

# **INFORMACJA**

**o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich**

**kwiecień – czerwiec 2020 r.**

## Spis treści

Część 1 .....	3
I.    Informacje o wpływie i załatwianiu wniosków.....	3
II.   Wystąpienia o charakterze generalnym.....	14
III.  Kasacje oraz skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego, przystąpienia do postępowań przed sądami powszechnymi.....	174
IV.  Pytania prawne do Sądu Najwyższego. Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego .....	190
V.   Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz przystąpienia do postępowań przed sądami administracyjnymi i organami administracji.....	193
VI.  Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego. Zgłoszenia udziału w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych .....	233
VII. Wystąpienia legislacyjne.....	247
VIII. Opinie i stanowiska.....	262
IX.  Udział Rzecznika w postępowaniach przed sądami międzynarodowymi .....	281
X.  Reakcje na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika .....	282
Część 2.....	296
Wybór spraw indywidualnych .....	296

## Część 1

### I. Informacje o wpływie i załatwianiu wniosków

Dane informacyjno-statystyczne  
za II kwartał 2020 r.

#### Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

Wpływ do Biura RPO	II Kwartał 2020 r.
Wpływ ogółem	19 262
Sprawy nowe	8 695
Odpowiedzi w sprawach podjętych przez RPO	4 628

W II kwartale 2020 roku w Biurze RPO przeprowadzono 11 121 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

#### Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:	II Kwartał	2020 r.
wystąpień problemowych	131	224
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	6	7
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	2	4
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku	2	5
pytań prawnych do Sądu Najwyższego	-	1
zawiadomień do Sądu Najwyższego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	1	3
skarg nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego	3	6
kasacji w sprawach karnych	5	12
skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	-	1
skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	1	4
skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	7	14

przystąpien do postępowania sądowego	8	21
przystąpien do postępowania administracyjnego	23	23
żądań wszczęcia postępowania administracyjnego	-	3
żądań wszczęcia postępowania cywilnego	4	24
<b>Razem</b>	<b>193</b>	<b>352</b>

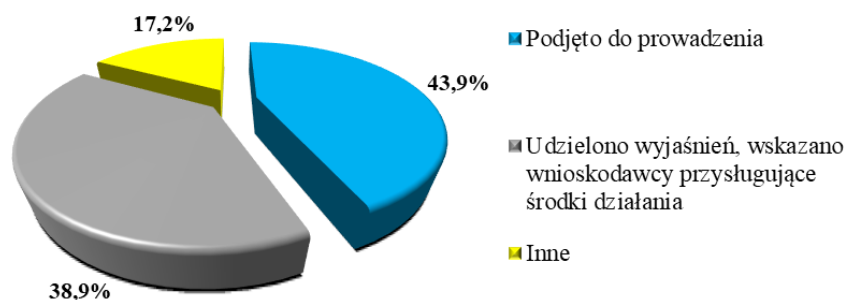
### Sprawy rozpatrzone w II kwartale 2020 r.

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 10 010 spraw, w tym:

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	<b>Razem</b>	<b>4396</b>	<b>43,9</b>
	2	podjęto do prowadzenia	2726	27,2
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1670	16,7
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	<b>Razem</b>	<b>3890</b>	<b>38,9</b>
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	3890	38,9
Inne	6	<b>Razem</b>	<b>1724</b>	<b>17,2</b>
	7	przekazano wniosek wg. właściwości	254	2,5
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	888	8,9
	9	nie podjęto <sup>1</sup>	582	5,8
<b>Razem</b>			<b>10 010</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

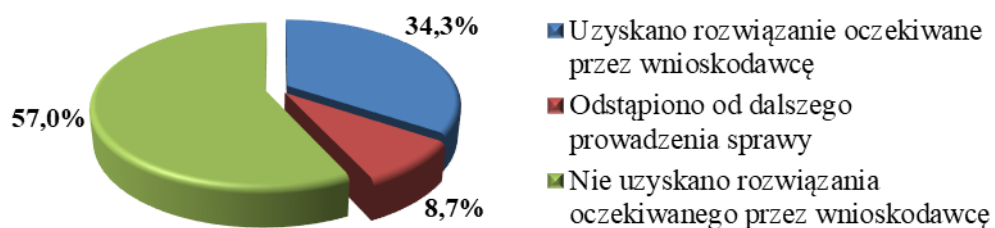
### Sposób rozpatrzenia sprawy



### Zakończono postępowanie w sprawach podjętych w II kwartale 2020 r.

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich	1	<b>Razem</b>	<b>1114</b>	<b>34,3</b>
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	405	12,4
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	711	21,9
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	<b>Razem</b>	<b>283</b>	<b>8,7</b>
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	132	4,1
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	151	4,6
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	<b>Razem</b>	<b>1854</b>	<b>57,0</b>
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	1227	37,7
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	605	18,6
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	22	0,7
<b>Razem</b>			<b>3253</b>	<b>100</b>

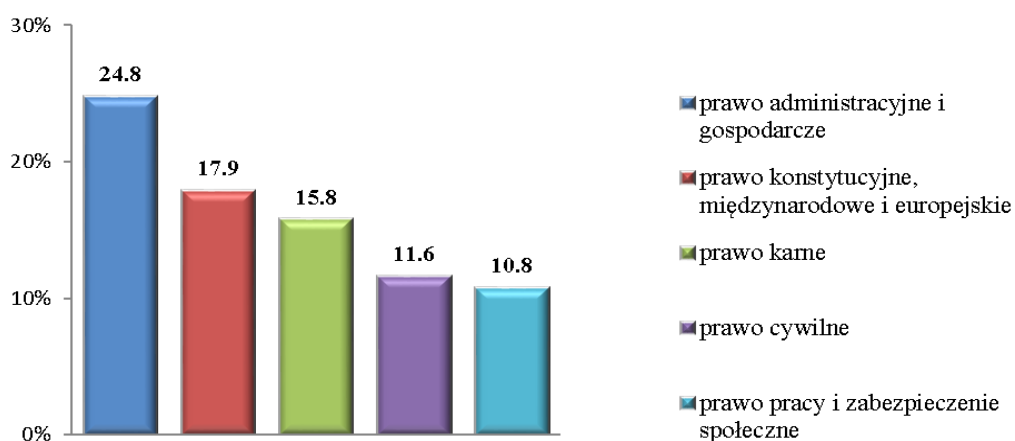
### Zakończenie spraw podjętych



### Przedmiot nowych spraw (wniosków) w II kwartale 2020 r.

Problematyka spraw nowych	Liczba	Udział procentowy
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	1557	17,9
prawo karne	1377	15,8
prawo karne wykonawcze	930	10,7
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	943	10,8
prawo cywilne	1013	11,7
prawo administracyjne i gospodarcze	2155	24,8
równe traktowanie	411	4,7
Krajowy Mechanizm Prewencji	23	0,3
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	206	2,4
inne	80	0,9
<b>Razem</b>	<b>8695</b>	<b>100</b>

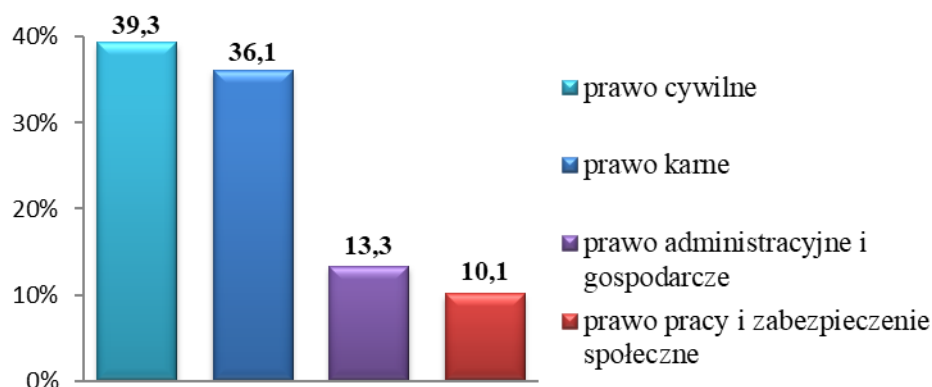
### Wiodące problematyki spraw nowych



### Przedmiot wniosków dot. skarg nadzwyczajnych skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich (według właściwości zespołów merytorycznych).

Problematyka	II kwartał 2020
prawo karne	154
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	43
prawo cywilne	168
prawo administracyjne i gospodarcze	57
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	3
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	1
inne	1
<b>Razem</b>	<b>427</b>

### Wiodące problematyki nowych wniosków dot. skarg nadzwyczajnych



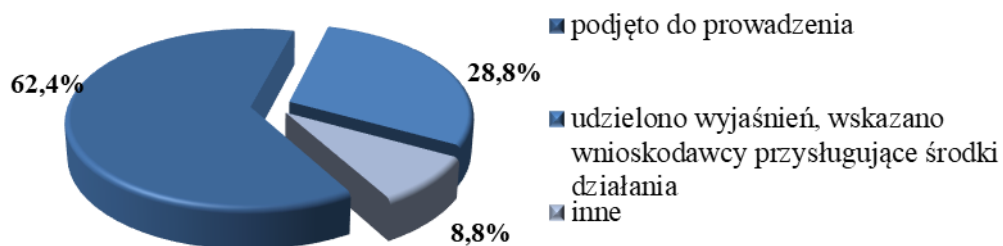
### W okresie objętym Informacją w Biurach Pełnomocników Terenowych rozpatrzono 964 sprawy, w tym:

Sposób rozpatrzenia	Liczba	Udział procentowy
podjęto do prowadzenia	601	62,4
udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	278	28,8
przekazano wniosek wg właściwości	4	0,4
zwrócono się o uzupełnienie wniosku	52	5,4
nie podjęto*	29	3,0
<b>Razem:</b>	<b>964</b>	<b>100</b>

\* Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.



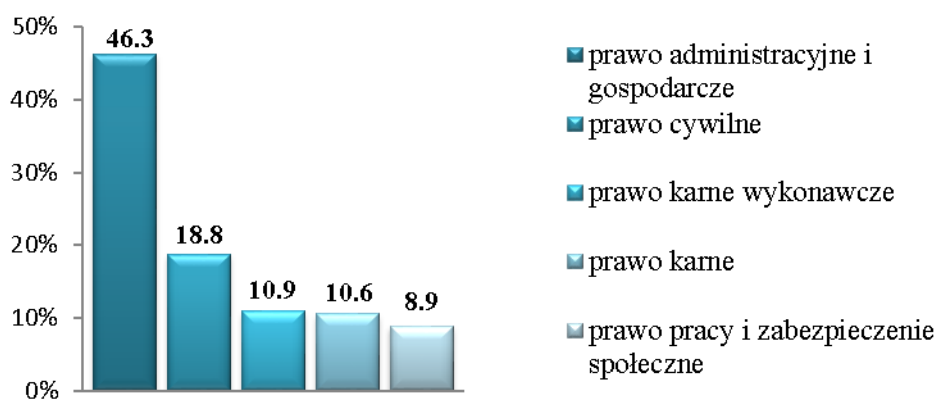
### Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych



Największy wpływ nowych wniosków w Biurach Pełnomocników Terenowych dotyczył spraw z zakresu:

Problematyka	Liczba	Udział procentowy
prawo administracyjne i gospodarcze	362	46,3
prawo cywilne	147	18,8
prawo karne wykonawcze	85	10,9
prawo karne	83	10,6
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	70	9,0

### Problematyki wiodące w Biurach Pełnomocników Terenowych



## Wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji w II kwartale 2020 r.

Z uwagi na spowodowane epidemią koronawirusa wstrzymanie wizytacji KMPT w miejscach detencji, wykorzystanie komunikatora internetowego Skype do rozmów z osobami pozbawionymi wolności w jednostkach penitencjarnych, umożliwiło realizację jednego z zasadniczych elementów wizytacji prewencyjnych.

1.	Areszt Śledczy w Łodzi – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	05–07.05.2020 r.
2.	Areszt Śledczy Warszawie-Białoleśce – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	06–08.05.2020 r.
3.	Zakład Karny w Potulicach – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	12–13.05.2020 r.
4.	Zakład Karny w Chełmie – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	14–15,18.05.2020 r.
5.	Zakład Karny w Krzywańcu – rozmowy przez Skype’a z kobietami pozbawionymi wolności, badanie prewencyjne.	19–20.05.2020 r.
6.	Zakład Karny Nr 1 w Grudziądzu – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	19–20.05.2020 r.
7.	Areszt Śledczy w Krakowie – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	27.05, 03.06.2020 r.
8.	Areszt Śledczy we Wrocławiu – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	27–29.05.2020 r.
9.	Zakład Karny w Sztumie – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	28–29.05.2020 r.
10.	Zakład Karny w Jastrzębiu Zdroju – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	02–03.06.2020 r.
11.	Areszt Śledczy w Białymstoku – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	02–05.06.2020 r.
12.	Zakład Karny w Rzeszowie – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	04–05, 08–09.06.2020 r.
13.	Zakład Karny w Nysie – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	08,10.06.2020 r.
14.	Zakład Karny w Czarnem – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	09–10, 15,17.06.2020 r.
15.	Areszt Śledczy w Międzyrzeczu – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	15.06.2020 r.
16.	Zakład Karny w Barczewie – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	24–26.06.2020 r.

**Sympozja, seminaria i konferencje, w których uczestniczyli w II kwartale 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, Zastępczyni RPO, Zastępcy RPO oraz pracownicy Biura RPO.**

1.	Webinarium z Rzecznikiem Praw Obywatelskich Adamem Bodnarem nt. „Koronawirus: prawa obywatelskie w czasie epidemii”.	06.04.2020 r.
2.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w cyklu debat online nt. „Próba. Polska w czasie epidemii”.	16.04–28.05.2020 r.
3.	Webinarium z Rzecznikiem Praw Obywatelskich Adamem Bodnarem nt. „O rodzinie i rolach rodziców w obecnej sytuacji” zorganizowane przez Biuro RPO i akcję „Masz Głos” (Fundacja Batorego).	22.04.2020 r.
4.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu komisji LIBE ze zdalnym udziałem przedstawiciela rządu Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry, unijnego Komisarza ds. Sprawiedliwości Didiera Reyndersa, przedstawicielki chorwackiej prezydencji Ambasador Ireny Andrassy nt. „Praworządności w Polsce”.	23.04.2020 r.
5.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w 67. Salonie Młodopolskim im. Arama Rybickiego online.	03.05.2020 r.
6.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie online nt. „Próba. Polska w czasie epidemii” zorganizowanej przez Fundację Batorego i RPO pod patronatem tygodnika „Polityka”.	07.05.2020 R.
7.	Webinarium z Rzecznikiem Praw Obywatelskich Adamem Bodnarem nt. „Jak skutecznie konsultować społecznie? Planowanie przestrzenne w nowych realiach” zorganizowane przez Biuro RPO i akcję „Masz Głos” (Fundacja Batorego).	12.05.2020 r.
8.	Debata online nt. „Próba. Polska w czasie epidemii” zorganizowana przez Biuro RPO przy patronacie medialnym tygodnika „Polityka”.	14.05.2020
9.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie online nt. „30 lat samorządności terytorialnej – doświadczenie i przyszłość” zorganizowanej przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.	27.05.2020 r.
10.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w seminarium eksperckim online nt. „O polskim systemie niesprawiedliwości” zorganizowanym przez Biuro RPO.	28.05.2020 r.
11.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w	29.05.2020 r.

	debacie portalu ngo.pl online nt. „Pandemia i co dalej?”.	
12.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji online nt. „Ochrona sygnalistów w prawie obowiązującym i w prawie dawnym” zorganizowanej przez Uniwersytet Jagielloński.	02.06.2020 r.
13.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w debacie online z cyklu rozmów z ekspertami Biura Rzecznika Praw Obywatelskich #PorozmawiajMy.	10.06.2020
14.	Webinarium nt. „Trudne sytuacje w opiece nad osobą z demencją” zorganizowane przez Biuro RPO i Fundację „Stabilo”.	16.06.2020 r.
15.	Spotkanie online nt. „Barwy dyskryminacji. Jak zmieniać świat wokół siebie?” zorganizowane przez Biuro RPO.	21.06.2020 r.
16.	Konferencja online nt. „Przeciwdziałanie molestowaniu seksualnemu w środowisku akademickim w kierunku standardów i procedur” zorganizowana przez Biuro RPO i Uniwersytet Warszawski.	23.06.2020 r.
17.	Konferencja online nt. „Kryzys psychiczny u osób działających w NGO” zorganizowana przez Biuro RPO.	24.06.2020 r.
18.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w międzynarodowej konferencji online nt. „Zapewnić rzędy prawa w Europie” zorganizowanej przez Biuro RPO, Niemiecki Instytut Praw Człowieka, Miasto Brema oraz Poznańskie Centrum Praw Człowieka.	25.06.2020 r.
19.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w webinarium nt. „Nierówność w finansowaniu oświaty – pogłębianie dysproporcji społecznych” zorganizowane przez Biuro RPO.	25.06.2020 r.
20.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu z organizacjami pozarządowymi. Wrocław.	29–30.06.2020
21.	Webinarium nt. „Problemy prawne opiekunów osób żyjących z chorobą otępienną” zorganizowane przez Biuro RPO i Fundację „Stabilo”.	30.06.2020 r.

