych mechanizmów prewencji organizowanych przez Biuro Rady Europy w Strasburgu.

[676] Zob. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-policja-podrecznik-srodki-przymusu-bezposredniego-uwagi-kmpt.

Zespół reprezentowali: Anna Grabowska, Marcin Imszenik, Mikołaj Kidoń oraz Karolina Sobocińska, a tematami przewodnimi spotkań były: migracja, kwestie przeludnienia jednostek penitencjarnych, nieformalnej hierarchii wśród więźniów, detencji policyjnej, a także wymiana doświadczeń członków krajowych mechanizmów w zakresie m.in. formułowania skutecznych i mierzalnych rekomendacji.

Zastępczyni Dyrektora KMPT Katarzyna Kopystyńska towarzyszyła Rzecznikowi Praw Obywatelskich podczas szczytu ombudsmanów Grupy Wyszehradzkiej w węgierskim Debreczynie. Było to 21. spotkanie przedstawicieli instytucji rzecznikowskich z Czech, Polski, Słowacji i Węgier. Część obrad poświęcona była współpracy ombudsmanów Grupy Wyszehradzkiej w zakresie monitorowania miejsc pozbawienia wolności oraz wizycie studyjnej w jednostce penitencjarnej w Csenger, mającej charakter tzw. smart-prison.

Członkini KMPT Aleksandra Nowicka wygłosiła wystąpienie dotyczące mandatu i roli krajowych mechanizmów prewencji we wspieraniu sądownictwa w stosowaniu instrumentów wzajemnego uznawania, podczas seminarium Academy of European Law (ERA), we współpracy z Radą Europy w Strasburgu.

Ta sama przedstawicielka KMPT wzięła też udział w spotkaniu konsultacyjnym dotyczącym przemocy wobec osób z niepełnosprawnościami przebywających w instytucjach opiekuńczo-leczniczych, zorganizowanym przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) w Wiedniu.

Karolina Sobocińska uczestniczyła w sympozjum poświęconym badaniom nad systemami penitencjarnymi, zorganizowanym w Belfaście. Częścią konferencji była wizyta w jednym z wybranych przez uczestników irlandzkich więzień – przedstawicielka KMPT wzięła udział w wizycie w Hydebank Wood Secure College and Women's Prison, więzieniu m.in. dla kobiet, którego mocną stroną jest oferta edukacyjna jako część resocjalizacji.

Kolejnymi działaniami w ramach współpracy międzynarodowej KMPT w 2025 r. były:

- wizyta studyjna w Czechach, podczas której członkowie polskiego KMPT odbyli spotkania z przedstawicielami czeskiego Ombudsmana, wykonującymi również mandat krajowego mechanizmu prewencji, oraz odwiedzili miejsca detencji wspólnie ze stroną czeską;
- przyjęcie w Biurze RPO delegacji mongolskiego krajowego mechanizmu prewencji tortur w celu wymiany doświadczeń i metodologii pracy KMPT, jak również wspólnych wizyt studyjnych w jednostce penitencjarnej i ośrodku dla

nieletnich; osobiste spotkanie z członkami mongolskiego KMPT odbył także Zastępca RPO Wojciech Brzozowski.

Forum wymiany doświadczeń dla członków KMPT w 2025 r. był także udział w webinarach, kursach i spotkaniach online organizowanych przez instytucje międzynarodowe:

- Zastępczyni Dyrektora KMPT Katarzyna Kopystyńska wzięła udział w serii spotkań z przedstawicielką genewskiego Stowarzyszenia Zapobiegania Torturom (APT) oraz osobami skupionymi wokół inicjatywy ImpleMendez promujących wdrożenie Zasad Mendeza do praktyki postępowania wobec osób pozbawionych wolności w Polsce;
- Aleksandra Nowicka uczestniczyła w pierwszym z serii webinarów organizowanych przez Ludwig Boltzmann Institute, w ramach projektu IMPACT, dotyczących wzmacniania wpływu krajowych mechanizmów monitorujących na poziom respektowania praw osób pozbawionych wolności z niepełnosprawnością intelektualną i/lub psychospołeczną, spotkania te kontynuowane będą w 2026 r.;
- Barbara Pauli uczestniczyła w webinarze „Online event on Monitoring protest guidelines/ /Invitación: Evento en línea sobre el seguimiento de las directrices para protestas", zorganizowanym przez APT i argentyński Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur;
- Aleksandra Tokarska uczestniczyła w VII międzynarodowej konferencji naukowej pn. „Społeczna działalność na rzecz więźniów i ich rodzin", zorganizowanej przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie;
- Aleksandra Nowicka wzięła udział w webinarze Podkomitetu ONZ ds. Zapobiegania Torturom (SPT) dla europejskich krajowych mechanizmów na temat pierwszego komentarza ogólnego SPT do art. 4 OPCAT.

W 2025 r. Krajowy Mechanizm kontynuował także współpracę z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) – Zastępca RPO Wojciech Brzozowski wygłosił słowo wstępne podczas spotkania dotyczącego budowania potencjału w zakresie uwzględniania kwestii płci w nadzorze nad sektorem bezpieczeństwa. W spotkaniu udział wzięły także członkinie KMPT Barbara Pauli i Aleksandra Osińska. W szkoleniach opracowanych przez ODIHR udział wzięli: Barbara Pauli (monitorowanie zgromadzeń publicznych) oraz Paweł Borkowski (nowe technologie w monitorowaniu migracji).

Aktywności na szczeblu krajowym

W 2025 r. przedstawiciele KMPT uczestniczyli w następujących spotkaniach:

- Zastępca RPO Wojciech Brzozowski wraz z Dyrekcją KMPT uczestniczyli w cyklicznych spotkaniach z Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Marią Ejchart, Dyrektor Generalną Służby Więziennej płk Renatą Niziołek oraz przedstawicielami Centralnego Zarządu Służby Więziennej – w celu omawiania bieżących, obserwowanych przez RPO wyzwań w rozwoju więziennictwa;
- Zastępca RPO Wojciech Brzozowski uczestniczył w uroczystościach związanych z Centralnymi Obchodami Święta Służby Więziennej na placu Piłsudskiego w Warszawie;
- Zastępca RPO Wojciech Brzozowski wraz z Dyrektorem KMPT Rafałem Kulasem odbyli spotkanie w Biurze RPO z Pełnomocnikiem Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka mł. insp. Anną Maj-Wydrą;
- Dyrektor KMPT Rafał Kulas uczestniczył w dorocznej odprawie kierownictwa Służby Więziennej w Ośrodku Szkolenia SW w Popowie;
- Dyrektor KMPT Rafał Kulas wraz z przedstawicielką KMPT Aleksandrą Osińską uczestniczyli także w VII Kongresie Penitencjarnym, zorganizowanym przez Służbę Więzienną pod hasłem „Więzienie o ludzkim obliczu”;
- Dyrektor KMPT Rafał Kulas brał również udział w panelu poświęconym traktowaniu osób pozbawionych wolności w jednostkach penitencjarnych podczas konferencji w Biurze RPO pt. „Czy kompleksowa reforma Kodeksu karnego wykonawczego jest potrzebna? Stan aktualny i postulaty de lege ferenda”;
- Aleksandra Nowicka obecna była podczas posiedzenia sejmowej Podkomisji stałej ds. bezpieczeństwa osób starszych, przedstawiając wnioski z monitorowania przez KMPT sytuacji osób starszych umieszczonych m.in. w placówkach całodobowej opieki (PCO);
- Barbara Pauli uczestniczyła w spotkaniu Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego BRPO poświęconego roli państwa w prewencji przestępstw seksualnych;
- Dorota Krzysztoń była w 2025 r. członkinią stałą działającego w BRPO Zespołu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, przedstawiając na jego forum najważniejsze ustalenia KMPT w zakresie monitorowania sytuacji osób z niepełnosprawnościami pozbawionych wolności, w tym w szczególności mieszkańców domów pomocy społecznej i PCO;

- Aleksandra Nowicka uczestniczyła w pracach Grupy roboczej BRPO ds. przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie, zapoznając jej członków z sytuacją kobiet przebywających w miejscach pozbawienia wolności;
- Magdalena Laskowska i Aleksandra Osińska dwukrotnie reprezentowały KMPT podczas spotkań organizowanych przez Polskie Towarzystwo Penitencjarne (PTP), z udziałem przedstawicieli Centralnego Zarządu Służby Więziennej i Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Warszawie, w celu budowania relacji i promowania postulatów z zakresu prewencji tortur wśród członków PTP i kadry zarządzającej Służby Więziennej;
- Przedstawiciel KMPT Paweł Borkowski promował działalność KMPT w ramach corocznego udziału przedstawicieli Biura RPO w festiwalu Pol'and'Rock, omawiając wśród uczestników festiwalu m.in. kwestię praw osób zatrzymanych, moderował także dyskusję podczas spotkania z ekspertami w dziedzinie zdrowia psychicznego;
- Aleksandra Nowicka i Klaudia Dębowska uczestniczyły w Ogólnopolskich Targach Służby Więziennej w Lublinie, poznając najnowsze rozwiązania w zakresie modernizacji wyposażenia SW oraz infrastruktury wspierającej ochronę jednostek penitencjarnych;
- Aleksandra Osińska wzięła udział w XVI Ogólnopolskim Seminarium Naukowym z cyklu „Kobieta w izolacji" w Zakładzie Karnym nr 1 w Grudziądzu;
- Barbara Pauli z ramienia KMPT uczestniczyła w organizowanym przez Helsińską Fundację Praw Człowieka spotkaniu z reprezentantami akredytowanych przedstawicielstw dyplomatycznych w Polsce, które odbyło się w Ambasadzie Szwajcarii. Celem spotkania była dyskusja nad problematyką prewencji tortur w Polsce i ściganiem sprawców zbrodni wojennych, w kontekście trwającej wojny w Ukrainie;
- Renata Kłyż-Urbańska, Barbara Pauli i Aleksandra Nowicka wzięły udział w konferencji naukowej Uniwersytetu Łódzkiego „Pokolenie Z w warunkach izolacji więziennej";
- Aleksandra Osińska reprezentowała KMPT podczas Forum Zmian Społecznych „Neuroróżnorodność za murami" w Poznaniu, poruszając problem osób w spektrum autyzmu pozbawionych wolności;
- Renata Kłyż-Urbańska i Barbara Pauli wzięły udział w spotkaniu z sędzią Dariuszem Świeckim, prof. Uniwersytetu Łódzkiego, poświęconym wyrokom łącznym i karze łącznej;

– Zastępczyni Dyrektora KMPT Katarzyna Kopystyńska uczestniczyła w konferencji „Współczesne wyzwania wobec resocjalizacji nieletnich w zakładowych mikrosystemach wychowawczych”, zorganizowanej przez Instytut Pedagogiki Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie oraz Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Puławach.

3. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań określonych w ustawie o ochronie sygnalistów

Rzecznik Praw Obywatelskich od grudnia 2024 r. realizuje zadania wynikające z ustawy o ochronie sygnalistów[677] (dalej: ustawa o ochronie sygnalistów, u.o.s.)[678].

Podstawowym zadaniem Rzecznika wynikającym z ustawy o ochronie sygnalistów jest przyjmowanie, wstępna weryfikacja i przekazywanie właściwym organom publicznym zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów o naruszeniach prawa w dziedzinach objętych tą ustawą. W ustanowionej przez RPO procedurze przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych określone są m.in. kanały przyjmowania zgłoszeń oraz tryb postępowania z informacjami o naruszeniach prawa zgłoszonymi anonimowo[679].

Ustawa przewiduje rozproszony system przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów. Zgłoszenia o naruszeniach prawa mogą być kierowane bezpośrednio do RPO albo do instytucji, które odpowiadają definicji organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych. Ustawa nie powierza natomiast Rzecznikowi funkcji organu koordynującego działania innych organów w zakresie obsługi zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów. Rzecznik może wspierać działania organów publicznych poprzez monitorowanie przestrzegania przepisów, promowanie standardów ochrony oraz zapewnienie bezstronnego i rzetelnego rozpatrywania zgłoszeń.

Ponadto, RPO udziela porad m.in. na temat praw i środków ochrony prawnej przed działaniami odwetowymi oraz praw osób, których dotyczy zgłoszenie zewnętrzne. Porady udzielane są sygnalistom, osobom pomagającym w dokonaniu zgłoszenia, osobom powiązanym z sygnalistą, osobom prawnym lub innym jednostkom organizacyjnym pomagającym sygnaliście lub z nim powiązanym. Prawo

[677] Ustawa z 14 czerwca 2024 r. (Dz.U. poz. 928).
[678] https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240000928.
[679] https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-12/Zarzadzenie_67_2024_RPO_procedura_zgloszen_zewnetrznych_w_BRPO.pdf.

do uzyskania informacji i porad o przysługujących jej środkach ochrony prawnej ma również osoba, której dotyczy zgłoszenie sygnalisty. Do zadań RPO należy także sporządzanie za dany rok kalendarzowy sprawozdań dla Sejmu i Senatu oraz Komisji Europejskiej, zawierających dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych na podstawie sprawozdań przesłanych przez organy publiczne.

Przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych

Liczba zgłoszeń zewnętrznych do Rzecznika Praw Obywatelskich przez cały 2025 r. utrzymywała się na stałym poziomie. Ponad 30% spraw kierowanych za pomocą kanałów do przyjmowania zgłoszeń jest identyfikowanych i kwalifikowanych jako zgłoszenia w rozumieniu ustawy, co dowodzi, że przyjęte procedury mają potencjał do realizacji przypisanych im funkcji. Ponadto, na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej, Polska odnotowała w analizowanym okresie stosunkowo wysoką liczbę zgłoszeń[680].

W 2025 r. do RPO wpływały zgłoszenia zewnętrzne dotyczące m.in.:

- naruszeń prawa w obszarze zamówień publicznych (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.o.s.),
- ochrony środowiska (art. 3 ust. 1 pkt 7 u.o.s.),
- zdrowia publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 11 u.o.s.),
- naruszenia ochrony danych osobowych (art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.s.),
- nadużyć w gospodarowaniu mieniem publicznym i środkami unijnymi (art. 3 ust. 1 pkt 15 u.o.s.),
- konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela (art. 3 ust. 1 pkt 17 u.o.s.).

Sprawy te stanowią jedynie część zagadnień podniesionych w zgłoszeniach zewnętrznych skierowanych do RPO. Niektóre zgłoszenia zewnętrzne wskazują więcej niż jeden przedmiot naruszenia.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami Rzecznik przekazywał zgłoszenia sygnalistów do organów właściwych do podjęcia działań następczych. W 2025 r. zgłoszenia po wstępnej weryfikacji były kierowane m.in. do Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Administracji Skarbowej,

[680] Tytułem przykładu Ministerstwo Sprawiedliwości Republiki Czeskiej (Ministerstvo spravedlnosti České republiky) w 2024 roku otrzymało 156 zgłoszeń, z czego 59 zostało zakwalifikowanych jako zgłoszenia o naruszeniu prawa w myśl ustawy – https://www.whistleblowingcenter.cz/blog/externi-oznamovaci-system-jak-fungoval-v-roce-2024, z kolei wpływ do słowackiego Biura Ochrony Sygnalistów (Úrad na ochranu oznamovatel'ov) w 2024 roku wynosił 282 wniosków, z czego 62 zostało przyjętych – https://www.oznamovatelia.sk/wp-content/uploads/2025/03/vyrocna_sprava_UOO_2024_SK.pdf. Duński Krajowy Program Sygnalistów otrzymał 186 zgłoszeń – 82 zgodnie z przepisami https://whistleblower.dk/om-ordningen/whistleblowerordningen-i-tal.

Prokuratury Krajowej, Ministerstwa Zdrowia, Rzecznika Praw Dziecka, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Coraz więcej osób, które myślą o dobru wspólnym i wartościach ważnych z punktu społeczeństwa, decyduje się na skorzystanie z formy ochrony interesu publicznego i bezpieczeństwa, jaką jest zgłoszenie sygnalisty. Zasadne jest kontynuowanie działań edukacyjnych i informacyjnych, które miałyby na celu usprawnienie wdrażania nowych przepisów oraz upowszechnianie wiedzy o ochronie sygnalistów.

Podejmowanie działań następczych przez RPO

Zgodnie z art. 31 ust. 1 pkt 3 u.o.s., Rzecznik przyjmuje i rozpatruje samodzielnie zgłoszenia zewnętrzne wtedy, gdy dotyczą one naruszenia konstytucyjnych praw i wolności i żaden inny organ publiczny nie jest właściwy do podjęcia działań następczych.

W 2025 r., RPO jako organ odpowiedzialny do podjęcia działań następczych przyjął 14 zgłoszeń, w których przedmiot sprawy dotyczył art. 3 ust. 1 pkt 17 ustawy. Rzecznik prowadzi działania następcze m.in. w przypadku zgłoszeń dotyczących naruszeń przez organy władzy publicznej takich konstytucyjnych wolności lub praw, jak prawo dostępu do służby publicznej, a także praw dziecka (sprawa rozpoznawana przez RPO z uwagi na zgłoszenie anonimowe, których Rzecznik Praw Dziecka nie przyjmuje), czy prawa do odmowy uczestniczenia w praktykach religijnych oraz prawa rodziców do zapewniania dzieciom wychowania zgodnie ze swoimi przekonaniami oraz prawa dostępu do informacji publicznej. Rzecznik prowadzi również działania następcze w sprawie, przekazanej przez inny organ publiczny, dotyczącej ewentualnego naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

RPO prowadził m.in. postępowanie wyjaśniające na podstawie anonimowego zgłoszenia sygnalisty, w którym opisano nieprawidłowości w związku z naborem na stanowisko zastępcy dyrektora instytucji publicznej działającej w ramach jednego z powiatów. Opisane przez sygnalistę nieprawidłowości miały dotyczyć przebiegu postępowania konkursowego, poczynając od nieuprawnionego unieważnienia pierwszego konkursu, po brak podania do powszechnej wiadomości rozstrzygnięcia drugiego konkursu, a także zatrudnienia na stanowisku kierowniczym osoby niespełniającej kryteriów wymaganych ustawą. Sprawa została zakwalifikowana jako dotycząca art. 60 Konstytucji, tj. prawa do równego dostępu do służby publicznej.

Rzecznik po zapoznaniu się z treścią zgłoszenia i stanowiskiem organu stwierdził naruszenie prawa i zwrócił się do organu nadrzędnego nad jednostką, w której stwierdzono naruszenie, z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa.

Działania Rzecznika w związku z naruszeniami praw sygnalistów

Rzecznik podejmuje również zarówno z urzędu, jak i na podstawie wniosków obywateli sprawy dotyczące stosowania ustawy o ochronie sygnalistów przez podmioty publiczne. Są one rozpatrywane w oparciu o przepisy ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Dotyczą np. niewdrożenia lub niezapewnienia dostatecznych informacji na temat procedury zgłoszeń wewnętrznych u pracodawcy, ujawnienia danych osobowych osoby zgłaszającej naruszenia prawa czy też podejmowanych działań odwetowych wobec sygnalisty w związku z dokonanym przez niego zgłoszeniem.

RPO z publikacji prasowych powziął informację i wszczął z urzędu działania w sprawie zgłoszenia do Ministra Nauki przez przewodniczącą związku zawodowego o ewentualnych nieprawidłowościach na Uniwersytecie Szczecińskim, a także o ujawnieniu przez Ministerstwo jej danych osobowych rektorowi. Miało to doprowadzić do podjęcia działań odwetowych wobec osoby, która poinformowała Ministra o dostrzeżonych nieprawidłowościach. Rzecznik w ramach prowadzonego postępowania m.in. wystąpił do Ministra Nauki i poprosił o poinformowanie, z jakich przyczyn Ministerstwo przekazało otrzymane informacje rektorowi uczelni, w której miało dojść do ewentualnych nieprawidłowości oraz poinformowanie o działaniach podjętych przez Ministerstwo w związku ze zgłoszonymi ewentualnymi nieprawidłowościami, w celu wyjaśnienia tej sprawy, w szczególności w ramach przysługujących środków nadzoru[681].

Rzecznik podjął też z urzędu sprawę ujawnienia korespondencji skierowanej przez pracowniczkę Instytutu Pileckiego do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, czego skutkiem miało być jej odwołanie ze stanowiska. Dane osobowe pracowniczki Instytutu Pileckiego, która chciała skorzystać ze statusu sygnalisty, miały być ujawnione Jej przełożonemu przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W wystąpieniu do MKiDN RPO zwrócił uwagę na konieczność wyczerpującego informowania osób powołujących się na ustawę o ochronie sy-

[681] https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-uniwersytet-szczecinski-nieprawidlowosci-mniszw-kolejne ZdS.501.1.2024.

gnalistów o kwalifikacji ich zgłoszeń i zasadach ochrony przed działaniami odwetowymi. Przy ocenie zasadności przekazania informacji o tożsamości osoby informującej o naruszeniu, konieczne jest w każdej sytuacji zbadanie, czy przekazanie to jest uzasadnione i proporcjonalne z punktu widzenia celu, któremu ma służyć[682].

Prowadzone są również inne postępowania wszczęte wnioskami obywateli, którzy wskazują, że po zgłoszeniu naruszenia prawa zostały zastosowane wobec nich działania odwetowe. Rzecznik podejmuje działania w zakresie przewidzianym w ustawie o RPO, co oznacza, że rozpoznaje tylko te sprawy, które dotyczą ewentualnych naruszeń ze strony organów władzy publicznej i innych podmiotów publicznych. Poza zakresem właściwości RPO znajduje się natomiast rozpoznawanie wniosków, które dotyczą naruszeń ze strony podmiotów prywatnych.

Działalność edukacyjna

Do innych zadań RPO wynikających z ustawy należy popularyzacja tematyki ochrony praw sygnalistów, podejmowanie działań edukacyjnych oraz opracowywanie materiałów promocyjnych i dydaktycznych, organizowanie konferencji, seminariów, wykładów i warsztatów poświęconych tematyce ochrony praw sygnalistów. W 2025 r. RPO:

1. cyklicznie publikował w BIP oraz na stronie sygnaliści.gov.pl informacje kwartalne dotyczące przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych, które pokazują skalę i charakter naruszeń zgłaszanych przez sygnalistów. Te raporty pomagają monitorować skuteczność działania systemu ochrony sygnalistów i identyfikować najczęstsze obszary naruszeń (np. finanse publiczne, ochrona danych, środowisko),
2. zorganizował ogólnodostępne webinary poświęcone tematyce ochrony praw sygnalistów pt.: „Sygnaliści. Zgłaszanie naruszeń prawa w organizacji, w której pracuję lub z którą współpracuję zawodowo", podczas których eksperci omówili praktyczne aspekty ustawy i zasady funkcjonowania systemu zgłaszania naruszeń w miejscu pracy oraz odpowiadali na pytania uczestników,
3. wziął udział w wydarzeniach publicznych – w 31. Pol'and'Rock Festival, w seminarium Szkoły Głównej Handlowej oraz w konferencji „Dzieciństwo bez przemocy" organizowanej przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę, gdzie zabierał

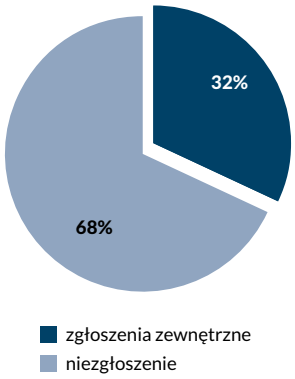
[682] https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ujawnienie-danych-sygnalistki-mkidn-kolejne ZdS.564.12.2025.

głos w dyskusjach na temat ochrony praw sygnalistów i dzielił się dobrymi praktykami we wdrażaniu przepisów ustawy,
4. publikował felietony i angażował się medialnie, komentując wyzwania i praktykę stosowania ustawy,
5. inicjował spotkania, nawiązywał współprace instytucjonalne i organizował konferencje m.in.:
   a) konferencja „Sygnaliści – wyzwania i perspektywy na przyszłość" w maju 2025 r. była oceną pierwszych doświadczeń stosowania ustawy, w której udział wzięli m.in. przedstawiciele administracji publicznej i eksperci prawni, wydarzenie było okazją do wypracowania rekomendacji, a jej zwieńczeniem będzie przygotowywana publikacja pokonferencyjna, której wydanie zaplanowane jest na 2026 r.,
   b) prowadził działania o charakterze konsultacyjnym i informacyjnym, obejmujące spotkania z przedstawicielami organizacji społecznych, środowisk eksperckich oraz instytucji zajmujących się zagadnieniami ochrony sygnalistów,
   c) uczestniczył w ramach współpracy międzynarodowej w pracach Sieci Europejskich Organów ds. Uczciwości i Zgłaszania Nieprawidłowości (NEIWA).

Ponadto do codziennej pracy Zespołu do Spraw Sygnalistów w BRPO należy opracowywanie materiałów informacyjnych i edukacyjnych o ochronie sygnalistów, m.in. wpisów na stronę sygnaliści.gov.pl i BIP, udzielanie odpowiedzi na wnioski o informację publiczną, przygotowywanie scenariuszy oraz realizowanie krótkich filmów edukacyjnych, redagowanie treści do materiałów promocyjnych w formie broszur i ulotek ogólnodostępnych.

Dane dotyczące zgłoszeń zewnętrznych i wpływów w 2025 r.

W ramach zadania wynikającego z ustawy o ochronie sygnalistów do Biura RPO w 2025 r. wpłynęło 690 spraw, z czego 223 zostały zakwalifikowane jako zgłoszenia zewnętrzne dokonane w myśl ustawy.



Wpływ do RPO	Liczba	%
Zgłoszenia zewnętrzne	223	32
Niezgłoszenia	467	68
Razem	**690**	**100**

RPO udzielił także 208 porad na temat praw i środków ochrony prawnej oraz przeprowadził ponad 200 rozmów na infolinii przeznaczonej do dokonywania ustnych zgłoszeń zewnętrznych.

Na wyraźny wniosek sygnalisty, po wcześniejszym umówieniu, możliwe jest dokonanie zgłoszenia także podczas bezpośredniego spotkania z pracownikami Zespołu do spraw Sygnalistów w siedzibie Biura RPO. Dotychczas odbyło się 7 takich spotkań, podczas których osoby mogły dokonać zgłoszeń, zostały im udzielone także porady na temat praw i środków ochrony prawnej.

Duża część pism trafiających do Zespołu do spraw Sygnalistów RPO nie spełnia ustawowych kryteriów uznania za zgłoszenie zewnętrzne. Zgodnie z ustawą o ochronie sygnalistów, sygnalistą jest osoba fizyczna, która uzyskała informację o naruszeniu prawa w kontekście związanym z pracą – niezależnie od podstawy prawnej stosunku, jaki wiąże ją z podmiotem, na rzecz którego wykonuje pracę. Aby sprawa mogła zostać uznana za zgłoszenie sygnalisty, niezbędne jest również, żeby przekazywana informacja dotyczyła jednej z dziedzin wymienionych w ustawie. Zawarty w art. 3 ustawy o ochronie sygnalistów katalog ma charakter zamknięty. Oznacza to, że Rzecznik nie może przyjąć jako zgłoszenie spraw, które dotyczą innych dziedzin niż wymienione w tym przepisie. Należy zaznaczyć,

że tego rodzaju sprawy nie pozostają bez reakcji – każdorazowo podlegają analizie, a Rzecznik przekazuje wnioskodawcom informacje dotyczące dalszych możliwych działań, które mogą okazać się pomocne w rozwiązaniu problemu.

Zgodnie z § 9 procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych[683], Rzecznik dopuszcza również możliwość przyjmowania zgłoszeń anonimowych. Przy czym, w takim przypadku przyjęcie zgłoszenia zależy też od wagi sprawy oraz jej znaczenia dla interesu publicznego.

Rzecznik jest także odpowiedzialny za przyjmowanie od organów publicznych sprawozdań zawierających dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych. Do końca marca 2026 r. organy publiczne przekażą RPO sprawozdania za rok 2024 i 2025.

[683] https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-12/Zarzadzenie_67_2024_RPO_procedura_zgloszen_zewnetrznych_w_BRPO.pdf.

4. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych

Ochrona praw żołnierzy

a) Udział żołnierzy w rozładunku i niszczeniu toksycznych odpadów

Portal Onet.pl opublikował artykuł pt. „Żołnierzom lała się krew z nosa, byli poparzeni, mdleli. Jak saperzy detonowali nielegalne odpady Nitro-Chemu na polskich poligonach".

Wynikało z niego m.in., że w latach 2017–2021 żołnierzy 6. Brygady Powietrzno-Desantowej angażowano do rozładunku i niszczenia toksycznych odpadów poprodukcyjnych pozbawionych oznaczeń. W wyniku kontaktu z tymi materiałami żołnierze mieli doznać zawrotów głowy, mdłości, krwotoków z nosa, wymiotów, chemicznych poparzeń skóry. Według publikacji leczono ich objawowo, a osoby zgłaszające problemy ze zdrowiem straszono zwolnieniem ze służby czy przeniesieniem do innych jednostek.

Obowiązek przestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny służby dotyczy zarówno dowódców, jak i samych żołnierzy zawodowych. Jednak zgodnie z art. 229 ust. 3 ustawy o obronie Ojczyzny do żołnierzy zawodowych nie znajduje zastosowania art. 210 Kodeksu pracy. Jeśli więc wykonywane czynności nie odpowiadają przepisom bezpieczeństwa i higieny służby i stwarzają bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia żołnierza, nie może on powstrzymać się od wykonywania powierzonych mu zadań. Wyłączenie Kodeksu pracy względem żołnierzy zawodowych w sposób szczególny odnosi się do żołnierzy saperów, jako że ryzyko utraty życia i zdrowia zostało ściśle powiązane z charakterem wykonywanych zadań. Nie zwalnia to jednak przełożonych z obowiązku zapewnienia możliwie bezpiecznych i higienicznych warunków służby w trakcie realizacji zadań. Rzecznik zwrócił się[684] do Ministra Obrony Narodowej o zbadanie sprawy, ze szczególnym uwzględnieniem skutków zdrowotnych dla żołnierzy rozładowujących i detonujących toksyczne odpady oraz udzielonej im pomocy medycznej. Zwrócił się także o szczegółową informację o zasadach bezpieczeństwa obowiązujących w trakcie wykonywania takich czynności przez saperów.

[684] WZF.7043.237.2024 z 8 stycznia 2025 r.

Minister zapewnił, że MON przywiązuje dużą wagę do wszelkich sygnałów o możliwych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu jednostek wojskowych i poinformował, że sprawa podlega wyjaśnieniu w ramach postępowania prokuratorskiego. Odnosząc się do kwestii przestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny służby oraz związanego z tym obszarem zabezpieczenia medycznego na poligonach jak też szerzej w przypadku czynności realizowanych przez saperów, Minister wskazał, że materia ta regulowana była w rozkazach dowódców w sprawie organizacji oraz przeprowadzenia zgrupowań poligonowych, rozkazach dziennych dowódców batalionów oraz poradnikach, programach lub wytycznych wyższych przełożonych na podstawie obowiązujących instrukcji i poradników. Ponadto zabezpieczenie sanitarne podczas przebywania żołnierzy na poligonach regulowane było przepisami normującymi działalność wojskowej służby zdrowia, tj. Instrukcją o zabezpieczeniu sanitarnohigienicznym i przeciwepidemicznym wojska w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Zabezpieczenie medyczne jednostek wojskowych realizowane jest zgodnie z Instrukcją o zabezpieczeniu sanitarnohigienicznym i przeciwepidemicznym Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz Wytycznymi Dyrektora Departamentu Wojskowej Służby Zdrowia MON w sprawie zabezpieczenia medycznego przedsięwzięć szkoleniowych, szkoleń poligonowych, ćwiczeń wojskowych i innych przedsięwzięć realizowanych przez SZRP. Odnosząc się z kolei do wyłączenia stosowania art. 210 Kodeksu pracy w stosunku do żołnierzy zawodowych, w szczególności saperów, Minister podkreślił, że żołnierz zawodowy jest obowiązany do przestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Żołnierzy zawodowych obowiązują normy bhp zapewniające bezpieczeństwo warunków pełnienia służby, jednakże nie można tych norm równoważyć z zasadami obowiązującymi pracowników na zasadach obowiązujących w Kodeksie pracy. Stosunek służbowy osób pełniących służbę w formacjach zmilitaryzowanych posiada cztery elementy odróżniające go od innych stosunków prawnych, tj. obowiązek poświęcenia, dyspozycyjność, szczególne uprawnienia związane z wykonywaniem służby, administracyjnoprawne uregulowanie stosunku prawnego żołnierza.

b) Brak możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję w sprawie: powołania do obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej oraz odbycia ćwiczeń wojskowych

W związku z prowadzonymi sprawami dotyczącymi realizacji powszechnego obowiązku obrony Ojczyzny ujawnił się problem braku możliwości wniesienia do

sądu administracyjnego skargi na decyzje w sprawie powołania do obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej oraz powołania do odbycia ćwiczeń wojskowych. Wyłączenie powyższe wynika z treści ustawy o obronie Ojczyzny[685]. Przepisy te stanowią, że skarga do właściwego sądu administracyjnego nie może być wniesiona na decyzje w sprawach powołania do obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej oraz powołania do odbycia ćwiczeń wojskowych. Nie budzi wątpliwości, że wskazane powołania stanowią nie tylko realizację konstytucyjnego obowiązku obrony Ojczyzny przez osobę posiadającą obywatelstwo polskie, lecz również stanowią władczą ingerencję władzy publicznej w takie konstytucyjnie chronione dobra jednostki jak życie prywatne, życie rodzinne oraz decydowanie o swoim życiu osobistym. Nie powinno budzić wątpliwości to, że powołania o których mowa w ustawie stanowią „sprawę" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo do sądu obejmuje bowiem wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygania o prawach podmiotu w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygania o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku. Rzecznik prowadził korespondencję z Ministrem Obrony Narodowej w której informował o swoim stanowisku. Kategoryczne brzmienie art. 77 ust. 2 Konstytucji wyklucza wyłączenie drogi sądowej w sprawie o naruszenie praw wymienionych w art. 47 Konstytucji; sam ustrojodawca przesądził o tym, że ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać dostępu do sądu. Skoro więc dostępu do sądu nie można ograniczyć w wymienionych stanach nadzwyczajnych, to tym bardziej nie można tego uczynić w okresie normalnego funkcjonowania państwa. Argumentów za wyłączeniem prawa do sądu nie dostarcza powołane w odpowiedzi MON na wystąpienie Rzecznika postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w uzasadnieniu którego sąd jedynie zreferował obowiązujący stan prawny. Argumentów za obroną poglądu o dopuszczalności wyłączenia drogi sądowej dostarcza także powołany w udzielonej odpowiedzi wyrok[686] Trybunału Konstytucyjnego. Wyrok ten (dotyczący żołnierzy zawodowych) potwierdza, że sprawy powołania do służby wojskowej (nawiązanie stosunku służbowego) oraz zwolnienia ze służby wojskowej (rozwiązanie stosunku służbowego) powinny być, zgodnie z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym, poddane kontroli sądowej. Fakt, że przepis

[685] Ustawa z 11 marca 2022 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 248).
[686] Wyrok z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97.

ustawy jest wynikiem realizacji obowiązku konstytucyjnego jednostki, w żadnym razie nie oznacza, iż konstytucyjny standard ochrony sądowej jest w tym przypadku obniżony, czy że tym bardziej dopuszczalne jest wyłączenie drogi sądowej. Utożsamianie żołnierzy zawodowych z żołnierzami rezerwy jest nieuprawnione. Stosunki służbowe żołnierzy zawodowych nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków administracyjno-prawnych, powstających w drodze powołania, w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby. Żołnierz zawodowy to wykwalifikowany profesjonalista wykonujący określone zadania w ramach administracyjnego stosunku służbowego, przy czym zarówno nawiązanie jak i rozwiązanie tego stosunku charakteryzuje się dobrowolnością i zaskarżalnością tych decyzji. Żołnierz rezerwy to osoba, która ma uregulowany stosunek do służby wojskowej, np. zakończyła obowiązkową lub zawodową służbę wojskową i została przeniesiona do rezerwy, co oznacza, że pozostaje w gotowości do ponownego powołania do czynnej służby wojskowej w określonych sytuacjach, takich jak mobilizacja, wojna czy potrzeby obronne państwa. Wbrew stanowisku MON o podobnej regulacji w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP Rzecznik wyjaśnił, że ten akt nie zawierał normy prawnej uniemożliwiającej zaskarżenie do sądu administracyjnego rozstrzygnięć dotyczących powołania do odbycia zasadniczej służby wojskowej czy powołania na ćwiczenia wojskowe. Ponieważ Minister Obrony Narodowej nie podzielił argumentów przedstawianych w wystąpieniach RPO, Rzecznik zwrócił się[687] do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Obrony Narodowej o rozważenie potrzeby podjęcia prac legislacyjnych w celu dostosowania istniejącego stanu prawnego do standardu wynikającego z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Jednakże prace w zakresie sygnalizowanym przez Rzecznika nie zostały podjęte.

c) Warunki pełnienia służby

Przedstawiciele RPO wizytowali 25 Brygadę Kawalerii Powietrznej. Celem wizytacji było sprawdzenie przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy oraz warunków pełnienia służby. Jednym z głównych problemów jest odbiór nadgodzin, który odbywa się w naturze, jeżeli pozwalają na to potrzeby sił zbrojnych. Służba na granicy, COVID-19 oraz udział w akcji powodziowej wpłynęły na trudności w odbiorze czasu wolnego za wypracowany czas służby. Żołnierze

[687] WZF.7043.33.2024 z 27 stycznia 2025 r.

postulowali wprowadzenie ekwiwalentu za nadgodziny, szczególnie tam, gdzie ich rozliczenie jest niemożliwe.

Na terenie jednostki brakuje hali sportowej, co utrudnia realizację zajęć sportowych żołnierzy, którzy mają obowiązek ćwiczeń przynajmniej 4 godziny w tygodniu. Jednostka bezskutecznie stara się o halę sportową. Proponowane rozwiązanie to postawienie hal typu balon, które umożliwiłyby prowadzenie zajęć sportowych w warunkach zimowych.

Podczas wizytacji stwierdzono, że pododdziały jednostek wojskowych stacjonujących w kompleksach koszarowych są zakwaterowane w budynkach koszarowych oraz kontenerach, przy zachowaniu minimalnych wartości norm powierzchni podstawowej i pomocniczej. Jednak kilka razy w ciągu roku, w związku z koniecznością wydzielenia części budynków koszarowych dla pododdziałów szkolnych dobrowolnej ZSW, standardy zakwaterowania etatowych pododdziałów jednostek ulegają pogorszeniu. Zwiększenie liczby żołnierzy w budynkach koszarowych wymusiło konieczność zmiany przeznaczenia części dotychczas użytkowanych pomieszczeń pomocniczych i gospodarczych.

Żołnierze podkreślali zbyt niską wysokość dodatku za brak mieszkania, który jest nieadekwatny do obecnych kosztów wynajmu w miastach. Postulowali także podwyższenie dodatku za czasowe pełnienie obowiązków, bowiem obecne kwoty nie rekompensują dodatkowego nakładu pracy.

