

# SYNTEZA

---

Informacja  
o działalności Rzecznika  
Praw Obywatelskich  
w roku 2022



RZECZNIK  
PRAW OBYWATELSKICH

# SYNTEZA

Informacja o działalności  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
w roku 2022

oraz o stanie przestrzegania  
wolności i praw człowieka i obywatela



35 LAT  
**RZECZNIK PRAW  
OBYWATELSKICH**  
1988 – 2023

## **BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2023, nr 3**

ŹRÓDŁA

### **Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2022 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela**

W roku 2022 r. funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich pełnił Marcin Wiącek

#### **Redaktor Naczelny:**

Stanisław Trociuk

#### **Opracowanie:**

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

#### **Fotografie**

Grzegorz Krzyżewski, archiwum BRPO

#### **Okładka:**

projekt – Maciej Kuczyński

fotografia – Grzegorz Krzyżewski

#### **Wydawca:**

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

bip.brpo.gov.pl

Infolinia Obywatelska 800 676 676

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

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

Warszawa 2023

ISSN 0860-7958

Oddano do składu i druku w listopadzie 2023 r.

Nakład: 500 egz.

#### **Realizacja:**

Zakład Poligraficzny SINDRUK

# Spis treści

<b>Słowo wstępne RPO</b> .....	<b>5</b>
<b>Wprowadzenie</b> .....	<b>6</b>
<b>Omówienie kluczowych problemów dotyczących praw człowieka w Polsce</b> ....	<b>10</b>
Kryzys gospodarczy i problemy finansowe obywateli .....	16
Prawa osób z niepełnosprawnościami .....	22
Ochrona praw cudzoziemców i sytuacja na granicy w kontekście wojny w Ukrainie i kryzysu na granicy z Białorusią .....	32
Wymiar sprawiedliwości i prawo do sądu .....	46
System opieki zdrowotnej .....	54
Wolność słowa i wolność mediów .....	62
Edukacja i oświata .....	68
Równe traktowanie .....	72
Zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania .....	78
<b>Wybrane sprawy przed sądami i trybunałami</b> .....	<b>84</b>
Trybunał Konstytucyjny .....	84
Sąd Najwyższy .....	86
Naczelny Sąd Administracyjny i sądy administracyjne .....	88
Sądy powszechne .....	89
Trybunały międzynarodowe .....	89
<b>Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich</b> .....	<b>91</b>
<b>Organizacja działań Rzecznika Praw Obywatelskich</b> .....	<b>93</b>
Biura Pełnomocników Terenowych RPO oraz Punkty Przyjęć Interesantów .....	93
Działalność RPO w zakresie komunikacji społecznej .....	97
Edukacja o prawach człowieka .....	101
Komisje Ekspertów .....	104
Działalność międzynarodowa .....	105
<b>Zestawienie wybranych zagadnień z punktu widzenia Konstytucji RP</b> .....	<b>112</b>
<b>Zestawienie tabel</b> .....	<b>127</b>

# Słowo wstępne

Szanowni Państwo,

rok 2022 był czasem złożonym i wymagającym dla mieszkańców naszego kraju oraz instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. Zaczęliśmy wychodzić z traumy zdrowotnej i społecznej, jaką była pandemia wirusa Covid-19. Wciąż nierozwiązane pozostały problemy władzy sądowniczej, nie doszło do wykonania orzeczeń europejskich trybunałów. Utrzymał się kryzys uchodźczy na granicy polsko-białoruskiej. Pojawiły się ponadto nowe problemy o dużej wadze dla obywateli i funkcjonowania państwa – m.in. wojna w Ukrainie, problemy ekonomiczne i perturbacje związane z wprowadzaniem „Polskiego Ładu” czy zaostrzeniem kodeksu karnego. Skala i konsekwencje tych zjawisk spowodowały, że do Biura RPO wpłynęła rekordowa liczba spraw od obywateli: 75 239. Można pokusić się o wyciągnięcie z tych zdarzeń co najmniej trzech wniosków. Po pierwsze – mamy do czynienia z rosnącym niezadowoleniem obywateli ze stanu przestrzegania ich wolności i praw. Po drugie – podnosi się poziom świadomości prawnej w społeczeństwie, dzięki czemu ludzie coraz częściej dostrzegają naruszanie ich praw i wolności, jak również wiedzą, do kogo mogą się w tej sprawie zwrócić o pomoc. Po trzecie – odczytujemy te liczby również jako wyraz rosnącego zaufania do instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. Oczywiście, wiąże się to ze zwiększonym wysiłkiem zespołu Biura RPO – za co przy tej okazji wszystkim moim Współpracowniczkom i Współpracownikom serdecznie dziękuję – ale misję służenia obywatelom traktujemy z pełnym przekonaniem i odpowiedzialnością. Wiele problemów udało się rozwiązać, wiele spraw wyjaśnić, także dzięki dobrej współpracy z innymi instytucjami publicznymi, za co im również wyrażam wdzięczność. Zamknęliśmy ten rok wierząc, że praca na rzecz umocnienia praw człowieka i ochrony jego godności ma nie tylko głęboki sens, ale i dobrą przyszłość.



Niniejsze opracowanie jest syntezą informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2022 roku oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, przedłożonej Sejmowi RP i Senatowi RP na podstawie art. 212 Konstytucji RP. Pełna wersja informacji jest dostępna również na naszej stronie internetowej. Gorąco polecam tę lekturę.

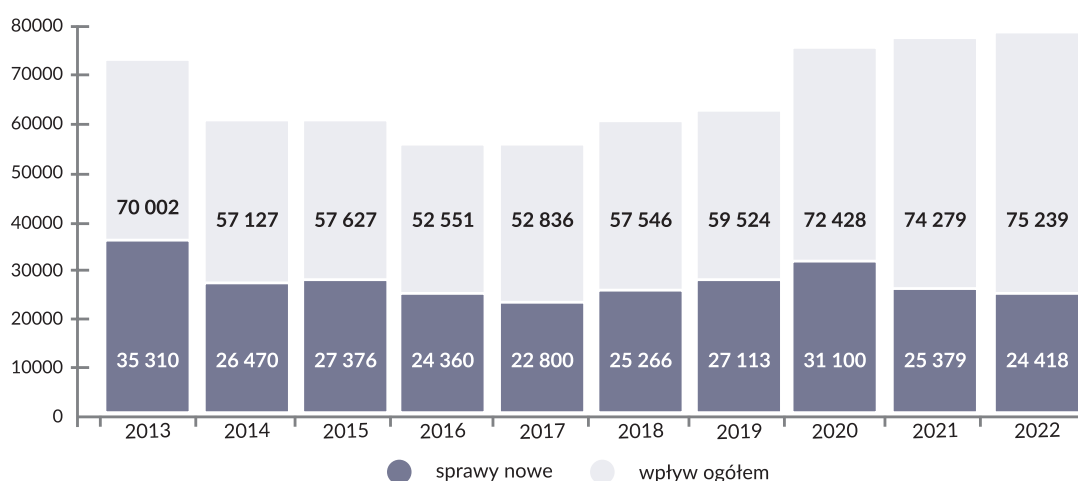
Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

# Wprowadzenie

W 2022 r. wciąż na bardzo wysokim poziomie utrzymywał się wpływ wniosków kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. Wpłynęło 75 239 wniosków, co stanowi największy wpływ wniosków w historii funkcjonowania urzędu Rzecznika (dla porównania w roku 2019 wniosków takich wpłynęło 59 524). Utrzymujący się od 2020 r. bardzo wysoki wpływ liczby wniosków kierowanych do Rzecznika wynika m.in. z ogłoszenia stanu epidemii, którego następstwami były istotne zmiany dotyczące funkcjonowania instytucji publicznych, nagłe i niespodziewane zmiany obowiązujących przepisów, a także wynikające z tych przepisów ograniczenia podstawowych wolności i praw człowieka.

W 2022 r. pojawiły się ponadto nowe kategorie spraw, w których wnioskodawcy z dużą intensywnością zwracali się do Rzecznika Praw Obywatelskich. Agresja wojsk rosyjskich na Ukrainę spowodowała zwiększony napływ wniosków pochodzących od obywateli Ukrainy poszukujących schronienia na terenie Polski, jak również od obywateli polskich udzielających takiego schronienia. Także wprowadzone w pośpiechu i bez należytych konsultacji zmiany w zakresie prawa podatkowego (Polski Ład) spowodowały zwiększony napływ wniosków od podatników, którzy kwestionowali przyjęte rozwiązania albo nie potrafili odnaleźć się w nowej rzeczywistości podatkowej. Kolejna fala wniosków w 2022 r. dotyczyła wprowadzonych przez ustawodawcę zmian w prawie karnym wykonawczym, postrzeganych przez wnioskodawców przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych jako nadmiernie ograniczające ich prawa lub wolności.



**Wykres 1. Liczba wniosków wpływających do Biura RPO w ostatnich dziesięciu latach (2013–2022).** (dane do wykresu w tabeli 1 w zestawieniu tabel)

Łącznie w ciągu 35 lat funkcjonowania Biura RPO w Polsce wpłynęło 1 850 178 wniosków.

## Jakimi sprawami zajmuje się Rzecznik?

Do Rzecznika Praw Obywatelskich nie zwracają się osoby, które są zadowolone z tego, w jaki sposób organy władzy publicznej załatwiły ich życiowe sprawy. Czynią to jedynie ci, których sprawy nie zostały załatwione zgodnie z ich oczekiwaniami oraz ci, którzy uważają, że władza publiczna w sposób nadmierny ingeruje w przysługującą im sferę wolności lub praw. Publikacja ta stanowi więc swoisty obraz niezadowolenia wnioskodawców z działań bądź bierności organów władzy publicznej, weryfikowany w toku czynności wyjaśniających podejmowanych przez Rzecznika i będący następnie przedmiotem jego oceny z punktu widzenia standardów ochrony praw jednostki.

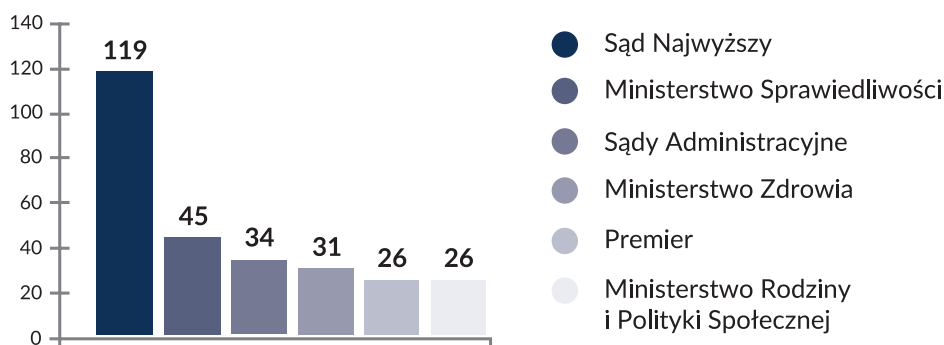


### RPO Marcin Wiącek przedstawia informację o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich

W 48,6% spraw Rzecznik poprzestał na udzieleniu wnioskodawcom wyjaśnień oraz informacji o przysługujących środkach działania, natomiast 36,2% spraw zostało podjętych do prowadzenia. Wskazana proporcja świadczy o wciąż utrzymującym się na wysokim poziomie i niezaspokajanym przez instytucje do tego zobowiązane popycie na informację prawną i porady prawne. W wielu przypadkach wnioski kierowane do Rzecznika pochodzą od osób zagubionych w gąszczu przepisów i poszukujących odpowiedzi, w jaki sposób rozwiązać nurtujące ich problemy prawne. Świadczy o tym także liczba porad udzielonych telefonicznie, która w 2022 r. sięgnęła poziomu 35 500.

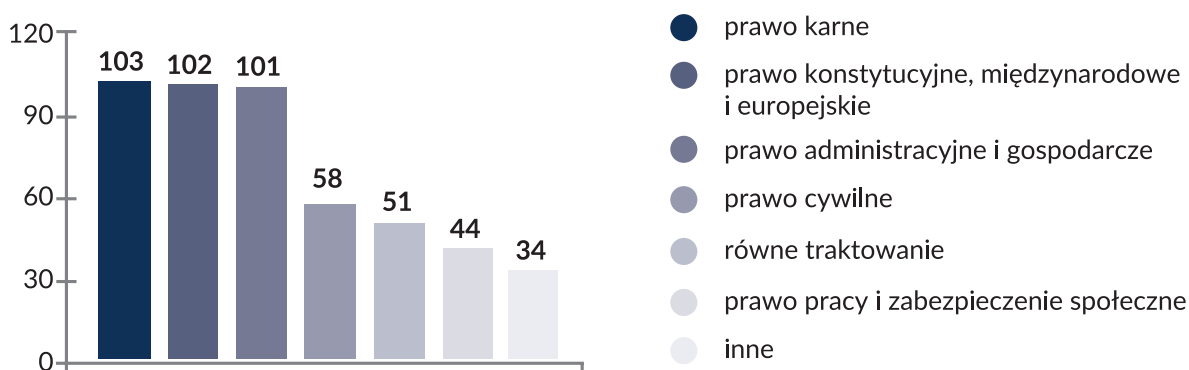
W 2022 r. oprócz postępowań wyjaśniających i wystąpień w sprawach indywidualnych, Rzecznik skierował do organów władzy publicznej 254 wystąpienia problemowe, w tym 101 wystąpień o podjęcie inicjatywy prawodawczej służącej usunięciu dostrzeżonych naruszeń praw człowieka i obywatela, których źródłem

są akty normatywne. Wystąpienia te stanowią narzędzie umożliwiające udzielenie pomocy w ochronie naruszonych wolności lub praw nie tylko wnioskodawcy, ale również wszystkim osobom (a więc także tym, które nie zwracały się o taką pomoc), które znajdują się w analogicznej sytuacji.



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

W okresie objętym informacją Rzecznik korzystał też ze środków procesowych służących ochronie wolności lub praw. W ramach tych uprawnień Rzecznik złożył 3 wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, przystąpił też do 21 postępowań zainicjowanych przed Trybunałem Konstytucyjnym przez inne podmioty. Ponadto Rzecznik złożył 88 kasacji i skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego, 26 skarg nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego, 16 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego, 23 skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych, 2 wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów prawa, przystąpił też do 33 postępowań sądowych oraz do 8 postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.



**Wykres 3. Problematyka 493 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia w 2022 r.** (dane do wykresu znajdują się w tabeli 4 w zestawieniu tabel)

Zestawienie liczbowe wystąpień generalnych RPO przedstawiono w tabeli 3 w zestawieniu tabel.



## Trudna sytuacja budżetowa RPO

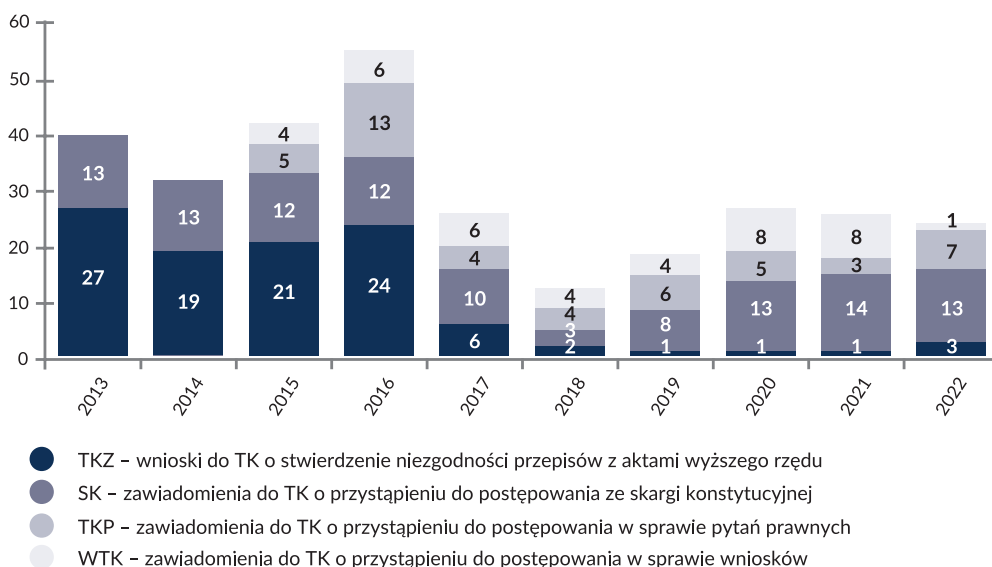
Znaczący wzrost liczby wniosków kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich w latach 2020–2022, jak też przyznanie nowych uprawnień (skarga nadzwyczajna), nie został powiązany w dalszym ciągu z adekwatnym zwiększeniem budżetu. Pewna poprawa nastąpiła w zakresie rozpatrywania wniosków o skargę nadzwyczajną wnoszoną do Sądu Najwyższego, w 2022 r. (a więc po czterech latach funkcjonowania skargi nadzwyczajnej) Rzecznik otrzymał bowiem pierwsze środki na realizację tego zadania, pozwalające zatrudnić dziewięciu pracowników. Środki te w dalszym ciągu nie pozwalają jednak na zaspokojenie wszystkich istniejących w tym zakresie potrzeb.

W dalszym ciągu też nie został rozwiązany sygnalizowany od lat problem niewystarczającego finansowania powierzonego Rzecznikowi Praw Obywatelskich zadania wykonywania funkcji krajowego mechanizmu prewencji, która realizowana jest przez prewencyjne wizytacje miejsc pozbawienia wolności. W 2022 r. w tym trybie 10 pracowników krajowego mechanizmu prewencji przeprowadziło wizytacje 79 miejsc pozbawienia wolności. Jednak miejsc pozbawienia wolności podlegających w Polsce sprawdzeniu w ramach mandatu krajowego mechanizmu prewencji jest około 3800. W rezultacie realizowane przez Rzecznika w ramach tego mandatu wizytacje nie spełniają wynikającego z umowy międzynarodowej warunku regularności i są oceniane przez organy międzynarodowe jako niewystarczające.

# Omówienie kluczowych problemów dotyczących praw człowieka w Polsce

**Aktualne pozostają krytyczne uwagi przedstawiane w poprzednich latach przez Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczące nie tylko jakości stanowionego prawa, ale także przebiegu samego procesu jego stanowienia.** Ważne z punktu widzenia obywateli i sfery ich praw i wolności ustawy bywają uchwalane w pośpiechu i bez przeprowadzenia konsultacji. W toku prac legislacyjnych często nie są uwzględniane uwagi, również te pochodzące od Rzecznika, wskazujące na to, że będący przedmiotem tych prac projekt narusza standardy ochrony praw człowieka. Ponadto nie jest nadawany bieg ważnym z punktu widzenia praw jednostki inicjatywom ustawodawczym Senatu wniesionym do Sejmu.

**Kryzys wokół wymiaru sprawiedliwości, zapoczątkowany zmianą formuły wybierania sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa, pozostaje nierozwiązany. Zmiany wprowadzone w zakresie funkcjonowania sądów powszechnych i administracyjnych, Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa nie tylko nie doprowadziły do poprawy funkcjonowania sądów, lecz pogłębiły problemy związane ze sprawnym ich działaniem.** Wydłużył się czas oczekiwania na rozpoznanie sprawy przez sąd. Przede wszystkim jednak zmiany te doprowadziły do podważenia fundamentalnych z punktu widzenia ochrony praw człowieka gwarancji niezależności, bezstronności i niezawisłości władzy sądowniczej. Znalazło to wyraz w licznych orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W efekcie wiele postępowań sądowych w swojej początkowej fazie nie koncentruje się na istocie żądań stron tego postępowania, lecz ma na celu ustalenie (często wielomiesięczne) tego, czy skład sędziowski wyznaczony do rozpoznania sprawy spełnia kryteria niezawisłości i bezstronności.

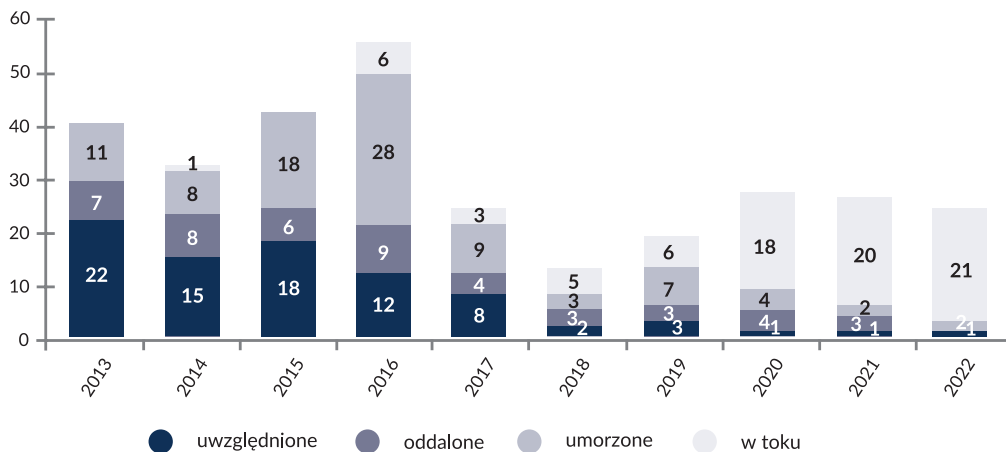


**Wykres 4. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, a także skargi konstytucyjne, wnioski oraz pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik w latach 2013–2022.** (dane do wykresu znajdują się w tabeli 5 w zestawieniu tabel)

Pojawiły się też niespotykane wcześniej przypadki **niewykonywania wyroków i środków tymczasowych orzeczonych przez ETPCz** (np. wyrok ETPCz z 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce*), co stanowi naruszenie zobowiązania do przestrzegania przez Polskę ostatecznych wyroków w sprawach, w których była stroną, a w przypadku środków tymczasowych – naruszenie zobowiązania nieprzeszkadzania w skutecznym wykonywaniu prawa do skargi indywidualnej.

Problemem systemowym pozostaje **przewlekłość stosowania tymczasowego aresztowania**. Wzrasta średni czas stosowania tego środka – obecnie wynosi on około 9 miesięcy. Coraz więcej osób zostaje pozbawionych wolności osobistej w tym trybie, chociaż nie doszło jeszcze do przełamania prawomocnym wyrokiem skazującym przysługującego im domniemania niewinności. Potrzebna jest ponadto zmiana ustawodawcza dotycząca podstaw stosowania tymczasowego aresztowania, wykonująca orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

**Jako naruszenie bezwzględного zakazu okrutnego i niehumanitarnego karania uznać trzeba wprowadzenie przez ustawodawcę do prawa karnego kary dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie.** Zmiana ta nie respektuje standardu ustanowionego zarówno w polskiej konstytucji, jak też w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.



**Wykres 5. Rozpatrzone przez Trybunał Konstytucyjny wnioski: o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, skargi konstytucyjne oraz wnioski i pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik w latach 2013–2022 (Wykres pokazuje stan na 31 grudnia 2022 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 dwóch sprawach nie dopuszczono Rzecznika do udziału w postępowaniu.)** (dane do wykresu w tabeli 6 w zestawieniu tabel)

Odnotować też należy praktyki polegające na **nieuzasadnionym ograniczaniu osobom tymczasowo aresztowanym możliwości kontaktu z osobami bliskimi, w tym z małoletnimi dziećmi, co narusza ich prawo do ochrony życia rodzinnego.** Znowelizowane przepisy prawa penitencjarnego nadmiernie ograniczają kontakty telefoniczne ze światem zewnętrznym osób pozbawionych wolności. Jest to przedmiotem licznych skarg do RPO.

Nie ustały też sygnalizowane przez Rzecznika od lat **zagrożenia w zakresie ochrony prawa do prywatności i wolności komunikowania się. Obowiązujące przepisy pozwalają Policji oraz innym służbom na bardzo szerokie stosowanie kontroli operacyjnej oraz nieograniczone pobieranie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych. Przepisy te nie zapewniają równocześnie efektywnej i niezależnej od władzy wykonawczej kontroli pozyskiwania tych materiałów i danych.** Sądy otrzymują jedynie zbiorcze informacje na temat prowadzonych postępowań, w których zostały pozyskane dane telekomunikacyjne. Nie dysponują natomiast narzędziami, pozwalającymi chronić autonomię informacyjną jednostek. W celu zaś rozpoznania, zapobiegania lub zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego może bez zgody sądu zarządzić na okres 3 miesięcy czynności operacyjne wobec osób niebędących obywatelami polskimi (co w praktyce oznacza, że czynności te mogą być również wykonywane wobec obywateli polskich będących odbiorcami bądź nadawcami informacji w relacjach z cudzoziemcem). W przypadku tych czynności operacyjnych nie istnieje konieczność respektowania zasady

subsydiarności i proporcjonalności. Wyjaśnienia wymaga w kontekście ochrony prawa do prywatności ujawnione stosowanie w ramach kontroli operacyjnej systemu „Pegasus”, gdyż jego możliwości pozyskiwania i przetwarzania danych o jednostce wykraczają poza granice określone przez obowiązujące prawodawstwo.

Negatywnie ocenić trzeba też zmiany, które doprowadziły do **ograniczenia prawa mniejszości niemieckiej do nauczania własnego języka**. Po wprowadzeniu tych zmian nauka języka wszystkich mniejszości narodowych i etnicznych odbywa się w wymiarze trzech godzin tygodniowo, z wyjątkiem mniejszości niemieckiej, dla której przewidziano naukę w wymiarze jednej godziny tygodniowo. **Zmiana ta narusza konstytucyjne prawo mniejszości narodowej do zachowania i rozwoju własnego języka.**

W zakresie ochrony praw cudzoziemców **na uznanie zasługują zarówno działania społeczeństwa, jak też władz publicznych, mające na celu udzielenie pomocy i schronienia osobom (przede wszystkim obywatelom Ukrainy) poszukującym ochrony na terytorium Polski w związku z agresją rosyjską na Ukrainę.**

Odmienne natomiast przedstawia się sytuacja cudzoziemców związana z kryzysem migracyjnym wywołanym przez władze Białorusi na granicy polsko-białoruskiej. W tym przypadku **w stosunku do cudzoziemców nielegalnie przekraczających polską granicę państwową, w tym rodzin z dziećmi, stosuje się zawracanie do linii granicznej. Praktyka ta w stosunku do osób zamierzających ubiegać się o nadanie w Polsce statusu uchodźcy narusza międzynarodowe zobowiązania Polski i regulacje krajowe**, co znalazło swój wyraz w rozstrzygnięciach sądu administracyjnego (jeszcze nieprawomocnych). W orzecznictwie Sądu Najwyższego krytycznie oceniono też wprowadzone ograniczenia wolności i praw człowieka w ramach stanu wyjątkowego na terenach przy granicy z Białorusią. Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację Rzecznika, uznał, że przepisy regulujące stan wyjątkowy w zakresie, w jakim wprowadzały nieograniczony co do obszaru i czasu zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, jak również nieprzewidujące możliwości przebywania na tym obszarze dziennikarzy, wykraczały poza zakres delegacji ustawowej i nie spełniały testu proporcjonalności.

W zakresie wolności słowa i prawa do informacji wskazać trzeba, że **konstytucyjny organ państwa, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, mający stać na straży interesu publicznego i wolności słowa, został pozbawiony wpływu na strukturę organów kierujących działalnością spółki publicznej telewizji.** Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2016 r., który nie został dotychczas wykonany. W dalszym ciągu więc to Rada Mediów Narodowych (a więc ciało pozakonstytucyjne i pozbawione przymiotu apolityczności) jest organem właściwym w sprawach powoływania i odwoływania składów osobowych organów jednostek publicznej telewizji. W świetle wyroku sądowego dotyczącego przejęcia spółki Polska Press przez Orlen **konieczne jest też podjęcie działań legislacyjnych**

**w celu zagwarantowania w postępowaniu antymonopolowym ochrony wolności środków społecznego przekazu oraz wolności wyrażania poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.** Sąd stwierdził bowiem, że w tym postępowaniu nie ma obecnie możliwości uwzględnienia zagadnienia pluralizmu mediów przy kontroli ich koncentracji.

**Wciąż nie nastąpiło zastąpienie ubezwłasnowolnienia modelem wspierania podejmowania decyzji.** Powoduje to, że osoby ubezwłasnowolnione ciągle są zdane w życiu społecznym na akty woli innych osób, także wtedy, gdy same potrafią wyrazić swoje stanowisko. Ten stan rzeczy narusza ich przyrodzoną i niezbywalną godność. **Nie uległa też poprawie sytuacja prawna opiekunów osób, których niepełnosprawność została stwierdzona w wieku dorosłym.** Od 2014 r. pozostaje niewykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego, co zmusza opiekunów osób z niepełnosprawnością do wszczynania, często długotrwałych postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych w celu uzyskania tożsamej pomocy finansowej, jaką otrzymują opiekunowie osób, których niepełnosprawność stwierdzono już w dzieciństwie.

**Niepokój społeczny, jak też sprzeciw gmin i ich mieszkańców, budzą działania podejmowane w związku z budową Centralnego Portu Komunikacyjnego.**

Zastrzeżenia dotyczą planowanej lokalizacji inwestycji powiązanych z tą budową oraz zasad wypłaty odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości.

Wysoki poziom inflacji zaktualizował problem waloryzacji wysokości świadczeń rodzinnych, opiekuńczych, z pomocy społecznej, zasiłków dla bezrobotnych, a także progów dochodowych uprawniających do korzystania z tych świadczeń. W wielu przypadkach świadczenia te i progi aplikacyjne nie nadążają bowiem za wzrostem kosztów utrzymania, w szczególności zaś za wzrostem cen energii elektrycznej, ogrzewania i gazu. W rezultacie **rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej nie otrzymują wystarczającej pomocy władz publicznych.**

**Nie uległa poprawie sytuacja w zakresie realizacji prawa równego dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych.**

Okres intensywnego zwalczania zagrożenia epidemicznego pogłębił problemy występujące od lat, tj. brak odpowiedniej liczby lekarzy i personelu pielęgniarskiego, biurokratyzowanie systemu i jego niedofinansowanie. Na podkreślenie zasługuje postępujący, mimo zwiększonego zapotrzebowania, **regres w zakresie ochrony zdrowia psychicznego, w tym zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży.** Dostęp do opieki zdrowotnej w dalszym ciągu jest utrudniony i odbiega od standardu wyznaczonego przez konstytucję.

W sprawach podatkowych odnotować należy przede wszystkim **chaos legislacyjny, jaki towarzyszył zmianom podatkowym wprowadzanym w ramach Polskiego**

**Ładu.** Prowadzone w pośpiechu i bez należytych konsultacji prace legislacyjne doprowadziły do tego, że natychmiast po uchwaleniu nowych przepisów zostały podjęte kolejne prace w celu ich nowelizacji i wprowadzenia niezbędnych korekt już w trakcie trwającego roku podatkowego. Ten sposób stanowienia prawa podatkowego nie buduje zaufania podatników do państwa i stanowionego przez to państwo prawa.

Wydarzenia, które miały miejsce w roku 2022, potwierdziły, że **nie jest realizowany przez władze publiczne we właściwy sposób konstytucyjny obowiązek ochrony środowiska oraz obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.** Przykładem tego jest katastrofa ekologiczna, która miała miejsce na rzece Odrze.

Są to tylko niektóre problemy systemowe, które zostały ujawnione w związku ze skargami rozpatrywanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2022 r. Ich rozwinięcie oraz inne występujące problemy dotyczące sfery wolności i praw człowieka i obywatela zostały opisane szczegółowo w informacji rocznej RPO.

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

# Kryzys gospodarczy i problemy finansowe obywateli

## Sytuacja ekonomiczna i wzrost cen energii

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

W obecnych realiach społeczno-gospodarczych, przy znacznym wzroście kosztów utrzymania i spadku wartości pieniądza, wysokość świadczeń dla osób i rodzin potrzebujących, tj. świadczeń rodzinnych i opiekuńczych, świadczenia wychowawczego, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, świadczeń z pomocy społecznej i zasiłku dla bezrobotnych, jest niewystarczająca. Do Rzecznika wpływały wnioski o interwencje w sprawach dotyczących świadczeń dla rodzin z dziećmi, osób z niepełnosprawnością i ich opiekunów oraz osób i rodzin w trudnej sytuacji życiowej i materialnej.

RPO zwrócił się do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o **rozważenie podjęcia działań zmierzających do skutecznego zabezpieczenia grup najsłabszych i najbardziej zagrożonych**. Wskazał, że przyjęte mechanizmy, tryby i terminy weryfikacji zarówno kryteriów dochodowych, jak i wysokości świadczeń socjalnych, wymagają przeglądu i odpowiedniej modyfikacji, gdyż nie odpowiadają na aktualne wyzwania.

W odpowiedzi minister zapewnił, że wysokość świadczeń rodzinnych oraz kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń podlegają procesowi weryfikacji (waloryzacji – w przypadku świadczenia pielęgnacyjnego) na zasadach określonych w ustawie o świadczeniach rodzinnych. W odniesieniu do kwestii realizacji postulatów opiekunów osób z niepełnosprawnościami, dotyczących wprowadzenia zmian w warunkach przyznawania świadczeń opiekuńczych oraz zwiększenia ich wysokości, minister zauważył, że zmiany te wymagają rozwiązań systemowych. (III.7065.165.2022)

### **Podatek od zysków kapitałowych**

W czasach wysokiej inflacji, przy niskim oprocentowaniu lokat, opodatkowanie zysków kapitałowych stanowi istotne obciążenie fiskalne dla gospodarstw domowych. Tak zwany podatek Belki wpływa negatywnie na chęć oszczędzania i gromadzenia kapitału. Problem dotyczy przede wszystkim grupy mniej zamożnych obywateli, którzy wskazywali, że podatek pobierany jest od środków już opodatkowanych, są to bowiem zwykle dochody uzyskane z pracy, emerytury czy renty. Ta danina jest postrzegana jako „kara” za oszczędzanie kapitału.

Rzecznik poprosił Ministra Finansów o stanowisko co do zasadności likwidacji podatku od zysków kapitałowych. Minister odpisał, że likwidacja podatku wiązałaby się z utratą wpływów do budżetu państwa, co oznaczałoby konieczność zrekompensowania tego ubytku wpływami z innych źródeł. Zapewnił, że zasadność



zmian w podatku dochodowym w zakresie ulg i zwolnień dotyczących kapitałów pieniężnych, w szczególności zmian mających na celu zachętę do długoterminowych inwestycji, jest przedmiotem analizy. (V.511.719.2022)

## **Wzrost cen ogrzewania i energii elektrycznej**

Wiele skarg wpływających do Rzecznika było związanych ze wzrostem cen ogrzewania oraz wdrażanymi przez rząd programami pomocowymi. Najczęściej zgłaszanym problemem było pominięcie w tych programach pewnych grup społecznych.

W ustawie o **dotatku osłonowym** przewidziano wsparcie państwa dla osób najbardziej potrzebujących, polegające na pokryciu części kosztów energii oraz rosnących cen żywności. Wysokość dodatku była powiększana o 25%, jeśli w gospodarstwie domowym do ogrzewania wykorzystywano paliwo stałe. Takie rozwiązanie dyskryminowało gospodarstwa ogrzewane tzw. LPG oraz olejem opałowym.

RPO zwrócił się do Ministra Klimatu i Środowiska o podjęcie działań legislacyjnych, aby wsparciem objąć wszystkie gospodarstwa dotknięte skutkami podwyżek cen paliw. Minister odpisał, że działania legislacyjne w ramach ustawy o dodatku osłonowym nie miały na celu dyskryminacji jakichkolwiek gospodarstw domowych, lecz wsparcie tych, które były najbardziej narażone na skutki wysokiej inflacji i związane z nią większe koszty życia. Wyjaśnił, że objęcie wyższą kwotą dodatku osłonowego osób wykorzystujących do ogrzewania paliwa stałe jest wynikiem poprawki wniesionej przez grupę posłów. (IV.7215.81.2022)

Wiele problemów stwarzał też **dodatek węglowy**. Zarówno ustawa wprowadzająca to świadczenie, jak i kolejne nowelizacje budziły wątpliwości osób zwracających się do Rzecznika. Zwracali uwagę, że niektóre grupy odbiorców były pomijane przez ustawę, a nowelizacje pogarszały sytuację obywateli, którzy wcześniej spełniali wymogi przyznania dodatku, ale ich wnioski nie zostały rozpoznane po wejściu w życie zmian w przepisach. Wprowadzone zmiany skomplikowały stan prawny i wprowadziły chaos interpretacyjny. Do RPO docierały też sygnały, że wnioskodawcy, szczególnie osoby starsze, mieli problemy z prawidłowym wypełnieniem dokumentów i złożyli błędne albo niepełne deklaracje.

Minister Klimatu i Środowiska zwrócił uwagę, że przepisy ustawy o dodatku węglowym w swojej pierwotnej wersji stały się obiektem nadużyć i prób wyłudzeń, a ich skala była znacząca. Wprowadzone w ustawie zmiany doprowadziły do ustabilizowania sytuacji i umożliwiły przyznawanie dodatku węglowego osobom, które faktycznie powinny go otrzymać. W 2022 r. dodatek węglowy trafił do ok. 3 970 000 gospodarstw domowych. (IV.7215.902.2022)

Do Rzecznika napływały sygnały obywateli, którzy obawiali się drastycznego wzrostu kosztów ogrzewania, i to niezależnie od stosowanego w ich gospodarstwach domowych źródła ogrzewania. Najczęściej zgłaszano problem **pomijania pewnych grup w programach pomocowych**. Zastrzeżenia dotyczyły też funkcjonowania tych programów. Dotyczyły m.in. limitów poboru energii, których dotyczyć miało zamrożenie cen energii.

Mnogość mechanizmów pomocowych wprowadzanych kolejnymi ustawami może powodować trudności w uzyskaniu wsparcia. Z zasady skorzystanie z jednego z nich wyklucza możliwość skorzystania z innych. Wybór mechanizmu optymalnego dla danego adresata pomocy publicznej wymaga jednak sięgnięcia do wszystkich aktów prawnych, które ją regulują. Nieuniknione było zgłaszanie zastrzeżeń przez osoby, które skorzystały z konkretnego środka zanim pojawił się kolejny – dający im bardziej korzystne rozwiązania.