### **Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w II kwartale 2020 r.**

1.	10. Spotkanie Platformy Tematycznej nt. praw socjalnych i ekonomicznych poświęcone tematyce ochrony praw ludzi starszych zorganizowane przez Radę Europy, Agencję Praw Podstawowych UE, Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw	29.04.2020 r.
----	---	---------------

	Człowieka (ENNHRI) oraz Europejską Sieć Niezależnych Organów Równego Traktowania (EQUINET). Wilno.	
2.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji nt. „Zapewnić rządy prawa w Europie. Znaczenie niezależnego sądownictwa” zorganizowanej przez Niemiecki Instytut Praw Człowieka, Miasto Brema, Biuro RPO i Poznańskie Centrum Praw Człowieka. Berlin.	25.06.2020 r.
3.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Szefem i ekspertami misji ds. wyborów prezydenckich w Polsce utworzonej przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE/ODIHR. Biuro RPO. Warszawa.	26.06.2020 r.

## II. Wystąpienia o charakterze generalnym

**W okresie objętym Informacją Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienia o charakterze generalnym do:**

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (VII.7037.52.2020 z 1 kwietnia 2020 r.) – w sprawie opieki nad dziećmi powyżej 8. roku życia.**

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje niepokojące sygnały o trudnej sytuacji osób, które pracują i jednocześnie opiekują się dziećmi w czasie obostrzeń prawnych wprowadzonych w związku z pandemią.

Rzecznik zauważył, że uchwalona przez Sejm RP tzw. tarcza antykryzysowa ma rozszerzyć krąg osób uprawnionych do dodatkowego zasiłku opiekuńczego o osoby zwolnione od wykonywania pracy z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do ukończenia 18 lat albo orzeczeniem o niepełnosprawności. Rzecznik przypomniał jednak, że nadal pozostaje nierozwiązana kwestia sprawowania opieki nad dziećmi w wieku powyżej 8 lat, które w związku z ograniczeniem pracy szkół i innych placówek oświatowych pozostają w domu.

W szczególnie trudnym położeniu znajdują się pracujące osoby samotnie wychowujące dzieci, które do tej pory w razie konieczności mogły skorzystać z pomocy rodziny, niani lub opiekuna. Co więcej, większość dzieci w wieku 9 lub 10 lat nie jest na tyle dojrzała lub samodzielna, by zorganizować sobie samodzielnie czas w domu, przygotować posiłek, poradzić sobie w razie nieprzewidzianych okoliczności. Nawet jeśli rodzice albo opiekunowie prawni mogą pracować zdalnie, dodatkowe obciążenie stanowi dla nich przeniesienie ciężaru nauczania ze szkoły na dom.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z apelem o dokonanie ponownej analizy przyjętych rozwiązań i podjęcie współpracy międzyresortowej w celu uwzględnienia potrzeb wszystkich pracujących rodziców i opiekunów oraz dzieci pozostających pod ich opieką.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 23 kwietnia 2020 r. poinformował, że problem nieobjęcia dodatkowym zasiłkiem opiekuńczym ubezpieczonych wykonujących pracę, których dziecko ukończyło 8. rok życia, resort przyjmuje ze zrozumieniem. Należy jednak wskazać, że najbliższe tygodnie to czas szeroko zakrojonych działań, które mają zapobiegać szybkiemu rozprzestrzenianiu się koronawirusa. Działania dotyczące zawieszenia zajęć w szkołach, przedszkolach, żłobkach mają za zadanie odnieść skutek zapobiegawczy i profilaktyczny. Dzięki tym działaniom ogranicza się duże skupiska ludzi, co w chwili obecnej jest kluczowe w walce z epidemią. Niemniej jednak wdrożone do tej pory regulacje prawne podlegają bieżącej analizie. Zgłaszane uwagi i wnioski są cennym źródłem opinii.

Wszystkie są też dokładnie rozpatrywane w toku wprowadzania kolejnych zmian w przedmiotowym obszarze.

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7045.6.2020 z 1 kwietnia 2020 r.) – w sprawie rejestracji osób bezrobotnych przez powiatowe urzędy pracy.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że w związku ze stanem epidemii, wywołanym chorobą COVID-19, masowymi powrotami obywateli polskich z zagranicy, a także prognozowanym wzrostem bezrobocia, ujawnił się problem dotyczący rejestracji osób bezrobotnych przez powiatowe urzędy pracy.

Z doniesień medialnych oraz analizy stron poszczególnych powiatowych urzędów pracy wynika, że urzędy przyjęły różnego rodzaju sposoby obsługi osób chcących się zarejestrować jako bezrobotne. Wszystkie urzędy pracy rejestrują osoby zainteresowane internetowo, niektóre z nich wskazują też na możliwość rejestracji drogą pocztową oraz poprzez wrzucanie zakopertowanych dokumentów do koszy wystawionych w urzędzie lub przed urzędem. Tylko nieliczne, pojedyncze urzędy przewidują możliwość rejestracji w trakcie osobistej wizyty osoby zainteresowanej (po wcześniejszym telefonicznym umówieniu wizyty).

Z posiadanych przez Rzecznika informacji wynika, że bezproblemowo odbywa się rejestracja dokonywana drogą elektroniczną. Problemy pojawiają się w przypadku osób niemających dostępu do internetu lub osób nieposługujących się w sposób biegły narzędziami elektronicznymi. Oznacza to, że istnieje spory krąg osób, które pozbawione są możliwości uzyskania statusu bezrobotnego lub uzyskują go z pewnym opóźnieniem.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o podjęcie działań umożliwiających w miarę bezproblemową rejestrację wszystkim osobom zainteresowanym uzyskaniem statusu bezrobotnego.

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 23 kwietnia 2020 r. poinformowała, że wskazano urzędowi pracy różne możliwe do przyjęcia warianty rozwiązań, celem umożliwienia osobom nieposiadającym dostępu do internetu uzyskanie statusu bezrobotnego bez konieczności osobistego stawiennictwa w urzędzie. Ponadto, aby w jeszcze większym stopniu uprościć sposób rejestracji w powiatowym urzędzie pracy w nowym rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy, przewidziano szczególny sposób postępowania przy rejestracji jako bezrobotny albo poszukujący pracy w sytuacji epidemii COVID-19. Dodano przepis umożliwiający dokonanie rejestracji telefonicznej po uprzednim przekazaniu drogą elektroniczną koniecznych danych i niewymagający posiadania podpisu kwalifikowanego.



**Ministra Sprawiedliwości w sprawie (IV.510.9.2020 z 1 kwietnia 2020 r.) – w sprawie realizacji obowiązku alimentacyjnego.**

Wskutek rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19 oraz podjęcia przez rząd licznych środków w celu jego zwalczania, wielu rodziców, na których spoczywa ciężar zapewnienia środków utrzymania i wychowania w formie pieniężnej, straciło w ostatnim czasie źródło zarobkowania bądź ich możliwości zarobkowe zostały znacząco ograniczone. Efektem obecnej sytuacji jest m.in. zmniejszenie się możliwości sprawnego pokrywania swoich zobowiązań finansowych, dotyczy to także alimentów. Innym aspektem tej sytuacji jest to, że potrzeby finansowe dzieci, uprawnionych do świadczenia alimentacyjnego od rodzica, mogą w obecnym czasie wzrosnąć. Jednocześnie sądy, jako jedyne organy uprawnione do zmiany wysokości świadczenia alimentacyjnego, nie są w stanie w sposób sprawny rozpoznać ewentualnych powodztw o obniżenie bądź podwyższenie obowiązku alimentacyjnego w taki sposób, by wydać szybkie rozstrzygnięcie. Obecna sytuacja nie może doprowadzić do tego, że dzieci zostaną pozbawione należnych im alimentów, przeznaczonych przecież na ich utrzymanie i wychowanie.

Rzecznik zwrócił również uwagę na kwestię wykonywania orzeczonych sądownie bądź ugodą kontaktów między dzieckiem a członkiem rodziny. W związku z kolejnymi wprowadzonymi ograniczeniami niektóre orzeczone kontakty nie będą mogły się odbyć w sposób przewidziany w ugodzie bądź orzeczeniu. Tymczasem za uniemożliwienie bądź utrudnianie kontaktów osobie naruszającej obowiązki wynikające z orzeczenia albo z ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem w przedmiocie kontaktów z dzieckiem grozi nakazanie zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie włączenia do prac nad kolejną nowelizacją specustawy COVID-19 kwestii kontaktów oraz alimentów i ich egzekucji. Ponadto, Rzecznik wskazał, że należałoby rozważyć tymczasowe włączenie orzeczonych już alimentów w zakres wsparcia, które może być pokrywane z przyjętego w procedowanej nowelizacji Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

**Głównego Inspektora Pracy (III.7050.10.2020 z 1 kwietnia 2020 r.) – w sprawie wyposażenia personelu medycznego w indywidualne środki ochrony.**

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich personel medyczny, zwłaszcza w przypadku zwalczania chorób zakaźnych, co do zasady wykonuje pracę w warunkach stanowiących bezpośrednie zagrożenie dla swojego zdrowia lub życia. Dlatego też powinien być wyposażony standardowo w indywidualne środki ochrony przed takimi zagrożeniami. W sytuacji, gdy pracodawca nie zapewnia takim pracownikom odpowiednich środków ochrony indywidualnej, wydaje się, że przysługuje im prawo powstrzymania się od pracy. Pracodawca nie realizuje



bowiem jednego ze swoich podstawowych i standardowych obowiązków wobec tej kategorii pracowników.

Ponadto, w kontekście ogłoszonego stanu epidemii istotne znaczenie mają przepisy ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Z jej przepisów wynika, że kierownicy podmiotów leczniczych są obowiązani do podejmowania działań zapobiegających szerzeniu się zakażeń i chorób zakaźnych. Działania te obejmują m.in. stosowanie środków ochrony indywidualnej i zbiorowej, zaniechanie zaś realizacji obowiązku podejmowania tych działań może rodzić odpowiedzialność karną. Natomiast po stronie personelu medycznego, udzielającego świadczeń zdrowotnych bez wymaganych indywidualnych środków ochrony, może z kolei rodzić także odpowiedzialność za wykroczenie.

Również i te okoliczności zdaniem Rzecznika przemawiają za tym, że personel medyczny pozbawiony adekwatnych indywidualnych środków ochrony, może w celu uniknięcia własnej odpowiedzialności skorzystać z przepisów art. 210 § 1 i 2 Kodeksu pracy.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Głównego Inspektora Pracy z prośbą o przedstawienie stanowiska.

**Główny Inspektor Pracy** w piśmie z 23 kwietnia 2020 r. poinformował, że obowiązkiem pracowniczym szpitalnego personelu medycznego jest ratowanie zdrowia lub życia pacjentów, więc personel ten nie korzysta z przysługującego ogółowi zatrudnionych uprawnienia do powstrzymania się od wykonywania pracy niebezpiecznej. Zważywszy jednak na zagrożenia biologiczne, specyficzne dla placówek udzielających świadczeń zdrowotnych, pracodawca ma obowiązek prawidłowo zabezpieczyć pracowników, by można było mówić o zorganizowaniu pracy w bezpieczny i higieniczny sposób. W przypadku, gdy pracownicy placówek zdrowotnych podejmą decyzję o powstrzymaniu się od pracy z powodu zagrożenia życia i zdrowia, powołując się na art. 210 Kodeksu pracy, a pracodawca podejmie wobec nich działania porządkowe, będą oni mogli dochodzić swoich praw tylko przed sądem. Główny Inspektor Pracy nie dysponuje bowiem środkami prawnymi, które mogłyby powstrzymać pracodawcę przed krokami zmierzającymi do ukarania pracowników za powstrzymanie się od pracy z powodu epidemii koronawirusa.

**Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (IV.7002.11.2018 z 3 kwietnia 2020 r.) – w sprawie ochrony zabytku w czasie trwania postępowania o wpis do rejestru.**

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich ochrona zabytków znajduje uzasadnienie na gruncie konstytucyjnym, nie tylko jako obowiązek organów państwa strzeżenia dziedzictwa narodowego oraz element zapewnienia porządku publicznego, lecz również jako realizacja wolności do korzystania z dóbr kultury. Ochrona ta oznacza także ograniczenie konstytucyjnego prawa własności, dlatego powinna być dokonywana w sposób zgodny z postanowieniami ustawy

zasadniczej, a zatem również z zasadą proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń. Powoduje to, że ingerencja w sferę prawa własności, nawet w przypadku uzasadnienia jej takimi przesłankami, jak ochrona dziedzictwa narodowego oraz porządku publicznego, nie może być nadmierna. Tymczasem, wynikająca z art. 10a ustawy o ochronie zabytków regulacja wydaje się w sposób nieproporcjonalny wkraczać w konstytucyjnie chronioną sferę prawa własności.

Zdaniem Rzecznika ochrona zabytku także w okresie trwania postępowania o wpis do rejestru jest konieczna. Zastrzeżenia w tym przedmiocie wynikają natomiast z nadania jej charakteru absolutnego. Zakaz prowadzenia wszelkich prac przy zabytku przez właścicieli przez cały okres trwania postępowania, co w praktyce – z uwagi na założony charakter spraw dotyczących wpisu zabytku do rejestru i konieczność zgromadzenia materiału w tym przedmiocie niejednokrotnie – oznacza kilka lat, stanowi istotną ingerencję w chronione konstytucyjnie prawo własności. Problem z nadmiernością ingerencji w tym przypadku wynika zatem nie z samego zakazu prowadzenia prac, lecz z braku jednoczesnego określenia środków bądź mechanizmów, które w ramach trwającego postępowania w sprawie o wpis zabytku do rejestru właściciel mógłby podjąć, szczególnie w sytuacji nagłej, ustawa bowiem nie wskazuje żadnych instrumentów, które właściciel mógłby podjąć, aby uzyskać możliwość legalnego prowadzenia np. koniecznych prac konserwatorskich.

Rzecznik zauważył także, że zakaz prowadzenia wszelkich prac konserwatorskich, a zatem – w myśl art. 3 pkt 6 ustawy o ochronie zabytków – działań mających na celu zabezpieczenie i utrwalenie substancji zabytku, zahamowanie procesów jego destrukcji oraz dokumentowanie tych działań, może paradoksalnie przyczynić się do pogorszenia stanu zabytku. W sytuacji bowiem długotrwałego postępowania w sprawie o wpis do rejestru, co może wynikać ze złożoności sprawy, zakaz prowadzenia prac konserwatorskich, w przypadku np. zdarzeń losowych bądź zabytków będących w złym stanie technicznym, może skutkować pogorszeniem jego stanu.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z prośbą o rozważenie powyższych zastrzeżeń oraz przedstawienie stanowiska w sprawie.

### **Ministra Finansów (VII.531.38.2020 z 3 kwietnia 2020 r.) – w sprawie finansowania akcji #LotDoDomu.**

Na podstawie doniesień medialnych Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informację, że Polska aktywowała Unijny Mechanizm Ochrony Ludności, którego celem jest współpraca państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych. Dzięki skorzystaniu z Mechanizmu niektórzy Polacy będą mogli wrócić do kraju za darmo lotami, których koszty do 75 procentach zostaną pokryte przez Unię Europejską. Rzecznik zauważył, że koszty dużej części lotów organizowanych w ramach wcześniejszej akcji #LotDoDomu były natomiast pokrywane przez samych pasażerów. Sytuacja ta

może więc budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości. Obywatele, którzy wrócili już do kraju znajdowali się bowiem w identycznej sytuacji, jak obywatele, którzy dopiero skorzystają z możliwości powrotu. Powinni więc być traktowani na równych zasadach przez organy władzy publicznej, zwłaszcza jeżeli istniała realna możliwość zapewnienia im takiej samej formy pomocy.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o informację, czy do resortu finansów wpływają skargi dotyczące opisanej wyżej kwestii i czy analizowana jest możliwość podjęcia działań mających na celu rozwiązanie zaistniałego problemu.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** w piśmie z 9 maja 2020 r. wyjaśnił, że w dniu 15 marca 2020 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 30/2020 w sprawie ustanowienia rządowego programu pomocy dla osób, które z powodu zakazu wykonywania międzynarodowych lotów do każdego cywilnego portu lotniczego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie mają możliwości powrotu do kraju lub powrót ten jest dla nich znacznie utrudniony, jak również działań w celu sprowadzania drogą lotniczą towarów służących przeciwdziałaniu COVID-19 – „Program #LotdoDomu”. Zgodnie z § 3 ust. 1 powyższej uchwały Program #LotdoDomu jest realizowany przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W związku z powyższym to Kancelaria Prezesa Rady Ministrów jest właściwa do udzielenia odpowiedzi na pismo RPO.

### **Prokuratora Krajowego (III.7050.12.2020 z 3 kwietnia 2020 r.) – w sprawie zapewnienia warunków bezpieczeństwa zdrowotnego uczestnikom postępowań przygotowawczych.**

Kwestia zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa zdrowotnego w jednostkach organizacyjnych prokuratury, ale także w innych miejscach wykonywania czynności służbowych z powodu COVID-19 ma podstawowe znaczenie w szczególności dla prokuratorów oraz pozostałych pracowników prokuratur.