Dodatek desantowy nie zmienił się od 20 lat i wynosi ok. 300 zł, co prowadzi do tego, że żołnierze unikają skoków, gdyż dodatek ten nie pokrywa nawet kosztów wizyty u ortopedy. Żołnierze obsługi śmigłowców i pojazdów gąsienicowych podnosili, że nie posiadają spełniających wymogi ubiorów olejo- i ognioodpornych.

Żołnierze pełniący służbę na terenie lotniska nie mają zapewnionego właściwego zaplecza socjalno-bytowego. Brak przebieralni, szatni, przestrzeni do pracy wymaganych przepisami. Pomieszczenia służbowe wydzielone są umownie dziesiątkami szaf, które stanowią zarówno miejsca na ubiory, jak i przechowywanie podręcznych części zamiennych. Wyposażenie socjalno-biurowe stanowią przypadkowe, mocno wyeksploatowane meble.

Rzecznik przedstawił[688] Ministrowi Obrony Narodowej uwagi zgłoszone podczas wizytacji wraz z wnioskiem o ich zbadanie oraz przedstawienie stanowiska. Minister poinformował[689], że powstanie hali sportowej jest uzasadnione, stąd podjęto działania w tym zakresie. Warunki zakwaterowania żołnierzy wymagają

[688] WZF.70.50.1.2025 z 19 maja 2025 r.
[689] Pismo z 25 czerwca 2025 r.

poprawy. Jednak zachowują one minimalne wartości norm powierzchni podstawowej i pomocniczej, określonej dla żołnierzy w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej w sprawie norm zakwaterowania żołnierzy we wspólnych kwaterach stałych oraz trybu ich kwaterowania[690]. Mając na uwadze celowość poprawy warunków służby, podjęto działania w zakresie budowy budynku koszarowo-biurowego.

W kwestii świadczenia mieszkaniowego, w wyniku analizy cen rynkowych najmu lokali mieszkalnych w poszczególnych garnizonach, przyjęto założenie, aby świadczenie mieszkaniowe pokrywało co najmniej 40% średnich cen najmu lokalu mieszkalnego. Sytuacja jest systematycznie analizowana i uaktualniana wraz ze wzrostem cen rynkowych w danych garnizonach.

Wynagrodzenie z tytułu dodatków do uposażenia zasadniczego albo dodatkowego wynagrodzenia nie powinno odgrywać istotnej roli w uposażeniu żołnierza. Wiodącą rolę w tym zakresie przypisuje się uposażeniu zasadniczemu żołnierza zawodowego. Należy zauważyć, że przez ostatnie lata wielokrotnie dokonywano podwyżek uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych, co wyraźnie wpisuje się we wskazaną koncepcję. Na szczególne podkreślenie zasługuje, że podwyżka uposażeń zasadniczych żołnierzy zawodowych jest trzecią z rzędu tego rodzaju podwyżką.

Warunki socjalno-bytowe są systematycznie doskonalone poprzez prowadzone prace modernizacyjno-remontowe oraz realizowane nowe inwestycje. Aktualnie w Planie Inwestycji Budowlanych wykonywanych jest dziewięć zadań inwestycyjnych, a kolejnych kilkadziesiąt wniosków dotyczących rozbudowy infrastruktury jest rozpatrywanych zgodnie z obowiązującymi przepisami i możliwościami finansowymi.

d) Przestrzeganie praw i wolności żołnierzy oraz warunków pełnienia służby w 31. Bazie Lotnictwa Taktycznego

Przedstawiciele RPO wizytowali 31. Bazę Lotnictwa Taktycznego. Podstawowym problemem sygnalizowanym przez żołnierzy jest odpływ wyszkolonej kadry (pilotów, techników) po nabyciu podstawowych praw emerytalnych. Część zainteresowanych podejmuje decyzję o zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej na podstawie pogłosek o pracach legislacyjnych mających na celu zlikwidowanie odprawy mieszkaniowej. Żołnierze oczekują na cykliczne informacje lub komu-

[690] Rozporządzenie z 27 lipca 2011 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1982).

nikaty MON w tej sprawie. Chodzi o jednoznaczny sygnał, że nie są prowadzone działania zmierzające do pozbawienia żołnierzy tej odprawy.

Oficerowie kadrowi sygnalizowali brak rozwiązań systemowych, które pozwoliłyby na czasowe obsadzanie (w zastępstwie) etatów osób podczas ich dłuższej nieobecności, na przykład żołnierzami aktywnej rezerwy. Utrudnia to zachowanie ciągłości służby i pracy, a po roku nieobecności żołnierza jednostka traci etat.

W trakcie spotkań żołnierze zaproponowali skrócenie czasu wysługi potrzebnej do mianowania na wyższy stopień wojskowy w korpusie podoficerów młodszych. Podnieśli także problem dodatku za obsługę statku powietrznego. Obecnie dostają go wyłącznie ci żołnierze, którzy „dotykają" statku (np. gdy jeden technik podaje przewód drugiemu, który podłącza go bezpośrednio do statku powietrznego). W ocenie zainteresowanych dodatek może być nieco niższy, ale nie można pomijać takich żołnierzy.

W pionie logistyki ujawnił się problem z żołnierzami wykonującymi zadania starszego podoficera eksploatacji i zaopatrzenia, którzy nie otrzymują dodatku przeznaczonego dla szefa służby, choć faktycznie wykonują takie zadania.

Z kolei w przypadku małżeństw wojskowych przepisy nie precyzują, kto i w jaki sposób będzie sprawować opiekę nad dziećmi w sytuacji ogłoszenia mobilizacji. Żołnierze obawiają się, że w takich okolicznościach może pojawić się problem ze stawieniem się w jednostce jednego z opiekunów dziecka.

Żołnierki podnosiły, że ze względu na karmienie piersią nie mogą przystąpić do egzaminu z wychowania fizycznego. Z kolei brak zdanego egzaminu ma wpływ na ich rozwój zawodowy.

RPO zauważył, że norma prawna wynikająca z art. 332 ust. 6 ustawy o obronie Ojczyzny[691] w zakresie, w jakim nakazuje obligatoryjne zwolnienie żołnierki zawodowej ze sprawdzianu sprawności fizycznej w okresie karmienia dziecka piersią, może stanowić dyskryminację w zatrudnieniu ze względu na płeć (art. 33 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Przeciwskazania do przystąpienia do takiego egzaminu mogą naturalnie wynikać z zaleceń lekarskich do ograniczenia aktywności fizycznej, względnie skrajnie wyczerpującej aktywności. Okoliczności takie powinny być jednak oceniane *a casu ad casum*, a nakazu takiego nie należy formułować *in gremi*o wobec wszystkich żołnierek karmiących.

Żołnierze wskazywali również, że brak strzelnicy na terenie jednostki w znacznym stopniu utrudnia proces szkolenia strzeleckiego. Aktualnie żołnierze dowo-

[691] Ustawa z 11 marca 2022 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 248 ze zm.).

żeni są na strzelnice, co wydłuża czas szkolenia oraz powoduje dodatkowe koszty transportu. Żołnierki podnosiły zaś, że w jednostce brakuje toalet, szatni i pryszniców przeznaczonych dla kobiet.

Żołnierze obsługi technicznej wskazywali, że nie posiadają butów spełniających wymogi. Jednostka nie dysponuje wszystkimi rozmiarami umundurowania, nie są one dostarczane pomimo zamówień. Podobnie przedstawia się sytuacja z rozmiarami hełmów. Podniesiono również, że rozmiary mundurów (pomimo takiego samego oznaczenia) różnią się od siebie w zależności od producenta.

31. Baza Lotnictwa Taktycznego jest obsługiwana przez Wojskową Straż Pożarną. Służba odbywa się w zespołach trzyosobowych w pojeździe wyposażonym w urządzenia do podawania środka gaśniczego. Ze względu na podział zadań w zespole musi być trzech strażaków, jednak kabina wozu strażackiego nie jest do tego przystosowana. Ponadto z uzyskanych informacji wynika, iż zakupy wozów strażackich na potrzeby straży lotniskowych dokonywane są bez konsultacji ze strażakami. Rzecznik zwrócił się[692] do Ministra Obrony Narodowej o zajęcie stanowiska w sprawie tych problemów.

W odpowiedzi Minister poinformował[693], że problem odpływu wykwalifikowanego personelu po nabyciu podstawowych praw emerytalnych jest znany. Ministerstwo podejmuje działania, które mają na celu jego ograniczenie. Wdrożono rozwiązania mające poprawić warunki służby i życia żołnierzy zawodowych. Na przykład wprowadzono świadczenie motywacyjne oraz świadczenie za długoletnią służbę wojskową, które mają zachęcać do długotrwałego pełnienia zawodowej służby wojskowej.

Sygnały dotyczące trudności w systemowym zastępowaniu żołnierzy podczas ich dłuższej nieobecności są na bieżąco rozpoznawane i analizowane w kontekście efektywnego zarządzania zasobami kadrowymi w jednostkach wojskowych. Obowiązujące przepisy i regulacje kadrowe przewidują w pełni mechanizmy czasowego zastępowania żołnierzy zawodowych na etatach podczas ich dłuższej nieobecności.

W ocenie Ministra zarzut nieczytelnej ścieżki rozwoju zawodowego jest niezasadny. Resort dokłada starań, aby system awansów, uprawnień oraz świadczeń odpowiadał realnym potrzebom żołnierzy i gwarantował wysokie standardy jakości i efektywności służby. Wszelkie postulaty są przedmiotem analiz i będą uwzględniane w dalszym rozwoju polityki kadrowej i socjalnej.

[692] WZF.7043.58.2025 z 3 lipca 2025 r.
[693] Pismo z 19 sierpnia 2025 r.

W odniesieniu do kwestii związanej z zakwaterowaniem żołnierzy Minister wskazał, że zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej odprawa mieszkaniowa przysługuje żołnierzowi zawodowemu zwalnianemu z zawodowej służby wojskowej zamieszkałemu w kwaterze, o ile nabył on prawo do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej lub który do dnia zwolnienia z zawodowej służby wojskowej nie otrzymał decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego, o ile nabył prawo do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej. Kierownictwo MON wielokrotnie publicznie informowało, że nie są prowadzone działania zmierzające do pozbawienia żołnierzy odprawy mieszkaniowej. Wielokrotnie również dementowano pogłoski o rzekomych planach likwidacji tej odprawy.

Odnosząc się do wątpliwości, kto w przypadku małżeństw wojskowych będzie sprawował opiekę nad dziećmi w razie ogłoszenia mobilizacji, Minister wyjaśnił, że kwestię tę reguluje art. 556 ust. 3 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny. Przepis ten dopuszcza zwolnienie żołnierza zawodowego ze służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji, ogłoszenia stanu wojennego i w czasie wojny w celu sprawowania opieki nad dziećmi do lat 16, gdy oboje rodzice są żołnierzami lub gdy żołnierz samotnie sprawuje tę opiekę, a nie ma innego członka rodziny, któremu można powierzyć jej sprawowanie.

Zakupy pojazdów ratowniczo-gaśniczych dla pododdziałów Wojskowej Straży Pożarnej są realizowane w ramach Planu Modernizacji Technicznej SZ RP w oparciu o Wymagania Techniczno-Użytkowe opracowywane przez Instytucję Ekspercką (Inspektorat Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej) na podstawie obowiązujących wymagań określonych we wskazanych przepisach. Przedstawiona sprawa dotycząca nieprzystosowania kabiny do przebywania w niej przez dłuższy czas we trzy osoby może zostać rozwiązana dzięki zmianom organizacyjnym służby. Polegałyby one na wydzieleniu do zabezpieczenia operacji lotniczych lekkiego lotniskowego samochodu ratowniczo-gaśniczego posiadającego czteroosobowy przedział pasażerski. Podwyższyłoby to komfort służby.

e) Zwalnianie rozkazem dziennym żołnierzy niezawodowych, pełniących służbę w jednostkach Wojsk Obrony Terytorialnej

Żołnierze niezawodowi, którzy pełnią służbę w jednostkach Wojsk Obrony Terytorialnej, we wnioskach do Rzecznika kwestionowali sposób zwalniania ich ze służby przed upływem okresu jej trwania rozkazem dziennym. Rozkaz ten jest

wydawany dla celów ewidencyjnych na podstawie art. 128 ust. 2 pkt 1 ustawy o obronie Ojczyzny[694].

Ustawa nie definiuje pojęcia „rozkazu dziennego". Jednak niektóre jego elementy określono w regulaminie ogólnym żołnierza Wojska Polskiego, który jest załącznikiem do zarządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie wprowadzenia do użytku regulaminu ogólnego żołnierza Wojska Polskiego.

W art. 122 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny wskazano drogę odwoławczą w sprawach służbowych żołnierzy. Przepisy te mają zastosowanie wyłącznie do decyzji wydawanych przez właściwe organy w sprawach określonych w ustawie. W art. 2 pkt 3 ustawy o obronie Ojczyzny zdefiniowano decyzję jako decyzję wydawaną przez właściwy organ wojskowy oraz rozkaz personalny. Żołnierz może wnieść odwołanie do organu wyższego rzędu na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego i skargę do właściwego sądu administracyjnego na zasadach określonych w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ustawa o obronie Ojczyzny jednoznacznie wskazuje przy tym, że ilekroć jest w niej mowa o żołnierzu, należy przez tę kategorię rozumieć osobę pełniącą czynną służbę wojskową (w tym terytorialną służbę wojskową).

Przepisem odnoszącym się zarówno do żołnierzy zawodowych, jak i niezawodowych jest art. 122 ustawy o obronie Ojczyzny. Norma prawna wynikająca z treści art. 122 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny odnosi się do żołnierza pełniącego czynną służbę wojskową (w tym terytorialną i zawodową służbę wojskową). Zgodnie z art. 122 ust. 2 drogi odwoławczej w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Prawa postępowania przed sądami administracyjnymi nie stosuje się w sprawach: mianowania na stopień wojskowy, przeniesienia do innego korpusu osobowego lub innej grupy osobowej, skierowania do wykonywania zadań służbowych poza jednostką wojskową, powierzenia czasowego pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku. Z kolei przepis art. 122 ust. 3 ustawy o obronie Ojczyzny stanowi, że skarga do właściwego sądu administracyjnego nie może być wniesiona na decyzje w sprawach: powołania do obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej, powołania do odbycia ćwiczeń wojskowych, wyznaczenia i przeniesienia na stanowisko służbowe i zwolnienia ze stanowiska służbowego, a także przeniesienia do dyspozycji, delegowania do pełnienia obowiązków.

[694] Ustawa z 11 marca 2022 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 248 ze zm.).

Żaden z przedstawionych przepisów swoim zakresem normowania nie obejmuje więc zwolnienia z czynnej służby wojskowej (w tym terytorialnej). W ocenie Rzecznika daje to podstawę takiemu żołnierzowi do skorzystania z drogi odwoławczej określonej w art. 122 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny.

Dodatkowo w orzecznictwie sądowo-administracyjnym ugruntowany jest pogląd, że pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami mimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 k.p.k. Powinny one zawierać jedynie minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania ich jako decyzji. Wyciąg z „rozkazu dziennego" w sprawie zwolnienia żołnierza Wojsk Obrony Terytorialnej ze służby zawiera wszystkie niezbędne elementy, aby zakwalifikować go jako decyzję o zwolnieniu ze służby. W związku z tym zwolnienie z terytorialnej służby wojskowej w niewłaściwej formie nie przesądza o braku drogi odwoławczej, gdyż sądy administracyjne w wyciągach z rozkazów dziennych doszukują się materialnej treści decyzji. Rzecznik wyraził obawę, że wiedza ta nie jest wśród żołnierzy terytorialnej służby wojskowej powszechna – co może uniemożliwiać im efektywne korzystanie z drogi odwoławczej. RPO zwrócił się[695] do Ministra Obrony Narodowej o odniesienie się do opisanego problemu.

W odpowiedzi Minister wskazał[696], że przepisy dotyczące zwalniania żołnierzy ze służby wojskowej zawiera ustawa o obronie Ojczyzny. Zgodnie z art. 122 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny od decyzji wydanych przez właściwe organy w sprawach określonych w tej ustawie żołnierz może wnieść odwołanie do organu wyższego stopnia (na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego) i skargę do właściwego sądu administracyjnego. W tej sytuacji poza wyłączeniami trybu odwoławczego oraz drogi sądowej w przypadkach, o których mowa w art. 122 ust. 2 i 3, wydawanie decyzji przez właściwe organy, do których stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, powinno wynikać z przepisów ustawy.

Minister przyznał słuszność wątpliwościom zgłoszonym przez Rzecznika związanym ze zmianą brzmienia przepisu art. 128 ust. 4 ustawy o obronie Ojczyzny w porównaniu z art. 98u ust. 1 nieobowiązującej już ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Dla systemowego uporządkowania sytuacji prawnej resort obrony narodowej zamierza zainicjować zmiany w ustawie o obronie Ojczyzny.

[695] WZF.7043.18.2025 z 17 lipca 2025 r.
[696] Pismo z 4 września 2025 r.

f) Nierówne traktowanie żołnierzy korzystających z prawa do zakwaterowania

W wyniku kierowanych do Rzecznika wniosków ujawniły się wątpliwości związane z nierównym traktowaniem żołnierzy korzystających z prawa do zakwaterowania, w rozumieniu ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej[697].

Prawo do zakwaterowania żołnierza zawodowego jest realizowane w jednej z następujących form: przydziału kwatery albo innego lokalu mieszkalnego, przydziału miejsca w internacie albo kwaterze internatowej, wypłaty świadczenia mieszkaniowego. Formę realizacji prawa do zakwaterowania wybiera żołnierz.

Problem pojawia się, gdy prawo do zakwaterowania, na wniosek żołnierza, jest realizowane w formie wypłaty świadczenia mieszkaniowego, a żołnierz korzysta w tym czasie z urlopu macierzyńskiego lub wychowawczego. Zgodnie z art. 48d ust. 6 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku korzystania z urlopu macierzyńskiego i wychowawczego świadczenie mieszkaniowe przysługuje przez czas pobierania uposażenia. Tymczasem żołnierz zawodowy przebywający na urlopie wychowawczym zgodnie z art. 286 ust. 1 i 2 ustawy o obronie Ojczyzny[698] podlega przepisom Kodeksu pracy i nie otrzymuje uposażenia.

Żołnierz zawodowy, który przebywa na urlopie wychowawczym i nie pobiera uposażenia, nie otrzymuje również świadczenia mieszkaniowego. Wobec tego ustawodawca nie realizuje prawa do zakwaterowania wobec żołnierza zawodowego, który na podstawie art. 21 ust. 3 dokonał wyboru formy realizacji prawa do zakwaterowania w postaci wypłaty świadczenia mieszkaniowego. W przypadkach, gdy żołnierz zawodowy realizuje prawo do zakwaterowania w formie przydziału kwatery albo innego lokalu mieszkalnego lub przydziału miejsca w internacie albo kwaterze internatowej, ustawodawca nie odbiera mu prawa do zakwaterowania przez czas przebywania na urlopie wychowawczym. Rozwiązanie takie może naruszać zasadę równego traktowania, gdyż w nieporównywalnie lepszej sytuacji znajdują się żołnierze korzystający z prawa do zakwaterowania w naturze niż żołnierze pobierający świadczenie mieszkaniowe.

Rzecznik zwrócił się[699] do Ministra Obrony Narodowej o rozważenie inicjatywy ustawodawczej w celu zniwelowania tej nierówności.

---

[697] Ustawa z 10 sierpnia 1995 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1270 ze zm.).
[698] Ustawa z 22 marca 2022 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 825).
[699] XII.7043.105.2025 z 30 października 2025 r.

Minister zauważył[700], że podniesiona kwestia została dostrzeżona przez resort obrony narodowej. Dokonana analiza zgłoszonych zagadnień wykazała, że należy podjąć próbę nowelizacji obowiązujących przepisów w taki sposób, aby wypłata świadczenia mieszkaniowego powiązana była z realizacją prawa do kwatery, a nie z uposażeniem. Przyjęcie takiej interpretacji uzasadnia fakt, że przebywanie na urlopie wychowawczym nie pozbawia ani nie zawiesza prawa żołnierza zawodowego do zakwaterowania. W związku z czym powinien on mieć również prawo do wypłaty świadczenia mieszkaniowego. Aktualizacja stosownych przepisów wychodzi również naprzeciw szeroko rozumianej polityce prorodzinnej i demograficznej, zważywszy, że świadczenie to stanowi element zabezpieczenia życiowych potrzeb żołnierzy i ich rodzin. Zostaną więc podjęte działania w celu wprowadzenia odpowiednich zmian, które przyczynią się do poprawy opisanej sytuacji.

g) Brak możliwości kontynuowania szkolenia podstawowego w ramach dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej po uprzednim jego przerwaniu

Do Biura RPO wpływały wnioski dotyczące wątpliwości interpretacyjnych w zakresie problematyki braku możliwości kontynuowania szkolenia podstawowego w ramach dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej (DZSW) po uprzednim jego przerwaniu np. z przyczyn losowych. Z treści art. 143 ustawy o obronie Ojczyzny[701] wynika, że dobrowolna zasadnicza służba wojskowa jest pełniona przez okres do 12 miesięcy, a w czasie jej pełnienia realizuje się szkolenie podstawowe w wymiarze do 28 dni zakończone przysięgą wojskową oraz szkolenie specjalistyczne w wymiarze do 11 miesięcy. Przy czym ustawodawca, określając wymiar trwania DZSW wraz z jej poszczególnymi etapami, wyznacza ustawowo obowiązujące maksymalne granice służby.

Szkolenie podstawowe ma charakter jednorazowy i nie jest obowiązkowe dla osób, które odbyły w przeszłości szkolenia wojskowe zakończone przysięgą wojskową. Dla tej grupy obowiązkowymi pozostają szkolenia specjalistyczne. Dodatkowo ustawa wskazuje jedynie maksymalny okres trwania szkolenia podstawowego, a zakres podmiotowy tego przepisu ograniczony został do osób, które takiej przysięgi wojskowej jeszcze nie składały. Cechą DZSW jest możliwość jej przerwania w każdym czasie. Ustawodawca ograniczył możliwość kontynuowania dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej wyłącznie do osób, które ukończyły

[700] Pismo z 16 grudnia 2025 r.
[701] Ustawa z 11 marca 2022 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 825 ze zm.).

szkolenie podstawowe i zostały przeniesione do aktywnej/pasywnej rezerwy, pozbawiając jednocześnie możliwości kontynuowania nauki osób, które takiego szkolenia podstawowego nie ukończyły.

Z punktu widzenia zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej zasadne wydaje się wprowadzenie rozwiązania prawnego umożliwiającego dokończenie szkolenia podstawowego dokładnie od etapu, na jakim zostało przerwane, względnie dopuszczenie, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, do powtórzenia całego 28-dniowego cyklu. Przerwanie szkolenia podstawowego powoduje przeniesienie do pasywnej rezerwy, a kolejna możliwość złożenia przysięgi wojskowej pojawi się już w trakcie najbliższych 2–3-dniowych ćwiczeń, co w praktyce znacznie skróci proces szkolenia podstawowego. Zachodzi zatem obawa o jakość przygotowania takiego żołnierza rezerwy. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[702] do Ministra Obrony Narodowej o dokonanie analizy wskazanych problemów i rozważenie zainicjowania stosownych działań legislacyjnych.

Minister poinformował[703], że skuteczność i efektywność szkolenia podstawowego wymaga jego przeprowadzenia w jednym okresie. Przerywany tok szkolenia wpłynąłby na jakość przygotowania żołnierza do dalszej służby, uniemożliwiając tym samym osiągnięcie celów szkolenia podstawowego. Dodał również, że w dotychczasowej praktyce występowały przypadki, w których żołnierz rezygnował ze szkolenia podstawowego w ramach DZSW tuż przed złożeniem przysięgi wojskowej, a następnie występował o ponowne jego powołanie do odbycia tego szkolenia. Realizacja tego postulatu prowadziłaby do akceptacji zachowań osób, które w sposób świadomy i celowy uchylają się od złożenia przysięgi wojskowej. Ponadto wskazany problem nie jest powszechny w skali Sił Zbrojnych. Ministerstwo nie dostrzega obecnie potrzeby wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach prawa dotyczących omawianego zakresu.

h) Wizytacja jednostek wojskowych, których żołnierze pełnią służbę na granicy polsko-białoruskiej

W dniach 24–26 września 2025 r. przedstawiciele RPO przeprowadzili wizytację jednostek wojskowych, których żołnierze pełnią służbę na granicy polsko-białoruskiej. Przedmiotem badania było przestrzeganie praw lub wolności żołnierzy oraz sprawdzenie warunków służby. Bywa, że nielegalne przekroczenia granicy poprzedzone są obrzucaniem żołnierzy kamieniami, rozrzuceniem na drogach

[702] XII.7043.128.2025 z 6 listopada 2025 r.
[703] Pismo z 2 grudnia 2025 r.

kawałków concertiny czy strzałami z procy. Działania te mają na celu uniemożliwić albo utrudnić żołnierzom interwencję, a tym samym stworzyć forsującym granice osobom większe szanse na jej przekroczenie.

Służba jest pełniona w 12-godzinnych zmianach, w kompletnym umundurowaniu, z długą bronią, dużym zapasem amunicji, w kamizelce taktycznej, hełmie. Całe wyposażenie żołnierza waży łącznie około 20 kilogramów. Biorąc pod uwagę, że do prób forsowania granicy dochodzi zwykle w połowie odległości między posterunkami, żołnierze są zmuszeni do przebiegnięcia w tym wyposażeniu kilkuset metrów, dodatkowo z tarczą, gaśnicą i apteczką. W związku z tym pojawiają się sugestie, żeby rozważyć wprowadzenie na wyposażenie posterunków na pasie granicznym kamizelek takich, jakie mają ratownicy medyczni (tzw. kamizelek antynożowych). Są one dużo lżejsze, a jednocześnie zabezpieczają przed tym, co zagrożenie dla pełnionej służby. Rozmówcy sugerowali także rozważenie zamiany broni długiej na lżejszą krótką, z którą łatwiej jest przemieszczać się po lesie.

W dalszym ciągu żołnierze zgłaszają zastrzeżenia do obuwia. W ich ocenie jest ono słabej jakości i niewygodne. Te mankamenty powodują, że żołnierze często kupują buty prywatnie. Jest to jednorazowy wydatek rzędu 1000 zł, jednak komfort stóp jest nieporównywalny. Żołnierze mają zgodę na noszenie w czasie realizacji zadań służbowych w składzie ubioru polowego oraz ćwiczebnego – butów typu taktycznego w kolorze brązowym, sięgających za kostkę, innych od określonego wzoru (cywilnych). W związku z tym w ocenie zainteresowanych może warto rozważyć odstąpienie od wydawania butów w ramach należności mundurowych w naturze, a o kwotę przeznaczoną na buty podnieść wysokość wypłacanych należności mundurowych.

Kolejny problem to w ocenie rozmówców pełniących służbę na granicy mundury, w których przetrwanie zimy jest trudne. Zastrzeżenia dotyczyły kurtek zimowych, w których żołnierze marzną, są one wykonane z materiałów łatwopalnych i nie trzymają ciepła. Żołnierze dokupują elementy ubioru zbliżone kolorem i krojem do mundurowych, żeby nie marznąć. O ile po wprowadzeniu nowego wzoru pierwsze partie były z materiału dobrej jakości, o tyle po piętnastu latach żołnierze mówią o złej jakości i obawach o przetrwanie zimy w tych mundurach.

Wojsko jest coraz częściej wykorzystywane do różnych zadań o charakterze incydentalnym (epidemia COVID-19, ochrona granicy z Białorusią, działania przeciwpowodziowe na Dolnym Śląsku). Na taką okoliczność tworzone są specjalnie zgrupowania wojskowe. We wszystkich tych wypadkach żołnierze uczestniczący

w zgrupowaniach wojskowych narażają życie i zdrowie w stopniu wyższym niż codzienna zwykła służba wojskowa. W ocenie Rzecznika służba w warunkach szczególnie zagrażających zdrowiu i życiu powinna być doceniona nie tylko na poziomie materialnym, ale i prestiżowym. Narzędziem prawnym pozwalającym na objęcie ochroną żołnierzy i funkcjonariuszy wykonujących zadania w warunkach szczególnie zagrażających zdrowiu i życiu byłoby rozszerzenie zakresu przedmiotowego definicji weterana w taki sposób, aby możliwe było objęcie nim żołnierzy i funkcjonariuszy wykonujących epizodyczne zadania na terenie kraju.

Rzecznik zwrócił się[704] do Ministra Obrony Narodowej o zajęcie stanowiska w sprawie problemów zidentyfikowanych w trakcie wizytacji na granicy. Minister poinformował[705], że żołnierze realizujący zadania na granicy wyposażani są w przedmioty umundurowania i wyekwipowania (PUiW) na podstawie norm określonych w rozporządzeniach Ministra Obrony Narodowej. Użytkowane przez żołnierzy PUiW wydawane są zgodnie z wymaganiami Wojskowej Dokumentacji Techniczno-Technologicznej (WDTT) do ich produkcji seryjnej. Przedmioty umundurowania tworzą wielopoziomowy system ochrony przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi oraz zapewniają komfort i bezpieczeństwo w realizacji zadań w strefie klimatycznej umiarkowanej. PUiW zostały wprowadzone do Sił Zbrojnych RP po przeprowadzonych pracach rozwojowych i modernizacyjnych, a ich właściwości i przydatność potwierdzono w badaniach użytkowych w warunkach rzeczywistych, tj. w trakcie realizacji zadań służbowych, szkoleniowych i operacyjnych. Ponadto żołnierze są wyposażeni w kamizelki kuloodporne zapewniające skuteczniejszą ochronę zarówno przed pociskami z broni palnej, jak i bronią białą. Służba żołnierza na pasie granicznym w ramach operacji „Bezpieczne Podlasie" to wykonywanie zadania bojowego w czasie pokoju, które przygotowuje żołnierzy do realizacji zadań zgodnie z wojennym przeznaczeniem. Dlatego żołnierze pełniący służbę na granicy wyposażeni już są w najnowocześniejsze kamizelki chroniące ich przed bezpośrednim atakiem.

Co do statusu weterana, Minister poinformował, że propozycja objęcia przepisami ustawy o weteranach działań poza granicami państwa żołnierzy pełniących służbę w rejonie przygranicznym czy też biorących udział w likwidacji klęsk żywiołowych w jego ocenie nie znajduje uzasadnienia.

[704] XII.7043.110.2025 z 19 listopada 2025 r.
[705] Pismo z 23 grudnia 2025 r.

Ochrona praw funkcjonariuszy

a) Możliwość przeniesienia żołnierzy zawodowych do służby w Policji i Straży Granicznej

Do Rzecznika wpłynął wniosek, z którego wynikało, że żołnierze zawodowi zostali pozbawieni możliwości przeniesienia do służby w Policji i Straży Granicznej, podczas gdy funkcjonariusze Policji i Straży Granicznej są uprawnieni do podjęcia służby w ramach zawodowej służby wojskowej. Problem dotyczy także pozostałych służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji i znajduje odzwierciedlenie w treści następujących przepisów, tj. art. 25a ustawy o Policji[706] oraz art. 31a ustawy o Straży Granicznej[707]. Na podstawie tych przepisów funkcjonariuszom wielu służb mundurowych przyznano uprawnienie przeniesienia do służby, odpowiednio w Policji albo Straży Granicznej pod warunkiem, że wykazują oni szczególne predyspozycje do jej pełnienia. Żołnierze Sił Zbrojnych z istoty pełnionej służby podlegają zbliżonym obowiązkom oraz ograniczeniom, jakie istnieją w innych służbach, a także podlegają zbliżonej pragmatyce zawodowej, a w niektórych przypadkach wykonują nawet wspólne zadania. Możliwość przeniesienia się do służby w Policji bądź Straży Granicznej obwarowana została wymogiem zasadności oraz zasadą efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi w instytucjach sektora publicznego, nie zaś indywidualną wolą danego funkcjonariusza do pełnienia obowiązków służbowych w tej czy innej formacji. Z tego powodu pozbawienie możliwości przenoszenia żołnierzy zawodowych do służby w Policji bądź Straży Granicznej wydaje się wątpliwe również z perspektywy formacji, które mogą być zainteresowane pozyskaniem wartościowych żołnierzy zawodowych. Wyłączenie takie budzi też wątpliwości z punktu widzenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu. Ponadto skoro ustawodawca uznał za możliwe przeniesienie żołnierza zawodowego do pełnienia służby w Służbie Więziennej, to taka możliwość powinna zostać rozszerzona na inne formacje mundurowe. Rzecznik zwrócił się[708] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie zasadności zmian ustawowych i dopuszczenie przenoszenia żołnierzy zawodowych do służby w Policji i Straży Granicznej, a także innych służb podległych Ministrowi.

[706] Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 145 ze zm.).
[707] Ustawa z 12 października 1990 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 915 ze zm.).
[708] WZF.7040.34.2024 z 27 stycznia 2025 r.

W odpowiedzi Minister wskazał[709], że obowiązujące przepisy nie ograniczają przechodzenia żołnierzy zawodowych do służby w formacjach mundurowych. Przejście takie wymaga jednak uprzedniego zwolnienia się żołnierza z zawodowej służby wojskowej, a następnie powołania do służby w formacji mundurowej. Obowiązująca procedura jest zdaniem resortu zasadna z uwagi na odmienny charakter służby wojskowej i służby w innych formacjach mundurowych, m.in. w zakresie różnych praw i ograniczeń wynikających z pełnionych obowiązków, osobnych praktyk służbowych, unormowań emerytalno-rentowych czy przepisów o odpowiedzialności karnej z tytułu realizowanych zadań. W związku z powyższym MSWiA nie będzie podejmować prac mających na celu zmianę obowiązujących regulacji prawnych.

b) Domaganie się przez funkcjonariuszy Policji odsetek z tytułu opóźnienia w wypłacie uposażenia

W wyniku analizy wpływających spraw ujawnił się problem braku normy prawnej w ustawie o Policji[710], umożliwiającej funkcjonariuszowi realizację prawa do domagania się odsetek z tytułu opóźnienia w wypłacie uposażenia.

Zainteresowani wnosili o wprowadzenie w ustawie o Policji przepisu, który w przypadku zwłoki w wypłacie uposażenia, innych świadczeń oraz należności pieniężnych ułatwi funkcjonariuszowi przyznanie świadczenia wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia, w którym uposażenie, inne świadczenie lub należność pieniężna stały się wymagalne. Inne pragmatyki służbowe zawierają regulacje umożliwiające dochodzenie odsetek ustawowych za opóźnienie w wypłacie uposażeń. Funkcjonariusze Policji mogą dochodzić swoich praw przed sądami powszechnymi, opierając roszczenie na przepisach Kodeksu cywilnego. Sytuacja ta wymusza jednak na funkcjonariuszach konieczność występowania z odpowiednimi pozwami do sądów powszechnych także w oczywistej sytuacji. Naraża to Skarb Państwa na dodatkowe i niepotrzebne koszty związane z koniecznością inicjowania zbędnego postępowania sądowego, zaś samych policjantów na długotrwałe procesy sądowe.

Rzecznik zwrócił się[711] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zbadanie zagadnienia, a także o rozważenie możliwości nowelizacji ustawy o Policji i wprowadzenie do pragmatyki służbowej policjantów regulacji umożliwiających wypłatę odsetek z tytułu opóźnienia w wypłacie uposażenia. Odpowiadający

[709] Pismo z 14 maja 2025 r.
[710] Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 636 ze zm.).
[711] XII.7042.6.2025 z 29 października 2025 r.

temu prawu obowiązek po stronie organu powinien aktualizować się w przypadku, gdy dojdzie do opóźnienia w wypłacie uposażenia wraz z dodatkami o charakterze stałym oraz pozostałych wymagalnych świadczeń należnych funkcjonariuszom.

Minister poinformował[712], że w opinii resortu nie zachodzi konieczność zmiany ustawy o Policji w przedmiotowym zakresie. Przepisy ustawy o Policji nie przewidują prawa funkcjonariusza do odsetek za niewypłacenie mu w terminie uposażenia, ekwiwalentu lub innych świadczeń ze stosunku służbowego. W związku z powyższym ewentualne roszczenia odsetkowe są oparte na cywilnoprawnej konstrukcji opóźnienia w spełnieniu świadczenia pieniężnego. W myśl art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego, jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. W konsekwencji jedyną różnicę w porównaniu do sytuacji prawnej funkcjonariuszy służb, w których ustawach pragmatycznych przewidziano uprawnienie do odsetek za opóźnienie, stanowi tryb ubiegania się o te odsetki. W przypadku funkcjonariuszy Policji ma to miejsce na drodze cywilnoprawnej, a nie w trybie administracyjnoprawnym.

c) Przechowywanie odcisków linii papilarnych oraz wymazów ze śluzówki policzków od funkcjonariuszy i pracowników Policji

Z korespondencji kierowanej do Rzecznika wynika, że w Policji ukształtowała się praktyka, iż dane dotyczące linii papilarnych i DNA podlegają usunięciu ze zbiorów dopiero po 5 latach od odejścia funkcjonariusza ze służby. W ocenie RPO taka praktyka koliduje z zasadą minimalizacji i ograniczonego przechowywania danych osobowych (art. 5 ust. pkt 1 lit. c i e RODO). W związku z tym Rzecznik zwrócił się[713] do Prezesa UODO o zbadanie zasadności tej praktyki i jej zgodności z przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych. Ponadto Rzecznik poprosił o ocenę rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie pobierania odcisków linii papilarnych oraz wymazów ze śluzówki policzków od funkcjonariuszy i pracowników Policji – pod kątem ich zgodności z przepisami o ochronie danych osobowych.

W sprawie tej Rzecznik oczekuje na stanowisko Prezesa UODO.

[712] Pismo z 24 listopada 2025 r.
[713] WZF.7043.12.2025 z 12 grudnia 2025 r.

d) Dodatek za wysługę lat oraz dodatek służbowy funkcjonariuszy Służby Więziennej

Do RPO wpłynęło pismo od Rady Krajowej Sekcji Służby Więziennej NSZZ „Solidarność" w sprawie naliczania i wypłaty dodatków za wysługę lat oraz dodatku służbowego, o których mowa w § 2 ust. 2 w zw. z § 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej[714]. W ocenie Wnioskodawców regulacja ta dyskryminuje funkcjonariuszy, którym w związku z nowelizacją ustawy o Służbie Więziennej równolegle doliczono nowe okresy uwzględniane przy ustalaniu wysokości dodatku za wysługę lat. Problem sprowadza się do tego, że zmiany dotyczące art. 58 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej w zakresie rozszerzenia okresów zaliczanych do dodatku stażowego za wysługę lat, zostały wprowadzone równolegle z podwyżkami, a wysokość dodatku za wysługę lat została powiązana z dodatkiem służbowym określonym w § 6 pkt 2 rozporządzenia. W przypadku gdy funkcjonariuszowi zwiększono dodatek za wysługę, to zwiększenie to wliczone zostało na poczet kwoty określonej w § 6 pkt 2 rozporządzenia. Powiązanie dodatku za wysługę lat z dodatkiem służbowym spowodowało jego obniżenie dla starszych stażem funkcjonariuszy, którym nie był on dotychczas zaliczany, tak jak innym funkcjonariuszom służb mundurowych podległych MSWiA. Powiązanie dodatku służbowego z wysługą lat, np. za studia wyższe oraz wcześniejszą pracą „w cywilu" bądź służby w innej formacji spowodowało, że funkcjonariusze z niższym stażem i doświadczeniem oraz kwalifikacjami uzyskali wyższy dodatek służbowy w porównaniu z funkcjonariuszami posiadającymi dłuższy staż służby, większe doświadczenie i kwalifikacje zawodowe. Poprzez wprowadzenie tego mechanizmu krzywdzącego doświadczonych funkcjonariuszy zniekształcona została idea dodatku służbowego, gdyż nie został on połączony z wartościami motywacyjnymi, o których mowa w § 5 rozporządzenia, a z wysługą, co w konsekwencji mogło doprowadzić do nierównego traktowania funkcjonariuszy Służby Więziennej ze względu na wiek. Rzecznik wystąpił[715] do Ministra Sprawiedliwości o zbadanie tego problemu i rozważenie zmiany przepisów.