Rzecznik przedłożył te oceny i wnioski MKiŚ, licząc na przegląd mechanizmów pomocowych pod kątem grup obywateli potencjalnie z nich wykluczonych. W odpowiedzi resort przedstawił działania na rzecz złagodzenia skutków kryzysu energetycznego i inflacji oraz pomocy tym odbiorcom, którzy najbardziej potrzebują wsparcia. (V.7215.13.2022)

Do Rzecznika wpływały też skargi dotyczące nieobjęcia mieszkańców budynków wielolokalowych i niektórych odbiorców wrażliwych **ochroną przed podwyżkami cen energii cieplnej, która jest dostarczana przez przedsiębiorstwa eksploatujące kotłownie gazowe**. Wynikało z nich, że podwyżki opłat za lokale sięgały wysokości, której mieszkańcy nie byli w stanie udźwignąć bez uszczerbku dla zaspokojenia innych potrzeb. Skutków tak drastycznych podwyżek nie zniwelowała ustawa o dodatku osłonowym, a także inne rozwiązania tarczy antyinflacyjnej.

RPO wystąpił do MKiŚ o rozważenie potrzeby podjęcia działań legislacyjnych. Minister odpowiedział, że podjęto działania prowadzące do zredukowania wzrostu rachunków odbiorców ciepła, a polegają one na obniżeniu stawki podatku od towarów i usług w odniesieniu do energii cieplnej. Poinformował też, że analizowane są dalej idące rozwiązania. (IV.7215.108.2022)

Wpływały również wnioski spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, w których zwracano uwagę m.in. na **problem stosowania przez sprzedawców energii elektrycznej podwyższonych stawek w rozliczeniach ze wspólnotami i spółdzielniami za prąd wykorzystywany w częściach wspólnych nieruchomości**. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Urzędu Regulacji Energetyki, który poinformował, że zakres ustawowych kompetencji Prezesa URE nie daje podstaw do podjęcia kroków zmierzających do zmiany sytuacji. (IV.7215.768.2022). Stan prawny zmienił się po uchwaleniu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 r w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej. Dlatego RPO ponownie zwrócił się do URE. Wskazał, że ustawa ta nałożyła obowiązek

przedstawienia taryfy do zatwierdzenia przez Prezesa URE na przedsiębiorstwa energetyczne pełniące funkcję sprzedawców z urzędu, zwolnione z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia zgodnie z art. 49 ustawy Prawo energetyczne. (IV.7215.768.2022). Konsekwencją było sygnalizowane w skargach do RPO masowe wypowiedzanie umów sprzedaży energii elektrycznej wspólnotom mieszkaniowym.

Na problem wspólnot, które nie mają możliwości zawarcia umów sprzedaży energii elektrycznej na potrzeby nieruchomości wspólnych, Rzecznik zwracał też uwagę Urzędu Regulacji Energetyki (IV.7215.853.2022).

W skargach do Rzecznika sygnalizowany był także **brak ochrony** przed podwyżkami cen energii elektrycznej dla inwestorów budynków mieszkalnych **korzystających z tzw. prądu budowlanego**. Na pytanie RPO, czy będą podjęte niezwłoczne działania w celu objęcia wsparciem osób fizycznych budujących domy jednorodzinne na własne potrzeby MKiŚ odpisało, że problem rozwiązuje ustawa o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu. (IV.7215.911.2022)

## Polski Ład

Wiele skarg wywołały zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych (tzw. Polski Ład).

Do Biura RPO masowo wpływały m.in. **skargi emerytów, którzy w związku z wejściem w życie Polskiego Ładu otrzymali niższe świadczenia** w stosunku do ubiegłorocznych. Wyrażali poczucie pokrzywdzenia. Wskazywali, że czują się lekceważąco potraktowani przez ustawodawcę, który u schyłku ich drogi życiowej wprowadza przepisy obniżające świadczenia emerytalne i to w dobie wysokiej inflacji oraz trwającej pandemii. Emeryci nie rozumieli, dlaczego nie zostali objęci ulgą dla klasy średniej. Problem był sygnalizowany już na etapie prac legislacyjnych nad Polskim Ładem. RPO również zwracał uwagę na tę kwestię, wskazując na konieczność wypracowania rozwiązań pozwalających tej grupie obywateli na rekompensatę braku możliwości odliczenia składki zdrowotnej od podatku.

Rzecznik wystąpił do Ministra Finansów, który w odpowiedzi wskazał, że dla ok. 90% osób płacących podatki w Polsce nowe rozwiązania podatkowe są korzystne lub neutralne. Podawał, że zyskuje niemal 18 mln obywateli a blisko 9 mln Polaków przestało płacić PIT, w tym 2/3 emerytów i rencistów. Poinformował również, że rząd podjął decyzję o wprowadzeniu nowych rozwiązań, działających na korzyść emerytów z większym świadczeniem, a ich celem będzie równoważenie wzrostu obciążeń z tytułu braku możliwości odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne. (V.511.77.2022)

W skargach do Rzecznika zwracano uwagę na **brak możliwości skorzystania z ulgi dla klasy średniej przez osoby pobierające zasiłki z ubezpieczenia społecznego** np. chorobowego lub macierzyńskiego. Zgodnie bowiem z przepisami osoby, które

zdecydują się na skorzystanie z ulgi dla klasy średniej, mogą ostatecznie stracić do niej prawo z uwagi na to, że w trakcie roku podatkowego będą otrzymywać zasiłki i przez to nie osiągną przychodów w wymaganym przedziale kwot. Rzecznik zwrócił się z do Prezesa Rady Ministrów o stanowisko. Minister Finansów wyjaśnił, że nowelizacja Polskiego Ładu, która weszła w życie 1 lipca 2022 roku, uchyliła instytucję ulgi dla klasy średniej. Wprowadziła także mechanizm, który gwarantuje, że żaden podatnik (spełniający dotychczas warunki do tzw. ulgi dla klasy średniej) nie straci na uchyleniu tej preferencji. (V.511.134.2022)

We wnioskach do Rzecznika pojawił się również problem **pogorszenia sytuacji osób samotnie wychowujących dzieci** w związku z regulacjami Polskiego Ładu, które zlikwidowały przepisy przewidujące preferencyjne opodatkowanie takich osób. Obywatele wskazywali Rzecznikowi, że zostali zaskoczeni tą, wprowadzoną w ostatniej chwili w trybie poselskiej poprawki, niekonsultowaną społecznie zmianą. RPO zaapelował do Ministra Finansów o przywrócenie poprzedniej regulacji (V.511.5.2022). Resort odpowiedział, że przygotowano projekt nowelizacji Polskiego Ładu wychodzący naprzeciw oczekiwaniom samotnych rodziców, powracający do wcześniej obowiązujących zasad. W związku z tym Rzecznik zaapelował do władz o przywrócenie obowiązujących przez niemal 30 lat zasad rozliczania podatku przez rodziców samotnie wychowujących dzieci (Nagranie RPO). Następnie przekazał do Senatu uwagi z prośbą o wniesienie stosownych poprawek. Senat poprawki uchwalił, a Sejm je uwzględnił. Od 1 lipca 2022 r. samotnym rodzicom przywrócono możliwość wspólnego rozliczenia się z dzieckiem. (V.511.5.2022).

Kolejny problem dotyczył wątpliwości prawnych związanych z regulacjami rozporządzenia Ministerstwa Finansów, które zmieniło z dnia na dzień **zasady rozliczania zaliczek na podatek dochodowy, pobieranych przez niektórych płatników w 2022 r.** W założeniu miało to usprawnić proces wdrażania zmian podatkowych, tak aby w kolejnych miesiącach podatnicy nie mieli pensji niższej od tej wynikającej z założeń programu. RPO w piśmie skierowanym do MF zwrócił uwagę, że rozporządzenie wykracza poza delegację ustawową. W odpowiedzi resort poinformował, że rozporządzenie było rozwiązaniem o charakterze doraźnym oraz że rozwiązanie to przeniesiono do ustawy o PIT, a od 1 lipca 2022 r. wprowadzono zmiany korzystniejsze dla podatników. (V.511.221.2022)

RPO zwrócił również uwagę, że po wprowadzeniu Polskiego Ładu **pogorszyła się sytuacja osób i instytucji, które otrzymują** środki z 1% podatku przekazywanego na rzecz **organizacji pożytku publicznego**. W wystąpieniu do MF wskazał, że jest to konsekwencją zwiększenia kwoty wolnej od podatku do 30 tys. zł oraz podniesienia drugiego progu skali podatkowej do 120 tys. zł. Minister poinformował, że nowelizacja zmieniła zasady przekazywania części podatku na rzecz OPP. Po zmianach podatnik

może przekazać 1,5% podatku należnego zamiast 1%. Zmiana ta miała zastosowanie już do rozliczenia za 2022 r. (V.511.214.2022)

Do Rzecznika docierały sygnały, że wskutek wejścia w życie Polskiego Ładu podatnicy ponoszą podwójnie **negatywne konsekwencje podatkowe związane z obowiązkiem uiszczania składki zdrowotnej**. Wnioskodawcy zwracali uwagę, że składka nie może już być odliczona od podatku oraz zwiększa podstawę opodatkowania. Minister Finansów odpisał, że likwidując możliwość odliczenia tej składki od podatku PIT, ustawodawca skorzystał ze swobody przyznawania ulg i umorzeń. Dodał, że tego rodzaju preferencja nie jest standardem w Unii Europejskiej: w większości państw składki na ubezpieczenie zdrowotne są obowiązkowe i nie podlegają odliczeniu. (V.511.392.2022)

Na nowe regulacje w zakresie rozliczania składki zdrowotnej skarżyli się również przedsiębiorcy, wskazujący na inny sposób określania dochodu na cele składki zdrowotnej i na cele podatkowe. Resort zdrowia poinformował o prowadzonych konsultacjach społecznych, w których przedstawiono propozycje uproszczenia ustalenia miesięcznej składki zdrowotnej, które miałyby obowiązywać od 2024 r. (V.511.767.2022)

Wiele obaw obywateli dotyczyło **negatywnych konsekwencji podatkowych dla obywateli po wejściu 1 lipca 2022 r. w życie tzw. Polskiego Ładu 2.0**. Wątpliwości dotyczyły tego, czy obywatele rzeczywiście zyskają na obniżce PIT z 17% do 12%. Zastrzeżenia zgłaszali też przedstawiciele nauki prawa podatkowego. RPO poprosił MF o stanowisko, zwracając uwagę, że nowelizacji dokonano w trakcie roku podatkowego i znajdzie ona zastosowanie do dochodów (przychodów) uzyskanych od 1 stycznia 2022 roku. Tym samym, zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem TK, nie może ona spowodować pogorszenia sytuacji podatkowej obywateli.

Minister odpowiedział, że nieuzasadniona jest teza o zwiększeniu opodatkowania. (V.511.760.2022)

## **Spotkania**

W kontekście wątpliwości dotyczących konsekwencji podatkowych dla obywateli po wejściu w życie Polskiego Ładu 2.0. w lipcu 2022 r. odbyło się spotkanie Marcina Wiącka z wiceministrem finansów Arturem Soboniem oraz ekspertami resortu finansów, zdrowia i ZUS.

# Prawa osób z niepełnosprawnościami

## Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami - 10 lat w Polsce

6 września 2022 r. obchodzono 10. rocznicę ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami. Jej przepisy podkreślają, że osoby z niepełnosprawnościami mogą i powinny korzystać ze wszystkich wolności i praw człowieka na zasadzie równości z innymi. Konwencja zwraca uwagę na konieczność znoszenia barier, które mogą ograniczać pełny udział w życiu społecznym.

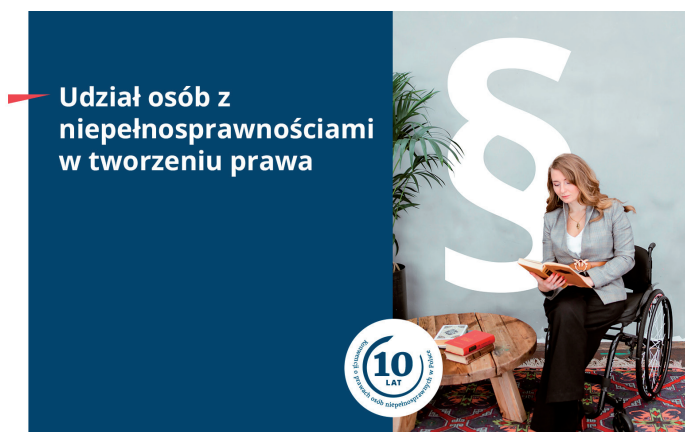
Postanowienia Konwencji powinny przekładać się na konkretne uregulowania w strategiach, programach, aktach normatywnych, a także wpływać na poprawę jakości życia osób z niepełnosprawnościami. Rzecznik Praw Obywatelskich jest niezależną instytucją, która monitoruje wdrażanie Konwencji i promuje jej postanowienia.

Z okazji 10-lecia ratyfikacji Konwencji BRPO przeprowadziło **kampanię informacyjną**. W serii informacji publikowanych w serwisie internetowym RPO przedstawiono tematy istotne dla zapewnienia godnego i niezależnego życia. Dotyczyły one m.in. dostępności, niewykluczającego języka, systemu wspieranego podejmowania decyzji, edukacji włączającej czy udziału osób z niepełnosprawnościami w procesie tworzenia prawa. (kampania informacyjna RPO)



## Logo obchodów 10-lecia ratyfikacji KPON w Polsce

Jedna z ilustracji do materiałów informacyjnych umieszczona w mediach społecznościowych



## **Konieczność ratyfikowania Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami**

Jednym ze środków zapewniających skuteczność Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami jest Protokół Fakultatywny, który przyznaje Komitetowi ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami kompetencje do rozpoznawania indywidualnych zawiadomień ze strony osób lub ich grup, które twierdzą, że są ofiarami naruszenia Konwencji przez państwo-stronę. Po rozpatrzeniu skargi Komitet może formułować rekomendacje i zalecenia wobec państwa. Z uprawnienia tego nie mogą jednak skorzystać osoby pozostające pod jurysdykcją Polski, ponieważ Polska nie podpisała Protokołu. RPO napisał w tej sprawie do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. Minister poinformował, że ratyfikacja nie jest planowana. (XI.516.1.2015)

## **Reforma systemu orzekania o niepełnosprawności**

W Polsce jest sześć systemów orzekania o niepełnosprawności: cztery z nich dotyczą uprawnień do świadczeń rentowych, piąty – stopnia niepełnosprawności, a szósty – kształcenia specjalnego. Oznacza to konieczność przeprowadzenia badań obywateli przez różne zespoły orzecznicze, co w przypadku osób chorych wiąże się z dużymi utrudnieniami, zwłaszcza w pandemii. Przepisy systemów są sprzeczne, dezorientują osoby z niepełnosprawnościami i utrudniają korzystanie z ich praw.

Z informacji Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wynika, że reforma systemu orzecznictwa, z uwagi na stopień jej skomplikowania oraz skutki finansowe dla budżetu, została podzielona na trzy etapy. W pierwszym etapie, którego wejście w życie zaplanowano na 1 stycznia 2024 r., zakłada się ustalanie w postępowaniu orzeczniczym, oprócz jednego z trzech stopni niepełnosprawności (lekkiego, umiarkowanego i znacznego) trzech stopni trudności w samodzielnym funkcjonowaniu w oparciu o schemat postępowania diagnostycznego odrębny dla osób w wieku do 18. roku życia oraz w wieku powyżej. W drugim etapie prac zakłada się wprowadzenie nowego modelu orzekania opartego na dwóch stopniach niepełnosprawności. Zakłada się też wdrożenie nowych narzędzi do oceny stopni niepełnosprawności u dzieci i dorosłych dla każdego ze specjalistów orzekających według nowego modelu. Planowane jest również przygotowanie orzeczników (lekarzy, psychologów, pedagogów, doradców zawodowych, pracowników socjalnych). W trzecim etapie reformy nastąpi scalenie i ujednoczenie systemu orzecznictwa pozarentowego, rentowego oraz dla celów edukacyjnych w ramach jednego systemu orzekania wraz z utworzeniem nowej struktury organów orzekających. (III.7060.1037.2015)

## **Reforma instytucji ubezwłasnowolnienia**

Rzecznik powrócił do tematu reformy instytucji ubezwłasnowolnienia, która była przedmiotem jego wystąpień z lat 2014–2019. Ostatnie informacje o prowadzeniu w Ministerstwie Sprawiedliwości prac analitycznych nad reformą tej instytucji

i zastąpieniem jej modelem wspierania decyzji wpłynęły do BRPO w maju 2019 r. Dlatego Rzecznik poprosił o informacje o aktualnym stanie prac.

W odpowiedzi Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało, że prowadzi prace analityczno-koncepcyjne dotyczące wprowadzenia modelu wspieranego podejmowania decyzji oraz likwidacji ubezwłasnowolnienia. Resort poinformował o trwających pracach nad projektem przewidującym nowelizację przepisów w przedmiocie orzekania o ubezwłasnowolnieniu. Treść projektowanych przepisów nie została jeszcze ustalona i nie jest możliwe ich upublicznienie. (IV.7024.26.2014)

RPO przedstawił również Ministerstwu Sprawiedliwości opinię do projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie utworzenia międzyresortowego zespołu do opracowania propozycji rozwiązań normatywnych w zakresie zastąpienia instytucji ubezwłasnowolnienia modelem wspieranego podejmowania decyzji. (XI.070.3.2022)

Rzecznik zabrał głos w sprawie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. Zwrócił uwagę, że pozbawienie tych osób czynnego i biernego prawa wyborczego, choć znajduje oparcie w Konstytucji RP, jest niezgodne z wymogami z wymogami wynikającymi z aktów prawa międzynarodowego, w tym Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz prawa Unii Europejskiej. (IV.071.3.2022)

## **Asystencja osobista – deinstytucjonalizacja**

Dostępność usług asystenckich jest jednym z najistotniejszych aspektów procesu deinstytucjonalizacji i poszanowania prawa jednostki do niezależnego życia, zgodnie z jej autonomicznym wyborem. Założenia ustawy wprowadzającej asystencję osobistą dla osób z niepełnosprawnościami przygotowała Kancelaria Prezydenta RP.

RPO podziękował za podjęcie prac nad koncepcją ustawy i przedstawił swe uwagi. Zwrócił uwagę m.in. na to, że jej założenia nie odnoszą się do osób ubezwłasnowolnionych częściowo albo całkowicie, które byłyby zainteresowane skorzystaniem z usług asystenckich. Należałoby zatem przyspieszyć prace nad zastąpieniem ubezwłasnowolnienia systemem wspieranego podejmowania decyzji. Założenia do projektu nie odnoszą się również do jednego z kluczowych elementów zapewnienia realizacji prawa do niezależnego życia, jakim jest budżet osobisty. Ponadto ponownego przemyślenia wymaga powiązanie asystencji osobistej z wiekiem aktywności zawodowej. Asystencja osobista oznacza bowiem wsparcie osoby z niepełnosprawnością, prowadzone pod jej kierownictwem przez inną osobę, której celem jest umożliwienie tej osobie niezależnego życia. Doprecyzowania wymaga także kwestia tego, czy asystentem może być członek rodziny, osoba pozostająca w faktycznym pożyciu lub będąca członkiem gospodarstwa domowego. (XI.503.4.2016)

Do Biura RPO wpływały skargi dotyczące **zasad programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej”**. Skarżący wskazywali, że ograniczenia co do osób, które mogą pełnić funkcję asystenta, w szczególności wyłączenie z tego grona członków



rodziny lub powinowatych osób z niepełnosprawnościami, ograniczają podmiotowość i decyzyjność osób chcących z tego programu korzystać.

Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wyjaśnił, że z analiz wynika, iż osoba z niepełnosprawnością może być uzależniona od opiekuna/członka rodziny, co może powodować obniżenie jakości świadczonej usługi. Zapewnił, że na etapie opracowywania założeń kolejnej edycji Programu prowadzone będą prace związane z udoskonaleniem poszczególnych przepisów, tak aby zapewnić możliwość realizacji założeń w sposób jak najbardziej powszechny i skuteczny. (XI.7061.6.2022)

## Dostępność

Osoby głuche i niedosłyszące powinny mieć zapewniony dostęp do środków komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich, na zasadzie równości z innymi osobami. Nadawcy programów telewizyjnych muszą zatem zapewniać dostępność audycji osobom z niepełnosprawnościami wzroku i słuchu, wprowadzając stosowne udogodnienia. Wynika to z ustawy o radiofonii i telewizji. W związku z pracami nad **projektem rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami w programach telewizyjnych**, RPO zwrócił uwagę, że zaproponowane zmiany są niewystarczające. Rzecznik przypomniał zastrzeżenia do standardów tłumaczenia na polski język migowy (PJM) oraz certyfikacji tłumaczy, które zawarto w opublikowanym w 2020 r. raporcie dotyczącym osób głuchych w Polsce. Rozporządzenie nie uwzględnia również zróżnicowania społeczności osób głuchych i słabosłyszących pod względem języka, jakim się porozumiewają. RPO wskazał też m.in. na potrzebę doprecyzowania obowiązku informowania o audycji z udogodnieniami, która jest emitowana na innym kanale równoległe z tą samą audycją bez udogodnienia emitowaną na bardziej popularnym kanale. W ocenie Rzecznika zaproponowane zmiany odwracają przyjęty wcześniej kierunek dążenia do zapewnienia pełnej dostępności przekazów audiowizualnych.

Przewodniczący KRRiT wskazał, że projekt wprowadza stosunkowo niewiele zmian. Upraszcza część przepisów i uwzględnia postulaty zgłaszane w trakcie obowiązywania poprzedniego rozporządzenia KRRiT, które skonstruowano w oparciu o szerokie konsultacje ze środowiskami osób z niepełnosprawnościami. Ustawodawca przewidział, że ze względu na liczbę mieszkańców w zasięgu programu, udział programów w widowni, sposób rozpowszechniania i specjalizację programów, a także potrzeby odbiorców oraz możliwości nadawców, pewna grupa programów telewizyjnych może mieć trudności organizacyjne, techniczne i finansowe w zapewnieniu ustawowego udziału udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami. Z tych powodów zobligował KRRiT do wydania rozporządzenia przewidującego niższy udział udogodnień w niektórych kategoriach programów. (XI.815.22.2022)

W 2022 r. RPO zwrócił uwagę na **potrzebę implementacji Europejskiego Aktu o Dostępności**, czyli dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie wymogów dostępności produktów i usług. Państwa członkowskie były zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów niezbędnych do jej transpozycji do 28 czerwca 2022 r.

Z informacji przekazanych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej wynika, że projekt ustawy o zapewnianiu spełniania wymogów dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze znajduje się na etapie prac w Komitecie ds. Europejskich. (XI.815.4.2022)

## **Edukacja osób z niepełnosprawnością**

Rzecznik zwracał uwagę m.in. na **brak możliwości podjęcia nauki kolejnego zawodu w szkole branżowej z uwagi na reformę systemu oświaty**. Rodzice uczniów z niepełnosprawnościami wskazywali, że prawo oświatowe uniemożliwia im dzieciom podjęcie nauki w szkole branżowej I stopnia w kolejnym zawodzie, bo podczas rekrutacji wymagane jest świadectwo ukończenia szkoły podstawowej. Tymczasem dzieci skarżących legitymowały się wyłącznie świadectwem ukończenia gimnazjum, co powoduje, że nie spełniają wymogów. W ocenie RPO rozróżnianie uczniów z niepełnosprawnościami wyłącznie w oparciu o dokument ukończenia danej szkoły nie ma podstaw w przepisach. Zwrócił się do Ministra Edukacji i Nauki.

W opinii resortu, jeśli niepełnosprawny absolwent szkoły branżowej I stopnia chce ponownie podjąć naukę w szkole tego samego typu, ale kształcącej w innym zawodzie – jest to możliwe. Warunkiem koniecznym w procesie rekrutacji do szkoły branżowej I stopnia, w przypadku absolwenta z niepełnosprawnością jest posiadanie przez niego nowego orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego uwzględniającego nazwę nowego zawodu czy zakresu przysposobienia do pracy. W przypadku ucznia, który na podstawie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego wydanego na określony etap edukacyjny, został przyjęty do określonej szkoły i ją ukończył, zalecenia wynikające z tego orzeczenia zostały zrealizowane. (XI.813.1.2021)

RPO zwrócił uwagę na konieczność **wsparcia uczniów z niepełnosprawnościami przybyłych do Polski wskutek wojny w Ukrainie**. Wystąpił do Ministra Edukacji i Nauki o informacje na temat inicjatyw podjętych na ich rzecz. Wskazał też, że w szkołach potrzebni są specjaliści – psychologowie i terapeuci znający język ukraiński. Trzeba również wprowadzić szybką ścieżkę weryfikacji ukraińskich orzeczeń o niepełnosprawności.

Minister poinformował, że jest w kontakcie z kuratorami oświaty oraz jednostkami samorządu terytorialnego w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. MEiN oraz UNICEF podpisały Memorandum o porozumieniu ws. przeciwdziałania wykluczeniu edukacyjnemu dzieci i młodzieży z Ukrainy. Minister zwrócił uwagę, że jednym z kierunków polityki oświatowej państwa jest „Doskonalenie kompetencji nauczycieli do pracy z uczniami przybyłymi z zagranicy, w szczególności

z Ukrainy, adekwatnie do zaistniałych potrzeb oraz kompetencji nauczycieli nowych przedmiotów wprowadzonych do podstawy programowej”. (XI.811.1.2022)

Na zlecenie Rzecznika zespół badawczy Research Eye przeprowadził badanie pt. **„Sytuacja uczniów z niepełnosprawnościami w czasie pandemii COVID-19”**. Celem było zidentyfikowanie barier i wyzwań, jakie napotkali uczniowie z różnymi niepełnosprawnościami, uczęszczający do szkół podstawowych w czasie pandemii oraz ocena sposobu, w jaki przedstawiciele władz odpowiedzieli na te wyzwania. Z badania wynika m.in., że uczniowie w trakcie edukacji zdalnej doświadczali dyskryminacji w trzech obszarach: dostępu do edukacji, dostępu do informacji oraz podmiotowego traktowania. Badanie, a także liczne skargi do Biura RPO uwidaczniają, że jednym z istotniejszych zagadnień w trakcie pandemii było zapewnienie dostępu do edukacji zgodnie z potrzebami i możliwościami uczniów z niepełnosprawnościami. RPO zwrócił się do MEiN, Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, Pełnomocnika Rządu ds. Osób z Niepełnosprawnościami, Rzecznika Praw Dziecka oraz kuratorów oświaty o analizę raportu i podjęcie działań w celu wdrożenia jego rekomendacji. Odpowiedzi kuratorów oświaty zostaną poddane analizie i posłużą do sformułowania dalszych rekomendacji Rzecznika ws. edukacji zdalnej uczniów z niepełnosprawnościami. (XI.402.1.2022)

Równe traktowanie osób z niepełnosprawnościami, w tym przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność Rzecznik zalicza do priorytetowych kierunków swego działania. Dlatego przystąpił do sprawy przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gdańsku dotyczącej **obowiązku zapewnienia dziecku z niepełnosprawnością bezpłatnego transportu i opieki do placówki edukacyjnej (przedszkola dla dzieci niewidomych)** (sygn. akt III SA/Gd 120/22). Zaskarżoną decyzją gmina zaproponowała opiekunowi dziecka zwrot kosztów za skorzystanie z transportu publicznego tj. dwóch pociągów oraz autobusu w stałej asyście opiekuna. Gmina podkreśliła, że propozycja jest jedyną, jaką może zaproponować z uwagi na ograniczony budżet. Rzecznik przedstawił stanowisko, że dziecko z niepełnosprawnością powinno mieć zapewniony transport i opiekę do wybranego przez jego rodziców przedszkola z uwzględnieniem jego trudności w samodzielnym poruszaniu się oraz trudności w dostrzeżeniu przeszkód na pokonywanej trasie. Obowiązek gminy dotyczy całej trasy, jaką należy pokonać od miejsca zamieszkania do placówki oświatowej, a stan finansów gminy nie ma wpływu na sposób wypełniania tego obowiązku. WSA podzielił argumenty Rzecznika i wyrokiem z 6 października 2022 r. stwierdził bezskuteczność czynności gminy w przedmiocie dowozu dziecka. Sąd podkreślił, że propozycja gminy musi obejmować całą trasę od miejsca zamieszkania do przedszkola. Propozycja musi również obejmować obiektywne trudności dziecka, a także uwzględniać czas dojazdu dziecka do wybranej placówki oraz czas na wypoczynek. (XI.7036.31.2021)

## Sytuacja osób z niepełnosprawnościami w kontekście wojny w Ukrainie

RPO zwrócił uwagę na **szczególne potrzeby i konieczność udzielania adekwatnego wsparcia osobom z niepełnosprawnościami, przybywającym do Polski po agresji Rosji na Ukrainę**. Wizytacje RPO na granicy wskazywały, że wiele kwestii pozostaje nierozwiązanych, w tym m.in. niedostosowane do szczególnych potrzeb tych osób przejścia graniczne i punkty recepcyjne. Konieczne jest zapewnienie osobom z niepełnosprawnością asysty w czasie oczekiwania na odprawę, w momencie przekraczania granicy oraz po jej przekroczeniu. Ważnym elementem wsparcia byłoby również zapewnienie tego, aby pojazdy przewożące osoby z przejść granicznych do punktów recepcyjnych były dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Niezbędne jest też dostosowanie samych punktów recepcyjnych, a także zapewnienie, że na granicy dostępne będą leki, sprzęt medyczny oraz ułatwiający poruszanie się. W związku z tym Rzecznik z początkiem marca 2022 r. zaapelował do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o zwrócenie właściwym organom uwagi na te problemy.

Resort zapewnił, że odpowiednie wsparcie jest priorytetem i podjął działania, których celem było zabezpieczenie potrzeb osób z niepełnosprawnościami (XI.811.1.2022)

Organizacja **pomocy dla uchodźców wojennych z niepełnosprawnościami** opierała się przede wszystkim na działalności organizacji pozarządowych. To od nich do Rzecznika docierały sygnały, że formy pomocy oferowane uchodźcom są niewystarczające bądź też nieadekwatne do ich rzeczywistych potrzeb. Organizacje zwracały uwagę, że wiele działań podejmowanych jest oddolnie i wymaga wprowadzenia sprawnego systemu koordynacji. Były sygnały, że osoby przekraczające granicę wymagają wsparcia w uzyskaniu sprzętu ortopedycznego, leków czy innych środków wspierających, ale również sprzętu umożliwiającego dzieciom z niepełnosprawnościami uczestniczenie w edukacji zdalnej. Duże obawy budziły też wydłużające się kolejki w celu uzyskania numeru PESEL. Kolejną trudnością była konieczność starania się o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności w Polsce, mimo posiadania równoważnego orzeczenia ukraińskiego. Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika Rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy o analizę postulatów.

Pełnomocnik zapewnił, że rząd monitoruje sytuację oraz że na bieżąco przekazywane są środki z Funduszu Pomocy na rzecz wspierania uchodźców z Ukrainy. Poinformował też, że rząd i wojewodowie współpracują z organizacjami pozarządowymi. (XI.811.1.2022)

Rzecznik zwrócił uwagę na **problemy uchodźców z Ukrainy z uzyskaniem orzeczeń o niepełnosprawności**, gdyż zobowiązani są oni do uczestniczenia w procedurze uzyskania orzeczenia na takich samych zasadach, jak obywatele polscy. Procedura ta nie uwzględnia jednak trudności, z jakimi mogą się te osoby mierzyć, w tym m.in. konieczności przedłożenia dokumentów potwierdzających stan zdrowia. Spełnienie tego wymogu jest trudne lub wręcz niemożliwe w związku z tym, że część

osób straciła dokumentację w wyniku wojny lub nie zabrała jej z Ukrainy. Rzecznik zaproponował rozważenie możliwości wydania orzeczenia o niepełnosprawności w oparciu o zaświadczenie lekarza i przedłożone ukraińskie orzeczenie o niepełnosprawności.

Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych poinformował, że zmiana w sposobie postępowania zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności wymaga dokonania zmian w przepisach. Pełnomocnik przekazał zespołom do spraw orzekania wzory formularzy w języku polskim i ukraińskim. Organy orzekające zobowiązano do zapewnienia obywatelom Ukrainy tłumacza i wszelkiej pomocy w udzielaniu informacji o zasadach wydawania orzeczeń. (XI.811.2.2022)



Wśród uciekających z Ukrainy przed wojną były również osoby z niepełnosprawnościami. RPO w swoich wystąpieniach zwracał uwagę na problemy z jakimi się spotykali

### Inne problemy osób z niepełnosprawnością

Ważną kwestią jest **zabezpieczenie praw dzieci z niepełnosprawnością przebywających w domach pomocy społecznej**. Przepisy nie zawierają procedury zobowiązującej do poszukiwania dla dziecka umieszczonego w domu pomocy społecznej rodzin zastępczych, a tym samym włączenia tych dzieci w system pieczy zastępczej. W związku z tym Rzecznik wystąpił do urzędów wojewódzkich o informacje i dane dotyczące poszukiwań dla dzieci przebywających w domach pomocy społecznej rodzin zastępczych oraz adopcyjnych w okresie od wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Analiza odpowiedzi wskazuje, że prawa dzieci z niepełnosprawnością nie są w pełni realizowane. Placówki nie są w stanie zaspokoić potrzeb emocjonalnych oraz społecznych dzieci, w tym poczucia bezpieczeństwa. Pobyt dzieci w domach pomocy społecznej nie służy ich dobru, gdyż wpływa na spowolnienie rozwoju fizycznego i emocjonalnego oraz powoduje deficyty umiejętności społecznych, w tym funkcjonowania w rodzinie. Zebrane dane wskazują, że znikoma liczba dzieci opuszcza domy pomocy społecznej z powodu przeniesienia do rodzinnej pieczy zastępczej i rodzin adopcyjnych. Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska a także o informację o możliwych działaniach na rzecz pełniejszego zabezpieczenia praw dzieci z niepełnosprawnością, w szczególności zagrożonych umieszczeniem i przebywających w domach pomocy społecznej.

W odpowiedzi podkreślono, że w przypadku, kiedy rodzice nie mogą sprawować opieki nad dzieckiem, podstawową formą wsparcia, bez względu na stopień niepełnosprawności dziecka, powinno być umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej. Umieszczenie w domu pomocy społecznej powinno być, i zwykle jest, możliwością wykorzystywaną ostatecznie i powinno wynikać z oceny zasadności umieszczenia w domu pomocy społecznej w każdym indywidualnym przypadku. Podano również, że zakładanym kierunkiem zmian jest koncepcja deinstytucjonalizacji, mająca na celu przechodzenie od opieki o charakterze instytucjonalnym do opieki świadczonej w środowisku rodzinnym. (III.554.2.2021)

Sytuacja osób z niepełnosprawnościami znajduje się też w zainteresowaniu działającego w BRPO Zespołu – Krajowy Mechanizmu Prewencji Tortur. Pracownicy Biura wizytują m.in. prywatne placówki całodobowej opieki prowadzone na zasadzie działalności gospodarczej, zapewniające całodobową opiekę osobom z niepełnosprawnościami, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. KMPT ujawnił problem **braku regulacji prawnej dotyczącej zasad przyjęć do placówek całodobowej opieki osób, które nie są formalnie ubezwłasnowolnione, ale są w stanie wyłączającym możliwość rozeznania sytuacji**, świadomego wyrażenia woli i podejmowania decyzji, a jednocześnie nie mają ustanowionych przedstawicieli ustawowych, którzy mogliby tego obowiązku dopełnić.

Kolejnym problemem jest sytuacja, gdy pensjonariusz w momencie przyjęcia do placówki jest osobą w pełni świadomą i jest w stanie samodzielnie oraz dobrowolnie dopełnić wszelkich formalności, jednak z biegiem czasu oraz rozwojem choroby traci zdolność do rozeznania swojej sytuacji. W takim przypadku brak jest narzędzi, które umożliwią zweryfikowanie aktualnej woli dotyczącej pobytu w domu opieki. W ocenie Rzecznika pożądane byłoby uregulowanie tej kwestii w przepisach, dlatego wystąpił do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. Resort wskazał, że propozycje zmian prawnych RPO zasługują na uwagę. W związku z tym, że dotyczą one w dużej mierze kompetencji sądów, poinformował, że zwróci się do Ministerstwa Sprawiedliwości o odniesienie się do propozycji zmian. (KMP.573.1.2022)

We wnioskach do Rzecznika pojawił się także **problem wzywania do osobistego stawienia się na kwalifikację wojskową osób ze znaczną niepełnosprawnością**. Zdaniem zainteresowanych takie osoby nie powinny być skazywane na dodatkowe upokorzenia związane z koniecznością stawienia się do kwalifikacji wojskowej. Szef Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji poinformował, że można nie poddawać badaniom lekarskim osób zaliczonych do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności. Warunkiem jest przedstawienie komisji orzeczenia albo wypisu z orzeczenia stwierdzającego niezdolność lub niepełnosprawność. Rzecznik zwrócił uwagę, że z punktu widzenia ochrony praw i wolności człowieka problem polega nie tyle na zwolnieniu z badania lekarskiego, ile na uniknięciu konieczności stawienia się osoby ze znaczną niepełnosprawnością na kwalifikację i zaapelował do Ministra Obrony Narodowej o zmianę przepisów.