Z posiadanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich informacji wynika, że prokuratorzy z całej Polski jeszcze w marcu zwrócili się z apelem do Prokuratorów Okręgowych o przydział dodatkowych środków ochrony osobistej. Wskazywali, że bez przyłbic, masek, rękawiczek czy kombinezonów mogą być poważnie zagrożeni koronawirusem podczas oględzin miejsc zbrodni, czy sekcji zwłok. Tymczasem czwórka prokuratorów z Prokuratury Okręgowej w W., którzy podpisali się pod tym apelem, została skierowana do odbywania dyżurów sekcyjnych w Zakładzie Medycyny Sądowej, do których dotychczas byli kierowani zasadniczo prokuratorzy rejonowi. W ocenie Rzecznika, takie działania Prokuratora Okręgowego nie powinny być akceptowane przez zwierzchników służbowych.

Rzecznik wskazał, że jedną z podstawowych zasad prawa pracy jest zasada bezpiecznej i higienicznej pracy. Została ona ustanowiona w art. 15

Kodeksu pracy, który znajduje pełne zastosowanie wobec prokuratorów i pracowników prokuratur. Przede wszystkim jednak prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy gwarantowane jest przez art. 66 Konstytucji. Obecnie wykonywanie przez prokuratorów czynności służbowych odbywa się często w warunkach zagrożenia dla życia i zdrowia pracowników. Na pracodawcy ciąży obowiązek szczególnej staranności w zakresie przeciwdziałania ich wystąpieniu. Naruszenie tego obowiązku może być uznane za naruszenie objętego treścią stosunku pracy obowiązku zapewnienia pracownikowi bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. W szczególności pracodawca jest obowiązany organizować pracę w sposób zapewniający bezpieczne i higieniczne warunki pracy.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Krajowego z prośbą o przedstawienie informacji o sposobie zapewnienia prokuratorom i pracownikom prokuratur bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, w tym dostępu do środków ochrony osobistej.

**Zastępczyni Prokuratora Krajowego** w piśmie z 9 kwietnia 2020 r. poinformowała, że w związku z koniecznością minimalizowania związanych z epidemią COVID-19 zagrożeń, kierownictwo Prokuratury podjęło wszystkie zalecane i niezbędne działania służące ochronie życia i zdrowia oraz zapewnieniu bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i wykonywania czynności. Wszystkie prokuratury mają zapewnione niezbędne środki ochronne, w tym środki dezynfekujące, maseczki, rękawiczki, kombinezony konieczne do bezpiecznego wykonywania czynności procesowych. W ramach swoich budżetów poszczególne jednostki mają także zabezpieczone środki finansowe na dalsze zakupy odpowiednich materiałów.

### **Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.554.5.2020 z 3 kwietnia 2020 r.) – w sprawie funkcjonowania pieczy zastępczej w czasie pandemii COVID-19.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich docierają niepokojące sygnały o problemach w funkcjonowaniu pieczy zastępczej w czasie pandemii COVID-19.

Sytuacja pandemii związana z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 wymaga od jednostek rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz służb społecznych niestandardowych działań. Przepisy ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, a także innych aktów prawnych wydanych w związku z pandemią nie wstrzymały realizacji orzeczeń o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej. Oznacza to, że do rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i placówek wciąż trafiają dzieci, także w trybie interwencyjnym, a jednostki pieczy realizują swoje zadania w normalnym trybie. Obecna sytuacja powoduje liczne niepokoje w środowisku opiekunów zastępczych, którzy mają obawy związane z



przyjmowaniem kolejnych dzieci do rodzin i placówek, z uwagi na występujące realne zagrożenie zdrowotne ich jako opiekunów oraz wychowanków. Brak jest bowiem jakichkolwiek mechanizmów pozwalających na weryfikację, czy przyjmowane w stanie epidemii dzieci nie miały wcześniej kontaktu z osobami z grupy ryzyka.

Rzecznik podkreślił, że dobro dziecka jest nadrzędną zasadą wszystkich regulacji prawnych, a stan epidemii w żadnym razie nie może powodować, że w sytuacji zagrożenia dobra dziecka, pozostanie ono bez wsparcia. Dlatego należy stworzyć takie procedury, aby jednostki pieczy zastępczej w ogłoszonym stanie epidemii mogły wykonywać swoje zadania w sposób jak najbardziej bezpieczny i niezakłócony.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o niezwłoczne podjęcie działań na rzecz wsparcia instytucji pieczy zastępczej i zabezpieczenia dobra dzieci.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 24 kwietnia 2020 r. poinformowała, że resort polityki społecznej, za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, przekazał wojewodom instrukcję dotyczącą organizacji pracy w warunkach epidemii COVID-19, skierowaną do podmiotów pieczy zastępczej. Zawarte w niej zalecenia dotyczą m.in. zobowiązania placówek opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych oraz rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka do przejścia funkcji opiekuńczo-wychowawczej przez w stosunku do swoich wychowanków w przypadku zawieszenia działalności młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych. Placówki te są również zobowiązane do zachowania wszelkich zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia wprowadzanych w związku z ograniczeniem rozprzestrzeniania się epidemii koronawirusa w stosunku do wychowanków. Ponadto, zalecono zwrócenie szczególnej uwagi na zapewnienie odpowiedniej organizacji zajęć edukacyjnych przez dyrektorów placówek instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz rodziny zastępcze. Ministerstwo analizuje w tym celu możliwość udzielenia wsparcia w zakresie m.in. zakupu komputerów i wyposażenia teleinformatycznego na cele realizowania zadań w trybie zdalnej szkoły.

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7042.24.2020 z 3 kwietnia 2020 r.) – w sprawie pakietu osłonowego dla firm, wspierającego utrzymanie miejsc pracy.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że przyjęte 31 marca br. w trybie pilnym rozwiązania ustawowe zawierają niestety błędne rozwiązanie, które blokuje niezwłoczne wprowadzenia pakietu osłonowego dla firm, wspierającego utrzymanie miejsc pracy.

Zgodnie z przepisami ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych przedsiębiorca, u którego wystąpił spadek obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19 może zwrócić się z wnioskiem o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy, o wypłatę ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych świadczeń na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników objętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy, w następstwie wystąpienia COVID-19. Pracownikowi objętemu przestojem ekonomicznym pracodawca wypłaca wynagrodzenie obniżone nie więcej niż o 50%, nie niższe jednak niż w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy. Wynagrodzenie takie jest dofinansowywane ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, w wysokości 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy.

Rzecznik zauważył jednak, że w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przewidziano obowiązek Prezesa GUS ogłaszania w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” kwoty przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale w terminie do 7 roboczego dnia drugiego miesiąca każdego kwartału. Oznacza to, że ogłoszenie przeciętnego wynagrodzenia w pierwszym kwartale 2020 r. zostanie dokonane do dnia 7 maja 2020 r. Dopiero zatem od daty tego ogłoszenia możliwe będzie uruchomienie całego mechanizmu dofinansowania wynagrodzeń pracowniczych.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Minister o przedstawienie stanowiska w kwestii możliwości skorygowania tej błędnej regulacji.

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 15 kwietnia 2020 r. poinformowała, że do momentu wydania przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego komunikatu w sprawie ogłoszenia przeciętnego wynagrodzenia w I kwartale 2020 r. w toku rozpoznania wniosków przedsiębiorców stosuje się, zgodnie z zapisami ustawowymi, komunikat Prezesa GUS w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w czwartym kwartale 2019 r.

### **Ministra Edukacji Narodowej (VII.501.72.2020 z 3 kwietnia 2020 r.) – w sprawie rekrutacji do szkół.**

Rzecznik Praw Obywatelskich z zaniepokojeniem przyjął doniesienia prasowe, zgodnie z którymi szkoły prowadzące rekrutację będą mogły publicznie udostępniać listy kandydatów i wyniki w internecie. Wątpliwości Rzecznika budzi przede wszystkim przepis § 11b rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, zgodnie z którym

w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty, wyniki postępowania rekrutacyjnego w formie list kandydatów, podaje się do publicznej wiadomości także na stronach internetowych tych jednostek. Zdaniem Rzecznika rozwiązanie to jest sprzeczne z konstytucyjnym prawem do prywatności.

Jednocześnie Rzecznik wskazał, że kwestie przetwarzania danych osobowych stanowią materię zastrzeżoną dla ustawy. Wynika to zarówno z konieczności zachowania ustawowej formy dla ograniczeń prawa do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki jak i prawa jednostki do nieudostępnienia informacji jej dotyczących, chyba że taki obowiązek wynika z ustawy.

Zarówno konstytucyjne zasady ograniczania autonomii informacyjnej jednostki, jak i zasada minimalizacji danych, każą badać każdy proces przetwarzania danych osobowych w celu dobrania środków, które zrealizują założony, dopuszczalnie prawnie cel. Wydaje się, że w wypadku rekrutacji do szkół odpowiednim rozwiązaniem, zapewniającym maksymalną ochronę prywatności byłoby udostępnienie danych jedynie kandydatom (co wydaje się możliwe przy użyciu internetu, jednak bez upubliczniania danych). Można rozważyć rozwiązanie prawne, które będzie przewidywać podanie ich do publicznej wiadomości po otwarciu szkół. Rzecznik podkreślił, że publikacja list w internecie wymagałaby wyraźnej podstawy ustawowej.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przekazanie wyjaśnień dotyczących przyczyn przyjęcia opisanego rozwiązania oraz o dokonanie stosownych zmian w prawie mających na celu pełniejsze zapewnienie ochrony konstytucyjnego prawa do prywatności i ochrony danych osobowych.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej** w piśmie z 20 kwietnia 2020 r. poinformował, że zakres danych osobowych publikowanych na listach kandydatów ograniczony jest tylko do alfabetycznie uporządkowanej listy imion i nazwisk kandydatów oraz informacji o minimalnej liczbie punktów uprawniających do przyjęcia bez wskazania kandydata, który daną liczbę punktów uzyskał. Zdaniem Ministerstwa jest to minimalny zakres danych, który zapewnia prawidłową realizację celów i zadań jednostce, przeprowadzającej postępowanie rekrutacyjne. Taki zakres informacji ogranicza identyfikację kandydata osobie, której te dane nie dotyczą. Natomiast szczegółowe informacje dotyczące wyników udzielić może tylko komisja rekrutacyjna.

**Prezesa Rady Ministrów (V.7102.2.2020 z 3 kwietnia 2020 r.) – w sprawie sposobu postępowania klientów obiektów handlowych i usługowych oraz organizacji handlu.**

Wśród szczególnych rozwiązań wprowadzonych tymczasowo, podczas trwającego stanu epidemii, znajduje się regulacja dotycząca sposobu postępowania klientów obiektów handlowych i usługowych oraz organizacji handlu.

Z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii wynika, że co do zasady klienci mają czasowo obowiązek dokonywania zakupów w rękawiczkach jednorazowych. Przy czym w dniu 1 kwietnia 2020 r. powinni byli zapewnić je sobie we własnym zakresie, natomiast od 2 kwietnia 2020 r. to prowadzący handel w obiektach o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup> mają obowiązek dostarczyć takich środków kupującym. Ponadto, sprzedawcy mogą zamiast lub dodatkowo - oprócz rękawiczek jednorazowych - zapewnić płyn do dezynfekcji. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich redakcja przepisu i użycie spójnika „lub” oznacza również, że sprzedawca może dostarczyć tylko rękawiczki lub tylko płyn. W tej sytuacji klienci niemający własnych rękawiczek nie mogą dokonywać niezbędnych dla codziennej egzystencji zakupów żywności i środków higienicznych.

Rzecznik zauważył ponadto, że nałożony na sklepy obowiązek dostarczania klientom rękawiczek jednorazowych oraz środka do dezynfekcji może napotkać poważne przeszkody w realizacji, bowiem same placówki handlowe nie będą w stanie zaopatrzyć się w te środki, w ilości odpowiadającej zapotrzebowaniu. Obawy Rzecznika budzi również praktyczny wymiar realizacji ograniczeń dotyczący liczby osób mogących przebywać jednocześnie w placówce handlowej oraz organizacji handlu w godzinach przeznaczonych dla seniorów.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o wyjaśnienie przedstawionych kwestii.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 24 kwietnia 2020 r. poinformowała, że sytuacja sanitarno-epidemiologiczna dotycząca zakażenia wirusem SARS-CoV-2 jest nieustannie monitorowana i są podejmowane systemowe działania mające służyć poprawie bezpieczeństwa zdrowotnego w kraju. Aktualnie podejmowane są wszelkie środki ostrożności i właściwe działania zgodnie z zaleceniami WHO.

### **Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.664.2020 z 3 kwietnia 2020 r.) – w sprawie skutków rozprzestrzenienia koronawirusa SARS-CoV-2 w jednostkach penitencjarnych.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich każdego dnia coraz liczniej wpływają wnioski, których autorzy dają wyraz ogromnemu niepokojowi o zdrowie i życie osób przebywających za murami zakładów karnych i aresztów śledczych. Więźniowie, ich bliscy, a także funkcjonariusze Służby Więziennej obawiają się skutków rozprzestrzenienia koronawirusa SARS-CoV-2 w jednostkach penitencjarnych.

Sytuacja epidemiczna w całym kraju pogarsza się. Zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego osobom pozbawionym wolności przebywającym w zakładach karnych i aresztach śledczych oraz funkcjonariuszom i pracownikom jednostek penitencjarnych wymaga podejmowania zorganizowanych działań.



Szereg zaleceń w kontekście zagrożenia epidemiologicznego w jednostkach penitencjarnych wydała w ostatnim czasie Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) oraz Podkomitet ONZ do spraw Prewencji (SPT).

Rzecznik zwrócił się zatem do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o powiadomienie, czy w oparciu o międzynarodowe zalecenia zostały opracowane i przekazane dyrektorom jednostek penitencjarnych szczegółowe procedury postępowania w zakresie przeciwdziałania przedostawaniu się koronawirusa na teren tych jednostek oraz procedury postępowania w przypadku stwierdzenia zakażenia lub podejrzenia o zakażenie koronawirusem. Ponadto, w obliczu istniejących zagrożeń, Rzecznik zwrócił się z postulatem o zwiększenie możliwości kontaktu telefonicznego osadzonych z adwokatem. Rzecznik poprosił również Dyrektora o przekazanie informacji o wszystkich stwierdzonych przypadkach zakażenia koronawirusem wśród osadzonych oraz funkcjonariuszy i pracowników, jak również o przypadkach zastosowania kwarantanny wobec osób podejrzanych o zakażenie koronawirusem i przypadkach hospitalizacji osób chorych na Covid-19.

### **Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (KMP.572.5.2018 z 3 kwietnia 2020 r.) – w sprawie monitorowania operacji deportacyjnych.**

Z informacji przekazanej przez Dyrektora Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej, liczba obcokrajowców przymusowo przekazanych przez polskie służby graniczne do państw trzecich systematycznie rośnie. Wśród osób przymusowo zawracanych do państw trzecich nierzadko znajdują się przedstawiciele grup szczególnie wrażliwych, m.in. nieletni, osoby w podeszłym wieku, przewlekle chore, czy z niepełnosprawnościami.

Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą przygląda się sytuacji osób, wobec których przymusowo wykonywana jest decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Jest to szczególnie istotne wzięwszy pod uwagę warunki detencji oraz fakt, że po przekazaniu cudzoziemca władzom państwa, do którego został deportowany, ma on w praktyce bardzo ograniczone możliwości złożenia skargi na naruszenia jego praw w czasie trwania operacji deportacyjnej.

Rzecznik zauważył, że na gruncie prawa krajowego możliwość monitorowania deportacji przewidziana została w art. 333 ustawy o cudzoziemcach. Zgodnie z tym przepisem przedstawiciele organizacji pozarządowych lub międzynarodowych zajmujących się udzielaniem pomocy cudzoziemcom mogą być obecni jako obserwatorzy w toku działań związanych z doprowadzeniem cudzoziemca, podejmowanych w związku z przymusowym wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Zdaniem Rzecznika do ustawowego katalogu podmiotów monitorujących przymusowe

wydalenia powinien być dodany także Rzecznik Praw Obywatelskich ze względu na wykonywaną funkcję Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur.

Ponadto, Rzecznik zwrócił uwagę na kwestie dotyczące ograniczeń w wykonywaniu mandatu przez przedstawicieli organizacji pozarządowych uczestniczących w monitorowaniu przymusowych powrotów. Obserwatorzy nie mieli możliwości prowadzenia czynności w fazie poprzedzającej doprowadzenie cudzoziemców do lotniska, z którego odbywały się loty deportacyjne, w niektórych przypadkach mieli także utrudniony kontakt z osobami oczekującymi na wydalenie. Dużym problemem okazał się także brak dostępu obserwatorów do dokumentacji cudzoziemców. Przyjęte rozwiązania nie wpływają korzystnie na transparentność działań Straży Granicznej zagrażając tym samym ujawnianiu i wyjaśnianiu przypadków naruszeń praw deportowanych cudzoziemców, a także wyciąganiu konsekwencji wobec osób, które się ich dopuszczają.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o nowelizację przepisów regulujących zasady uczestnictwa obserwatorów w prowadzonych operacjach deportacyjnych, zobowiązanie Straży Granicznej do pełnego dokumentowania udziału w przymusowych powrotach cudzoziemców reprezentujących grupy szczególnie wrażliwe oraz zobowiązanie Komendanta Głównego Straży Granicznej do regularnego publikowania otrzymanych sprawozdań z przebiegu doprowadzenia cudzoziemca.

**Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z 7 maja 2020 r. poinformował, że Straż Graniczna poszukiwała różnych możliwości co do źródeł finansowania udziału przedstawicieli organizacji w przedmiotowych przedsięwzięciach. W 2018 r. zidentyfikowano możliwość finansowania udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych w operacjach powrotowych z funduszy zagranicznych projektu FAMI (Fundusz Azylu, Migracji i Integracji). Ponadto, funkcjonariusze i pracownicy SG niejednokrotnie kontaktowali się z przedstawicielami organizacji pozarządowych zachęcając do udziału w planowanych operacjach powrotowych. Niestety, mimo oferowanych przez SG możliwości w zakresie finansowania udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych w operacjach powrotowych, w latach 2018-2019 jedynie 6 przymusowych operacji powrotowych zostało objętych monitoringiem. Odnośnie kwestii nowelizacji przepisów regulujących zasady uczestnictwa obserwatorów w prowadzonych operacjach deportacyjnych, tak aby zapewnić faktyczną możliwość prowadzenia czynności kontrolnych przez przedstawicieli RPO, zdaniem Ministerstwa, nie ma konieczności modyfikacji dotychczasowych zapisów regulacji, gdyż przedstawiciele Rzecznika mogą prowadzić czynności kontrolne w oparciu o zapisy ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. W kwestii udostępniania dokumentacji z przeprowadzonego monitoringu operacji powrotowych Minister poinformował, że raporty z monitoringu będące elementem zbiorów dokumentacji dot. powrotów kwalifikowane są do tzw. kategorii niearchiwalnej a następnie niszczone. Niemniej jednak podkreślił, że treść raportów podlega dokładnej analizie, w szczególności w zakresie

wskazanych przez obserwatora nieprawidłowości czy zgłoszonych uwag dotyczących przebiegu procedury deportacyjnej. Wszelkie wnioski i sugestie wynikające z analizy dokumentacji uwzględniane są również podczas opracowywania i wdrażania nowych rozwiązań czy procedur dotyczących realizacji decyzji powrotowych.

**Ministra Sprawiedliwości (II.510.130.2020 z 3 kwietnia 2020 r.) – w sprawie prawa do obrony dla osób niepczytalnych.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje kwestia zagwarantowania prawa do obrony osób, co do których zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy ich zdolność rozpoznania znaczenia czynu lub kierowania swoim postępowaniem nie była w czasie popełnienia tego czynu wyłączona lub w znacznym stopniu ograniczona albo czy stan ich zdrowia psychicznego pozwala na udział w postępowaniu lub prowadzenie obrony w sposób samodzielny oraz rozsądny.

Zgodnie z art. 79 § 1 pkt 3 i 4 Kodeksu postępowania karnego - osobom, co do których zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy ich zdolność rozpoznania znaczenia czynu lub kierowania swoim postępowaniem nie była w czasie popełnienia tego czynu wyłączona lub w znacznym stopniu ograniczona albo czy stan ich zdrowia psychicznego pozwala na udział w postępowaniu lub prowadzenie obrony w sposób samodzielny oraz rozsądny - przysługuje obrona obowiązkowa. Jeśli nie mają obrońcy z wyboru, jest im wyznaczany obrońca z urzędu. W sytuacji wydania prawomocnego orzeczenia sądu odwoławczego o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środków zabezpieczających, osobom takim przysługuje kasacja. Obrońca reprezentujący oskarżonego w takim postępowaniu nie jest jednak obowiązany do jej sporządzenia. Istnieje tu zatem pewna luka prawna. Jeśli bowiem sąd z własnej inicjatywy nie wyznaczy w takiej sprawie obrońcy z urzędu do sporządzenia kasacji, to zachodzi bardzo małe prawdopodobieństwo, że ze stosownym wnioskiem wystąpi sam oskarżony.

Wyznaczanie skazanemu (przy zająsci wątpliwości o jakich mowa w art. 79 § 1 pkt 3 i 4 k.p.k.) obrońcy z urzędu w celu rozważenia możliwości złożenia kasacji przez sąd z własnej inicjatywy funkcjonuje obecnie jedynie na poziomie praktyki. Obowiązujące przepisy nie przewidują w tym zakresie obowiązku dla sądu odwoławczego. Dlatego też, zdaniem Rzecznika, istnieje konieczność wprowadzenia wyraźnej podstawy prawnej zobowiązującej sąd II instancji do ustanowienia obrońcy z urzędu w celu rozważenia możliwości wniesienia kasacji na korzyść oskarżonego.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zainicjowanie odpowiednich działań legislacyjnych.

**Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (WZF.7043.54.2020 z 3 kwietnia 2020 r.) – w sprawie możliwości skorzystania przez funkcjonariuszy Policji z dodatkowego zasiłku opiekuńczego.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi policjantów dotyczące pominięcia tej grupy zawodowej w zakresie możliwości skorzystania z dodatkowego zasiłku opiekuńczego, o którym mowa w art. 4 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej jako: ustawa COVID-19).

Skarżący wskazują, że wprowadzie korzystają oni aktualnie z prawa do zwolnienia z zajęć służbowych z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem (do ukończenia przez nie 8. roku życia) w przypadku zamknięcia żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola lub szkoły, do których dziecko uczęszcza, jednak zgodnie z art. 121 b ust. 3 ustawy o Policji zwolnienie takie nie może przekroczyć 60 dni w roku kalendarzowym. Z uwagi na fakt, że funkcjonariusze służb mundurowych i żołnierze nie są objęci ubezpieczeniem społecznym – art. 4 ustawy COVID-19 nie znajduje do nich zastosowania.

Aktualny stan szczególnego zagrożenia skutkujący zamknięciem żłobków, przedszkoli i szkół powoduje, że limit ten systematycznie maleje. Po jego wykorzystaniu pozostanie możliwość skorzystania z zaległego urlopu, odbioru godzin, które mogą okazać się utrudnione ze względu na szczególne zadania Policji w czasie epidemii. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1 ustawy o Policji czas pełnienia służby policjanta jest określony wymiarem jego obowiązków. W dalszej kolejności pozostanie przekazanie opieki nad dziećmi rodzicom i narażenie ich zdrowia, albo w ostateczności porzucenie służby przez jednego z małżonków.

W ocenie Rzecznika, nałożeniu na Policję szczególnych zadań w zakresie egzekwowania obowiązku poddania się kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu oraz wprowadzeniu pełnienia służby w systemie skoszarowanym powinna towarzyszyć szczególna troska o zdrowie rodzin funkcjonariuszy, a w dalszej perspektywie zapewnienie wysokiego poziomu dyscypliny służbowej. Wydaje się, że problem ten częściowo rozwiązuje dodatkowy zasiłek opiekuńczy.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie możliwości objęcia dodatkowym zasiłkiem opiekuńczym funkcjonariuszy służb mundurowych.

### **Ministra Edukacji Narodowej (VII.7037.56.2020 z 3 kwietnia 2020 r.) – w sprawie egzaminów ósmioklasisty i matur.**

Egzaminy ósmoklasisty oraz egzaminy maturalne - według harmonogramów zamieszczonych na stronie Centralnej Komisji Egzaminacyjnej - mają odbyć się w kwietniu i maju. Z uwagi na trwającą pandemię COVID-19 wydaje się jednak, że organizacja egzaminów w pierwotnie przewidzianych terminach i w dotychczasowej formule nie jest realna.

Na mocy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie czasowego ograniczenia

funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 przedłużono okres ograniczenia funkcjonowania publicznych i niepublicznych jednostek systemu oświaty do 10 kwietnia 2020 r. Obserwacja wydarzeń z perspektywy zdrowia publicznego nie pozwala jednak na stwierdzenie, że sytuacja w Polsce i na świecie ulegnie szybkiej poprawie, a szkoły i inne placówki oświatowe wznovią swą pracę po świętach wielkanocnych. Organizacja egzaminów w istniejących warunkach wiązałaby się z zagrożeniem zdrowia i życia uczniów, nauczycieli oraz wszystkich innych osób zaangażowanych w przygotowania do egzaminów.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że tysiące młodych ludzi, których edukacja została w dramatyczny sposób zakłócona na skutek pandemii COVID-19, oczekują na decyzje MEN w sprawie swoich dalszych losów. Uczniowie kontynuują naukę na odległość i muszą w większym stopniu niż kiedykolwiek przygotować się do egzaminów samodzielnie. Rozwiązania zastosowane w odpowiedzi na kryzys nie pozwalają na zachowanie równego dostępu do edukacji. Wielu uczniów nie ma w domu dobrych warunków do nauki lub obarczonych jest dodatkowymi obowiązkami; niektórzy wychowują się w rodzinach dysfunkcyjnych lub zmagają się z innymi poważnymi problemami, potęgowanymi przez wymuszoną izolację. Stres odczuwany zwykle przed egzaminami przez uczniów jest obecnie dużo większy, gdyż towarzyszą mu lęk i niepokój o zdrowie swoje i swoich bliskich. Przedłużanie niepewności co do przebiegu egzaminów może dodatkowo wpłynąć na stan psychiczny dzieci i młodzieży.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z apelem o pilne poinformowanie uczniów, ich rodziców i pracowników szkół o planowanych działaniach związanych z organizacją egzaminów zewnętrznych oraz o udzielenie informacji o przyszłych rozwiązaniach dotyczących rekrutacji do szkół ponadpodstawowych.

### **Ministra Sprawiedliwości (II.566.3.2017 z 3 kwietnia 2020 r.) – w sprawie skuteczności środków odwoławczych dotyczących rozstrzygnięć w przedmiocie stosowania i przedłużania tymczasowego aresztowania.**

W 2019 r. ukazały się dwa raporty organizacji pozarządowych dotyczące praktyki stosowania oraz przedłużania stosowania tymczasowego aresztowania w Polsce. Ich analiza prowadzi do wniosku, że przewlekłość stosowania tymczasowego aresztowania w Polsce staje się ponownie problemem systemowym. Świadczy o tym przede wszystkim liczba aresztowanych, która osiągnęła poziom ponad 10% całkowitej liczby osób osadzonych. Wzrasta także długość tymczasowych aresztowań. W Polsce oskarżeni muszą czekać w areszcie śledczym na prawomocny wyrok średnio 9 miesięcy, tymczasem w większości krajów UE średnia nie przekracza 6 miesięcy. Ponadto, najważniejszą wadą postanowień sądów o zastosowaniu tymczasowego aresztowania są lakoniczne, wręcz pozorne uzasadnienia. Ani oskarżony, ani jego obrońca, często nie są w



stanie dowiedzieć się, dlaczego sąd zdecydował się zastosować ten najbardziej dolegliwy środek zapobiegawczy. Co ważne, wbrew przepisom, z treści uzasadnień często nie wynika, aby rozważane były wolnościowe alternatywy dla tymczasowego aresztowania i okoliczności świadczące o tym, że należy odstąpić od izolacji oskarżonego.

Rzecznik Praw Obywatelskich przypomniał, że w postanowieniu z dnia 17 lipca 2019 r., (sygn. akt S 3/193), Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował Sejmowi RP istnienie uchybień w prawie dotyczących stosowania tymczasowego aresztowania ze względu na surowość kary grożącej oskarżonemu (art. 258 § 2 k.p.k.) oraz braku jednoznacznie określonych przesłanek przedłużenia tymczasowego aresztowania po wydaniu przez sąd pierwszej instancji pierwszego wyroku w sprawie (art. 263 § 7 k.p.k.), których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Szczęólnego podkreślenia wymaga, że w postanowieniu tym Trybunał wprost stwierdził, że obowiązywanie zarówno art. 258 § 2 k.p.k., jak i art. 263 § 7 k.p.k. jest nie do pogodzenia z przepisami Konstytucji. Pomimo wagi przedstawionego problemu i wystąpienia RPO skierowanego w tym przedmiocie do Ministra Sprawiedliwości, Rzecznik dotychczas nie otrzymał odpowiedzi w tej sprawie.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska odnośnie przedstawionych kwestii.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 3 czerwca 2020 r. wskazał, że odpowiedzi w przedmiotowej kwestii udzielono Rzecznikowi pismem z 21 sierpnia 2018 r. będącym reakcją na poprzednie wystąpienie RPO. W ocenie resortu aktualnie obowiązujące przepisy dotyczące stosowania i przedłużania środków zapobiegawczych w postaci tymczasowego aresztowania są zgodne ze standardami konwencyjnymi i nie wymagają w tym zakresie podjęcia inicjatywy legislacyjnej. Zapewniono ponadto, że działania podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych dają gwarancję pełnego zabezpieczenia praw i wolności uczestników postępowania karnego i przyczyniają się do wyeliminowania przypadków nadmiernej długości tymczasowych aresztowań.

### **Marszałka Senatu (II.613.1.2020 z 3 kwietnia 2020 r.) – w sprawie nadużywania trybu nakazowego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia dotyczących wolności zgromadzeń.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje kwestia związana z nadużywaniem trybu nakazowego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia dotyczących wolności zgromadzeń.

Rzecznik zauważył, że warunkiem koniecznym do zastosowania trybu nakazowego jest ustalenie, że na podstawie zebranych w postępowaniu

przygotowawczym dowodów, okoliczności czynu i wina oskarżonego nie budzą wątpliwości. W tym trybie sąd musi oprzeć swoje przekonanie na niebudzących wątpliwości ustaleniach faktycznych wynikających z prawidłowo przeprowadzonych w dochodzeniu dowodów. Nie jest więc niezbędne przyznanie się oskarżonego do winy i niekwestionowanie swojego sprawstwa. Muszą jednak istnieć dowody przesądzające o jego winie, tj. takie, które w oczywisty sposób wskazują na popełnienie przez niego zarzucanego mu czynu i istotne jego okoliczności. Przyjmuje się więc, że najczęściej do rozpoznania sprawy w trybie nakazowym dochodzi w sytuacji, gdy oskarżony przyznaje się do winy w toku postępowania przygotowawczego, a zebrane dowody potwierdzają jego wersję wydarzeń. Podkreślenia wymaga, że ocena konieczności przeprowadzenia rozprawy oraz okoliczności związanych z czynem i winą oskarżonego nie jest dowolna, lecz powinna odpowiadać regułom wynikającym z zasady swobodnej oceny dowodów.

W ostatnim czasie do Biura RPO zwrócił się obywatel z prośbą o podjęcie interwencji w sprawie nadużywania trybu postępowania nakazowego w postępowaniach wykroczeniowych dotyczących zachowań w czasie zgromadzeń. Z pisma wynikało, że w sprawach tych często stosowany jest nakazowy tryb postępowania, zaś wyrok wydawany jest bez odpowiedniego wysłuchania obwinionego. Jednocześnie Wnioskodawca wskazał na wysoką skuteczność sprzeciwów od tego typu wyroków nakazowych, podnosząc, że przed sądem, w czasie procesu, oskarżenia Policji okazują się bezpodstawne. Zdaniem Wnioskodawcy takie stosowanie trybu nakazowego rodzi wątpliwości co do możliwości korzystania z konstytucyjnego prawa wolności zgromadzeń poprzez pośrednie wywołanie „efektu mrożącego” i zniechęcanie obywateli do wyrażania ich przekonań. W ocenie Wnioskodawcy tryb nakazowy powinien być stosowany z dużo większą rozważą, niż to się dzieje obecnie.

Rzecznik zauważył, że celem postępowania nakazowego w sprawach o wykroczenia jest uproszczenie prowadzonych w ich przedmiocie czynności. Nie może to jednak prowadzić do sytuacji, w której wykorzystanie w postępowaniu sądu instytucji zapewniających szybkie wydanie rozstrzygnięcia w sprawie nastąpi bez wystarczającego ku temu uzasadnienia okolicznościami sprawy, ze szkodą dla merytorycznej słuszności tego rozstrzygnięcia. Ponadto, należałoby również postulować wprowadzenie przepisu, który ograniczałby możliwość zastosowania trybu nakazowego w sprawach, w których główny materiał dowodowy stanowią zeznania funkcjonariuszy policji kwestionowane przez obwinionego, a także tam, gdzie konieczne jest przeprowadzenie ważenia konkurujących interesów i dóbr: porządku publicznego i bezpieczeństwa oraz wolności wypowiedzi czy zgromadzenia.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Marszałka Senatu z prośbą o odniesienie się do powyższych uwag oraz rozważenie zainicjowania odpowiednich działań legislacyjnych.

## **Ministra Zdrowia (V.7010.57.2020 z 6 kwietnia 2020 r.) – w sprawie dostępu pacjentów cierpiących na stwardnienie rozsiane do świadczeń zdrowotnych w czasie epidemii koronawirusa - SARS-CoV-2.**

W środkach masowego przekazu pojawiły się niepokojące informacje dotyczące dostępności do świadczeń oraz potrzebach pacjentów cierpiących na stwardnienie rozsiane (SM) w czasie epidemii koronawirusa - SARS-CoV-2.