W odpowiedzi Minister wskazał[716], że rozważana jest koncepcja, która pozostawałaby w związku z zakładanym wprowadzeniem kolejnego tzw. Programu modernizacji Służby Więziennej. Opracowując założenia do programu moderni-

[714] Rozporządzenie z 15 marca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 663).
[715] WZF.7040.17.2024 z 9 marca 2025 r.
[716] Pismo z 8 kwietnia 2025 r.

zacji Służby Więziennej dotyczącego lat 2026–2029, Dyrektor Generalny Służby Więziennej przedstawił propozycję ujęcia w projektowanym Programie przedsięwzięcia pod nazwą „Systemowe rozwiązanie realizacji podwyżek funkcjonariuszy z 2022 roku w związku z zasadami wynikającymi z wejścia w życie ustawy z 17 grudnia 2021 roku o ustanowieniu programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022–2025 wprowadzającej zmiany do art. 58 ustawy o Służbie Więziennej". Celem przedmiotowego przedsięwzięcia byłoby pozyskanie środków budżetowych niezbędnych do sfinansowania skutków wynikających ze zmiany art. 58 ustawy o Służbie Więziennej według nowych zasad, tj. obok doliczenia pracy cywilnej przed służbą do dodatku za wysługę lat, nastąpiłoby przyznanie czynnym na dzień 1 stycznia 2026 r. funkcjonariuszom dodatku służbowego w wysokości 416 zł.

e) Przenoszenie funkcjonariuszy Służby Więziennej do służby w Policji i Straży Granicznej

Do Rzecznika wpływały wnioski dotyczące możliwości przenoszenia funkcjonariuszy Służby Więziennej do służby w Policji i Straży Granicznej.

Jak wynika z dotychczasowej korespondencji prowadzonej z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, funkcjonariusze Służby Więziennej pełnią służbę w organizacji hierarchicznej i podlegają zbliżonym obowiązkom oraz ograniczeniom, jakie są nakładane na funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej. Podobnie jak w wymienionych formacjach, w Służbie Więziennej istnieje rozbudowany system szkoleń, a jej funkcjonariusze są mianowani lub powoływani na stanowiska służbowe oraz posiadają stopnie służbowe.

Podkreślenia wymaga również, że zgodnie z art. 38a ustawy o Służbie Więziennej[717] istnieje możliwość przenoszenia się na własną prośbę funkcjonariuszy m.in. Policji i Straży Granicznej do służby w Służbie Więziennej, jeżeli wykazują szczególne predyspozycje do jej pełnienia. Wydaje się, że podobne rozwiązanie mogłoby zostać przyjęte w ustawach pragmatycznych dotyczących Policji oraz Straży Granicznej. W związku z tym Rzecznik zwrócił się[718] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań legislacyjnych w tym kierunku.

Minister poinformował[719], że stanowisko MSWiA przekazane Rzecznikowi w 2024 r. pozostaje aktualne. W resorcie dotychczas nie prowadzono prac legislacyjnych w zakresie zmian prawnych umożliwiających wprowadzenie postulo-

[717] Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1869 ze zm.).
[718] WZF.7040.170.2025 z 16 czerwca 2025 r.
[719] Pismo z 2 lipca 2025 r.

wanych regulacji. Zostaną one uwzględnione przy najbliższej, zakresowo zbieżnej nowelizacji.

f) Nierówne traktowanie w zakresie umundurowania polowego specjalnego

Do Rzecznika wpływały skargi od funkcjonariuszy Służby Więziennej dotyczące nierównego traktowania w zakresie umundurowania polowego specjalnego. Wnioskodawcy wskazywali, że wykonując obowiązki służbowe mają styczność z osobami pozbawionymi wolności, a mimo to nie otrzymali przydziału umundurowania polowego. Uprawnienie do umundurowania polowego specjalnego uzyskali: wykładający na uczelni, funkcjonariusze działu kwatermistrzowskiego, którzy nie pełnią służby na oddziałach, gdzie przebywają osadzeni oraz funkcjonariusze Inspektoratu Wewnętrznego Służby Więziennej. Z kolei funkcjonariusze działu depozytowego, działu ewidencji: wydziału przyjęć, zwolnień, korespondencji (wydziału statystyki, którzy nie pełnią służby na oddziałach, ale zastępują takich funkcjonariuszy w okresie urlopowym), jeżeli tak uznają, mogą kupić za własne pieniądze elementy umundurowania. Umundurowanie polowe powinni posiadać funkcjonariusze mający styczność z osadzonymi, zaś wyłączenie od przydziału w umundurowaniu można zrozumieć w odniesieniu do sekretariatów i działu kadr. Zainteresowani nie rozumieją, jakimi kryteriami kierowano się w zakresie przydziału umundurowania i wyposażenia polowego specjalnego dla funkcjonariuszy Służby Więziennej. Analiza obowiązujących przepisów może wskazywać na brak jednoznacznych kryteriów, w oparciu o które prawodawca przyznał określonym grupom funkcjonariuszy Służby Więziennej wyposażenie polowe specjalne. Decyzję o tym, który z niewymienionych w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie umundurowania i wyposażenia polowego funkcjonariuszy Służby Więziennej może otrzymać wyposażenie polowe specjalne, podejmuje wprawdzie kierownik jednostki organizacyjnej, jednak została ona pozostawiona jego uznaniu, co może powodować rozbieżności w zakresie przyznawania tego wyposażenia w poszczególnych jednostkach Służby Więziennej. Wątpliwości budzi także przepis § 4 ust. 4 rozporządzenia, który umożliwia funkcjonariuszom (także tym nieposiadającym zgody), którym nie przysługuje wyposażenie polowe specjalne – jego zakup za własne pieniądze i noszenie podczas wykonywania obowiązków służbowych. Rzecznik zwrócił się[720] do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o spowodowanie zbadania w podległych jednostkach Służby Więziennej zasad udzielania zgody na otrzymanie wyposażenia polowego specjalnego w trybie § 4 ust. 2

[720] WZF.7044.15.2024 z 30 maja 2025 r.

rozporządzenia w sprawie umundurowania i wyposażenia polowego funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Dyrektor Generalny SW poinformował[721], że katalog osób uprawnionych do korzystania z wyposażenia polowego specjalnego był na przestrzeni lat systematycznie poszerzany. Centralny Zarząd Służby Więziennej planuje dalsze, stopniowe rozszerzanie katalogu uprawnionych do użytkowania wyposażenia polowego specjalnego, tak aby docelowo wszyscy funkcjonariusze byli uprawnieni do korzystania z danych składników. Ze względu na znaczne koszty przedsięwzięcia, proces ten następuje etapowo.

g) Przyznanie świadczenia „Aktywni rodzice w pracy" funkcjonariuszom Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Do RPO wpłynęła skarga kobiety prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą, której mąż jest funkcjonariuszem Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Zainteresowana zwróciła się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z wnioskiem o przyznanie świadczenia „Aktywni rodzice w pracy". Zakład odmówił przyznania świadczenia, wskazując, że drugi rodzic, będący funkcjonariuszem CBA, nie spełnia warunku aktywności zawodowej, o której mowa w ustawie. Zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 lit c ustawy o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka[722] przez aktywność zawodową należy rozumieć podleganie obowiązkowo ubezpieczeniu zdrowotnemu na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 4–15 i 36 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – w stosunku do osób, których zgłoszenie do ubezpieczenia zdrowotnego jest dokonywane za pośrednictwem ZUS. Funkcjonariusze CBA podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 8a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. Jednak zgodnie z art. 77 ust. 1a ustawy o składkach zdrowotnych zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego oraz zgłoszenia o wyrejestrowaniu z ubezpieczenia zdrowotnego funkcjonariuszy CBA oraz członków ich rodzin kierowane są bezpośrednio do centrali NFZ. Mimo że funkcjonariusze tej służby pozostają aktywni zawodowo w rozumieniu ustawy, odprowadzają składki zdrowotne, to ze względu na sposób przekazywania składek, ich rodziny zostały pozbawione świadczenia „Aktywni rodzice w pracy". W ocenie Rzecznika narusza to wynikającą z art. 32 Konstytucji zasadę równości wobec prawa. Cechą wspólną z innymi beneficjentami świadcze-

[721] Pismo z 16 czerwca 2025 r.
[722] Ustawa z 15 maja 2024 r. (Dz.U. poz. 858 ze zm.).

nia „Aktywni rodzice w pracy" jest w tym przypadku podleganie obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnego, stąd też sam tryb zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego nie powinien decydować o jego uzyskaniu. Rzecznik zwrócił się[723] do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie inicjatywy w celu zmiany obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego.

W odpowiedzi Minister poinformował[724], że w przypadku gdy osoba nie spełnia warunków ustawowych do przyznania świadczenia „Aktywni rodzice w pracy", może się ubiegać o pozostałe świadczenia z programu „Aktywny rodzic", tj. świadczenie „aktywnie w żłobku" albo świadczenie „aktywnie w domu". Odnosząc się natomiast do postulatu Rzecznika o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie regulacji uznającej funkcjonariuszy CBA za aktywnych zawodowo w rozumieniu ustawy o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic", Minister poinformował, że powyższy wniosek zostanie przez MRPiPS poddany analizie w ramach przyszłych prac nad nowelizacją ustawy.

h) Naruszenie norm czasu służby funkcjonariuszy Agencji Wywiadu

Do RPO wpływały prośby o pomoc w sprawie naruszenia norm czasu służby funkcjonariuszy Agencji Wywiadu. Według wnioskodawców pełnienie służby w zmianowym 24-godzinnym rozkładzie powoduje, że w niektórych miesiącach wypracowują oni blisko 200 godzin. Ten czas służby znaczne przekracza powszechnie przyjęte normy, tj. 40 godzin tygodniowo (maksymalnie 48 godzin). Ponadto nie ewidencjonuje się i nie rozlicza nadgodzin. Funkcjonariusze nie otrzymują czasu wolnego ani rekompensaty finansowej za nadpracowaną służbę. Przeciążenie pracą prowadzi do przewlekłego zmęczenia, obniżenia motywacji i rosnącego poczucia bezsilności, co może wpływać na poziom gotowości bojowej.

Pragmatyka służbowa Agencji Wywiadu oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Agencji Wywiadu[725] nie określają maksymalnych tygodniowych norm czasu służby. Zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy o ABW i AW czas pełnienia służby przez funkcjonariusza jest określany wymiarem jego obowiązków, z uwzględnieniem prawa do wypoczynku. Zgodnie z § 1 rozporządzenia funkcjonariusze Agencji Wywiadu pełnią służbę w rozkładzie zmianowym (na stanowiskach służbowych, na których jest wyma-

[723] WZF.7043.31.2025 z 21 marca 2025 r.
[724] Pismo z 3 kwietnia 2025 r.
[725] Rozporządzenie z 23 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 135).

gane pełnienie służby w systemie zmianowym) i podstawowym (na pozostałych stanowiskach).

Z kolei zgodnie z § 3 ust. 1 i 3 rozporządzenia funkcjonariusz pełni służbę w zmianowym rozkładzie czasu służby na zmiany trwające po 8, 12 lub 24 godziny – zależnie od rodzaju i sposobu pełnienia służby. Funkcjonariuszowi, który pełni służbę w zmianowym rozkładzie czasu służby na zmiany trwające 24 godziny, po zakończeniu zmiany udziela się 72 godzin na wypoczynek (§ 3 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia).

Zgodnie z art. 66 ust. 2 Konstytucji pracownik – w tym żołnierz i funkcjonariusz służb mundurowych – ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów, a maksymalne normy czasu pracy określa ustawa. Analiza przepisów pragmatyki służbowej funkcjonariuszy Agencji Wywiadu wskazuje, że regulacje odnoszące się do czasu służby nie określają maksymalnych tygodniowych norm czasu służby. Pozostałe elementy prawa do wypoczynku unormowano natomiast w akcie wykonawczym. W ocenie Rzecznika brak tygodniowej normy czasu służby w Agencji Wywiadu może naruszać konstytucyjny standard związany z prawem do wypoczynku (art. 66 ust. 2 Konstytucji).

Ponadto brak maksymalnej tygodniowej normy czasu służby wskazuje na niezgodność aktu wykonawczego z art. 51 ust. 1 ustawy o ABW i AW. Norma prawna wynikająca z tego przepisu nakazuje uwzględnić prawo do wypoczynku w rozkładzie czasu służby funkcjonariusza. Rzecznik zwrócił się[726] do Ministra Koordynatora Służb Specjalnych o podjęcie inicjatywy w celu dostosowania przepisów czasu służby funkcjonariuszy służb specjalnych do wymogów konstytucyjnych i ustawowych.

i) Służba na granicy w warunkach szczególnie zagrażających zdrowiu i życiu funkcjonariuszy Straży Granicznej

W dniach 24–26 września 2025 r. przedstawiciele RPO wizytowali Podlaski Oddział Straży Granicznej w Białymstoku oraz wybrane, podległe mu placówki SG.

Jeden z problemów został przedstawiony przez funkcjonariuszy delegowanych do wsparcia POSG. Ponieważ są oni w delegacji, otrzymują 45 zł dziennie na wyżywienie, a ponieważ zwykle lokowani są na terenie jednostek SG lub w ich bezpośrednim otoczeniu, problemem jest możliwość zrobienia zakupów. Ponadto kwota przysługująca na wyżywienie nie pokrywa zapotrzebowania w warunkach wymagających zwiększonej energii. W rezultacie funkcjonariusze czują się

[726] WZF.7043.63.2025 z 7 lipca 2025 r.

gorzej „zaopiekowani" niż np. żołnierze czy policjanci. Żołnierzom pełniącym służbę na granicy, ciepłe wyżywienie jest bowiem dowożone bezpośrednio na posterunek. W przypadku policjantów wysokość dodatku (180 zł) przysługującego delegowanym na służbę na granicy przynajmniej rekompensuje faktycznie poniesiony koszt posiłku. Przy żywieniu zbiorowym koszt wytworzenia przez wojsko posiłku dla funkcjonariuszy Straży Granicznej jest relatywnie niski. Okoliczności wspólnej służby na granicy powinny zaś skłaniać do zawarcia odpowiednich porozumień zmierzających do zapewnienia również zainteresowanym funkcjonariuszom Straży Granicznej ciepłego posiłku.

Kolejnym problemem zgłaszanym przez funkcjonariuszy były zasady ustalania okoliczności zmierzających do podwyższenia przyszłej emerytury za służbę pełnioną w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu (na granicy). Podwyższenie, o którym mowa w § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej[727], wymaga od funkcjonariuszy udowodnienia „bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia". W stosunku do funkcjonariusza musi nastąpić bezpośredni atak na granicy. Sam fakt pełnienia służby bez wystąpienia „bezpośredniości" zagrożenia dla zdrowia i życia nie ma znaczenia dla podwyższenia świadczenia emerytalnego.

Interpretacja taka może być niezgodna z wyrokiem[728] Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym § 4 pkt 1 częściowo został uznany za niezgodny z art. 15 ust. 6 w związku z ust. 2 pkt 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin[729] (dalej: ustawa zaopatrzeniowa) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim nakłada na funkcjonariuszy konieczność wykazania okresów służby w warunkach „bezpośrednio" zagrażających życiu lub zdrowiu.

[727] Rozporządzenie z 4 maja 2005 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1611).
[728] Wyrok TK z 27 maja 2014 r. (sygn. akt U 12/13).
[729] Ustawa z 18 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1121 ze zm.).

Sytuacja panująca aktualnie na granicy, w tym częste ataki na funkcjonariuszy przesądza o tym, że zagrożenie w tym miejscu (na określonym odcinku) jest rzeczywiste i konkretne. Ustawa zaopatrzeniowa nie wymaga, aby było bezpośrednie. Oznacza to, że sam fakt pełnienia służby na odcinku granicy, na którym systematycznie mają miejsce ataki na funkcjonariuszy Straży Granicznej, jest wystarczający do podwyższenia świadczenia w trybie art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy zaopatrzeniowej. Funkcjonariusz nie musi być bezpośrednim celem ataku ze strony osób próbujących nielegalnie przekroczyć granicę, aby jego służbę można było zakwalifikować jako służbę w warunkach szczególnie zagrażających zdrowiu i życiu. Rzecznik zwrócił się[730] w tych sprawach do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o odniesienie się do przedstawionych problemów.

j) Warunki służby strażaków Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu

Celem wizytacji przedstawicieli Rzecznika w KW PSP w Poznaniu było zapoznanie się z warunkami pełnionej przez nich służby, płynącymi z niej zagrożeniami dla życia i zdrowia oraz działaniami zmierzającymi do ich minimalizacji.

W trakcie spotkania strażacy wskazali, że wozy bojowe muszą spełniać wysokie normy (Euro 6), co wiąże się z dodatkowym wyposażeniem, mało przydatnym w akcjach ratowniczo-gaśniczych, natomiast podnoszącym drastycznie koszty zakupu i generującym dodatkowe problemy eksploatacyjne. Norma Euro 6 to standard emisji spalin obowiązujący w Unii Europejskiej mający na celu ograniczenie szkodliwego wpływu transportu drogowego na środowisko. Norma ta dotyczy nowych samochodów, rejestrowanych po raz pierwszy po 1 września 2015 r. Wóz bojowy w związku z tą normą musi być wyposażony w czujniki i systemy, które mają spowodować, że normy Euro 6 są przestrzegane. Strażacy podnosili, że wóz bojowy straży pożarnej ma konkretne przeznaczenie polegające m.in. na sprawnym przemieszczaniu się po najróżniejszym podłożu, często dodatkowo obciążony dużą ilością środka gaśniczego i sprzętu potrzebnego do wykonywania zadań. Istniejące systemy elektroniczne i czujniki stanowią utrudnienie, a czasem wręcz niebezpieczeństwo z punktu widzenia realizacji zadań. Przykładem jest filtr cząstek stałych (DPF), który w procesie wypalania sadzy, rozgrzewa się do temperatury 400–600°C. W przypadku, gdy podłożem, na którym prowadzona jest akcja, jest ściernisko, łąka albo poszycie leśne, zapalenie tego podłoża powoduje dodatkowy pożar i w konsekwencji utratę wozu. Z informacji przekazanych

[730] XII.7043.111.2025 z 5 grudnia 2025 r.

w trakcie wizytacji wynika, że w przeszłości dochodziło już do samozapłonu DPF podczas akcji gaśniczych związanych z wiosennym wypalaniem traw na łąkach. Dlatego w ocenie strażaków korzystniejsze byłoby wzmocnienie wozów bojowych i doposażenie w sprzęt ratowniczo-gaśniczy kosztem zbyt zaawansowanego i zbędnego – z punktu widzenia zadań PSP – wyposażenia.

Kolejnym problemem związanym z wozami bojowymi PSP są znajdujące na obowiązkowym wyposażeniu tachografy, pomimo że straż pożarna nie ma obowiązku ich używania. Aktualnie produkowane wozy bojowe nadbudowywane są na dostępnych na rynku ciągnikach, które muszą posiadać fabrycznie zainstalowane tachografy. Wymontowanie tachografu powoduje zakłócenia innych systemów elektronicznych, a to z kolei może utrudniać, a czasem wręcz uniemożliwiać jazdę takim pojazdem. Biorąc pod uwagę, znaczny koszt jednostkowy zakupu wozu bojowego, wydaje się zasadny postulat funkcjonariuszy, dotyczący rozważenia wyłączenia rejestrowania takich wozów w powszechnym systemie i objęcie Państwowej Straży Pożarnej rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rejestracji pojazdów Służby Ochrony Państwa, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej i Krajowej Administracji Skarbowej wykorzystywanych przez Służbę Celno-Skarbową[731]. W ocenie rozmówców przyznanie strażom pożarnym odrębnych samochodowych numerów rejestracyjnych poprzez nadanie wyróżników [np. wojsko (U) czy policja (H)] pozwoliłoby na rejestrowanie pojazdów bojowych na odmiennych, uproszczonych warunkach i dostosowanych do specyfiki zadań tej służby.

Problemem okazują się także szczepienia ochronne (np. przeciwko kleszczowemu zapaleniu mózgu, błonicy i tężcowi), które powinni przechodzić cyklicznie strażacy, szczególnie pełniący służbę w grupach poszukiwawczo-ratowniczych. Właśnie członkowie tych grup są najbardziej narażeni na kontakt z różnego rodzaju czynnikami chorobotwórczymi. Z uzyskanych informacji wynika, że zaplanowane szczepienia nie zostały wykonane przede wszystkim ze względu na brak środków finansowych na zakup szczepionek.

Zarówno funkcjonariusze, jak i pracownicy cywilni zwracali uwagę na przeciążenie zadaniami. Sygnalizowany problem dotyczył w szczególności prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych. Dodatkowym utrudnieniem przy wykonywaniu tych czynności jest wynikający z przepisów obowiązek przeprowadzenia

[731] Rozporządzenie z 1 września 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1778).

tych czynności dopiero po upływie 7 dni od doręczenia kontrolowanemu upoważnienia do ich przeprowadzenia. W przypadku zgłoszenia obiektu, dla którego przepisy prawa wymagają wydania przez PSP opinii lub zajęcia stanowiska w zakresie ochrony przeciwpożarowej, termin wynosi 3 dni. Rzecznik zwrócił[732] się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zbadanie problemów sygnalizowanych przez strażaków.

W odpowiedzi Minister wskazał[733], że w odniesieniu do samochodów pożarniczych wyposażonych w silniki spełniające normę emisji spalin EURO 6 w Ministerstwie podjęto działania w zakresie opracowania przepisów prawa dostosowujących w jednostkach ochrony przeciwpożarowej, alternatywnych wymagań (warunków technicznych) dla nowych pojazdów bazowych kategorii N2 i N3, przeznaczonych do budowy pojazdów straży pożarnych wyposażonych w jednostki napędowe o normach emisji spalin niższych niż obowiązujące. Projekt rozporządzenia znajduje się na etapie uzgodnień międzyresortowych. Od 2020 r. w systemie ewidencji zdarzeń PSP nie odnotowano pożaru, którego przypuszczalną przyczyną byłby rozgrzany układ DPF pojazdu należącego do jednostki PSP lub ochotniczej straży pożarnej (OSP).

W kontekście wyposażenia pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t w tachografy, do których mają zastosowanie przepisy rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/853, Minister wskazał, że nie znajduje ono zastosowania do przewozu drogowego pojazdami będącymi własnością m.in. straży pożarnej, gdy przewóz jest wykonywany w związku z zadaniami powierzonymi tej służbie i pozostaje pod ich kontrolą. Wobec powyższego już na etapie przygotowania procedury udzielenia zamówienia publicznego (sporządzenia specyfikacji istotnych warunków zamówienia) w opisie przedmiotu zamówienia należy wskazać, że zamawiający nie wymaga zastosowania tachografu. Wówczas po stronie wykonawcy, dostawcy lub dystrybutora pozostaje zamówienie podwozia bez tachografu bądź zastosowanie innego rozwiązania technicznego uzgodnionego z producentem pojazdu bazowego, które po wymontowaniu tachografu nie będzie miało wpływu na pracę pozostałych systemów i urządzeń.

[732] WZF.7043.59.2025 z 17 lipca 2025 r.
[733] Pismo z 22 sierpnia 2025 r.

Ponadto Minister poinformował Rzecznika, że w PSP nie ma obowiązku wykonywania szczepień ochronnych wśród strażaków. Kierownicy jednostek organizacyjnych PSP są odpowiedzialni za planowanie środków finansowych na profilaktyczną ochronę zdrowia, w tym na szczepienia ochronne. Przy planowaniu kierownicy jednostek działają na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2012 r. w sprawie wykazu rodzajów czynności zawodowych oraz zalecanych szczepień ochronnych wymaganych u pracowników, funkcjonariuszy, żołnierzy lub podwładnych podejmujących pracę, zatrudnionych lub wyznaczonych do wykonywania tych czynności, które daje podstawę prawną szczepienia funkcjonariuszy. Są to jednak szczepienia zalecane, a nie obligatoryjne. Obowiązkowym szczepieniom ochronnym podlegają wyłącznie członkowie grup ratowniczych delegowanych do pełnienia służby poza granicą państwa.

Ustosunkowując się do liczby zadań ustawowych nałożonych na organy PSP, Minister wskazał, że na przestrzeni 30 lat funkcjonowania formacji, do 2 podstawowych obszarów działalności dołączyło ponad 30 nowych. Wzrost liczby zadań kontrolno-rozpoznawczych powierzanych PSP, jak i zwiększający się ich ciężar jakościowy (ekspercki i administracyjny), nie skutkował jednak wzmocnieniem kadrowym. Omawiane zadania łącznie realizowało nie więcej niż 800 osób z poziomu powiatowego, wojewódzkiego i centralnego, a ostatnie wzmocnienie kadrowe komórek kontrolno-rozpoznawczych PSP miało miejsce w 2018 r. i obejmowało 90 etatów. Pomimo braku wzmocnienia kadrowego, liczba zadań kontrolnych nadal wzrasta. Mając na uwadze nadmierne obciążenie zadaniami pracowników pionu kontrolno-rozpoznawczego, w 2023 r. Komendant Główny PSP zobowiązał komendantów wojewódzkich PSP do zapewnienia w każdej nadzorowanej komendzie powiatowej (miejskiej) PSP, w której zadania komórki organizacyjnej w zakresie spraw kontrolno-rozpoznawczych realizuje zgodnie z regulaminem etatowo 1 osoba, minimum dwóch osób przygotowanych merytorycznie do przeprowadzania czynności kontrolno-rozpoznawczych oraz do obsadzenia wakatów istniejących na stanowiskach przewidzianych do realizowania zadań z obszaru kontrolno-rozpoznawczego w komendach powiatowych (miejskich) PSP oraz w komendach wojewódzkich PSP.

Aktualnie w Komendzie Głównej PSP trwają prace nad zmianą przepisu prawa dotyczącego wcześniejszego zawiadamiania o czynnościach kontrolno-rozpoznawczych. Planowana zmiana ma na celu poszerzenie katalogu sytuacji, gdy z uwa-

gi na interes kontrolowanego lub ważny interes społeczny upoważnienie może być doręczone w chwili przystąpienia do czynności kontrolno-rozpoznawczych.

System emerytalny służb mundurowych

a) Sprawa waloryzacji emerytury funkcjonariusza zwolnionego z ABW, a potem na krótko przywróconego do służby

Z prośbą o interwencję w sprawie zwolnienia ze służby zwrócił się do Rzecznika były funkcjonariusz ABW. Po 27 latach służby został on w 2019 r. zwolniony ze służby w ABW na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 5 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu ze względu na ważny interes służby. W związku z powyższym przeszedł na zaopatrzenie emerytalne. Na mocy prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uchylającego rozkaz personalny Szefa ABW funkcjonariusz został przywrócony do służby. Z momentem uprawomocnienia się rozstrzygnięcia stosunek służbowy funkcjonariusza został reaktywowany. Funkcjonariusz został ponownie zwolniony, tym razem na podstawie art. 60 ust. 1 pkt 1 ustawy o ABW, gdyż nie mógł podjąć służby ze względu na stan zdrowia. W rezultacie, w momencie ponownego przejścia na emeryturę w 2023 r. wymiar emerytury został mu ustalony na podstawie uposażenia przysługującego mu w momencie pierwszego, niezgodnego z prawem zwolnienia ze służby w 2019 r. Jak wskazał, spowodowało to obniżenie jego świadczenia emerytalnego o ok. 3500 złotych netto, gdyż przy ponownym ustaleniu prawa do świadczenia nie zostały wzięte pod uwagę waloryzacje, które otrzymywał w okresie pobierania emerytury w latach 2019–2023. Prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z istotnych elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Oznacza to konieczność istnienia „metody utrzymywania świadczeń emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie wartości realnej". Prawodawca ma znaczną swobodę w wyborze metody waloryzacji, którą uzna za najbardziej odpowiednią w danej sytuacji gospodarczej i społecznej kraju. Przepisy prawa nie mogą jednak prowadzić do pozbawienia prawa do waloryzacji. Interpretacja, której skutkiem jest pozbawienie przywróconego do służby funkcjonariusza waloryzacji świadczenia emerytalno-rentowego, mających miejsce w okresie pozostawania poza służbą, stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo do zabezpieczenia społecznego. Funkcjonariusz utracił wszystkie waloryzacje, które miały miejsce od momentu ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego w 2019 r. do czasu przywrócenia

go do służby w ABW w 2023 r. Interes publiczny przemawia za wynagrodzeniem szkody, którą poniósł w wyniku niezgodnego z prawem działania organu władzy. Przepisy ustawy o ABW określają jedynie skutki uchylenia prawomocnego wyroku skazującego lub kary dyscyplinarnej. W odróżnieniu od np. pragmatyki policyjnej, ustawa o ABW w ogóle nie odnosi się do skutków uchylenia prawomocnych decyzji administracyjnych o zwolnieniu ze służby. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin – podstawę wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku. Jeżeli dochodzi do niezgodnego z prawem zwolnienia funkcjonariusza ze służby w ABW, to ustalenie wysokości jego uposażenia po przywróceniu do służby staje się kluczowe dla ustalenia wysokości jego przyszłego świadczenia emerytalnego, gdyby okazało się, że po latach pozostawania poza służbą nie jest już zdolny do jej pełnienia. W ocenie Rzecznika brak możliwości podjęcia służby nie powinien dla funkcjonariusza powodować obniżenia wysokości świadczenia emerytalno-rentowego. W najgorszym wypadku przepisy prawa powinny umożliwiać zachowanie świadczenia w dotychczasowej wysokości tzn. z uwzględnieniem przeprowadzonych w czasie pozostawania poza służbą waloryzacji. Rzecznik zwrócił się[734] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zbadanie sprawy oraz odniesienie się do przedstawionego problemu.

Minister poinformował[735] o dotychczasowych inicjatywach legislacyjnych dotyczących uregulowania skutków uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu funkcjonariusza ze służby. W związku z petycją Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, dotyczącej funkcjonariuszy Służby Więziennej, temat został podjęty przez Senat RP X kadencji. W wyniku prac Komisji Ustawodawczej, Komisji Obrony Narodowej oraz Komisji Praw Człowieka Praworządności i Petycji opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw, który obejmował także funkcjonariuszy służb specjalnych. Jednak pomimo przyjęcia projektu ustawy przez Senat, projekt nie doczekał się rozpatrzenia.

[734] WZF.7060.84.2024 z 21 stycznia 2025 r.
[735] Pismo z 13 marca 2025 r.

b) Nieuznanie okresu służby w Służbie Celnej do emerytury wojskowej

Do Rzecznika wpływały wnioski żołnierzy zawodowych, którzy zostali pozbawieni prawa do emerytury wojskowej na skutek nieuznania okresu służby w Służbie Celnej za okres równorzędny ze służbą wojskową. Problem ten dotyczy żołnierzy powołanych do zawodowej służby wojskowej po dniu 31 grudnia 2012 r., którym zgodnie z art. 18a ust. 2 pkt 2 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin nie dolicza się okresów pełnienia służby w Służbie Celnej do wysługi emerytalnej na zasadach dotychczasowych.

Przywołana regulacja wyłącza funkcjonariuszy celnych z katalogu służb, których członkom zapewniono prawo do przejścia na emeryturę wojskową według „starych zasad", tj. z uwzględnieniem wysługi także z innej służby mundurowej. Tymczasem funkcjonariusze ci zostali objęci systemem zaopatrzeniowym dopiero na mocy ustawy z dnia 11 maja 2017 r. będącej realizacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego[736], który uznał, że pominięcie funkcjonariuszy celnych w katalogu uprawnionych do świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy wykonujących zadania policyjne stanowi naruszenie zasady równości.

W chwili uchwalenia reformy systemu zaopatrzeniowego (w dniu 1 stycznia 2013 r.) wyrok ten nie był jeszcze wydany. Zgodnie z uzasadnieniem ustawy wprowadzającej reformę, celem było objęcie nowym systemem wyłącznie osób powołanych do służby po raz pierwszy po 31 grudnia 2012 r., a funkcjonariusze już pełniący służbę zostali z reformy wyłączeni. Paradoksalnie zatem funkcjonariusze celni, którzy zostali objęci systemem zaopatrzeniowym dopiero w wyniku orzeczenia Trybunału, są w gorszej sytuacji niż funkcjonariusze innych służb, których uprawnienia zabezpieczono już na etapie reformy. Realizacja tego wyroku doprowadziła do wtórnej niekonstytucyjności przepisów pragmatyk emerytalnych w zakresie, w jakim nadal pomijają one funkcjonariuszy celnych. Oznacza to, że przepis prawa pierwotnie zgodny z Konstytucją staje się z nią niezgodny w wyniku zmiany otoczenia normatywnego.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się[737] do Ministra Obrony Narodowej o rozważenie podjęcia inicjatywy zmierzającej do nowelizacji art. 18a ust. 2 pkt 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, w celu umożliwienia zaliczenia okresu służby bądź zatrudnienia w Służbie Celnej do wysługi emerytalnej również żołnierzom powołanym do służby po 31 grudnia 2012 r., a także o zajęcie stanowiska co do zasadności umożliwienia zaliczania

[736] Wyrok z 3 marca 2025 r., sygn. K 39/13.
[737] WZF.7060.91.2024 z 24 czerwca 2025 r.

okresów służby w Służbie Celnej do okresów uprawniających do dodatków służbowych oraz uznania uzyskanych wcześniej stopni służbowych, celem zapewnienia jednolitości i spójności systemu świadczeń oraz równego traktowania żołnierzy zawodowych.

Minister poinformował[738], że w celu ujednolicenia zasad ustalania uprawnień emerytalnych żołnierzom zawodowym posiadającym okresy służby w Służbie Celnej, Minister Obrony Narodowej wyraził zgodę na nowelizację w tym zakresie ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin. Zgłoszony przez Rzecznika postulat zmian dostrzegł także resort obrony. Jego realizacja jest w trakcie wewnętrznego procedowania.

W toku prowadzenia powyższej sprawy pojawił się także kolejny problem. Dotyczy on osoby, która nabyła uprawnienie do emerytury wojskowej i następnie została przyjęta do pracy bądź służby w Służbie Celnej albo Służbie Celno-Skarbowej. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym również takim osobom odmawia się ustalenia nowej podstawy wymiaru emerytury.

W opinii Rzecznika w celu zachowania systemowej konsekwencji projektowanych zmian jest niezbędne dokonanie nowelizacji przepisów w taki sposób, aby w każdym ustawowo przewidzianym przypadku, staż pracy bądź służby w Służbie Celnej albo Służbie Celno-Skarbowej był uwzględniany przy ustalaniu wysokości emerytury wojskowej. RPO zwrócił się[739] do Ministra Obrony Narodowej z wnioskiem o rozważenie uwzględnienia zmian w art. 32a ustawy emerytalnej i poinformowanie o stanowisku w tej sprawie.

W sprawie tej dotychczas nie wpłynęła odpowiedź.

[738] Pismo z 24 lipca 2025 r.
[739] XII.7042.9.2025 z 24 listopada 2025 r.

CZĘŚĆ III Mechanizmy i metody działań Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Biura Terenowe RPO oraz sieć punktów przyjęć interesantów

1. Biura Terenowe RPO oraz sieć punktów przyjęć interesantów

Zgodnie z art. 22 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich[740], Rzecznik za zgodą Sejmu może ustanowić swoich Pełnomocników Terenowych. Obecnie Rzecznik ma trzech Pełnomocników: we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach[741].

Specyfiką działalności Biur Pełnomocników Terenowych RPO jest to, że zajmują się one wszystkimi problemami, które wchodzą w zakres działania Rzecznika, z wyłączeniem spraw wymagających osobistego zaangażowania Rzecznika lub jego Zastępców. Pełnomocnicy działają z upoważnienia Rzecznika i w jego imieniu, zgodnie z zasadami, którymi kieruje się Rzecznik przy sprawowaniu swojego urzędu. Pełnomocnicy Terenowi, jako przedstawiciele Rzecznika, biorą udział w wydarzeniach, spotkaniach, nie tylko z przedstawicielami organizacji pozarządowych i społecznych, ale także władz samorządowych, uczelni wyższych oraz z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Mają one charakter zarówno reprezentacyjny (konferencje, seminaria i inne uroczystości), jak i merytoryczny. Powołanie jednostek terenowych okazało się skutecznym i istotnym narzędziem dla obywateli w dochodzeniu ich praw. Świadczy o tym liczba przyjmowanych interesantów, rozmów telefonicznych oraz spraw wpływających do Biur. Współpraca z regionalnymi i lokalnymi mediami oraz organizacjami obywatelskimi popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie, jak i formy ich ochrony.

W 2025 r. działały również punkty przyjęć interesantów w: Krakowie, Koszalinie, Bydgoszczy, Lublinie, Szczecinie, Wałbrzychu i Białymstoku. Udzielaniem informacji i przyjmowaniem wniosków w poszczególnych punktach zajmowali się prawnicy z Biur PT RPO oraz z Biura RPO w Warszawie.

---

[740] Ustawa z 15 lipca 1987 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1264 ze zm.).

[741] Pełnomocnicy Terenowi Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibami we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach zostali ustanowieni za zgodą Sejmu wyrażoną odpowiednio w uchwałach: z 27 sierpnia 2004 r. (M.P. Nr 37, poz. 649), z 3 czerwca 2005 r. (M.P. Nr 34, poz. 467) oraz z 15 czerwca 2007 r. (M.P. Nr 38, poz. 430). Ich zakresy i tryb działania Rzecznik określił w zarządzeniach: Nr 8/2004 RPO z 14 września 2004 r., Nr 2/2005 RPO z 14 czerwca 2005 r. oraz Nr 4/2007 RPO z 23 lipca 2007 r. W tych aktach Pełnomocnicy zostali zobowiązani przez Rzecznika do przyjmowania spraw wnoszonych przez obywateli lub ich organizacje spoza swego terytorialnego zakresu działania. Na potrzeby tego opracowania będą oni zwani dalej: BPT we Wrocławiu, BPT w Gdańsku i BPT w Katowicach.