W odpowiedzi przyznano, że dla osób z niepełnosprawnościami oraz ich rodzin obowiązek osobistego stawiennictwa jest nadmiarowy i rozważana jest zmiana ustawy o obronie Ojczyzny, pozwalająca na wcześniejsze dostarczenie dokumentów wskazujących na stan zdrowia, co pozwoli na zwolnienie z obowiązku osobistego stawiennictwa oraz na wydanie orzeczenia o niezdolności do pełnienia zawodowej służby wojskowej. Resort poinformował też, że do czasu wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych, do organów przeprowadzających kwalifikację wojskową przekazane zostaną wytyczne dotyczące tego, jak egzekwować obowiązek stawienia się do kwalifikacji wobec osób ze znaczną niepełnosprawnością z poszanowaniem ich godności i wyeliminowaniem wszelkich uciążliwości. (WZF.7043.56.2022)

W zainteresowaniu Rzecznika znajduje się kwestia **warunków odbywania kary pozbawienia wolności przez osoby z niepełnosprawnością fizyczną**. W Biurze RPO badana była sprawa osadzonego, który z uwagi na poważnie ograniczoną możliwość samodzielnej egzystencji wymaga stałej opieki i pomocy we wszystkich czynnościach dnia codziennego. Podczas pobytu w czterech jednostkach penitencjarnych osadzony był umieszczany w celach przystosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnością, z odpowiednio dobranymi osobami, które udzielały mu pomocy. Praktyka, zgodnie z którą personel zakładu karnego czyni współosadzonych z celi odpowiedzialnymi za świadczenie więźniom z niepełnosprawnościami pomocy, jest nieprawidłowa i niezgodna ze stanowiskiem ETPCz. Rzecznik poprosił Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o stanowisko.

Dyrektor odpisał, że sytuacja osadzonych osób z niepełnosprawnością podlega stałemu monitorowaniu. Służba Więzienna dokłada starań o charakterze organizacyjnym i inwestycyjnym, aby takie osoby otoczone były właściwą opieką i wsparciem. Wszyscy osadzeni mają zapewnioną opiekę medyczną adekwatną do schorzeń i otoczeni są ponadstandardową opieką ze strony personelu więziennego. (IX.517.562.2022)

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

2022 rok był szczególnie w zakresie ochrony praw cudzoziemców. Wynikało to z jednej strony z trwającego na granicy z Białorusią kryzysu migracyjnego, a z drugiej strony z agresją rosyjską na Ukrainę. Na uznanie zasługują zarówno działania społeczeństwa, jak też władz publicznych, mające na celu udzielenie pomocy i schronienia osobom (przede wszystkim obywatelom Ukrainy) poszukującym ochrony w Polsce. Odmiennie natomiast przedstawia się sytuacja cudzoziemców związana z kryzysem na granicy polsko-białoruskiej. W stosunku do cudzoziemców nielegalnie przekraczających polską granicę państwową, w tym rodzin z dziećmi, stosuje się tzw. pushbacki (zawracanie do linii granicznej). Praktyka ta w stosunku do osób zamierzających ubiegać się o nadanie w Polsce statusu uchodźcy narusza zarówno międzynarodowe zobowiązania Polski, jak i regulacje krajowe, co znalazło potwierdzenie w rozstrzygnięciach sądu administracyjnego.



Jednym z ważniejszych obszarów działań RPO w 2022 roku był ochrona praw obywateli Ukrainy uciekających ze swojej ojczyzny przed wojną i szukających schronienia w Polsce

## Specustawa o pomocy obywatelom Ukrainy i świadczenia

Agresja Rosji na Ukrainę wywołała największy w dziejach współczesnej Europy kryzys humanitarny. Od 24 lutego 2022 r. miliony osób – w szczególności obywateli Ukrainy – przekroczyło granicę polsko-ukraińską w poszukiwaniu schronienia. Znaleźli



się pod jurysdykcją państwa polskiego, a ich prawa uregulowano w specjalnej ustawie. Określiła ona szczególne zasady legalizacji pobytu obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski z Ukrainy w związku z działaniami wojennymi. Określiła szczególne zasady udzielania im pomocy socjalnej, powierzania im pracy, prowadzenia działalności gospodarczej oraz kształcenia dzieci. W wielu sferach życia uchodźcy wojenni z Ukrainy otrzymali na tej mocy tożsame prawa z tymi, które przysługują obywatelom polskim. Rzecznik opiniował projekt ustawy oraz wielokrotnie przedstawiał stanowiska do projektowanych w niej zmian.

W ocenie Rzecznika ustawa jest inicjatywą potrzebną i uzasadnioną. Jednocześnie błyskawiczne tempo, w jakim powstała, siłą rzeczy oznaczało pojawienie się w niej rozwiązań budzących wątpliwości i dyskusje. RPO z aprobatą przyjął, że zakres pomocy oferowany w ustawie jest szerszy niż pomoc gwarantowana w przepisach ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Jednak ograniczenie oddziaływania ustawy do obywateli Ukrainy oraz ich małżonków, którzy przybyli do Polski legalnie po 24 lutego 2022 r., bezpośrednio z terytorium Ukrainy, pozostawia poza systemem pomocowym znaczną grupę osób. RPO zwrócił uwagę, że ochrona i prawa przyznawane przez ustawę nie będą miały zastosowania do obywateli Ukrainy, którzy np. dotarli do Polski przez inne państwo, a także innych niż małżonkowie członków rodziny, którzy nie posiadają ukraińskiego obywatelstwa. Rzecznik zaapelował o rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z pomocy oferowanej w ustawie. Wniósł ponadto o wprowadzenie rozwiązań chroniących uciekających z Ukrainy cudzoziemców niebędących jej obywatelami. (XI.543.104.2022)

W opiniach do nowelizacji specustawy Rzecznik zwracał uwagę na **potrzebę zapewnienia dostępu do świadczeń zdrowotnych** dla obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski przed 24 lutego 2022 r. czy bezpaństwowców lub cudzoziemców, którzy tak jak obywatele Ukrainy uciekli przed wojną. (V.7010.62.2022)

RPO sygnalizował również problem **wstrzymania biegu terminów wydawania zezwoleń na pobyt** oraz zakresu przetwarzanych danych w rejestrze prowadzonym przez Komendanta Głównego SG. Poruszył także kwestię tymczasowego powierzenia przez sąd opiekuńczy pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka wobec dziecka z Ukrainy niespokrewnionemu obywatelowi polskiemu, który nie ukończył wymaganych szkoleń. (XI.543.104.2022)

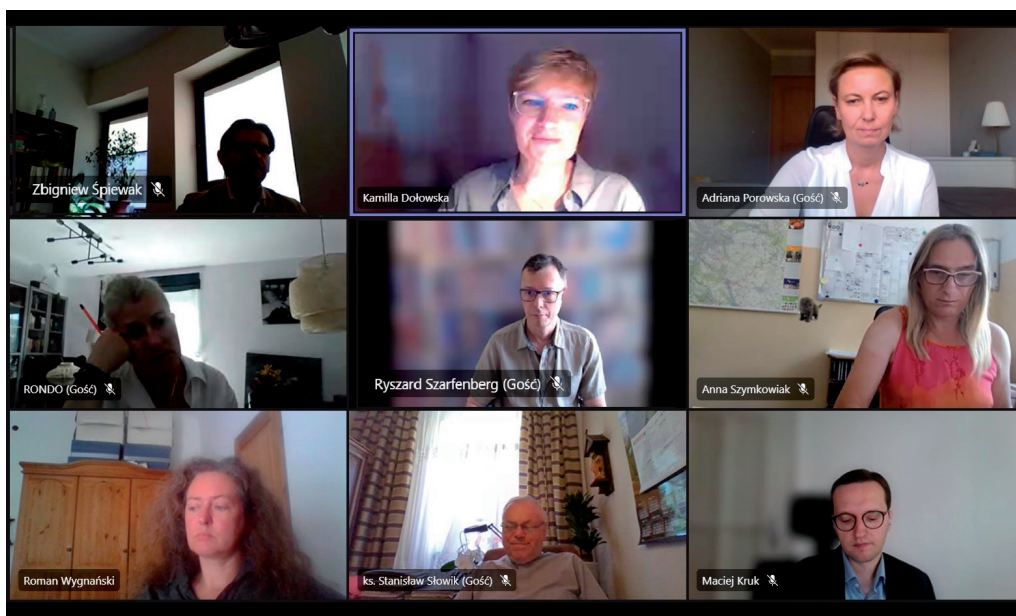
Rzecznik interweniował w sprawie świadczenia **dla rodzin pomagających uchodźcom z Ukrainy**. Zwracał uwagę, że przepisy nie rozstrzygają, w jakiej formie następuje odmowa przyznania świadczenia, co może wywoływać wątpliwości. Pytał też o środki zaskarżenia. MSWiA poinformowało, że nowelizacja specustawy doprecyzowała, iż w sprawach o świadczenie pieniężne za zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy nie wydaje się decyzji administracyjnej oraz nie stosuje przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Dodano jednocześnie, że zasygnalizowana kwestia sposobu

uregulowania warunków przyznawania świadczenia zostanie poddana analizie. (III.7065.58.2022)

Jedną z nowelizacji specustawy wydłużyła okres wypłaty świadczenia z 60 dni do 120 dni i wprowadziła wymóg podawania we wniosku o wypłatę świadczenia numeru PESEL osoby przyjętej do zakwaterowania. Do Rzecznika zgłaszali się obywatele wskazujący, że taka regulacja pozbawia ich możliwości ubiegania się o świadczenie. Osoby udzielające schronienia, nieposiadające numerów PESEL przyjętych pod swój dach osób, nie będą mogły bowiem ubiegać się o świadczenie. Problem z otrzymaniem pieniędzy mogą mieć zwłaszcza osoby, które gościły u siebie uchodźców w pierwszych tygodniach po wybuchu wojny (kiedy jeszcze nie obowiązywała uproszczona procedura nadawania numeru PESEL obywatelom Ukrainy) lub te, które nie spieszyły się z wnioskami. RPO wystąpił do Pełnomocnika Rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy o rozwiązanie problemu. Ustawą dokonano zmiany przepisów, zgodnie z postulatami Rzecznika. (III.7065.87.2022)

### Sytuacja mieszkaniowa uchodźców wojennych z Ukrainy na posiedzeniu Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności

Przedmiotem posiedzenia Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności 25 lipca 2022 r. była **sytuacja mieszkaniowa uchodźców wojennych z Ukrainy** w kontekście spowodowanych tą migracją zmian sytuacji mieszkaniowej w Polsce. W posiedzeniu wzięły udział przedstawicielki Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.



Sytuacja mieszkaniowa uchodźców z Ukrainy była głównym tematem zdalnego posiedzenia Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności

## Wizytacje na granicy polsko-ukraińskiej i w punktach recepcyjnych

Przedstawiciele BRPO przeprowadzili liczne wizyty na granicy polsko-ukraińskiej. Celem było sprawdzenie warunków w miejscach, w których przebywają cudzoziemcy i ocena sytuacji na przejściach granicznych.

Przedstawiciele BRPO odwiedzali m.in. przejścia graniczne w Medyce, Korczowej, Krościenku, Hrebennem, Budomierzu i Zosinie, placówki Straży Granicznej w woj. podkarpackim i lubelskim, pomieszczenia dla osób zatrzymanych SG, punkty recepcyjne dla cudzoziemców w Łodyni, Równi, Korczowej, Medyce, Lubyczy Królewskiej oraz na dworcu kolejowym w Przemyślu.

15 marca 2022 r. Rzecznik odwiedził miejsca obsługujące osoby przybywające do Polski, ośrodki recepcyjne w Przemyślu i przejście graniczne w Medyce. Rozmawiał z wolontariuszami, przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego oraz regionalnym dowództwem Straży Granicznej. (relacja z wizyty RPO na granicy)



**Delegacje BRPO wielokrotnie wizytowały tereny przygraniczne, przejścia graniczne, punkty recepcyjne, informując o możliwości pomocy RPO i monitorując przestrzeganie praw uchodźców**



Rzecznik i przedstawiciele BRPO spotykali się z przedstawicielami władz lokalnych, służb mundurowych oraz organizacji niosących pomoc znajdującym się na terenie Polski Ukraińcom



RPO Marcin Wiącek w trakcie wizytacji centrum recepcyjnego w Przemyślu



### **Spotkanie Rzecznika i przedstawicieli BRPO z dowództwem Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej dotyczące sytuacji na granicy Polski i Ukrainy**

Przedstawiciele BRPO przeprowadzili również wizytacje w położonych w województwie mazowieckim punktach recepcyjnych przy ul. Modlińskiej w Warszawie oraz w podwarszawskim Nadarzynie. W trakcie wizyty w Nadarzynie we wrześniu 2022 r. odbyło się spotkanie RPO z ukraińskim Ombudsmanem Dmytro Lubinetsem i wojewodą mazowieckim Konstantym Radziwiłłem.

### **Problemy wjazdowe i z legalizacją pobytu**

Do Rzecznika docierały sygnały o problemie wynikającym z niewystawiania przez polskie organy dokumentów pobytowych obywatelom Ukrainy i innym cudzoziemcom, którzy po 24 lutego 2022 r. przyjechali do Polski. RPO zwrócił się do Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy, wskazując, że brak dokumentów poświadczających legalny pobyt w Polsce i potwierdzających fakt spełniania przesłanek objęcia ochroną czasową, w tym przekroczenia granicy po 24 lutego 2022 r., uniemożliwia swobodne podróżowanie do innych państw członkowskich UE.

W odpowiedzi poinformowano, że w celu uregulowania kwestii przemieszczania się obywateli Ukrainy w ramach strefy Schengen MSWiA przekazało Komisji Europejskiej zgłoszenie tymczasowo wykorzystywanego dokumentu elektronicznego, który jest udostępniany obywatelom Ukrainy, jako poświadczenie legalności pobytu w Polsce. Po oficjalnej notyfikacji dokument elektroniczny Diia.pl spełnia rolę dokumentu pobytowego służącego, wraz z ważnym dokumentem podróży, do przekraczania granicy zewnętrznej UE i pozwala na przemieszczanie się w ramach strefy Schengen przez 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu. (XI.540.32.2022)

## Wsparcie grup zagrożonych i wrażliwych uciekających z Ukrainy

W 2022 r. wśród uchodźców z Ukrainy znalazły się osoby wymagające szczególnego wsparcia. Były to zarówno **osoby z niepełnosprawnościami**, wobec których Rzecznik podejmował działania omówione w części poświęconej prawom osób z niepełnosprawnościami, ale również inne grupy.

W grupie osób uciekających przed wojną dominowały **kobiety i dziewczęta**. W związku z tym konieczne było zapewnienie ochrony ich praw przed wszelkimi naruszeniami, w szczególności przed przemocą ze względu na płeć, włącznie z przemocą seksualną. A w przypadku stwierdzenia takiego naruszenia zapewnienia, że kobiety uzyskają odpowiednie wsparcie: prawne, psychologiczne i medyczne. Dlatego Rzecznik zwrócił się do wojewodów, aby w punktach recepcyjnych dostępne było odpowiednie wsparcie (XI.518.8.2022). Masowy napływ kobiet i dziewcząt będących w sytuacji kryzysowej wymaga ponadto szczególnego zwrócenia uwagi na skuteczne przeciwdziałanie przestępstwom handlu ludźmi.

Osobną grupą osób wymagających wsparcia były **osoby starsze**. Seniorom należy dostarczyć efektywnej informacji o prawach i dostępnych formach pomocy. RPO zwrócił uwagę, że naczelną zasadą powinno być poszanowanie autonomii i niezależności każdej takiej osoby, bez względu na sprawność fizyczną i mentalną. Oznacza to m.in. zapewnienie potrzebującym odpowiedniej asystencji osobistej.

Rzecznik wskazał też na przybywających do Polski **członków społeczności romskiej**, która jest szczególnie narażona na przemoc w warunkach konfliktu zbrojnego. Do Biura RPO docierały skargi wskazujące na uprzedzenia i stygmatyzację Romów w niektórych punktach recepcyjnych. RPO zwrócił uwagę, że uzyskanie pomocy nie zawsze jest dla Romów możliwe, co może być konsekwencją braku dokumentów poświadczających obywatelstwo ukraińskie. Należy uwrażliwić pracowników i wolontariuszy punktów recepcyjnych, że brak dokumentów nie oznacza, że nie są to uchodźcy wojenni i nie mają prawa do wsparcia.

Rzecznik zaapelował do Pełnomocnika Rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy, aby system wsparcia osób opuszczających terytorium Ukrainy w związku z aktualnym zagrożeniem dla życia i zdrowia był wrażliwy na potrzeby grup w szczególnie niekorzystnej sytuacji. (XI.518.9.2022)

Po posiedzeniu Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego na temat sytuacji **osób chorujących psychicznie** w Ukrainie Rzecznik skierował wystąpienie do premiera. Zwrócił w nim uwagę, że wśród uchodźców są zarówno osoby, które w przeszłości doświadczyły kryzysu psychicznego, jak również osoby, które w związku z doznanymi przeżyciami wymagają specjalistycznej pomocy. Niezbędne jest otoczenie szczególną opieką ukraińskich dzieci. Stąd też konieczne jest przeprowadzenie szkoleń i uwrażliwienie kadry nauczycielskiej na pojawiające się symptomy zaburzeń u dzieci i młodzieży. Rzecznik zaapelował o wprowadzenie kompleksowych i spójnych regulacji z zakresu ochrony zdrowia psychicznego.

Minister Rodziny i Polityki Społecznej poinformował o planowanej nowelizacji specustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, która zakładała, że posiadacze ukraińskich dyplomów ukończenia studiów psychologicznych będą mogli świadczyć usługi w Polsce bez konieczności nostryfikacji. Informację potwierdził Minister Zdrowia, który zwrócił też uwagę, że w ramach Dziecięcego Telefonu Zaufania Rzecznika Praw Dziecka uruchomiono dyżury specjalistów udzielających wsparcia w języku ukraińskim i rosyjskim. (V.7016.24.2022)

## Edukacja dzieci z Ukrainy

Wśród licznych kwestii związanych z kształceniem i wychowaniem dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy szczególną uwagę zwracała sprawa organizacji egzaminów zewnętrznych w roku szkolnym 2021/2022. Zastrzeżenia wywoływał m.in. **obowiązek przystąpienia przez uczniów ukraińskich do egzaminu ósmoklasisty** jako warunek ukończenia szkoły podstawowej i udziału w rekrutacji do szkół ponadpodstawowych. RPO zwrócił uwagę, że większość uczniów przybyłych z Ukrainy nie zna języka polskiego w stopniu umożliwiającym zadowalający wynik egzaminu, więc wybór szkoły ponadpodstawowej będzie ograniczony tylko do tych, które będą mieć wolne miejsca po przyjęciu polskich uczniów. Rzecznik poprosił o stanowisko Ministra Edukacji i Nauki.

Minister zapewnił, że przepisy gwarantują uczniom ukraińskim nie tylko takie samo traktowanie jak polskim, ale obejmują także wiele ułatwień i dostosowań. Ułatwienia egzaminu ósmoklasisty to m.in. oddzielna sala, zapewnienie tłumacza, korzystanie ze słowników, wsparcie psychologiczne, pomoc nauczyciela. Poinformował też, że nie będzie odrębnych zasad rekrutacji do szkół ponadpodstawowych dla dzieci uchodźców, które ukończą szkołę podstawową w polskim systemie. (VII.7031.13.2022)

W związku z sytuacją dzieci i młodzieży z Ukrainy, w Biurze RPO odbyły się konsultacje związane z oświatą. Dotyczyły one problemów i wyzwań stojących przed systemem edukacji. Poruszono temat współpracy ze stroną ukraińską. Zwrócono też uwagę na problem związany z zapewnieniem wsparcia dla uczniów, którzy pozostali w systemie ukraińskim, w szczególności odpowiednich warunków do nauki zdalnej. Rozmawiano również o brakach kadrowych i niedostępności do odpowiednich podręczników oraz o tym, jak zapewnić dzieciom opiekę w okresie wakacyjnym. (Okrągły stół o oświacie)

Rzecznik przekazał MEiN najważniejsze wnioski ze spotkania i rekomendacje działań w zakresie wzmocnienia systemu oświaty. Szerzej na ten temat w części poświęconej edukacji. (VII.7030.14.2022)



### **Konsultacje w Biurze RPO w sprawie edukacji dzieci i młodzieży z Ukrainy**

RPO przedstawił opinię do senackiego projektu nowelizacji specustawy o pomocy obywatelom Ukrainy oraz Prawa oświatowego, który zakładał wprowadzenie ułatwień w organizacji systemu oświaty z myślą o przybyłych z Ukrainy dzieciach i młodzieży oraz ich rodzicach (VII.071.21.2022). Interweniował też w Ministerstwie Edukacji i Nauki w sprawie edukacji dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami, które przybywają z Ukrainy. Szerzej na ten temat w części poświęconej prawom osób z niepełnosprawnościami. (XI.811.1.2022)

### **Opieka zdrowotna dla obywateli Ukrainy**

Rzecznik przeanalizował problemy dotyczące wpływu sytuacji wojennej w Ukrainie na polski system ochrony zdrowia, zgłaszane w skargach kierowanych do Biura RPO oraz przez członków Komisji Ekspertów ds. Zdrowia przy RPO. Należą do nich m.in.: dostęp do leczenia, sytuacja epidemiczna dotycząca chorób zakaźnych, kwestia finansowania usług tłumaczy, leczenie w POZ, leczenie pacjentów bez dokumentacji medycznej, a także trudności w dostępie do świadczeń zdrowotnych w przypadku braku nr PESEL. Istotny jest również dostęp do leków, tj. refundacji w ramach programów lekowych oraz dostęp do leków w przypadku braku dokumentacji medycznej. Odrębne zagadnienie stanowiły warunki podjęcia pracy w zawodach medycznych w Polsce przez przedstawicieli tych zawodów napływających z Ukrainy. Ma to szczególne znaczenie w kontekście włączenia do systemu kolejnej grupy pacjentów co może spowodować, że liczba lekarzy będzie niewystarczająca. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii.



Minister poinformował, że nie przewiduje się tworzenia wyodrębnionych placówek medycznych przeznaczonych dla uchodźców z Ukrainy. Finansowanie dodatkowych kosztów leczenia uchodźców z Ukrainy zostało zapewnione w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy. Zwrócił uwagę, że nie ma podstawy prawnej do tego, aby NFZ pokrywał koszty związane z udziałem tłumacza przy udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej cudzoziemcowi oraz że brak numeru PESEL nie stanowi przeszkody w dostępie do świadczeń zdrowotnych dla osób uprawnionych na podstawie specustawy. Jeśli zaś chodzi o refundację w ramach programów lekowych, wskazano, że obywatel Ukrainy, którego pobyt na terytorium RP jest legalny, jest uprawniony do opieki medycznej na analogicznych zasadach, jak osoba ubezpieczona w Polsce. (V.7010.74.2022)

### Inne wystąpienia związane z sytuacją uchodźców z Ukrainy

Rzecznik zabierał głos w wielu sprawach związanych z przyjazdem do Polski osób uciekających przed wojną. Były to m.in.:

- Wystąpienie do Prezesa UOKiK w sprawie sztucznego zawyżania cen za usługi przewozowe, hotelarskie, gastronomiczne oraz wymiany walut w województwach graniczących z Ukrainą. (V.7224.54.2022)
- Wystąpienie do premiera i Prezesa NBP w sprawie problemów z wymianą hrywien. (V.7106.4.2022)
- Wystąpienie do Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie uchylenia covidowego zakazu eksmisji, który może utrudniać sytuację uchodźców z Ukrainy (IV.512.42.2022)
- Wystąpienie do Ministerstwa Infrastruktury dotyczące ulg w przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego dla uchodźców z Ukrainy (V.565.69.2022)
- Wystąpienie do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej w sprawie problemów uchodźców z Ukrainy z uzyskaniem orzeczeń o niepełnosprawności (XI.811.2.2022)
- Wystąpienie do Ministerstwa Finansów na temat problemów podatkowych obywateli Ukrainy w Polsce, w tym problemu podwójnej rezydencji podatkowej. (V.511.874.2022)
- Do MRiPS w sprawie uwzględnienia w ogólnopolskim liczeniu osób w kryzysie bezdomności także uchodźców wojennych z Ukrainy (IV.002.2.2016)

RPO poparł apel o zagwarantowanie **wsparcia finansowego z Unii Europejskiej organizacjom pozarządowym pomagającym uchodźcom z Ukrainy** (VII.053.1.2022), a także apel o **objęcie darowizn na rzecz NGO-sów preferencyjną stawką VAT** (VII.053.3.2022)

Po wizytacji na granicy pracowników wydziału ds. żołnierzy i funkcjonariuszy Biura RPO Rzecznik skierował pismo do MSWiA w sprawie **trudnych warunków służby Straży Granicznej na granicy z Ukrainą**. Wskazał w nim m.in. na ogromne obciążenie psychiczne i fizyczne funkcjonariuszy grożące wypaleniem zawodowym. Sytuacja funkcjonariuszy, którzy na co dzień konfrontują się z ludzkimi dramatami i wyczerpaniem uciekinierów, wymaga odpowiedniej pomocy psychologicznej, do której dostęp jest utrudniony (WZF.7050.4.2022)

## Warunki w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców

W związku z kryzysem uchodźczym na granicy Polski i Białorusi przedstawiciele Biura RPO wizytowali strzeżone ośrodki i areszty dla cudzoziemców. Ich celem było sprawdzenie, w jaki sposób traktowani są w nich cudzoziemcy. Podsumowaniem tych działań jest **Raport „Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych w dobie kryzysu na granicy Polski i Białorusi”**.

W raporcie zwrócono uwagę na przeludnienie ośrodków, braki kadrowe i nieprzyjazną infrastrukturę. Wskazano, że zmniejszona do 2 m<sup>2</sup> minimalna powierzchnia na cudzoziemca w ośrodkach jest niezgodna z międzynarodowymi standardami i niższa niż w więzieniach. W ośrodkach był utrudniony dostęp do jakichkolwiek form terapii, grup wsparcia, nie prowadzono też zajęć psychoedukacyjnych. Nadal nie ma skutecznego narzędzia identyfikacji ofiar przemocy i cudzoziemców w złym stanie zdrowia oraz wymogu przeprowadzenia badań lekarskich przed umieszczeniem w ośrodku. Dlatego doszło do systemowego pogorszenia realizacji prawa cudzoziemców do odpowiedniej opieki medycznej i psychologicznej. Różnicowanie sytuacji pacjentów w zależności od ich pochodzenia czy statusu prawnego jest niedopuszczalnym przejawem dyskryminacji, stoi także w sprzeczności z etyką zawodową lekarzy. Jednocześnie w większości wizytowanych placówek podejście funkcjonariuszy do cudzoziemców było nacechowane szacunkiem. Przebywający w ośrodkach rzadko zgłaszali uwagi co do sposobu traktowania, a kierownictwo dążyło do poprawy warunków bytowych. Przedstawiciele KMPT byli pod dużym wrażeniem zaangażowania zarówno kierownictwa ośrodków, jak i personelu. Skutkiem braków kadrowych i w efekcie zwiększonych obowiązków były nadgodziny, przemęczenie, stres i frustracja. (Raport KMPT)

Raport zaprezentowano na konferencji prasowej, która odbyła się w Światowym Dniu Uchodźcy 20 czerwca 2022 r. (Relacja z konferencji prasowej). Raport był również przedmiotem posiedzenia sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych.



W lipcu 2022 roku **Komendant Główny Straży Granicznej odniósł się do nieprawidłowości wskazanych w raporcie**. Poinformował m.in., że cudzoziemcom w ośrodkach zapewniona jest bieżąca, szeroka pomoc medyczna oraz – w zależności od potrzeb – również pomoc psychiatryczna i możliwość korzystania z terapii leczenia uzależnień. Zapewnił także, że w Straży Granicznej nie występuje problem złego fizycznego traktowania zatrzymanych osób, w tym lekceważącego zachowania. (Odpowiedź KGSG)



**Prezentacja raportu KMPT „Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych w dobie kryzysu na granicy Polski i Białorusi”**

Rzecznik zwrócił się również do prezesów 22 sądów okręgowych właściwych w stosowaniu detencji o **uwrażliwienie sędziów na możliwość orzekania wobec cudzoziemców środków wolnościowych**. Wskazał, że sądy, orzekając w przedmiocie zasadności umieszczenia w ośrodku strzeżonym, powinny kierować się zasadą proporcjonalności, co wyklucza automatyzm i nakazuje indywidualną ocenę okoliczności każdej sprawy. Należy zwłaszcza mieć na względzie to, że warunki panujące w niektórych placówkach mogą prowadzić do nieludzkiego i poniżającego traktowania. Chodzi zwłaszcza o pobyt w nich rodzin z dziećmi, małoletnich pozbawionych opieki, a także dorosłych z doświadczeniami tortur. Żaden z ośrodków nie jest miejscem właściwym dla dzieci. Umieszczanie w nich dzieci może mieć zdecydowanie niekorzystny wpływ na ich rozwój i stan psychofizyczny. (KMP.572.1.2021)

## Problem tzw. pushbacków

W kwietniu 2022 r. **Biuro Komisarza Praw Człowieka Rady Europy opublikowało raport pt. „Wypchnięci poza granice. Cztery obszary wymagające pilnych działań, aby położyć kres naruszeniom praw człowieka na granicach Europy”** dotyczący zjawiska dokonywanych przez niektóre państwa członkowskie Rady Europy, w tym przez Polskę, tzw. pushbacków, czyli zawracania migrantów do linii granicy państwowej.

W raporcie zwrócono uwagę, że stosując pushbacki państwa członkowskie narażają się na ryzyko naruszenia tzw. zasady non-refoulement, zakazującej wydalenia cudzoziemca, jeśli stanowiłoby to zagrożenie dla jego życia lub narażało go na prześladowanie, nieludzkie lub poniżające traktowanie.

Rzecznik przypomniał, że krytycznie ocenia wprowadzone do polskiego porządku prawnego w sierpniu i październiku 2021 r. procedury zawracania cudzoziemców do linii granicy oraz wydawania przez komendantów placówek Straży Granicznej postanowień o opuszczeniu terytorium RP. Rzecznik podkreślił konieczność wdrożenia zaleceń przedstawionych w raporcie Komisarza Praw Człowieka RE. Z prośbą o analizę raportu Rzecznik zwrócił się do premiera.

W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji podkreślił, że Straż Graniczna w trakcie wykonywania obowiązków służbowych bezwzględnie przestrzega przepisów prawa stanowionego wobec osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce. Zwrócił uwagę, że SG jest zobligowana do ochrony nienaruszalności granic zewnętrznych Unii Europejskiej na mocy prawa wspólnotowego. Podsekretarz Stanu poinformował, że zawrót do linii granicy państwowej jest zdarzeniem unormowanym w polskich przepisach prawa i podlega realizacji wyłącznie w przypadku spełnienia przesłanek ustawowych. Zauważył, że spośród osób, które zdecydowały się złożyć wnioski o ochronę międzynarodową w Polsce, większość nie jest zainteresowana kontynuowaniem procedury uchodźczej. Nie czekając na zakończenie procedury w polskim urzędzie osoby te kierują się do Europy Zachodniej, głównie do Niemiec. Zalecenie RPO dotyczące opracowania dodatkowych przepisów oraz zasad postępowania organów odpowiedzialnych za kontrolę graniczną, zapewniających poszanowanie praw człowieka i standardów ochrony praw uchodźców, w odniesieniu do sposobu postępowania z osobami przekraczającymi granicę w miejscach do tego nieprzeznaczonych jest zbyt wysokie. Takie gwarancje zostały bowiem ujęte w obowiązujących przepisach prawa i są stosowane. (XI.543.238.2022)

15 września 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wydał **wyrok w sprawie zawrócenia do linii granicy państwowej siedmioosobowej rodziny z Iraku**. Sąd uwzględnił skargi RPO i pełnomocnika cudzoziemców. Uznał zawrót cudzoziemców za sprzeczne z przepisami prawa krajowego, w tym z Konstytucją RP

oraz wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi. Sąd m.in. uznał rozporządzenie graniczne za niekonstytucyjne, ponieważ dotyczy spraw uregulowanych już w ustawach i zostało wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej. Wskazał, że procedura zawracana cudzoziemców do granicy godzi w prawo cudzoziemców do ubiegania się w Polsce o status uchodźcy, a tym samym narusza art. 56 ust. 2 Konstytucji RP i art. 18 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. (XI.543.10.2022)

RPO w swoich wystąpieniach generalnych, kierowanych m.in. do Komendy Głównej Straży Granicznej i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wskazywał, że wprowadzony w rozporządzeniu granicznym środek w postaci **zawracania do linii granicy jest niezgodny z prawem krajowym i międzynarodowym**. Krytyka dotyczyła również regulacji ustawowych, wprowadzonych w październiku 2021 r., którymi przyznano Straży Granicznej kompetencję do wydawania postanowień o opuszczeniu terytorium RP. Zasadniczym powodem tej krytyki jest **brak odpowiedniej procedury, która pozwalałaby na ustalenie indywidualnej sytuacji osoby, która nielegalnie przekroczyła granicę**.

W piśmie do MSWiA Rzecznik zwrócił uwagę, że zastrzeżenia co do tych regulacji nie spowodowały ich uchylenia – obie procedury obowiązują i nadal są stosowane wobec osób przekraczających granicę polsko-białoruską.

Resort poinformował, że przepisy o zawracaniu do linii granicy cudzoziemców nielegalnie przekraczających granicę z Białorusią i wydawaniu postanowień o opuszczeniu terytorium RP nie są stosowane do osób poszukujących w Polsce ochrony międzynarodowej. Są one adekwatnym i proporcjonalnym środkiem pozwalającym zarządzać nielegalną migracją na polskiej granicy państwowej. Zawracanie cudzoziemca do linii granicy jest zawsze przeprowadzane w asyście funkcjonariuszy, w sposób zapewniający bezpieczeństwo cudzoziemca oraz poszanowanie jego praw. (XI.543.84.2022)

**Rzecznik przedstawił opinię *amicus curiae* do toczącej się przed ETPCz sprawy dotyczącej zawrócenia grupy cudzoziemców do linii granicy Polski z Białorusią (*R.A i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 42120/21)**. W opinii Rzecznik wskazał, że docierają do niego liczne skargi opisujące sytuacje, w których cudzoziemcy byli zawracani do linii granicy i zmuszani do jej przekroczenia w miejscu do tego nieprzeznaczonym niezależnie od stanu ich zdrowia, niepełnosprawności czy wieku. Rzecznikowi znane są przypadki, w których zawracano rodziny z kilkumiesięcznymi dziećmi. Przykładowo, przedstawiciele Rzecznika osobiście interweniowali w miejscu ujęcia przez SG kilkunastoosobowej rodziny z czteromiesięcznym dzieckiem, wcześniej osiem razy zawracanej na Białoruś.

RPO podkreślił, że do zawróceń dochodziło także w trudnych warunkach, nocami, w okresie zimowym, przy niskich temperaturach. Procedura zawróceń była i jest stosowana mimo wiedzy, że funkcjonariusze białoruscy nie pozwalali cudzoziemcom na oddalenie się od linii granicy w głąb kraju, gdzie mogliby szukać

bezpiecznego powrotu do kraju pochodzenia, oraz zmuszali ich do kolejnych prób przekroczenia granicy, niejednokrotnie stosując przemoc czy groźby pozbawienia życia. Na stosowanie zawróceń nie wpłynęła agresja Rosji na Ukrainę i zaangażowanie Białorusi po stronie agresora. W ocenie Rzecznika stosowanie zwracania do linii granicy w kształcie określonym obowiązującymi w Polsce przepisami godzi w prawo cudzoziemców do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. (XI.543.76.2022)

## Ekstradycja do Białorusi

Jednym z zagadnień mających dużą wagę w trudnej sytuacji geopolitycznej, związanej z wojną w Ukrainie oraz kryzysem w relacjach Polski i Białorusi, jest sprawa ekstradycji, w tym w zakresie wydawania obywateli innych państw do Republiki Białorusi. Rzecznika zaniepokoiło instrumentalne wykorzystywanie przez władze Białorusi tzw. czerwonych not Interpolu oraz współpracy międzynarodowej w sprawach karnych. W piśmie do Ministra Sprawiedliwości RPO zwrócił uwagę na problemy coraz liczniejszej grupy Białorusinów, którzy uciekli do Polski w obawach przed represjami białoruskich władz. Wskazał też na dokonaną w 2022 r. nowelizację białoruskiego Kodeksu karnego i Kodeksu procedury karnej, które rozszerzają stosowanie kary śmierci i wprowadzają możliwość wszczęcia specjalnego postępowania (*in absentia*) w sprawach karnych w stosunku do oskarżonych, którzy przebywają poza granicami Białorusi. RPO poprosił o rozważenie wydania instrukcji dla prokuratorów, by zapobiegać wydawaniu władzom Białorusi osób, których prawa człowieka mogą być tam łamane.

Resort poinformował o przekazaniu wystąpienia Rzecznika do Prokuratury Krajowej i zapowiedział powiadomienie sędziów koordynatorów do spraw współpracy międzynarodowej w sądach okręgowych o stanowisku Rzecznika. (II.516.1.2022)

## Wymiar sprawiedliwości i prawo do sądu

### Niezależność sądownictwa

Jednym z najważniejszych aktualnych problemów dotyczących ochrony wolności i praw człowieka w Polsce jest **brak wystarczających gwarancji niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziów**. Wciąż niewykonane pozostają liczne wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Prowadzi to do pogłębiającego się kryzysu władzy sądowniczej i naraża Polskę na kolejne niekorzystne rozstrzygnięcia trybunałów międzynarodowych.

W lutym 2022 r. do Sejmu RP wpłynął prezydencki projekt **nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym**. Główna zmiana dotyczyła reorganizacji Sądu Najwyższego poprzez utworzenie Izby Odpowiedzialności Zawodowej i zniesienie Izby Dyscyplinarnej. Na etapie prac parlamentarnych RPO przedstawił Senatowi RP opinię do uchwalonych przez Sejm przepisów, w której zwrócił uwagę, że **ustawa**

**stanowi krok w dobrym kierunku, ale niewystarczający dla wypełnienia zobowiązań traktatowych Polski.** Ustawa jedynie częściowo wykonuje wyroki TSUE i ETPCz, uznające, że orzekanie przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych i immunitetowych sędziów stanowi naruszenie prawa do niezależnego sądu ustanowionego ustawą. Rzecznik zwrócił również uwagę, że ustawa nie wykonuje wyroków, w których wskazywano, że przyjęty w 2017 r. sposób powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa nie daje wystarczających gwarancji niezależności władzy sądowniczej.