Skargi pacjentów dotyczą odwołanych wizyt, rezonansów czy badań diagnostycznych. Powyższe okoliczności pogłębiają to, co do tej pory z perspektywy pacjentów nie było dobrze dopracowane, czyli dostęp do kontynuowania opieki nad pacjentem przewlekle chorym z różnych perspektyw - szpitala, pacjenta oraz rodziny chorego. W obecnym czasie żadna z tych stron nie ma w tej wyjątkowej sytuacji pewnego rozwiązania. Szczególną uwagę zwrócono na pacjentów z chorobami neurologicznymi, którzy wymagają regularnej rehabilitacji, żeby ich stan chorobowy się nie pogłębił. Natomiast powyższe wizyty są odkładane. Brak dostępu do rehabilitacji może spowodować zwiększone wydatki na leczenie w późniejszym okresie, a także cofnięcie tych rezultatów, które zostały osiągnięte w procesie rehabilitacji.

Rzecznik Praw Obywatelskich nadmienił, że Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego zwróciło uwagę na to, iż każdą zmianę w schemacie leczenia należy uzgodnić z lekarzem prowadzącym leczenie, ponieważ takie decyzje muszą być podejmowane indywidualnie dla każdego pacjenta.

Drugą kwestią, na którą zwrócono uwagę, jest problem pacjentów z odbiorem leków w szpitalu. Brak jest bowiem w szpitalu opracowanego systemu, w sytuacji kiedy pacjent z różnych powodów nie może odebrać leków osobiście oraz upoważnić innej osoby do ich odbioru. Jak wskazano, w szpitalu lekarze nie są przygotowani do tego, żeby np. wysłać leki kurierem do pacjenta. Pomimo zamieszczonego komunikatu Ministerstwa Zdrowia, pacjenci w dalszym ciągu napotykają więc trudności w odbiorze leków w szpitalu.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 8 maja 2020 r. wyjaśnił, że w związku z ogłoszonym stanem pandemii, Narodowy Fundusz Zdrowia zarekomendował świadczeniodawcom znalezienie optymalnych rozwiązań, pozwalających zapewnić maksymalne, możliwe do uzyskania bezpieczeństwo chorego i kontrolę choroby. W zależności od stanu ogólnego chorego, charakteru planowanego lub prowadzonego już leczenia oraz stanu zaawansowania choroby, poleca się różnicowanie zasad postępowania w okresie pandemii. Ponadto, Minister Zdrowia dopuścił wydawanie pacjentom leków w ilości niezbędnej na okres 6-miesięcznej terapii, a w systemach informatycznych NFZ wprowadzone zostały zmiany umożliwiające świadczeniodawcom sprawozdanie wydania leku na 180 dni. Leki stosowane w ramach programów lekowych mogą być dostarczanie do domu pacjenta, możliwy jest również ich odbiór w aptece szpitalnej przez osobę upoważnioną przez pacjenta. Wizyty



kontrolne u pacjentów w stanie stabilnym kontynuujących leczenie zgodnie z ustalonym planem terapeutycznym, mogą być udzielone w formie konsultacji telefonicznych z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych lub innych systemów łączności. Ponadto, na podstawie decyzji lekarza prowadzącego leczenie u pacjentów w stanie stabilnym dopuszcza się przesunięcie terminu zarówno badania lekarskiego jak wybranych badań diagnostycznych.

### **Minister Rozwoju (V.7100.9.2020 z 6 kwietnia 2020 r.) – w sprawie zapewnienia pomocy przedsiębiorcom.**

W szczególnym zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje ochrona praw polskich przedsiębiorców. Ostatnie tygodnie pokazują, że przedsiębiorcy są ważnym i niezastąpionym ogniwem polskiej gospodarki i społeczeństwa. W związku z tym Rzecznik z uwagą monitoruje działania rządu i właściwych ministrów na rzecz zapewnienia im wszelkiej pomocy, pozwalającej na kontynuowanie działalności gospodarczej, w tym tak ważnej – pomocy finansowej w obliczy wyzwań i zagrożeń związanych z epidemią.

W dniu 31 marca 2020 r. została uchwalona, w trybie pilnym, ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta przewiduje możliwość udzielenia mikro przedsiębiorcom pożyczek do wysokości 5000 zł. Pożyczek tych mają udzielać starości ze środków Funduszu Pracy poprzez powiatowe urzędy pracy. Tymczasem, samorządowcy już obecnie podnoszą, że zasoby finansowe urzędów pracy nie pozwolą na zaspokojenie potrzeb wszystkich przedsiębiorców formalnie uprawnionych do uzyskania takiej pożyczki.

W ocenie Rzecznika przyjęcie jakiegokolwiek kryterium wyboru uprawnionego przedsiębiorcy, na przykład według kolejności zgłoszeń, prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości oraz stanowi zagrożenie dla przetrwania tej szczególnej grupy przedsiębiorców.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Minister Rozwoju z prośbą o przedstawienie stanowiska w kwestii zapewnienia przedsiębiorcom równego dostępu do mikropożyczek.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 28 kwietnia 2020 r. poinformowała, że po wyczerpaniu środków Funduszu Pracy, starostowie mogą starać się o dodatkowe środki z rezerwy, o której mowa w art. 31q ust. 5 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, uruchomionej przez ministra właściwego ds. pracy. Nabór wniosków o dodatkowe środki rezerwy Funduszu Pracy uruchomiony został dnia 1 kwietnia 2020 r., jest on w trybie ciągłym, a wnioski są rozpatrywane na bieżąco.

**Prezesa Rady Ministrów (III.7065.67.2020 z 7 kwietnia 2020 r.) – w sprawie sytuacji pensjonariuszy placówek stałego pobytu.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich docierają sygnały świadczące o tym, że z powodu rozszerzającej się epidemii w niektórych placówkach stałego pobytu dochodzi do zagrożenia życia i zdrowia osób w nich przebywających. Zdaniem Rzecznika dotychczasowe działania podejmowane przez Ministra Zdrowia oraz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, obejmujące w szczególności wydawanie zaleceń i instrukcji, w sytuacjach najbardziej kryzysowych okazują się niewystarczające. Niestety zdarzają się przypadki braku należytego wsparcia organów samorządowych prowadzących placówki, podejmujących w sytuacjach ekstremalnie trudnych działania ratunkowe związane z poddaniem pensjonariuszy placówek kwarantannie lub udzielenia pomocy znaczącej grupie osób zarażonych koronawirusem. Wydaje się, że wciąż niewykorzystane są możliwości udzielania skutecznego wsparcia organom samorządowym przez wojewodów.

W ocenie Rzecznika podstawowe znaczenie ma jednak kwestia dostępu w tych placówkach do testów na obecność wirusa SARS-CoV-2 oraz certyfikowanych środków ochrony osobistej. Testy na obecność koronawirusa nie mogą obejmować tylko osób hospitalizowanych, a wywiad epidemiologiczny i występujące objawy powinny być bezwzględnym wskazaniem do wykonania testu. Dotychczasowe doświadczenia wskazują także na potrzebę uelastyczenia procedur, umożliwiających samorządom odizolowanie mieszkańców zarażonych od mieszkańców bez wirusa. Bez spełnienia tego warunku nie ma możliwości podejmowania działań adekwatnych do skali zagrożeń, istniejących zasobów lokalowych i możliwości personelu.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przedstawienie informacji o planowanych działaniach zmierzających do rozwiązania wskazanych problemów.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 24 kwietnia 2020 r. poinformowała, że w przypadku rozpoznania u pensjonariusza zachorowania na SARS-CoV-2, którego stan jest poważny, niezwłocznie podejmowane są działania w celu objęcia go obowiązkową hospitalizacją w jednoimiennym szpitalu zakaźnym. W pozostałych przypadkach wystarczające jest wydzielenie pomieszczenia, w których osoby zakażone będą przebywać na czas leczenia. Zalecono również utworzenie strefy w wydzielonej części budynku, do którego nie będą mieli dostępu pozostali, niezakażeni mieszkańcy placówki i niezakażony personel. Odnosząc się natomiast do uwagi o niedostatecznym wykorzystaniu możliwości udzielania skutecznego wsparcia organom samorządowym jaką daje Wojewodom wydawanie poleceń na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych Sekretarz Stanu zauważyła, że coraz częściej korzystają oni z tych uprawnień, wydając liczne

polecenia dla jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczą one m.in. podjęcia przez uprawnione podmioty działań, zapewniających natychmiastowe wsparcie domów pomocy społecznej, w których występują problemy kadrowe ze sprawowaniem opieki nad mieszkańcami, odpowiednio wykwalifikowaną kadrą.

**Prezydenta m.st. Warszawy (IV.7217.16.2020 z 7 kwietnia 2020 r.) – w sprawie sytuacji osób bezdomnych w związku z epidemią koronawirusa.**

W okresie stanu epidemii koronawirusa, przedmiotem szczególnej troski i uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje sytuacja osób doświadczających bezdomności oraz kwestia właściwego wsparcia ze strony władz publicznych dla organizacji pozarządowych, które niosą codzienną pomoc i opiekę tej grupie obywateli.

Już 20 marca 2020 r. wraz z Komisją Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności w Biurze RPO przygotowano Stanowisko w sprawie sytuacji osób w kryzysie bezdomności w okresie stanu zagrożenia epidemicznego, które zostało przesłane m.in. do wszystkich wojewodów oraz marszałków województw. Postulaty zawarte w tym stanowisku są zbieżne z tymi, które w piśmie do Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawiła Branżowa Komisja Dialogu Społecznego ds. Bezdomności Warszawska Rada Opiekuńcza.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Prezydenta Miasta z prośbą o poinformowanie, w jaki sposób Miasto Warszawa rozwiązuje bieżące problemy związane m.in. z zaopatrzeniem jadalni w żywność, brakami środków ochrony i dezynfekcji dla pracowników wspierających bezdomnych czy niewystarczającymi rezerwami wykwalifikowanej kadry. Rzecznik poprosił również o poinformowanie, jakie działania zostały podjęte celem wsparcia podmiotów zajmujących się bezpośrednio pomocą i opieką nad osobami w kryzysie bezdomności, jak i wobec tej właśnie grupy mieszkańców Miasta.

**Ministra Obrony Narodowej (BPK.801.1.2019 z 7 kwietnia 2020 r.) – w sprawie uprawnień macierzyńskich w Wojskach Obrony Terytorialnej.**

Badane w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich sprawy indywidualne ujawniły generalny problem nierównego traktowania kobiet - żołnierzy w zależności od rodzaju pełnionej czynnej służby wojskowej. W jednej ze spraw kobieta - żołnierz Wojsk Obrony Terytorialnej na stanowisku kancelisty w Sekcji Komunikacji Społecznej, w związku z zajściem w ciążę została zawieszona w pełnieniu służby w okresie ciąży i następnie w okresie sześciu miesięcy po porodzie.

Rzecznik zauważył, że zgodnie z przepisami Konstytucji macierzyństwo kobiet znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa. Normy konstytucyjne nakładają więc na Państwo obowiązek stanowienia i stosowania prawa tak, by wspierać macierzyństwo oraz

by nie dochodziło do jego zagrożenia w wymiarze społecznym, gospodarczym czy zawodowym.

Zgodnie z art. 71 ust. 1b ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej żołnierzowi - kobiecie pełniącej terytorialną służbę wojskową zawieszają się pełnienie tej służby na czas ciąży oraz w okresie sześciu miesięcy po porodzie. Regulacje przewidują zawieszenie, niezależnie od zachowania przez żołnierza obrony terytorialnej, faktycznej zdolności i gotowości do pełnienia służby na wyznaczonym stanowisku. Podkreślenia wymaga, że kobieta w ciąży uznawana jest za czasowo niezdolną do służby niezależnie od swojego stanu zdrowia i specyfiki stanowiska, na którym pełni służbę. Nie wszystkie stanowiska w wojskach obrony terytorialnej wymagają natomiast sprawności fizycznej w równym stopniu jak np. w przypadku wnioskodawczynie, która pełni służbę na stanowisku kancelisty. Rzecznik wskazał, że żołnierze – kobiety w ciąży, pełniące służbę wojskową innego rodzaju niż służba terytorialna zwalniane są ze służby dopiero w razie uznania we właściwym trybie za czasowo niezdolne do czynnej służby wojskowej ze względu na ciążę.

Mając na uwadze wzorce europejskie oraz konstytucyjne, istotne jest, by zakres ochrony przyznanej kobietom w ciąży był adekwatny do jej stanu zdrowia i nie prowadził do nieuzasadnionego ograniczenia jej aktywności zawodowej i społecznej oraz pogorszenia sytuacji ekonomicznej. Za uzasadnioną należy więc uznać rezygnację z obligatoryjnego zawieszenia służby terytorialnej żołnierza – kobiety w ciąży oraz umożliwienie jej dalszego pełnienia służby (z możliwością przeniesienia na odpowiednie do jej stanu stanowisko służbowe) oraz uzależnienie dalszego jej pełnienia od zgody właściwej komisji lekarskiej.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego stanu rzeczy.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej** w piśmie z 19 maja 2020 r. poinformował, że poruszone w wystąpieniu Rzecznika przypadki dotyczące sytuacji kobiet żołnierzy pełniących służbę w Wojskach Obrony Terytorialnej będących w ciąży oraz w okresie 6 miesięcy po urodzeniu dziecka są istotne dla całego spektrum wojskowej służby kobiet. Zagadnienia te wymagają podjęcia pilnej i dogłębnej analizy oraz wypracowania rozsądnego rozwiązania zaistniałego problemu, które powinno zapewnić równowagę pomiędzy dobrem służby wojskowej, zabezpieczeniem potrzeb kobiet żołnierzy OT, wynikających zarówno z niezbywalnych praw obywatelskich, jak i pozostałych uregulowań prawnych. Dlatego też po wewnątrzresortowym wypracowaniu propozycji zmian przepisów, prawdopodobnie zostanie podjęta stosowna inicjatywa ustawodawcza w celu (choćby częściowej) zmiany sytuacji, opisanej w piśmie Rzecznika.

**Ministra Środowiska (V.7200.12.2020 z 7 kwietnia 2020 r.) – w sprawie zakazu wstępu do lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych i zamknięciu parków narodowych.**

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich poważne zastrzeżenia budzi prawne umocowanie zakazów wstępu do lasów i parków narodowych. Rzecznik zauważył, że przywoływane w komunikatach widniejących na stronach internetowych Lasów Państwowych i poszczególnych parków narodowych przepisy nie mogą stanowić podstawy prawnej dla odebrania obywatelom dostępu do dóbr naturalnych jakimi są lasy i tereny wchodzące w skład parków narodowych.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki może - w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 - wydawać polecenia obowiązujące inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia. Polecenia te mogą być wydane także ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub za pomocą innych środków łączności, a następnie utrwalone w formie protokołu. Nie podano jednak do wiadomości publicznej treści polecenia Szefa Rządu RP skierowanego do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych oraz dyrektorów parków narodowych. O takim poleceniu nie wspomniano też w komunikatach o zakazach. Mowa jest tam jedynie o „rekomendacji” Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, a to wszak nie to samo, co polecenie wskazane w art. 11 ust. 2.

Natomiast §17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowi o zakazie korzystania z terenów zieleni w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. Z tym, że jak podaje ten przepis, chodzi tu o korzystanie z pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni, w szczególności: parków, zieleńców, promenad, bulwarów, ogrodów botanicznych, zoologicznych, jordanowskich i zabytkowych, a także plaż. Ponadto, pojęcie „tereny zieleni” posiada swoją legalną definicję. Jest ona zawarta w art. 5 pkt 21 ustawy o ochronie przyrody. Z całą pewnością ta legalna definicja terenów zielonych nie obejmuje lasów, które zostały zresztą zdefiniowane w art. 3 ustawy o lasach. Stąd też całkowicie chybione jest odwołanie się przy wprowadzaniu zakazu wstępu do lasów do treści § 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Covid - 19. Ta bowiem nie daje żadnych podstaw do wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń w zakresie



powszechnego korzystania z lasów i innych terenów pokrytych dziką roślinnością.

W ocenie Rzecznika w chwili obecnej jedyną podstawą dla wprowadzenia okresowego zakazu wstępu do lasu, może być realizacja przesłanek z art. 26 ust. 3 ustawy o lasach, a mianowicie, wystąpienie zniszczenia albo znacznego uszkodzenia drzewostanów lub degradacja runa leśnego, wystąpienie dużego zagrożenia pożarowego czy wykonywanie zabiegów gospodarczych związanych z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna.

Ponadto, Rzecznik wskazał, że możliwość wprowadzenia ograniczenia w poruszaniu się przewiduje ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, na drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia lub Prezesa Rady Ministrów, o czym stanowią odpowiednio art. 46 ust. 4, a następnie art. 46 a i 46 b tej ustawy. Oczywistym jest, że zawarte w rozporządzeniu ograniczenia w poruszaniu się odnoszą się również do obszarów podlegających ochronie przyrodniczej, w tym lasów i parków narodowych. Niewątpliwie są one wystarczającą barierą prawną dla tworzenia się skupisk ludzkich na tych terenach.