Biura Pełnomocników Terenowych RPO w trzech miastach oddalonych od Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie oraz działające punkty przyjęć interesantów przyczyniają się do lepszej komunikacji Rzecznika z obywatelami, stanowiąc terenowe ośrodki oddziaływania RPO na miejscowe organy władzy publicznej oraz współpracując z lokalnymi organizacjami pozarządowymi.

Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich we Wrocławiu obejmuje obszar województw: dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego. Od 22 kwietnia 2015 r. obowiązki PT RPO we Wrocławiu pełni Katarzyna Sobańska-Laskowska.

Aktywność Biura PT RPO we Wrocławiu w 2025 r. tradycyjnie koncentrowała się na dwóch podstawowych płaszczyznach. Pierwsza z nich to bieżące rozpatrywanie wpływających wniosków, badanie oraz ocena zgodności z prawem działalności organów władzy publicznej. Druga to reprezentowanie Rzecznika w terenie, w tym przede wszystkim budowanie relacji z podmiotami zewnętrznymi działającymi na rzecz osób wykluczonych, zaangażowanymi w budowę społeczeństwa obywatelskiego opartego na równych prawach.

Działalność ta oparta jest przede wszystkim na propagowaniu wiedzy na temat praw człowieka, równego traktowania, dyskryminacji, itp. poprzez udział w szeregu wydarzeń, takich jak: spotkania, konferencje, seminaria, debaty, szkolenia, mających miejsce w regionie.

W roku sprawozdawczym pracownicy Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu wraz z Pełnomocnikiem Terenowym RPO uczestniczyli w blisko 100 wydarzeniach (konferencjach, debatach, szkoleniach), reprezentując Rzecznika. Katarzyna Sobańska-Laskowska realizowała również misję edukacyjną poprzez spotkania z młodzieżą i grupami zawodowymi, przybliżając rolę Rzecznika w systemie prawnym. Zaangażowała się także w kampanię „16 dni przeciw przemocy", pełniąc dyżury w radcowskim telefonie zaufania ORIP.

Szczególnym polem aktywności Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu jest wsparcie osób z niepełnosprawnościami. Włączając się w ogólnopolskie badania Rzecznika w 2025 r. we Wrocławiu i okolicach, przeprowadzono kontrole w losowo wybranych lokalach obwodowych komisji wyborczych pod kątem ich dostosowania do potrzeb osób o ograniczonej mobilności (seniorów, osób z niepełnosprawnościami, rodziców z dziećmi).

Ponadto Pełnomocnik Terenowa RPO aktywnie monitoruje wdrażanie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, uczestnicząc w pracach Wrocławskiej grupy branżowej ds. osób z niepełnosprawnościami, we Wrocławskiej Radzie Równego Traktowania, uczestniczy jako ekspertka w konferencjach branżowych, prowadzi stałą współpracę z Dyrektorką Departamentu Różnorodności w Urzędzie Miejskim Wrocławia, Pełnomocnikiem Wojewody Dolnośląskiego do Spraw Osób Niepełnosprawnych oraz Pełnomocnikiem Marszałka Województwa Dolnośląskiego ds. Osób Niepełnosprawnych.

Kryzys migracyjny wywołany wojną w Ukrainie stał się testem dla procesów integracyjnych w naszym kraju. Po to, aby zapobiegać ewentualnym konfliktom narodowościowym, władze i sektor NGO wdrażają szereg projektów wspierających wzajemne porozumienie. We Wrocławiu w procesach tych aktywnie uczestniczy Pełnomocnik Terenowa RPO, wspierając budowanie dialogu i przeciwdziałanie dyskryminacji, m.in. uczestnicząc w spotkaniach Grup branżowych z głosem doradczym.

Pełnomocnik Terenowa jest również członkinią Rady Interesariuszy przy Dolnośląskim Kuratorze Oświaty, służąc głosem doradczym w obszarach łączących edukację z prawami człowieka i obywatela.

Pracownicy Biura PT we Wrocławiu prowadzą raz w miesiącu dyżury w zamiejscowym Punkcie Przyjęć Interesantów w Wałbrzychu.

W 2025 r. w Biurze PT RPO we Wrocławiu przyjęto 497 osób, przeprowadzono 1102 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad. Wpływ do Biura PT RPO wyniósł 4848 spraw, z czego 2259 stanowiły sprawy nowe.

Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku obejmuje obszar województw: pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego. Biuro PT RPO w Gdańsku w 2025 r. obsługiwało dwa stałe punkty przyjęć interesantów, w Bydgoszczy oraz w Koszalinie.

W 2025 r. pożegnaliśmy śp. Krzysztofa Szerkusa, Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich w Gdańsku, który współtworzył i kierował Biurem Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich w Gdańsku od 15 czerwca 2005 roku. Rzecznik powołał na Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku Beatę Tarnawską-Domalewską.

Działalność Biura PT RPO w Gdańsku polega głównie na rozpatrywaniu spraw podjętych na wniosek obywateli albo z własnej inicjatywy Rzecznika. Pracownicy Biura, działając z upoważnienia Rzecznika, podejmują interwencje wobec organów administracji publicznej, badają sprawy na miejscu, w tym w jednostkach penitencjarnych oraz występują przed sądami. Pracownicy Biura PT RPO w Gdańsku rozpatrywali indywidualne sprawy wnioskowe, a ponadto Pełnomocnik Terenowy RPO reprezentował Rzecznika wobec obywateli, organizacji pozarządowych oraz organów władzy i administracji publicznej, samorządów i innych instytucji.

Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku od początku działalności gdańskiego Biura RPO współpracuje z organizacjami pozarządowymi w regionie.

W 2025 r. podejmowane były wspólne inicjatywy, w tym m.in. działania z zakresu poradnictwa prawnego. W roku sprawozdawczym współpracowano m.in. z: Fundacją RC Regionalnym Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych w Gdańsku, Polskim Stowarzyszeniem Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną (PSONI) – Koło w Gdańsku, Pomorską Fundacją na Rzecz Rodzinnej Pieczy Zastępczej.

Przedstawiciele BPT w Gdańsku uczestniczyli także w konferencjach i uroczystościach organizowanych przez instytucje publiczne oraz organizacje pozarządowe, m. in.: XXXI Kwidzyńskim Forum Teatralnym Placówek Kształcenia Specjalnego w Kwidzynie, gdzie jedną z nagród przyznawanych uczestnikom festiwalu jest Statuetka Rzecznika Praw Obywatelskich; Targach Pracy i Aktywności Seniorów w Gdańsku; XXXI Gali Nagrody Bursztynowego Mieczyka im. Macieja Płażyńskiego w Europejskim Centrum Solidarności w Gdańsku. Nagrodę Specjalną Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach XXXI edycji Nagrody Bursztynowego Mieczyka im. Macieja Płażyńskiego otrzymało w tym roku Stowarzyszenie Sabat Szefowych z Człuchowa.

W związku z wyborami prezydenckimi przeprowadzone zostały kontrole w wybranych losowo obwodowych komisjach wyborczych, oznaczonych jako przystosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Celem tych działań było wskazanie braków i uchybień w lokalach wyborczych i ich otoczeniu, aby uczynić je dostępne do potrzeb osób z niepełnosprawnością, osób starszych czy rodzin z małymi dziećmi.

W 2025 r. w Biurze PT RPO w Gdańsku oraz w punktach przyjęć w Koszalinie i Bydgoszczy przyjęto 360 osób, przeprowadzono 910 rozmów telefonicznych,

udzielając wyjaśnień i porad. Wpływ do Biura PT RPO wyniósł 2438 pism, z czego 1053 stanowiły sprawy nowe.

Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach obejmuje obszar województw: śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego.

W ramach działalności prowadzony jest również Punkt Przyjęć Interesantów w Krakowie. Pełnomocnikiem Terenowym Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach jest Aleksandra Wentkowska.

Poza badaniem wpływających wniosków oraz spraw podjętych z urzędu, Biuro Pełnomocnika Terenowego reprezentuje Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie. Działalność ta, polegająca na udziale w spotkaniach, konferencjach, seminariach itp., propaguje wiedzę na temat praw człowieka oraz instytucji Rzecznika.

W okresie sprawozdawczym Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach i pracownicy Biura Pełnomocnika współorganizowali trzy duże wydarzenia:

1. W dniu 14 maja 2025 r. współorganizowano wraz z Akademią WSB w Dąbrowie Górniczej, Okręgowym Inspektoratem Służby Więziennej w Katowicach, Sądem Okręgowym w Katowicach oraz Komendantem Wojewódzkim Policji w Katowicach „Pierwsze Śląskie Sympozjum Praw Człowieka w służbie publicznej. Teoria a praktyka". Podczas spotkania przeanalizowano przestrzeganie praw człowieka w polskim systemie penitencjarnym, izbach zatrzymań oraz innych jednostkach służby publicznej. Omówiono znaczenie standardów międzynarodowych, takich jak Europejska Konwencja Praw Człowieka, Reguły Nelsona Mandeli czy Europejskie Reguły Więzienne w kształtowaniu krajowych praktyk i procedur.
2. 18 września 2025 r. współorganizowano III Śląskie Seminarium Pełnomocników KWP pt. „Prawa człowieka w cyberprzestrzeni" w Zamku Piastowskim w Raciborzu. Seminarium odbyło się pod patronatem Komendanta Głównego Policji gen. insp. Marka Boronia oraz Rzecznika Praw Obywatelskich dr. hab. Marcina Wiącka. Organizatorem był Komendant Wojewódzki Policji w Katowicach nadinsp. Mariusz Krzystyniak, a współorganizatorami: dr hab. Aleksandra Wentkowska – Pełnomocnik Terenowy Rzecznika Praw Obywatelskich, Grzegorz Swoboda – Starosta Raciborski, podinsp. Marek Ryszka – Komendant Powiatowy Policji w Raciborzu, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów. Koordynatorem wydarzenia był Pełnomocnik Komendanta

Wojewódzkiego Policji w Katowicach ds. Ochrony Praw Człowieka. Tematem seminarium było bezpieczeństwo cyfrowe, a jego celem stworzenie platformy do pogłębiania wiedzy i rozwijania kompetencji pełnomocników w zakresie identyfikowania i reagowania na współczesne zagrożenia dla praw człowieka. W programie przedstawiono m.in.: problem bezpieczeństwa w sieci najmłodszych, zagrożenia płynące z użytkowania sztucznej inteligencji, problem dezinformacji czy cyberprzestępczości.

3. 9 października 2025 r. w Żorach odbył się koncert pod hasłem „Wspólne Święto Różnorodności i Dialogu", zorganizowany z okazji 20-lecia uchwalenia ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym przez Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich, Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach, Wojewodę Śląskiego oraz Prezydenta Żor. Wydarzenie było objęte patronatem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wydarzenie promowało tolerancję, otwartość i dialog międzykulturowy.

Ponadto przedstawiciele Biura Pełnomocnika w Katowicach, wypełniając misję edukacyjną Rzecznika, uczestniczyli w wielu konferencjach naukowych m.in.: w X Kongresie Wyzwań Zdrowotnych, który odbył się w Międzynarodowym Centrum Kongresowym w Katowicach, w konferencji „Muzeum dla demencji" zorganizowanej przez Muzeum Śląskie w Katowicach, w konferencji „Siła kobiet" zorganizowanej przez Komendę Wojewódzką Policji w Katowicach, w konferencji inaugurującej kampanię społeczną „Jesteśmy różni, ale równi", zorganizowanej przez Wydział Prewencji KWP w Katowicach, w konferencji naukowej „Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Praworządność w czasach kryzysów", zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, w Konferencji „Standardy ochrony praw człowieka wynikające z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i prawa Unii Europejskiej jako element obrotu prawnego w Polsce: bilans i perspektywy – w 75. rocznicę podpisania Konwencji", zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego i Okręgową Izbę Radców Prawnych w Gdańsku, w XIII Eksperckiej Konferencji „Poszukiwanie osób zaginionych w oparciu o narzędzia, wiedzę i doświadczenie, zorganizowanej przez Fundację ITAKA – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych, w Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Aktualne problemy prawa medycznego", zorganizowanej przez Wydział Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie.

Na zaproszenie Prezesa Sądu Okręgowego w Katowicach Aleksandra Wentkowska – Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach oraz Anna Wojtalik – Zastępca Pełnomocnika Terenowego RPO poprowadziły szkolenie dla sędziów wydziałów rodzinnych i nieletnich. Podczas spotkania Pani Pełnomocnik wygłosiła referat „Działania Rzecznika Praw Obywatelskich z uwzględnieniem problematyki spraw rodzinnych i opiekuńczych".

W ramach działalności edukacyjnej nie zapomniano również o najmłodszych i tak m.in. w styczniu 2025 r. Aleksandra Wentkowska – Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach uczestniczyła w Debacie „Senat na Ty" zorganizowanej przez Sexed.pl, III LO w Chorzowie w Sali Sejmu Śląskiego w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach. W lipcu 2025 r. dokonała wizytacji Ośrodka Szkoleniowo-Wypoczynkowego „Kokotek" Hufca ZHP w Lublińcu, gdzie wypoczywają dzieci, oraz w listopadzie 2025 r. poprowadziła prelekcję „Co robi Rzecznik Praw Obywatelskich?" dla dzieci z Przedszkola Miejskiego Nr 54 w Bytomiu.

Pracownicy Biura PT dbają również o prawa seniorów w regionie i w związku z tym w roku 2025 uczestniczyli m.in. w Dniu Seniora zorganizowanym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Częstochowie oraz w spotkaniu zorganizowanym w Klubie Seniora Gminy Bobrowniki w ramach projektu Dobra Jesień Życia.

W 2025 r. Pełnomocnik Terenowy RPO wraz z pracownikami dokonali kontroli losowo wybranych lokali wyborczych w województwie śląskim, oznaczonych jako dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

W 2025 r. w Biurze Pełnomocnika Terenowego w Katowicach oraz w punkcie przyjęć w Krakowie przyjęto 313 osób, przeprowadzono 1111 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. Wpływ spraw do Biura Pełnomocnika Terenowego wyniósł 2663 pisma, z czego 1251 stanowiły sprawy nowe.

2. Działalność RPO w zakresie komunikacji społecznej

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

Strona internetowa RPO i Zespołu ds. Sygnalistów

Podstawowym źródłem informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jest Biuletyn Informacji Publicznej (bip.brpo.gov.pl). W 2025 r. na stronie internetowej RPO opublikowano 1271 artykułów (1353 w 2024 r., 1379 w 2023 r., 1334 w 2022 r.). Dotyczyły one bieżącej działalności Rzecznika – wystąpień o charakterze generalnym, udziału w postępowaniach przed sądami i trybunałami, relacji z wydarzeń i spotkań, materiałów edukacyjnych itp. Kontynuowano też publikację krótkich nagrań wideo przy niektórych komunikatach, zawierających wypowiedzi Rzecznika, jego zastępców i pracowników Biura RPO. W tym czasie serwis odwiedziło prawie 2 mln unikalnych użytkowników.

W celu zapewnienia powszechnego dostępu do informacji na temat praw, ochrony i środków ochrony prawnej sygnalistów pod adresem sygnaliści.gov.pl od grudnia 2024 r. funkcjonuje strona Zespołu ds. Sygnalistów Biura RPO w ramach Portalu RP. Strona ta działa niezależnie od BIP RPO i znajdują się na niej najważniejsze informacje związane z zakresem obowiązywania ustawy o ochronie sygnalistów[742], w szczególności dotyczące zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów. Na stronie Zespołu ds. Sygnalistów opublikowano 32 komunikaty związane z realizowaniem przez RPO zadań wynikających z ustawy o ochronie sygnalistów oraz na temat prowadzonych spraw i wystąpień o charakterze generalnym.

Kampanie edukacyjne

W związku z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2025 r. Biuro RPO kontynuowało kampanię „Wybory dostępne dla wszystkich". W jej ramach

[742] Ustawa z 14 czerwca 2024 r. (Dz. U. poz. 928).

powstały nagrania zachęcające do udziału w społecznej kontroli dostępności lokali wyborczych dla osób z niepełnosprawnościami oraz przedstawiające najważniejsze wnioski z kontroli.

W ramach obchodów przypadającego na lipiec 2025 r. Miesiąca Dumy z Niepełnosprawności Biuro RPO we współpracy z partnerami społecznymi przygotowało cykl krótkich nagrań przedstawiających sylwetki, perspektywy i potrzeby osób z niepełnosprawnościami różnego typu.

Realizując wynikające z ustawy o ochronie sygnalistów obowiązki w zakresie działań edukacyjnych, Biuro RPO przygotowało nagrania wyjaśniające w przystępny sposób najważniejsze zagadnienia związane z systemem ochrony sygnalistów w Polsce.

Wszystkie wyżej wymienione materiały wideo zostały opublikowane na stronie BIP oraz w mediach społecznościowych Biura RPO.

Komunikacja w mediach społecznościowych

W 2025 r. Biuro RPO kontynuowało prowadzenie profili w mediach społecznościowych, tj. na Facebooku, X, Instagramie i LinkedIn, na których w ubiegłym roku wprowadzono nowe formy komunikacji w postaci krótkich form wideo. Funkcjonował także kanał YouTube, z którego korzystano przede wszystkim do transmisji wydarzeń organizowanych przez BRPO.

Odwiedzający profile BRPO znajdą tam informacje o bieżących działaniach podejmowanych przez pracowników Biura, w tym: komunikaty dotyczące wystąpień Rzecznika do władz, informacje o kasacjach złożonych przez Rzecznika do Sądu Najwyższego oraz fragmenty wystąpień medialnych Rzecznika. W ubiegłym roku liczba wyświetleń publikacji na profilach BRPO przekroczyła 5 mln 100 tysięcy.

W grudniu 2025 r. RPO wprowadził Regulamin moderacji treści na profilach Biura RPO w mediach społecznościowych. Regulamin precyzuje, jakie treści podlegają moderacji oraz przewiduje możliwość odwołania się od decyzji moderacyjnej. Regulamin ma wspierać tworzenie bezpiecznego środowiska dla wszystkich użytkowników, przy poszanowaniu różnorodnych poglądów, a także zasad współżycia społecznego.

Patronaty RPO

W 2025 roku Rzecznik Praw Obywatelskich przyznał 115 patronatów honorowych dla projektów i wydarzeń. RPO nie obejmuje patronatem statutowej

działalności stowarzyszeń, fundacji, związków, organizacji, nie udziela również patronatów o charakterze stałym. Lista wydarzeń i projektów objętych honorowym patronatem znajduje się na stronie internetowej RPO w zakładce Patronaty[743].

Wystąpienia RPO w mediach i udział w debacie publicznej

Podobnie jak w latach poprzednich, duże znaczenie miało przygotowywanie komunikacji odpowiadającej potrzebom różnych typów mediów, czyli gazet, portali internetowych, rozgłośni radiowych, stacji telewizyjnych. Biuro wysłało do mediów około 180 komunikatów dotyczących działalności RPO. Odpowiadało też na liczne zapytania dziennikarzy. Większość z nich dotyczyła: problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości, związków partnerskich, ochrony sygnalistów, sytuacji na granicy i praw migrantów, praw osób zatrzymanych i skarg na działania policji, problemów przedsiębiorców, ochrony praw osób z niepełnosprawnością, inwigilacji i bezpieczeństwa oraz problemów konsumenckich. Wywiady z Rzecznikiem i pracownikami Biura RPO ukazały się m.in. w TVN, Polsacie, Polskim Radiu, Radiu TOK FM, RMF FM, „Rzeczpospolitej", „Dzienniku Gazecie Prawnej", Business Insider, OKO.press, Niezależna.pl, Money.pl, Strefa Biznesu.

Ponadto zorganizowano śniadanie prasowe na temat ochrony zdrowia psychicznego.

Szeroka obecność w mediach o różnym profilu pozwoliła na dotarcie z edukacją prawną do różnych grup społecznych.

Działalność wydawnicza

W 2025 r. w Biurze RPO ukazało się drukiem 11 publikacji książkowych w łącznym nakładzie 6350 egz. oraz 5 broszur i ulotek w łącznym nakładzie 18 tys. egz.

Ponieważ Biuro RPO wdraża na stronie bip.brpo.gov.pl standardy dostępności, zamieszczane publikacje były dostosowane pod względem dostępności do standardów WCAG 2.1 (Web Content Accessibility Guidelines). Poszczególne tytuły były promowane na stronie internetowej i w mediach społecznościowych, były prezentowane podczas konferencji i spotkań w Biurze RPO.

W 2025 r. w wydawnictwie Biura RPO ukazały się następujące tytuły:

[743] Więcej informacji dostępnych jest na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/informacje-dla-ubiegajacych-sie-o-honorowy-patronat-rpo.

1. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2024 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela – nakład 150 egz.;
2. Synteza – Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2024 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela – nakład 500 egz.;
3. Synteza – Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2024 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela – tłumaczenie na j. angielski (Summary. Report on the Activities of the Commissioner for Human Rights in 2024) – nakład 200 egz.;
4. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur 2023 – nakład 100 egz.;
5. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur 2023 – tłumaczenie na j. angielski (Report of the Commissioner for Human Rights on the Activities of the National Preventive Mechanism 2023) – nakład 100 egz.;
6. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur 2024 wraz z tłumaczeniem na język angielski (Report of the Commissioner for Human Rights on the Activities of the National Preventive Mechanism 2024) – nakład 100 egz.;
7. Molestowanie i molestowanie seksualne w sporcie wyczynowym. Raport z badania ankietowego zrealizowanego wśród zawodniczek i zawodników uczestniczących we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez polskie związki sportowe – nakład 400 egz.;
8. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony praw osób LGBTI+ – nakład 300 egz.;
9. Diagnoza, leczenie, opieka i dobre praktyki w chorobach otępiennych. Ustalenia konferencji Rzecznika Praw Obywatelskich i organizacji alzheimerowskich – nakład 500 egz.;
10. Dostępność usług społecznych dla osób starszych mieszkających w gminach wiejskich. Raport – nakład 2 tys. egz.;
11. Nasze prawa – nakład 2 tys. egz.;
12. Zasady etyki zawodu legislatora – 1 tys. egz.;
13. Broszura Demencja (otępienie). Jak zapobiegać zaginięciom? – nakład 4 tys. egz.;

14. Broszura Demencja (otępienie). Najczęściej zadawane pytania – nakład 4 tys. egz.;
15. Broszura Informacje o Rzeczniku Praw Obywatelskich w tekście łatwym do czytania i zrozumienia (ETR) – nakład 5 tys. egz.;
16. Ulotka informacyjna Zespołu ds. Sygnalistów – nakład 2 tys. egz.

Nagrody i odznaczenia RPO

Nagroda im. Pawła Włodkowica

Przyznawana od 2006 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich nagroda im. Pawła Włodkowica ma charakter honorowy i stanowi wyraz uznania dla występowania w obronie podstawowych wartości i prawd, nawet wbrew zdaniu i poglądom większości. W 2025 r. Kapituła Nagrody wyróżniła dwie osoby:

- Tomasza Sieniowa – teoretyka i praktyka prawa migracyjnego i uchodźczego, założyciela i prezesa zarządu Fundacji Instytut na rzecz Państwa Prawa. Misją organizacji utworzonej w 2001 r. jest podejmowanie działań prowadzących do pełniejszej realizacji zasady państwa prawnego oraz promowania ochrony praw człowieka, integracji europejskiej i wiedzy prawnej wśród społeczeństwa.
- Katarzynę Wiśniewską – ekspertkę i wieloletnią działaczkę pomocy społecznej, prezeskę zarządu Konwentu Dyrektorów Ośrodków Interwencji Kryzysowej w Polsce. Laureatka posiada ponad 30-letnie doświadczenie w pracy na rzecz rozwoju Ośrodków, prowadzi liczne działania rzecznicze i od lat jest zaangażowana w rozwój pomocy społecznej.

Odznaki honorowe

Odznaka honorowa „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka" może zostać nadana obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej, obywatelom państw obcych, a także organizacjom i instytucjom. W 2025 r. odznakę otrzymał prof. Piotr Hofmański – ceniony na całym świecie naukowiec, ogromnie zasłużony ekspert z zakresu prawa i postępowania karnego. W 2015 r. jako pierwszy i jedyny w historii Polak objął urząd sędziego Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze. Od tego czasu Profesor pełnił funkcje sędziego Izby Odwoławczej, a od 2021 do 2024 r. również Prezesa Trybunału i Przewodniczącego Wydziału Odwoławczego.

Nagroda im. Macieja Lisa

Przyznawana od 2016 r. Nagroda im. doktora Macieja Lisa została ustanowiona w celu uhonorowania pamięci Macieja Lisa (1950–2015) – Pełnomocnika Te-

renowego RPO we Wrocławiu, który aktywnie działał w stowarzyszeniach i organizacjach społecznych, powołanych z myślą o osobach z niepełnosprawnościami i ubogich. Jest ona przyznawana za szczególne osiągnięcia w dziedzinie obrony praw i interesów osób z niepełnosprawnościami. W 2025 r. nagrodą tą uhonorowana została Katarzyna Ostrowska – trenerka i edukatorka Fundacji Eudajmonia, która od kilkunastu lat konsekwentnie i efektywnie prowadzi we Wrocławiu grupę self-adwokatów – dorosłych osób z niepełnosprawnością intelektualną. Wspólnie z self-adwokatami Laureatka prowadzi także Dolnośląski Konwent Osób z Niepełnosprawnościami, którego postulaty są następnie przekazywane na Kongres Ogólnopolski. Umożliwia to głosom osób z niepełnosprawnością intelektualną realnie wybrzmiewać w dialogu publicznym i z poziomu lokalnego oddziaływać na ogólnopolskie kierunki zmian.

3. Działalność RPO w zakresie edukacji o prawach człowieka

Celem projektów edukacyjnych Rzecznika jest upowszechnianie wiedzy o prawach i wolnościach człowieka i obywatela zapisanych w Konstytucji, o znaczeniu zasady równego traktowania, zwalczaniu dyskryminacji oraz kształtowanie postaw społecznych wobec środowisk zagrożonych dyskryminacją, wykluczeniem, mową nienawiści, w tym w szczególności osób starszych, z niepełnosprawnościami, z doświadczeniem kryzysów psychicznych, różnej orientacji seksualnej, cudzoziemców i mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych.

Pol'and'Rock Festival

W 2025 r. już po raz szesnasty na Pol'and'Rock Festival funkcjonował Namiot Praw Człowieka[744], gdzie odbywały się warsztaty, debaty i spotkania edukacyjne dotyczące praw człowieka. Tematy obejmowały m.in. wolność słowa, prawo do informacji publicznej, kryzys wodny oraz zdrowie psychiczne. Poruszano także problem przemocy w sporcie oraz inwigilacji przez służby. Istotnym wątkiem była wolność słowa w internecie i odpowiedzialność platform cyfrowych. Zorganizowano panele dotyczące sygnalistów i ochrony przed odwetem. W wydarzeniach uczestniczyli eksperci akademiccy, przedstawiciele administracji publicznej oraz organizacji społecznych, a także przedstawiciele PFRON. Spotkania miały charakter dialogowy i otwarty. Namiot pełnił funkcję przestrzeni debaty obywatelskiej.

Na spotkaniach z pracownikami BRPO uczestnicy Festiwalu mogli dowiedzieć się, czym zajmuje się Rzecznik Praw Obywatelskich oraz w jakich sprawach i w jaki sposób może pomóc obywatelom. Działał także punkt przyjęć, w którym każdy mógł uzyskać informację prawną i skonsultować problemy osobiste.

Wybory dostępne dla wszystkich

Celem działania w ramach koalicji „Wybory dostępne dla wszystkich"[745] jest podkreślenie, że dostępność wyborów dotyczy zarówno lokali wyborczych, jak i kampanii wyborczej. Przeprowadzono kontrole dostępności lokali w całym kra-

[744] Więcej informacji dostępnych jest na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-festiwal-polandrock-2025.
[745] Więcej informacji dostępnych jest na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kampania-wybory-dostepne-dla-wszystkich.

ju, angażując pracowników Biura RPO i społeczeństwo obywatelskie. Zidentyfikowano liczne bariery architektoniczne i informacyjne. Zastępca RPO skierował do samorządów pisma z rekomendacjami zmian. Kampania obejmowała także monitoring spotkań wyborczych kandydatów. Przygotowano poradniki oraz ankiety dostępności. Zorganizowano warsztaty dotyczące dostępnej kampanii wyborczej. Wyniki działań zostaną ujęte w raporcie RPO. Celem inicjatywy było wzmocnienie równego prawa do udziału w wyborach.

4. Komisje ekspertów

Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności

Działania Komisji

W roku 2025 odbyło się posiedzenie Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności. Na posiedzeniu przedyskutowane zostały, przy udziale zaproszonych gości – m.in. przedstawicieli Departamentu Polityki Społecznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Departamentu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego w Ministerstwie ds. Społeczeństwa Obywatelskiego, Stowarzyszenia Pomocy i Interwencji Społecznej oraz zewnętrznych ekspertów – dwa tematy: zasadność uregulowania w przepisach ustawy o pomocy społecznej kategorii mieszkań ze wsparciem w ramach przygotowanej obecnie nowelizacji oraz problematyka braku przepisów, które regulowałyby dopuszczalność tworzenia tzw. noclegowni niskoprogowych, dostępnych dla osób będących pod wpływem substancji psychoaktywnych. Zreferowany został problem związany z brakiem uregulowania w projektowanej nowelizacji ustawy o pomocy społecznej kategorii mieszkań ze wsparciem, która mogłaby uzupełnić albo zastąpić obecnie zdefiniowane w tej ustawie mieszkania treningowe i mieszkania wspomagane. W ocenie strony społecznej najistotniejszym mankamentem planowanych zmian jest to, że w ramach istniejących kategorii mieszkań nie będzie możliwe realizowanie programu Najpierw Mieszkanie, ponieważ zasady tego programu przewidują po pierwsze długoterminowe zakwaterowanie potrzebującej osoby, a po drugie zawarcie z nią umowy najmu. Planowane zmiany w ustawie nie umożliwią realizacji tych zasad. Brak jest spójności pomiędzy treścią poszczególnych projektowanych zmian, co powoduje, że w efekcie planowana nowelizacja nie tylko nie usuwa dotychczasowych problemów, ale wręcz generuje nowe.

Po dłuższej dyskusji z udziałem przedstawicieli MRPiPS udało się ustalić, że sporne kwestie mogą zostać doprecyzowane na etapie dalszych prac legislacyjnych w ramach resortu, ponieważ obecne kontrowersje nie są wynikiem braku zgody na propozycje strony społecznej, lecz raczej wynikają z tego, że projekt nie został jeszcze dopracowany pod względem legislacyjnym i niektóre zapisy mogą

budzić wątpliwości. Wydaje się więc, że kwestie te będą mogły zostać załatwione w toku dalszych prac w Ministerstwie.

Dodatkowo przedstawiciele MRPiPS podkreślili, że obecną nowelizację ustawy o pomocy społecznej traktują jako „małą zmianę", która ma rozwiązać punktowo pojawiające się problemy. Natomiast równolegle trwają przygotowania do zasadniczej nowelizacji ustawy. Musi ona jednak zostać poprzedzona wnikliwymi analizami oraz uzgodnieniami z innymi resortami, przede wszystkim z Ministerstwem Rozwoju i Technologii, który odpowiada za mieszkalnictwo.

Drugim omówionym tematem była sprawa konieczności uregulowania w przepisach zarówno możliwości tworzenia, jak i standardów tzw. noclegowni niskoprogowych, to znaczy takich, w których przebywać mogą osoby znajdujące się pod wpływem alkoholu i innych substancji psychoaktywnych. Fundacja Najpierw Mieszkanie Polska wyjaśniła, dlaczego takie placówki są potrzebne, jakie są zalety zapewnienia bezpiecznego schronienia osobom będącym pod wpływem ww. substancji i co należy zrobić, aby stało się to możliwe i było efektywne. Stowarzyszenie Pomocy i Interwencji Społecznej przedstawiło doświadczenia z pracy z osobami w kryzysie bezdomności na ulicach Warszawy oraz projekt standardów placówki dla osób będących pod wpływem substancji psychoaktywnych, które zostały wypracowane w ramach Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności w Warszawie i zostały rekomendowane do przedstawienia w Biurze Pomocy i Projektów Społecznych m.st. Warszawy.

Ogólnopolska Federacja na Rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności złożyła do MRPiPS wniosek o usunięcie z ustawy o pomocy społecznej zakazu przyjmowania do istniejących placówek osób będących pod wpływem substancji psychoaktywnych i taka zmiana jest planowana w przygotowywanym projekcie nowelizacji ustawy. Jest to dopiero pierwszy krok, bo należałoby wypracować standardy noclegowni przyjmującej takie osoby oraz zapewnić finansowanie, ponieważ z uwagi na szczególną sytuację takich osób, koszty finansowe związane z prowadzeniem placówki tego typu będą z pewnością wyższe.

Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich

– Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie dostępu osób w kryzysie bezdomności do świadczeń zdrowotnych finansowanych przez państwo, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji bezdomnych Polaków za granicą[746].

[746] Więcej informacji dostępnych jest na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-leczenie-osoby-kryzys-bezdomnosci-premier-msz.

– Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie powołania podmiotu/zespołu koordynującego działania rządu w obszarze bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego[747].
– Wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotyczące ratyfikowania przez Polskę Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (ZEKS)[748].

Komisja Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego

Działania Komisji

W 2025 r. Komisja Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego kontynuowała regularne posiedzenia i analizy kluczowych wyzwań w obszarze zdrowia psychicznego, integrując różne perspektywy – medyczne, prawne i społeczne. Komisja angażowała konsultantów krajowych, ekspertów klinicznych, przedstawicieli NGO, edukacji, służb oraz praktyków.

W dniu 4 marca 2025 r.[749] odbyło się posiedzenie Komisji, którego tematem był „Problem depresji i jej przebieg u kobiet i mężczyzn". Komisja poświęciła to spotkanie analizie różnic i podobieństw w przebiegu depresji u kobiet i mężczyzn. Omówiono m.in.: podobne rozpowszechnienie depresji w przypadku obu płci, ale różne wzorce zgłaszalności i zachowań zdrowotnych. Zwracano uwagę na różne objawy depresji charakterystyczne dla kobiet i mężczyzn oraz bariery w dostępie do publicznych świadczeń psychiatrycznych – od niedoboru usług NFZ po brak regulacji zawodu psychoterapeuty. Podkreślono też szczególne trudności komunikacyjne osób niesłyszących oraz konieczność edukacji o zdrowiu psychicznym w systemie szkolnym. Wskazano także na potrzebę usprawnienia współpracy między ośrodkami interwencji kryzysowej, psychiatrią, ratownictwem medycznym i pomocą społeczną.

Kluczowe wnioski to konieczność reformowania standardów organizacyjnych psychiatrii, prowadzenie edukacji społecznej oraz rozszerzenia dostępu do specjalistycznych usług zdrowia psychicznego.

W dniu 4 czerwca 2025 r.[750] odbyło się posiedzenie Komisji, którego tematem był „Problem w dostępie do opieki psychologicznej i psychiatrycznej dla dzieci".

[747] Więcej informacji dostępnych jest na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-bezdomnosc-premier-koordynacja-mrpips-ponowne.
[748] Więcej informacji dostępnych jest na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ratyfikacja-zrewidowanej-europejskiej-karty-spolecznej-mrpips-odpowiedz.
[749] Więcej informacji dostępnych jest na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brpo-posiedzenie-ke-ochrony-zdrowia-psychicznego-04-03-25.
[750] Więcej informacji dostępnych jest na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/komisja-eskpertow-psychiatria-dzieci.

W czasie spotkania Eksperci oraz zaproszeni goście skoncentrowali się na problemach systemowych związanych z opieką psychiatryczną i psychologiczną dla dzieci i młodzieży, zwracali uwagę też na alarmujące braki kadrowe w publicznej służbie zdrowia oraz wydłużony czas oczekiwania na pomoc. Podkreślano rolę szkół we wczesnym wykrywaniu schorzeń i wsparciu zdrowia psychicznego. Zwracano uwagę na trudności we wdrożeniu reformy systemu opieki dla dzieci i młodzieży oraz konieczność zmiany modelu finansowania psychiatrii dla dzieci i młodzieży i usprawnienie współpracy między szkołą, systemem zdrowotnym i społecznym. Ponadto zwracano uwagę na potrzebę stworzenia ośrodka eksperckiego ds. koordynacji psychiatrii dziecięcej oraz wdrożenie rozwiązań systemowych zwiększających dostępność pomocy dla najmłodszych pacjentów. Eksperci wskazywali również na potrzebę profilaktyki i wczesnego diagnozowania oraz wsparcia dzieci po doświadczeniach przestępstw seksualnych i traumie.

W związku z powyższym zidentyfikowano potrzebę kompleksowych rozwiązań systemowych, koordynacji działań i zmian w finansowaniu psychiatrii dziecięcej.

W dniu 24 września 2025 r.[751] odbyło się posiedzenie Komisji, którego tematem była „Rola państwa w prewencji przestępstw seksualnych". Komisja w toku posiedzenia rozważała kwestie prewencji przemocy seksualnej z perspektywy zdrowia psychicznego. W czasie spotkania wskazano na niedobory miejsc hospitalizacji i terapii dla sprawców przestępstw seksualnych oraz zbyt długie okresy oczekiwania na terapie grupowe. Zgłoszono też potrzebę prowadzenia spójnej polityki prewencji, obejmującej zarówno ofiary, jak i potencjalnych sprawców, z naciskiem na wczesną edukację. Podkreślono również brak edukacji seksualnej w różnych środowiskach, w tym w pracy z osobami z niepełnosprawnościami, a co za tym idzie, konieczność przygotowania polityki państwa w zakresie przemocy seksualnej oraz prewencję.

W dniu 9 grudnia 2025 r.[752] odbyło się posiedzenie Komisji, którego tematem był projekt nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. W czasie spotkania uczestnicy prawie jednomyślnie uznali projekt za fragmentaryczny i niewystarczający dla rozwiązania problemów aktualnej ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Wskazano na niespójności terminologiczne, zgłoszono zastrzeżenia dotyczące rozszerzenia przesłanek hospitalizacji bez zgody oraz zmian w za-

[751] Więcej informacji dostępnych jest na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-komisja-zdrowia-psychicznego-przestepstwa-seksualne.

[752] Więcej informacji dostępnych jest na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-komisja-ekspertow-ochrona-zdrowia-psychicznego-nowelizacja.

kresie przymusu bezpośredniego. Eksperci apelowali o kompleksową reformę, a nie częściowe poprawki oraz potrzebę doprecyzowania przepisów dotyczących kontroli osobistej. W dyskusji podkreślano potrzebę spójności między ustawą a innymi aktami prawa. Wskazano, że propozycje zmian w ustawie wymagają głębszej analizy i rewizji, zamiast jedynie kosmetycznych poprawek.