Rzecznik wskazał także, że opiniowana ustawa ustanawia nowe reguły odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, nie modyfikując jednocześnie w sposób wystarczający reguł aktualnie obowiązujących, co skomplikuje stan prawny i pogłębi wątpliwości interpretacyjne. W szczególności ustawa nie wyklucza możliwości pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej za treść orzeczenia sądowego, a tym samym niewykonany pozostanie wyrok Wielkiej Izby TSUE z 2021 r. uznający, że możliwość kwalifikowania treści orzeczeń sądowych jako przewinienia dyscyplinarnego (poza oczywistymi i rażącymi przypadkami) stanowi naruszenie Traktatu o Unii Europejskiej.

Rzecznik odniósł się również do tzw. testu bezstronności sędziego, czyli szczególnej procedury wyłączenia sędziego z rozpatrzenia konkretnej sprawy z powodu niespełniania przez niego „wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu”. W ocenie Rzecznika test ten skonstruowano bez należytych gwarancji dla stron postępowania oraz w sposób budzący zastrzeżenia legislacyjne, powodujący zamęt pojęciowy i rodzący kolizje z innymi przepisami. (VII.510.49.2022)



**Budynek Sądu Najwyższego przy Placu Krasińskich w Warszawie**

Rzecznik przedstawił **opinię do przyjętej przez Sejm ustawy „amnestyjnej” dotyczącej tzw. wyborów kopertowych** (ustawa o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta RP, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.). W opinii dla Senatu Rzecznik zwrócił uwagę, że analiza uchwalonej przez Sejm ustawy prowadzi do wniosku, że nie ma ona charakteru amnestyjno-abolicyjnego. Jej rzeczywistym celem nie jest charakterystyczne dla amnestii darowanie przestępstw i kar za ich popełnienie, lecz weryfikacja orzeczeń sądowych i ich podważenie. W konsekwencji ustawa wkracza w sposób nadmierny w sferę wymierzania sprawiedliwości, przez co należy ją uznać za naruszającą zasady podziału władzy, odrębności i niezależności władzy sądowniczej oraz wyłączności sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. (II.519.1146.2022)

### **Potrzeba zapewnienia większej efektywności wymiaru sprawiedliwości**

RPO wielokrotnie zwracał uwagę na konieczność przeprowadzenia niezbędnych reform wymiaru sprawiedliwości. Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem **braku możliwości uzyskania uzasadnienia orzeczenia w przypadku wystąpienia niemożliwej do usunięcia przeszkody**. Jest to związane z przepisami Regulaminu urzędowania sądów powszechnych. Brak pisemnego uzasadnienia, zwłaszcza na gruncie postępowania karnego, rodzi niekorzystne skutki dla osoby chcącej wnieść środek odwoławczy. Sytuacja taka wpływa na gwarancje konstytucyjne osoby chcącej skorzystać ze środka zaskarżenia. W praktyce mogą więc wystąpić sytuacje, w których sporządzenie uzasadnienia wyroku w terminie wynikającym z przepisu Regulaminu jest niemożliwe (np. śmierć sędziego) lub czas sporządzenia uzasadnienia może ulec znacznemu wydłużeniu. W piśmie do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik stwierdził, że obecny przepis § 119 ust. 2 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych jest niezgodny zarówno z przepisami Prawa o ustroju sądów powszechnych, jak i z art. 92 ust. 1 Konstytucji. (VII.511.41.2020)

Kolejnym problemem jest **potrzeba uchwalenia kompleksowej ustawy o biegłych sądowych**. Postulat ten, związany z koniecznością zapewnienia obywatelom właściwej gwarancji prawa do sądu, na przestrzeni ostatnich lat był podnoszony przez Rzecznika wielokrotnie i z korespondencji prowadzonej z resortem sprawiedliwości wynika, że prace nad projektem ustawy o biegłych sądowych zostały podjęte. Jednak w dalszym ciągu nie przedstawiono opinii publicznej informacji na temat etapu prac lub postępu w pracach nad rządowym projektem ustawy. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o aktualnym stanie prac nad ustawą o biegłych sądowych wraz z apelem o ich przyspieszenie.

Minister poinformował, że w toku prac nad projektem zdiagnozowano jego niedoskonałości i podjęto prace zmierzające przede wszystkim do wzmocnienia mechanizmów weryfikacji kwalifikacji biegłych, uregulowania statusu instytucji specjalistycznych oraz stworzenia podstaw prawnych dla funkcjonowania centralnego



rejestrów biegłych. Są one w toku. W resorcie prowadzone są również prace nad zamieszczeniem list biegłych sądowych ze wszystkich sądów okręgowych w jednym systemie teleinformatycznym. (VII.510.20.2015)

Do Rzecznika wpływały skargi, w których wskazywano na **problemy z doręczaniem przesyłek sądowych** przez Poczta Polska S.A. Skarżący zwracali uwagę, że mimo informowania doręczycieli, że adresat nie mieszka i nigdy nie mieszkał pod wskazanym adresem, to listonosze nie przyjmują tej wiadomości i nie czynią stosownej adnotacji na przesyłce, lecz pozostawiają awizo. Doręczyciel w takiej sytuacji powinien sporządzić stosowną adnotację na przesyłce, zamiast pozostawiać awizo, którego niezrealizowanie rodzi negatywne skutki procesowe. Rzecznik korespondował w tej sprawie zarówno z Poczta Polska jak i z Ministerstwem Sprawiedliwości.

Spółka poinformowała Rzecznika, że realizuje usługi zgodnie z przepisami prawa oraz z wolą kontrahentów. Pracownicy Poczty Polskiej nie posiadają instrumentów umożliwiających im sprawdzenie, czy pod wskazanym adresem mieszka lub przebywa adresat oraz do weryfikowania informacji podawanych przez osoby trzecie. (VII.501.36.2022). Resort zaś przekazał, że przepisy dotyczące doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym i postępowaniu karnym nie wymagają tego, by listonosz sprawdzał tożsamość osoby składającej oświadczenie ani nie określają szczególnej formy oświadczenia. Każda uzyskana informacja dotycząca przyczyny, z powodu której nie doręczono korespondencji, niezależnie od sposobu jej pozyskania przez listonosza, powinna zostać zawarta na formularzu potwierdzenia/pokwitowaniu odbioru (VII.501.36.2022)

Do Rzecznika wpływały też wnioski dotyczące **cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości**. Dotyczyły one m.in. umożliwienia wykorzystywania platformy ePUAP w komunikacji z sądami i prokuraturami. Prokuratury i sądy nie uwzględniają stanowisk procesowych i środków zaskarżenia złożonych przez strony w postępowaniu karnym i wykroczeniowym za pośrednictwem tej platformy. Tymczasem w czasie pandemii COVID-19 obywatele przyzwyczaili się do zdalnego załatwiania większości spraw urzędowych. W ocenie Rzecznika należy rozważyć wykorzystanie platformy ePUAP do komunikacji procesowej obywatela z sądami i prokuraturami. Wymagałoby to jednak zmiany przepisów. Dlatego RPO zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości, który zauważył, że upowszechnienie doręczeń elektronicznych w zakresie postulowanym w piśmie Rzecznika oczekuje na wejście w życie. Odpowiednie zasady doręczania korespondencji, zgodnie z ustawą o doręczeniach elektronicznych zostaną zmienione z dniem 1 października 2029 r. (II.511.260.2022)

Rzecznik, na wniosek Związku Zawodowego Tłumaczy Przysięgłych w Polsce, interweniował w sprawie **wynagrodzeń dla tłumaczy przysięgłych**. Zgłaszali oni problemy braku ustalenia terminu wypłaty wynagrodzenia za wykonane

tłumaczenie oraz braku waloryzacji przyznawanych za tłumaczenie stawek. W piśmie do Ministra Sprawiedliwości RPO zwrócił uwagę, że tłumacz przysięgły pełni ważną rolę w postępowaniu sądowym, a od jego wiedzy i umiejętności często zależą dalsze czynności podejmowane przez sąd, co ma wpływ na realizację konstytucyjnego prawa do sądu w rozsądnym terminie. Minister poinformował, że w resorcie prowadzone są analizy przyznawania i wypłaty wynagrodzeń w sądach powszechnych, a do prezesów sądów apelacyjnych kierowane są pisma wskazujące na potrzebę wzmocnienia działań nadzorczych mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w tym zakresie. (VII.510.76.2022)

Rzecznik przystąpił do postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawie zagadnienia prawnego dotyczącego **kolegialnego składu orzekającego sądu** (sygn. akt III CZP 77/22). Przedstawił stanowisko, że art. 15zsz<sup>1</sup> ust. 1 pkt 4 tzw. ustawy covidowej zmieniający skład sądu rozpoznającego sprawę z trzyosobowego na jednoosobowy oraz upoważniający prezesa sądu do zarządzenia rozpoznania sprawy w dotychczasowym składzie, nie ma zastosowania do spraw wszczętych przed wejściem w życie tej ustawy, w których wyznaczony już został skład trzech sędziów. W ocenie Rzecznika wprowadzone ustawą z dnia 28 maja 2021 r. zmiany budzą zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia zgodności ze standardem konstytucyjnym oraz standardem wynikającym z wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały i wskazał, że w jego orzeczeniach wyjaśniono już wielokrotnie, że w sprawie wykładni prawa unijnego, niezbędnej do oceny kolizji prawa krajowego z prawem unijnym właściwy jest Trybunał Sprawiedliwości UE. Jeżeli zatem Sądowi Najwyższemu przedstawiono do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne dotyczące kolizji ustawy z prawem unijnym, wymagające dokonania wykładni tego prawa, powinien odmówić podjęcia uchwały. Wprawdzie w orzecznictwie SN uznaje się zarazem, że ze względu na pierwszeństwo prawa unijnego przed ustawami, sąd może sam – jeżeli nie ma wątpliwości – odmówić zastosowania prawa polskiego, jednakże w sprawie tej nie chodziło o taki przypadek. (VII.510.131.2021)

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

Wobec słabnącej pandemii COVID-19 rząd zamienił panujący w kraju „stan epidemii” na „stan zagrożenia epidemicznego” i zniósł większość obostrzeń sanitarnych. Pomimo zmian, przepisy dotyczące funkcjonowania sądów powszechnych i administracyjnych wprowadzone na czas epidemii, które przewidywały liczne **ograniczenia dla stron postępowań sądowych, nie zostały uchylone**. W związku ze skargami od obywateli, którzy kwestionują ten stan rzeczy, Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych. W odpowiedzi minister poinformował, że resort jest przeciwny pośpiesznemu uchylaniu nadzwyczajnych środków wprowadzonych w związku z epidemią, nie wyklucza jednak potrzeby ich stopniowej zmiany. Poinformował też, że prowadzone są prace analityczne nad

potrzebą przywrócenia udziału ławników w orzekaniu i poszerzeniem kontroli stron na decyzję sądu o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne. (VII.510.13.2022)

RPO wskazywał na potrzebę rozszerzenia zakresu **obowiązku nagrywania toku czynności protokołowanych w postępowaniu karnym**, w tym rozpraw i posiedzeń. Wprowadzenie obowiązku nagrywania dźwięku podczas czynności protokołowanych doprowadziłoby do możliwości pełnego odtworzenia wypowiedzi świadków i toku przeprowadzenia innych dowodów na dalszym etapie postępowania karnego. Pozwoliłoby to w szczególności na ograniczenie ryzyka naruszania praw procesowych osób przesłuchiowanych, zwłaszcza tych występujących bez obrońcy lub pełnomocnika, w tym poprzez znaczne ograniczenie możliwości wywierania niedozwolonego wpływu na ich treść. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o odniesienie się do zgłaszanych postulatów. W odpowiedzi resort wskazał, że w obowiązującym stanie prawnym, gwarancje dla osób biorących udział w protokołowanych czynnościach procesowych, w zakresie kontrolowania jego treści, pozostają na stosunkowo wysokim poziomie. Nie ma potrzeby, aby każda czynność procesowa, bez względu na jej znaczenie dla prowadzonego postępowania karnego, musiała być rejestrowana. Wprowadzenie takiego obowiązku, przy założeniu, że obraz i dźwięk będą odtwarzane na rozprawie, prowadziłyby do przedłużania postępowań. Dlatego nie są planowane prace w tym zakresie. (II.519.1039.2017)

Na tle rozpoznawanych przez Rzecznika spraw ujawnił się problem **braku możliwości zaskarżenia postanowienia sądu w przedmiocie wyłączenia jawności postępowania**. Sytuacja ta prowadzi do naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania. RPO napisał w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości. W ocenie Ministra brak możliwości zaskarżenia postanowienia sądu w przedmiocie wyłączenia jawności postępowania nie ogranicza procesowych uprawnień strony. Tym samym, brak jest podstaw do podjęcia inicjatywy ustawodawczej. (VII.510.32.2022)

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczącym **braku możliwości zaskarżenia czynności prokuratora podjętych w toku kontroli operacyjnej** (SK 58/22). Wniósł o stwierdzenie, że art. 459 § 2 Kodeksu postępowania karnego w związku z art. 168b k.p.k. – w zakresie, w jakim nie przyznaje podejrzanemu prawa wniesienia zażalenia na postanowienie prokuratora w przedmiocie wykorzystania w postępowaniu karnym dowodu popełnienia przestępstwa, popełnionego przez osobę, wobec której była stosowana kontrola operacyjna innego niż objęte zarządzeniem kontroli operacyjnej, lub popełnionego przez inną osobę niż objęta zarządzeniem kontroli operacyjnej – jest niezgodny z szeregiem przepisów Konstytucji. Rzecznik podkreślił, że kontrola operacyjna może być stosowana jedynie w określonych wyraźnie w ustawie przypadkach, a jej zastosowanie jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy inne środki okazały się bezskuteczne lub zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne. Tymczasem art. 168b k.p.k. umożliwia arbitralność niejawnych

działań władzy publicznej. Materiały uzyskane w wyniku kontroli operacyjnej mogą bowiem zostać wykorzystane nie tylko do ścigania poważnych przestępstw, opisanych precyzyjnie w prawie, lecz do ścigania każdego przestępstwa. Prowadzi to do naruszenia prawa do prywatności, wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się, nienaruszalności mieszkania, a także zakazu pozyskiwania i gromadzenia informacji o obywatelach, które nie są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. (II.511.493.2022)

Rzecznik przystąpił również do sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczącej **delegowania sędziów przez Ministra Sprawiedliwości**. Wniósł o uznanie art. 77 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych za niezgodny z Konstytucją. Rzecznik wskazał, że obecna, podwójna rola Ministra Sprawiedliwości, będącego jednocześnie Prokuratorem Generalnym, w związku z powierzonymi Ministrowi Sprawiedliwości w zasadzie nieograniczonymi kompetencjami do delegowania sędziów, narusza zasadę podziału władz. Swobodne korzystanie z mechanizmu delegowania sędziów narusza ponadto prerogatywę Prezydenta RP do powoływania sędziów, co przekłada się z kolei na naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd. (VII.510.55.2022)

### **Opinia do projektu ustawy o komisji ds. badania wpływów rosyjskich**

Rzecznik przedstawił uwagi do projektu ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022. Rzecznik zwrócił uwagę, że nie budzi wątpliwości możliwość wkraczania Komisji w trwałość wydanych w latach 2007–2022 decyzji administracyjnych. Natomiast **wydanie przez Komisję decyzji administracyjnej stwierdzającej działanie danej osoby pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów RP wykracza poza funkcje realizowane przez administrację publiczną**. Jest to równoznaczne z pozbawieniem tej osoby czci i dobrego imienia. W swojej istocie odpowiada treści środka karnego polegającego na podaniu wyroku do publicznej wiadomości. Z kolei zastosowanie środka zaradczego w postaci zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat odpowiada środkowi karnemu polegającemu na zakazie zajmowania określonego stanowiska. Rzeczywistym celem prowadzonego przez organ administracji publicznej postępowania w trybie projektowanej ustawy nie jest więc załatwienie sprawy administracyjnej, lecz wymierzenie kary. Tak ukształtowane środki nie mieszczą się w zakresie zadań administracji publicznej. Administracja nie sprawuje bowiem wymiaru sprawiedliwości, który jest wyłączną domeną sądów.

Zdaniem Rzecznika nie do pogodzenia z Konstytucją jest założenie projektu, polegające na przyznaniu organowi administracji publicznej kompetencji do napiętnowania osób podejmujących działania pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Państwa Polskiego oraz wymierzenia im za te działania sankcji.

Zaproponowane rozwiązanie narusza też zasadę podziału władzy, ponieważ powierza kompetencję do wymierzania sprawiedliwości organowi władzy wykonawczej. Projekt przewiduje ponadto karanie osób, których czyny z lat 2007–2022 nie podlegały ukaraniu i nie naruszały prawa. W konsekwencji projekt jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. (II.510.1126.2022)

## **Bezpłatna pomoc prawna oraz rola adwokatów i radców prawnych**

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów dotyczącego zgodności z konstytucją przepisów dotyczących **przynależności do izby adwokackiej lub izby radców prawnych na podstawie kryterium miejsca położenia siedziby zawodowej lub miejsca zamieszkania** i wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Problematyka poruszona we wniosku pozostaje w związku z prawem do skutecznej pomocy prawnej ze strony niezależnego prawnika w postępowaniach sądowych i pozasądowych, a zatem wiąże się z prawem do sądu oraz prawem do obrony. Rolą samorządów zawodów zaufania publicznego, takich jak radcowie prawni i adwokaci, jest zapewnienie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu przez przedstawicieli tych profesji, zagwarantowanie wysokiego poziomu usług prawnych, świadczonych przez osoby odpowiednio przygotowane do wykonywania zawodu, a także cechujących się nienaganną postawą moralną. Zdaniem Rzecznika uwzględnienie wniosku prowadziłoby do osłabienia systemu pomocy prawnej. (VII.561.6.2022)

Rzecznik zwrócił uwagę, że mimo upływu ponad dwóch lat od postanowienia Trybunału Konstytucyjnego, nadal nie zostały zmienione przepisy, które w sposób dyskryminujący regulują **wynagrodzenie pełnomocników ustanowionych z urzędu**, względem analogicznego wynagrodzenia przysługującego pełnomocnikom z wyboru. W piśmie do Ministra Sprawiedliwości przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny w kwietniu 2020 r. stwierdził niekonstytucyjność przepisu rozporządzenia MS, który obniżał o połowę wynagrodzenie pełnomocnika z urzędu w stosunku do wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru w tej samej sprawie.

W odpowiedzi Minister podkreślił, że obowiązujące zasady ustalania wynagrodzeń za czynności adwokatów i radców prawnych uwzględniają zarówno interes osób wykonujących zawody adwokata oraz radcy prawnego, jak i interes obywateli. Rozwiązania te muszą uwzględniać adekwatność wynagrodzenia pełnomocnika do jakości i ilości jego pracy, lecz również powinny brać pod uwagę możliwości majątkowe społeczeństwa oraz interes społeczny. Uwzględnienie tylko jednego z tych aspektów mogłoby spowodować ograniczenie możliwości korzystania z profesjonalnego pełnomocnika procesowego. Poinformował też, że problematyka ta jest przedmiotem prowadzonych w resorcie prac analityczno-koncepcyjnych zmierzających do stworzenia regulacji kompleksowego uregulowania kwestii opłat

i stawek za czynności adwokackie oraz radcowskie, poprzez ich odpowiednie zsynchronizowanie i ustalenie ich wysokości w sposób sygnalizowany przez Trybunał, a jednocześnie racjonalny z punktu widzenia wydatków budżetowych. (IV.510.15.2022)

## **System opieki zdrowotnej**

W obszarze zainteresowań RPO były zagadnienia związane ze skutkami COVID-19, stałe wyzwania w kontekście braku dostępności leków oraz refundacji niektórych leków i wyrobów medycznych oraz temat leczenia chorób rzadkich. Wystąpienia dotyczyły także pieczy zastępczej, sytuacji w psychiatrii dziecięcej oraz opieki hospicyjnej.

### **Skutki COVID-19**

#### **Alarmująca liczba zgonów z powodu COVID-19 w Polsce**

Na początku 2022 r. oficjalna liczba zmarłych z powodu COVID-19 przekroczyła 100 tysięcy. Z przekazanych Rzecznikowi informacji wynikało, że w Polsce jest więcej zgonów niż w krajach zachodnich. Pandemia uwypukliła i pogłębiła wady, z którymi system zmagają się od lat – musi mierzyć się z nierozwiązanymi, nawarstwiającymi się problemami, m.in. kadrowymi, niedofinansowania, zaopatrzenia w sprzęt czy dostępności świadczeń. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o stanowisko, w tym o podanie, czy resort prowadzi oficjalnie dostępny rejestr, który pokazywałby efekty leczenia w odniesieniu do całej medycyny, w tym intensywnej terapii z wyszczególnieniem śmiertelności chorych z COVID-19 leczonych na oddziałach intensywnej terapii. Minister wyjaśnił, że wydał rozporządzenie ws. Krajowego Rejestru Pacjentów z COVID-19. Ze względu na przetwarzanie wrażliwych danych osobowych niemożliwe jest powszechne udostępnienie jego danych. Minister powołał także Zespół ds. analizy sytuacji zdrowotnej ludności w czasie pandemii COVID-19 oraz jej konsekwencji zdrowotnych. (V.7018.38.2022)

#### **Sytuacja epidemiczna w kraju, w związku z kolejną falą COVID-19**

W połowie 2022 r., kiedy pojawiły się oznaki kolejnej fali COVID-19, do Rzecznika zaczęły docierać sygnały o związanym z tym narastającym niepokojem społecznym. Dlatego RPO poprosił Ministra Zdrowia o odniesienie się do aktualnej skali zjawiska oraz monitoringu sytuacji. Minister zapewnił, że resort zdrowia podejmuje odpowiednie przedsięwzięcia zaradcze oraz stałe działania w zakresie monitorowania sytuacji epidemicznej. Poinformował, że mimo zniesienia większości nakazów i zakazów, również organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nadal prowadziły intensywne działania przeciwepidemiczne. Zaznaczył, że najlepszą drogą przezwyciężenia pandemii są bezpieczne i skuteczne szczepionki przeciwko COVID-19 i przedstawił działania w związku z szczepieniem Polaków drugą dawką przypominającą. Przypomniał, że w ostatnich dwóch latach wprowadzono szereg

rozwiązań, aby przygotować system opieki zdrowotnej na wzrost zachorowań i hospitalizacji. Prowadzono też działania finansowane z funduszy europejskich. (V.7018.250.2022)

### **Uzależnianie możliwości kontynuowania kształcenia na kierunkach medycznych od poddania się szczepieniu przeciw COVID-19**

Do Biura RPO wpływały skargi studentów kierunków medycznych dotyczące uzależniania możliwości kontynuowania studiów od zaszczepienia się przeciw COVID-19. Zdaniem RPO takie rozwiązanie stanowi ograniczenie prawa do nauki, a obowiązek przekazania uczelni dowodu szczepienia ingeruje w prawo do ochrony prywatności, co wymaga ustawowej regulacji. Rzecznik napisał do Ministra Zdrowia, że w trosce o bezpieczne warunki kształcenia należy zmienić prawo.

Minister podzielił stanowisko Rzecznika. Wskazał, że studenci kształcący się na kierunkach medycznych są zobowiązani do wykonania obowiązkowego szczepienia przeciw COVID-19 podobnie jak do uzupełnienia szczepień ochronnych przeciw wirusowemu zapaleniu wątroby typu B (WZW B). Żądanie udokumentowania przez studentów faktu poddania się obowiązkowemu szczepieniu przeciw COVID-19 nie znajduje natomiast odzwierciedlenia w przepisach prawa, jednak zakres podejmowanych działań prowadzonych przez uczelnie w kierunku wzmocnienia poczucia obowiązku i odpowiedzialności ma szczególne znaczenie dla zwiększenia świadomości społecznej. Uczelnie wyższe powinny intensyfikować działania informacyjne na temat skuteczności i celowości szczepień. Z chwilą podjęcia inicjatywy ustawodawczej sankcjonującej możliwość weryfikacji stanu zaszczepienia przez władze uczelni względem studentów, resort przekaże propozycję zmian wraz z uzasadnieniem. Zmiany przepisów w tym zakresie jednak nie nastąpiły. (VII.7033.12.2022)

### **Osoby w kryzysie bezdomności, a sytuacja epidemiczna**

RPO zwrócił uwagę, że **osoby w kryzysie bezdomności mają trudności w uzyskaniu skierowania na test na COVID-19 z uwagi na brak ubezpieczenia zdrowotnego**. Również przepisy nakładające obowiązek poddania się izolacji domowej były niedostosowane do ich sytuacji. Trudności dostępu do testowania naruszały prawo tych osób do ochrony zdrowia. Rzecznik wskazał, że rozwiązanie problemu jest pożądane także ze względu na nałożony na władze obowiązek zwalczania chorób epidemicznych.

Minister odpisał, że finansowanie kosztów świadczeń opieki zdrowotnej odnosi się do wszystkich osób z podejrzeniem zakażenia lub zakażeniem COVID-19, w celu zapewnienia im właściwego dostępu do diagnostyki i leczenia, bez względu na uprawnienia z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego. Podał też, że resort nie otrzymywał informacji o braku testów antygenowych dla schronisk czy noclegowni ani informacji

o tym, by osobom w kryzysie bezdomności były wykonywane testy, których wyniki nie były wprowadzane do systemu teleinformatycznego EWP. (V.7018.141.2022)

## **Ochrona zdrowia, a wojna w Ukrainie**

### **Wyzwania dla polskiego systemu ochrony zdrowia w obliczu kryzysu uchodźczego spowodowanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie**

Uchodźcy wojenni z Ukrainy spotykają się w Polsce z problemami dostępu do właściwej opieki zdrowotnej. Są to: wydzielenie szpitali dla obywateli Ukrainy oraz standardy relokacji, sytuacja epidemiczna dotycząca chorób zakaźnych, kwestia finansowania usług tłumaczy, leczenie w POZ, leczenie pacjentów bez dokumentacji medycznej, a także trudności w dostępie do świadczeń zdrowotnych w przypadku braku nr PESEL. Istotny jest również dostęp do leków, tj. refundacji w ramach programów lekowych oraz dostęp do leków w przypadku braku dokumentacji medycznej. Odrębny problem to kwestia warunków podjęcia pracy w zawodach medycznych w Polsce przez obywateli Ukrainy. Ma to znaczenie w sytuacji włączenia kolejnej grupy pacjentów do systemu, przy nie zwiększającej się liczbie lekarzy. Rzecznik poprosił Ministra Zdrowia o stanowisko.

Minister odpisał, że nie zaobserwowano gwałtownego wzrostu występowania chorób zakaźnych w związku z napływem obywateli Ukrainy. Nie przewidywano także wyodrębnienia dla nich placówek. Finansowanie kosztów leczenia zapewniono w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym. Płatnik świadczeń nie zanotował świadczeniodawców, u których doszłoby do wstrzymania lub ograniczenia przyjęć pacjentów w związku z falą uchodźców. Uruchomiono m.in. aplikację, która ma usprawnić realizowanie porad lekarskich dla obywateli Ukrainy. Nie było też podstawy prawnej do tego by NFZ pokrywał koszty tłumacza przy udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej cudzoziemcowi. W przypadku nieposiadania odpowiedniej dokumentacji medycznej bądź wątpliwości co do kompletności czy jakości takiej dokumentacji pochodzącej z innego państwa wskazał na konieczność poddania pacjenta/pacjentki odpowiednim badaniom diagnostycznym w celu ustalenia właściwej ścieżki postępowania terapeutycznego. Brak numeru PESEL nie był przeszkodą w dostępie do świadczeń. W kwestii zatrudnienia lekarzy z Ukrainy minister wskazał, że Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty reguluje trzy tryby czasowego dopuszczenia do wykonywania zawodu lekarza i lekarza dentysty, którzy uzyskali kwalifikacje poza terytorium UE (najczęściej na terytorium Ukrainy), w ramach tzw. procedury uproszczonej. (V.7010.74.2022)

### **Wsparcie dla Ukraińców w kryzysie choroby psychicznej**

Po posiedzeniu Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego Rzecznik zwrócił się do premiera o rozważenie powołania zespołu interdyscyplinarnego dla



wypracowania kompleksowych i spójnych regulacji poświęconych wsparciu dla przybywających z Ukrainy osób w kryzysie choroby psychicznej. W odpowiedziach z resortu zdrowia oraz resortu rodziny i polityki społecznej wskazano, że obywatele Ukrainy posiadający dyplom psychologa zostaną dopuszczeni do świadczenia swoim rodakom usług psychologicznych bez konieczności nostryfikacji dyplomu. W ramach dziecięcego telefonu zaufania Rzecznika Praw Dziecka natomiast uruchomiono dyżury specjalistów, udzielających wsparcia w jęz. ukraińskim i rosyjskim. (V.7016.24.2022)

## **Problemy systemowe**

### **Przyszłość systemu ochrony zdrowia psychicznego w Polsce**

Polskie Towarzystwo Psychiatrii Środowiskowej napisało list otwarty do premiera w sprawie przyszłości systemu ochrony zdrowia psychicznego w Polsce. Środowiska psychiatryczne dostrzegają sygnały świadczące o odchodzeniu od reformy systemu opieki psychiatrycznej i powrocie do dysfunkcyjnego i archaicznego systemu scentralizowanej ochrony zdrowia psychicznego. Tymczasem organizacje społeczne oczekują dalszego, systematycznego rozwoju sieci centrów zdrowia psychicznego oraz wzrostu ich finansowania. Rzecznik poparł te oczekiwania i zwrócił się do premiera o stanowisko.

Minister Zdrowia odpowiedział, że działania w celu zapewnienia osobom zmagającym się z zaburzeniami psychicznymi oraz ich bliskim dostępu do opieki psychiatrycznej, jak i wsparcia oraz dostępu do specjalistów, są priorytetem Ministerstwa. Przygotowano program wsparcia psychiatrii dzieci i młodzieży, w którym przewidziano dodatkowe środki – w sumie 220 mln zł m.in. na poprawę infrastruktury i unowocześnienie placówek, pilotażowy program oddziaływań terapeutycznych skierowany do dzieci i młodzieży problemowo korzystających z nowych technologii cyfrowych oraz ich rodzin oraz leczenie uzależnień. Minister zapewnił, że nakłady na pokrycie kosztów świadczeń opieki zdrowotnej NFZ w tym psychiatryczną i leczenie uzależnień, w tym psychiatrię dziecięcą systematycznie rosną. (V.7016.42.2022)

### **Proces wdrażania reformy psychiatrii dzieci i młodzieży**

W ocenie RPO podstawową wadą reformy psychiatrii dzieci i młodzieży jest zasada rozliczania, zgodnie z którą placówkom płaci się za liczbę usług, a nie za objęcie opieką określonej grupy potrzebujących. Poradnie muszą być odpowiedzialne za młodzież na danym obszarze. Powinny współpracować ze środowiskiem lokalnym – zwłaszcza ze szkołami i pomocą społeczną. Nie ma skutecznych rozwiązań, jak skłonić lekarzy i terapeutów do podejmowania pracy w opiece finansowanej przez NFZ. Dla psychiatrii najmłodszych istotne znaczenie mają ponadto działania prewencyjne i edukacyjne na co dzień w szkołach. Minister Zdrowia zapewnił, że wskazane zagadnienia zostaną wzięte pod uwagę. Dodał też, że rokrocznie zwiększane są nakłady finansowe na psychiatrię dziecięcą; wzrasta też liczba lekarzy. (V.7016.73.2022)

## Równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej

### Stan opieki paliatywnej na obszarach wiejskich

Podczas konferencji Rzecznika Praw Obywatelskich i Fundacji Hospicjum Proroka Eliasza przedstawiono postulaty dotyczące opieki paliatywnej na obszarach wiejskich. Podkreślano, że szybkiemu starzeniu się populacji wsi towarzyszy słabo rozwinięta infrastruktura, ograniczony dostęp do transportu publicznego, usług społecznych i opieki zdrowotnej. Negatywnie wpływa to na jakość życia najstarszych mieszkańców oraz ich prawo do opieki i godnej starości. Rozporządzenie Ministerstwa Zdrowia ws. świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej zawiera ograniczony wykaz jednostek chorobowych kwalifikujących do leczenia z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej. Oznacza to, że pod opieką hospicjum można umrzeć tylko na kilka chorób wskazanych w tym rozporządzeniu. Tymczasem hospicja przyjmują wszystkich umierających, niezależnie od choroby. Zgodnie z wytycznymi Rady Europy opieka paliatywna nie jest bowiem związana z konkretną chorobą. Rzecznik napisał w tej sprawie do Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej oraz Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia.

Resort rodziny poinformował, że problematyka ta wykracza poza jego kompetencje, niemniej pomoc społeczna może być jednym z elementów systemu, który wspiera system ochrony zdrowia w tym obszarze. Przypomniął, że od 2018 roku realizowany jest program „Opieka 75+”, którego strategicznym celem jest poprawa dostępności do usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych, dla osób w wieku 75 lat i więcej. Dodał też, że prowadzone są prace nad wdrożeniem deinstytucjonalizacji usług społecznych w Polsce.

Odnośnie do działań na rzecz ograniczenia skutków e-wykluczenia seniorów na obszarach wiejskich Minister Zdrowia wskazał, że od stycznia 2019 r. resort realizuje projekt Dostępność Plus dla zdrowia wdrażany w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (POWER) na lata 2014–2020, przy współfinansowaniu ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Trwają także prace nad powołaniem Zespołu ds. przygotowania strategii długofalowej pozwalającej na rozwój opieki paliatywnej i hospicyjnej.

NFZ poinformował, że ustalono wartość ryczałtu miesięcznego dla świadczenia lekarza POZ związanego z zapewnieniem dostępności do świadczeń na terenach o małej gęstości zaludnienia. Rozszerzenie kryteriów kwalifikacji do świadczeń opieki paliatywnej i hospicyjnej może spowodować wydłużenie kolejek, oraz spowodować sytuację, w której najciężej chorzy pacjenci mogą nie doczekać terminu objęcia opieką. (V.7010.140.2019)

## **Utrudniony dostęp pacjentów chorych onkologicznie do leczenia oraz do hospicjów**

System organizacji i finansowania udzielanych świadczeń nie tylko nie zapewnia oczekiwanych możliwości wczesnego wykrywania nowotworów, ale i odpowiedniego leczenia. Szczególnie trudna wydaje się sytuacja w ośrodkach radioterapii, gdzie nigdy dotąd nie było tak wielu pacjentów wymagających leczenia paliatywnego. Przechodzą oni naświetlania w celu uśmierzenia bólu, ale na wyleczenie z nowotworu nie mają już szans. Sytuacja ta jest związana z ograniczonym leczeniem podczas pandemii, kiedy drastycznie spadła liczba porad, diagnoz i hospitalizacji. W efekcie przez kilka lat będą nadmiarowe zgony, w tym chorych na raka.

Obecnie tendencja ta uwidocznia się w hospicjach. Część pacjentów czekających na przyjęcie umiera zanim zostaną objęci opieką hospicyjną. Wpływa na to duża liczba chętnych i niewystarczające dofinansowanie. Już w 2019 r. kontrola NIK wykazała wiele zaniedbań oraz brak dostępności do opieki hospicyjnej. W ocenie Rzecznika finansowanie opieki paliatywnej wymaga pilnych zmian. Istnieje zagrożenie, że jeżeli nie zostanie zwiększona odpowiednio wycena punktu oraz nie będą wprowadzone „przyjazne zasady” realizacji opieki paliatywnej i hospicyjnej, które pozwolą na objęcie wszystkich chorych wymagających tej opieki, to w 2023 r. pozarządowych hospicjów może już nie być. RPO poprosił Ministra i Prezesa NFZ o stanowiska.

Minister wskazał, że działania resortu doprowadziły do odwrócenia tendencji zmniejszania się liczby lekarzy i pielęgniarek w systemie ochrony zdrowia. Kwestie realizacji świadczeń z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej oraz zasad ich rozliczania są przedmiotem prac Zespołu ds. przygotowania projektu długookresowej strategii rozwoju opieki paliatywnej i hospicyjnej.

Prezes NFZ zapewnił, że Fundusz sukcesywnie zwiększa środki finansowe i na bieżąco monitoruje i analizuje dane dotyczące dostępności do świadczeń, w tym onkologicznych w zakresie radioterapii. Świadczenia onkologiczne z zakresu leczenia szpitalnego lub ambulatoryjnej opieki specjalistycznej w części dotyczącej diagnostyki onkologicznej lub leczenia onkologicznego udzielane na podstawie karty diagnostyki i leczenia onkologicznego są nielimitowane. W ramach świadczenia hospicjum stacjonarnego, oddziału medycyny paliatywnej i hospicjum domowego, czas objęcia świadczeniem nie jest ściśle określony i zależy głównie od stanu zdrowia oraz długości życia pacjenta. W związku z tym nie da się przewidzieć pierwszego wolnego terminu objęcia opieką. (V.7010.162.2022)

## **Choroby rzadkie i refundacja ich leczenia**

Ważną sprawą dla Rzecznika są choroby rzadkie i refundacja ich leczenia, zwłaszcza wśród dzieci. Problematyka ta wymaga zmian systemowych, co wynika zarówno z napływających do BRPO skarg obywateli, jak i wniosków członków

i ekspertów Komisji Ekspertów ds. Zdrowia, działającej przy RPO. Na choroby rzadkie choruje ok. 6–8% populacji, tj. 2–3 mln osób. Większość nie ma rozpoznania i jest „niewidoczna” w systemie. Taki pacjent jest dyskryminowany w dostępie do diagnostyki. Nie tylko nie ma możliwości terapii, ale też prawa do rozpoznania. Jest narażony na niebezpieczeństwo korzystania z testów genetycznych niskiej jakości, niewiarygodnych, bez interpretacji wyników testów klinicznych, bez porady genetycznej, bez dalszej diagnostyki. Nie ma przepisów, które chroniłyby przed tym zagrożeniem. Niepokojące są braki kadrowe w genetyce medycznej/klinicznej. W pandemii obniżył się poziom opieki medycznej nad dziećmi z wadami wrodzonymi. Nie działa instytucja koordynująca Plan dla Chorób Rzadkich.