Abstrahując od wątpliwości konstytucyjnych co do przyjętych w rozporządzeniu rozwiązań, nie ulega wątpliwości, że stanowią one prawo powszechnie obowiązujące wydane przez kompetentny organ państwowy. Tymczasem decyzja o zakazie wstępu do lasów i zamknięciu parków narodowych, nie została podjęta w formie i sposobie mieszczącym się w obowiązującym porządku prawnym.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Środowiska z prośbą o podjęcie stosownych czynności zmierzających do uchylecia pozbawionych podstaw prawnych decyzji, wprowadzających generalne zakazy wstępu na tereny leśne pozostające w zarządzie Lasów Państwowych oraz na tereny parków narodowych.

**Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (XI.812.10.2020 z 8 kwietnia 2020 r.) – w sprawie dostępu do informacji o działaniach władz publicznych oraz możliwości uzyskania pomocy w przypadku zagrożenia zachorowaniem na COVID-19.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że w związku z wprowadzeniem stanu epidemii istotnym jest zapewnienie obywatelom dostępu do informacji o działaniach władz publicznych oraz możliwości uzyskania pomocy w przypadku zagrożenia zachorowaniem na COVID-19. Zdaniem Rzecznika, w sytuacji, kiedy dynamicznie zmieniają się przepisy i wprowadzane są nowe regulacje, każda osoba powinna móc zapoznać się z komunikatami organów publicznych. Tylko gdy ogół obywateli uzyska informację o środkach ostrożności, możliwych formach wsparcia i konsekwencjach niestosowania się do wprowadzanych ograniczeń, istnieje szansa na zminimalizowanie ryzyka rozprzestrzeniania się koronawirusa. Dostęp do informacji nabiera szczególnego znaczenia w

przypadku osób z niepełnosprawnościami, w tym osób głuchych i słabosłyszących.

Rzecznik w pełni popiera – przekazany do jego wiadomości – apel osób indywidualnych i organizacji osób głuchych i niesłyszących o przedstawienie stanowiska Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w zakresie wytycznych dla nadawców w sprawie sposobu realizacji i jakości tłumaczeń na język migowy w utworach audiowizualnych w związku ze stanem epidemii koronawirusa.

W ocenie Rzecznika zapewnienie dostępności informacji dla osób głuchych i słabosłyszących, w tym zadbanie o odpowiednią jakość tłumaczeń na język migowy z pewnością wpisuje się w realizację interesu publicznego oraz prawa do pozyskiwania informacji na zasadzie równości z innymi osobami, na straży których - zgodnie z przepisami Konstytucji - stoi Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o podjęcie niezbędnych działań w celu zagwarantowania osobom z niepełnosprawnościami realizacji ich praw, w tym prawa pozyskiwania informacji na zasadzie równości z innymi osobami.

**Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** w piśmie z 21 kwietnia 2020 r. poinformował, że opatrzenie dużej ilości komunikatów i informacji organów państwowych udogodnieniami dla osób niepełnosprawnych, w tym tłumaczeniem na język migowy, może wiązać się ze spadkiem jakości tego tłumaczenia, na co KRRiT zwróciła uwagę nadawcom. Wiele problemów jakościowych ujawniło się zwłaszcza w początkowym okresie, szczególnie w przypadku transmisji na żywo ważnych komunikatów i konferencji. KRRiT na bieżąco monitoruje sytuację i interweniuje także w kwestiach jakościowych. Podkreślenia wymaga również, że KRRiT planuje wydanie Stanowiska rekomendacyjnego w zakresie sposobu realizacji i jakości tłumaczenia na język migowy w utworach audiowizualnych w zakresie sposobu realizacji i jakości napisów dla niesłyszących oraz w zakresie sposobu realizacji i jakości audiodeskrypcji w utworach audiowizualnych. Przewodniczący wskazał ponadto, że doświadczenia zarówno odbiorców, jak i nadawców z obecnej sytuacji, a także obserwacje i opinie instytucji publicznych będą mogły wesprzeć przyszłe prace legislacyjne w powyższym zakresie.

**Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (XI.816.4.2020 z 8 kwietnia 2020 r.) – w sprawie organizacji społeczno-kulturalnych mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym.**

Rzecznik Praw Obywatelskich z niepokojem obserwuje, jak zmienia się życie społeczne, ekonomiczne i kulturalne w Polsce w związku z pandemią SARS-CoV-2 (COVID-19). Zmiany są oczywistym skutkiem ograniczeń, zarówno tych ustanawianych na poziomie prawa, jak i wynikających z naturalnych zachowań ludzi obawiających się o swoje zdrowie i życie. O ile

jednak wszelkie ograniczenia mają charakter tymczasowy, to istnieje prawdopodobieństwo, że na zawsze przedefiniują polską rzeczywistość. Rzecznik docenia zatem dążenia władz publicznych do zapewnienia ochrony tym, którzy w wyniku wprowadzanych ograniczeń i powodowanych nimi zmian ucierpieć mogą najbardziej. W tym właśnie kontekście RPO zwrócił uwagę na szczególną sytuację organizacji społeczno – kulturalnych mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, których działalność również podlega ograniczeniom, a te mogą przynieść niepowetowane straty dla samych mniejszości i ich unikatowych kultur.

W dniu 1 kwietnia 2020 r. przedstawiciele mniejszości narodowych i etnicznych, reprezentujący stronę mniejszościową w Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, przyjęli stanowisko w sprawie funkcjonowania kultury mniejszości narodowych i etnicznych w warunkach pandemii koronawirusa. Zwrócili przy tym uwagę na trudności w przystosowaniu obowiązującego w Polsce systemu dotowania działalności organizacji mniejszościowych do zmieniających się warunków i ograniczeń związanych z pandemią.

Zdaniem Rzecznika jednoroczne granty, przyznawane organizacjom mniejszościowym z budżetu państwa na realizację zaplanowanych wcześniej zadań, nie pozostawiają beneficjentom wielu możliwości wprowadzania zmian do zaakceptowanych już projektów czy przesuwania pozyskanych środków finansowych na inne niż zakładane pierwotnie cele. W sytuacji nadzwyczajnej, cechującej się własną dynamiką i dużym stopniem nieprzewidywalności, niemożność reagowania, wynikająca z rygorystycznych zasad pozyskiwania, wydatkowania i rozliczania dotacji budżetowych, stawia organizacje mniejszościowe przed groźbą zawieszenia lub nawet zakończenia swojej działalności.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie działań pomocowych, które zapewnią organizacjom mniejszościowym szansę przetrwania trudnego okresu pandemii i kontynuowania swojej kulturotwórczej działalności.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z 21 kwietnia 2020 r. podkreślił, że negatywny wpływ epidemii wirusa SARS-CoV-2. m.in. na życie społeczne, gospodarcze i kulturalne na obszarze całego kraju nie budzi wątpliwości. Jest przy tym oczywiste, iż działania podejmowane w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa wpłynęły także na możliwość prowadzenia działalności przez podmioty realizujące zadania na rzecz ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowania i rozwoju języka regionalnego. Prowadzone działania prewencyjne pozwoliły jednak w sposób istotny zmniejszyć zasięg zachorowań oraz liczbę osób, które przegrały walkę z koronawirusem. Podsekretarz Stanu odniósł się szczegółowo do zagadnień wskazanych w wystąpieniu Rzecznika. Podejmując kwestię



wypracowania „(...) nowego modelu funkcjonowania życia kulturalnego mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym w Polsce (...)”, zauważył, że Rząd sukcesywnie wprowadza rozwiązania mające ograniczyć negatywne skutki epidemii. Rozwiązania te pozwolą na utrzymanie zdolności organizacyjnych podmiotów realizujących zadania na rzecz „(...) ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości”. Podsekretarz Stanu wyraził także nadzieję, że zmiany, które zostaną wprowadzone w aktualnym modelu udzielania i rozliczania dotacji, czy to na poziomie aktów prawa powszechnie obowiązującego, czy też bezpośrednio na poziomie zasad udzielania dotacji na 2021 r., zapobiegą jego negatywnym skutkom lub załamaniu.

#### **Prezydenta Miasta st. Warszawy (IV.7217.17.2020 z 9 kwietnia 2020 r.) – w sprawie praw osób bezdomnych.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się organizacje pozarządowe, które udzielają wsparcia osobom doświadczającym bezdomności w znalezieniu schronienia, poprzez m.in. wynajem miejsc noclegowych w pokojach zlokalizowanych w hostelach czy hotelach pracowniczych. Taka forma pomocy jest w szczególności skierowana do bardzo młodych ludzi, w wieku od 18. do 25. roku życia, dla których pobyt w noclegowni czy w schronisku dla osób bezdomnych jest wyjątkowo trudnym przeżyciem. Obecnie, z uwagi na wprowadzone w związku ze stanem epidemii zakazy, np. wstępu do parków, zamknięcie galerii handlowych itp., wzrosła liczba młodych ludzi zagrożonych bezdomnością i poszukujących pomocy.

Dotychczas tego typu forma udzielania schronienia była akceptowana przez samorządy lokalne (w tym także przez samorząd warszawski), które w ramach środków przeznaczonych na pomoc osobom w kryzysie bezdomności udzielały wsparcia finansowego także i na tę formę pomocy.

W związku z ogłoszeniem na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii oraz wydanymi aktami prawnymi ustanawiającymi m.in. ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, powstała wątpliwość, czy udzielanie schronienia osobom w kryzysie bezdomności w pokojach hostelowych jest obecnie w ogóle prawnie dopuszczalne.

Organizacje pozarządowe, zwracające się do Rzecznika wskazują, że zgodnie z przekazanym im stanowiskiem Biura Pomocy i Projektów Społecznych w Warszawie nie ma obecnie możliwości umieszczania nowych osób bezdomnych w hostelach. Hostele są bowiem traktowane obok hoteli jak inne miejsca noclegowe i poza wyjątkami określonymi w przepisach pozostają zamknięte od dnia 31 marca 2020 r. W ocenie Rzecznika, w obecnej sytuacji zapewnienie schronienia osobom doświadczającym bezdomności w kilkuosobowym pokoju zlokalizowanym w hostelu czy hotelu pracowniczym jest znacznie skuteczniejszą formą zapobiegania rozprzestrzenianiu się koronawirusa

wśród osób bezdomnych niż zapewnienie im schronienia w kilkudziesięcioosobowych placówkach.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Prezydenta Miasta z prośbą o zajęcie stanowiska.

**Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy** w piśmie z 26 maja 2020 r. wskazał, że po przeanalizowaniu funkcjonującej oferty wsparcia dla młodych osób bezdomnych przebywających na terenie Warszawy i aktualnych możliwości budżetowych, nie jest planowane w najbliższym czasie finansowanie również pobytu młodych osób bezdomnych w hostelach. Jednocześnie trwają konsultacje z przedstawicielami Rady Opiekuńczej ds. Bezdomności, które mają na celu wspólne wypracowanie kierunków i rekomendacje do pracy z osobami młodymi bezdomnymi i zagrożonymi bezdomnością. Będą one uwzględnione w konkursie dot. zadań w zakresie bezdomności planowanym do ogłoszenia w drugiej połowie roku.

### **Marszałka Senatu RP (II.513.7.2019 z 9 kwietnia 2020 r.) – w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawne pozbawienie wolności.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problem realizacji zasady równości wobec prawa w zakresie ochrony praw majątkowych opisanej w art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz zasady demokratycznego państwa prawnego w rozumieniu art. 2 Konstytucji, a także konstytucyjnych podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawne pozbawienie wolności wskazanych w art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika art. 8a ust. 1 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, w zakresie, w jakim osobom represjonowanym z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, ogranicza podstawę faktyczną dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę tylko do okresu od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r. w ten sposób, że pod pozorem realizacji powszechnego obowiązku obrony zostały one powołane do pełnienia czynnej służby wojskowej, jest niezgodny Konstytucją. W przypadku, gdy osoba pełniła czynną służbę wojskową, do której odbycia została powołana za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w okresie od dnia 1 stycznia 1956 r. do dnia 31 października 1982 r. lub od dnia 1 marca 1983 r. do dnia 31 lipca 1990 r., odszkodowanie i zadośćuczynienie z tego tytułu jej nie przysługują. Zdaniem Rzecznika intencją ustawodawcy było zatem ograniczenie kręgu podmiotowego osób uprawnionych do dochodzenia roszczeń, niezależnie od tego, kiedy tę służbę dana osoba rozpoczęła i kiedy zakończyła. Podkreślić należy, że ustawodawca nie uzasadnił tego zróżnicowania.

Rzecznik wskazał na brak związku między kryterium zróżnicowania, a innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, które mogłyby

uzasadniać odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Nie sposób zatem znaleźć usprawiedliwienia dla wprowadzenia do art. 8a ust. 1 ustawy sztywnego i generalnego kryterium czasowego zróżnicowania okresu od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r. przy braku uzasadnienia wprowadzenia takiego kryterium. Zróżnicowanie traktowania osób znajdujących się w podobnej sytuacji w dochodzeniu odszkodowania i zadośćuczynienia, za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, ma charakter arbitralny i nie spełnia przesłanek dopuszczalności zróżnicowania, a przez to jest niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Jednocześnie Rzecznik podkreślił, że proponowana zmiana legislacyjna nie stworzy podstaw do automatycznego przyjmowania, że każde powołanie do służby wojskowej w okresie od dnia 1 stycznia 1956 r. do dnia 31 lipca 1990 r. stanowiło przejaw represji za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego i łączyło się z zastosowaniem środków odpowiadających w swej treści pozbawieniu wolności. Okoliczność ta winna zostać każdorazowo wykazana w postępowaniu dowodowym w sprawie w przedmiocie przyznania odszkodowania lub zadośćuczynienia.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Marszałka Senatu z wnioskiem o zainicjowanie procesu legislacyjnego poprzez rozszerzenie czasookresu zastosowania rzeczzonego unormowania, tak aby z podstawy tej mogły potencjalnie skorzystać wszystkie osoby represjonowane z powodów politycznych.

### **Ministra Sprawiedliwości (III.7042.27.2020 z 10 kwietnia 2020 r.) – w sprawie dodatków funkcyjnych przysługujących referendarzom sądowym.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek Stowarzyszenia Referendarzy Sądowych w związku niekorzystnymi dla środowiska referendarzy sądowych regulacjami zawartymi w projekcie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie funkcji oraz sposobu ustalania dodatków funkcyjnych przysługujących sędziom.

W projekcie tym przewidziano dla referendarzy sądowych pełniących funkcję przewodniczącego wydziału ksiąg wieczystych oraz wydziału gospodarczego Krajowego Rejestru Sądowego dodatek funkcyjny w wysokości 60% dodatku przysługującego sędziom sprawującym funkcję przewodniczących wydziałów. Jednak od dodatku funkcyjnego przysługującego referendarzowi sądowemu potrącona jest składka na ubezpieczenie społeczne. Referendarze sądowi otrzymują więc dodatek funkcyjny w wysokości dużo niższej aniżeli sędziowie.

W opinii Stowarzyszenia czynności związane z kierowaniem w każdym wydziale mają zbliżony charakter. Wobec powyższego, w ocenie środowiska referendarzy sądowych, liczba obowiązków administracyjnych związanych z kierowaniem wydziałem ksiąg wieczystych oraz wydziałem Krajowego Rejestru

Sądowego jest tak duża, iż ustalenie dodatku za kierowanie tymi wydziałami w wysokości 60% dodatku przysługującego sędziom sprawującym funkcję przewodniczących wydziałów nie jest adekwatne do zakresu obowiązków administracyjnych. W ocenie Stowarzyszenia projektowane w rozporządzeniu dla referendarzy sądowych niższej stawki za sprawowanie takiej samej funkcji jaką sprawują sędziowie mają charakter dyskryminujący. Ponadto w projekcie nie przewiduje się dodatku funkcyjnego za sprawowanie przez sędziego lub referendarza sądowego funkcji zastępcy przewodniczącego wydziału w wydziałach do 6 orzeczników.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w niniejszej sprawie.