Wnioski i kierunki działań na przyszłość

- Reforma systemu ochrony zdrowia psychicznego – konieczność nowej kompleksowej ustawy i poprawy wdrażania obecnych przepisów.
- Poprawa dostępności do opieki psychiatrycznej i psychologicznej, szczególnie dla dzieci i młodzieży.
- Uregulowanie zawodu psychoterapeuty i standardów prowadzenia terapii.
- Wzmocnienie polityki prewencji przemocy seksualnej i edukacji psychospołecznej.
- Współpraca między sektorami zdrowia, edukacji, pomocy społecznej i wymiaru sprawiedliwości.

Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich

- Wystąpienie do Ministra Edukacji w sprawie edukacji zdrowotnej i zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży[753].
- Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie koordynacji działań w ochronie zdrowia psychicznego[754].
- Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie płatnych szkoleń z psychoterapii uzależnień, dzieci i młodzieży, klinicznej czy psychoseksuologii[755].
- Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego[756].

[753] Więcej informacji dostępnych jest na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-edukacja-zdrowotna-zdrowie-psychiczne-me.
[754] Więcej informacji dostępnych jest na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ochrona-zdrowia-psychicznego-koordynacja-dzialan-premier-mz.
[755] Więcej informacji dostępnych jest na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-psychoterapie-platne-szkolenia-mz.
[756] Więcej informacji dostępnych jest na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-zdrowie-psychiczne-projekt-nowelizacji-mz.

Komisja Ekspertów ds. Zdrowia

Działania Komisji

Rok 2025 był rokiem kontynuacji prac Komisji Ekspertów ds. Zdrowia, której celem jest wspieranie Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji jego ustawowych zadań. W szczególności dotyczy to wypracowania stanowisk na temat praktycznego znaczenia konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia oraz zidentyfikowania najistotniejszych problemów, jak i wytyczenie kierunków zmian, w jakich powinna zmierzać opieka zdrowotna w Polsce.

Działania Komisji skupiły się na zagadnieniach dotyczących opieki geriatrycznej, kwestii szczepień ochronnych, problematyce prawa do leczenia bólu oraz chorób rzadkich.

W dniu 26 marca 2025 r., odbyło się posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Zdrowia przy współudziale Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Podstawą dyskusji były zagadnienia opieki geriatrycznej. Podkreślono, że osoby starsze stanowią coraz liczniejszą i wrażliwą grupę społeczną, a system ochrony zdrowia i opieki społecznej nie jest dostosowany do wyzwań starzejącego się społeczeństwa.

Eksperci wskazali na brak systemowych rozwiązań w geriatrii, brak zainteresowania specjalizacją z geriatrii, niedobór geriatrów, nierówny dostęp do świadczeń, długie kolejki oraz niewystarczającą liczbę oddziałów i placówek opiekuńczych. Standard opieki i standardy leczenia osób starszych odbiegają od poziomu europejskiego. Zwrócono też uwagę na niedofinansowanie opieki paliatywnej, problemy z dostępem do bezpłatnych leków i wyrobów medycznych oraz brak koordynacji między opieką zdrowotną a społeczną. Szczególnie trudna jest sytuacja seniorów mieszkających na wsi oraz osób samotnych.

Istotne jest, aby opieka była dla seniorów dostępna. Potrzebują jej tu i teraz; pozostawienie bez opieki stanowi naruszenie ich prawa do godności. Występują nierówności w dostępie do opieki geriatrycznej na terenie miast oraz terenach wiejskich. Należy zintensyfikować działania w zakresie zapewnienia dostępności lekarzy-geriatrów – specjalizacja ta powinna być priorytetowa, mapy potrzeb zdrowotnych są niewystarczające w tym zakresie. Stopień refundacji wyrobów medycznych jest znikomy w porównaniu z innymi krajami.

Eksperci podkreślali potrzebę całościowego, interdyscyplinarnego modelu opieki nad seniorem, integracji usług zdrowotnych i społecznych, rozwoju reha-

bilitacji i onkogeriatrii, wczesnej diagnostyki zaburzeń neuropoznawczych oraz edukacji kadr i opiekunów. Byli zgodni, że koszty zaniechania reform będą rosły.

W dniu 18 czerwca 2025 r. odbyło się posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Zdrowia poświęcone problematyce szczepień ochronnych. Dyskusja potwierdziła konieczność prowadzenia przez państwo spójnej i skutecznej polityki zapewniającej wykonywanie konstytucyjnego obowiązku zwalczania chorób epidemicznych.

Obowiązek poddania się szczepieniom w ramach Programu Szczepień Ochronnych wynika z ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi i z aktu wykonawczego do tej ustawy. Szczepienia ochronne przeciwko chorobom zakaźnym są obowiązkowe, a obowiązek ich wykonania w przypadku dziecka spoczywa na rodzicu bądź jego prawnym opiekunie. Poddanie się obowiązkowym szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym wynika bezpośrednio z przepisu prawa, a jego niewykonywanie może podlegać egzekucji administracyjnej i odpowiedzialności wykroczeniowej. Eksperci wskazywali na problemy praktyczne, takie jak: odmowa szczepień noworodków, unikanie obowiązkowości szczepień przez niektórych rodziców polegający na ukryciu dziecka przed systemem opieki zdrowotnej, dezinformacja i presja wobec personelu medycznego.

Zwrócono uwagę na zagrożenia dla zdrowia publicznego wynikające z niskiej wyszczepialności w niektórych regionach kraju oraz na skalę infodemii antyszczepionkowej, a obecny rozwój środków komunikacji elektronicznej daje nieograniczone możliwości szerzenia poglądów antyszczepionkowych. Niezbędne jest, aby system szczepień zmieniał się wraz ze społeczeństwem, co może stanowić problem w sytuacji, gdy wykonanie obowiązku jest postrzegane jako ograniczenie praw człowieka.

Podkreślono znaczenie szczepień jako podstawowego narzędzia profilaktyki i ochrony przed ciężkim przebiegiem chorób zakaźnych. Wskazano na potrzebę zmian systemowych, w tym usprawnienia egzekucji obowiązku szczepień, doprecyzowania przepisów, skrócenia procedur oraz wprowadzenia rozwiązań motywujących do szczepień.

W dyskusji akcentowano także perspektywę praw dziecka, problemy z dostępem do rzetelnej informacji, konflikty dotyczące zgody na szczepienia oraz niepokojące praktyki niektórych podmiotów leczniczych zniechęcających do ich wykonywania, gdy warunkiem przyjęcia do przychodni jest konieczność podpisania oświadczenia o tym, że dziecko nie będzie szczepione w danej przychodni.

Eksperci zgodnie uznali, że zdrowie publiczne jako dobro wspólne powinno mieć pierwszeństwo przed autonomią jednostki. Powinna również występować możliwość sankcjonowania odstąpienia od poddania się obowiązkowym szczepieniom, z tym, że obecne regulacje wymagają zamian systemowych. Kluczowa jest edukacja, perswazja i przekonywanie do szczepień ochronnych. W tym zakresie istotna jest międzyresortowa strategia komunikacji i edukacji o szczepieniach.

W dniu 16 października 2025 r. odbyło się posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Zdrowia poświęcone prawu pacjenta do leczenia bólu. Łagodzenie bólu jest elementem poszanowania godności człowieka i wynika zarówno z Konstytucji, jak i z ustawy o prawach pacjenta.

Pomimo istnienia podstaw prawnych i dostępnych metod terapeutycznych, prawo do leczenia bólu nie jest w pełni realizowane. Problemami są m.in. długie kolejki do poradni leczenia bólu, ich nierównomierne rozmieszczenie, niska wycena świadczeń, fragmentaryczne podejście do pacjenta oraz obawy przed stosowaniem opioidów. Zwrócono uwagę na wysoką skalę bólu przewlekłego, szczególnie u osób starszych i wielochorobowych oraz na zjawisko samoleczenia.

Omówiono trudności w leczeniu bólu u pacjentów paliatywnych i ambulatoryjnych, ograniczony dostęp do poradni medycyny paliatywnej oraz bariery formalne w kierowaniu pacjentów do tej opieki. Wskazano także na problemy w ratownictwie medycznym i na oddziałach ratunkowych, pacjenci często długo oczekują na podanie leków przeciwbólowych.

Zwrócono uwagę na szczególnie trudną sytuację mieszkańców terenów wiejskich, którzy mają ograniczony dostęp do lekarzy, aptek i specjalistycznych poradni, a także na problemy noworodków i pacjentów geriatrycznych, u których ocena i leczenie bólu wymaga szczególnej ostrożności.

Przedstawiono perspektywę ochrony praw pacjenta, wskazując na najczęstsze naruszenia, takie jak: ignorowanie zgłoszeń bólu, odmowy leczenia z obawy przed uzależnieniem, brak dostępu do specjalistów, problemy w opiece okołoporodowej oraz zaniedbania w ratownictwie medycznym. Zauważono także stanowisko resortu zdrowia, które zabrania ratownikom i pielęgniarkom podawania leków przeciwbólowych na etapie triażu – decyzję ma podejmować lekarz, a w efekcie pacjenci z bólem muszą czekać nawet 8 godzin na pomoc.

Po problemach z wypisywaniem opioidów, wprowadzono obowiązek oceny pacjenta przed wystawieniem każdej recepty, z wyjątkiem lekarzy rodzinnych.

W opiece paliatywnej domowej, gdzie są dwie wizyty miesięcznie, powoduje to problem przy nagłym braku leku i konieczności dodatkowej wizyty.

Zwrócono także uwagę na opiekę przedszpitalną. Niezbędne jest ułatwienie ratownikom dostępu do leków przeciwbólowych, które są konieczne przy urazach czy ostrych stanach. Istotne jest także, aby pielęgniarki z wyższym wykształceniem i specjalizacją mogły modyfikować dawki opioidów u pacjentów, korzystając z narzędzi oceny bólu – to poprawiłoby opiekę przeciwbólową.

Podniesiono potrzebę regulacji dotyczących postępowania z opioidami po śmierci pacjenta. Brak przepisów stwarza ryzyko zatrucia lub nielegalnego obrotu lekami przez rodzinę. Potrzebne są jednoznaczne zasady utylizacji oraz edukacja nie tylko personelu medycznego, ale też rodzin pacjentów.

Ponadto państwo nie ma odpowiednich przepisów dotyczących dostępności leków przeciwbólowych w takich sytuacjach kryzysowych jak działania wojenne czy katastrofy. Potrzebne są zmiany prawne, które zapewnią strategiczne rezerwy i dostępność leków w nagłych wypadkach.

W dniu 4 grudnia 2025 r. miało miejsce posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Zdrowia poświęcone chorobom rzadkim. Pomimo przyjęcia „Planu dla Chorób Rzadkich na lata 2024–2025", dokument ten nie przełożył się dotychczas na poprawę sytuacji pacjentów. Największe braki dotyczą diagnostyki oraz funkcjonowania i finansowania ośrodków eksperckich. Opóźniona diagnoza, sięgająca średnio kilku lat, prowadzi do niepotrzebnych hospitalizacji, błędnych terapii i wysokich kosztów systemowych.

Zauważono potrzebę uchwalenia ustawy o chorobach rzadkich, Plan dla Chorób Rzadkich powinien zaś stanowić wykonanie tej ustawy. Obecnie Plan ten ma jedynie formę uchwały Rady Ministrów.

Zwrócono też uwagę na niedostateczną liczbę ośrodków eksperckich, brak finansowania poza limitami oraz niewystarczające wyceny świadczeń, które nie odzwierciedlają złożoności opieki nad pacjentami z chorobami rzadkimi. Występują również problemy kadrowe, w szczególności dramatyczny niedobór genetyków klinicznych i bardzo długie kolejki do poradni genetycznych.

Eksperci zwrócili także uwagę na ograniczony dostęp do terapii – tylko niewielka część chorób rzadkich ma dostępne leczenie, a programy lekowe są często limitowane i niedofinansowane. Choroby rzadkie nie są traktowane jako priorytet zdrowotny, mimo międzynarodowych zobowiązań wynikających z rezolucji Światowego Zgromadzenia Zdrowia.

Wystąpienia generalne Rzecznika Praw Obywatelskich

- Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie problemów systemowych w opiece geriatrycznej.
- Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie Narodowego Planu dla chorób rzadkich.

Komisja Ekspertów ds. Klimatu i Przestrzeni

Działania Komisji

W styczniu 2025 r. w Biurze RPO odbyło się śniadanie prasowe poświęcone założeniom „Ustawy o przestrzeni", opracowywanej przez Komisję Ekspertów ds. Klimatu i Przestrzeni. Punktem wyjścia prowadzonych prac była identyfikacja konfliktów między ochroną środowiska a presją inwestycyjną, prowadzących do degradacji klimatu i sporów lokalizacyjnych. Komisja zaproponowała zasadę, zgodnie z którą zmiana sposobu użytkowania terenu jest dopuszczalna wyłącznie wtedy, gdy nie narusza wymogów ochrony klimatu i środowiska. Kluczowym instrumentem ma być Środowiskowy Dokument Zarządczy, opisujący faktyczny stan przyrodniczy i dopuszczalne kierunki zagospodarowania. Integralnym elementem propozycji jest wprowadzenie Standardów Środowiskowych oraz pełnej jawności działań administracji publicznej. Zakłada się stały i realny udział społeczeństwa w procesach planistycznych. Realizacja założeń wymaga zmian w wielu aktach prawnych, w tym dotyczących planowania przestrzennego i ochrony środowiska. Uchwalenie ustawy umożliwiłoby rozwój budownictwa mieszkaniowego przy jednoczesnym poszanowaniu przyrody. Projekt wpisuje się w konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju. Rzecznik przekazał projekt założeń do właściwych ministrów.

W dniu 23 maja 2025 r. odbyło się seminarium „Prawo własności a prawo zabudowy", poświęcone granicom ingerencji władzy publicznej w prawo własności w kontekście planowania przestrzennego oraz ochrony interesu publicznego. Rzecznik wskazał na liczne skargi oraz problemy chaotycznej gospodarki przestrzennej, przyczyniającej się do degradacji klimatu i obniżenia jakości życia. Eksperci podkreślali, że prawo własności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom zgodnym z zasadą proporcjonalności oraz konstytucyjną ochroną dobra wspólnego. Zwrócono także uwagę na konieczność partycypacji społecznej i jawności działań administracji w procesach planistycznych.

Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych

Działania Komisji

W 2025 r. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych, współorganizowała 3 debaty, 2 seminaria eksperckie i konferencję wokół wyników raportu „Dostępność usług społecznych dla osób starszych na wsi", a także konferencję „Potrzeby zwiększenia ochrony osób starszych przed oszustwami". Wypracowane rekomendacje Komisji[757] wspierały działania Rzecznika i przyczyniały się do uwypuklenia problemów osób starszych.

W dniu 24 lutego 2025 r. konferencja „Dostępność usług społecznych dla osób starszych na wsi" poświęcona była prezentacji wyników badania dotyczącego dostępności usług społecznych dla osób starszych w gminach wiejskich. Wskazano, że o dostępności usług decydują głównie zasoby finansowe gmin. Omówiono bariery organizacyjne, kadrowe, infrastrukturalne i transportowe. Podkreślono znaczenie postaw władz lokalnych w kształtowaniu oferty usług. Zwrócono uwagę na potrzebę systemowego wsparcia gmin wiejskich. Takim wsparciem ma być opracowany przez Komisję Poradnik dla gmin wiejskich wskazujący jak przygotować diagnozę sytuacji i potrzeb osób starszych w oparciu o własne zasoby gminy. Poradnik będzie dostępny w 2026 roku.

W dniu 6 marca 2025 r. debata „Dlaczego seniorki są w trudniejszej sytuacji na rynku pracy niż seniorzy?" dotyczyła przyczyn niższej aktywności zawodowej kobiet w wieku okołoemerytalnym i emerytalnym. Eksperci wskazali na wpływ regulacji prawnych, różnego wieku emerytalnego oraz obowiązków opiekuńczych, które w większym stopniu obciążają kobiety. Zaprezentowano dane potwierdzające znaczną dysproporcję w zatrudnieniu seniorek i seniorów. Podkreślono ryzyko ubóstwa kobiet oraz konsekwencje dla systemu finansów publicznych. Sformułowano rekomendacje dotyczące m.in. elastycznego przechodzenia na emeryturę, wsparcia opiekunów i przeciwdziałania ageizmowi.

W dniu 10 kwietnia 2025 r. debata „Czy pracodawcy potrafią wykorzystać potencjał starszych pracowników?" poświęcona była roli pracodawców w utrzymywaniu starszych pracowników w zatrudnieniu. Omówiono stereotypy związane z wiekiem oraz znaczenie różnorodności pokoleniowej w zespołach. Wskazano na konieczność równego traktowania w rekrutacji, szkoleniach i awansach. Pod-

[757] Więcej informacji dostępnych jest na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/tagi/komisja-ekspertow-ds-osob-starszych.

kreślono znaczenie elastycznych form pracy oraz mentoringu. Zwrócono uwagę na ryzyko dyskryminacji starszych kandydatów w zautomatyzowanych procesach rekrutacyjnych.

W dniu 9 czerwca 2025 r. konferencja „Potrzeby zwiększenia ochrony osób starszych przed oszustwami" dotyczyła bezpieczeństwa osób starszych wobec rosnącej skali oszustw, ze szczególnym uwzględnieniem oszustw internetowych. Przedstawiono dane pokazujące wzrost liczby przestępstw oraz omówiono mechanizmy działania sprawców, oparte na wzbudzaniu strachu, presji czasu i izolowaniu ofiary. Eksperci wskazali sytuacje podwyższonego ryzyka oraz praktyczne sposoby reagowania w przypadku oszustwa. Podkreślono znaczenie ostrożności, asertywności i konsultowania decyzji z osobami trzecimi. Zaprezentowano także rekomendacje systemowe oraz działania edukacyjne i prewencyjne skierowane do seniorów.

W dniu 4 września 2025 r. debata „Czy ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia zwiększy aktywność zawodową osób starszych?" dotyczyła oceny rozwiązań wprowadzonych tym aktem prawnym. Eksperci analizowali, czy nowe instrumenty sprzyjają aktywizacji zawodowej osób po 60. roku życia. Podkreślono znaczenie ciągłości zatrudnienia i współpracy z dotychczasowym pracodawcą. Wskazano na ograniczenia ochronnego okresu przedemerytalnego. Zwrócono uwagę na wpływ zdrowia i wypalenia zawodowego na długość aktywności zawodowej.

W dniu 12 czerwca 2025 r. seminarium eksperckie „Koordynacja usług społecznych dla osób starszych na terenach wiejskich" dotyczyło znaczenia koordynacji usług społecznych dla osób starszych na terenach wiejskich. Zaprezentowano dobre praktyki współpracy wewnątrz i pomiędzy gminami. Wskazano na bariery prawne, finansowe i kadrowe w koordynacji usług. Podkreślono rolę koordynatora opieki oraz potrzebę jasnego określenia jego kompetencji.

W dniu 23 października 2025 r. seminarium eksperckie „Wykluczenie transportowe osób starszych na terenach wiejskich" poświęcone było problemowi wykluczenia transportowego osób starszych na terenach wiejskich. Podkreślono, że brak transportu ogranicza dostęp do podstawowych usług i pogłębia wykluczenie społeczne. Omówiono uwarunkowania prawne i programy publiczne wspierające transport lokalny. Zaprezentowano przykłady współpracy samorządów oraz usług transportu indywidualnego. Wskazano na planowane zmiany legislacyjne w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

W dniu 19 września 2025 r. w ramach obchodów Światowego Miesiąca Choroby Alzheimera odbyła się 9. konferencja alzheimerowska[758] współorganizowana przez zrzeszenie organizacji Alzheimer Polska, a także cykl warsztatów w partnerstwie z Centrum Alzheimera w Warszawie.

Konferencja „Potrzeby osób żyjących z demencją. Wyzwania i nadzieje" zgromadziła ekspertów, praktyków oraz osoby zainteresowane tematyką demencji. Dyskusja dotyczyła potrzeby wdrożenia w Polsce modelu opieki skoordynowanej, łączącej system ochrony zdrowia i pomocy społecznej. Zastanawiano się, czy wystarczą do tego lokalne zasoby, czy konieczne są zmiany prawne i organizacyjne. Przykładem skutecznej opieki skoordynowanej była działalność Fundacji Hospicjum Proroka Eliasza. Ponownie wybrzmiał apel o wdrożenie Planu Alzheimerowskiego, wyrażono nadzieje związane są z projektem „Krajowego Programu Działań wobec Chorób Otępiennych na lata 2025–2030". Podkreślono kluczowe znaczenie wczesnej diagnozy dla jakości życia osób chorych i ich opiekunów. Wskazano także na znaczenie nowych terapii dostępnych na wczesnym etapie choroby. Konferencja była transmitowana do ponad 80 lokalnych punktów w kraju.

We wrześniu 2025 r. zrealizowano dwa cykle warsztatów: dla seniorów z Dziennego Domu Pobytu Centrum Alzheimera w Warszawie oraz dla grupy międzypokoleniowej we Wrocławiu. Działania miały charakter edukacyjno-społeczny i były dokumentowane materiałem wideo[759]. Materiały udostępniono w mediach społecznościowych RPO (Facebook, Instagram, YouTube). Celem było zwiększenie widoczności osób z doświadczeniem choroby Alzheimera oraz przeciwdziałanie stygmatyzacji tej grupy. Warsztaty promowały zmianę narracji z choroby widzianej jako powód do wstydu na postawę solidarności społecznej w starzejącym się społeczeństwie. Zidentyfikowano potrzebę dalszej edukacji o społecznych aspektach demencji. Wskazano na konieczność przeciwdziałania stereotypom i wzmacniania ochrony prawnej osób z niepełnosprawnością poznawczą[760]. Podkreślono znaczenie współpracy między resortami zdrowia i polityki społecznej. Zaplanowano dalsze działania upowszechniające materiały oraz seminarium eksperckie z nowym partnerem – Centrum Alzheimera w Warszawie.

[758] Relacja: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/konferencja-brpo-relacja-alzheimer-potrzeby-osob-z-demencja.
[759] https://www.youtube.com/watch?v=qrTiM5YTMAA.
[760] Informacja o projekcie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brpo-swiatowy-miesiac-choroby-alzheimera-2025.

W dniu 25 listopada 2025 r. konferencja[761] „Powiat odporny na kryzysy. Znaczenie ośrodków interwencji kryzysowej w budowaniu silnych społeczności lokalnych" poświęcona była roli ośrodków interwencji kryzysowej w systemie wsparcia społecznego na poziomie powiatów. Konferencja miała na celu prezentację dobrych praktyk oraz skutecznych rozwiązań organizacyjnych i prawnych. Została zorganizowana we współpracy z Konwentem Dyrektorów Ośrodków Interwencji Kryzysowej, starostą pruszkowskim oraz Związkiem Powiatów Polskich. Adresatami wydarzenia byli przedstawiciele władz samorządowych oraz osoby odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe. Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek podkreślił potrzebę wzmocnienia podstaw prawnych funkcjonowania ośrodków interwencji kryzysowej. Zwrócił uwagę na niewystarczającą dostępność całodobowej pomocy kryzysowej w powiatach. Wskazano na znaczenie interwencji kryzysowej jako elementu polityki społecznej państwa. Podkreślono konieczność włączenia ośrodków interwencji kryzysowej w system zarządzania kryzysowego. Omówiono rolę OIK we współpracy z policją, służbami ratunkowymi i szkołami. Przedstawiono możliwości finansowania działań OIK wynikające z nowych rozwiązań ustawowych. Zaprezentowano przykłady skutecznych modeli współpracy międzyinstytucjonalnej. Zwrócono uwagę na potrzebę wypracowania jednolitych standardów funkcjonowania ośrodków. Konferencja przyczyniła się do wzmocnienia dialogu między administracją publiczną a praktykami interwencji kryzysowej.

Komisja Ekspertów ds. Osób Głuchych

Działania Komisji

Działania na rzecz osób głuchych obejmowały funkcjonowanie Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych[762] oraz prowadzenie konsultacji i spotkań z przedstawicielami środowiska osób głuchych i niedosłyszących. Komisja stanowiła forum współpracy ekspertów, praktyków oraz Biura RPO. Przedmiotem analiz były bariery w dostępie do ochrony zdrowia, edukacji dwujęzycznej, rynku pracy oraz usług publicznych. Szczególną uwagę poświęcono problemom dostępności informacyjno-komunikacyjnej i zapewnienia tłumaczeń na polski język migowy. Centrum Projektów Społecznych uczestniczyło również w spotkaniach edukacyjnych

[761] Więcej informacji o działaniu: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brpo-konferencja-interwencja-kryzysowa-2025-relacja.
[762] Więcej informacji dostępnych jest na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/komisja-ekspertow-ds-osob-gluchych.

w szkołach dla uczniów głuchych. Efektem działania było zidentyfikowanie kluczowych problemów systemowych oraz sformułowanie rekomendacji wykorzystywanych w działaniach Rzecznika.

Warsztaty „Prawo do dostępności"

Razem z Państwowym Funduszem Rehabilitacyjnym Osób Niepełnosprawnych zrealizowano 13 warsztatów[763], których celem było zachęcanie osób z grup wrażliwych takich jak głusi, seniorzy, osoby w spektrum autyzmu czy z niepełnosprawnością ruchową, do egzekwowania prawa do dostępności. W trakcie spotkań omawiano zagadnienia związane z dostępnością architektoniczną, cyfrową oraz informacyjno-komunikacyjną. Uczestnicy zapoznawali się z obowiązującymi przepisami prawa oraz procedurami składania skarg i wniosków. Warsztaty miały na celu wzmocnienie kompetencji obywatelskich oraz zwiększenie świadomości prawnej. Realizacja działania przyczyniła się do wzrostu liczby świadomych zgłoszeń dotyczących barier w dostępności.

Rada Osób z Niepełnosprawnościami

W 2025 r. minął pierwszy pełny rok działania Rady Osób z Niepełnosprawnościami[764], czyli stałego, samorzeczniczego ciała doradczego przy Rzeczniku. Rada została utworzona w celu wspierania RPO w realizacji i monitorowaniu postanowień Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami. W jej skład wchodzą przede wszystkim osoby z niepełnosprawnościami, reprezentujące różnorodne środowiska, perspektywy i doświadczenia życiowe. Prace Rady odbywały się w formule regularnych posiedzeń kwartalnych, spotkań roboczych oraz warsztatów tematycznych. W ramach działalności analizowano obowiązujące przepisy prawa, praktyki instytucji publicznych oraz bariery utrudniające osobom z niepełnosprawnościami pełne uczestnictwo w życiu społecznym. Rada pracowała w wyspecjalizowanych grupach roboczych, których zadaniem było formułowanie opinii, rekomendacji i postulatów kierowanych do RPO.

Efektem działania Rady jest wzmocnienie partycypacji osób z niepełnosprawnościami w procesach konsultacyjnych oraz zwiększenie widoczności ich proble-

[763] Relacje z niektórych warsztatów dostępne są na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/warsztaty-prawo-do-dostepnosci-lodz , https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brpo-warsztaty-prawo-do-dostepnosci-samorzecznicy-kutno.

[764] Szczegółowe informacje dostępne są na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/tagi/rada-osob-z-niepelnosprawnosciami.

mów w debacie publicznej. Wypracowane stanowiska w projektach Rady stanowiły wsparcie dla wystąpień generalnych i działań interwencyjnych RPO.

Miesiąc dumy i godności osób z niepełnosprawnościami

Działania w ramach Miesiąca Dumy i Godności Osób z Niepełnosprawnościami[765] obejmowały organizację warsztatów, konferencji oraz kampanię społeczną w mediach społecznościowych. Celem projektu było wprowadzenie do debaty publicznej pojęcia dumy osób z niepełnosprawnościami jako elementu praw człowieka i tożsamości. Warsztaty umożliwiły wspólne wypracowanie spójnej narracji o niepełnosprawności, opartej na podmiotowości i sprawczości. Konferencja „Godność i duma osób z niepełnosprawnościami. Tożsamość, samorzecznictwo społeczne i polityczne" poświęcona była zagadnieniom godności, samorzecznictwa oraz reprezentacji osób z niepełnosprawnościami w życiu publicznym. Kampania społeczna przeniosła wypracowane treści do przestrzeni medialnej. Realizacja działań przyczyniła się do zwiększenia świadomości społecznej o tożsamości osób z niepełnosprawnościami oraz przełamywania stereotypów wobec tej grupy.

Badanie świadomości Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami

Badanie miało na celu ocenę poziomu znajomości postanowień Konwencji w społeczeństwie. Analizowano stopień wiedzy dotyczącej praw osób z niepełnosprawnościami oraz ich znaczenia w praktyce. Badanie miało charakter diagnostyczny i stanowi podstawę do planowania dalszych działań edukacyjnych. Uzyskane wyniki wskazały na istnienie istotnych luk informacyjnych. Wnioski z badania zostaną wykorzystane przy projektowaniu kolejnych inicjatyw i kampanii informacyjnych. Realizacja badania była elementem działań na rzecz skuteczniejszego wdrażania Konwencji.

W badaniu ilościowym wzięło udział 1500 osób, w tym 500 osób z niepełnosprawnościami. Moduł ilościowy badania został uzupełniony wywiadami z 18 osobami z niepełnosprawnościami (z możliwością udziału osoby wspierającej i dostępem do tłumacza PJM).

Badanie wykazało dość niski stan świadomości na temat Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami (KPON), zarówno w ogólnej populacji, jak też wśród samych osób z niepełnosprawnościami. Prawa osób z niepełnosprawnościami są kojarzone przede wszystkim ze świadczeniami socjalnymi i usługami.

[765] Informacje o inicjatywie dostępne są na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/konferencja-godnosc-i-duma-ozn-relacja.

Osoby z niepełnosprawnościami wskazywały jako kluczową potrzebę włączenia ich w procesy decyzyjne w sprawach ich dotyczących.

Osoby z niepełnosprawnościami (OzN) oceniają wdrażanie postanowień KPON jako fragmentaryczne i nierówne terytorialnie. 43% uczestników badania jakościowego dostrzega poprawę w zakresie dostępności i języka debaty publicznej na temat OzN. Do obszarów, w których doszło do pogorszenia sytuacji OzN, badani zaliczyli system opieki zdrowotnej, system świadczeń i orzecznictwa, dostęp do informacji. Za najczęstsze formy nierównego traktowania uznano występowanie barier architektonicznych, brak możliwości wyboru osoby asystenta osobistego oraz brak dostępu do konta bankowego.

5. Działalność międzynarodowa

Instytucje organizacji międzynarodowych i ponadnarodowych

Unia Europejska

RPO najczęściej współpracuje z Agencją Praw Podstawowych (FRA). Agencja Praw Podstawowych jest organem UE, którego zadaniem jest gromadzenie i analizowanie informacji dotyczących przestrzegania praw człowieka wymienionych w Karcie Praw Podstawowych. Podczas wizyty dyrektor FRA Sirpy Rautio 30 stycznia 2025 r. poruszono tematykę złego traktowania, w szczególności migrantów, uchodźców i osób ubiegających się o azyl. Rozmawiano także o ochronie sygnalistów, sytuacji mniejszości romskiej.

16 lipca 2025 r. Zastępca RPO Adam Krzywoń wziął udział w obradach Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) Parlamentu Europejskiego. Głównym tematem spotkania była implementacja Paktu o Migrantach i Azylu i wynikające z niego niezależne krajowe mechanizmy monitorowania przestrzegania praw podstawowych, a w szczególności rola krajowych rzeczników praw obywatelskich i krajowych instytucji zajmujących się prawami człowieka i ich funkcjonowanie zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie kontroli. Podczas debaty Europejska Agencja Praw Podstawowych (FRA) przedstawiła członkom grupy wytyczne dotyczące monitorowania przestrzegania praw podstawowych, przyjęte w dniu 19 września 2024 r.

We wrześniu 2025 r. dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego BRPO wzięła udział w warsztatach organizowanych przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) na temat przyszłości praw podstawowych w Europie. Warsztaty te stanowiły część kompleksowego projektu prognostycznego FRA, którego celem jest włączenie perspektywy praw podstawowych do strategicznych prognoz politycznych UE i jej państw członkowskich.

W dniach 21-22 października 2025 r. przedstawicielka Zespołu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur uczestniczyła w spotkaniu konsultacyjnym FRA dotyczącym przemocy wobec osób z niepełnosprawnościami przebywających w instytucjach opiekuńczo-leczniczych.

Ponadto dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego reprezentowała BRPO podczas konferencji z okazji 25-lecia Karty Praw Podstawowych UE organizowanej przez Komisję Europejską, FRA oraz duńską prezydencję Rady Unii Europejskiej.

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich to niezależny, bezstronny urząd mogący pociągać do odpowiedzialności instytucje i agencje EU, zajmujący się przy tym także promowaniem dobrej administracji. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich wybierany jest przez Parlament Europejski. 22 kwietnia 2025 r. RPO Marcin Wiącek przyjął Europejską Rzecznik Praw Obywatelskich Teresę Anjinho. Głównym tematem rozmowy był unijny mechanizm tymczasowej ochrony uchodźców z Ukrainy, potrzeby identyfikacji wyzwań, z którymi mierzą się ukraińskie dzieci w systemach edukacyjnych państw europejskich oraz rola europejskiego ombudsmana w procesie kontroli wydatkowania środków z projektów finansowanych z funduszy UE.

Rada Europy

Rzecznik regularnie podejmuje działania związane z ochroną praw człowieka w systemie Rady Europy opartym na Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek w dniach 27–28 marca 2025 r. uczestniczył w konferencji wysokiego szczebla dla rzeczników praw obywatelskich i krajowych instytucji praw człowieka współorganizowanej przez Radę Europy i luksemburską prezydencję Komitetu Ministrów, która odbyła się w Strasburgu. Wśród poruszonych tematów znalazły się m.in. aktualne wyzwania związane z praworządnością, rolą instytucji ochrony praw człowieka w jej utrzymaniu, zagrożenia i możliwości związane ze świadczeniem usług publicznych w erze cyfrowej. Zaprezentowano główne założenia ramowej konwencji o sztucznej inteligencji.

14 kwietnia 2025 r. Zastępca RPO Wojciech Brzozowski spotkał się z przedwyborczą misją obserwacji wyborów Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (PACE) przebywającą w Polsce w związku z objęciem Polski przez Zgromadzenie procedurą pełnego monitoringu oraz wyborami prezydenckimi. Przedmiotem spotkania były kwestie dotyczące prawa wyborczego i jego stosowania, w tym dostępności środków odwoławczych, przygotowania do kampanii wyborczej, relacjonowania kampanii wyborczej przez media i administrację wyborczą oraz pracy organów wyborczych.

1 października 2025 r. z wizytą w Biurze RPO przebywała delegacja Komitetu Doradczego Rady Europy ds. Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych (FCNM). Delegacja, którą przyjął zastępca RPO Adam Krzywoń, przebywała w Polsce w ramach piątej wizyty monitorującej wdrażanie Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych. Proces wdrażania Konwencji oraz potencjalne wyzwania z tym związane były głównym tematem spotkania. Uczestnicy omówili również zagadnienia dotyczące problemów systemowych wspólnych dla wszystkich mniejszości w Polsce.

W lutym 2025 r. w ramach wspólnego projektu UE i Rady Europy „Wsparcie Rady Europy dla unijnej sieci organów monitorujących więzienia" Europejskie Forum Krajowych Mechanizmów Prewencji (European NPM Forum) zorganizowało konferencję „Rozwiązanie problemu przeludnienia w europejskich więzieniach: wzmocnienie roli KMPT w ochronie praw i zapewnieniu skutecznego nadzoru". W wydarzeniu wzięła udział przedstawicielka Zespołu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur.

Platforma współpracy CoE-FRA-ENNHRI-EQUINET

Platforma współpracy CoE-FRA-ENNHRI-EQUINET w zakresie praw społecznych i ekonomicznych została utworzona w październiku 2015 r. przez uczestniczące w niej organizacje: Radę Europy (CoE), Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI) oraz Europejską Sieć Organów Równości (EQUINET). Głównym celem Platformy jest wspieranie krajowych instytucji praw człowieka i krajowych organów ds. równości we wdrażaniu międzynarodowych instrumentów dotyczących praw społecznych i ekonomicznych.

W dniach 2–3 października 2025 r. odbyło się 15. posiedzenie platformy współpracy CoE-FRA-ENNHRI-EQUINET, w którym udział wzięła przedstawicielka Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego BRPO. Wydarzenie poświęcone było możliwości pełnej realizacji praw społeczno-gospodarczych społeczności wiejskich w Europie. Spotkanie umożliwiło wymianę doświadczeń i dobrych praktyk w gronie przedstawicieli krajowych instytucji praw człowieka, organów ds. równości i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego oraz na rozważenie sposobów wzmocnienia podejścia opartego na prawach człowieka do rozwoju obszarów wiejskich i sprawiedliwości społeczno-gospodarczej.

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Ważnym partnerem Rzecznika jest Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (ODIHR OBWE). ODIHR odgrywa istotną rolę doradczą dla krajowych instytucji praw człowieka, zapewniając wsparcie merytoryczne m.in. w opiniowaniu projektów krajowych aktów prawnych i ocenę ich zgodności z międzynarodowymi standardami praw człowieka.

Zastępca RPO Wojciech Brzozowski przyjął 28 stycznia 2025 r. w Biurze RPO delegację Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR), przebywającą w Polsce w związku z wyborami prezydenckimi. Celem misji ODIHR była ocena środowiska przedwyborczego i przygotowań do wyborów. Na tej podstawie ODIHR określa zasadność przeprowadzenia dalszych czynności związanych z monitorowaniem nadchodzących wyborów. Jest to tzw. misja oceny potrzeb (Needs Assessment Mission). W trakcie rozmowy poruszano głównie temat zaangażowania RPO w ochronę praw wyborczych, także w świetle dotychczasowych doświadczeń i skarg.

Z kolei 7 maja 2025 r. z wizytą w Biurze RPO przebywali przedstawiciele Ograniczonej Misji Obserwacyjnej Wyborów Prezydenckich (LEOM) OBWE. Podczas spotkania, w którym uczestniczył Zastępca RPO Wojciech Brzozowski, rozmawiano o zaangażowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich w ochronę praw wyborczych oraz działaniach podejmowanych w związku ze zbliżającymi się wyborami. Poruszono m.in. kwestię dostępności kampanii wyborczej i dostosowania lokali wyborczych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, praw wyborczych osób pozbawionych wolności oraz pacjentów szpitali psychiatrycznych.

25 listopada 2025 r. w Biurze RPO ponownie przebywała delegacja ograniczonej misji obserwacyjnej wyborów prezydenckich Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR). Delegację przyjął zastępca RPO Wojciech Brzozowski. Spotkanie poświęcone było prezentacji i omówieniu ustaleń końcowego raportu misji obserwacyjnej wyborów prezydenckich w Polsce. Jednym z priorytetowych zaleceń raportu była potrzeba kompleksowej reformy ustawodawstwa w celu wdrożenia zaleceń ODIHR i dalszego dostosowania ram prawnych do zobowiązań OBWE, międzynarodowych standardów i dobrych praktyk.

Organizacja Narodów Zjednoczonych

Rzecznik Praw Obywatelskich pozostaje w kontakcie z organami ONZ. Regularnie wspiera je merytorycznie, odpowiadając na zaproszenia do wnoszenia wkładów do raportów przygotowywanych przez ciała znajdujące się w strukturze ONZ. Ponadto RPO ma kontakt z organami ONZ poprzez działania podejmowane w ramach GANHRI, które ściśle współpracuje z ONZ.