Wśród działań dla poprawy sytuacji eksperci rekomendowali przede wszystkim: wdrożenie punktów Planu dla Chorób Rzadkich, poprzez m.in. ośrodki eksperckie chorób rzadkich (OECR); poprawę diagnostyki, w tym dostępu do nowoczesnych metod diagnostyki z wykorzystaniem technologii genomowych; dostęp do leków i środków specjalnego przeznaczenia żywieniowego; Polski Rejestr Chorób Rzadkich/ Rejestr Chorób Rzadkich; Paszport pacjenta z chorobą rzadką; Platformę Informacyjną „Choroby Rzadkie”; nowelizację regulacji ustawy refundacyjnej; przyjęcie ustawy o testach genetycznych; ustanowienie nowej specjalizacji „Medyczna genetyka molekularna” dla biotechnologów; a także nowego zawodu medycznego „doradca genetyczny”. Niezbędne są też zmiany w refundacji diagnostyki genetycznej. Potrzebne jest rozszerzenie diagnostyki przesiewowej u noworodków oraz zwiększenie oferty farmakologicznej dla pacjentów z chorobami rzadkimi. Rzecznik poprosił Ministra Zdrowia o informację o planach i działaniach resortu.

Minister zapewnił, że Choroby Rzadkie stały się priorytetem, a przyjęty w 2021 r. Plan dla Chorób Rzadkich ma na celu poprawę sytuacji pacjentów cierpiących na choroby rzadkie oraz ich rodzin, przez stworzenie modelu zintegrowanej opieki zdrowotnej, który umożliwi kompleksową i skoordynowaną opiekę. Powołano Radę ds. Chorób Rzadkich, która we współpracy z ministrem monitoruje poszczególne etapy Planu, w tym m.in. powołanie odpowiednich zespołów ekspertów, ogłaszanie konkursów na uzyskanie statusu OECR, koordynację współpracy. Poinformował też, że zostanie opracowany w formie elektronicznej tzw. „Paszport Pacjenta z Chorobą Rzadką”. Będzie to regularnie aktualizowany zasób informacji o pacjencie i jego chorobie, udostępniany świadczeniodawcom. (V.7010.128.2022)

W kolejnym piśmie Minister wyjaśnił, że w resorcie toczą się prace nad poszerzeniem obszaru diagnostyki badań genetycznych. Od kwietnia 2021 r. jedną z 30 chorób wrodzonych, w kierunku których prowadzone są badania, jest SMA (rdzeniowy zanik mięśni). Jako pilotaż wprowadzano go sukcesywnie w poszczególnych województwach. Obecnie badania te są już realizowane w całej Polsce. Ministerstwo zdaje sobie sprawę z problemu diagnostyki, a w dalszym etapie – leczenia choroby rzadkiej. Choroby Rzadkie są jednym z priorytetów MZ. (V.7010.128.2022)

## **Refundacja leku stosowanego w leczeniu rdzeniowego zaniku mięśni (SMA) u starszych dzieci**

Rzecznik z niepokojem przyjął informacje o problemach w dostępie do refundacji leku dla dzieci zmagających się z chorobą SMA. W wykazie leków refundowanych znalazł się lek Zolgensma – najdroższy lek stosowany w leczeniu SMA u dzieci. Lek ten będzie jednak przeznaczony wyłącznie dla dzieci w wieku do 6. miesięcy. W ocenie Rzecznika kryterium wieku nie znajduje uzasadnienia. W myśl art. 68 ust. 2 Konstytucji obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Dlatego Rzecznik przedstawił w tej sprawie wystąpienie do Ministra Zdrowia.

Minister odpisał, że określając wiek pacjentów, u których można zastosować terapię lekiem Zolgensma, opierano się wyłącznie na badaniach klinicznych i wskazaniach lekarzy specjalistów oraz ekspertów. Przedłożone przez producenta główne badanie rejestracyjne leku przeprowadzono w grupie wiekowej 0–6 miesięcy. Na ten wiek, jako najwłaściwszy do podawania leku, wskazuje również Publiczny Raport Oceniający Europejskiej Agencji Leków. Wskazał ponadto, że stosowane są jeszcze dwie inne terapie dla chorych na SMA, które są również skuteczne. Każdy więc pacjent ma zagwarantowany równy i pełny dostęp do terapii ratującej zdrowie i życie.

W ponownym wystąpieniu Rzecznik wskazał, że z dostępnej na stronie Europejskiej Agencji Leków charakterystyki leku Zolgensma wynika, że nie zostało wprowadzone ograniczenie wiekowe do jego stosowania. Natomiast są tam zawarte informacje, że ograniczone jest doświadczenie ze stosowania produktu u pacjentów w wieku 2 lat lub powyżej lub o masie ciała większej niż 13,5 kg. Dodatkowo największym opakowaniem leku, jakie producentowi wolno sprzedawać w UE, jest opakowanie odpowiadające pacjentowi o wadze ciała 20,5–21 kg. Uprawnia to do pytania, czy przyjęte kryterium wieku pozostaje w bezpośrednim i koniecznym związku ze skutecznością Zolgensmy i czy nie jest możliwe odwołanie się do parametru, jakim jest waga dziecka.

Minister wskazał, że od ponad trzech lat ze środków publicznych finansowane jest leczenie rdzeniowego zaniku mięśni dla całej populacji chorych. Od 1 stycznia 2019 r. objęto refundacją lek Spinraza (nusinersen). Natomiast od 1 września 2022 r. refundacją objęto dwie dodatkowe terapie – terapię genową Zolgensma oraz lek Evrysdi. Wszystkie trzy leki są dostępne w ramach jednego zintegrowanego programu lekowego.

Ponownie występując do MZ, Rzecznik zauważył, że w odpowiedzi nie znajduje informacji odnoszących się do wszystkich wątpliwości. W szczególności nie odniesiono się do tego, że nie zostało wprowadzone ograniczenie wieku do stosowania tego leku. Jednocześnie Rzecznik zauważył, że ważne jest to, czy resort dostrzega możliwość podania Zolgensmy w ramach ratunkowego dostępu do technologii lekowej, w sytuacji, gdy u pacjenta wystąpiła np. nieskuteczność leczenia lekiem Spinraza (nusinersen) lub Evrysdi. Minister odpisał, że nie planuje modyfikacji programu lekowego. (V.7013.61.2022)

## Wolność słowa i wolność mediów

Problematyce wolności wypowiedzi poświęcona została konferencja zorganizowana z okazji 15-lecia ustanowienia Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach – Rzecznik Praw Obywatelskich na straży wolności słowa. RPO swoje wystąpienie rozpoczął od przytoczenia art. 11. francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r.: „Swobodne wyrażanie myśli i poglądów jest jednym z najcenniejszych praw człowieka; każdemu obywatelowi przysługuje więc wolność słowa, pisma i druku, a odpowiada za nadużycie tych wolności tylko w przypadkach określonych w ustawie.” – Przepis pochodzi z tak dawna, ale wyraża współczesny sposób rozumienia wolności słowa, wyjaśniając, że jest to z jednej strony jedno z najcenniejszych praw, ale z drugiej strony prawo to nie jest nieograniczone i może być nadużywane – zauważył. Przypomniał, że fundamenty europejskiego myślenia o wolności wypowiedzi zostały określone w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W swoim wystąpieniu Rzecznik mówił m.in. o problemach dotyczących wolności wypowiedzi, które pojawiają się w skargach do RPO. To takie kwestie jak np. blokowanie stron internetowych przez ABW, próby wpływania przez władze samorządowe na obsadę redakcji gazet lokalnych, brak efektywnych środków ochrony przed fake-newsami, hejtem, mową nienawiści w mediach społecznościowych, czy niewpuszczanie dziennikarzy na niektóre spotkania. (Relacja z konferencji na stronie RPO)



**Konferencja z okazji 15-lecia istnienia Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach dotyczyła zagadnienia wolności słowa**

## Pluralizm mediów – sprawa koncentracji mediów

Zdaniem Rzecznika **konieczne jest podjęcie działań legislacyjnych w celu zapewnienia w postępowaniach antymonopolowych odpowiedniego poziomu ochrony wolności środków społecznego przekazu oraz wolności wyrażania swoich poglądów a także pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.**

Uwagi dotyczące tej materii oparte zostały na ustaleniach poczynionych w trakcie postępowania wyjaśniającego, prowadzonego w Biurze RPO od 2020 roku, w sprawie koncentracji spółki PKN Orlen S.A., należącej do Skarbu Państwa i spółki Polska Press Sp. z o.o., posiadającej duże udziały na rynku lokalnych tytułów prasowych prasy drukowanej i internetowej. Rzecznik uznał, że obowiązujące przepisy prawa nie pozwalają na kontrolę koncentracji z punktu widzenia przytoczonych wyżej wartości konstytucyjnych, a jedynie na ocenę koncentracji pod kątem zachowania warunków konkurencji na podstawie kryteriów i parametrów o charakterze ekonomicznym. W 2022 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił odwołanie od decyzji, w której Prezes UOKiK wyraził zgodę na przejęcie Polska Press przez PKN Orlen (sygn. akt XVII AmA 43/21). Sąd wyjaśnił, że na gruncie prawa o ochronie konsumentów nie można brać pod uwagę kryteriów pozaekonomicznych i – chociaż pluralizm mediów jest wartością konstytucyjną – nie ma możliwości jej uwzględnienia w postępowaniu przed Prezesem UOKiK. (VII.716.26.2020)



### Przedstawiciele RPO w trakcie zdalnego posiedzenia sądu

W oświadczeniu wydanym po tym orzeczeniu Rzecznik podkreślił, że **pluralizm środków społecznego przekazu jest wartością wyjątkowo istotną dla funkcjonowania demokracji, a jednocześnie, w obecnym stanie prawnym, chronioną w sposób niewystarczający. W związku z tym konieczna jest zmiana**

**prawa w obszarze koncentracji na rynku mediów. Powinny istnieć procedury umożliwiające ocenę koncentracji na rynku prasy przez niezależny organ z punktu widzenia pluralizmu środków społecznego przekazu oraz wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.** Zapowiedział też analizę zagadnienia, której efektem było wystąpienie do premiera. (Oświadczenie RPO z 3 sierpnia 2022 r.)

W wystąpieniu do premiera RPO podkreślił, że brak możliwości uwzględnienia kwestii pluralizmu środków społecznego przekazu przy kontroli koncentracji na rynku mediów jest istotnym problemem wynikającym z kształtu obowiązujących przepisów prawa ochrony konkurencji. Brak ustawowej podstawy prawnej do uwzględnienia kwestii ochrony wolności i pluralizmu mediów należy uznać za istotną lukę w porządku prawnym. Usunięcie tej luki nie jest przy tym możliwe w drodze bezpośredniego stosowania konstytucji przez sąd czy Prezesa UOKiK. Niezbędna jest nowelizacja prawa, co potwierdza zarówno orzeczenie sądu w sprawie Polska Press, jak też działania podejmowane na poziomie Unii Europejskiej. (VII.716.26.2020)

## **Prawa dziennikarzy**

Do Rzecznika trafiały skargi, w których **dziennikarze wskazywali na problem odmowy wpuszczenia ich na teren urzędów państwowych oraz wydarzeń organizowanych przez instytucje publiczne.** Powodem niewpuszczenia były informacje figurujące w bazach dostępnych Służby Ochrony Państwa. Dziennikarze nie są w takich sytuacjach informowani o konkretnych przyczynach odmowy oraz o tym, skąd pochodzą informacje o uznaniu ich za osoby niebezpieczne oraz jaka jest ich treść. Funkcjonariusze SOP nie informują przy tym dziennikarzy o dostępnych środkach odwoławczych. Zdaniem Rzecznika taka sytuacja stanowi naruszenie konstytucyjnych praw i wolności dziennikarzy, m.in. ogranicza ich możliwości zawodowe. Możliwe ograniczenia działalności dziennikarzy rozpatrywać należy w kontekście szczególnej funkcji, jaką pełnią media w społeczeństwie demokratycznym, realizując interes publiczny dotyczący zapewnienia szerokiego dostępu do informacji. W związku z tym wszelkiego rodzaju przypadki odmowy wpuszczenia dziennikarzy na wydarzenia istotne publicznie powinny podlegać ścisłej kontroli. W piśmie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik podkreślił, że przepisy nie mogą pozwalać na całkowitą arbitralność decyzji funkcjonariuszy publicznych połączoną z brakiem informacji o powodach jej podjęcia.

Minister wyjaśnił, że kryterium brany pod uwagę przez SOP podczas procesu weryfikacji jest bezpieczeństwo najważniejszych osób w państwie oraz obiektów podlegających ochronie. Zawód, jaki wykonuje osoba, w stosunku do której funkcjonariusze formacji podejmują przewidziane przepisami prawa czynności, nie może wpływać na stopień ich zaangażowania w zapobieganie popełniania przestępstw przeciwko ochranianym osobom i obiektom. Minister stwierdził, że



działania podejmowane przez SOP są legalne, zaś przepisy regulujące kwestię poruszaną w wystąpieniu nie wymagają zmiany. (VII.564.82.2021)

18 stycznia 2022 r. **Sąd Najwyższy uniewinnił troje dziennikarzy telewizji ARTE oraz AFP od kary nagany za wykroczenie polegające na naruszeniu zakazu przebywania na obszarze stanu wyjątkowego.** Kasację od wyroku, którym sąd uznał dziennikarzy za winnych wykroczenia wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich. SN podzielił zawarte w niej argumenty, a ukaranie dziennikarzy uznał za oczywiście niesłuszne. RPO wskazywał w kasacji, że zakaz wprowadzono niezgodnie z konstytucją. Rząd wykroczył bowiem poza ograniczenia praw jednostki określone w rozporządzeniu Prezydenta RP o stanie wyjątkowym, które dotyczą zakazu przebywania w ustalonym czasie i w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach. Dlatego nie mogło to być podstawą ukarania dziennikarzy.

Sąd Najwyższy wskazał, że doszło do nieproporcjonalnego wkroczenia w wolność przemieszczania się oraz wyboru pobytu, co doprowadziło do naruszenia art. 52 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzenie Rady Ministrów ws. zakazu przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym naruszyło też wolność mediów, ponieważ w licznych wyjątkach od zakazu pobytu w strefie stanu wyjątkowego nie ujęto dziennikarzy. Tymczasem to właśnie dziennikarze posiadają wyjątkową legitymację do przebywania w miejscach, w których mają miejsce wydarzenia istotne dla wspólnoty politycznej. Nie jest uzasadnione przyjęcie, że to właśnie ta grupa zawodowa stanowi zagrożenie dla prawidłowego prowadzenia działań mających na celu przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa. SN zauważył, że obecności korespondentów relacjonujących zdarzenia powszechnie nie kwestionuje się nawet w warunkach stanu wojny. (II.510.1116.2021)

## Wolność zgromadzeń

W związku z uchwaleniem ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o Akademii Kopernikańskiej RPO zwrócił się do Ministra Edukacji i Nauki z uwagami dotyczącymi zgodności przepisu art. 76 tej ustawy z wolnością zgromadzeń oraz wolnością wyrażania poglądów. Według ustawy raz na 5 lat organizowany jest Światowy Kongres Kopernikański w celu wymiany informacji, doświadczeń oraz wyników badań naukowych z ostatnich 5 lat z zakresu astronomii, ekonomii oraz medycyny. Zgodnie z ustawą w okresie od 72 godz. przed rozpoczęciem pierwszego Kongresu do 48 godz. po jego zakończeniu, w Toruniu ma obowiązywać **zakaz tzw. zgromadzeń spontanicznych.** Według Rzecznika nasuwa to szereg wątpliwości. Ustawa o Akademii Kopernikańskiej wprowadza różnicowanie w zakresie traktowania zgromadzeń, dzieląc je na te, które mogą się odbyć w trakcie pierwszego Światowego Kongresu Kopernikańskiego (zgromadzenia, o których organizator zawiadamia organ gminy), oraz te, które w tym czasie są zabronione (zgromadzenia spontaniczne). Rzecznik zaapelował do Ministra o doprowadzenie stanu prawnego do zgodności

z konstytucyjnym standardem wolności zgromadzeń. Minister przekazał wystąpienie do Kancelarii Prezydenta, która przygotowała projekt ustawy.

W odpowiedzi z Kancelarii Prezydenta wyjaśniono, że wprowadzenie kwestionowanych regulacji ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas Kongresu. Ze względu na to, że z jego organizacją może wiązać się zagrożenie terrorystyczne, zwiększony jest udział służb państwowych w działaniach mających na celu ochronę bezpieczeństwa. Z uwagi na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego wprowadzono zakaz uczestnictwa w zgromadzeniach spontanicznych. Wyjaśniono, że istnieje możliwość realizacji wolności zgromadzeń w czasie trwania pierwszego Światowego Kongresu Kopernikańskiego w innych formach niż zgromadzenie spontaniczne, regulacja ta mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy. (VII.613.2.2022)

Rzecznik kontynuował działania mające na celu **zapewnienie właściwej ochrony praw uczestników zgromadzeń spontanicznych i kontrmanifestacji**. Podejmował zarówno działania generalne, zwracając uwagę na obowiązek zapewnienia przez organy państwa bezpieczeństwa wszystkim demonstrującym grupom jednocześnie, jak również w sprawach indywidualnych.

## Zmiana standardu nadawania naziemnego stacji TVP

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej przychylił się do wniosku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianę rezerwacji częstotliwości dla TVP S.A., przeznaczonych do rozpowszechniania lub rozprowadzania programów w sposób cyfrowy drogą rozszewczą naziemną w MUX-3C. Skutki decyzji dotknęły ok. 2,5 mln osób, które pozbawiono wolności pozyskiwania informacji za pośrednictwem telewizji innej niż publiczna. Według Rzecznika decyzja UKE doprowadziła do zróżnicowania obywateli w zakresie możliwości swobodnego korzystania z przysługującej im wolności konstytucyjnej. Decyzja nasuwa szereg wątpliwości, w tym w kontekście wyborczym. Nie tylko wolne wybory, ale także wolność wypowiedzi, a w szczególności wolność debaty politycznej, stanowią wspólnie fundament systemu demokratycznego. Są ze sobą związane i wzajemnie się wzmacniają, a co za tym idzie, możliwość śledzenia debaty politycznej za pomocą różnych źródeł, uznać trzeba za niezbędny element demokracji. RPO zwrócił uwagę, że zmiana obejmuje okres kampanii wyborczej i że osoby, które w wyniku zmian częstotliwości nie będą miały do dostępu do innych źródeł informacji, pozostaną jedynie w zasięgu nadawania telewizji publicznej i będą pozbawione możliwości śledzenia przebiegu kampanii wyborczej w innych mediach. Zwrócił się więc do Prezesa UKE z prośbą o wyjaśnienia.

W odpowiedzi Prezes UKE wyjaśnił, że z informacji przedstawionych przez MSWiA wprost wynikało, że stan przygotowania do zmiany standardu z DVB-T na DVB-T2 był niezadowolający. Około 4–5 milionów obywateli nie posiadało nowych odbiorników lub dekoderek umożliwiających odbiór naziemnej telewizji cyfrowej w nowej

technologii. Oznaczało to, że w przypadku dokonania zmiany standardu zgodnie z harmonogramem, liczne gospodarstwa domowe pozbawione zostałyby dostępu do telewizji naziemnej. Skutkiem tego byłoby istotne ograniczenie dostępu do informacji oraz Regionalnego Systemu Ostrzegania, co było nie do zaakceptowania w sytuacji wystąpienia okoliczności prowadzących do zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego. Prezes UKE zauważył jednocześnie, że osoby, które mają dostęp wyłącznie do treści transmitowanych w multipleksie trzecim, mogą w każdej chwili nabyć nowy odbiornik cyfrowy, umożliwiający im odbiór naziemnej telewizji cyfrowej również w nowym standardzie, na który można dostać dofinansowanie. (VII.564.23.2022)

### **Wydawanie prasy lokalnej przez jednostki samorządu terytorialnego**

Wydawanie prasy przez jednostki samorządu terytorialnego niesie ze sobą ryzyko zaburzenia funkcji mediów w społeczeństwie demokratycznym, jaką jest sprawowanie społecznej kontroli nad działaniem władz zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Samorządy mogą wydawać swoje tytuły prasowe w oderwaniu od zasad rynkowych, z pomocą środków publicznych oraz przy wsparciu zatrudnionych urzędników, a wydawana przez nie prasa jest często rozprowadzana bezpłatnie. Dochodzi do zaburzenia konkurencji na lokalnych rynkach mediów i informacji oraz utrudnienia sprawnego funkcjonowania mediów niepublicznych, z czym wiążą się ograniczenia w korzystaniu z wolności prasy. Rzecznik w tej sprawie zwrócił się do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Minister przyznał, że resort dostrzega problem przedstawiony w piśmie RPO oraz występujące w Polsce niepokojące zjawisko monopolizowania lokalnego rynku medialnego przez prasę samorządową. Wprowadzenie zakazu wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego może jednak budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. (VII.564.28.2022)

W kolejnym wystąpieniu do MKiDN Rzecznik wskazał, że jednostki samorządu terytorialnego nie są podmiotami konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela, w szczególności wolności prasy. O ile z jednej strony Konstytucja nie wprowadziła zakazu wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego, pozostawiając decyzję w tym przedmiocie ustawodawcy, to jednocześnie z drugiej strony, jeśli ustawodawca zdecydował się na dopuszczenie wydawania czy finansowania prasy lokalnej przez samorządy, konieczne jest szczegółowe uregulowanie ustawowe tego rodzaju działalności, podobnie jak ma to miejsce w przypadku mediów publicznych na poziomie ogólnopolskim. (VII.564.28.2022)

# Edukacja i oświata

## Uczniowie i studenci, a wojna w Ukrainie

W ostatnich miesiącach roku szkolnego 2021/2022 w ramach polskiego systemu edukacji uczyło się około 200 tys. ukraińskich dzieci, z czego około 40 tys. w przedszkolach. Szacowano, że zdalnie – w systemie ukraińskim – naukę kontynuowało około pół miliona dzieci uchodźców. Większość dzieci i młodzieży nie została zapisana do polskich placówek, w związku z czym szkoły nie mogły udzielać uczniom wsparcia i reagować na istniejące problemy. Nawet po zakończeniu wojny w Ukrainie do Polski będą przybywać uchodźcy i imigranci. Ma to związek z globalnymi problemami, takimi jak kryzys klimatyczny, konflikty zbrojne, dyskryminacja mniejszości, głód, bezrobocie i bieda.

W związku z tym RPO przedstawił Ministrowi Edukacji i Nauki **rekomendacje w zakresie wzmocnienia systemu oświaty**. To m.in. dalsze ułatwienia w zatrudnianiu osób z Ukrainy: nauczycieli, terapeutów, asystentów kulturowych i innych pracowników; intensyfikacja integracji uchodźców; systemowe działania uczniów i uczennic uczących się zdalnie poprzez zapewnienie im kontaktu z rówieśnikami oraz wsparcia osób dorosłych; wsparcie MEiN dla szkół utworzonych w ramach systemu ukraińskiego oraz tworzenie oddziałów międzynarodowych; prowadzenie edukacji antydyskryminacyjnej. Resort odpisał, że rekomendacje będą wykorzystane w trakcie dalszych prac nad zapewnieniem odpowiedniej edukacji młodych ludzi z Ukrainy. (VII.7030.14.2022)

W kontekście kształcenia i wychowania dzieci i młodzieży z Ukrainy zastrzeżenia wywoływał też m.in. **obowiązek przystąpienia przez uczniów ukraińskich do egzaminu ósmoklasisty**. Szerzej na ten temat w części poświęconej edukacji dzieci z Ukrainy. (VII.7031.13.2022)

Wątpliwości Rzecznika wzbudziły też przepisy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa regulujące dostęp osób uciekających z Ukrainy do edukacji na terenie RP. W opinii do tego aktu Rzecznik zwrócił uwagę, że ustawa zawiera ogólne upoważnienie Ministra Edukacji i Nauki do określenia w drodze rozporządzenia organizacji wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy. Takie rozwiązanie może powodować nadanie ministrowi zbyt szerokiej swobody regulacyjnej. (XI.543.104.2022)

## Trudności z uzyskaniem przez studentów uczelni ukraińskich dokumentów potwierdzających kształcenie

Do Rzecznika wpłynęła skarga polskiej obywatelki w sprawie kontynuowania studiów na polskich uczelniach przez studentów kierunków medycznych, którzy musieli opuścić Ukrainę po agresji rosyjskiej. Polskie uczelnie zobowiązały studentów chcących kontynuować studia w Polsce do przesłania oryginałów dokumentów.

Natomiast rektor ukraińskiej uczelni zakazał ich wydawania. Po interwencji polskiego konsulatu studenci zostali poinformowani, że nie mogą uzyskać transkryptu, a jedynie zaświadczenie akademickie z pełnym wykazem ocen, ale pod warunkiem rozliczenia się z uczelnią i rezygnacji z dalszych studiów. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o stanowisko, a do Rzecznika Praw Obywatelskich Ukrainy – o pomoc w rozwiązaniu problemu. W wyniku działań podjętych przez Rzecznika Ukrainy studentom wydano oczekiwane dokumenty. (VII.7033.84.2022)

Rzecznik zwracał również uwagę na indywidualne potrzeby i konieczność **wsparcia uczniów z niepełnosprawnościami przybyłych do Polski z Ukrainy**. Szerzej na ten temat w części poświęconej edukacji osób z niepełnosprawnościami (XI.811.1.2022)

O bieżących problemach związanych z przybyciem do Polski uchodźców z Ukrainy w kontekście edukacji Rzecznik rozmawiał z wiceministrem edukacji i nauki. W Biurze RPO odbyły się również konsultacje w sprawie edukacji dzieci i młodzieży z Ukrainy. W spotkaniu uczestniczyło kilkudziesięciu przedstawicieli resortu edukacji, samorządów, kuratoriów i organizacji społecznych oraz Biura RPO – okrągły stół o oświacie.

## **Uczelnie wyższe**

### **Prawa stron postępowań dyscyplinarnych dotyczących nauczycieli akademickich, studentów oraz doktorantów**

Rzecznik monitoruje kwestię poszanowania praw stron postępowań dyscyplinarnych w sprawach dotyczących nauczycieli akademickich, studentów oraz doktorantów. Gdy na uczelni toczy się postępowanie dyscyplinarne, osoba pokrzywdzona działaniami nauczyciela akademickiego, studenta czy doktoranta nie ma statusu strony. Ze skarg wpływających do RPO wynika, że pokrzywdzony jest wtedy na gorszej pozycji niż obwiniony, który nierzadko zajmuje wyższe miejsce w hierarchii zawodowej czy naukowej. Dlatego Rzecznik wystąpił do MEiN o podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych.

Minister nie podzielił stanowiska RPO, gdyż ewentualne zmiany powinny wynikać przede wszystkim z sygnałów pochodzących ze środowiska akademickiego, a takich nie było. W związku z tą odpowiedzią Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Parlamentu Studentów RP, Przewodniczącego Krajowej Reprezentacji Doktorantów oraz Przewodniczącego Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich z prośbą o przedstawienie stanowiska. (VII.7033.115.2022)

### **Konieczność wydłużenia terminu na prowadzenie studiów doktoranckich rozpoczętych przed rokiem akademickim 2019/2020**

Nowe prawo o szkolnictwie wyższym nakazuje umarzać niezakończone do końca 2022 r. postępowania habilitacyjne i postępowania o nadanie tytułu profesora.

Podobnie zamknięte mają być przewody doktorskie niezakończone do końca 2023 r. Skargi do RPO wskazują na trudną sytuację naukowców po pandemii. RPO poprosił Ministra Edukacji i Nauki o rozważenie zmiany przepisów.

Minister odpisał, że termin finalizacji postępowań wszczynanych do 30 kwietnia 2019 r. został już raz wydłużony i nie jest przewidziane kolejne przesunięcie tego terminu. (VII.7033.113.2022)

### **Nieterminowość sporządzania recenzji w postępowaniach awansowych**

Jednym z najczęściej zgłaszanych problemów w związku z nadawaniem stopni i tytułów naukowych jest nieterminowość sporządzania recenzji w postępowaniach awansowych. Dzieje się tak mimo przepisów przewidujących, że recenzentem nie może zostać osoba, która w ostatnich 5 latach dwukrotnie nie dochowała terminu sporządzenia recenzji. W wystąpieniu do MEiN Rzecznik wskazał, że brak jednoznacznych rozwiązań stawia pod znakiem zapytania praktyczne znaczenie tych regulacji.

Minister wyjaśnił, że organem zlecającym wydanie opinii jest Rada Doskonałości Naukowej, która otrzymuje również opinie recenzentów. Z kolei RDN odpisała, że dobrym narzędziem weryfikacji może być wprowadzanie odpowiednich danych do Zintegrowanego Systemu Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POL-on, gdzie jest baza dokumentów postępowań awansowych, w tym m.in. recenzje z datami ich powstania. Minister odpisał, że planowane jest podjęcie prac legislacyjnych w celu uszczegółowienia danych gromadzonych w tej bazie. (VII.7033.125.2022)

### **Uwagi RPO do nowelizacji prawa oświatowego**

4 listopada 2022 r. Sejm uchwalił nowelizację Prawa oświatowego i niektórych innych ustaw. RPO na podstawie wniosków obywateli przedstawił uwagi do ustawy marszałkowi Senatu. Nowelizacja zawierała rozwiązania postulowane przez RPO, np. określenie warunków likwidacji szkoły. Jednocześnie jednak ustawodawca ponownie zaproponował zmiany, które mogą budzić wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw i wolności. Rzecznik zwrócił też uwagę, że jeżeli regulacja ma znaczący wpływ na liczne podmioty, dla zachowania zasad przyzwoitej legislacji konieczne są szerokie konsultacje społeczne. W opinii dla Senatu Rzecznik stwierdził, że ten warunek nie został spełniony. Ostatecznie 15 grudnia 2022 r. Prezydent odmówił podpisania uchwalonej ustawy. (VII.7037.73.2021)

### **Braki kadrowe w placówkach oświatowych**

W ocenie Rzecznika niedobór nauczycieli może powodować nieodwracalne szkody w wykształceniu uczniów oraz negatywnie wpłynąć na realizację prawa do nauki. Powody rezygnacji nauczycieli z zawodu to m.in. niskie pensje, duże obciążenie psychiczne, wypalenie zawodowe. Problemem są też nadgodziny w wymiarze ponad

limit. Atrakcyjność pracy nauczyciela zależy od poziomu wynagrodzenia, dobrej organizacji pracy szkół i pozycji zawodu w społeczeństwie. Coraz częściej pojawiają się ostrzeżenia, że problem będzie narastał z powodu odchodzenia na emeryturę starszych nauczycieli oraz małego zainteresowania pracą w szkole wśród absolwentów kierunków pedagogicznych. Rzecznik poprosił MEiN o udostępnienie wyników analiz dotyczących problemu i poinformowanie o dalszych działaniach.

Minister odpowiedział, że w 2022 r. podjęto działania na rzecz zwiększenia wynagrodzeń nauczycieli, niezależnie od zmian systemowych statusu tej grupy zawodowej. Zauważył, że czas pracy nauczycieli w Polsce (pod względem ustawowej liczby godzin dydaktycznych, tj. „przy tablicy”) należy do najkrótszych w Europie. Jednocześnie podzielił opinię, że obecne rozwiązania w zakresie pragmatyki zawodowej nauczycieli nadal nie są satysfakcjonujące. W celu zwiększenia atrakcyjności zawodu nauczyciela niezbędne jest dokonanie zmian w zakresie systemu wynagradzania w powiązaniu ze zmianami pragmatyki zawodowej nauczycieli. (VII.7037.106.2021)

### **Treści zawarte w podręczniku do przedmiotu historia i teraźniejszość**

Do Rzecznika docierały skargi kierowane przez nauczycieli i rodziców uczniów, dotyczące treści zawartych w podręczniku dla klasy 1 liceum i technikum „Historia i Teraźniejszość 1945–1979”. Rzecznik podkreślił, że do jego kompetencji nie należy ocena podręczników szkolnych z punktu widzenia metodyki, poprawności merytorycznej czy przydatności dydaktycznej. W przestrzeni publicznej podnoszone są jednak wątpliwości, czy niektóre fragmenty podręcznika odpowiadają standardowi, zgodnie z którym władze publiczne powinny zachować bezstronność w sprawach światopoglądowych oraz czy treści w nim zawarte nie naruszają przyrodzonej godności osoby ludzkiej. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji i Nauki.

Minister wyjaśnił, że wniosek wydawnictwa o dopuszczenie do użytku szkolnego podręcznika pt. „Historia i teraźniejszość. Podręcznik dla liceów i techników. Klasa 1. 1945-1979” został poddany ocenie rzeczoznawców, którzy ocenili, że podręcznik spełnia warunki określone w ustawie o systemie oświaty. Dotychczas zostały dopuszczone do użytku szkolnego do przedmiotu „Historia i teraźniejszość” trzy podręczniki. Minister zaznaczył, że to z jakich podręczników korzysta szkoła zależy wyłącznie od decyzji tej szkoły. (VII.7037.18.2022)

### **Ograniczenie liczby godzin i środków na edukację mniejszości niemieckiej**

Do RPO zwrócili się przedstawiciele mniejszości niemieckiej oraz, solidarnie z nimi, przedstawiciele innych mniejszości narodowych i etnicznych, zaniepokojeni faktem, że od 1 września 2022 r. nauka języka mniejszości niemieckiej miała się odbywać w zredukowanym wymiarze jednej godziny tygodniowo – a nie trzech, jak dotychczas. Zgodnie z rozporządzeniem MEiN nauka języka pozostałych mniejszości

nadal będzie się zaś odbywać przez trzy godziny w tygodniu. Według RPO ma to charakter dyskryminujący i jest sprzeczne z normami konstytucyjnymi oraz przepisami prawa międzynarodowego. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienia do Marszałka Senatu RP oraz Prezesa Rady Ministrów.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów odpowiedziała, że uchylenie rozporządzenia byłoby działaniem przedwczesnym wobec braku poddania kontroli rozporządzeń przez Trybunał Konstytucyjny. Z kolei Minister Edukacji i Nauki zapowiedział na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych 14 grudnia 2022 r. działania dla przywrócenia trzech godzin nauki jęz. niemieckiego. (XI.813.18.2021)

## Równe traktowanie

W maju 2022 r. opublikowany został **Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2022–2030**. W styczniu 2022 r. RPO przekazał rządowi uwagi do projektu Programu. Wskazał m.in., że ochrona przed nierównym traktowaniem jest w Polsce wciąż ograniczona (np. ochrona przed dyskryminacją w dostępie do dóbr i usług ograniczona jest do przesłanek płci, rasy, pochodzenia etnicznego oraz narodowości). Według RPO należy przywrócić obowiązek edukacji antydyskryminacyjnej oraz wprowadzić w szkołach procedury antydyskryminacyjne. W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania poinformował m.in., że ewaluacja przepisów dotyczących równego traktowania prowadzona będzie z uwzględnieniem zarówno przepisów Unii Europejskiej uchwalonych od 2010 r., jak i dyrektyw oraz innych dokumentów, nad którymi prace nie zostały jeszcze zakończone. Zaprosił także RPO do dialogu na temat kierunku potrzebnych zmian prawnych oraz działań na rzecz zwiększenia świadomości społecznej i pełniejszej realizacji zasady równego traktowania w Polsce. (XI.070.8.2020)

## Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet

W związku z ogólnopolską kampanią „16 dni Akcji przeciw przemocy ze względu na płeć” **Biuro RPO przeprowadziło kampanię #PowiedzNiePrzemocy**. Rozpoczęła się ona 25 listopada w Międzynarodowym Dniu Przeciw Przemocy Wobec Kobiet, a zakończyła 10 grudnia 2022 r. w Międzynarodowym Dniu Praw Człowieka.

Na kampanię w mediach społecznościowych i na stronie internetowej RPO złożyło się 5 filmów na temat różnych form przemocy, 5

### Plan awaryjny

dla osób doświadczających przemocy domowej

- 1. Obserwuj zachowania osoby agresywnej**

Będziesz wiedzieć jakie zachowania zapowiadają najgorsze i kiedy sytuacja staje się niebezpieczna.

Jeśli awantury, krzyki nasilają się, jeśli coraz częściej słyszysz groźby pod swoim adresem, jeśli doświadczasz przemocy fizycznej czy seksualnej – to są sygnały, że przemoc się nasila i narasta.
- 2. Jeśli masz dzieci – naucz je dbać o bezpieczeństwo**

Powiedz dzieciom:

  - gdzie mogą szukać pomocy,
  - że mogą pukać do zaprzyjaźnionej sąsiadki, sąsiada,
  - naucz je numeru alarmowego,
  - upewnij się, że znają adres domu, gdyby musieli wzywać pomoc,
  - możecie ustalić wspólnie słowo alarmowe.
- 3. Bezpieczne miejsce**

Zastanów się, gdzie w Twoim domu możesz znaleźć bezpieczne schronienie. Powinno to być miejsce bez niebezpiecznych narzędzi i przedmiotów. Unikaj kuchni, garażu, łazienki.