### **Ministra Finansów (V.511.164.2020 z 10 kwietnia 2020 r.) – w sprawie zwrotu podatku VAT.**

Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informację, że organizacje zrzeszające przedsiębiorców apelują o przyspieszenie zwrotu podatku VAT z uwagi na trudną sytuację w jakiej znaleźli się przedsiębiorcy w dobie pandemii. Podstawowym terminem zwrotu podatku VAT jest okres 60 dni, jest on jednak wielokrotnie przedłużany przez organy podatkowe w przypadku wątpliwości co do zasadności jego zwrotu. W obecnej sytuacji wielu przedsiębiorców zdecydowało się na złożenie wniosku o przyspieszenie zwrotu podatku VAT. Jednak możliwość taka obwarowana jednak została licznymi warunkami, które muszą zostać spełnione na dzień złożenia rozliczenia, a które w ocenie wielu przedsiębiorców są trudne do spełnienia. Zdaniem Rzecznika uproszczenie procedury zwrotu podatku VAT, poprzez m.in. skrócenie jego terminu, byłoby rozwiązaniem wysoce pożądanym. Stanowiłoby to również ułatwienie dla pracy urzędów skarbowych borykających się z dużą liczbą wniosków składanych przez przedsiębiorców, którzy chcą skorzystać z instrumentów przewidzianych w ramach tarczy.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów z prośbą o poinformowanie, czy w resorcie finansów rozważane jest wprowadzenie rozwiązań umożliwiających uproszczenie procedury zwrotu podatku VAT przedsiębiorcom oraz skrócenie terminu jego zwrotu.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** w piśmie z 19 maja 2020 r. poinformował, że generalne skrócenie terminów ustawowych zwrotu VAT, mogłoby generować ryzyko ewentualnych nadużyć w podatku VAT. Pozbawiłoby bowiem naczelników urzędów skarbowych, w uzasadnionych przypadkach, niezbędnego czasu na weryfikację rozliczenia podatnika. Należy podkreślić, że ryzyko istnieje nie tylko po stronie budżetu państwa, ale również po stronie uczciwych przedsiębiorców, którym trudno jest konkurować z podmiotami, które stosują niedozwolone praktyki w celu uzyskania nieuprawnionej korzyści podatkowej. Podobne zagrożenia wiążą się z realizacją postulatu uproszczenia warunków zwrotu przewidzianych dla zwrotu w terminie



25 dni zgodnie z art. 87 ust. 6 ustawy o VAT. Zmiany w art. 87 ust. 6 wprowadzono w związku z sygnałami o wykorzystywaniu tego przepisu przez oszustów podatkowych. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez KAS, urzędy skarbowe dokładają wszelkiej staranności, żeby zwroty na rachunki bankowe podatników były dokonywane niezwłocznie po uznaniu ich za zasadne. Kwestia dokonywania sprawnego zwrotu podatku VAT przedsiębiorcom poruszana jest w codziennych rozmowach Kierownictwa KAS z dyrektorami izb administracji skarbowych, w trakcie których poszukiwane są rozwiązania służące przyspieszeniu tego procesu biorąc pod uwagę zmieniające się dynamicznie warunki, w jakich obecnie się znajdujemy. Mając na uwadze wskazane argumenty Ministerstwo Finansów nie prowadzi aktualnie prac zmierzających do zmian legislacyjnych dotyczących generalnego skrócenia maksymalnych terminów zwrotu VAT. W tym zakresie, mając na uwadze trudną sytuację podatników wynikającą ze stanu epidemicznego wydano jednak zalecenia organom podatkowym, aby dokładały starań w celu skrócenia czasu rozpatrzenia zwrotu VAT do absolutnego minimum i dokonywały zwrotów na rachunki podatników niezwłocznie po uznaniu ich za zasadne.

**Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka (XI.812.54.2020 z 14 kwietnia 2020 r.) – w sprawie powszechnego obowiązku noszenia maseczek ochronnych w przestrzeni publicznej.**

W związku z nałożeniem na obywateli w okresie epidemii obowiązków związanych z przeciwdziałaniem rozprzestrzeniania się SARS-CoV-2 (koronawirusa), w szczególności powszechnego obowiązku noszenia maseczek ochronnych w przestrzeni publicznej od dnia 16 kwietnia 2020 r., Rzecznik Praw Obywatelskich zaapelował o szczególne zwrócenie uwagi na sytuację osób głuchych.

Osoby głuche stanowią w Polsce bardzo zróżnicowaną grupę. Ale nawet te osoby, które mają implanty lub aparaty słuchowe i biegle posługują się językiem polskim w mowie i piśmie mają kłopoty ze zrozumieniem komunikatu, jeśli nie mogą jednocześnie obserwować ruchu warg osoby, która do nich mówi. Maseczka na twarzy policjantki lub policjanta, będzie im utrudniała zrozumienie komunikatu. Być może trzeba będzie ten komunikat powtórzyć: mówić wolno i wyraźnie. Są wśród głuchych osoby, które nie słyszą i porozumiewają się na piśmie. Przy komunikacji z takimi osobami można skorzystać z zapisania informacji na kartce. Niektóre osoby korzystają z aplikacji powszechnie dostępnej w telefonie, która przetwarza komunikat głosowy na komunikat pisemny. Wśród głuchych znajdują się także osoby, które nie posługują się językiem polskim. Nie są w stanie zrozumieć komunikatu w języku polskim na piśmie. Takie osoby w większości znają polski język migowy (PJM). Właściwym sposobem komunikowania się z nimi jest skorzystanie z tłumacza PJM on-line. Głusi zazwyczaj mają taką aplikację w telefonie i korzystają z niej

w razie potrzeby. Zdaniem Rzecznika upowszechnienie tej wiedzy wśród funkcjonariuszek i funkcjonariuszy formacji jest niezbędne.

W czasie epidemii głusi mają duże problemy z pełnym zrozumieniem aktualnej sytuacji. Informacje, które do nich docierają są fragmentaryczne, świat nie do końca jest zrozumiały. Wprowadzenie powszechnego obowiązku noszenia maseczek, oczywiście uzasadnione, jeszcze bardziej utrudni życie wielu z nich.

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji z prośbą o podjęcie działań mających na celu uwrażliwienie funkcjonariuszek i funkcjonariuszy Policji na szczególne potrzeby osób głuchych w komunikacji z osobami słyszącymi.

### **Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (VII.501.75.2020 z 15 kwietnia 2020 r.) – w sprawie aplikacji „Kwarantanna domowa”.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich docierają głosy zaniepokojonych obywateli, którzy mają wątpliwości co do tego, czy korzystanie z aplikacji „Kwarantanna domowa” nie narusza ich prawa do ochrony danych osobowych. Jest to szczególnie istotne teraz, kiedy zgodnie z art. 7e ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych został wprowadzony obowiązek zainstalowania i używania aplikacji przez osoby poddane kwarantannie.

W ocenie Rzecznika konieczne jest zapewnienie, aby narzędzia wykorzystywane w tym zakresie przez państwo mieściły się w konstytucyjnym standardzie ochrony prywatności i autonomii informacyjnej jednostki, a także spełniały wymogi przewidziane w unijnym. Zdaniem Rzecznika Prezes UODO jako organ właściwy w sprawie ochrony danych osobowych oraz organ nadzorczy w rozumieniu RODO powinien badać te rozwiązania i zabierać głos w debacie publicznej. Trzeba bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 57 ust 1 lit. c RODO organ nadzorczy doradza, zgodnie z prawem państwa członkowskiego, parlamentowi narodowemu, rządowi oraz innym instytucjom i organom w sprawie aktów prawnych i administracyjnych środków ochrony praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem. Byłoby zatem cenne, gdyby Prezes UODO zajął stanowisko w sprawie rozważanych i proponowanych rozwiązań i ich wpływu na ochronę danych.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z prośbą o zbadanie przyjętych lub planowanych rozwiązań pod kątem ich zgodności z prawem ochrony danych osobowych.

**Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych** w piśmie z 19 czerwca 2020 r. wyjaśnił, iż obecnie działania organu nadzorczego polegają nie tylko na prowadzeniu konsultacji z Ministrem Cyfryzacji w sprawie aplikacji wspierających walkę z pandemią COVID-19, ale także na udziale w pracach Europejskiej Rady Ochrony Danych (EROD), gdzie przedstawiciele UODO uczestniczą w wypracowaniu rozwiązań zapewniających w okresie zwalczania



pandemii właściwy stopień ochrony prywatności i zgodności z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), dalej: RODO. Informacje na ten temat są systematycznie publikowane na stronach internetowych Urzędu Ochrony Danych Osobowych. W ramach swoich kompetencji wynikających z art. 57 ust 1. lit. c RODO organ nadzorczy w czasie pandemii COVID-19 udziela także odpowiedzi na liczne pytania, zarówno podmiotów publicznych, jak i osób fizycznych, dotyczące przetwarzania danych osobowych w czasie pandemii COVID-19. Dostrzeżone i rozstrzygnięte problemy prawne również przedstawiane są na stronie internetowej Urzędu z rekomendacjami organu nadzorczego.

**Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (VII.6060.19.2020 z 15 kwietnia 2020 r.) – w sprawie ograniczenia prawa do informacji publicznej.**

W związku z obowiązującym obecnie stanem epidemii i licznymi ograniczeniami podstawowych praw i wolności, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, zapewnienie obywatelom dostępu do rzetelnych informacji o działaniach organów publicznych należy uznać za szczególnie ważne. Jest to tym istotniejsze, że sposób przyjmowania tych ograniczeń w sytuacji niewprowadzenia żadnego ze wskazanych w Konstytucji stanów nadzwyczajnych może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej.

Poważne zaniepokojenie Rzecznika Praw Obywatelskich budzi treść art. 15zszs ust. 10 pkt 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Zgodnie z tym przepisem w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 nie stosuje się przepisów o bezczynności organów oraz o obowiązku organu i podmiotu, prowadzących odpowiednio postępowanie lub kontrolę, do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezakończonym w terminie. Należy przy tym pamiętać, że w praktyce stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, skarga na bezczynność organu odgrywa kluczową rolę w egzekwowaniu udostępnienia wnioskowanej informacji po upływie 14-dniowego terminu. Wskazany art. 15zszs ust. 10 pkt 1 pozbawia natomiast obywateli możliwości skutecznego dochodzenia realizacji tego obowiązku przez organy. Oznacza to, że możliwość szybkiego uzyskania informacji publicznej będzie w praktyce zależała wyłącznie od dobrej woli organu. Taka sytuacja budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w niniejszej sprawie w celu zapewnienia obywatelom skutecznego prawa dostępu do informacji publicznej.

**Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (BPK.7064.3.2020 z 15 kwietnia 2020 r.) – w sprawie zawieszenia posiedzeń komisji przyznających zasiłki i renty.**

W trakcie analizy spraw kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnił się problem braku odpowiednich uregulowań prawnych w kwestii terminu oraz trybu rozpatrywania przez organy rentowe wniosków o przyznanie świadczeń uzależnionych od stwierdzenia niezdolności do pracy, złożonych przez ubezpieczonych, którzy poprzednio nie mieli ustalonego prawa do świadczeń.

Z uwagi na zawieszenie przeprowadzania przez lekarzy orzeczników ZUS i komisje lekarskie bezpośrednich badań z przyczyn związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 termin rozpatrzenia tych wniosków uległ znacznemu wydłużeniu. Zgodnie z komunikatem opublikowanym na stronie internetowej ZUS odwołane zostały wszystkie badania zaplanowane od 16 marca do dnia 24 kwietnia.

W ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych ustawodawca uregulował wyłącznie sytuację osób, które już poprzednio miały przyznane prawo do świadczeń, nie odniósł się natomiast do sytuacji osób, które o przyznanie świadczenia uzależnionego od orzeczenia o niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji ubiegają się po raz pierwszy. W ich przypadku zawieszenie działalności lekarzy orzeczników i komisji lekarskich ZUS skutkuje niepewnością co do przysługującego prawa i utratą środków utrzymania.

Rzecznik zwrócił także uwagę, iż brak przepisów szczególnych wywołuje ten skutek, że organ zobowiązany jest działać na podstawie przepisów ogólnych (zawartych m.in. w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, czy ustawie o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa), które określają terminy załatwienia sprawy.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

**Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** w piśmie z 29 kwietnia 2020 r. potwierdziła, że w okresie od 16 marca do 8 maja 2020 r. badania bezpośrednie zaplanowane do przeprowadzenia przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie ZUS zostały odwołane, w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego, a następnie stanem epidemii, w trosce o bezpieczeństwo osób skierowanych na te

badania. Lekarze orzekający w ZUS nie zaprzestali jednak rozpatrywania spraw. We wskazanym okresie zmieniono organizację pracy w ten sposób, że lekarze orzecznicy i komisje lekarskie wydają orzeczenia na podstawie zgromadzonej dokumentacji i medycznej - jeśli jest ona wystarczająca do wydania orzeczenia. W sprawach, które wymagają przeprowadzenia bezpośredniego badania przez lekarza orzecznika lub komisję lekarską o nowym terminie badania osoby ubezpieczone zostaną powiadomione przez oddział ZUS, który prowadzi postępowanie w sprawie, niezwłocznie po przywróceniu możliwości wykonywania tych badań. Prezes ZUS zapewniła, że Zakład monitoruje na bieżąco sytuację związaną ze stanem epidemii i podejmuje wszelkie możliwe doraźne rozwiązania w organizacji pracy lekarzy orzekających w ZUS, uzasadnione aktualnym stanem w tym zakresie, tak aby zapewnić realizację zadań związanych z wydawaniem orzeczeń i przyznawaniem świadczeń z tytułu niezdolności do pracy oraz niezdolności do samodzielnej egzystencji.

**Ministra Sprawiedliwości (IV.510.8.2020 z 16 kwietnia 2020 r.) – w sprawie opłaty sądowej należnej od wniosku o uzasadnienie orzeczenia.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące nowo wprowadzonej opłaty sądowej w sprawach cywilnych, należnej od wniosku o uzasadnienie orzeczenia, która zgodnie z przepisem art. 25b ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych wynosi 100 złotych.

Według uzasadnienia rządowego projektu ustawy wprowadzenie opłaty w tej wysokości ma spowodować ograniczenie liczby sporządzanych uzasadnień przy jednoczesnym zachowaniu danej stronom możliwości poznania motywów sądu.

Tymczasem Rzecznik zauważył, że koszty sądowe mogą ograniczać prawo do sądu, gdy stanowią barierę ekonomiczną lub gdy są wynikiem ustanowienia i zastosowania nieprawidłowych zasad. Dlatego Rzecznik powziął poważne wątpliwości co do słuszności wprowadzenia opłaty stałej w wysokości 100 zł. Niezależnie bowiem od oceny trafności tego rozwiązania w stosunku do orzeczeń co do istoty sprawy, które samo w sobie można uznać za dyskusyjne, zastrzeżenia budzi konieczność wnoszenia takiej opłaty od wniosku o uzasadnienie każdego rozstrzygnięcia, także tego wnoszonego w kwestiach wpadkowych. Jako szczególnie niesprawiedliwą należy postrzegać sytuację, w której dochodzi do faktycznego obciążenia obowiązkiem fiskalnym tych środków zaskarżenia, które są oczywiście uzasadnione, zatem wnoszone w sytuacji oczywistego czy rażącego błędu sądu.

Ponadto, Rzecznik wskazał, że wprowadzenie opłaty stałej w wysokości 100 zł od wniosku o doręczenie każdego orzeczenia niekończącego postępowania w sprawie wraz z uzasadnieniem nie jest uzasadnione ani adekwatne do nakładu pracy sędziego. Często uzasadnienia te są zwięzłe i ograniczają się do zacytowania podstawy prawnej i krótkiego przytoczenia faktów, na których oparł się sąd. Podkreślenia wymaga również, że

wprowadzenie omawianej opłaty spowodowało zachwianie równowagi między interesem finansowym państwa, a prawem jednostki do dochodzenia ochrony praw na drodze sądowej.

Zdaniem Rzecznika wprowadzenie opłaty od wniosku o uzasadnienie od każdego rodzaju postanowienia i zarządzenia ogranicza prawa strony w postępowaniu sądowym, w tym konstytucyjne i konwencyjne prawo do sądu. Skutki wprowadzenia przedmiotowej opłaty są szczególnie odczuwalne w obecnym stanie zagrożenia epidemicznego w Polsce, gdyż należy liczyć się z tym, że obywatele, nie chcąc naruszać rezerw finansowych, mogą rezygnować z prawa do zaskarżenia orzeczenia.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie kroków legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie opłaty kwocie 100 zł.

### **Ministra Sprawiedliwości (VII.514.7.2020 z 17 kwietnia 2020 r.) – w sprawie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w dobie pandemii SARS-CoV-2.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi wskazujące na problemy związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości w obecnej sytuacji. Skarżący wskazują, że sądy posiadają warunki proceduralne i techniczne, które umożliwiają prowadzenie spraw i wydawanie orzeczeń, mimo to, powszechne stało się odwoływanie rozpraw i brak wydawania merytorycznych orzeczeń. Sytuacja ta niekorzystnie wpływa na warunki życiowe i ekonomiczne stron, uniemożliwiając im dochodzenie roszczeń oraz sprzyjając przewlekłości postępowań sądowych.

Zdaniem Rzecznika w związku z zapowiedziami stopniowego znoszenia ograniczeń w funkcjonowaniu miejsc publicznych i przywracania instytucjom możliwości normalnego działania, konieczne wydaje się co najmniej poinformowanie opinii publicznej w jakim terminie to może nastąpić. Zaprezentowany plan ograniczania restrykcji jest jednak bardzo lakoniczny i w dużej mierze nie udziela zainteresowanym podmiotom odpowiedzi na nurtujące ich kwestie. Do jednostek, co do których nie wskazano terminu oraz trybu, w jakim zostanie w nich przywrócona normalna praca należą m.in. sądy.

W pierwszej kolejności Rzecznik wskazał, iż na gruncie obowiązujących procedur sądy posiadają możliwość rozpoznawania szeregu spraw na posiedzeniach niejawnych. Wydaje się zatem, że w dużej części spraw można podjąć czynności zmierzające do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia, co nie powodowałoby kumulowania się nierozpoznanych spraw.