Zrzeszenia organów ochrony praw człowieka i ombudsmanów

Globalny Związek Krajowych Instytucji Praw Człowieka (GANHRI)

Globalny Związek Krajowych Instytucji Praw Człowieka jest organizacją partnerską ONZ zrzeszającą krajowe instytucje ochrony i promocji praw człowieka. Jako najważniejsze ciało grupujące instytucje tego rodzaju na świecie stanowi cenną platformę wymiany wiedzy i doświadczeń dla swoich członków. To właśnie ta organizacja odpowiada za system akredytacji na podstawie zasad paryskich. Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał akredytację z najwyższym statusem A po raz pierwszy w 1999 roku. Proces akredytacji GANHRI powtarzany jest co pięć lat.

W dniach 10–11 marca 2025 r. w Pałacu Narodów ONZ w Genewie odbyło się zgromadzenie ogólne GANHRI i ENNHRI, w którym uczestniczyli przedstawiciele Biura RPO, w tym między innymi Zastępca RPO Adam Krzywoń. Zgromadzenia ogólne ENNHRI i GANHRI są wydarzeniami, na których podejmowane są najważniejsze decyzje dotyczące funkcjonowania tych organizacji.

Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI)

Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (European Network of National Human Rights Institutions) zrzesza 47 krajowych instytucji praw człowieka w całej Europie. Sieć ma na celu promocję i zwiększanie ochrony praw człowieka w regionie. Działania te realizowane są m.in. poprzez pomoc w tworzeniu i akredytacji krajowych instytucji praw człowieka, a także wspieranie ich pracy. ENNHRI pełni również ważną rolę doradczą, jeśli chodzi o obowiązujące standardy praw człowieka zawarte w międzynarodowych aktach prawnych. Monitoruje także proces wdrażania i realizowania przez państwa członkowskie dyrektyw Unii Europejskiej.

W czerwcu 2025 r. Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek wygłosił mowę otwierającą Akademię Praw Człowieka – cykliczne, pięciodniowe wydarzenie współorganizowane przez ENNHRI i ODIHR. W roku 2025 tematem prze-

wodnim Akademii była ochrona obrońców praw człowieka. Dzięki wykładom, interaktywnym sesjom i wymianie doświadczeń między uczestnikami, tygodniowe intensywne szkolenie wzmocniło zdolność uczestników do podnoszenia świadomości na temat zagrożeń i wyzwań, przed którymi stoją obrońcy praw człowieka, międzynarodowych standardów ochrony obrońców praw człowieka oraz roli krajowych instytucji praw człowieka.

W dniach 24–26 września 2025 r. w Brukseli odbyło się Forum Przywództwa ENNHRI, w którym uczestniczył Zastępca RPO Adam Krzywoń. Uczestnicy forum rozmawiali m.in. na temat akredytacji krajowych instytucji praw człowieka, przeciwdziałania zagrożeniom dotyczącym niezależności, walki z dezinformacją i negatywnymi narracjami wobec praw człowieka, a także współpracy z mechanizmami regionalnymi jak Rada Europy i Unia Europejska.

RPO Marcin Wiącek uczestniczył w zgromadzeniu ogólnym ENNHRI, które odbyło się w dniach 19–21 listopada 2025 r. w Brukseli. Rzecznik wziął również udział w panelu dyskusyjnym „Partnerstwa strategiczne dla nowego rozdziału strategicznego ENNHRI". Wydarzeniu towarzyszyła Konferencja Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich, odbywająca się w Parlamencie Europejskim w dniach 20–21 listopada.

Pełnomocniczka RPO ds. osób z niepełnosprawnościami wzięła udział w spotkaniu grupy roboczej ENNHRI ds. wdrażania postanowień Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami. Podczas spotkania, które odbyło się w dniach 31 marca – 1 kwietnia 2025 r. w Berlinie, omówiono między innymi trudności w zakresie wdrażania prawa do niezależnego życia, które zostało wyrażone w art. 19 Konwencji.

Z kolei reprezentantka Zespołu ds. Równego Traktowania BRPO pełniąca funkcję współprzewodniczącej Grupy Roboczej ENNHRI ds. Praw Osób Starszych zrzeszającej krajowe instytucje, których przedmiotem zainteresowania jest ochrona praw osób starszych objętych opieką długoterminową, ze szczególnym uwzględnieniem opieki stacjonarnej, uczestniczyła w spotkaniu przewodniczących grup roboczych ENNHRI. Wydarzenie zorganizowano w dniach 19–20 maja 2025 r. w Berlinie.

Międzynarodowy Instytut Ombudsmana (IOI)

Międzynarodowy Instytut Ombudsmana (International Ombudsman Institute) zrzesza ponad dwieście instytucji ombudsmanów z ponad stu państw, co czyni go największą organizacją tego typu na świecie. Służy on jako platforma wymiany

doświadczeń dla instytucji praw człowieka o różnym statusie i zakresie uprawnień, których fundamentalną zasadą jest niezależność od władzy wykonawczej i ochrona obywateli przed naruszeniami ich praw lub nadużyciem władzy ze strony administracji publicznej.

Przedstawiciele BRPO skorzystali z możliwości poznania najlepszych praktyk w zakresie wspierania osób ubiegających się o azyl i uchodźców poprzez uczestnictwo w konferencji organizowanej przez IOI wspólnie z Rzecznikiem Praw Obywatelskich Irlandii Północnej i prof. Chrisem Gillem (University of Glasgow). Konferencja „Poszukiwanie bezpieczeństwa – wspieranie osób ubiegających się o azyl i uchodźców w dostępie do usług publicznych: wyciąganie wniosków z doświadczeń lokalnych i międzynarodowych" posłużyła zaprezentowaniu wyników badania przeprowadzonego przez prof. Gilla.

Independent Police Complaints Authorities' Network (IPCAN)

Sieć niezależnych organów ds. skarg policyjnych (Independent Police Complaints Authorities' Network) jest nieformalną platformą wymiany i współpracy między niezależnymi organami, głównie z państw UE, które przyjmują i rozpatrują skargi na publiczne siły bezpieczeństwa, a także w określonych sytuacjach, również na prywatne. Aktualnie organizacja zrzesza 25 członków. RPO jest członkiem IPCAN od 2021 r. Przedstawiciel Wydziału do spraw Postępowań Organów Ścigania Biura Rzecznika w dniach 20–21 lutego 2025 r. wziął udział w konferencji organizowanej przez Europol „Prawa podstawowe w centrum działań policyjnych" przy wsparciu i dla członków IPCAN. Wydarzenie miało na celu zbadanie kluczowych kwestii związanych z prawami podstawowymi w działaniach Policji.

W dniach 3–5 grudnia 2025 r. w Paryżu odbyło się coroczne seminarium dla członków IPCAN. Spotkanie poświęcone było tematyce interakcji między organami ścigania a nieletnimi, mającej znaczenie dla ochrony praw nieletnich oraz standardów postępowania karnego. W seminarium wziął udział naczelnik Wydziału do spraw Postępowań Organów Ścigania BRPO.

Międzynarodowa Konferencja Ombudsmanów ds. Sił Zbrojnych (ICOAF)

Rzecznik Praw Obywatelskich bierze także udział w wydarzeniach Międzynarodowej Konferencji Ombudsmanów ds. Sił Zbrojnych (International Conference of Ombuds Institutions For the Armed Forces). Inicjatywa ta powstała w 2009 r. w celu stworzenia okazji do wymiany najlepszych praktyk i doświadczeń związanych z uprawnieniami i funkcjonowaniem instytucji ombudsmańskich w sferze

sił zbrojnych, które istnieją pod różnymi nazwami i w różnych modelach. Udział w ICOAF wpisuje się w zakres mandatu RPO, w ramach którego bieżące zadania z tego obszaru realizuje Wydział ds. Żołnierzy i Funkcjonariuszy BRPO.

Naczelnik Wydziału do spraw Żołnierzy i Funkcjonariuszy BRPO uczestniczył w 17. dorocznej konferencji ICOAF, która odbyła się 6–9 października 2025 r. w Johannesburgu. Konferencja „Budowanie mostów – działania informacyjne i promocyjne Ombudsmanów" zorganizowana została wspólnie przez Rzecznika Praw Żołnierzy Republiki Południowej Afryki i DCAF – Genewskie Centrum Zarządzania Sektorem Bezpieczeństwa.

Kontakty z innymi organizacjami

Współpraca z regionalnymi instytucjami ochrony praw człowieka

Spotkania ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej V4 organizowane są regularnie od 2004 r. Stanowią formę pogłębiania wzajemnej współpracy i okazję do wypracowania rozwiązań najważniejszych problemów z bieżącej działalności urzędów ombudsmana z naszego regionu. Przedstawiciele instytucji ombudsmańskich z Czech, Słowacji, Węgier i Polski poruszają bieżące tematy związane z działalnością służącą ochronie praw człowieka.

7–9 września 2025 r. w Debreczynie na Węgrzech odbyło się doroczne spotkanie Ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej, w którym uczestniczył Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek. Było to już 21. spotkanie przedstawicieli instytucji ombudsmańskich z Czech, Polski, Słowacji i Węgier w tej formule. Podczas paneli dyskusyjnych omówiono kluczowe wyzwania związane z ochroną praw człowieka w poszczególnych krajach V4 i na szczeblu regionalnym.

W 2025 r. z wizytą studyjną w BRPO przebywali przedstawiciele mongolskiego Krajowego Mechanizmu Prewencji. Przedstawiciel BRPO spotkał się także z Przedstawicielstwem Ombudsmana Ukrainy w Polsce.

Współpraca z innymi instytucjami ochrony praw człowieka

Większość kontaktów z instytucjami realizującymi podobne zadania do Rzecznika Praw Obywatelskich odbywa się w ramach sieci zrzeszających takie podmioty, jak ENNHRI, GANHRI, ENO czy IOI. Okazjonalnie organizowane są spotkania bezpośrednie.

W maju 2025 r. podczas uroczystości jubileuszowej z okazji 25-lecia ombudsmana Czech oraz konferencji jej towarzyszącej Biuro RPO reprezentowane było

przez Zastępcę RPO Adama Krzywonia i dyrektora Zespołu ds. Prezydialnych i Współpracy Międzynarodowej.

Przedstawicielstwa dyplomatyczne i inne organy państw zagranicznych

Rzecznik utrzymuje kontakty z przedstawicielami misji dyplomatycznych akredytowanymi w Polsce, którzy są zainteresowani różnymi aspektami działalności RPO. W 2025 r. RPO Marcin Wiącek i ZRPO Wojciech Brzozowski gościli w siedzibie RPO lub skorzystali z zaproszenia na wydarzenia organizowane przez misje dyplomatycznych następujących państw: Kanada, Norwegia, Szwajcaria, Ukraina, Uzbekistan, Wielka Brytania.

Szczególne kompetencje RPO wynikające ze zobowiązań międzynarodowych

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur

Aktywność Polskiego Krajowego Mechanizmu Prewencji na forum międzynarodowym przejawia się przede wszystkim w wymianie wiedzy i dobrych praktyk pomiędzy KMPT w poszczególnych krajach.

W dniach 5–6 lutego 2025 r. przedstawicielka Zespołu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur wzięła udział w warsztatach Europejskiego Forum Krajowych Mechanizmów Prewencji Tortur (European National Preventive Mechanisms Forum) poświęconych problematyce przeludnienia w europejskich więzieniach, skuteczności monitorowania jednostek penitencjarnych przez krajowe mechanizmy prewencji tortur i skutecznej ochrony praw osób pozbawionych wolności. Wydarzenie organizowane w ramach wspólnego projektu UE i Rady Europy „Wsparcie Rady Europy dla unijnej sieci organów monitorujących więzienia" odbyło się w Strasburgu.

W kwietniu 2025 r. reprezentantka Zespołu KMPT uczestniczyła w warsztatach Europejskiego Forum NPM dotyczących monitorowania prewencyjnego w sprawach migracji. Warsztaty skupiły się na wyzwaniach związanych z zatrzymaniami imigrantów i skutecznych praktykach monitorowania zatrzymań, a także na placówkach i procedurach migracyjnych, które wymagają monitorowania przez krajowe mechanizmy prewencyjne.

W maju 2025 r. przedstawiciele Zespołu KMPT odbyli tygodniową wizytę studyjną w Bergen w Norwegii. Celem było poznanie norweskiego systemu peni-

tencjarnego oraz wizytacja wybranych jednostek penitencjarnych. Wizyta objęła również spotkanie z przedstawicielami Biura Ombudsmana Norwegii oraz norweskiej Służby Więziennej.

W dniach 14–16 maja 2025 r. w Strasburgu miało miejsce seminarium poświęcone Europejskim Regułom Więziennym. BRPO reprezentowane było przez członkinię Zespołu KMPT, która przedstawiła prezentację na temat pracy i roli KMPT we wspieraniu sądownictwa w stosowaniu instrumentów wzajemnego uznawania.

W dniach 13–17 maja 2025 r. przedstawicielka KMPT wzięła udział w 4 Międzynarodowym Sympozjum Badań Korekcyjnych (4th International Correctional Research Symposium 2025) organizowanym przez ICPA – International Corrections & Prisons Association. Konferencja podejmowała szeroki zakres zagadnień związanych z funkcjonowaniem jednostek penitencjarnych, resocjalizacją, ryzykiem przemocy w więzieniach i zdrowiem psychicznym kobiet więźniarek.

Zespół KMPT uczestniczył także w corocznej konferencji Europejskiego Forum NPM (4–6 czerwca 2025 r.). Wydarzenie zorganizowane było w ramach wspólnego projektu UE i Rady Europy „Wsparcie Rady Europy dla unijnej sieci organów monitorujących więzienia". Konferencja miała na celu wsparcie europejskich NPM w wykonywaniu ich mandatu prewencyjnego na mocy Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur (OPCAT) poprzez pogłębienie ich wiedzy na temat standardów prawnych i praktycznych narzędzi monitorowania, aby umożliwić im wymianę informacji na temat sposobów, w jakie NPM mogą skuteczniej monitorować zatrzymania policyjne.

W grudniu 2025 r. KMPT odbyło również wizytę studyjną w Departamencie Nadzoru nad Miejscami Zatrzymania Biura Ombudsmana Czech. Celem wizyty było poznanie czeskiego systemu penitencjarnego m.in. poprzez spotkanie z czeską Służbą Więzienną oraz Policją. Podczas spotkań omówione zostały takie tematy, jak problemy kobiet w izolacji penitencjarnej oraz monitorowanie deportacji cudzoziemców.

Organ ds. równego traktowania

Europejska Sieć Niezależnych Organów ds. Równości (European Network of Equal Treatment Bodies, Equinet) jest specjalistyczną organizacją międzynarodową zajmującą się tematyką równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji. Pracownicy BRPO stale współpracują z organami Equinet poprzez udział w tematycznych grupach roboczych, seminariach, szkoleniach oraz konferencjach,

m.in. poświęconych równości płci, nietolerancji na tle religijnym, czy dyskryminacji w sporcie. Są oni także zaangażowani w przygotowywanie opracowań oraz raportów dotyczących uregulowań prawnych w dziedzinie równego traktowania.

W maju 2025 r. Zastępca RPO Adam Krzywoń wziął udział w spotkaniu dla Szefów Organów ds. Równości zorganizowanym w Palermo przez Equinet Leadership for Equality Hub Retreat przy współpracy z włoskim członkiem UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) – Krajowym Urzędem ds. Walki z Dyskryminacją Rasową we Włoszech.

Przedstawicielka Zespołu ds. Równego Traktowania, pełniąca funkcję przewodniczącej Grupy Roboczej ds. Równości Płciowej Equinet, wzięła udział w wizycie studyjnej poświęconej równości wynagrodzeń i neutralnym pod względem płci ocenom pracy. Wydarzenie odbyło się w Lizbonie w dniach 19–21 maja 2025 r., a jego gospodarzem była Komisja ds. Równości w Pracy i Zatrudnieniu (CITE).

Corocznie organizowane Zgromadzenie Ogólne Equinetu miało miejsce w dniach 6–7 października 2025 r. w Brukseli. Biuro RPO reprezentowane było podczas spotkania przez Zastępcę RPO Adama Krzywonia oraz dyrektor Zespołu ds. Równego Traktowania. W trakcie zgromadzenia podjęte zostały uchwały organizacyjne, a także wybrano nowy zarząd organizacji.

Reprezentanci Zespołu ds. Równego Traktowania uczestniczyli również w szeregu warsztatów organizowanych przez Equinet, m.in. poświęconych problematyce wpływu algorytmów Sztucznej Inteligencji na dyskryminację i strategiach walki z mową nienawiści i dezinformacją.

Organ monitorujący wdrażanie postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzi wymianę wiedzy i doświadczeń z zagranicznymi instytucjami pełniącymi funkcję niezależnych organów ds. monitorowania wdrażania postanowień Konwencji, przede wszystkim w ramach sieci Equinet.

W roli prelegentki w sesji zatytułowanej „Zdolność do czynności prawnych, opieka, przymus psychiatryczny" podczas spotkania grupy roboczej dot. Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami wystąpiła Główna koordynator ds. wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. Wydarzenie organizowane wspólnie przez ENNHRI i German Institute for Human Rights odbyło się w Berlinie w dniach 30 marca –1 kwietnia 2025 r.

Główna koordynator wzięła również udział we wrześniowej konferencji wysokiego szczebla upamiętniającej 15. rocznicę ratyfikacji Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami (KPON) w Bratysławie. Wydarzenie to zgromadziło kluczowych interesariuszy krajowych i międzynarodowych, aby zastanowić się nad osiągnięciami, podzielić się najlepszymi praktykami i przeanalizować bieżące wyzwania związane z wdrażaniem Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami. Pełnomocniczka RPO wygłosiła 15-minutową prezentację „Najlepsze praktyki i wyzwania we wdrażaniu Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych".

Organ ds. ochrony Sygnalistów

Zgodnie z ustawą o ochronie sygnalistów wdrażającą unijną Dyrektywę 2019/1937 o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa Unii Europejskiej, Rzecznikowi Praw Obywatelskich powierzono zadania związane z przyjmowaniem zgłoszeń zewnętrznych, ich wstępną weryfikacją i skierowaniem do organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych. W celu realizacji tych zadań w Biurze RPO został utworzony Zespół do spraw Sygnalistów.

Od grudnia 2024 r. RPO jest członkiem Sieci Europejskich Organów ds. Uczciwości i Zgłaszania Nieprawidłowości (NEIWA – The Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities). NEIWA została utworzona w maju 2019 r. z inicjatywy Holenderskiego Organu ds. Zgłaszania Nieprawidłowości. Sieć powstała w bezpośredniej odpowiedzi na przyjęcie dyrektywy UE 2019/w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii i służy jako platforma wymiany wiedzy, doświadczeń i pomysłów pomiędzy jej członkami. Obecnie NEIWA zrzesza 35 instytucji państwowych z 23 krajów europejskich, które zajmują się wsparciem sygnalistów i przeciwdziałaniem naruszeniom prawa.

W dniach 12–13 czerwca 2025 r. w Brukseli odbyło się zgromadzenie generalne członków sieci NEIWA. Biuro RPO podczas zgromadzenia generalnego NEIWA reprezentował dyrektor Zespołu do Spraw Sygnalistów. Uczestnicy zgromadzenia omawiali m.in. przyszłe wyzwania dla organów zajmujących się zgłoszeniami sygnalistów związane z planowanym przyjęciem unijnej dyrektywy antykorupcyjnej.

6. Sprawy polskich obywateli przed Europejskim Trybunałem w Strasburgu

Na podstawie art. 17a ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz art. 36 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności Rzecznik może przedstawiać pisemne uwagi w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, po uzyskaniu zgody Przewodniczącego Trybunału (tzw. opinia przyjaciela sądu – *amicus curiae*). Kompetencja ta ma istotne znaczenie, gdyż orzeczenia ETPC, poza ich wymiarem indywidualnym, stanowią wiążącą dla organów krajowych wykładnię Konwencji, a zatem mają wymiar generalny, dotyczący szerszego kręgu osób. Poniżej wymienione są niektóre ze spraw, w których Rzecznik zdecydował się na skorzystanie z kompetencji przedstawienia uwag w postępowaniu przed ETPC.

Sprawa *Brejza i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 27830/23

Rzecznik przedstawił opinię *amicus curiae* w sprawie *Brejza i inni przeciw Polsce*[766]. Dotyczy ona domniemanej inwigilacji skarżących w latach 2015–2023 przez służby przy użyciu oprogramowania szpiegującego Pegasus.

W stanowisku dla Europejskiego Trybunału Praw Człowieka RPO przedstawił, wynikający z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów europejskich, standard w zakresie dopuszczalności stosowania inwigilacji, a także wątpliwości co do zgodności z tym standardem polskich przepisów regulujących zasady prowadzenia kontroli operacyjnej. Rzecznik zwrócił uwagę na wyrok ETPC w sprawie *Pietrzak i Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce*[767], w którym kompleksowo oceniono obowiązujące w Polsce przepisy inwigilacyjne i wskazano na ich wady, obejmujące wszystkie etapy stosowania środków kontroli operacyjnej. Wskazany wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ale także m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego[768], w którym wskazano na minimalne standardy,

[766] Skarga nr 27830/23.
[767] Wyrok z 28 maja 2024 r., skargi nr 72038/17 i 25237/18.
[768] Wyrok z 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11.

jakie spełniać winny procedury związane ze stosowaniem kontroli operacyjnej, nie zostały dotychczas wykonane.

Rzecznik wskazał, że polskie przepisy nie wykluczają możliwości prowadzenia kontroli operacyjnej polegającej na uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych, uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych. Jednocześnie aktualnie obowiązujące przepisy prawa nie pozwalają na przełamywanie zabezpieczeń (hacking) i przechwytywanie oraz wykorzystywanie treści przekazów komunikacyjnych. W konsekwencji bez zmiany obowiązujących regulacji dotyczących kontroli operacyjnej, wykorzystywanie tego typu oprogramowania nie powinno mieć miejsca.

Sprawa *Siedlecka przeciwko Polsce*, skarga nr 13375/18

Rozpoznając sprawę *Siedlecka przeciw Polsce*, Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł[769], że doszło do naruszenia art. 5 ust. 1 EKPC w związku z naruszeniem prawa do wolności osobistej skarżącej. Stwierdził, że usunięcie skarżącej z kontrdemonstracji i przetrzymywanie na dziedzińcu, stanowiło z uwagi na swój charakter i czas trwania, pozbawienie wolności w rozumieniu art. 5 ust. 1 Konwencji. Rząd nie wykazał zaś, że środki przymusu zastosowane wobec skarżącej miały wystarczającą podstawę w prawie krajowym. W szczególności strona rządowa nie wykazała, że cały okres zatrzymania był konieczny w celu przeprowadzenia kontroli tożsamości. Chociaż długość zatrzymania uzasadniana była dużą liczbą uczestników kontrmanifestacji, liczba tych osób nie została wskazana nawet szacunkowo. Strona rządowa nie wyjaśniła również, z jakiego powodu poszczególni uczestnicy kontrmanifestacji nie zostali zwolnieni po weryfikacji ich tożsamości, lecz byli przetrzymywani aż do zakończenia cyklicznego zgromadzenia. Z tego względu zatrzymanie skarżącej nie zostało dokonane w trybie ustalonym przez prawo.

W sprawie tej stanowisko przedstawiał RPO. Przypominał wówczas, że problem nie jest incydentem – jest związany ze stanem wolności zgromadzeń w Polsce. Sytuacja pogorszyła się wraz z wprowadzeniem do polskiego prawa instytucji „zgromadzenia cyklicznego". W ten sposób wprowadzono hierarchię zgromadzeń, dając pierwszeństwo zgromadzeniom cyklicznym. Inne zgromadzanie w tym sa-

[769] Wyrok z 31 lipca 2025 r., skarga nr 13375/18.

mym czasie i miejscu właściwie są zakazane – kontrmanifestacje mogą odbyć się w odległości 100 m od zgromadzania cyklicznego. Oznacza to faktyczne zablokowanie możliwości kontrmanifestowania. RPO od 2016 r. sygnalizował polskim władzom, że przepisy te naruszają postanowienia Konstytucji, która wszystkim obywatelom zapewnia wolność zgromadzeń. To właśnie w tej sytuacji prawnej skarżąca wzięła udział w zgromadzeniu obywateli wyrażających sprzeciw wobec uprzywilejowywania „zgromadzeń cyklicznych" organizowanych przez władze. Przytrzymywanie w kordonie i uniemożliwianie wyjścia oznacza zatrzymanie, doszło bowiem do ograniczenia wolności osobistej przy pomocy środków przymusu. Zatrzymując skarżącą w „kotle", władze uniemożliwiły jej skorzystanie z gwarantowanej przez Konwencję wolności zgromadzeń.

7. Udział RPO w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Na podstawie art. 14 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz art. 97 § 2 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (TSUE) Rzecznik może przystępować do postępowań sądowych, w których sądy kierują pytania prejudycjalne do Trybunału dotyczące wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej. Podobnie jak w przypadku postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, Rzecznik decyduje się w niektórych wypadkach korzystać z tej kompetencji, jeżeli wykładnia przepisów prawa Unii przez Trybunał dotyczy kwestii ochrony praw człowieka, a obserwacje Rzecznika poczynione na podstawie rozpoznawanych skarg mogą przyczynić się do ustalenia kierunku wykładni prawa europejskiego. Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE przesądzają bowiem o ogólnym sposobie wykładni prawa europejskiego, który jest wiążący dla organów krajowych.

Sprawa C-470/25

Konsekwencje prawne tworzenia sztucznych warunków, pytanie prejudycjalne do TSUE VII.7202.65.2024, VII.7202.17.2025

Art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2988/95 wskazuje, że konsekwencją utworzenia sztucznych warunków jest „nieprzyznanie lub wycofanie korzyści". Natomiast według art. 60 rozporządzenia 1306/2013 „nie przyznaje się jakichkolwiek korzyści" podmiotom, które stworzyły sztuczne warunki.

Kwestią sporną jest jednak wykładnia tych przepisów w zakresie rozumienia terminu „korzyści", prowadząca do odmiennego podejścia polegającego albo na nieprzyznaniu korzyści, które powstałyby poprzez utworzenie sztucznych warunków, albo na nieprzyznaniu wnioskodawcy żadnego dofinansowania.

Rzecznik podkreślił, że obecna praktyka stosowania prawa przez ARiMR, często potwierdzana przez sądy administracyjne, może prowadzić do naruszenia zasady proporcjonalności wynikającej zarówno z traktatów unijnych, jak i przepisów prawa wtórnego UE. W opinii RPO działania administracji publicznej powin-

ny być dostosowane do skali naruszenia i nie mogą prowadzić do automatycznego pozbawienia rolnika całości należnych mu płatności.

Według Rzecznika kluczową kwestią pozostaje rozbieżność w orzecznictwie sądów państw członkowskich Unii Europejskiej. Polskie sądy administracyjne w większości przyjęły wykładnię sankcyjną, prowadzącą do całkowitego wykluczenia podmiotu z systemu dopłat w przypadku uznania utworzenia sztucznych warunków. Orzecznictwo niemieckich sądów administracyjnych wskazuje, że prawidłowa wykładnia przepisów unijnych, uwzględniająca funkcję korekcyjną, zakłada odmowę wypłaty wyłącznie tej części płatności, która wynika ze sztucznie utworzonych warunków.

Różnica w wykładni dokonywanej przez sądy polskie i niemieckie niesie za sobą szkodliwe konsekwencje dla polskich rolników. Znacznie pogarsza ich sytuację na rynku wewnętrznym Unii, natomiast z punktu widzenia prawa UE, jego skuteczność i jednolitość są zagrożone w przypadku tak odmiennej interpretacji bezpośrednio stosowanych przepisów rozporządzeń przez sądy krajowe.

Ze względu na istotę problemu i jego potencjalne skutki dla wielu beneficjentów unijnego wsparcia w sektorze rolnictwa, Rzecznik przystąpił do postępowań WSA w Warszawie[770] i NSA[771], wskazując na potrzebę skierowania pytań prejudycjalnych do TSUE.

NSA[772] uwzględnił wniosek Rzecznika i skierował pytanie prejudycjalne do TSUE. Obecnie przed TSUE toczy się postępowanie w tej sprawie.

Sprawa C-521/21

Pytanie prejudycjalne Sądu Rejonowego dla Poznania-Stare Miasto dotyczące statusu sędziów sądów powszechnych powołanych w latach 2018–2024 na wniosek wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa

Sąd Rejonowy dla Poznania-Stare Miasto skierował do TSUE pytanie prejudycjalne o treści:

Czy art. 2 i 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE") oraz art. 6 ust. 1–3 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych („KPP") należy rozumieć w ten sposób, że nie jest sądem ustanowionym na podstawie ustawy w rozumieniu prawa Unii sąd, w którego składzie zasiada osoba powołana na stanowisko sędziego w tym sądzie w procedurze, w której: (a) wyboru osoby wskazanej do

[770] Sygn. V SA/Wa 1710/24.
[771] Sygn. I GSK 1486/22.
[772] Postanowienie z 5 czerwca 2025 r., sygn. I GSK 1486/22.

nominacji sędziowskiej Prezydentowi RP dokonała obecna Krajowa Rada Sądownictwa, wybrana sprzecznie z polskimi przepisami konstytucyjnymi i ustawowymi, która nie jest organem niezależnym i nie zasiadają w niej przedstawiciele środowiska sędziowskiego powołani w jej skład niezależnie od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a tym samym nie doszło do skutecznego złożenia wniosku o powołanie na urząd sędziego przewidzianego w prawie krajowym; (b) uczestnikom konkursu nominacyjnego nie przysługiwało odwołanie do sądu w rozumieniu art. 2 i 19 ust. 1 TUE oraz art. 6 ust. 1–3 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych;

2. Czy art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji, gdy w składzie sądu zasiada osoba powołana w warunkach opisanych w punkcie 1: (a) stoją one na przeszkodzie stosowaniu przepisów prawa krajowego, które badanie zgodności z prawem powołania takiej osoby na urząd sędziego przekazują do wyłącznej właściwości izby Sądu Najwyższego, składającej się wyłącznie z osób powołanych na urząd sędziego w warunkach opisanych w punkcie 1, i które zarazem nakazują pozostawienie bez rozpoznania zarzutów dotyczących powołania na urząd sędziego, przy uwzględnieniu kontekstu instytucjonalnego oraz systemowego; (b) wymagają one, w celu zapewnienia skuteczności prawa europejskiego, takiej wykładni przepisów prawa krajowego, która umożliwi sądowi, również z urzędu, wyłączenie takiej osoby od rozpoznania sprawy na podstawie – stosowanych przez analogię – przepisów o wyłączeniu sędziego, który jest niezdolny do orzekania [iudex inhabilis]; (c) wymagają one, aby sąd krajowy w celu zastosowania prawa unijnego i osiągnięcia effet utile pominął wyrok krajowego trybunału konstytucyjnego, o ile wyrok ten uznaje za niezgodne z prawem krajowym rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego z powodu podniesienia okoliczności wadliwości powołania sędziego, które nie spełniało wymogów Unii Europejskiej dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 KPP; (d) wymagają one, aby sąd krajowy w celu zastosowania prawa unijnego i osiągnięcia effet utile pominął wyrok krajowego trybunału konstytucyjnego, jeśli stoi on na przeszkodzie wykonaniu postanowienia Trybunału Sprawiedliwości UE w przedmiocie środków tymczasowych, które to postanowienie nakazuje zawieszenie stosowania przepisów krajowych uniemożliwiających badanie przez sądy krajowe spełnienia wymogów Unii Europejskiej dotyczących niezawisłego

i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych.

W sprawie tej stanowisko przedstawił RPO. Ponadto podczas rozprawy w TSUE przedstawiciel RPO wskazał, że osoba powołana na urząd sędziowski na wniosek wadliwie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa jest sędzią, ale jego status jest obciążony wadą prawną, której waga wymaga indywidualnej oceny. Sam fakt powołania sędziego sądu powszechnego na wniosek obecnej Krajowej Rady Sądownictwa zdominowanej przez przedstawicieli parlamentu nie może prowadzić automatycznie do podważenia jego statusu sądu ustanowionego na mocy ustawy. Konieczna jest analiza dodatkowych okoliczności indywidualnych związanych z powołaniem i statusem takiego sędziego, np. czy sąd uchylił uchwałę KRS będącą podstawą jego powołania, jak to miało miejsce w przypadku większości sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

Do badania legalności i niezależności sędziego bardziej adekwatne niż procedura z art. 48 §1 Kodeksu postępowania cywilnego są dwie inne procedury wyłączenia sędziego, które umożliwiają indywidualną ocenę każdego przypadku. Po pierwsze, procedura wyłączenia sędziego z powodu wątpliwości co do jego bezstronności (art. 49 Kodeksu postępowania cywilnego). Po drugie, istniejąca od 2022 r. procedura tzw. testu niezawisłości, umożliwiająca wyłączenie sędziego na wniosek strony na podstawie zarzutu wadliwości powołania, pod warunkiem wykazania, że miało ono negatywny wpływ na wynik sprawy (art. 42a Prawa o ustroju sądów powszechnych).

TSUE podzielił stanowisko Rzecznika[773] i orzekł, że nieprawidłowość, której dopuszczono się przy powołaniu sędziego, nie wystarczy sama w sobie, aby stwierdzić, że sędzia ten nie jest niezawisły, ponieważ konieczna jest całościowa ocena wszystkich okoliczności towarzyszących powołaniu tego sędziego.

[773] Wyrok z 24 marca 2026 r., sygn. C-521/21.

CZĘŚĆ IV Załączniki

Dane informacyjno-statystyczne

W 2025 r. wpływ spraw nowych do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wyniósł **25 626**. W Biurze RPO przyjęto **2 187** interesantów oraz przeprowadzono **30 609** rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

Wykres 1. Wpływ spraw nowych do Biura RPO w latach 1988–2025

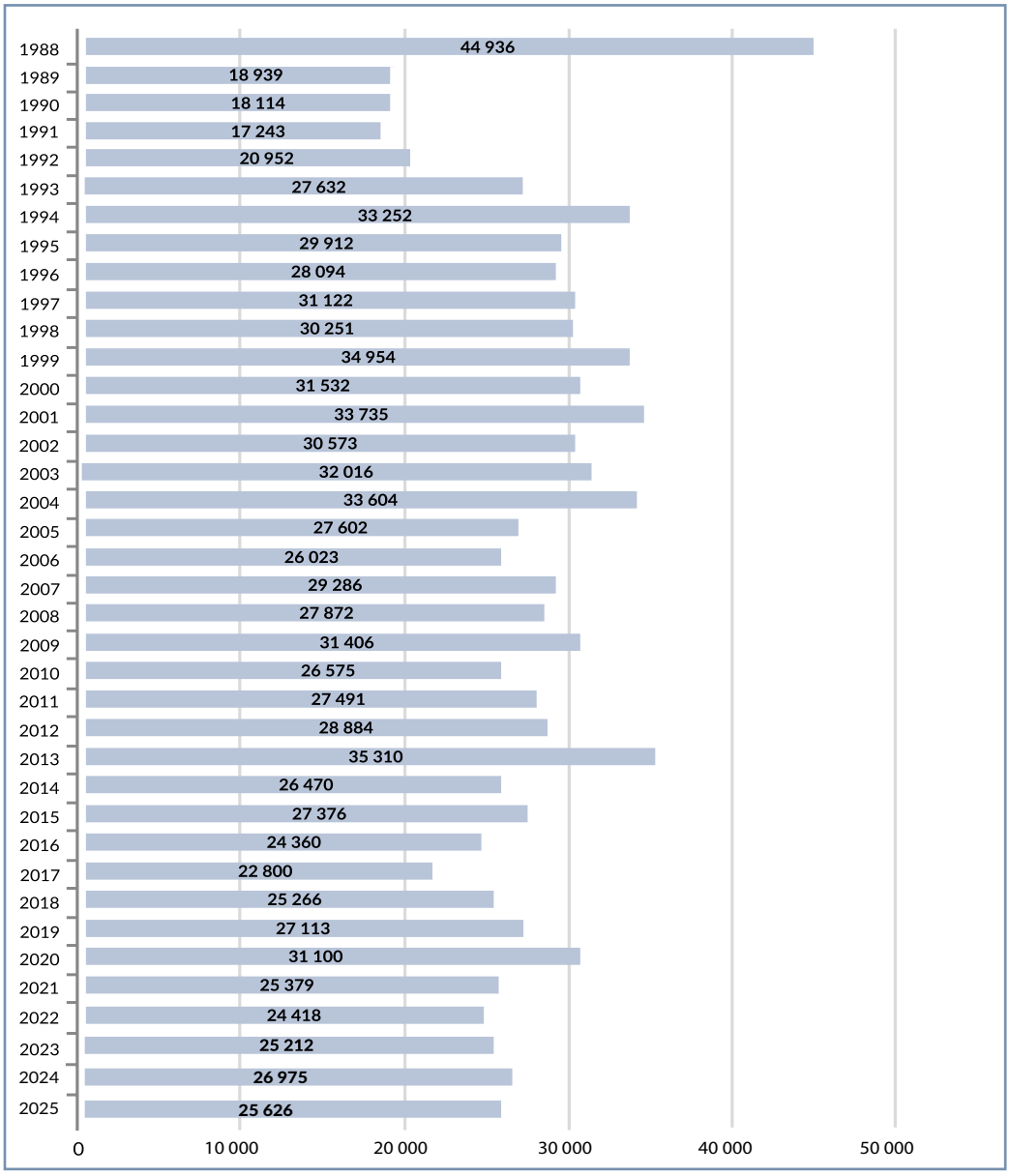


Tabela 1. Wpływ do Biura RPO w latach 1988–2025

Rok	Sprawy nowe
1988	44 936
1989	18 939
1990	18 114
1991	17 243
1992	20 952
1993	27 632
1994	33 252
1995	29 912
1996	28 094
1997	31 122
1998	30 251
1999	34 954
2000	31 532
2001	33 735
2002	30 573
2003	32 016
2004	33 604
2005	27 602
2006	26 023
2007	29 286
2008	27 872
2009	31 406
2010	26 575
2011	27 491
2012	28 884
2013	35 310
2014	26 470
2015	27 376
2016	24 360
2017	22 800
2018	25 266
2019	27 113
2020	31 100
2021	25 379
2022	24 418
2023	25 212
2024	26 975
2025	25 626

Tabela 2. Wystąpienia generalne RPO w 2025 r.