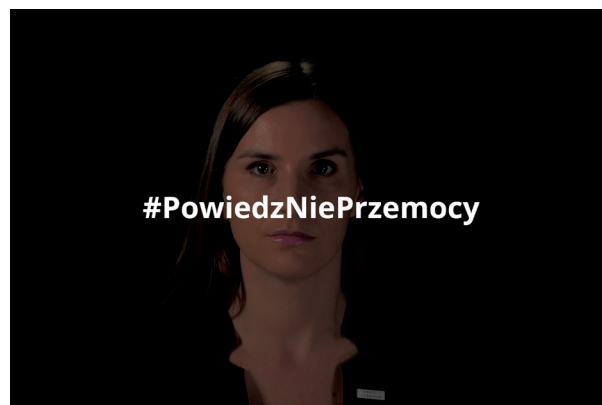
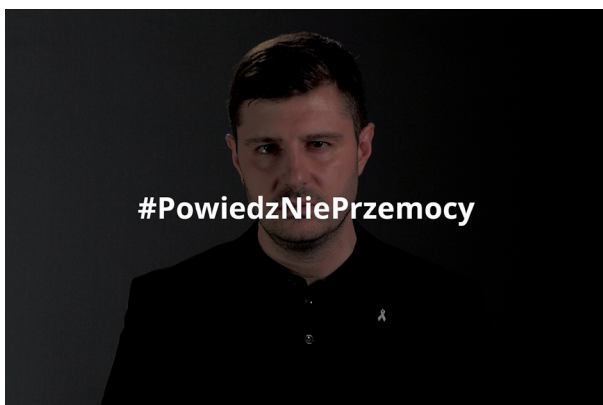
„Plan awaryjny” opracowało Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, działając we współpracy z ekspertkami Fundacji Feminoteka, Centrum Praw Kobiet i Niebieskiej Linii IPZ.

## Plan awaryjny dla osób doświadczających przemocy domowej

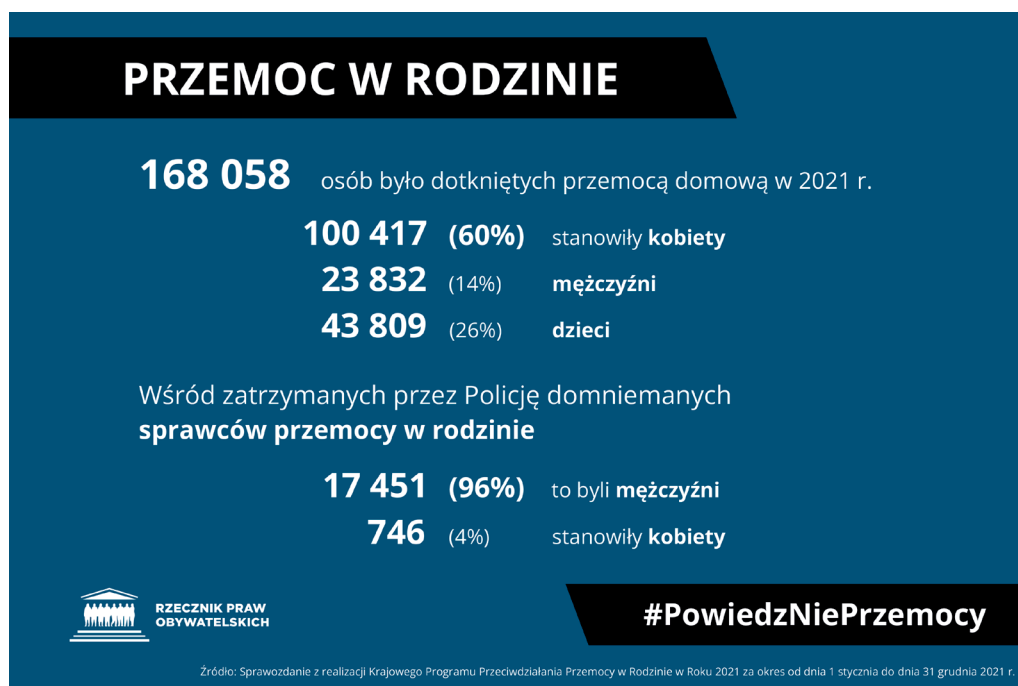


infografik oraz opracowany przez Biuro RPO i organizacje partnerskie Plan Awaryjny dla osób doświadczających przemocy zawierający informacje o możliwościach uzyskania pomocy w sytuacji doświadczenia przemocy domowej. (Plan Awaryjny)

W kampanii, poza Rzecznikiem Praw Obywatelskich Marcinem Wiąckiem oraz Zastępcą RPO Valerim Vachevem, wzięli udział: prezeska Stowarzyszenia Kobiety w Centrum Magdalena Sobkowiak, prezeska Centrum Praw Kobiet Urszula Nowakowska oraz komornik sądowy, laureat „Białej Wstążki” Robert Damski. (Kampania #PowiedzNiePrzemocy)



## ZRPO Valeri Vachev i Magdalena Sobkowiak w kampanii #PowiedzNiePrzemocy



## Infografika BRPO – dane nt. przemocy w rodzinie

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik przedstawił podnoszone w przestrzeni publicznej **postulaty zmiany definicji przestępstwa zgwałcenia**. O tym przestępstwie powinien przesądzać wyłącznie brak świadomej i swobodnie wyrażonej zgody na kontakt seksualny. Jest to m.in. wymóg stawiany polskiemu

ustawodawstwu przez Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej tzw. Konwencję stambulską. (XI.518.88.2020)

## Ageizm

Wagę ochrony praw osób starszych w Polsce RPO podkreślił w piśmie do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. **W Polsce zakaz dyskryminacji ze względu na wiek dotyczy jedynie zatrudnienia i dostępu do szkoleń.** Przekłada się to na dyskryminujące przepisy, m.in. nieuwzględniające seniorów w prawie oświatowym czy ograniczające ich dostęp do opieki paliatywnej. Rzecznik wskazał w wystąpieniu różne inicjatywy międzynarodowe w tym zakresie, m.in. konkluzje Rady Europejskiej, List otwarty do grupy roboczej ONZ w sprawie konwencji o prawach seniorów, Rezolucję Rady Praw Człowieka ONZ w sprawie praw osób starszych i przeciwdziałania ageizmowi. (XI.503.2.2016)

W kolejnym wystąpieniu do Minister Rodziny i Polityki Społecznej RPO pytał, czy rząd planuje włączyć się w **prace ONZ dla wzmocnienia ochrony praw osób starszych w ramach agendy praw człowieka.** Chodzi o prace grupy roboczej ONZ, która przygotowuje Konwencję o prawach osób starszych. Rzecznik zaapelował też o przygotowanie kompleksowych rozwiązań finansowania polityki senioralnej w każdej gminie, a także o systematyczny przegląd polityk publicznych pod kątem eliminowania systemowej dyskryminacji ze względu na wiek.

W odpowiedzi Ministerstwo poinformowało, że monitoruje prace grupy roboczej. Podało również, że w toku dotychczasowych 12 sesji tej grupy nie określono, jakiego rodzaju szczególne prawa człowieka przysługują osobom starszym i jakie są prawne luki w ochronie osób starszych, co uzasadniałoby przyjęcie w ramach ONZ odrębnej umowy międzynarodowej im poświęconej. Jednocześnie resort przekazał informacje o podejmowanych działaniach na rzecz seniorów. (XI.503.2.2016)

Do BRPO wpływały **skargi dotyczące konstrukcji nowego zwolnienia podatkowego dla pracujących seniorów, wprowadzonego na mocy tzw. Polskiego Ładu.** Chodzi o tzw. zerowy PIT dla osób pracujących po osiągnięciu wieku emerytalnego. Możliwość skorzystania ze zwolnienia podatkowego uzależniono od osiągnięcia wieku emerytalnego, a nie uwzględniono osób, które nabyły prawo do wcześniejszej emerytury. Ponadto zbyt wąski jest krąg osób uprawnionych do zwolnienia pod kątem źródła uzyskiwanych przychodów. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministerstwa Finansów. (V.511.509.2022)

Do Rzecznika wpłynął wniosek kobiety w wieku 60+ w którym wskazała na **problem dotyczący obowiązku składania przez właścicieli małych firm (zatrudniających do pięciu pracowników) i osoby samozatrudnione, które same płacą składki, miesięcznej deklaracji rozliczeniowej wyłącznie elektronicznie.** Wnioskodawczyni wskazała, że czuje się w ten sposób dyskryminowana, gdyż jej wiek oraz brak umiejętności cyfrowych uniemożliwia prawidłowe rozliczenia, bez konieczności

ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z obsługą przez osobę profesjonalnie zajmującą się takimi rozliczeniami, a w perspektywie oznacza wręcz rezygnację z wykonywania pracy. Rzecznik Praw Obywatelskich wspiera inicjatywy cyfryzacji i informatyzacji, które umożliwiają łatwiejszy kontakt obywatela z urzędem, nie można jednak dopuszczać do sytuacji, w której ktokolwiek w takim procesie czuje się wykluczony i dyskryminowany. Dlatego RPO zwrócił się w tej sprawie do Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W odpowiedzi prezes ZUS zapewniła, że płatnik składek, zgłaszający do ubezpieczeń do pięciu ubezpieczanych, nadal ma możliwość przekazywania dokumentów ubezpieczeniowych (w tym deklaracji rozliczeniowych) w formie papierowej. (VII.801.2.2022)

Kandydaci na ławników poskarżyli się Rzecznikowi Praw Obywatelskich na przepis Prawa o ustroju sądów powszechnych, według którego **ławnikiem może być ten, kto nie przekroczył 70. roku życia**. Może to stanowić naruszenie zakazu dyskryminacji. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości. W odpowiedzi resort poinformował, że nie podziela stanowiska Rzecznika. (VII.801.1.2019)

### W 2022 r. w Biurze RPO został wydany **Raport „Wsparcie osób starszych w czasie pandemii”, przygotowany na podstawie badania na temat sytuacji osób w wieku 60+ w czasie pandemii COVID-19 w Polsce**.

Raport zawiera listę rekomendacji uwzględniających: prawo osób starszych do godności, prawo do informacji, prawo do opieki zdrowotnej, prawo do włączenia społecznego oraz prawo do równego traktowania. Rzecznik wskazał m.in. na konieczność wdrożenia systemowego sposobu docierania z informacją do osób starszych, zwłaszcza z informacją o możliwościach uzyskania wsparcia ze strony instytucji publicznych.

Wśród rekomendacji Rzecznik wyróżnił konieczność zwiększenia oferty edukacyjnej ze strony Państwa obejmującej również edukację w zakresie kompetencji cyfrowych osób starszych. Wskazał również na potrzebę tworzenia lokalnych strategii postępowania w sytuacjach kryzysowych w odniesieniu do grup osób w szczególności



### **Wsparcie osób starszych w czasie pandemii. Raport RPO**

sposób narażonych na wykluczenie, m.in. osób starszych. (Raport BRPO – Wsparcie osób starszych w czasie pandemii)

### Równowaga między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów

Problem **nierównego podziału obowiązków opiekuńczych między kobiety i mężczyzn** to jedna z głównych trudności w osiągnięciu rzeczywistej równości płci. RPO podkreśla konieczność działań legislacyjnych, które pozwolą na osiągnięcie rzeczywistej równości w sferze zatrudnienia. Jedną z głównych przeszkód pozostaje podwójne obciążenie kobiet: pracą zawodową i obowiązkami domowymi. Rzecznik przedstawił opinię do projektu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej wprowadzającego do polskiego porządku prawnego unijną dyrektywę 2019/1158 w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów. (XI.022.1.2022)

W kolejnym wystąpieniu RPO zwracał się z prośbą o pilne zakończenie prac nad projektem. Państwa członkowskie miały obowiązek przyjęcia przepisów niezbędnych do jej wykonania do 2 sierpnia 2022 r. (XI.022.1.2022)

### Prawa osób LGBTQ+

Rzecznik kontynuował działania w sprawie przyjętych przez niektóre władze samorządowe uchwał o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT”. Wszystkie zaskarżone wcześniej przez RPO uchwały (dziewięć) zostały uznane przez sądy administracyjne za podjęte bez podstawy prawnej i nieważne z powodu rażącego naruszenia prawa. Sądy administracyjne uznały, że **uchwały (zwane również stanowiskami, czy deklaracjami) przeciwko „ideologii LGBT” dyskryminują konkretne osoby i stwarzają wokół nich wrogą, uwłaczającą i zastraszającą atmosferę, co może powodować ryzyko przemocy wobec tych osób**. W wyrokach podkreślano, że nikt, ze względu na swoją orientację seksualną i tożsamość płciową, nie może być dyskryminowany przez władze publiczne, a podejmując tego rodzaju uchwały jednostki samorządu terytorialnego nawoływały do nieprzestrzegania prawa powszechnie obowiązującego. W dniu 28 czerwca 2022 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargi kasacyjne złożone od czterech wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych. (XI.505.32.2019, XI.505.1.2020, XI.505.13.2019, XI.505.30.2019)

Ze względu na fakt, że omawiane uchwały nadal obowiązują w części gmin i powiatów, Rzecznik wystąpił do 24 gmin i 12 powiatów z apelem o podjęcie czynności w celu ich uchylenia. (XI.505.10.2020)

Rzecznik dostrzega, że – z uwagi na ustawodawstwo obowiązujące w innych państwach – w Polsce pojawiają się problemy dotyczące **praw dzieci wychowywanych przez pary jedнопłciowe**. Przykładowo RPO przystąpił do sprawy, w której odmówiono potwierdzenia obywatelstwa dziewczynki urodzonej w Kanadzie

w procedurze surogacji. W jej akcie urodzenia jako rodziców ujawniono dwóch ojców: ojca biologicznego (obywatela RP) i jego męża. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że dziecko ma prawo do potwierdzenia polskiego obywatelstwa. (XI.534.3.2018)

W innej sprawie Trybunał Sprawiedliwości UE wypowiedział się co do **odmowy wpisania do polskich akt stanu cywilnego zagranicznego aktu urodzenia dziecka**, w którym jako rodziców wskazano osoby tej samej płci. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne (C-2/21) TSUE wskazał, że państwo członkowskie musi zapewnić swoim małoletnim obywatelom możliwość podróżowania po terytorium UE z każdym z rodziców niezależnie od ich płci – a odmowa transkrypcji aktu urodzenia z uwagi na brak uznania związków jedнопłciowych nie może stać temu na przeszkodzie. (XI.534.5.2019)

RPO przekazał Marszałkowi Senatu **uwagi do niektórych przepisów przyjętej przez Sejm ustawy o dokumentach paszportowych**. Rzecznik podkreślił m.in., że pożądaną zmianą byłoby odejście od wymogu wskazania danych matki i ojca przy ubieganiu się o paszport tymczasowy, ponieważ jest to obowiązek niemożliwy do spełnienia przez dzieci, które w zagranicznych aktach urodzenia mają wpisane dwie matki lub dwóch ojców. (XI.534.4.2016)

Rzecznik przedstawił również Ministerstwu Sprawiedliwości **uwagi do nowelizacji prawa o aktach stanu cywilnego** i innych ustaw wprowadzających przepisy określające status prawny zagranicznych aktów stanu cywilnego, które odnoszą się do zdarzeń nieznanymi prawu polskiemu lub nierozpoznanych w polskim porządku prawnym, takich jak m.in. małżeństwa osób tej samej płci, inne rejestrowane związki tych osób i rodzicielstwo osób tej samej płci oraz wprowadza instytucję zaświadczenia wydawanego dla celów korzystania z praw wynikających z unijnej swobody przepływu osób. (XI.501.11.2022)

RPO włączył się też w **sprawę osoby transpłciowej**, przyjętej na umowę cywilnoprawną do firmy ochroniarskiej, której postawiono warunek pracy w męskim umundurowaniu – choć żyła zgodnie z odczuwaną płcią żeńską. Jej proces o ustalenie płci był wówczas w toku. Osoba ta odmówiła pracy w męskim uniformie i pozwała zleceniodawcę, a sąd uznał jego działanie za postać dyskryminacji. Prokurator Generalny złożył skargę nadzwyczajną od tego wyroku. 8 grudnia 2022 r. Sąd Najwyższy oddalił tę skargę zgodnie z wnioskiem Rzecznika. (XI.801.8.2019)

## Zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania

### Dwudziesta rocznica przyjęcia Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur

18 grudnia 2022 roku minęło 20 lat od kiedy Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Protokół Fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo

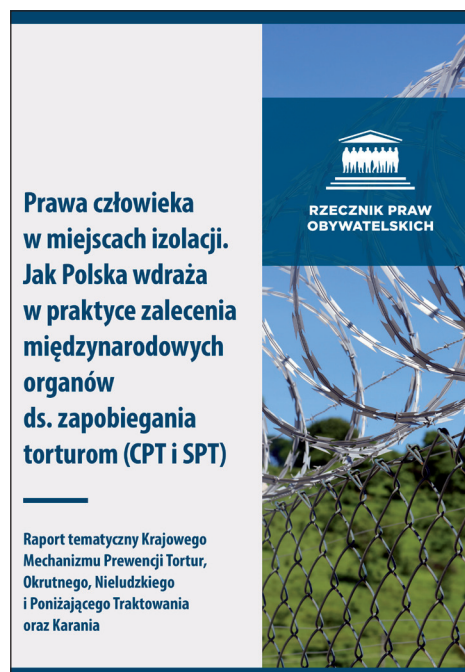
karania (OPCAT). Jest on **podstawą prawną dla tworzenia i funkcjonowania krajowych mechanizmów prewencji**. Protokół opiera się na założeniu, że wszystkie miejsca zatrzymań mogą stać się miejscami, w których dochodzi do tortur – czy to w wyniku nadużyć, czy też dlatego, że jednostki wykorzystują swoją przewagę nad bezbronnym więźniem w sposób niekontrolowany. Wyeliminowanie tego wymaga nadzoru, czujności i monitoringu.

W raporcie Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) z wizyty w Polsce w 2019 r. Komitet wyraził rozczarowanie brakiem implementacji jego wieloletnich zaleceń przez polskie władze.

**Systemowy problem z wdrażaniem rekomendacji międzynarodowych** oznacza przede wszystkim,

że rzeczywistość polskich miejsc izolacji coraz bardziej odbiega od standardów, jakich wymaga zapewnienie rzeczywistej wolności od tortur i maltretowania. Dlatego działający w Biurze Rzecznika Zespół KMPT zweryfikował stopień realizacji zaleceń CPT i SPT w placówkach, które zostały w przeszłości odwiedzone przez międzynarodowych ekspertów. Wnioski z przeprowadzonych wizytacji oraz rekomendacje dla władz zostały opublikowane w **Raporcie „Prawa człowieka w miejscach izolacji”**. (Raport KMPT)

Wnioski kierowane do Biura RPO przez więźniów i ich bliskich pokazują, że pewne **problemy związane z odbywaniem kary pozbawienia wolności przez osoby z niepełnosprawnością fizyczną** pozostają nierozwiązane. Szczególną trudność wciąż stanowi zapewnienie odpowiedniej pomocy osobom, które nie radzą sobie samodzielnie z wykonywaniem podstawowych czynności dnia codziennego, w tym także samoobsługi. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. W odpowiedzi wskazano, że Służba Więzienna dokłada starań zarówno o charakterze organizacyjnym, jak i inwestycyjnym, aby osoby z niepełnosprawnościami otoczone były właściwą opieką i wsparciem. Zapewniono także, że wszyscy osadzeni mają zapewnioną opiekę medyczną adekwatną do stwierdzonych schorzeń i otoczeni są ponadstandardową opieką ze strony personelu więziennego. (IX.517.562.2022)



**Prawa człowieka w miejscach izolacji. Raport KMPT**

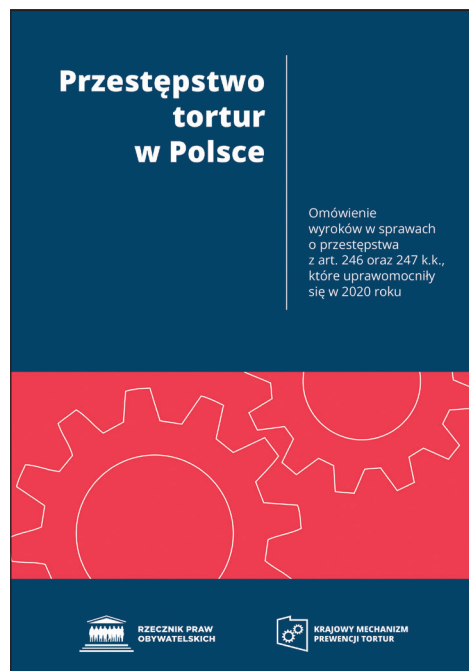
## Wdrażanie Zasad Mendeza

Opracowane pod auspicjami ONZ wytyczne dotyczące zasad przesłuchań (tzw. Zasady Mendeza) promują **skuteczne, etyczne i nieprzymusowe przesłuchiwanie, skoncentrowane na zasadach domniemania niewinności i dążeniu do prawdy**. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Komendanta Głównego Policji, prosząc o informację na temat postępów we wdrożeniu Zasad. W odpowiedzi **Komendant zapewnił, że tłumaczenie Reguł Mendeza zostało upowszechnione w Policji**. Nie dokonywano jednak zmian w programach kursów i szkoleń oraz nie aktualizowano materiałów dydaktycznych, poza modyfikacjami wynikającymi ze zmian w polskim prawodawstwie. (KMP.570.9.2021)

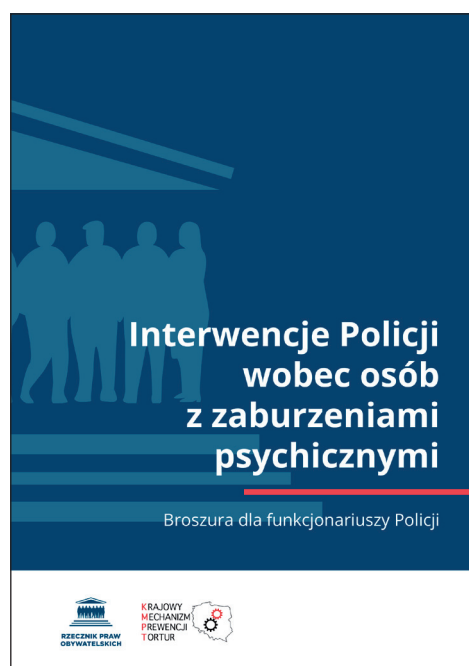
Każdego roku zapadają w Polsce wyroki w sprawach czynów wypełniających znamiona tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania albo karania. Ostatecznie winę za to należy przypisywać sprawcom, niemniej obowiązkiem władz jest stworzenie regulacji, które zapewnią obywatelom maksymalną ochronę i zwiększą bezpieczeństwo osób pozbawionych wolności. Zespół Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur przygotował w 2022 r. **publikację „Przestępstwo Tortur w Polsce”**. Zawiera ona m.in. opis wyroków wydanych za takie czyny wobec funkcjonariuszy policji, które uprawomocniły się w 2020 r. (Raport BRPO)

## Stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec osób z zaburzeniami psychicznymi

Ujawniane w mediach przypadki zgonów obywateli w trakcie interwencji policyjnych, wskazują jednoznacznie, że wiedza funkcjonariuszy na temat szczególnie wrażliwej natury interwencji wobec osób z zaburzeniami psychicznymi nadal pozostaje niewystarczająca. Dlatego zespół KMPT przygotował broszurę informacyjną skierowaną do funkcjonariuszy Policji, która opisuje najważniejsze zasady prowadzenia interwencji wobec osób,



**Przestępstwo tortur w Polsce. Publikacja KMPT**



**Broszura informacyjna dla Policji**

które ze względu na swój stan wyłączający lub ograniczający świadomość, wymagają szczególnych oddziaływań. (Broszura informacyjna)

W Biurze RPO zorganizowano **seminarium**, podczas którego pracownicy KMPT, naukowcy i policjanci dyskutowali o tym, **w jaki sposób i w jakich sytuacjach stosować środki przymusu bezpośredniego wobec osób z zaburzeniami psychicznymi**. Pracownicy KMPT przedstawili najnowsze standardy wyznaczone przez komitety CPT i SPT w zakresie interwencji policyjnych. Podczas spotkania podkreślono również potrzebę stałego podnoszenia i aktualizowania kwalifikacji policjantów. (Seminarium w BRPO)



### Seminarium w BRPO poświęcone stosowaniu środków przymusu bezpośredniego wobec osób z zaburzeniami psychicznymi

Rzecznik skierował także **wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczące stosowania kajdanek wobec osób z zaburzeniami psychicznymi**. Zdaniem RPO konieczna jest zmiana ustawy o Policji, żeby dostosować ją do europejskich standardów. Katalog dopuszczalnych środków przymusu bezpośredniego wobec osób z zaburzeniami psychicznymi powinien być skonkretyzowany i nie zawierać kajdanek. W odpowiedzi resort poinformował, że postulowane uzupełnienie zapisów ustawy o Policji nie znajduje uzasadnienia. Jednocześnie MSWiA dostrzega potrzebę nowelizacji ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. (II.574.1.2022)

RPO zwrócił uwagę Ministrowi Zdrowia na stosowanie nieuregulowanych w przepisach prawa niestandardowych form opieki wobec pensjonariuszy domów pomocy społecznej, placówek całodobowej opieki oraz zakładów opieki



zdrowotnej. Metody te formalnie nie są przymusem bezpośrednim i jako takie nie zostały uregulowane w ustawie z 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego. Faktycznie ograniczają jednak wolność osób poddanych ich działaniu. W niektórych zamkniętych szpitalach psychiatrycznych jako środek zabezpieczający stosuje się **nieprzewidziane przez prawo środki przymusu** wobec osób w nich umieszczonych przez sądy. Chodzi m.in. o kaftan bezpieczeństwa, pas okołobiodrowy, pasy ochronne zakładane na ręce pacjentów oraz pas z zamkiem magnetycznym, za którego pomocą ręce pacjenta salowi przypinają do swoich nadgarstków. Rzecznik poprosił o stanowisko w tej sprawie Ministra Zdrowia. W odpowiedzi resort poinformował, że wydaje się, że obowiązujące regulacje w odpowiednim stopniu przyczyniają się do wyeliminowania ewentualnych nadużyć związanych ze stosowaniem przymusu bezpośredniego wobec osób z zaburzeniami psychicznymi. (IX.517.36.2020)

## **Sytuacja cudzoziemców w strzeżonych ośrodkach w dobie kryzysu na granicy Polski i Białorusi**

W związku z powstałym w II połowie 2021 r. kryzysem uchodźczym na granicy Polski i Białorusi, przedstawiciele KMPT od 30 sierpnia 2021 r. do 29 kwietnia 2022 r. przeprowadzili 15 niezapowiedzianych wizytacji w strzeżonych ośrodkach i areszcie dla cudzoziemców. Ich celem było sprawdzenie sposobu traktowania i realizacji podstawowych praw cudzoziemców oraz panujących tam warunków. Wydany w czerwcu 2022 roku raport „Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych w dobie kryzysu na granicy Polski i Białorusi” jest podsumowaniem tych działań. Raport opisany był w części poświęconej warunkom w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców.

## **Prawa osób przebywających w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym**

Rzecznik dużą uwagę poświęca sytuacji w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym (KOZZD) w Gostyninie. W maju 2022 r. **przedstawiciele Biura RPO wizytowali oddział zamiejscowy KOZZD w Czersku**. W lipcu przedstawiony został raport z wizytacji, zawierający szczegółowe uwagi i zalecenia mające na celu wzmocnienie ochrony pacjentów przed ryzykiem tortur. Część zaleceń została wdrożona, w pozostałych kwestiach RPO monitoruje sytuację i kieruje kolejne wystąpienia do odpowiednich organów. (KMP.574.2.2022)

**Pacjenci KOZZD skarżą się również do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka** na naruszenie zakazu nieludzkiego traktowania oraz prawa do wolności, do życia rodzinnego i do odwołania do sądu. RPO składa w tych sprawach opinie *amicus curiae*. W opiniach przedstawił m.in. zebrane w toku badania spraw pacjentów KOZZD i w czasie wizytacji informacje o warunkach bytowych w Ośrodku

w Gostyninie i jego filii w Czersku, które na przestrzeni lat ulegały pogorszeniu. (IX.517.272.2022, IX.517.262.2022)

Rzecznik od czasu utworzenia Ośrodka w 2014 r. monitoruje zmiany legislacyjne odnoszące się do jego funkcjonowania. W maju 2022 r. przedstawił Ministrowi Zdrowia **uwagi do projektu nowelizacji tzw. ustawy o KOZZD**. Wskazał, że projekt rozwiązuje część problemów, jednak wiele propozycji jest nie do zaakceptowania, m.in. te dotyczące praw pacjentów Ośrodka, które powinny odpowiadać standardom z Holandii i Niemiec. (IX.022.3.2022)

9 września 2022 r. w Biurze RPO odbyła się **konferencja poświęcona sprawom toczącym się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka dotyczącym Ośrodka w Gostyninie**. Rzecznik podkreślił, że rozmawiając o osobach przebywających w tym ośrodku, zbyt mało mówi się o godności człowieka. Eksperti dyskutowali o zmianach i wzorcach, które mogłyby pomóc tę godność chronić przy jednoczesnej realizacji celu działania ośrodka. Omówili także orzecznictwo ETPCz, wyznaczające standardy funkcjonowania takich podmiotów, porównali funkcjonowanie KOZZD z zagranicznymi odpowiednikami oraz ocenili zmiany zachodzące w prawie. (Relacja z konferencji)



Konferencja w BRPO poświęcona sprawom toczącym się przed ETPCz dotyczącym Ośrodka w Gostyninie (KOZZD)

## Stosowanie niestandardowych form opieki w placówkach opiekuńczych i opiekuńczo-leczniczych

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur wizytuje również domy pomocy społecznej, placówki całodobowej opieki oraz zakłady opiekuńczo-lecznicze. Zespół zaobserwował tam **stosowanie wobec pensjonariuszy nieuregulowanych w przepisach prawa niestandardowych form opieki**, np. zakładania pasów na ręce czy też skarpetek na dłonie mieszkańca w celu uniknięcia dotykania miejsc chorobowo zmienionych, przywiązywania mieszkańców za rękę paskiem do łóżka w celu zapobieżenia wypadnięciu, zabezpieczania przed upadkiem oraz osunięciem się osób mających trudności z utrzymaniem pozycji siedzącej za pomocą ręczników, prześcieradeł, pasów biodrowych lub rajstop mocowanych do foteli, krzeseł i wózków inwalidzkich, na których siedzą takie osoby. RPO napisał do Ministra Zdrowia w sprawie ustawowego uregulowania stosowania takich środków. W odpowiedzi Minister poinformował, że podjęcie ewentualnych działań wymaga pogłębionej analizy co do poprawy ochrony praw wszystkich grup pacjentów. (KMP.573.9.2022)

W grudniu 2022 roku Rzecznik skierował w tej sprawie kolejne wystąpienie z prośbą o stanowisko w sprawie kształtu nowych rozwiązań prawnych oraz ich umiejscowienia w systemie prawnym. (KMP.573.9.2022)

# Wybrane sprawy przed sądami i trybunałami

## Trybunał Konstytucyjny



W 2022 do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik skierował 3 wnioski o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktami wyższego rzędu, 13 zawiadomień o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej, 7 zawiadomień o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych i jedno zawiadomienie o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosków

- Trybunał Konstytucyjny 22 kwietnia 2022 r. umorzył postępowanie z wniosku RPO, złożonego w 2015 r., w sprawie prawa pracowników do zwiększonego wynagrodzenia lub wymiaru czasu wolnego za nadgodziny. TK uznał, że RPO zakwestionował tzw. zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega właściwości Trybunału. (sygn. akt K 20/15) (III.7040.73.2014)
- Niezaskarżalność decyzji sądu o braku sprzeczności interesów podejrzanych, bronionych przez jednego obrońcę, jest niekonstytucyjna – orzekł Trybunał Konstytucyjny 27 kwietnia 2022 r., zgodnie ze stanowiskiem RPO. (sygn. akt SK 53/20) (II.5150.3.2020, II.5150.4.2020)
- 28 czerwca 2022 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie niemożliwości zażalenia na kontrolę operacyjną. To niezgodne z konstytucyjnym

prawem do sądu, do zaskarżalności oraz z zasadą dwuinstancyjności – ocenił RPO, który przyłączył się do sprawy. TK uznał to za zaniechanie prawodawcze, które nie podlega ocenie TK. (sygn. akt SK 60/21) (II.511.810.2021)

- Przepis o zatrzymaniu przez starostę prawa jazdy za przekroczenie prędkości wyłącznie na podstawie informacji organu kontroli ruchu drogowego jest niezgodny z art. 2 Konstytucji – orzekł TK 13 grudnia 2022 r. Wnosił o to RPO, który przyłączył się do sprawy. (sygn. akt K 4/21) (II.510.858.2019)
- Z wniosku RPO TK orzekł 13 grudnia 2022 r. niekonstytucyjność art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Chodziło o to, że osoby powyżej 35. roku życia nie mogą kandydować na aplikację sędziowską i prokuratorską w KSSiP, a powyżej 40. roku – na aplikacje uzupełniające. (sygn. akt K 3/22) (VII.561.7.2019)
- 15 grudnia 2022 r. TK umorzył postępowania w sprawie odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdań finansowych dwóch partii. W jednej z nich SN miał wątpliwości czy automatyzm takiej decyzji jest zgodny z konstytucją. Zarzut ten podzielił RPO. (sygn. akt. P 8/17 i P 2/19) (VII.610.1.2019)

## Sąd Najwyższy



**W 2022 roku Rzecznik Praw Obywatelskich skierował 119 wystąpień do Sądu Najwyższego**

- Uwzględniając kasację RPO, 18 stycznia 2022 r. Sąd Najwyższy uniewinnił troje dziennikarzy od kary nagany za wykroczenie polegające na naruszeniu zakazu przebywania na obszarze stanu wyjątkowego. (sygn. akt I KK 171/21) (II.510.1116.2021)
- 24 lutego 2022 r. SN uwzględnił kasację RPO na korzyść przedsiębiorcy, właściciela kilku sklepów, ukaranego przez sąd grzywną za handel w niedzielę. Placówki handlowe obwinionego były bowiem wyłączone od zakazu handlu. (sygn. akt II KK 486/21) (II.511.50.2021)
- 15 marca 2022 r. SN uwzględnił kasację RPO w sprawie blokady w 2019 r. marszu ku czci Żołnierzy Wyklętych pod dawnym więzieniem na ul. Rakowieckiej. SN potwierdził, że pokojowa kontrademonstracja pozostaje pod ochroną Konstytucji. (sygn. akt II KK 90/22) (II.510.456.2021, II.510.457.2021, II.510.134.2021)
- Polskie obywatelstwo skazanego z podwójnym obywatelstwem nie stoi na przeszkodzie przekazania go innemu państwu do odbycia kary – uznał 7 kwietnia 2022 r. Sąd Najwyższy, który uwzględnił kasację RPO (sygn. akt IV KK 578/21) (II.510.884.2015)
- 26 października 2022 r. SN uwzględnił kasację RPO na korzyść obywatela. W 2013 r. sąd odmówił unieważnienia wyroku z okresu stalinizmu, skazującego obywatela m.in. za walkę zbrojną z wojskiem, Urzędem Bezpieczeństwa i Milicją Obywatelską. SN uznał brak podstaw do wyłączenia walki orężnej z pojęcia

„działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego”. (sygn. akt III KK 375/22) (II.510.571.2019)

- Sąd Najwyższy uwzględnił 16 listopada 2022 r. kasację RPO na korzyść obywatela skazanego za kradzież drewna z lasu. Nawiązkę można bowiem orzec jedynie w razie skazania za wyrąb drzewa w lesie albo za kradzież drzewa wyrąbanego lub powalonego, a skazany dopuścił się zaboru drewna sosnowego, pociętego już na kawałki i składowanego. (sygn. akt III KK 328/22) (II.510.1178.2020)
- Sądy mogą pomijać pozbawione mocy prawnej przepisy ustaw, jeżeli stwierdzą ich niekonstytucyjność – tak, zgodnie ze stanowiskiem RPO rozstrzygnął pytanie prawne Sąd Najwyższy 17 listopada 2022 r. (sygn. akt III PZP 2/21) (III.7044.95.2019)
- 7 grudnia 2022 r. SN uwzględnił kasację RPO. Uniewinnił obywatela skazanego w 1960 r. na 3 lata więzienia za „udział w zbiegowisku i zajściach publicznych, które utrudniały wykonanie prawnych czynności urzędowych w Domu Katolickim w Zielonej Górze”. Chodziło o bezprawną eksmisję parafii z Domu Katolickiego, która spotkała się z oporem społecznym. (sygn. akt I KK 443/22) (II.510.963.2022)
- Sąd Najwyższy 14 grudnia 2022 r. uwzględnił kasację RPO na korzyść obywatela skazanego m.in. za pomaganie innemu sprawcy przestępstwa w uniknięciu odpowiedzialności karnej przez pośrednictwo w wydaniu dla niego tzw. listu żelaznego. Czyn nie wywarł ujemnego wpływu na postępowanie karne. (sygn. akt I KK 418/22) (II.511.447.2017)

# Naczelny Sąd Administracyjny i sądy administracyjne



## W 2022 r. RPO wniósł 16 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego

- 12 stycznia 2022 r. NSA orzekł, że to organ administracji, a nie sąd powszechny, rozstrzyga w sprawie nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego. NSA przyznał rację obywatelce, w której sprawie wystąpił RPO. (sygn. akt I OSK 918/21) (III.7065.199.2019)
- 24 stycznia 2022 r. WSA w Krakowie zwrócił gminie do ponownego rozpatrzenia sprawę nieprzyznania świadczenia pielęgnacyjnego opiekunowi niepełnosprawnego bratanka, dla którego – po śmierci brata i jego żony – został ustanowiony rodziną zastępczą niespokrewnioną. Udział w sprawie zgłosił RPO. (sygn. akt III SA/Kr 622/21) (BPK.7064.2.2021)
- 28 czerwca 2022 r. NSA utrzymał wyroki WSA w sprawie uchylenia czterech tzw. uchwał anti-LGBT, zaskarżonych przez RPO. (sygn. akt III OSK 4028/21) (XI.505.30.2019)
- 7 lipca 2022 r. NSA potwierdził brak podstaw do niewpuszczenia dziennikarza do Sejmu; RPO przyłączył się do tej sprawy. (sygn. akt III OSK 1363/21) (VII.6060.30.2018)
- WSA w Białymstoku uwzględnił 15 września 2022 r. skargi RPO oraz pełnomocnika pochodzącej z Iraku rodziny na zawrócenie do linii granicy państwowej (tzw. pushback). Sąd uznał zawrócenie za sprzeczne z przepisami



prawa krajowego, w tym z Konstytucją RP oraz wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi. (sygn. akt II SA/Bk 492/22) (XI.543.10.2022)

- 6 października 2022 r. WSA w Gdańsku stwierdził bezskuteczność czynności gminy w sprawie dowozu dziecka z niepełnosprawnością ruchową do szkoły. RPO wniósł o uwzględnienie skargi matki dziecka, której gmina zaproponowała zwrot kosztów dojazdu transportem publicznym – dwoma pociągami i autobusem. (sygn. akt III SA/Gd 120/22) (XI.7036.31.2021)
- 14 listopada 2022 r. NSA uznał po pytaniu prawnym RPO, że warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobom innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki jest legitymowanie się przez najbliższych tej osoby orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. (sygn. akt I OPS 2/22) (III.7064.45.2022)

## Sądy powszechne

7 czerwca 2022 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił odwołanie RPO od zgody Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na przejęcie przez PKN Orlen S.A. kontroli nad Polska Press sp. z o.o. Według sądu na gruncie prawa o ochronie konsumentów nie można brać pod uwagę kryteriów pozaekonomicznych. Pluralizm mediów jest wartością konstytucyjną, ale sąd nie ma możliwości jej uwzględnienia przy ocenie koncentracji. (sygn. akt XVII AmA 43/21) (VII.716.26.2020)

## Trybunały międzynarodowe

### Europejski Trybunał Praw Człowieka

Rzecznik Praw Obywatelskich może przedstawiać pisemne uwagi w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, pod warunkiem uzyskania zgody Przewodniczącego Trybunału (tzw. opinia przyjaciela sądu, *amicus curiae*).