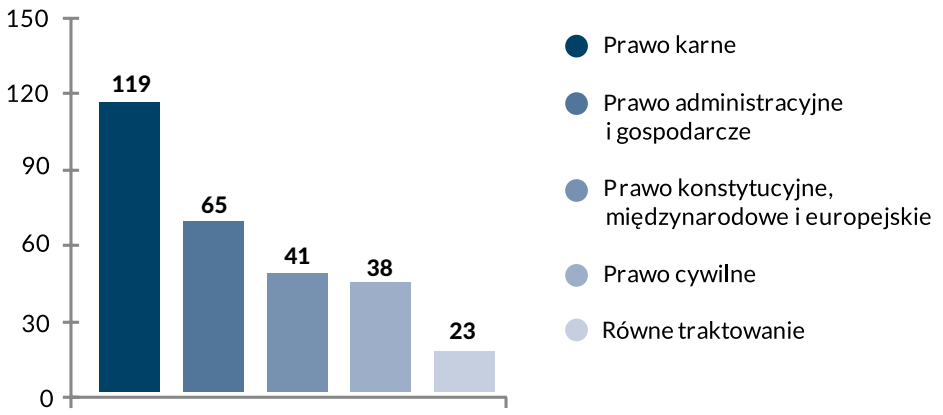
Wystąpienia generalne RPO	2025
Wystąpienia problemowe - w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	204 84
Zawiadomienia do TK o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	13
Zawiadomienia do TK o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	3
Zawiadomienia do TK o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku	1
Pytania prawne do SN	1
Skargi nadzwyczajne do SN[772]	21
Kasacje w sprawach karnych	83
Skargi kasacyjne do NSA	7
Zawiadomienia do NSA o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	9
Wnioski do NSA o wykładnię przepisów	1
Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	3
Przystąpienia do postępowania sądowego	20
Przystąpienia do postępowania administracyjnego	1
Żądania wszczęcia postępowania administracyjnego	3
Żądania wszczęcia postępowania cywilnego	10
Przystąpienia do postępowań przed sądami międzynarodowymi	1
Razem	**381**

[772] W 2025 r. zmniejszyła się istotnie liczba skarg nadzwyczajnych, gdyż wygasło uprawnienie Rzecznika do wnoszenia skarg nadzwyczajnych od orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. (art. 115 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym).

Tabela 3. Problematyka 381 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia w 2025 r.

Problematyka wystąpień generalnych	Liczba	%
Prawo karne	119	31,2
Prawo administracyjne i gospodarcze	65	17,1
Prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	41	10,8
Prawo cywilne	38	10,0
Równe traktowanie	23	6,0
Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	22	5,8
Prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	20	5,2
Inne	53	13,9

Wykres 2. Wiodące problematyki w wystąpieniach generalnych



Wykres 3. Główni adresaci wystąpień Rzecznika

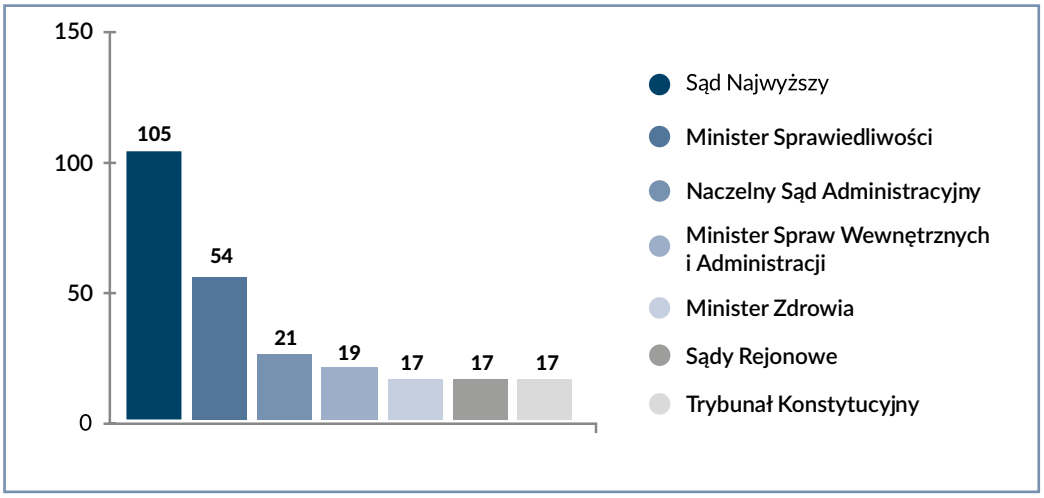


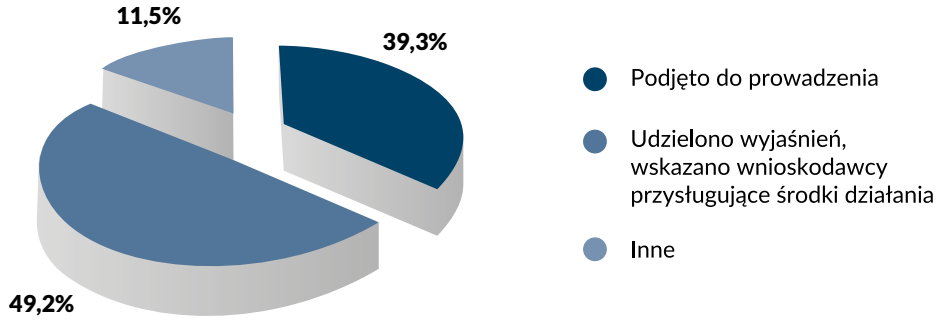
Tabela 4. Główni adresaci wystąpień Rzecznika

Adresat wystąpienia	Liczba
Sąd Najwyższy	105
Minister Sprawiedliwości	54
Naczelny Sąd Administracyjny	21
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	19
Minister Zdrowia	17
Sądy Rejonowe	17
Trybunał Konstytucyjny	17

Tabela 5. Sprawy rozpatrzone w 2025 r.

Sposób rozpatrzenia sprawy	Liczba	%
Podjęto do prowadzenia – razem	**11 239**	**39,2**
Podjęto do prowadzenia (w tym z inicjatywy RPO)	9646 (446)	33,7
Podjęto do prowadzenia w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1593	5,6
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	**14 111**	**49,2**
Rozpatrzono w inny sposób – razem	**3309**	**11,5**
Przekazano wniosek wg właściwości	703	2,5
Zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	1153	4,0
Nie podjęto[773]	1453	5,1
Razem	**28 659**	**100**

Wykres 4. Sposób rozpatrzenia spraw w 2025 r.



[773] Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

Tabela 6. Problematyka 28 659 spraw rozpatrzonych

Problematyka spraw rozpatrzonych	Liczba	%
Prawo karne	7117	24,8
Prawo cywilne	4598	16,0
Prawo administracyjne i gospodarcze	4035	14,1
Prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	3922	13,7
Równe traktowanie	3131	10,9
Prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	2677	9,3
Prawo karne wykonawcze	2206	7,7
Pozostałe	973	3,5

Tabela 7. Problematyka 11 239 spraw podjętych do prowadzenia

Problematyka spraw podjętych do prowadzenia	Liczba	%
Prawo karne	2387	21,2
Prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	2138	19,0
Równe traktowanie	1936	17,2
Prawo cywilne	1451	12,9
Prawo administracyjne i gospodarcze	1230	10,9
Prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	880	7,8
Prawo karne wykonawcze	834	7,4
Pozostałe	383	2,9

Wykres 5. Przedmiotowy rozkład spraw podjętych do prowadzenia

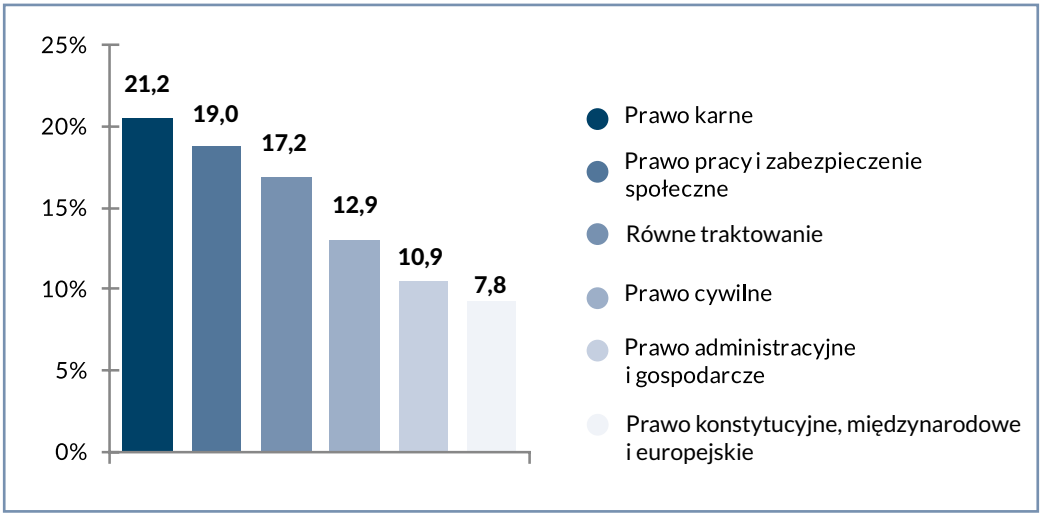


Tabela 8. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych do prowadzenia

Sposób zakończenia postępowania	Liczba	%
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich – razem	**3629**	**34,4**
Zasadność zarzutów wnioskodawcy	2392	22,7
Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1237	11,7
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy – razem	**1321**	**12,6**
Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	705	6,8
Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	616	5,8
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę – razem	**5591**	**53,0**
Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	4821	45,7
Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	632	6,0
Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	138	1,3
Razem	**10 541**	**100**

Wykres 6. Zakończenie spraw podjętych

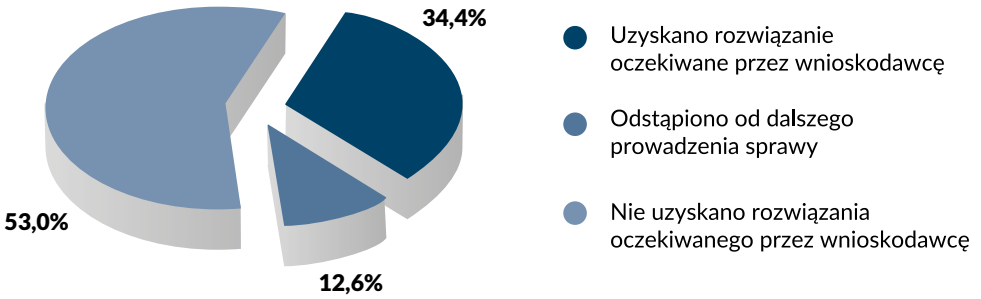


Tabela 9. Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2025 r.

Problematyka spraw nowych	Liczba	%
Prawo karne	5929	23,1
Prawo administracyjne i gospodarcze	4016	15,7
Prawo cywilne	4000	15,6
Prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	3485	13,6
Równe traktowanie	2823	11,0
Prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	2400	9,4
Prawo karne wykonawcze	2043	8,0
Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	489	1,9
Krajowy Mechanizm Prewencji	91	0,4
Zespół do spraw sygnalistów	69	0,2
Inne	281	1,1
Razem	**25 626**	**100**

Wykres 7. Główne problematyki spraw nowych w 2025 r.

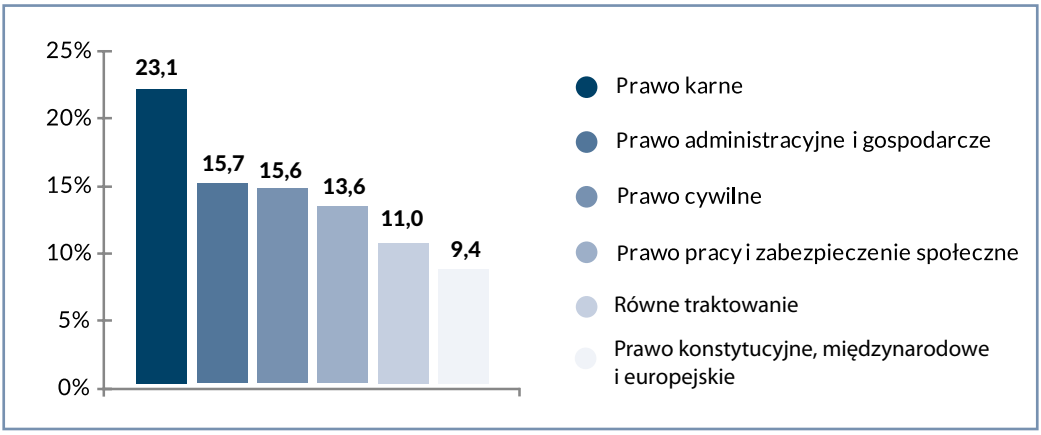
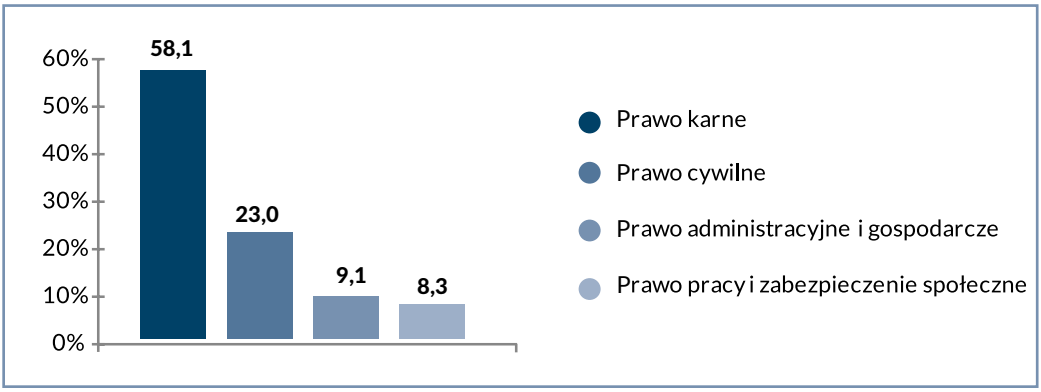


Tabela 10. Przedmiot wniosków dot. skarg nadzwyczajnych skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich (według właściwości zespołów merytorycznych).

Problematyka	Liczba
Prawo karne	1478
Prawo cywilne	586
Prawo administracyjne i gospodarcze	232
Prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	212
Prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	21
Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	10
Równe traktowanie	5
Razem	**2544**

Wykres 8. Wiodące problematyki wniosków dotyczących skarg nadzwyczajnych



Wykres 9. Liczba spraw rozpatrzonych z inicjatywy Rzecznika w latach 1996–2025

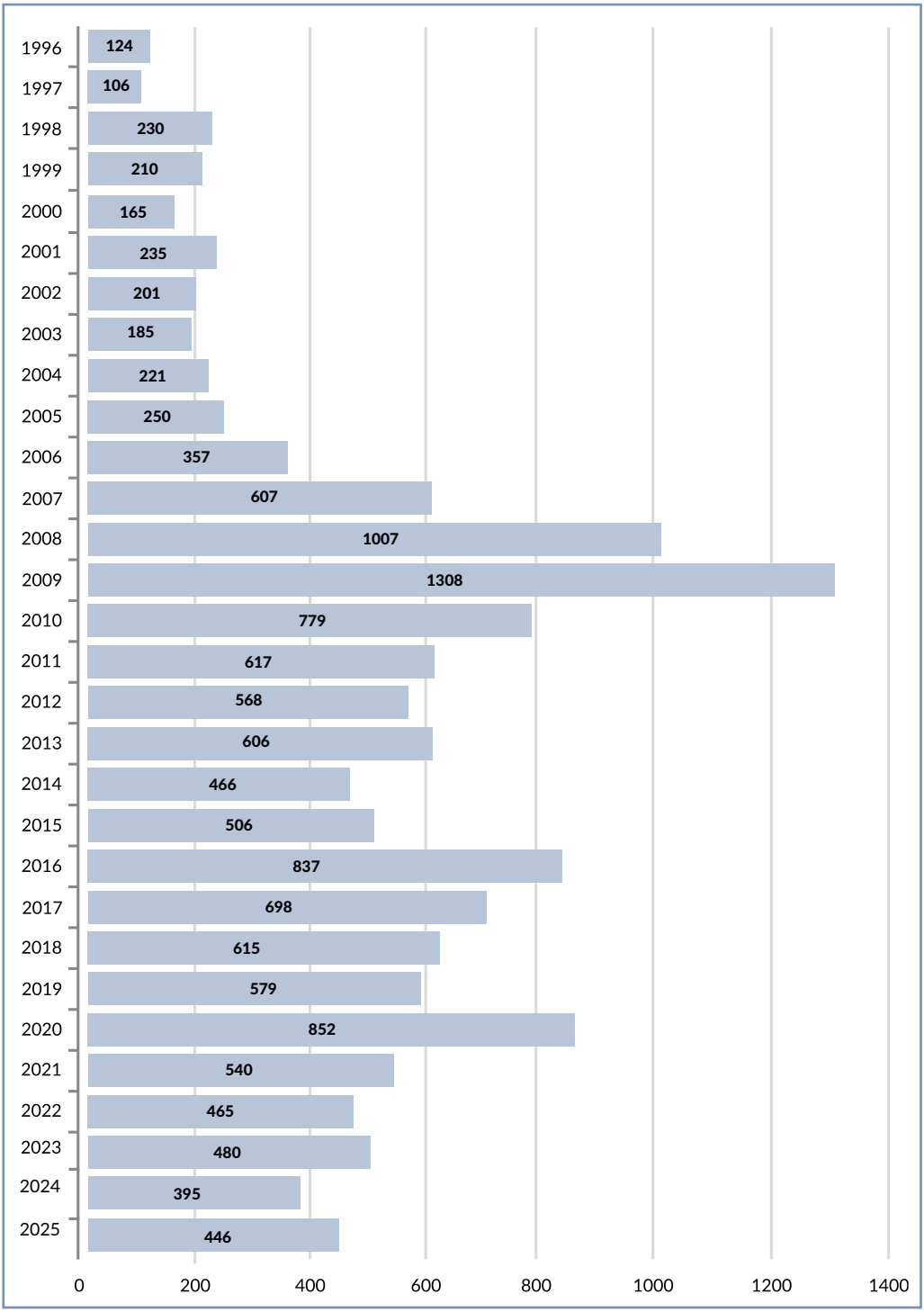


Tabela 11. Liczba spraw rozpatrzonych z inicjatywy Rzecznika

Rok	Liczba spraw rozpatrzonych z inicjatywy RPO
1996	124
1997	106
1998	230
1999	210
2000	165
2001	235
2002	201
2003	185
2004	221
2005	250
2006	357
2007	607
2008	1007
2009	1308
2010	779
2011	617
2012	568
2013	606
2014	466
2015	506
2016	837
2017	698
2018	615
2019	579
2020	852
2021	540
2022	465
2023	480
2024	395
2025	446

Wykres 10. Rozkład problemowy spraw z inicjatywy Rzecznika

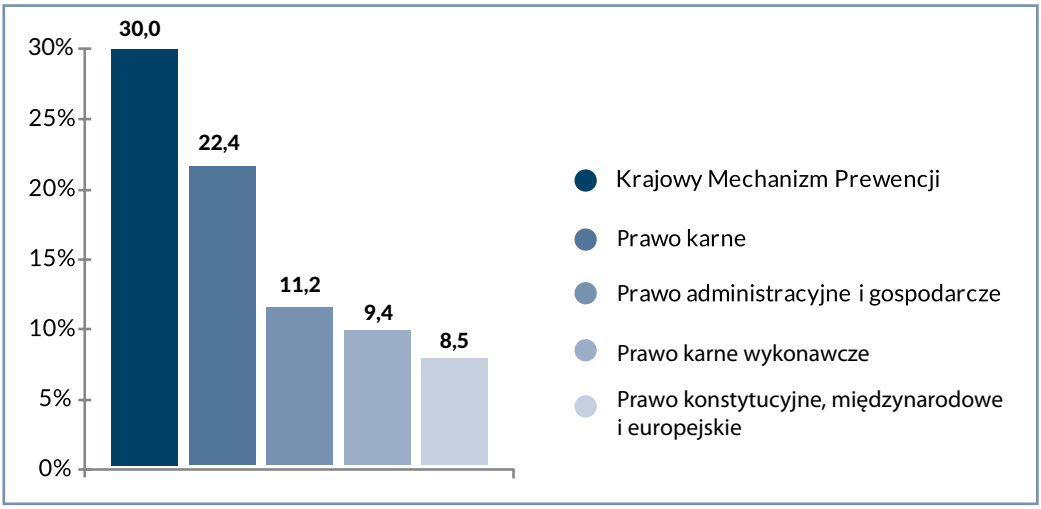


Tabela 12 . Rozkład problemowy spraw z inicjatywy Rzecznika

Tematyka	Liczba	%
Krajowy Mechanizm Prewencji	134	30,0
Prawo karne	100	22,4
Prawo administracyjne i gospodarcze	50	11,2
Prawo karne wykonawcze	42	9,4
Prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	38	8,5
Równe traktowanie	34	7,6
Prawo cywilne	11	2,5
Prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	19	4,3
Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	15	3,4
Zespół do spraw sygnalistów	3	0,7
Razem	**446**	**100**

Wykres 11. Wpływy spraw nowych z poszczególnych województw

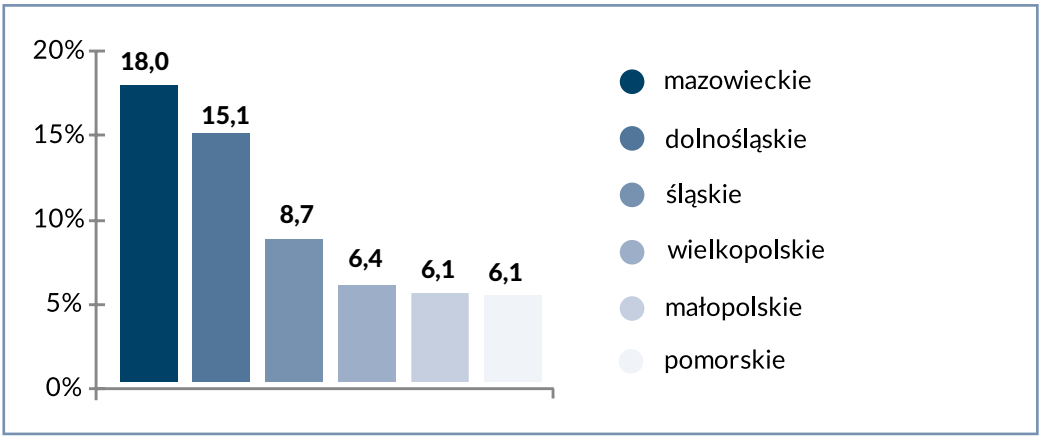


Tabela 13. Najwyższe wpływy spraw nowych z poszczególnych województw

Województwo	Liczba	%
mazowieckie	4620	12
dolnośląskie	3878	15,1
śląskie	2234	8,7
wielkopolskie	1635	6,4
pomorskie	1569	6,1
małopolskie	1569	6,1

Wykres 12. Przyjęcia interesantów w latach 2004–2025

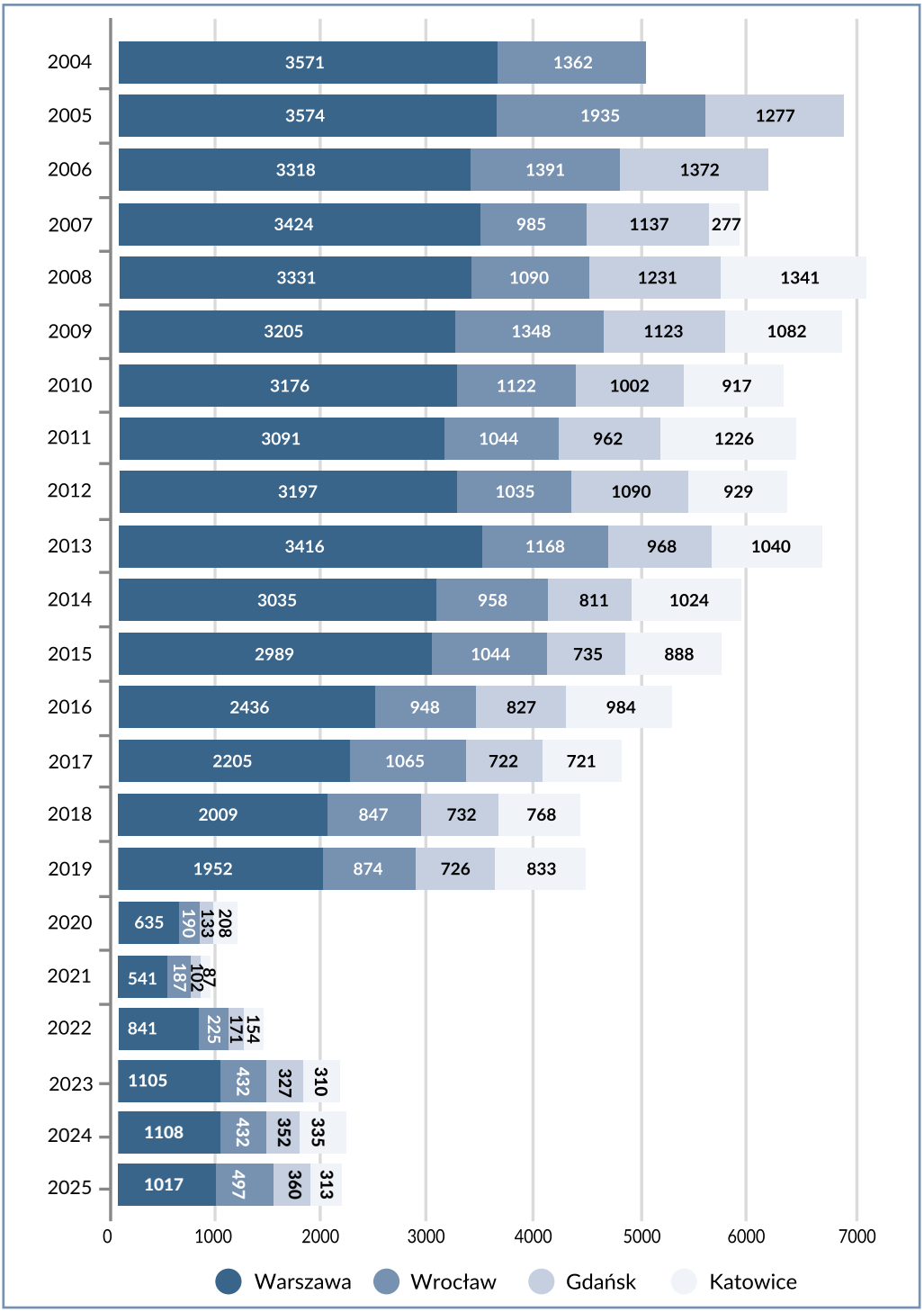


Tabela 14. Przyjęcia interesantów w latach 2004–2025 w Biurze RPO i Biurach Pełnomocników Terenowych

Rok	Warszawa	Wrocław	Gdańsk	Katowice
2004	3571	1362	0	0
2005	3574	1935	1277	0
2006	3318	1391	1372	0
2007	3424	985	1137	277
2008	3331	1090	1231	1341
2009	3205	1348	1123	1082
2010	3176	1122	1002	917
2011	3091	1044	962	1226
2012	3197	1035	1090	929
2013	3416	1168	968	1040
2014	3035	958	811	1024
2015	2989	1044	735	888
2016	2436	948	827	984
2017	2205	1065	722	721
2018	2009	847	732	768
2019	1952	874	726	833
2020	635	190	133	208
2021	541	187	102	87
2022	841	225	171	154
2023	1105	432	327	310
2024	1108	432	352	335
2025	1017	497	360	313

Wykres 13. Przyjęcia interesantów w latach 1988–2025

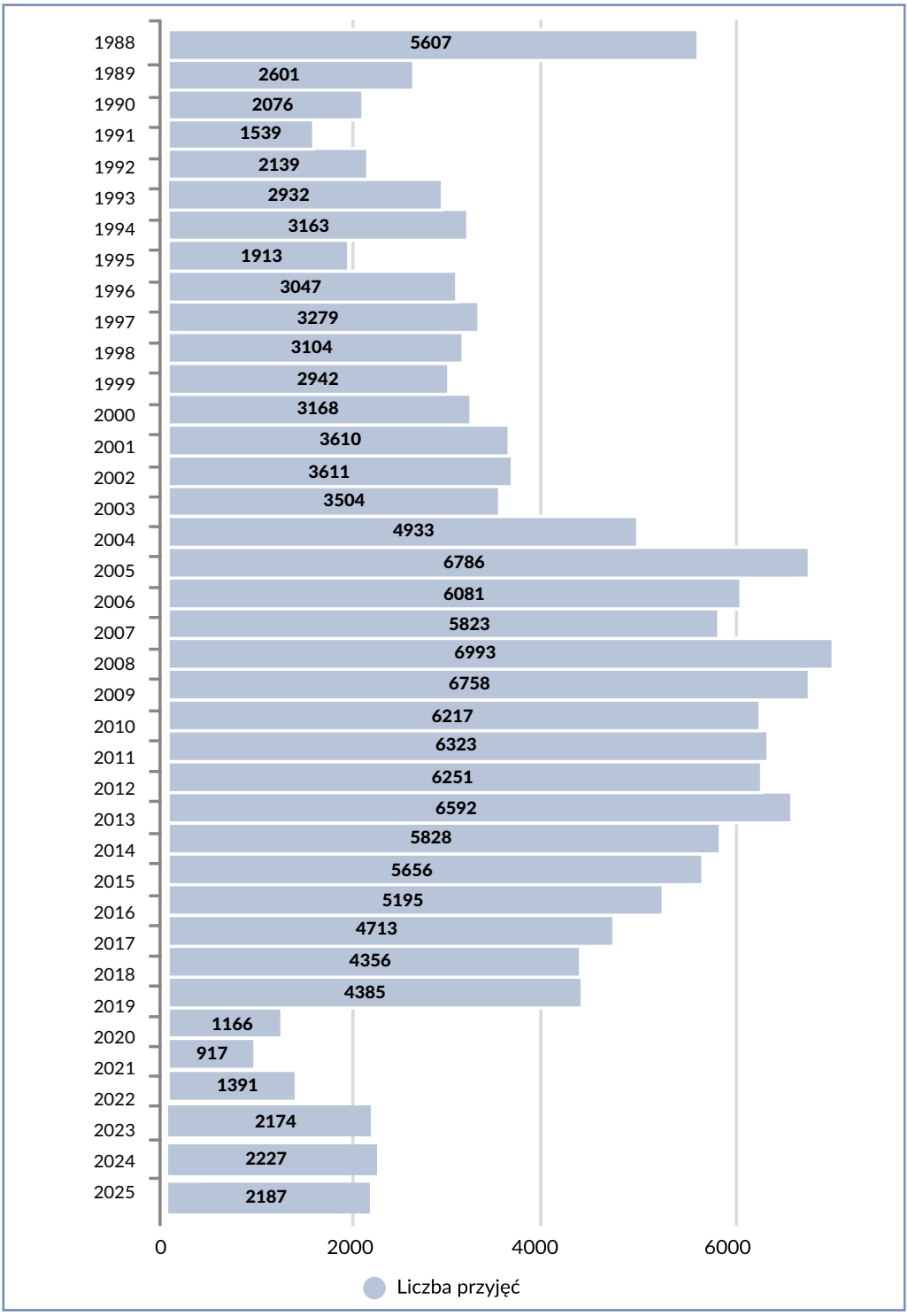


Tabela 15. Przyjęcia interesantów w latach 1988–2025

Rok	Liczba przyjęć
1988	5607
1989	2601
1990	2076
1991	1539
1992	2139
1993	2932
1994	3163
1995	1913
1996	3047
1997	3279
1998	3104
1999	2942
2000	3168
2001	3610
2002	3611
2003	3504
2004	4933
2005	6786
2006	6081
2007	5823
2008	6993
2009	6758
2010	6217
2011	6323
2012	6251
2013	6592
2014	5828
2015	5656
2016	5195
2017	4713
2018	4356
2019	4385
2020	1166
2021	917
2022	1391
2023	2174
2024	2227
2025	2187

Wykres 14. Porady udzielane telefonicznie w latach 2004–2025

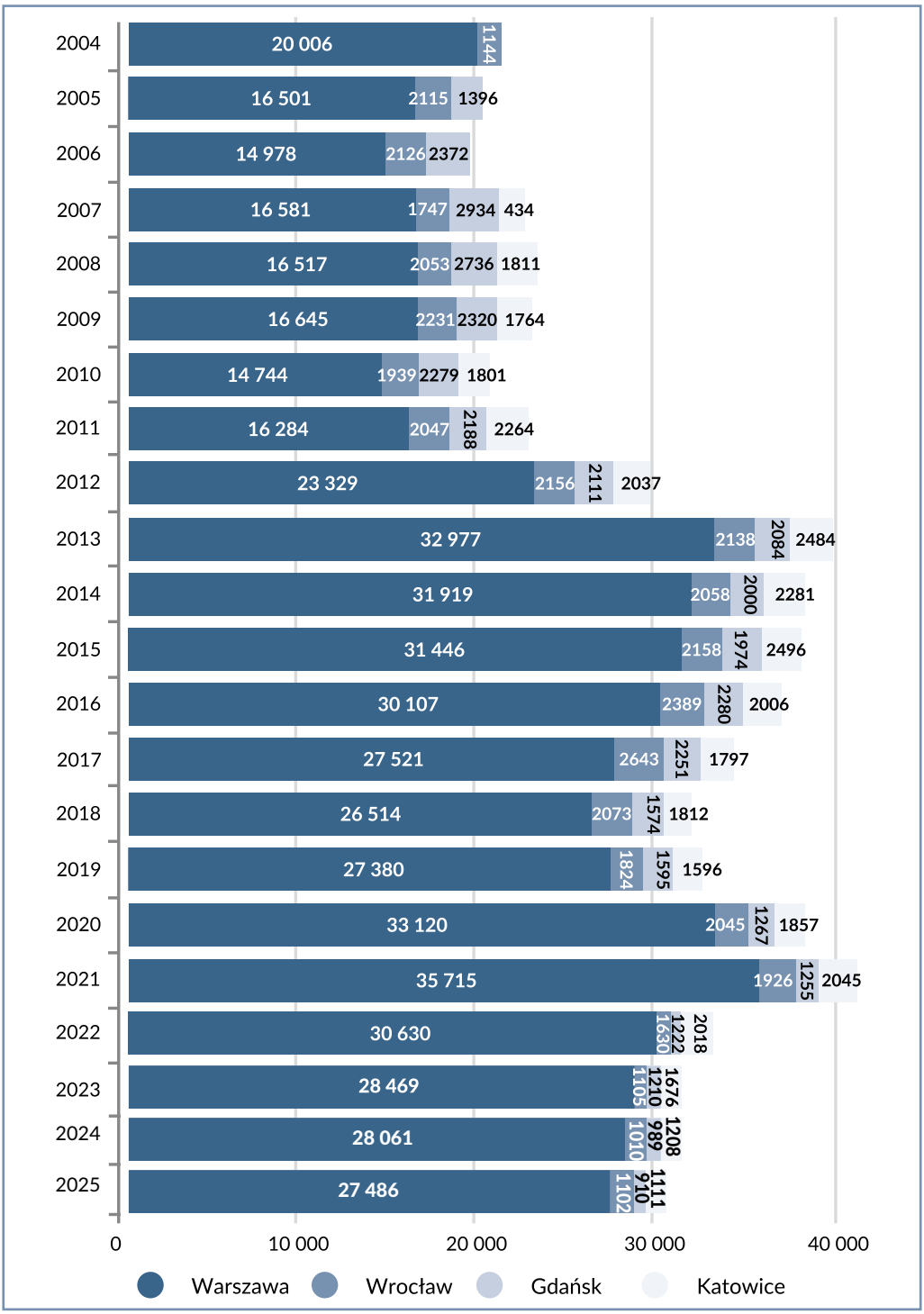


Tabela 16. Porady udzielane telefonicznie w latach 2004–2024 w Biurze RPO i Biurach Pełnomocników Terenowych RPO

Rok	Warszawa	Wrocław	Gdańsk	Katowice
2004	20 006	1144	0	0
2005	16 501	2115	1396	0
2006	14 978	2126	2372	0
2007	16 581	1747	2934	434
2008	16 517	2053	2736	1811
2009	16 645	2231	2320	1764
2010	14 744	1939	2279	1801
2011	16 284	2047	2188	2264
2012	23 329	2156	2111	2037
2013	32 977	2138	2084	2484
2014	31 919	2058	2000	2281
2015	31 446	2158	1974	2496
2016	30 107	2389	2280	2006
2017	27 521	2643	2251	1797
2018	26 514	2073	1574	1812
2019	27 380	1824	1595	1596
2020	33 120	2045	1267	1857
2021	35 715	1926	1255	2045
2022	30 630	1630	1222	2018
2023	28 469	1105	1210	1676
2024	28 061	1010	989	1208
2025	27 486	1102	910	1111

Wykres 15. Porady udzielane telefonicznie w latach 1998–2025

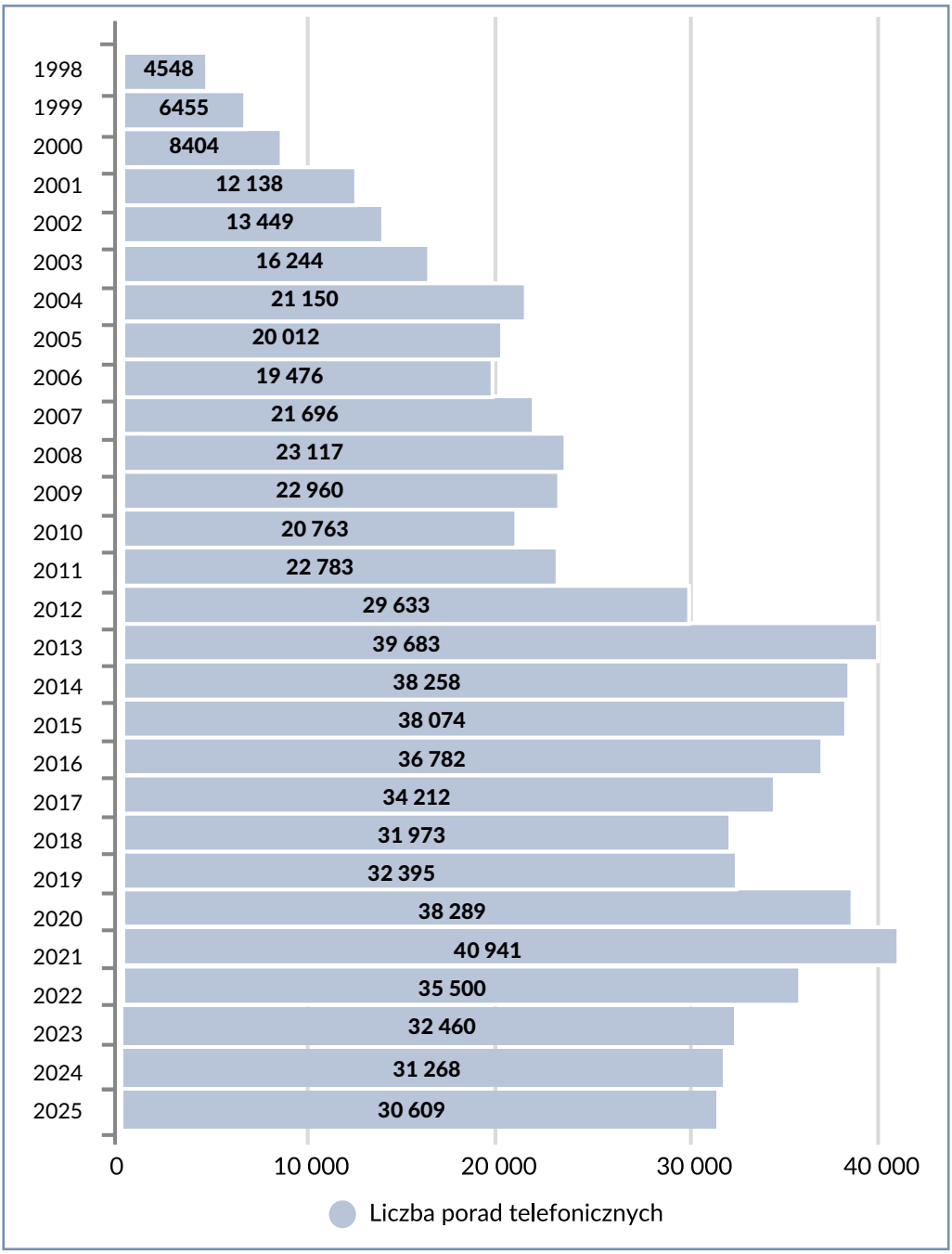


Tabela 17. Porady udzielane telefonicznie w latach 1998–2025

Rok	Liczba porad telefonicznych
1998	4548
1999	6455
2000	8404
2001	12 138
2002	13 449
2003	16 244
2004	21 150
2005	20 012
2006	19 476
2007	21 696
2008	23 117
2009	22 960
2010	20 763
2011	22 783
2012	29 633
2013	39 683
2014	38 258
2015	38 074
2016	36 782
2017	34 212
2018	31 973
2019	32 395
2020	38 289
2021	40 941
2022	35 500
2023	32 460
2024	31 268
2025	30 609