W 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do następujących spraw przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu:

1. *Wróbel przeciwko Polsce*, skarga nr 6904/22. Sprawa dotycząca próby uchylecia immunitetu sędziemu.
2. *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21. Sprawa dotycząca uchylecia prawomocnego wyroku w sprawie przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.
3. *R.A. i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 42120/21. Sprawa dotycząca zawrócenia grupy cudzoziemców do linii granicy Polski z Białorusią.

## Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Rzecznik może przystępować do postępowań sądowych, w których sądy kierują pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W takim przypadku Rzecznik staje się uczestnikiem postępowania przed TSUE.

W 2022 r. Rzecznik przystąpił m.in. do następujących postępowań:

1. Sprawa C-520/21 – dotycząca praw konsumentów.
2. Sprawa C-638/22 – dotycząca polskiej procedury wydania dziecka za granicę.
3. Sprawy C-181/21 i C-269/21 – dotyczące procedury powoływania sędziów w Polsce.
4. Sprawa C-2/21 – dotycząca znaczenia transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka i wydania dokumentu tożsamości lub paszportu.

# Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni funkcję **niezależnego organu ds. równego traktowania**. Do podstawowych zadań Rzecznika należy rozpatrywanie kierowanych do niego wniosków, w tym skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania i podejmowanie innych czynności, zgodnie z przepisami ustawy o RPO. Działania Rzecznika koncentrują się wokół takich przesłanek dyskryminacji, jak: płeć, rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientacja seksualna. Jednocześnie art. 32 ust. 2 Konstytucji zakazuje dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny. Dlatego Rzecznik podejmuje działania w przypadkach nierównego traktowania osoby także z innych przyczyn, jak np. stan zdrowia, status materialny czy doświadczenie migracyjne.

RPO ma także obowiązek analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób, prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, a także opracowywania i wydawania niezależnych sprawozdań oraz wydawania zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją.

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni w Polsce funkcję **niezależnego mechanizmu monitorującego wdrażanie Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami**. Działania Rzecznika w tym obszarze koncentrują się wokół realizacji prawa do edukacji, zapewniania dostępności architektonicznej, informacyjno-komunikacyjnej i cyfrowej, procesu deinstytucjonalizacji systemu wsparcia, możliwości uzyskania dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz ochrony przed przemocą osób z niepełnosprawnościami.

W 2022 r. Rzecznik zdecydował o powołaniu pełnomocniczki do spraw wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. Głównym jej zadaniem jest podejmowanie działań mających na celu wdrażanie Konwencji, upowszechnianie wiedzy o niej, a także wspieranie Rzecznika we współdziałaniu z organami władzy publicznej, instytucjami i organizacjami pozarządowymi.

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

W 2022 r. pracownicy KMPT przeprowadzili łącznie 79 wizytacji. Rzecznik, działając

jako KMPT, skierował 8 wystąpień generalnych oraz trzy raporty tematyczne („Prawa człowieka w miejscach izolacji. Jak Polska wdraża zalecenia międzynarodowych organów ds. zapobiegania torturom (CPT i SPT)”; „Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych w dobie kryzysu na granicy Polski i Białorusi”; „Przestępstwo tortur w Polsce”). Przygotowano także broszurę informacyjną skierowaną do funkcjonariuszy Policji, która opisuje zasady prowadzenia interwencji wobec osób, które ze względu na swój stan wyłączający lub ograniczający świadomość, wymagają szczególnych oddziaływań ze strony funkcjonariuszy Policji. Ponadto w 2022 r. pracownicy KMPT kontynuowali działalność szkoleniową w ramach kampanii „Państwo bez tortur”. Pracownicy KMPT przeprowadzili także szkolenia m.in. dla pracowników domów pomocy społecznej, dla młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii.

W biurze RPO działa **Wydział ds. Żołnierzy i Funkcjonariuszy**. W 2022 r. pracownicy tego wydziału przeprowadzili liczne wizytacje w jednostkach wojskowych oraz oddziałach Straży Granicznej. Wnioski z wizytacji Rzecznik przedstawiał w wystąpieniach do odpowiednich organów państwa. Ponadto w zakresie ochrony praw funkcjonariuszy Policji RPO poruszał w wystąpieniach m.in. kwestię luki prawnej dotyczącej zasad naboru do służby w Policji, problem zwalniania ze służby w związku z nabyciem obywatelstwa innego państwa. Wskazywał również na potrzebę wzmocnienia ochrony przywracanych do służby policjantów. Rzecznik wystąpił również w sprawach obniżania dodatków służbowych funkcjonariuszom Służby Więziennej przebywającym na zwolnieniu lekarskim, a także wykorzystywania monitoringu w zakładach karnych i aresztach śledczych w celu kontrolowania pracowników i funkcjonariuszy Służby Więziennej. Rzecznik występował w sprawie umożliwienia strażakom wypłaty ekwiwalentów pieniężnych za służbę w pierwszej połowie 2022 r., a także zajmował się problemem funkcjonariuszy pozbawionych prawa do odprawy za okres służby.

# Organizacja działań Rzecznika Praw Obywatelskich

## Biura Pełnomocników Terenowych RPO oraz Punkty Przyjęć Interesantów

Zgodnie z art. 22 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzecznik za zgodą Sejmu ustanowił swoich pełnomocników terenowych w Gdańsku, w Katowicach i we Wrocławiu. Działają oni z upoważnienia Rzecznika i w jego imieniu, zgodnie z zasadami, którymi kieruje się Rzecznik przy sprawowaniu swojego urzędu.

Biura Pełnomocników Terenowych RPO zajmują się wszystkimi problemami, które wchodzą w zakres działania Rzecznika, z wyłączeniem spraw wymagających osobistego zaangażowania Rzecznika lub jego Zastępców.

Aby ułatwić obywatelom bezpośredni kontakt z pracownikami BRPO, oprócz Biur Pełnomocników Terenowych, funkcjonują także punkty przyjęć, w których w wyznaczone dni, podczas dyżuru pracownika BRPO można uzyskać poradę oraz złożyć wniosek do RPO. Po czasowym zawieszeniu funkcjonowania wynikającym z wprowadzonego stanu pandemii we wrześniu 2022 roku, punkty w Bydgoszczy, Koszalinie, Krakowie, Lublinie i Wałbrzychu wznowiły swoją działalność. W 2022 roku utworzono szósty punkt przyjęć interesantów – w Szczecinie. Wszystkie punkty pełnią dyżury w pierwszy czwartek każdego miesiąca.



Otwarcie Punktu Przyjęć Interesantów BRPO w Szczecinie



- Biuro RPO w Warszawie
- Biuro Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku powołane 16 maja 2005 r.
- Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu powołane 2 sierpnia 2004 r.
- Biuro Pełnomocnika Terenowego w Katowicach powołane 14 września 2007 r.

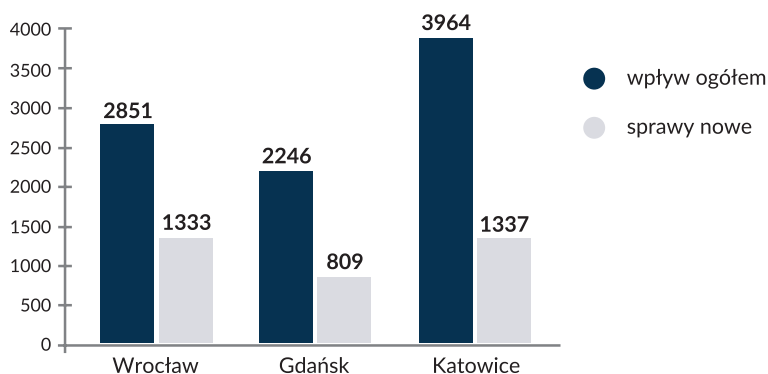
## Obszary działania Biur Pełnomocników Terenowych RPO i punkty przyjęć interesantów

Łącznie w 2022 roku do Biur Pełnomocników Terenowych i punktów przyjęć interesantów wpłynęło 9061 wniosków, z czego 3479 to sprawy nowe.

Biuro Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku zasięgiem działalności obejmuje województwa: warmińsko-mazurskie, pomorskie oraz zachodniopomorskie. W 2022 r. w BPT w Gdańsku oraz w punktach przyjęć przyjęto 171 interesantów, przeprowadzono 1222 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad. Wpływ wniosków wyniósł 2246, z czego 809 stanowiły wnioski w sprawach nowych.

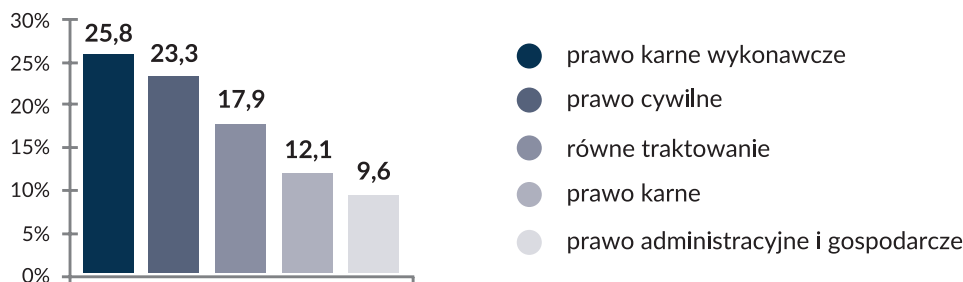
Biuro Pełnomocnika Terenowego w Katowicach swoim zasięgiem obejmuje województwa: świętokrzyskie, małopolskie i śląskie. W 2022 r. w Biurze PT RPO w Katowicach i w punktach przyjęć przyjęto 154 interesantów oraz przeprowadzono 2018 rozmów telefonicznych udzielając wyjaśnień i porad. Wpływ do Biura PT RPO w Katowicach wyniósł 3964 wniosków, w tym 1337 stanowiły wnioski w nowych sprawach.

Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu swoim zasięgiem obejmuje województwa: lubuskie, dolnośląskie i opolskie. W 2022 r. w Biurze PT RPO we Wrocławiu przyjęto 225 interesantów, przeprowadzono 1630 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. Do Biura PT RPO we Wrocławiu wpłynęło 2851 wniosków, z czego 1333 stanowiły wnioski w sprawach nowych.



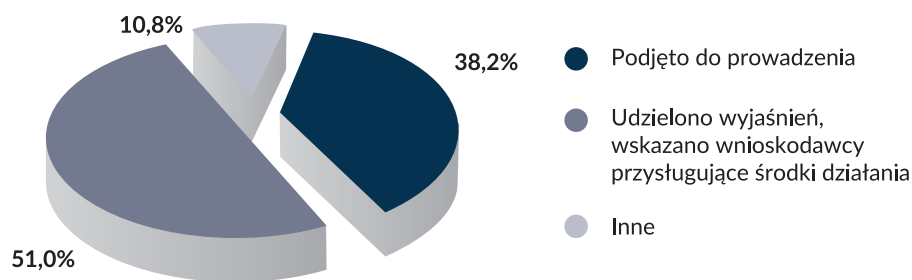
**Wykres 6. Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych w 2022 r.** (dane do wykresu w tabeli 7 w zestawieniu tabel)

Obowiązujące w pierwszej połowie 2022 roku ograniczenia związane z pandemią koronawirusa miały wpływ na liczbę przyjętych interesantów. We wszystkich BPT spotkania osobiste zostały zastąpione przez kontakty drogą elektroniczną – poprzez e-mail, e-PUAP, telefon.

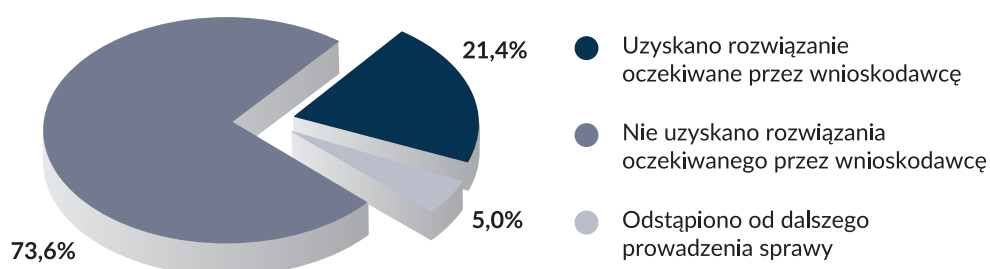


**Wykres 7. Wiodące problematyki w Biurach Pełnomocników Terenowych w 2022 r.** (dane do wykresu w tabeli 8 w zestawieniu tabel)

Prawie połowa spraw zgłoszonych do PBT RPO dotyczyła zagadnień z zakresu prawa karnego wykonawczego (25,8%) i cywilnego (23,3%). Duża liczba wniosków (17,9%) dotyczyła przestrzegania zasady równego traktowania, prawa karnego (12,1%), prawa administracyjnego i gospodarczego (9,6%), prawa pracy i zabezpieczenia społecznego (7,9%). Sprawy dotyczące prawa konstytucyjnego, międzynarodowego i europejskiego stanowiły 2,4%, ochrony praw żołnierzy i funkcjonariuszy – 0,2% a te z zakresu działania Krajowego Mechanizmu Prewencji – 0,2 % wszystkich spraw.



**Wykres 8. Sposób rozpatrzenia spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych w 2022 r.** (dane do wykresu w tabeli 9 w zestawieniu tabel)



**Wykres 9. Sposób zakończenia spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych w 2022 r.** (dane do wykresu w tabeli 10 w zestawieniu tabel)

Aktywność Biur Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich w 2022 r. koncentrowała się na dwóch podstawowych płaszczyznach: bieżącym rozpatrywaniu wniosków i ocenie zgodności z prawem działalności lokalnych organów władzy publicznej oraz reprezentowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich w relacjach zewnętrznych. Po dwuletniej przerwie w BPT we Wrocławiu powrócono do stacjonarnych spotkań z młodzieżą w szkołach. Ponadto pracownicy włączyli się w działalność informacyjną dla uchodźców z Ukrainy. Wrocławskie Biuro prowadziło także, wzorem lat poprzednich, działania na rzecz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami – współpracując w tym zakresie z Prezydentem Wrocławia oraz Pełnomocnikiem Marszałka Województwa Dolnośląskiego ds. Osób Niepełnosprawnych.

W 2022 r. minęło 15 lat od powołania Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach. Z tej okazji 23 września 2022 r. w Biurze Pełnomocnika Terenowego w Katowicach odbyła się konferencja „Rzecznik Praw Obywatelskich na straży wolności słowa”.



## Działalność RPO w zakresie komunikacji społecznej

Rzecznik podejmuje działania informacyjne i edukacyjne. Ich celem jest upowszechnianie wiedzy na temat wolności i praw człowieka.

Podstawowym źródłem informacji o działalności Rzecznika jest Biuletyn Informacji Publicznej ([bip.brpo.gov.pl](http://bip.brpo.gov.pl)). W 2022 r. opublikowano w nim 1334 wpisy dotyczące działalności Rzecznika, a odwiedziło go ponad 2 mln 800 tysięcy unikalnych użytkowników.

W związku z wojną w Ukrainie serwis [bip.brpo.gov.pl](http://bip.brpo.gov.pl) został poszerzony o podstrony w językach ukraińskim i rosyjskim, zawierające informacje o kompetencjach RPO, prawach cudzoziemców oraz na temat tego, jak zwrócić się do Rzecznika o pomoc. Został również udostępniony formularz wniosku do RPO w obu tych językach.

Nowym działaniem podjętym w 2022 r. było zamieszczanie na stronie [bip.brpo.gov.pl](http://bip.brpo.gov.pl) krótkich nagrań wideo zawierających wypowiedzi Rzecznika, Zastępców i pracowników BRPO. Od maja 2022 r. opublikowane zostały 23 nagrania.

W 2022 r. BRPO kontynuowało działania promujące działalność Biura i Rzecznika w mediach społecznościowych (Facebook, Twitter, Instagram i LinkedIn). Łączny zasięg, tj. liczba osób, które zobaczyły materiały umieszczone na profilach BRPO lub informacje o nich, wyniósł 1 849 092 (Twitter: 1 049 000, LinkedIn: 498 603, Facebook: 289 683, Instagram: 11 806).

Na przełomie listopada i grudnia w związku z ogólnopolską kampanią „16 dni Akcji przeciw przemocy ze względu na płeć” Biuro RPO przeprowadziło kampanię #PowiedzNiePrzemocy. Na kampanię w mediach społecznościowych i na stronie internetowej RPO złożyło się 5 filmów na temat różnych form przemocy, 5 infografik oraz opracowany przez Biuro RPO i organizacje partnerskie Plan Awaryjny dla osób doświadczających przemocy.

W BRPO odbyły się m.in.: warsztaty dla sędziów „Bezpośrednie stosowanie prawa UE w postępowaniu karnym”, konferencja „Współcześni wykluczeni na obszarach wiejskich”, seminarium naukowe „Prawne aspekty wolności zabudowy”, seminarium eksperckie „Interwencje Policji wobec osób z zaburzeniami psychicznymi”, konferencja „Sprawy przed Trybunałem w Strasburgu dotyczące Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym”, konferencja „Możliwości wsparcia osób żyjących z demencją w zaawansowanym stadium choroby i ich bliskich”, konferencja „Prawo do wypoczynku prawem człowieka”, konferencja „Rzecznik Praw Obywatelskich na straży wolności słowa”, konsultacje w sprawie edukacji dzieci i młodzieży z Ukrainy „Okragły stół o oświacie”, spotkania i warsztaty z samorzecznikami w spektrum autyzmu.

W 2022 r. w Biurze RPO ukazało się 14 publikacji. Wydrukowanych zostało 11 pozycji o łącznym nakładzie 9 150 egzemplarzy. Trzy publikacje ukazały się w formie elektronicznej.

Biuro RPO wdraża na stronie [bip.brpo.gov.pl](http://bip.brpo.gov.pl) standardy dostępności. Zamieszczane na niej publikacje były dostosowane pod względem dostępności do standardów WCAG 2.1 (Web Content Accessibility Guidelines).

Od 2006 roku corocznie przyznawana jest nagroda honorowa Rzecznika Praw Obywatelskich im. Pawła Włodkowica. Jest wyrazem uznania RPO dla występowania w obronie podstawowych wartości i praw, nawet wbrew zdaniu i poglądom większości. W 2022 r. Kapituła Nagrody wyróżniła dwa małżeństwa pomagające uchodźcom. Nagrodę otrzymali: **Maria i Wojciech Radwańscy** – twórcy i koordynatorzy Punktu Interwencji Kryzysowej (PIK) przy granicy Polski i Białorusi w gm. Gródek w pow. białostockim w woj. podlaskim oraz **Mirosława i Zbigniew Warzechowie**, którzy przekształcili prowadzony przez nich w centrum małopolskiego Chrzanowa klub fitness w dom, w którym schronienie znalazły osoby przybywające z objętej wojną Ukrainy.



**Nagrody im. Pawła Włodkowica w 2022 r. otrzymali: Maria i Wojciech Radwańscy oraz Mirosława i Zbigniew Warzechowie**

Od 2009 roku RPO przyznaje odznaki honorowe „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”. W 2022 roku to zaszczytne wyróżnienie otrzymali:

- **Fundacja „Hospicjum Proroka Eliasza”**, która prowadzi działalność mającą na celu zlikwidowanie wykluczenia medycznego mieszkańców wsi;
- **prof. Roman Hauser** – zasłużony dla rozwoju polskiego sądownictwa administracyjnego;
- **Zofia Romaszewska** – wybitna działaczka społeczna i obrończyni praw człowieka;

- **prof. Marian Grzybowski** – zasłużony dla rozwoju polskiego konstytucjonalizmu i nauki o prawach człowieka, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku.



Wręczenie odznaki honorowej RPO „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” Fundacji „Hospicjum Proroka Eliasza”



Laureatem odznaki honorowej RPO „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” został Roman Hauser



Rzecznik Marcin Wiącek wręcza Zofii Romaszewskiej odznakę honorową RPO „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”



Odnaka honorowa RPO „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”



Prof. Marian Grzybowski odbiera odznakę honorową RPO „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”

Od 2016 roku RPO przyznaje **Nagrode im. doktora Macieja Lisa** – za szczególne osiągnięcia w dziedzinie obrony praw i interesów osób z niepełnosprawnościami. W 2022 r. nagrodą uhonorowany został **dr Krzysztof Kurowski** – prawnik, przewodniczący Polskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami.



Zastępca RPO Valeri Vachev wręcza dr. Krzysztofowi Kurowskiemu Nagrodę im. doktora Macieja Lisa

## Edukacja o prawach człowieka

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich prowadzi działalność upowszechniającą wiedzę o prawach i wolnościach człowieka i obywatela, przybliżającą zagadnienia równego traktowania. Dużą uwagę poświęca także kształtowaniu postaw społecznych wobec środowisk zagrożonych dyskryminacją i wykluczeniem, w szczególności osób starszych, z niepełnosprawnościami, z doświadczeniem kryzysów psychicznych, cudzoziemców i mniejszości – narodowych, etnicznych i religijnych.

Jak co roku nie zabrakło dedykowanych konkretnym zagadnieniom konferencji, szkoleń i warsztatów. Ich odbiorcami byli uchodźcy z Ukrainy i organizacje udzielające im pomocy, grupy samorzeczników w spektrum autyzmu i przedstawiciele organizacji ich wspierających, młodzież szkolna oraz studenci. Do tej ostatniej grupy skierowane były wakacyjne praktyki w BRPO, podczas których ich uczestnicy poznawali zasady działania Biura i zakres wpływających spraw. Uzupełnieniem były spotkania poświęcone zrównoważonemu rozwojowi, problemom bioetyki, praworządności oraz kwestiom wykluczającego języka w przestrzeni publicznej.

Już po raz trzynasty przedstawiciele BRPO mieli możliwość spotkań i rozmów na temat praw człowieka z młodzieżą podczas Pol'and'Rock Festival. W Namiocie Praw Człowieka Rzecznika Praw Obywatelskich odbywały się warsztaty, debaty i spotkania edukacyjne, funkcjonował także punkt przyjęć, w którym można było otrzymać informację prawną i skonsultować problemy.



**Podczas festiwalu Pol'and'Rock Rzecznik rozmawiał z młodzieżą na temat udziału kobiet w życiu publicznym**



### Co roku w namiocie praw człowieka odbywa się inscenizowana rozprawa sądowa

W BRPO w 2022 r. kontynuowano współpracę z grupą osób z doświadczeniem choroby psychicznej. Wspólnie analizowano wdrażanie Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami oraz przeprowadzono warsztaty dot. kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich, możliwości interweniowania w sprawach obywateli oraz form zwracania się po pomoc prawną do RPO lub innych instytucji.



### Spotkania i rozmowy z samorzecznikami w spektrum autyzmu przybliżają pracownikom BRPO problemy z jakimi spotykają się te osoby w codziennym życiu

Na problemy osób w spektrum autyzmu uwagę Rzecznikowi podczas cyklicznych spotkań zwracali samorzecznicy i samorzeczniczki w spektrum autyzmu. W szczególności mówili o potrzebie stworzenia warunków, które pozwolą osobom w spektrum autyzmu być pełnoprawną i ważną częścią społeczeństwa. Oprócz spotkań

w BRPO w Warszawie odbyło się sześć spotkań lokalnych w różnych miastach Polski. Ich celem było lepsze rozpoznanie barier, z którymi w codziennym życiu mierzą się osoby w spektrum autyzmu. Spotkania dały samorzecznikom poczucie, że ich głos i opinie mają znaczenie i że warto angażować się w działania samorzecznicze. Spotkania były organizowane przez Centrum Projektów Społecznych BRPO we współpracy z partnerami społecznymi działającymi na rzecz osób w spektrum autyzmu.

## Komisje Ekspertów

Wsparciem i łącznikiem dla BRPO w kontaktach z organizacjami i środowiskami reprezentującymi konkretne obszary działania są funkcjonujące przy RPO komisje ekspertów.

**Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności** – wśród tematów, którymi zajmowali się członkowie Komisji były m.in.: polityka mieszkaniowa państwa, dostęp osób w kryzysie bezdomności do usług leczniczych, bezdomność bardzo młodych ludzi i młodzieży, procedury ubiegania się o pomoc mieszkaniową, sytuacja mieszkaniowa uchodźców wojennych z Ukrainy. W efekcie dyskusji podjętych podczas prac Komisji Rzecznik skierował wystąpienie do Minister Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przyspieszenia ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (ZEKS). (III.7040.39.2022 z 16 lutego 2022 r.), wystąpienie do Ministerstwa Zdrowia, w którym podniesiono kwestię rozwiązań prawnych funkcjonujących w obszarze diagnozowania zakażeń wirusem SARS-CoV-2, w szczególności w kontekście osób w kryzysie bezdomności, wystąpienie skierowane do Prezesa Rady Ministrów, w którym RPO podsumował sytuację związaną z realizacją przez państwo obowiązku zapobiegania bezdomności i wspierania obywateli w uzyskaniu mieszkania – zarówno Polaków jak i uchodźców wojennych z Ukrainy, wystąpienie do Minister Pracy i Polityki Społecznej, w którym poruszył kwestię ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych i wskazał na potrzebę przeprowadzenia w 2023 r. akcji ogólnopolskiego liczenia osób w kryzysie bezdomności, z uwzględnieniem uchodźców z Ukrainy. RPO wspierany przez Komisję Ekspertów podejmował również kolejne wysiłki wsparcia i spopularyzowania funkcjonowania miejskich kart praw osób doświadczających bezdomności.

**Komisja Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur** – w 2022 r. w posiedzeniu Komisji wziął udział prof. Mykola Gnatovski, profesor prawa międzynarodowego Kijowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Tarasa Szewczenki, który w latach 2009–2021 był członkiem Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom (CPT), pełniąc funkcję jego przewodniczącego w latach 2015–2021.

**Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych** – wśród tematów, którymi zajmowali się członkowie Komisji podczas jej posiedzeń były m.in.: sytuacja środowisk Uniwersytetu Trzeciego Wieku w pandemii, programy edukacyjne dla seniorów, dostępność



opieki zdrowotnej dla osób starszych podczas pandemii, potrzeba rozwoju usług opiekuńczych, właściwa komunikacja z osobami starszymi – wykluczenie tzw. dziadurzenia (elderspeak), dyskryminacja ze względu na wiek na rynku pracy osób 50+, demencja – wsparcie chorych i ich bliskich w ostatniej fazie choroby.

**Komisja Ekspertów ds. Zdrowia** – działania Komisji w 2022 r. skupiły się na wyzwaniach polskiego systemu ochrony zdrowia w obliczu kryzysu uchodźczego spowodowanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie – system ten oprócz napływu znacznej liczby uchodźców zmagał się z długim zdrowotnym, który jest wynikiem pandemii COVID-19. Uwidoczniły się także problemy w zakresie: chorób rzadkich i refundacji leczenia dzieci – zaniechań państwa w tym obszarze, niewystarczającego finansowania opieki hospicyjnej oraz dotyczące Podstawowej Opieki Zdrowotnej (POZ), nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej, w tym wdrażania opieki koordynowanej w POZ, systemu ratownictwa medycznego. W efekcie podjętych działań RPO skierował do Ministra Zdrowia wystąpienie w sprawie problemów, z jakimi zmagają się obywatele Ukrainy przybywający do Polski, podmioty lecznicze oraz przedstawiciele zawodów medycznych w związku z konfliktem na terenie Ukrainy, wystąpienie w sprawie chorób rzadkich i refundacji leczenia, w szczególności dzieci; wystąpienie do Ministra Zdrowia oraz Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie sytuacji chorych onkologicznie, którzy posiadają utrudniony dostęp do leczenia oraz kolejek do hospicjów, jak i ich niewystarczającego finansowania.

**Komisja Ekspertów ds. Osób Głuchych** – w 2022 r. jej działalność skupiła się m.in. na: kwestii zapewnienia dostępności programów telewizyjnych dla osób głuchych; wprowadzeniu systemu certyfikacji dla tłumaczek i tłumaczy polskiego języka migowego; organizacji wsparcia osób głuchych, które znalazły się w Polsce wskutek wojny na Ukrainie; zagadnieniach związanych z edukacją dzieci głuchych oraz dostępności urzędów dla osób głuchych.

**Komisja Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego** – na posiedzeniach komisji podejmowano kwestie: sytuacji w psychiatrii dzieci i młodzieży oraz wzrastającej liczby samobójstw w tej grupie wiekowej; stosowania środków przymusu bezpośredniego w podmiotach medycznych; potrzeby osób chorujących psychicznie znajdujących się na terenie objętej wojną Ukrainy oraz uchodźców z tego kraju. W efekcie prac komisji RPO skierował następujące wystąpienia: do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasady pomocy dla osób pokrzywdzonych w wyniku działań wojennych ze szczególnym uwzględnieniem osób chorujących psychicznie; do Ministra Zdrowia w sprawie potrzeby nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego w zakresie przepisów regulujących kwestie stosowania przymusu bezpośredniego w szpitalach psychiatrycznych; do Prezesa Rady Ministrów w sprawie potrzeby wzmocnienia wdrażanej reformy psychiatrii dzieci i młodzieży.

**Komisja Ekspertów ds. Klimatu i Przestrzeni** – w 2022 r. członkowie Komisji skoncentrowali się na przygotowaniu założeń ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym wraz z uzasadnieniami; uwzględnieniu w pracach aktualnych problemów, w tym dotyczących ochrony środowiska i klimatu; uwzględnieniu zasady, że wymogi ochrony klimatu mają być nadrzędne wobec rozstrzygnięć przestrzennych. Zastanawiali się także nad sposobami zwiększenia aktywności mieszkańców w proces powstawania planów zagospodarowania przestrzennego. W skład 36-osobowej Komisji wchodzi pracownicy naukowcy z obszarów – prawo, ekonomia, administracja publiczna, socjologia, architektura krajobrazu i urbanizacja, polityka gospodarcza, architektura, gospodarka przestrzenna, ochrona środowiska, klimatologia, politologia; przedstawiciele samorządów miejskich i gminnych oraz aktywiści.

## Działalność międzynarodowa

### Współpraca z organizacjami międzynarodowymi

Jednym z elementów działań Rzecznika na forum międzynarodowym w 2022 r. była współpraca z organizacjami praw człowieka: Międzynarodowym Instytutem Ombudsmana (International Ombudsman Institute I.O.I), Europejską Siecią Krajowych Instytucji Praw Człowieka (European Network of National Human Rights Institutions ENNHRI), Europejską Siecią Niezależnych Organów ds. Równości (European Network of Equal Treatment Bodies EQUINET oraz Globalnym Związkiem Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (Global Allians of National Human Rights Institutions) GANHRI.

W 2022 roku wiodącym tematem rozmów podczas spotkań i konferencji organizowanych przez te organizacje był problem wojny w Ukrainie i związana z tym sytuacja uchodźców z tego kraju. Przedstawiciele RPO uczestniczyli m.in. w następujących wydarzeniach:

- konferencja Europejskiego Regionu Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana oraz Walnego Zgromadzenia tej organizacji w Sounio w Grecji;
- posiedzenie Zarządu ENNHRI w Warszawie;
- podsumowania rocznej aktywności ENNHRI podczas Zgromadzenia Generalnego w Brukseli;
- spotkanie zorganizowane przez Agencję Praw Podstawowych UE (FRA) w Wiedniu;
- spotkanie konsultacyjne ENNHRI w Sofii.

Wśród zagadnień podjętych przez organizacje międzynarodowe w 2022 r. był temat starzenia się. Przedstawicielka BRPO, w ramach współpracy z GANHRI, wzięła udział w 12. sesji grupy roboczej ONZ ds. Starzenia się w Nowym Jorku oraz w konferencji w Genewie współorganizowanej przez Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych. Ochrona praw osób starszych stanowiła również przedmiot dyskusji podczas obrad międzynarodowej konferencji w Tbilisi.

Przedstawiciele Biura Rzecznika brali udział w seminariach, szkoleniach i spotkaniach tematycznych grup roboczych EQUINET.

Ważnym partnerem Rzecznika jest Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – ODIHR/OBWE. W szczególności Rzecznik wziął udział w konferencji szefów krajowych instytucji praw człowieka z regionu OBWE zorganizowanej w Warszawie. Ponadto Rzecznik spotkał się z Publicznym obrońcą Praw Gruzji, Głównym Komisarzem Krajowej Komisji Praw Człowieka Mongolii i Ombudsmanem Uzbekistanu.



### **Konferencja szefów krajowych instytucji praw człowieka (NHRI) regionu OBWE w Warszawie**

Przedstawicielka RPO wzięła udział w kolejnej edycji projektu Akademii Praw Człowieka organizowanej przez ODIHR/OBWE, której wiodącym tematem był wpływ sztucznej inteligencji na prawa człowieka.

### **Współpraca regionalna Ombudsmanów**

W czasie trwającej wojny w Ukrainie szczególnego znaczenia nabrała współpraca pomiędzy Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Komisarzem Parlamentu Ukrainy ds. Praw Człowieka. Marcin Wiącek i Dmytro Lubinets wspólnie odwiedzili centrum recepcyjne dla cudzoziemców w Nadarzynie.

Istotnym elementem współpracy regionalnej są cykliczne spotkania Ombudsmanów z państw Grupy Wyszehradzkiej. W 2022 r. gospodarzem był Publiczny Obrońca Praw Republiki Czeskiej Stanislav Křeček. Podczas spotkania Rzecznicy Praw Obywatelskich z Czech, Polski, Słowacji i Węgier omówili zagadnienia dotyczące pomocy udzielanej

osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie, przedstawili ocenę sytuacji w ich krajach oraz formy działania podejmowane przez instytucje Ombudsmanów.



### Szczyt Ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej w czeskim Kromieryżu

Konferencja zakończyła się podpisaniem przez Ombudsmanów oświadczenia, w którym zaapelowali o zaangażowanie instytucji praw człowieka w poprawę sytuacji uchodźców z Ukrainy, wskazując priorytety w tym zakresie. Podkreślili także znaczenie zachowania niezależnego statusu instytucji Ombudsmana, często pełniącej ważną rolę mediatora i łącznika pomiędzy społeczeństwem a organami władzy państwowej.



### RPO Marcin Wiącek i Publiczny Obrońca Praw Republiki Czeskiej Stanislav Křeček podpisują wspólne oświadczenie

## Relacje z instytucjami Unii Europejskiej

W 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich odbył spotkanie z wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej, komisarz ds. demokracji i demografii Dubravką Šuicą. Rozmowa dotyczyła kryzysu humanitarnego w związku z wojną w Ukrainie. Ponadto Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich Hanna Machińska spotkała się z Komisarz Unii Europejskiej ds. wewnętrznych Ylvą Johansson. Tematem rozmów była sytuacja cudzoziemców przekraczających granicę Polski z Białorusią.



**RPO Marcin Wiącek i wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej, komisarz ds. demokracji i demografii Dubravka Šuica**

Przedstawiciele BRPO wzięli udział w konferencji wspólnej delegacji z Parlamentu Europejskiego – Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) i Komisji Spraw Konstytucyjnych (AFCO).

Biuro RPO utrzymuje stałe kontakty z Biurem Ombudsmana Unii Europejskiej. Jedną z form współpracy jest przynależność polskiego Rzecznika do Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich (European Network of Ombudsman) i udział w cyklicznych spotkaniach przedstawicieli biur Ombudsmanów. W 2022 r. spotkanie tej sieci odbyło się w Strasburgu i dotyczyło roli Ombudsmana w czasach kryzysu.

## Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

W 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w seminarium „Ochrona praw człowieka w dobie pandemii: nowe wyzwania i nowe perspektywy”, otwierającym nowy rok sądowy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Przedstawiciele RPO reprezentowali Rzecznika przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w rozprawie *Pietrzak przeciwko Polsce* (skarga nr 72038/17) i *Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce* (skarga 25237/18), a także wzięli udział w dwóch sprawach przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej: rozprawie w sprawach prejudycjalnych C-181/21 i C-269/21 G. (*Nomination des juges de droit commun en Pologne*) oraz w rozprawie dotyczącej rozstrzygnięcia kwestii bezumownego korzystania z kapitału w przypadku uznania przez sąd umowy kredytowej powiązanej z kursem franka szwajcarskiego za nieważną.