Wykres 16. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, a także skargi konstytucyjne, wnioski oraz pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik

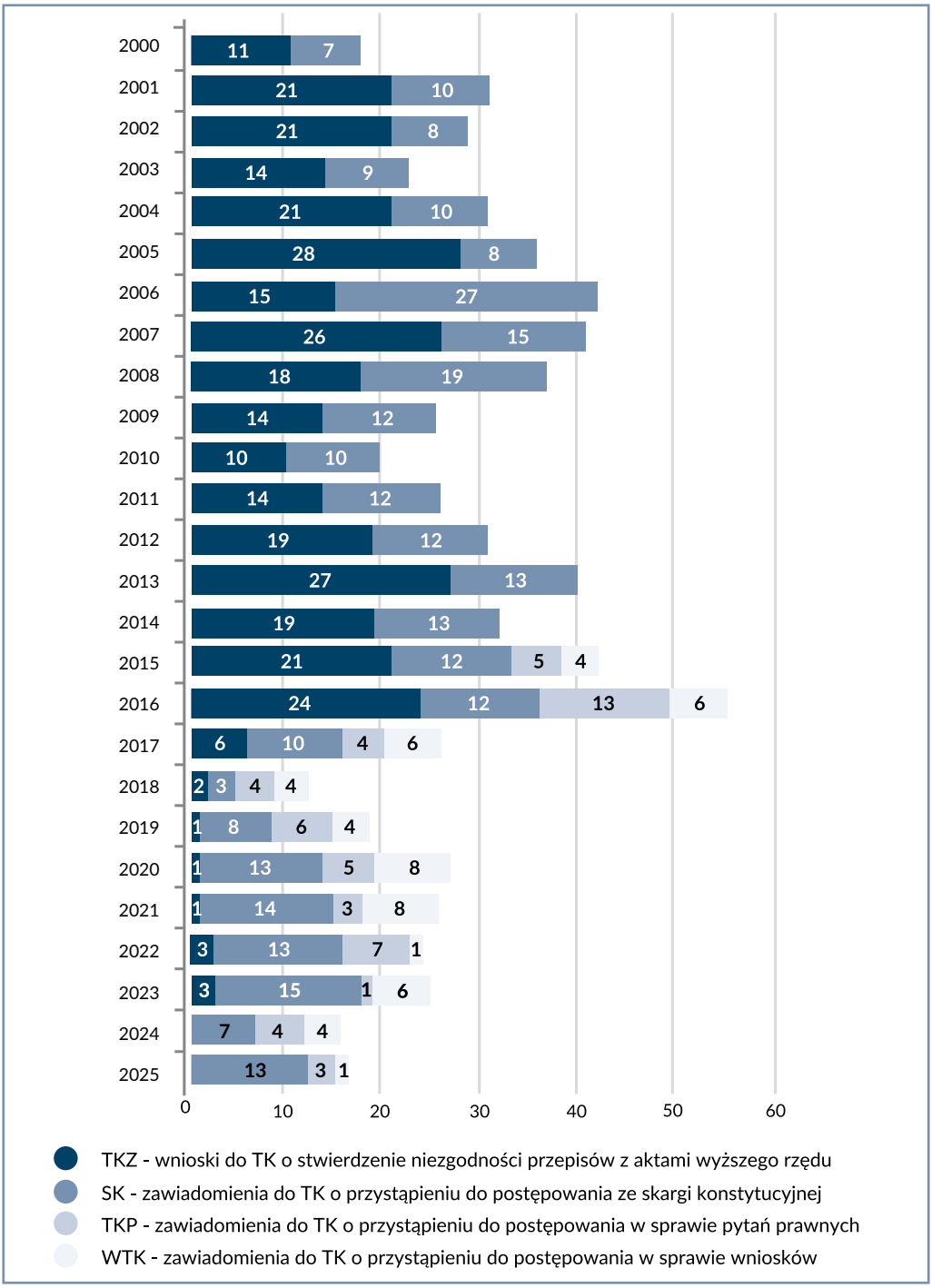


Tabela 18. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, a także skargi konstytucyjne, wnioski oraz pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik w latach 2000–2025

Rok	TKZ	SK	TKP	WTK
2000	11	7	0	0
2001	21	10	0	0
2002	21	8	0	0
2003	14	9	0	0
2004	21	10	0	0
2005	28	8	0	0
2006	15	27	0	0
2007	26	15	0	0
2008	18	19	0	0
2009	14	12	0	0
2010	10	10	0	0
2011	14	12	0	0
2012	19	12	0	0
2013	27	13	0	0
2014	19	13	0	0
2015	21	12	5	4
2016	24	12	13	6
2017	6	10	4	6
2018	2	3	4	4
2019	1	8	6	4
2020	1	13	5	8
2021	1	14	3	8
2022	3	13	7	1
2023	3	15	1	6
2024	0	7	4	4
2025	0	13	3	1

Legenda:

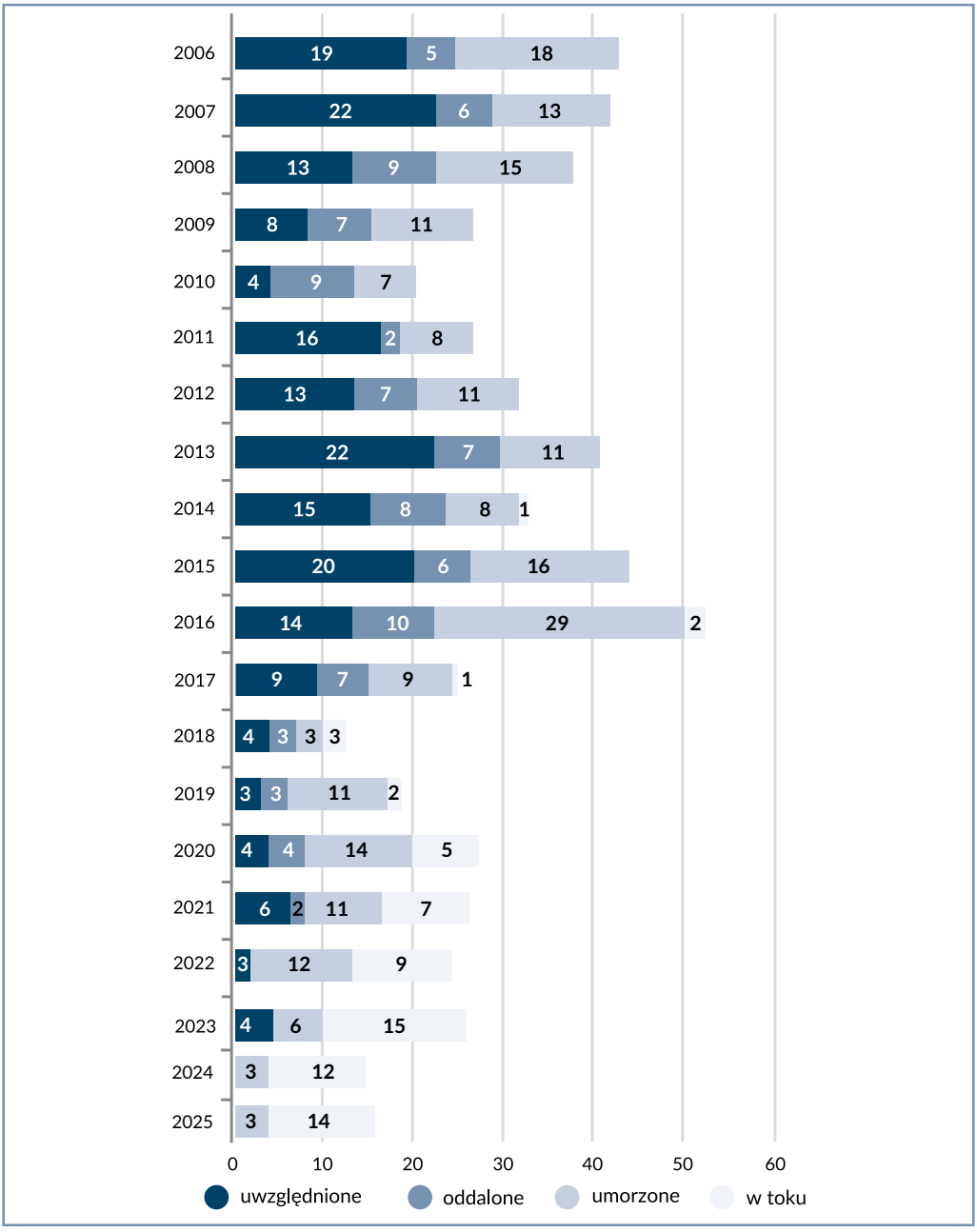
TKZ – wnioski do TK o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktami wyższego rzędu

SK – zawiadomienia do TK o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej

TKP – zawiadomienia do TK o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych

WTK – zawiadomienia do TK o przystapieniu do postępowania w sprawie wniosków

Wykres 17. Rozpatrzone przez Trybunał Konstytucyjny wnioski: o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, skargi konstytucyjne oraz wnioski i pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik[774]



[774] Wykres pokazuje jaki jest stan na dzień 31 grudnia 2025 r. wszystkich spraw skierowanych przez RPO do TK. Dane przedstawione są w podziale na lata, w których wnioski te były zgłaszane przez Rzecznika. W 2017 r. w 2 sprawach nie dopuszczono Rzecznika do udziału w postępowaniu.

Tabela 19. Rozpatrzone przez Trybunał Konstytucyjny wnioski: o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, skargi konstytucyjne oraz wnioski i pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik

Rok	Uwzględnione	Oddalone	Umorzone	W toku
2006	19	5	18	0
2007	22	6	13	0
2008	13	9	15	0
2009	8	7	11	0
2010	4	9	7	0
2011	16	2	8	0
2012	13	7	11	0
2013	22	7	11	0
2014	15	8	8	1
2015	20	6	16	0
2016	14	10	29	2
2017	9	7	9	1
2018	4	3	3	3
2019	3	3	11	2
2020	4	4	14	5
2021	6	2	11	7
2022	3	0	12	9
2023	4	0	6	15
2024	0	0	3	12
2025	0	0	3	14

Rysunek 1. Obszary działania Biur Pełnomocników Terenowych

Obsługiwane przez usługę Bing ©Microsoft

Wykres 18. Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

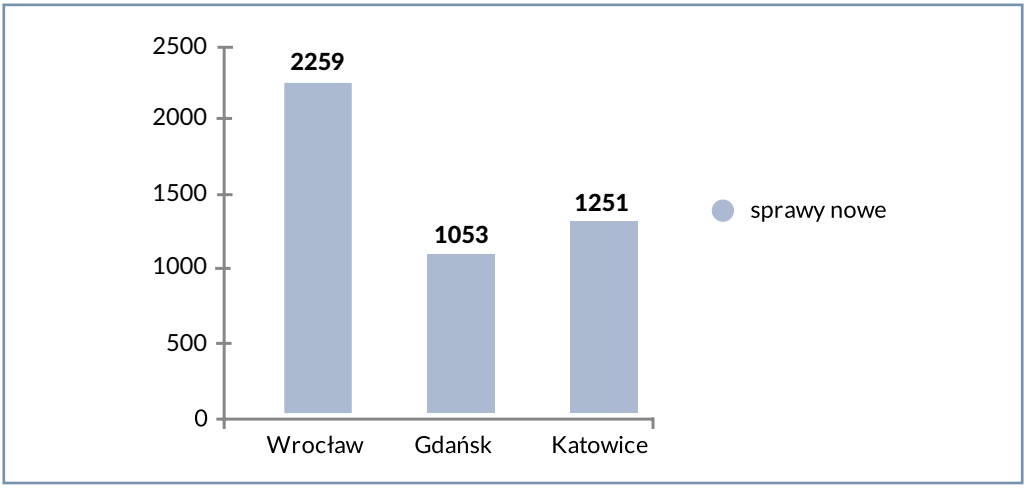


Tabela 20. Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych w 2025 r.

BPT	Sprawy nowe
Wrocław	2259
Gdańsk	1053
Katowice	1251

Tabela 21. Przedmiot nowych spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

Problematyka	Liczba	%
Równe traktowanie	1564	34,3
Prawo cywilne	1191	26,1
Prawo administracyjne i gospodarcze	557	12,2
Prawo karne	539	11,8
Prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	291	6,4
Prawo karne wykonawcze	263	5,8
Prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	132	2,9
Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	9	0,1
Zespół do spraw Sygnalistów	1	0,0
Inne	16	0,4
Razem	**4563**	**100**

Wykres 19. Problematyki wiodące nowych spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

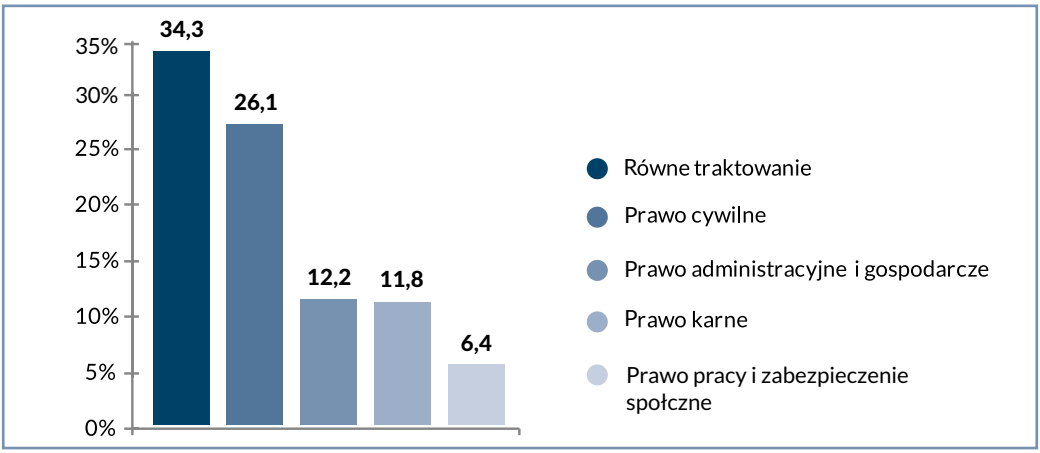


Tabela 22. Sposób rozpatrzenia 5091 spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych

Sposób rozpatrzenia	Liczba	%
Podjęto do prowadzenia	2060	40,4
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	2677	52,5
Zwrócono się o uzupełnienie wniosku	114	2,2
Przekazano wniosek wg właściwości	41	0,9
Nie podjęto	206	4,0

Wykres 20. Sposób rozpatrzenia spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

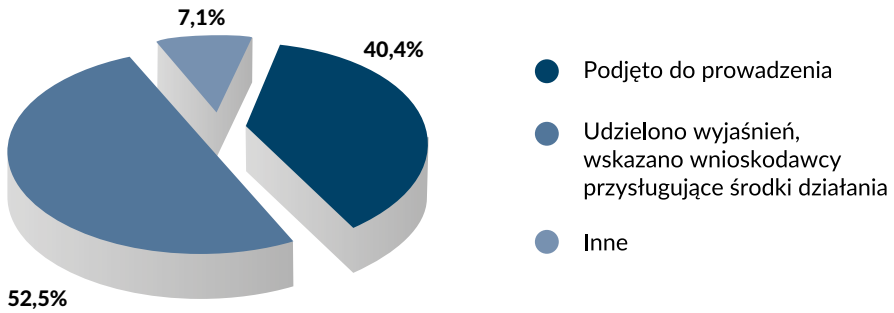
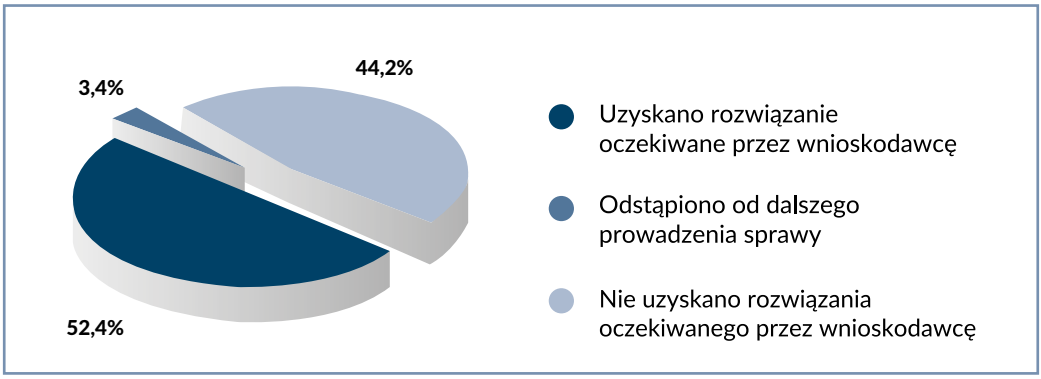


Tabela 23. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych do prowadzenia w Biurach Pełnomocników Terenowych

Sposób zakończenia postępowania	Liczba	%
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę – razem	**1088**	**52,4**
Zasadność zarzutów wnioskodawcy	983	47,3
Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	105	5,1
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy – razem	**71**	**3,4**
Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	18	0,8
Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	53	2,6
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę – razem	**919**	**44,2**
Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	882	42,4
Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	13	0,6
Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	24	1,2
Razem	**2078**	**100**

Wykres 21. Sposób zakończenia spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych



Indeks najważniejszych postulatów zmian w prawie wynikających z wystąpień RPO

- Uwagi RPO do projektu ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami. (str. 23)
- Postulat nowelizacji ustawy o pomocy społecznej w zakresie interwencji kryzysowej. (str. 27)
- Postulat zmiany przepisów ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentysty oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta w zakresie tajemnicy zawodowej w sytuacji powzięcia przez lekarza informacji o możliwości popełnienia przestępstwa zgwałcenia. (str. 29)
- Uwagi do projektu ustawy wprowadzającego instytucję koronera. (str. 30)
- Postulat podjęcia działań zmierzających do kompleksowej zmiany podejścia w zakresie stosowania przymusu bezpośredniego wobec pacjentów w kryzysie psychicznym. (str. 33)
- Postulat ratyfikacji Protokołu nr 12 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. (str. 36, 385)
- Uwagi do zmienionego projektu nowelizacji ustawy – Kodeks pracy w zakresie zapewnienia efektywności mechanizmu ochrony przed dyskryminacją oraz wyeliminowania wszelkich niepożądanych zjawisk w sferze zatrudnienia. (str. 41, 385)
- Postulat przyjęcia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2381 z 23 listopada 2022 r. w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów spółek giełdowych oraz powiązanych środków. (str. 44, 390)
- Postulat dostosowania dziennej stawki minimalnej określającej koszt wyżywienia osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych do współczesnych realiów rynkowych. (str. 58)
- Postulat uregulowania w przepisach zasad i sposobu dokumentowania obrażeń osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych z uwzględnieniem standardów wyznaczonych w Protokole Stambulskim. (str. 64)
- Postulat podjęcia działań legislacyjnych w celu zagwarantowania osobom zatrzymanym prawa do otrzymania posiłku i prawa do przerwy humanitarnej w długotrwałych czynnościach procesowych. (str. 67)
- Rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia do Kodeksu karnego wykonawczego przepisów regulujących pozyskiwanie przez rodziny informacji o bliskich przebywających w jednostkach penitencjarnych. (str. 70)
- Rozważenie uwzględnienia w pracach nad nowelizacją przepisów ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzającymi zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób wprowadzenia możliwości podnoszenia poziomu wykształcenia przez pacjentów KOZZD. (str. 77)
- Potrzeba zmiany art. 83a ust. 1 Prawa lotniczego ze względu na brak określoności przepisów karnych oraz odesłanie do rozporządzenia wykonawczego w zakresie określenia znamion czynu zabronionego. (str. 84)
- Rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych zmierzających do wzmocnienia gwarancji procesowych obwinionego w sprawach z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń. (str. 85)
- Potrzeba wprowadzenia podstawy prawnej dla sądów do zwrotu utraconego zarobku związanego ze stawiennictwem na wezwanie organu dla osoby prawomocnie uniewinnionej od sta-

wianego jej zarzutu popełnienia czynu zabronionego w postaci wykroczenia albo przestępstwa. (str. 87)

- Rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie zasad reprezentacji procesowej i materialnej Skarbu Państwa w sprawach o roszczenia odszkodowawcze w celu zagwarantowania rzeczywistej zewnętrznej bezstronności sądu. (str. 92)
- Rozważenie wprowadzenia zmian legislacyjnych, które pozwolą na urealnienie możliwości usprawiedliwienia niestawiennictwa przez uczestników postępowań sądowych. (str. 96)
- Uwagi RPO do projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora oraz w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. (str. 98)
- Uwagi RPO do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw mającej na celu usprawnienie postępowań sądowych. (str. 101)
- Opinia Rzecznika do projektu nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. (str. 104)
- Rozważenie nowelizacji art. 539a § 3 k.p.k. regulującego podstawy wniesienia skargi na wyrok sądu odwoławczego uchylający wyrok pierwszej instancji poprzez uzupełnienie katalogu podstaw skargi o naruszenie prawa do bezstronnego sądu w sytuacji, gdy ten sam sędzia więcej niż raz orzeka w instancji odwoławczej w tej samej sprawie i wobec tego samego oskarżonego. (str. 106)
- Postulat zainicjowania prac legislacyjnych w celu ujednolicenia procedury stosowania środków zabezpieczających w postępowaniu karnym prowadzonym przeciwko osobie niepoczytalnej, której nie można przypisać winy poprzez wprowadzenie obowiązku orzekania o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego w formie wyroku. (str. 109)
- Rozważenie zmiany przepisów w zakresie przetwarzania przez pracodawcę danych osobowych dotyczących niepełnosprawności dziecka pracownika. (str. 114)
- Uwagi RPO do projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym. (str. 117)
- Rozważenie zainicjowania zmian legislacyjnych w Kodeksie postępowania karnego w celu ograniczenia arbitralności działania organów władzy publicznej i korzystania z czynności dowodowych ingerujących w prywatność jednostki w sprawach błahych. (str. 118)
- Postulat zmian przepisów w celu zapewnienia ochrony prawa do prywatności i ochrony danych osobowych pracowników w kontekście konieczności używania prywatnych kont do korzystania z systemu e-doręczeń. (str. 120)
- Rozważenie potrzeby wcześniejszego niż uchwalenie projektowanej ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji uregulowania kwestii kontaktów członków rodziny z dorosłą osobą ubezwłasnowolnioną, poprzez wprowadzenie stosownych zmian w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. (str. 121)
- Postulat podjęcia działań legislacyjnych w celu doprecyzowania zasad zwalniania z tajemnicy komunikacji elektronicznej i publicznego rozpowszechniania informacji z postępowań przygotowawczych oraz ujednolicenie przepisów, tak aby osoba, której prywatne dane mogą zostać ujawnione, miała zapewnione przewidywalne i proporcjonalne gwarancje ochrony. (str. 125)
- Postulat podjęcia prac legislacyjnych w celu wprowadzenia do krajowego porządku prawnego przesłanek, które jednoznacznie określają warunki dostępu do historycznych dokumentów ewidencji ludności osób zmarłych, zwłaszcza przez ich najbliższych. (str. 128)
- Rozważenie wprowadzenia zmian do Kodeksu karnego w celu wprowadzenia penalizacji tzw. stalkingu grupowego, w tym także cybernękania. (str. 130)
- Rozważenie możliwości zainicjowania prac nad nowelizacją przepisów w celu liberalizacji zakazu zawierania małżeństw pomiędzy sędziami Sądu Najwyższego i sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego. (str. 133)

- Potrzeba wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 16 lutego 2023 r. (sprawa C-638/22), stwierdzającego kolizję z prawem europejskim polskich przepisów przyznających organom niemającym statusu sądu uprawnienie do uzyskania wstrzymania z mocy prawa, na okres co najmniej dwóch miesięcy, wykonania orzeczenia zarządzającego powrót na podstawie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę. (str. 137)
- Opinia RPO do projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw w zakresie procedury wydawania nakazów blokowania dostępu do nielegalnych treści w formie decyzji administracyjnej, wydawanej przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. (str. 138)
- Postulat podjęcia przez ustawodawcę kompleksowych działań legislacyjnych w zakresie stosowania środków niejawnej inwigilacji. (str. 141)
- Postulat wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych, rozwiązujących problem ujawniania w listach gończych danych osób pokrzywdzonych przestępstwem. (str. 146)
- Postulat podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu rozwiązania problemów osób po tranzycji z uzyskaniem duplikatu dyplomu ukończenia studiów. (str. 152)
- Uwagi i rekomendacje dotyczące dyskutowanych na poziomie instytucji Unii Europejskiej propozycji legislacyjnych Digital Omnibus oraz Digital Omnibus dotyczącej Aktu w sprawie sztucznej inteligencji. (str. 153)
- Podjęcie działań zmierzających do zmiany przepisów określających tryb oraz termin wydawania zezwoleń na fotografowanie, filmowanie lub utrwalanie w inny sposób obrazu lub wizerunku obiektów, osób lub ruchomości o których mowa w ustawie o obronie Ojczyzny. (str. 159)
- Opinia do projektu ustawy o ochronie osób uczestniczących w debacie publicznej przed oczywiście bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi (str. 164)
- Rozważenie zasadności utrzymywania przepisów ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy dotyczących zawieszenia biegu terminów w sprawach legalizacji pobytu na terytorium RP. (str. 168)
- Uwagi Rzecznika do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw. (str. 170)
- Rozważenie nowelizacji przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w zakresie zasad uzyskiwania przez rektora zgody na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego. (str. 181)
- Uwagi RPO do projektu nowelizacji Kodeksu karnego oraz niektórych innych ustaw, ustawy o finansach publicznych oraz o dostępie do informacji publicznej w zakresie funkcjonowania Centralnego Rejestru Umów jednostek sektora finansów publicznych. (str. 188)
- Postulat wprowadzenia przepisu uzupełniającego ustawę o samorządzie gminnym o obowiązek nagrywania posiedzeń komisji rady gminy i udostępnienia tych nagrań w BIP oraz na stronie internetowej gminy. (str. 190)
- Rekomendacje RPO dotyczące zmian w prawie wyborczym. (str. 196)
- Postulat zmiany ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli poprzez dopuszczenie możliwości złożenia w postaci elektronicznej podpisu poparcia pod obywatelską inicjatywą ustawodawczą. (str. 198)
- Postulat nowelizacji ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób poprzez określenie trybu składania i rozpatrywania skarg pacjentów KOZZD dotyczących naruszenia ich praw oraz uzyskania informacji o rozstrzygnięciu zgłoszonej sprawy. (str. 199)
- Konieczność zmiany (skrócenia) ustawowego trybu ustalania odszkodowań za nieruchomości przejmowane m.in. na rzecz Skarbu Państwa na podstawie specustaw, zwłaszcza ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. (str. 205)

- Postulat wzmocnienia ochrony praw właścicieli tzw. nieruchomości resztujących, powstałych w wyniku podziału geodezyjnego dokonanego na podstawie decyzji zintegrowanych wydawanych w trybie tzw. specustaw, w szczególności poprzez zbliżenie standardu ich roszczeń do ochrony przewidzianej w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. (str. 209)
- Rozważenie zmian legislacyjnych w zakresie zasady dostępu do zawodu sędziego. (str. 215)
- Postulat nowelizacji przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych poprzez zapewnienie referendarzom możliwości odwołania się od decyzji prezesa sądu w przedmiocie zmiany podziału czynności. (str. 220)
- Postulat wprowadzenia dodatkowych gwarancji rzetelności decyzji o delegowaniu prokuratorów do innych jednostek. (str. 222)
- Postulat podjęcia działań legislacyjnych w celu ustawowego przeciwdziałania zjawisku pozornego outsourcingu świadczeń zdrowotnych. (str. 225)
- Postulat przyjęcia przepisów regulujących zasady ustalania wysokości emerytur dla osób, które przeszły na wcześniejszą emeryturę przed 6 czerwca 2012 roku w związku z niepublikowaniem korzystnego dla emerytów wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 czerwca 2024 r. sygn. SK 140/20. (str. 227)
- Potrzeba podjęcia działań legislacyjnych odpowiadających oczekiwaniom osób wspierających bliskich z niepełnosprawnościami i pobierających z tego tytułu świadczenia opiekuńcze. (str. 231)
- Opinia do projektu ustawy o ustalaniu wysokości emerytur z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ustalonych w czerwcu w latach 2009–2019 oraz rent rodzinnych po ubezpieczonych, którym ustalono emerytury w czerwcu w latach 2009–2019 – tzw. emerytur czerwcowych. (str. 234)
- Postulat powołania przy Radzie Ministrów pełnomocnika, którego zadaniem powinna być koordynacja ogólnokrajowych działań związanych w ochroną zdrowia psychicznego obywateli Polski. (str. 237)
- Postulat podjęcia działań na rzecz wsparcia psychiatrii poprzez m.in. kontynuowanie reformy systemu ochrony zdrowia psychicznego. (str. 238)
- Wprowadzenie zmian legislacyjnych w poświadczaniu prawa do świadczeń ze środków publicznych dla osób w kryzysie bezdomności przebywających zarówno za granicą, jak i w kraju. (str. 243)
- Uwagi RPO do projektu ustawy o zawodzie psychoterapeuty oraz samorządzie zawodowym. (str. 245)
- Rozważenie zmian legislacyjnych w zakresie refundacji pomp insulinowych dla osób po 26. roku życia. (str. 247)
- Postulat podjęcia działań mających na celu wdrożenie zmian systemowych pozwalających na dostosowanie systemu opieki zdrowotnej do zmian demograficznych oraz działań mających na celu zwiększenie dostępności systemu ochrony zdrowia dla osób starszych. (str. 250)
- Uwagi RPO do ustawy o świadczeniu wspierającym w celu wzmocnienia efektywności wsparcia kierowanego do osób z niepełnosprawnością i ich opiekunów. (str. 256)
- Rozważenie zmian legislacyjnych jednoznacznie przesądzających o decyzyjnym charakterze rozstrzygnięć w sprawach dofinansowania turnusów rehabilitacyjnych. (str. 263, 394)
- Rozważenie zmiany przepisów w zakresie dostępu do zawodu diagnosty laboratoryjnego. (str. 267)
- Postulat podjęcia interwencji legislacyjnej w związku z nieobjęciem zniżką na przejazdy kolejowe studentów i doktorantów z zagranicy. (str. 273)
- Postulat nowelizacji Prawa o aktach stanu cywilnego w celu wprowadzenia fakultatywności zamieszczania tzw. „danych krytych" w akcie urodzenia dziecka. (str. 282)

- Rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych związanych z przestępstwem niealimentacji w zakresie czynnego żalu. (str. 288)
- Podjęcie działań legislacyjnych w zakresie przepisów dotyczących domniemania pochodzenia dziecka oraz zakresu obowiązywania tego domniemania. (str. 291)
- Podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do umożliwienia udostępnienia materiałów archiwalnych do celów naukowych, w sposób umożliwiający prowadzenie badań, przy jednoczesnym uwzględnieniu konieczności poszanowania prawa do prywatności. (str. 294)
- Rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu uregulowania materii związanej z lokalizowaniem i funkcjonowaniem przemysłowych ferm zwierzęcych. (str. 296)
- Rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej precyzującej, jakiego rodzaju rozwiązania technologiczne oraz wynikające z jakiego rodzaju decyzji powinny stanowić podstawę do uznania niespełnienia wymogów ochrony środowiska i wniesienia sprzeciwu. (str. 300)
- Rozważenie podjęcia prac legislacyjnych mających na celu uproszczenie regulacji zawartej w art. 26a ustawy o odpadach, tak aby zapewnić niezwłoczne usuwanie odpadów stwarzających zagrożenie. (str. 303)
- Uwagi RPO do projektu nowelizacji rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku w zakresie emisji hałasu pochodzącego z obiektów sportowych. (str. 305)
- Rozważenie zmiany przepisów związanych z wysokością obowiązujących limitów wpłat na Konto Mieszkaniowe. (str. 311)
- Rozważenie zmiany przepisów w celu wzmocnienia ochrony praw właścicieli lokali prywatnych i ograniczenia ryzyka związanego z nieuczciwymi praktykami najemców. (str. 312)
- Uwagi RPO do projektu nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów wprowadzającej nową kategorię najmu, tzw. najmu senioralnego. (str. 314)
- Rozważenie podjęcia prac legislacyjnych w zakresie regulacji określających uprawnienia kontrolne członków spółdzielni mieszkaniowych i dostęp do dokumentów w przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. (str. 315)
- Postulat uchylenia art. 15 zzzr ustawy covidowej dopuszczającego podejmowanie przez spółdzielnie mieszkaniowe uchwał w sprawach zastrzeżonych do właściwości walnego zgromadzenia, w drodze pisemnego zbierania głosów. (str. 317)
- Postulat uregulowania w przepisach problematyki działalności firm odszkodowawczych, które świadczą usługi w zakresie dochodzenia roszczeń od ubezpieczycieli na rzecz poszkodowanych, w celu zabezpieczenia interesów i zwiększenia zakresu ochrony osób korzystających z usług tych podmiotów. (str. 319)
- Postulat wprowadzenia w przepisach postępowania karnego możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne utrzymywanie zarzutów oraz niewątpliwie niesłuszne oskarżenie. (str. 321)
- Postulat wprowadzenia w przepisach postępowania karnego obowiązku pouczenia o możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie czy zatrzymanie. (str. 326)
- Rozważenie wprowadzenia postulowanych przez środowisko byłych opozycjonistów i represjonowanych zmian w ustawie o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych. (str. 327)
- Rozważenie wprowadzenia możliwości zaskarżenia decyzji sądu o wyłączenie jawności rozprawy, a także o uchylenie instytucji sprzeciwu prokuratora. (str. 331)
- Postulat poszerzenia katalogu przesłanek wznowieniowych zawartych w art. 140 Kodeksu karnego skarbowego umożliwiających uchylenie prawomocnego mandatu karnego. (str. 341)

- Postulat zmiany art. 618b § 3 Kodeksu postępowania karnego i art. 86 ust. 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w celu urealnienia maksymalnej kwoty zwrotu utraconego wynagrodzenia lub dochodu. (str. 342)
- Postulat nowelizacji przepisów w celu ograniczenia swobody prawodawczej rady gminy w zakresie ustalania sposobów wnoszenia opłat za postój w strefie płatnego parkowania, aby zapewnić kierowcom możliwość opłacania gotówką postoju pojazdu na obszarze strefy. (str. 345)
- Postulat nowelizacji przepisów regulujących funkcjonowanie stref płatnego parkowania oraz śródmiejskich stref płatnego parkowania w zakresie stosowania opłat dodatkowych za nieopłacenie parkowania. (str. 347)
- Rozważenie wprowadzenia do Kodeksu postępowania karnego – na wzór rozwiązań funkcjonujących w Kodeksie postępowania cywilnego – przepisów wprost stanowiących o częściowej prawomocności orzeczenia. (str. 348)
- Postulat wprowadzenia obowiązku informowania kierowcy o zwrocie zatrzymanego prawa jazdy. (str. 351)
- Rozważenie nowelizacji przepisów regulujących system ubezpieczeń społecznych w związku z ograniczeniem możliwości składania korekt imiennych raportów miesięcznych i deklaracji rozliczeniowych ZUS po upływie 5-letniego okresu, licząc od dnia wymagalności składek, co powoduje brak możliwości zwrotu składek. (str. 356)
- Opinia RPO do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw implementującego dyrektywy europejskie dotyczące prawa do pomocy tłumacza, prawa do informacji, prawa do pomocy obrońcy. (str. 361)
- Opinia RPO do projektu ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu. (str. 362)
- Rozważenie nowelizacji przepisów w celu podwyższenia stawek opłat za badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu, aby wysokość tych opłat uwzględniała aktualne i rzeczywiste koszty związane z przeprowadzaniem badań psychologicznych. (str. 364)
- Rozważenie zmian legislacyjnych w celu ograniczenia praktyki polegającej na umarzaniu przez organy podatkowe postępowań jako bezprzedmiotowych w przypadku zapłaty lub wyegzekwowania zaległości podatkowej. (str. 371)
- Postulat podjęcia kroków prawnych mających na celu ochronę praw tzw. ofiar ulgi meldunkowej m.in. w związku z brakiem publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 lipca 2025 r. (sygn. akt SK 64/20) w Dzienniku Ustaw. (str. 379)

Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2025 przedstawia diagnozę stanu państwa z punktu widzenia respektowania konstytucyjnych praw obywateli. Oprócz podstawowych danych i informacji o pracy RPO zawiera przegląd problemów pojawiających się w całym obszarze państwowości oraz listę postulatów zmian w prawie zgłaszanych przez Rzecznika.

W 2025 roku do RPO wpłynęło 25 626 nowych spraw. Pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich podczas rozmów osobistych i telefonicznych udzielali obywatelom porad dotyczących problemów z jakimi się zgłaszali. Odbyli 2187 rozmów bezpośrednich w BRPO i w punktach przyjęć interesantów w całej Polsce oraz przeprowadzili 30 609 rozmów telefonicznych.

Rzecznik Praw Obywatelskich w 2025 r. podjął 446 spraw z własnej inicjatywy. Realizował również nowe zadanie powierzone mu ustawą o ochronie sygnalistów.

Zachęcamy do lektury informacji rocznej RPO, abyśmy mogli wspólnie podejmować działania, które będą służyć umocnieniu i przestrzeganiu praw obywateli w Polsce.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
AL. SOLIDARNOŚCI 77, 00-090 WARSZAWA
BIP.BRPO.GOV.PL

ISSN 0860-7958