## Spotkania z gośćmi zagranicznymi w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

Rzecznik i jego Zastępcy odbyli kilkadziesiąt spotkań z przedstawicielami organizacji międzynarodowych oraz instytucji zajmujących się ochroną praw człowieka zagranicą. Odbyły się m.in:

- Wizyta Dubravki Šuicy – Wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej ds. Demokracji i Demografii odpowiedzialnej za kwestie opracowania strategii Unii Europejskiej dotyczącej praw dziecka,
- Wizyta wiceprzewodniczącego Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) w Radzie Europy,
- Spotkanie z delegacją Komitetu Spraw Bieżących Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy,
- Spotkanie z Gillian Triggs – Zastępczynią Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców Narodów Zjednoczonych (UNHCR) ds. Ochrony,
- Spotkanie z delegacją komisji śledczej Parlamentu Europejskiego ds. Pegasus i innych programów szpiegujących,
- Spotkanie RPO z Prezydentem Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana Chrisem Fieldem, który jest jednocześnie Ombudsmanem Zachodniej Australii.

W pierwszych dniach po wybuchu wojny w Ukrainie pracownicy BRPO wspólnie z przedstawicielami Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka, Rady Europy, instytucji Unii Europejskiej oraz działaczami zagranicznych organizacji pozarządowych, wizytowali punkty przekroczenia granicy pomiędzy Polską a Ukrainą, centra recepcyjne i ośrodki dla cudzoziemców utworzone w Polsce.

Działalność Rzecznika była przedmiotem zainteresowania także przedstawicieli agend rządowych z innych państw. Wizyty w biurze złożyli m.in.: Anna Lührmann – Minister Stanu ds. Europy i klimatu Republiki Federalnej Niemiec, Luise Amtsberg Pełnomocnik rządu federalnego Niemiec ds. praw człowieka i pomocy humanitarnej, Sandra McCardell – Podsekretarz Stanu ds. Europy w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Kanady, Minna Hulkkonen – Dyrektorka Generalna Departamentu Migracji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Finlandii, delegacja holenderskich urzędników służby cywilnej.

# Zestawienie wybranych zagadnień z punktu widzenia Konstytucji RP

## 1. Zasady ogólne

### **Art. 30 – Godność człowieka**

- Konieczność zmiany prawa dopuszczającego zakładanie kajdanek osobom z zaburzeniami psychicznymi (II.574.1.2022)
- Potrzeba zmian definicji przestępstwa zgwałcenia (XI.518.88.2020)
- Sytuacja epidemiczna wśród osób w kryzysie bezdomności (V.7018.141.2022)
- Treści zawarte w podręczniku do przedmiotu historia i teraźniejszość (VII.7037.18.2022)
- Reforma instytucji ubezwłasnowolnienia (IV.7024.26.2014)
- Stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec osób umieszczonych w zamkniętych zakładach psychiatrycznych (IX.517.36.2020)

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

- Prawo osoby najbliższej do kontaktu telefonicznego z tymczasowo aresztowanym (IX.517.1357.2019)

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

- Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2022–2030 (XI.070.8.2020)
- Traktowanie osób urodzonych ze zróżnicowanymi cechami płciowymi (XI.573.1.2021)

### **Art. 32 ust. 2 – Zasada dyskryminacji**

- Górna granica wieku dla kandydatów na aplikację (VII.561.7.2019)
- Ograniczenie wiekowe przy ubieganiu się o funkcję ławnika (VII.801.1.2019)
- Konieczność przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek (XI.503.2.2016)
- Uchwały przeciwko „ideologii LGBT” (XI.505.10.2020)

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

- Równe traktowanie kobiet i mężczyzn w sferze zatrudnienia (XI.022.1.2022)

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

- Ustawa o dokumentach paszportowych (XI.534.4.2016)



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

- Ograniczenie liczby godzin i środków na edukację mniejszości niemieckiej (XI.813.18.2021)

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

- W 2022 r. Rzecznik wielokrotnie występował do polskich konsulatów z prośbą o wyjaśnienie w sprawach zainicjowanych wnioskami obywateli RP przebywających poza granicami kraju. Najistotniejsze sprawy dotyczyły postępowań toczących się przed organami innych państw, m.in. w sprawach karnych czy też związanych ze sprawowaniem opieki nad dziećmi. Najwięcej spraw dotyczyło braku możliwości umówienia się na wizytę w konsulacie w celu wyrobienia nowego paszportu w związku z nieprawidłowym funkcjonowaniem systemu rejestracji elektronicznej e-konsulat.

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

- W związku z agresją rosyjską na Ukrainę do Polski napłynęła fala uchodźców poszukujących schronienia przed zagrożeniami wynikającymi z działań wojennych. Uchodźcy ci znaleźli się pod jurysdykcją państwa polskiego, zaś ich prawa zostały w sposób szczegółowy uregulowane w specjalnej ustawie. Określiła ona szczególne zasady legalizacji ich pobytu na terytorium Polski oraz szczególne zasady udzielania im pomocy socjalnej, powierzania pracy, prowadzenia działalności gospodarczej oraz kształcenia dzieci. W wielu sferach życia uchodźcy wojenni z Ukrainy otrzymali na mocy tej ustawy tożsame prawa z tymi, które przysługują obywatelom polskim.

## **2. Wolności i prawa osobiste**

### **Art. 38 – Prawo do życia**

- Konieczność uregulowania kwestii budowy schronów i zapewnienia obywatelom ochrony (IV.7006.71.2022)

### **Art. 39 – Zakaz eksperymentów naukowych**

- Wykonywanie eksperymentów leczniczych z wykorzystaniem komórek macierzystych, które oferowane są pacjentom odpłatnie (VII.5002.4.2022)

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

- Brak odrębnego przestępstwa tortur w Kodeksie karnym (KMP.570.3.2017)
- Implementacja Zasad Mendeza (KMP.570.9.2021)
- Prewencja tortur (KMP.071.4.2021)
- Stosowanie wobec mieszkańców placówek opiekuńczych niestandardowych form

zabezpieczeń mechanicznych (KMP.573.9.2022)

- Stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec osób umieszczonych w zamkniętych zakładach psychiatrycznych (IX.517.36.2020)

#### **Art. 41 ust. 1 – Nietykalność osobista i wolność osobista**

- Stosowanie środków przymusu bezpośredniego w podmiotach leczniczych (V.7016.50.2022)
- Praktyka stosowania oraz przedłużania tymczasowego aresztowania (II.510.1292.2015)

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

- Zapewnienie osobom zatrzymanym dostępu do obrońcy (KMP.570.3.2017)

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

- Ochrona osób pozbawionych wolności przed dymem tytoniowym (IX.517.2397.2018)
- Brak w ofertach kantyn więziennych produktów spożywczych dla osób ze specjalnymi wymaganiami żywieniowymi (KMP.071.1.2022)
- Przywrócenie możliwości odbywania widzeń w jednostkach penitencjarnych (IX.517.1642.2020)
- Warunki odbywania kary pozbawienia wolności przez osoby z niepełnosprawnością fizyczną (IX.517.562.2022)
- Stan sanitarny w jednostkach penitencjarnych (IX.517.593.2022)

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

- W 2022 r. nie ujawniły się problemy o charakterze generalnym dotyczące prawa do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności. W licznych sprawach indywidualnych prowadzonych przez Rzecznika dotyczących zatrzymań dokonywanych przez funkcjonariuszy Policji (m.in. w związku z realizacją prawa do zgromadzeń spontanicznych), sądy stwierdzały ich niezasadność i niecelowość, a niekiedy ich niezgodność z prawem. W efekcie osoby zatrzymywane występowały do sądów o zasądzenie zadośćuczynień.

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

- W 2022 r. Rzecznik kierował do Sądu Najwyższego kasacje m.in. od prawomocnych wyroków sądowych wymierzających kary za wykroczenia polegające na nieprzestrzeganiu w stanie epidemii ograniczeń, obowiązków, nakazów i zakazów wprowadzanych przepisami rozporządzeń. Prezentowane w tych kasacjach stanowisko, że przepisy rangi rozporządzenia nie mogły w sposób skuteczny wprowadzić owych ograniczeń, obowiązków, nakazów i zakazów, zostało podzielone w licznych wyrokach Sądu Najwyższego (Np. wyrok

z: 15 lutego 2022 r., sygn. akt V KK 28/22; 23 lutego 2022 r., sygn. akt V KK 34/22; 24 lutego 2022 r., sygn. akt V KK 65/22). SN, kierując się zasadą podległości sędziego tylko Konstytucji i ustawom, uznał, że przepisy rozporządzeń (często wydawane też poza granicami upoważnienia ustawowego) nie mogą stanowić podstawy do poniesienia odpowiedzialności karnej za ich nieprzestrzeganie.

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

- Rozszerzenie dostępu do adwokata zgodnie z prawem Unii Europejskiej (II.5150.2.2022)
- Możliwość uchylenia prawomocnego mandatu karnego (II.510.642.2022)
- Zapewnienie osobom zatrzymanym dostępu do obrońcy (KMP.570.3.2017)

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

- Niewystarczająca ochrona praw nauczycieli w postępowaniach dyscyplinarnych (III.7040.90.2022)

#### **Art. 43 – Zakaz przedawnienia**

- W 2022 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich nie wpływały skargi dotyczące problematyki przedawnienia zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości.

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

- Do Rzecznika Praw Obywatelskich nie wpływały w 2022 r. skargi dotyczące problematyki związanej ze stosowaniem art. 44 Konstytucji.

#### **Art. 45 – Prawo do sądu**

- Ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (VII.510.49.2022)
- Ustawa „amnestyjna” dotycząca wyborów kopertowych (II.519.1146.2022)
- Niezgodność z Konstytucją przepisu regulaminu urzędowania sądów powszechnych (VII.511.41.2020)
- Potrzeba uchwalenia kompleksowej ustawy o biegłych sądowych (VII.510.20.2015)
- Kolegialny skład sądu (VII.510.131.2021)
- Problemy z doręczaniem przesyłek sądowych (VII.501.36.2022)
- Umożliwienie wykorzystywania platformy ePUAP w komunikacji z sądami i prokuraturami (II.511.260.2022)
- Problemy związane z rozprawą zdalną, jeśli strona mieszka za granicą (VII.510.69.2022).
- Konieczność podjęcia działań zapewniających obywatelom dostęp do sądów w okresie epidemii oraz po jego zniesieniu (VII.510.13.2022)
- Przynależność do izby adwokackiej lub izby radców prawnych na podstawie

kryterium miejsca położenia siedziby zawodowej lub miejsca zamieszkania (VII.561.6.2022)

- Projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (IV.512.218.2021)
- Wynagrodzenia dla pełnomocników z urzędu (IV.510.15.2022)
- Konieczność zmiany przepisów w zakresie postępowania ze sprawcami przemocy domowej (IX.517.3085.2016)
- Nagrywanie rozpraw oraz przesłuchań (II.519.1039.2017)
- Delegowanie sędziów (VII.510.55.2022)
- Komisja do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (II.510.1126.2022)

#### **Art. 46 – Przepadek rzeczy**

- W 2022 r. Rzecznikowi Praw Obywatelskich nie były sygnalizowane problemy dotyczące orzekania o przepadku rzeczy.

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

- Praktyki związków sportowych wobec zawodników niezaszczepionych przeciwko COVID-19 (VII.715.87.2021)
- Jawny rejestr umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych (VII.520.14.2021)
- Prawo podatkowe a ochrona prywatności (VII.501.41.2022)
- Wyciek danych osobowych żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej (VII.501.142.2022)

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

- Do Rzecznika Praw Obywatelskich nie wpływały od rodziców skargi wskazujące na naruszenie ich prawa do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem.

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

- Dopuszczalność wykorzystywania oprogramowania szpiegowskiego Pegasus (VII.501.306.2021)

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

- W 2022 r. Rzecznik nie odnotował w napływających skargach istotnych problemów związanych z naruszeniami gwarancji nienaruszalności mieszkania.

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

- Projekt rozporządzenia w sprawie wykazu rejestrów publicznych i systemów teleinformatycznych (VII.501.51.2022)

- Ustawa o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (VII.501.78.2022)
- Projekt ustawy o Centralnej Informacji Emerytalnej (VII.501.93.2022)

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

- W 2022 r. Sąd Najwyższy rozpoznawał kasacje Rzecznika Praw Obywatelskich wnoszone w sprawach o wykroczenia polegające na nieprzestrzeganiu zakazu poruszenia się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzonego w przepisach epidemicznych rangi rozporządzenia. Z ukształtowanego w tym zakresie orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika (m.in. wyrok z 3 marca 2022 r., sygn. akt II KK 552/21), że akty prawne niższej rangi niż ustawa nie mogą limitować wolności przemieszczania się.

Istotne znaczenie z punktu widzenia wolności poruszania się ma wyrok Sądu Najwyższego wydany po rozpoznaniu kasacji Rzecznika (wyrok z 18 stycznia 2022 r., sygn. akt I KK 171/21). SN stwierdził, że rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego w zakresie, w jakim wprowadza nieograniczony co do obszaru i czasu zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, jak również nie przewiduje możliwości przebywania na tym obszarze dziennikarzy w związku z wykonywaniem zawodu, w sposób oczywisty przekracza zakres delegacji ustawowej oraz nie spełnia testu proporcjonalności.

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

- Wolność wyznania w kontekście stosunku pracy (VII.5601.2.2022)

### **Art. 54 – Wolność słowa**

- Zmiana standardu nadawania naziemnego stacji TVP (VII.564.23.2022)
- Pluralizm mediów (VII.716.26.2020)
- Wydawanie prasy lokalnej przez jednostki samorządu terytorialnego (VII.564.28.2022)

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

- W 2022 r. nie ujawniły się problemy związane z ekstradycją obywateli polskich. Rzecznik kierował natomiast w indywidualnych sprawach kasacje do Sądu Najwyższego dotyczące m.in. ekstradycji na Białoruś, zwracając uwagę, że wydanie do tego kraju może prowadzić do naruszenia praw i wolności człowieka.

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

- Przygotowania Polski do przyjęcia migrantów wobec agresji Federacji Rosyjskiej

na Ukrainę (XI.543.54.2022)

- Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (XI.543.104.2022) oraz jej nowelizacje (V.7010.62.2022, XI.543.104.2022)
- Ochrona praw grup szczególnie wrażliwych przybywających do Polski w związku z wojną w Ukrainie (XI.518.9.2022)
- Dokumenty pobytowe dla osób objętych specustawą (XI.540.32.2022)
- Zasady wypłacania świadczenia pieniężnego z tytułu zakwaterowania i wyżywienia obywateli Ukrainy (III.7065.87.2022)
- Praktyki zwracania migrantów do linii granicy państwowej (XI.543.238.2022)
- Ekstradycja do Białorusi (II.516.1.2022)
- Waloryzacja wysokości świadczenia pieniężnego dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony (XI.543.282.2022)
- Brak wsparcia psychologicznego dla cudzoziemców przebywających w strzeżonych ośrodkach (XI.540.45.2022)
- Sytuacja cudzoziemców po zwolnieniu ich z ośrodków strzeżonych (XI.543.201.2022)
- Skarga w związku z zawróceniem grupy cudzoziemców na podstawie tzw. rozporządzenia granicznego (XI.543.10.2022)

### **3. Wolności i prawa polityczne**

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

- Ograniczenie wolności zgromadzeń w ustawie o Akademii Kopernikańskiej (VII.613.2.2022)
- Potrzeba zmiany zasad umundurowania funkcjonariuszy Policji (KMP.570.12.2020)

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

- Zwrot pomocy finansowej na realizację wydarzeń przez Koła Gospodyń Wiejskich (VII.612.30.2022, VII.612.31.2022)

#### **Art. 59 – Wolności związkowe**

- Obowiązek zawieszania członkostwa w związkach zawodowych przez kandydatów na rzeczników ds. etyki w ORLEN-ENERGA (III.7044.61.2022)

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

- Zmiana zasad dostępu do urzędu sędziego (VII.510.50.2022)
- Proces rekrutacji do Urzędu Prokuraturii Generalnej RP (III.603.2.2021)

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

- Wniosek do TK dotyczący ustawy o dostępie do informacji publicznej – sprawa K 1/21 (VII.6060.15.2021)
- Podstawy prawne działania funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa oraz zapewnienie dziennikarzom ochrony ich praw (VII.564.82.2021)

#### **Art. 62 – Prawa wyborcze**

- Wniosek do TK dotyczący nowelizacji Kodeksu wyborczego (II.561.1.2022)
- Potrzeba nowelizacji prawa w zakresie dotyczącym zmian terminu wyborów samorządowych (VII.602.3.2021)

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

- Niejednolita praktyka załatwiania petycji (VII.604.18.2022)

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

#### **Art. 64 – Prawo do własności**

- Zakaz eksmisji w czasie pandemii (IV.512.42.2022)
- Zasady ustalania odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości na potrzeby Centralnego Portu Komunikacyjnego (IV.7003.4.2021)

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

- Możliwość odbudowy rękojmi należytego wykonywania zawodu (VII.561.15.2021)
- Uniemożliwienie osobom zatrudnionym w Prokuraturii Generalnej RP ubiegania się o wpis na listę adwokatów (VII.511.63.2019)

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

- Zasady ustalania wynagrodzeń referendarzy sądowych (III.7040.116.2021)

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

- Prawa osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych (III.7041.9.2022)
- Rekompensata za pracę w godzinach nadliczbowych (III.7040.73.2014)

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

- Zasady wypłaty odsetek za nieterminową wypłatę świadczeń po zniesieniu stanu epidemii (III.7060.438.2022)
- Waloryzacja świadczeń rolniczych KRUS (III.7060.260.2022)
- Zasady umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (III.7060.214.2022)

- Kolidacja uprawnień do zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego osób z niepełnosprawnością i w podeszłym wieku (III.7064.186.2017)
- Emerytury „czerwcowe” (III.7060.417.2022)
- Obniżenie świadczeń emerytalnych w związku z wejściem w życie Polskiego Ładu (V.511.77.2022)

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

- Alarmująca liczba zgonów z powodu COVID-19 (V.7018.38.2022)
- Wyzwania dla polskiego systemu ochrony zdrowia w obliczu kryzysu uchodźczego spowodowanego wojną w Ukrainie (V.7010.74.2022)
- Przyszłość systemu ochrony zdrowia psychicznego w Polsce (V.7016.42.2022)
- Proces wdrażania reformy psychiatrii dzieci i młodzieży (V.7016.73.2022)

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

- Stan opieki paliatywnej na obszarach wiejskich (V.7010.140.2019)
- Choroby rzadkie i refundacja ich leczenia (V.7010.128.2022)
- Refundacja leku na rdzeniowy zanik mięśni (SMA) (V.7013.61.2022)
- Dostęp pacjentów chorych onkologicznie do leczenia oraz problem kolejek do hospicjów (V.7010.162.2022)

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

- Leczenie sanatoryjne dzieci oraz koszty pobytu ich rodziców (opiekunów) (V.7010.124.2022)
- Wsparcie dla obywateli Ukrainy w kryzysie psychicznym (V.7016.24.2022)

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

- Uzależnienie możliwości kontynuowania kształcenia na kierunkach medycznych od poddania się szczepieniu przeciw COVID-19 (VII.7033.12.2022)
- Sytuacja epidemiczna w kraju związana z pandemią COVID-19 (V.7018.250.2022)
- Sytuacja epidemiczna wśród osób w kryzysie bezdomności (V.7018.141.2022)

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

- Do Rzecznika nie wpływały skargi sygnalizujące problemy dotyczące art. 68 ust. 5 Konstytucji.

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

- Potrzeba ratyfikowania Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami (XI.516.1.2015)
- Asystencja osobista dla osób z niepełnosprawnościami (XI.503.4.2016)



- Potrzeba uregulowania zasad przyjmowania do prywatnych domów opieki osób niezdolnych do wyrażenia swej woli (KMP.573.1.2022)
- Zasady programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” (XI.7061.6.2022)
- Wsparcie osób z niepełnosprawnościami opuszczających terytorium Ukrainy (XI.811.1.2022)
- Wsparcie uczniów z niepełnosprawnościami przybyłych do Polski na skutek wojny w Ukrainie (XI.811.1.2022)
- Problemy uchodźców z Ukrainy z uzyskaniem orzeczeń o niepełnosprawności (XI.811.2.2022)
- Projekt rozporządzenia w sprawie udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami w programach telewizyjnych (XI.815.22.2022)
- Reforma systemu orzecznictwa dotyczącego stopnia niepełnosprawności (III.7060.1037.2015)
- Aktywizacja osób z niepełnosprawnościami (III.7047.26.2022)

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

- Prawo dzieci i młodzieży z Ukrainy do nauki (VII.7030.14.2022)
- Ustawa o zmianie ustawy Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (VII.7037.73.2021)
- Braki kadrowe w placówkach oświatowych (VII.7037.106.2021)
- Dowóz dziecka z niepełnosprawnością do placówki edukacyjnej (XI.7036.31.2021)

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

- Rzecznik nie odnotował skarg wskazujących na naruszenie prawa do bezpłatnej nauki w szkołach publicznych.

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

- Ustawa o zmianie ustawy Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (VII.7037.73.2021)

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

- Zakaz prowadzenia wspólnych zajęć dla studentów studiów stacjonarnych i niestacjonarnych (VII.7033.3.2022)
- Wątpliwości dotyczące organizacji egzaminów maturalnych (VII.7031.5.2022)
- Organizacja egzaminów zewnętrznych dla uczniów – obywateli Ukrainy (VII.7031.13.2022)
- Sytuacja uczniów z niepełnosprawnościami w czasie pandemii COVID-19 (XI.402.1.2022)

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

- Umożliwienie ukraińskim studentom uczelni medycznych kontynuacji studiów w Polsce (VII.7033.333.2022, VII.7033.105.2022)
- Trudności z uzyskaniem dokumentów potwierdzających kształcenie przez studentów uczelni ukraińskich (VII.7033.84.2022)
- Prawa stron postępowań dyscyplinarnych dotyczących nauczycieli akademickich, studentów oraz doktorantów (VII.7033.115.2022)
- Konieczność wydłużenia terminu na prowadzenie studiów doktoranckich rozpoczętych przed rokiem akademickim 2019/2020 (VII.7033.113.2022)
- Nieterminowość sporządzania recenzji w postępowaniach awansowych (VII.7033.125.2022)

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

- Kontakty członków rodziny z dorosłą osobą ubezwłasnowolnioną (IV.7024.22.2018)
- Niewystarczająca wysokość świadczeń dla najbardziej potrzebujących (III.7065.165.2022)
- Rozbieżność w orzecznictwie sądów dotycząca prawa do świadczenia pielęgnacyjnego (III.7064.45.2022)
- Uzależnienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od rezygnacji z zatrudnienia (III.7064.82.2022)
- Piecza naprzemienna (IV.7021.125.2018)
- Pogorszenie się sytuacji osób samotnie wychowujących dzieci w związku z regulacjami wprowadzonymi przez Polski Ład (V.511.5.2022)
- Wsparcie gospodarstw domowych dotkniętych podwyżkami cen ogrzewania (IV.7215.81.2022, IV.7215.108.2022)

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

- Opóźnienia przy rozpoznawaniu wniosków o rodzinny kapitał opiekuńczy (III.7064.138.2022)

### **Art. 72 – Prawa dziecka**

- Prawa dzieci z niepełnosprawnością przebywających w domach pomocy społecznej (III.554.2.2021)
- Funkcjonowanie systemu opieki zastępczej (III.552.3.2022)
- Status prawny zagranicznych aktów stanu cywilnego (XI.501.11.2022)

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

- W 2022 r. nie odnotowano w skargach kierowanych do Rzecznika zasadniczych

problemów związanych z realizacją wolności określonych w art. 73 Konstytucji.

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

- Hałas z imprez masowych (V.7200.8.2015)
- Zanieczyszczenie światłem (V.7203.30.2020)
- Wzrost cen ogrzewania (V.7215.13.2022)

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

- Konieczność podjęcia działań w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli (IV.7210.15.2022)
- Potrzeba uregulowania eksmisji w trybie egzekucji administracyjnej (IV.7214.48.2019, IV.7214.40.2022)
- Wsparcie gospodarstw domowych dotkniętych podwyżkami cen ogrzewania (IV.7215.81.2022)
- Konieczność wsparcia gospodarstw domowych dotkniętych podwyżkami cen energii cieplnej w przypadku ciepła dostarczanego przez przedsiębiorstwa energetyczne eksploatujące kotłownie gazowe (IV.7215.108.2022)
- Dodatek węglowy – luka w przepisach przejściowych (IV.7215.902.2022)
- Stosowanie przez sprzedawców energii elektrycznej taryfy G11o dla części wspólnych spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych (IV.7215.768.2022)
- Brak ochrony przed podwyżkami cen energii elektrycznej dla inwestorów budynków mieszkalnych – tzw. prąd budowlany (IV.7215.911.2022)
- Problemy wspólnot mieszkaniowych wobec braku możliwości zawarcia umów sprzedaży energii elektrycznej na potrzeby nieruchomości wspólnych (IV.7215.853.2022)
- Pozbawienie niektórych lokatorów podwyższonego dodatku osłonowego (IV.7215.47.2022)
- Konieczność uregulowania najmu krótkoterminowego na cele turystyczne w budynkach wielorodzinnych (IV.7215.152.2021)

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

- Działalność tzw. kancelarii odszkodowawczych (V.7108.126.2022)

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

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

- Uznanie za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (II.513.3.2022)

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

- Możliwość wznowienia postępowania na podstawie wyroku TSUE (V.511.746.2022)

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

- Brak możliwości zaskarżenia postanowienia sądu o wyłączeniu jawności postępowania (VII.510.32.2022)
- Brak możliwości zaskarżenia czynności prokuratora podjętych w toku kontroli operacyjnej (II.511.493.2022)

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

- W roku 2022 Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do 13 skarg konstytucyjnych, wspierając argumentację przedstawioną przez skarżących.

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

- W 2022 r. w dalszym ciągu utrzymywał się bardzo wysoki wpływ wniosków do Rzecznika Praw Obywatelskich, zostało bowiem skierowanych 75 239 wniosków. Stanowi to największy wpływ wniosków w historii działalności Rzecznika. Znaczący wzrost liczby wniosków kierowanych w latach 2020–2022 wynika z pojawiających się problemów w funkcjonowaniu organów administracji publicznej i sądów w stanie epidemii (stanie zagrożenia epidemicznego) i ograniczania w tych stanach podstawowych wolności lub praw jednostki. Ponadto agresja wojsk rosyjskich na Ukrainę spowodowała w 2022 r. napływ kolejnej grupy wniosków, w tym przypadku pochodzących od obywateli Ukrainy, poszukujących schronienia na terytorium Polski, jak też od obywateli polskich udzielających im pomocy. Również wprowadzone w pośpiechu i w sposób nieprzygotowany zmiany w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych (Polski Ład) spowodowały wzmożoną aktywność osób zwracających się do Rzecznika o ochronę ich praw. Wreszcie nowelizacja prawa penitencjarnego spowodowała falę wniosków kierowanych do Rzecznika, od osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych.

## **6. Pozostałe standardy**

### **Art. 2 – Zasada demokratycznego państwa prawnego**

- Wstrzymanie biegu przedawnienia w związku ze stanem epidemii (II.510.735.2021)
- Wątpliwości dotyczące systemu punktów karnych (II.565.3.2021)
- Potrzeba uregulowania działalności e-kantorów (V.7106.178.2014)
- Nowelizacja Kodeksu karnego (II.510.1043.2021)

- Konstytucyjność przepisu tzw. Tarczy 4.0 (II.511.178.2022, II.511.180.2022, II.511.181.2022, II.510.592.2022)
- Świadczenie z tytułu pomocy obywatelom Ukrainy (III.7065.58.2022)
- Blokowanie stron internetowych (VII.564.25.2022)
- Konieczność uregulowania procedury wykluczenia posła z obrad (VII.600.10.2022)
- Konieczność zreformowania środków zabezpieczających (II.510.1061.2019)
- Współwystępowanie w obrocie kilku postanowień sądowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie (IV.511.221.2020)

#### **Art. 5 – Bezpieczeństwo obywateli**

- Konieczność uregulowania kwestii budowy schronów i zapewnienia ochrony obywatelom (IV.7006.71.2022)
- Organizacja obrony cywilnej (VII.7215.1.2022)
- Ochrona ludności cywilnej (VII.501.158.2022)

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

- Problemy przedsiębiorców z Podlasia wynikające z zakazu przebywania w strefie przygranicznej (V.7108.32.2022)

#### **Art. 24 – Ochrona pracy**

- Wpływ wojny w Ukrainie na prowadzoną z udziałem rosyjskiego kapitału działalność gospodarczą w Polsce (III.7040.52.2022)
- Wygaszenie stosunków pracy osób, które ujawniły związki z organami bezpieczeństwa PRL (III.7044.95.2019)

#### **Art. 85 – Powszechny obowiązek obrony Ojczyzny**

- Procedura wypłat świadczenia rekompensującego utracone zarobki w związku z odbytymi ćwiczeniami wojskowymi w 2022 roku (WZF.7043.92.2022)
- Wzywianie osób z niepełnosprawnościami do stawienia się na kwalifikację wojskową (WZF.7043.56.2022)

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

- Zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego z powodu wszczęcia postępowania karnoskarbowego (II.501.1.2022)
- Zwolnienie osób najbliższych z podatku od spadków i darowizn (V.511.391.2022)
- Prawo spadkobierców do ulg i zwolnień podatkowych (V.511.718.2022)
- Praktyka doliczania przez notariuszy podatku VAT do taksy notarialnej (V.511.612.2020)
- Potrzeba wprowadzenia zmian w Ordynacji podatkowej (V.511.659.2022)

- Podatek od zysków kapitałowych (V.511.719.2022)
- Warunki zwolnienia podatkowego dla osób najbliższych z tytułu dokonanej darowizny gotówkowej (V.511.869.2022)
- Sposób dokumentowania otrzymania darowizny gotówkowej przy zwolnieniu podatkowym dla osób najbliższych (V.511.953.2022)
- Problem opodatkowania wypłaty zaległych świadczeń (V.511.936.2022)
- Obniżenie świadczeń emerytalnych w związku z wejściem w życie Polskiego Ładu (V.511.77.2022)
- Pogorszenie się sytuacji osób samotnie wychowujących dzieci w związku z regulacjami wprowadzonymi przez Polski Ład (V.511.5.2022)
- Przedłużanie terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek (V.511.221.2022)
- Skutki wprowadzenia Polskiego Ładu dla beneficjentów 1% podatku przekazywanego na rzecz organizacji pożytku publicznego (V.511.214.2022)
- Opodatkowanie składki zdrowotnej (V.511.392.2022)
- Brak możliwości skorzystania z tzw. ulgi dla klasy średniej przez osoby pobierające zasiłki z ubezpieczenia społecznego (V.511.134.2022)
- Polski Ład 2.0. (V.511.760.2022)
- Problemy systemowe związane z abonamentem RTV (V.7220.243.2022)

# Zestawienie tabel

**Tabela 1.** (do wykresu 1) **Liczba wniosków wpływających do Biura RPO w ostatnich dziesięciu latach (2013-2022).**

<b>Rok</b>	<b>Sprawy nowe</b>	<b>Wpływ ogółem</b>
2013	35 310	70 002
2014	26 470	57 127
2015	27 376	57 627
2016	24 360	52 551
2017	22 800	52 836
2018	25 266	57 546
2019	27 113	59 524
2020	31 100	72 428
2021	25 379	74 279
2022	24 418	75 239

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

<b>Adresaci</b>	<b>Liczba</b>
Sąd Najwyższy	119
Ministerstwo Sprawiedliwości	45
Sądy Administracyjne	34
Minister, Ministerstwo Zdrowia	31
Premier	26
Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	26

**Tabela 3. Wystąpienia generalne RPO w 2022 r.**

<b>Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:</b>	<b>Liczba</b>
wystąpień problemowych	153
wystąpień problemowych o podjęcie inicjatywy prawodawczej	101
wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z przepisami wyższego rzędu	3
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	13
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	7
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku	1
pytań prawnych do Sądu Najwyższego	1
zawiadomień do Sądu Najwyższego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	2
skarg nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego	26
kasacji w sprawach karnych	84
skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	3
skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	1
skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	16
wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	2
skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	23
przystąpienie do postępowania sądowego	33
przystąpienie do postępowania administracyjnego	2
przystąpienie do postępowań przed sądami międzynarodowymi	8
żądań wszczęcia postępowania administracyjnego	7
żądań wszczęcia postępowania cywilnego	7
<b>Razem</b>	<b>493</b>

**Tabela 4. (do wykresu 3) Problematyka 493 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia w 2022 r.**

<b>Problematyka wystąpień generalnych</b>	<b>Liczba</b>	<b>%</b>
Prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	102	20,7%
Prawo karne	103	20,9%
Prawo administracyjne i gospodarcze	101	20,5%
Równe traktowanie	51	10,3%
Prawo cywilne	58	11,8%
Prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	34	6,9%
Inne	44	8,9%



**Tabela 5. (do wykresu 4) Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, a także skargi konstytucyjne, wnioski oraz pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik**

<b>Rok</b>	<b>TKZ – wnioski do TK o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktami wyższego rzędu</b>	<b>SK – zawiadomienia do TK o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej</b>	<b>TKP – zawiadomienia do TK o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych</b>	<b>WTK – zawiadomienia do TK o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosków</b>	<b>Razem</b>
<b>2013</b>	27	13	0	0	40
<b>2014</b>	19	13	0	0	32
<b>2015</b>	21	12	5	4	42
<b>2016</b>	24	12	13	6	55
<b>2017</b>	6	10	4	6	26
<b>2018</b>	2	3	4	4	13
<b>2019</b>	1	8	6	4	19
<b>2020</b>	1	13	5	8	27
<b>2021</b>	1	14	3	8	26
<b>2022</b>	3	13	7	1	24

**Tabela 6. (do wykresu 5) Rozpatrzone przez Trybunał Konstytucyjny wnioski: o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, skargi konstytucyjne oraz wnioski i pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik.**

<b>Rok</b>	<b>Uwzględnione</b>	<b>Oddalone</b>	<b>Umorzone</b>	<b>W toku</b>
<b>2013</b>	22	7	11	0
<b>2014</b>	15	8	8	1
<b>2015</b>	18	6	18	0
<b>2016</b>	12	9	28	6
<b>2017</b>	8	4	9	3
<b>2018</b>	2	3	3	5
<b>2019</b>	3	3	7	6
<b>2020</b>	1	4	4	18
<b>2021</b>	1	3	2	20
<b>2022</b>	1	0	2	21

**Tabela 7. (do wykresu 6) Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych w 2022 r.**

<b>Wpływ</b>	<b>Wrocław</b>	<b>Gdańsk</b>	<b>Katowice</b>
Wpływ ogółem	2851	2246	3964
Sprawy nowe	1333	809	1337

**Tabela 8. (do wykresu 7) Wiodące problematyki w Biurach Pełnomocników Terenowych w 2022 r.**

<b>Problematyka</b>	<b>Liczba</b>	<b>%</b>
Prawo karne wykonawcze	898	25,8%
Prawo cywilne	809	23,3%
Równe traktowanie	623	17,9%
Prawo karne	421	12,1%
Prawo administracyjne i gospodarcze	334	9,6%
Prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	274	7,9%
Prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	84	2,4%
Inne	21	0,6%
Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	8	0,2%
Krajowy Mechanizm Prewencji	7	0,2%

**Tabela 9. (do wykresu 8) Sposób rozpatrzenia spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych w 2022 r.**

<b>Sposób rozpatrzenia sprawy</b>	<b>Liczba</b>	<b>%</b>
Podjęto do prowadzenia	1233	35,8%
Podjęto do prowadzenia w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	84	2,4%
<b>Podjęto do prowadzenia - razem</b>	<b>1317</b>	<b>38,2%</b>
Inne – przekazano wnioski wg. właściwości	24	0,7%
Inne – zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	199	5,8%
Inne – nie podjęto	148	4,3%
<b>Inne – razem</b>	<b>371</b>	<b>10,8%</b>
<b>Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania</b>	<b>1756</b>	<b>51,0%</b>
<b>Łącznie</b>	<b>3444</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 10.** (do wykresu 9) **Sposób zakończenia spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych w 2022 r.**

<b>Sposób zakończenia postępowania</b>	<b>Liczba</b>	<b>%</b>
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę – Zasadność zarzutów wnioskodawcy	208	18,3%
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę – Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	36	3,1%
<b>Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę – razem</b>	<b>244</b>	<b>21,4%</b>
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy – Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	10	0,9%
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy – Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	47	4,1%
<b>Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy – razem</b>	<b>57</b>	<b>5,0%</b>
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę – Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	828	72,8%
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę – Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	2	0,2%
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę – Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	7	0,6%
<b>Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę – razem</b>	<b>837</b>	<b>73,6%</b>
<b>Razem</b>	<b>1138</b>	<b>100,0%</b>

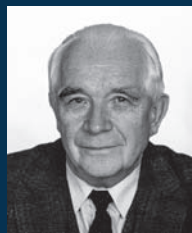
# Poczet Rzeczników



**Ewa Łętowska**  
1987-1992



**Tadeusz Zieliński**  
1992-1996



**Adam Zieliński**  
1996-2000



**Andrzej Zoll**  
2000-2006



**Janusz Kochanowski**  
2006-2010



**Irena Lipowicz**  
2010-2015



**Adam Bodnar**  
2015-2021



**Marcin Wiącek**  
od 2021



Od 11 kwietnia do 20 lipca 2010 r. oraz od 16 do 22 lipca 2021 r. obowiązki Rzecznika Praw Obywatelskich pełnił Zastępca RPO Stanisław Trociuk

15 lipca 1987 r. Sejm uchwalił ustawę o Rzeczniku Praw Obywatelskich  
1 stycznia 1988 r. Rzecznik Praw Obywatelskich rozpoczął działalność

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

[bip.brpo.gov.pl](http://bip.brpo.gov.pl)

Infolinia Obywatelska 800 676 676

ISSN: 0860-7958