Zasadnym wydaje się też zwrócenie uwagi sądów na pilne rozpoznawanie spraw związanych z pandemią SARS-CoV-2, należy mieć bowiem na uwadze, iż obecnie istnieje wiele wątpliwości co do sposobu interpretacji przepisów wprowadzonych przez ustawodawcę w związku z pandemią. W ocenie Rzecznika należałoby traktować takie sprawy priorytetowo i korzystać z



możliwości uproszczonego ich rozpoznawania. Kluczowe jest także wypracowanie rozwiązań dla spraw wnoszonych do sądów w trybie wyborczym.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie odpowiedniej inicjatywy w powyższym zakresie.

### **Prezesa Zarządu Poczty Polskiej (VII.514.7.2020 z 17 kwietnia 2020 r.) – w sprawie znoszenia ograniczeń związanych z COVID-19.**

W dniu 16 kwietnia 2020 r. rząd przedstawił etapy znoszenia nałożonych ograniczeń związanych z COVID-19. Zaprezentowany plan ograniczania restrykcji jest jednak bardzo lakoniczny i w dużej mierze nie udziela zainteresowanym podmiotom odpowiedzi na nurtujące ich kwestie. Do jednostek, co do których nie wskazano terminu oraz trybu w jakim zostanie w nich przywrócona normalna praca należy m.in. Poczta Polska.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że praca placówek Poczty Polskiej S.A. została znacząco ograniczona, obostrzenia w funkcjonowaniu placówek wpływają w sposób znaczny na dotychczasowe życie i funkcjonowanie społeczeństwa. W związku z zapowiedziami stopniowego znoszenia ograniczeń w funkcjonowaniu miejsc publicznych i przywracania instytucjom możliwości normalnego działania, celowe wydaje się poinformowanie opinii publicznej, w jakim terminie nastąpi przywrócenie normalnego funkcjonowania placówek pocztowych.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Prezesa z prośbą o podjęcie działań w powyższym zakresie.

**Wiceprezes Zarządu Poczty Polskiej S.A.** w piśmie z 30 kwietnia 2020 r. zapewnił, iż w dobie pandemii Poczta Polska S.A. na bieżąco dostosowuje rozwiązania organizacyjne w celu zapewnienia funkcjonalnego dostępu do usług pocztowych wszystkim Klientom. Wskazał także, iż obowiązujące przepisy nie definiują standardowych, dziennych wymaganych minimalnych ram czasowych otwarcia placówek Poczty, przy czym Spółka kształtując wymiar ich czasu pracy, poza wyjątkowymi sytuacjami (obecna), uwzględnia rzeczywiste zapotrzebowanie Klientów i indywidualne uwarunkowania lokalne. Aktualnie, pomimo skrócenia ich czasu pracy usługi powszechne świadczone są w sposób ciągły, co niewątpliwie w czasie zagrożenia epidemicznego stanowi dużą korzyść dla polskiego społeczeństwa i jest zasługą pracowników Poczty Polskiej.

**Wiceprezes Zarządu Poczty Polskiej S.A.** w piśmie z 28 maja 2020 r. poinformował, że w związku ze stopniowym odmrażaniem gospodarki, od 23 marca br. Poczta Polska S.A. zaczęła stopniowo wydłużać czas pracy placówek. Na dzień 22 maja br. ponad 90% placówek własnych świadczy usługi w godzinach pracy sprzed stanu epidemii. O rozszerzaniu oraz przywracaniu „normalnych” godzin pracy placówek Poczta Polska S.A., na bieżąco informuje klientów przez stronę internetową [www.poczta-polska.pl](http://www.poczta-polska.pl) oraz media lokalne i

ogólnopolskie. Do końca maja br. cała sieć placówek Poczty Polskiej S.A. powinna funkcjonować zgodnie z czasem pracy sprzed 16 marca br.

### **Ministra Sprawiedliwości (VII.510.20.2015 z 20 kwietnia 2020 r.) – w sprawie ustawy o biegłych sądowych.**

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie kierował do Ministra Sprawiedliwości postulat dotyczący pilnej potrzeby uchwalenia kompleksowej ustawy o biegłych sądowych. Postulat ten związany jest z dążeniem Rzecznika do zapewnienia obywatelom właściwej gwarancji prawa do sądu wynikającej ze standardu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Resort sprawiedliwości, dostrzegając problemy związane z funkcjonowaniem biegłych sądowych w aktualnym stanie prawnym, podjął decyzję o rozpoczęciu prac nad projektem ustawy, który miał zmierzać do uregulowania zagadnień prawnych dotyczących biegłych w jednym akcie normatywnym, uwzględniając kwestie ich powoływania i weryfikacji ich kwalifikacji.

W 2016 r. Rzecznik został poinformowany o wstępnym etapie prac nad projektem ustawy. Od tego czasu upłynęły już jednak trzy lata. Mimo rozpoczęcia nowej kadencji, Ministerstwo Sprawiedliwości w dalszym ciągu nie przedstawiło opinii publicznej jakiegokolwiek informacji na temat etapu prac lub postępu w pracach nad rządowym projektem ustawy, która w sposób kompleksowy uregulowałaby problematykę dotyczącą biegłych sądowych.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o informację na temat planowanego terminu zakończenia rządowych prac legislacyjnych dotyczących ustawy o biegłych sądowych.

### **Ministra Obrony Narodowej (WZF.7043.54.2020 z 21 kwietnia 2020 r.) – w sprawie możliwości wykonywania pracy zdalnej przez żołnierzy.**

Zgodnie z art. 3 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych funkcjonariusze określonych służb mundurowych mają możliwość wykonywania pracy zdalnej. Rozwiązanie takie pozwala na elastyczne reagowanie np. na skutki poddania niektórych funkcjonariuszy kwarantannie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich regulacjami takimi powinni zostać objęci także żołnierze zawodowi. Niestety zawarte w ww. przepisie odesłanie pomija pragmatykę emerytalną żołnierzy zawodowych i uniemożliwia skierowanie ich do służby zdalnej.

Rzecznik zauważył, że możliwość stawiania żołnierzowi zadań, w sytuacji objęcia go kwarantanną jest znacznie utrudnione, zasadą jest bowiem zakaz opuszczania miejsca izolacji albo kwarantanny, jednak organ wojskowej inspekcji sanitarnej może postanowić inaczej. Podkreślenia wymaga, że



skierowanie żołnierzy objętych kwarantanną do wspólnych zadań z pozostałymi w służbie żołnierzami może doprowadzić do utraty zdolności operacyjnej poszczególnych jednostek wojskowych. Dlatego możliwość pracy zdalnej pozawala na wykorzystanie wiedzy i doświadczenia żołnierza bez narażania innych osób na zarażenie.

Ponadto, Rzecznik wskazał, że art. 4 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych nie obejmuje żołnierzy zawodowych, co oznacza, że nie są oni objęci dodatkowymi zasiłkami opiekuńczymi. Konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem powoduje, że rodzice żołnierze korzystają obecnie ze zwolnienia z zajęć służbowych w ramach 60-dniowego limitu. Aktualny stan szczególnego zagrożenia skutkujący zamknięciem żłobków, przedszkoli i szkół powoduje, że limit ten systematycznie maleje.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu rozwiązania przedstawionych problemów.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej** w piśmie z 20 maja 2020 r. wyjaśnił, iż zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych wymiar czasu służby żołnierzy zawodowych określany jest ich zadaniami służbowymi. W związku z powyższym, decyzja o pracy zdalnej żołnierza zawodowego leży każdorazowo w gestii przełożonego jednostki lub komórki organizacyjnej, w której żołnierz służy, zatem nie ma konieczności wprowadzania dodatkowych zmian ustawowych w tym zakresie. Odnośnie możliwości wprowadzenia dodatkowego zwolnienia dla żołnierzy zawodowych z wykonywania obowiązków służbowych w związku z koniecznością sprawowania opieki nad dzieckiem Sekretarz Stanu poinformował, iż w takich przypadkach wykorzystywane są instrumenty prawne przewidziane w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Wskazał ponadto, że oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej przekazywano wojewodom oraz Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu na podstawie art. 44a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W ramach prowadzonych działań żołnierze realizowali zadania w obszarach obejmujących m.in.: dezynfekcję ważnych obiektów użyteczności publicznej, pobieranie wymazów od osób z podejrzeniem zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2 lub chorych na COVID-19, a także wsparcie logistyczne przy dystrybucji leków i sprzętu medycznego. W trakcie realizacji przez żołnierzy wyżej wymienionych zadań są zachowywane zasady bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem przestrzegania procedur mających na celu ograniczenie ryzyka i zapewnienie bezpiecznej ich realizacji.

**Ministra Infrastruktury (WZF.7043.54.2020 z 21 kwietnia 2020 r.) – w sprawie zawieszenia przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych funkcjonariuszom straży ochrony kolei.**

Ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV w art. 15 z zzz ust. 1 pkt 5 wskazuje, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii zawiesza się przeprowadzanie badań lekarskich i psychologicznych funkcjonariuszy straży ochrony kolei. Zawieszenie in gremio wszystkich badań lekarskich i psychologicznych jest, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, ryzykowne.

Rzecznik zauważył, że zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 2 i 5 w zw. z ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 6 października 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinni odpowiadać funkcjonariusze straży ochrony kolei, zasad oceny zdolności fizycznej i psychicznej do służby oraz trybu i jednostek uprawnionych do orzekania o tej zdolności badania kontrolne (w tym psychologiczne) funkcjonariuszy straży ochrony kolei przeprowadza się także – poza terminami wynikającymi z częstotliwości badań okresowych – w przypadku nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem użycia broni albo po stwierdzeniu, że funkcjonariusz w czasie pracy był w stanie nietrzeźwości lub pod działaniem substancji psychoaktywnych. Zawieszenie przeprowadzania wszystkich badań lekarskich i psychologicznych może prowadzić do nadużyć, względnie utrudnić właściwym przełożonym szybką i adekwatną decyzję na zauważone w służbie nieprawidłowości.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Infrastruktury z prośbą o wyjaśnienie powyższej kwestii.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury** w piśmie z 29 czerwca 2020 r. poinformował, iż aktualnie Ministerstwo Infrastruktury planuje w ramach kolejnych zmian ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw przywrócić zasady przeprowadzania badań w sposób, w jaki odbywały się przed wybuchem epidemii.

**Ministra Sprawiedliwości (WZF.7043.54.2020 z 21 kwietnia 2020 r.) – w sprawie prawa do dodatkowego zasiłku opiekuńczego dla funkcjonariuszy Służby Więziennej.**

Uchwalona w dniu 16 kwietnia 2020 r. ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV (dalej jako: ustawa SARS-CoV-2) w art. 73 pkt. 1 poszerza zakres podmiotowy prawa do dodatkowego zasiłku opiekuńczego o funkcjonariuszy określonych służb mundurowych. Z jego treści wynika jednak, że wprowadzone przepisy nie znajdują zastosowania do funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Korzystają oni obecnie z prawa do 60 dniowego zwolnienia z zajęć służbowych z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad

dzieckiem (do ukończenia przez nie 8. roku życia) w przypadku zamknięcia żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola lub szkoły, do których dziecko uczęszcza, jednak zgodnie z przepisami ustawy o Służbie Więziennej zwolnienie takie nie może przekroczyć 60 dni w roku kalendarzowym.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że problem ten może być szczególnie dolegliwy w tzw. „rodzinach mundurowych”. Aktualny stan szczególnego zagrożenia skutkujący zamknięciem żłobków, przedszkoli i szkół powoduje, że przysługujący rodzicom funkcjonariuszom 60-dniowy limit systematycznie maleje. Po jego wykorzystaniu pozostanie możliwość skorzystania z zaległego urlopu, odbioru godzin, które mogą okazać się utrudnione ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości służby. W dalszej kolejności pozostanie przekazanie opieki nad dziećmi rodzicom i narażenie ich zdrowia, albo w ostateczności porzucenie służby przez jednego z małżonków.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu objęcia dodatkowym zasiłkiem opiekuńczym funkcjonariuszy Służby Więziennej.

### **Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (III.7040.22.2020 z 22 kwietnia 2020 r.) – w sprawie wprowadzenia elastycznego mechanizmu ograniczenia kosztów osobowych funkcjonowania administracji rządowej.**

Wśród zmian wprowadzonych przepisami ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS – COV – 2 znalazły się rozwiązania, mające na celu wprowadzenie elastycznego mechanizmu ograniczenia kosztów osobowych funkcjonowania administracji rządowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że w przepisach tych wprowadzono m.in. mechanizm, pozwalający Radzie Ministrów - w drodze rozporządzenia - nałożyć obowiązek zmniejszenia zatrudnienia, a także wprowadzić na czas określony, nie dłuższy niż do końca danego roku budżetowego, mniej korzystne warunki zatrudnienia pracowników szeroko rozumianej administracji rządowej, w przypadku gdy negatywne skutki gospodarcze COVID-19 będą powodować stan zagrożenia dla finansów publicznych państwa. W praktyce oznacza to więc zarówno możliwość dokonywania zwolnień osób zatrudnionych w administracji rządowej, jak też możliwość obniżenia tym osobom wynagrodzenia.

Zdaniem Rzecznika tak ogólnie i nieprecyzyjnie określone przesłanki, decydujące o pozbawieniu pracy nasuwają poważne wątpliwości. Zgodnie z przepisami Konstytucji praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, stąd też na ustawodawcy ciąży obowiązek precyzyjnego określenia kryteriów dotyczących nie tylko rozwiązania konkretnego, indywidualnego stosunku pracy, ale także określających warunki podejmowania decyzji o systemowej redukcji zatrudnienia.

Podkreślenia również wymaga kwestia sprawnej realizacji zadań administracji rządowej. Skargi kierowane do Biura Rzecznika świadczą o tym, że już obecnie szereg zadań administracji rządowej (właśnie ze względu na jej niedofinansowanie i braki kadrowe) nie jest realizowanych w sposób należyty.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych uwag.

**Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów** w piśmie z 29 kwietnia 2020 r. poinformował, że rozwiązania przewidziane w ustawie o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-COV-2 są ściśle związane z wyjątkową sytuacją wywołaną przez epidemię COVID-19. Przepisy tej ustawy tworzą jedynie ramy prawne dla ewentualnych dalszych działań, ale nie pociągają za sobą automatycznego przeprowadzenia redukcji zatrudnienia oraz obniżki pensji w urzędach. Podejmując ewentualne decyzje w tym zakresie Rada Ministrów będzie miała na uwadze prawidłowe realizowanie zadań administracji rządowej.

**Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (VII.501.94.2020 z 22 kwietnia 2020 r.) – w sprawie prac nad projektem ustawy o tarczy antykryzysowej.**

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. wprowadza w art. 46 zmiany w ustawie o dowodach osobistych, w szczególności w zakresie art. 68 w ust. 4 pkt 2, który aktualnie dopuszcza, by inne podmioty – jeżeli wykażą w tym interes faktyczny, mogły mieć dostęp do danych w trybie ograniczonej transmisji danych. Ponadto, w art. 47 wprowadzono zmiany w ustawie o ewidencji ludności, mające podobne znaczenie, tj. wprowadzono do tekstu tej ustawy kategorię interesu faktycznego, jako uzasadnienie dla dostępu do danych o obywatelach.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich zastąpienie w ustawie o dowodach osobistych przesłanki interesu prawnego niejasną i zupełnie dowolną przesłanką interesu faktycznego, jest zbyt daleko posuniętą swobodą w udzielaniu podmiotom (jakimkolwiek), które taki interes faktyczny wykażą, dostępu - w sytuacji ograniczonej transmisji danych - do danych osobowych obywateli. Powyższe ujęcie stwarza duże ryzyko dowolności oceny, a tym samym nadużywania tego uprawnienia, w celu otworzenia swobodnego dostępu do danych obywateli.

W przypadku zmiany dokonanej w ustawie o ewidencji ludności dodano wprawdzie, a nie zastąpiono jak w ustawie o dowodach osobistych, przesłankę interesu faktycznego do istniejących wymagań, jakie podmioty mają wykazać, by uzyskać dostęp do danych, jednak nadal nie wiadomo co oznacza ta kategoria i jak dalece ustawodawca otwiera w ten sposób dostęp do informacji o obywatelach. Z art. 51 ust. 2 Konstytucji wynika natomiast, że władze publiczne nie mogą udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. W świetle art. 51 ust. 2 Konstytucji

kategoria interesu faktycznego (a więc celowości czy przydatności) nie jest więc wystarczająca. Udostępnienie danych musi być niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, a więc musi także realizować inne konstytucyjnie wartości, które uzasadniają poświęcenie autonomii informacyjnej jednostki. Z tego punktu widzenia klauzula interesu faktycznego w żadnej mierze nie mieści się wśród tych klauzul, które uzasadniają ograniczenie konstytucyjnych praw podmiotowych jednostki.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą przedstawienie swojego stanowiska w sprawie zasygnalizowanych wyżej wątpliwości.

**Ministra Edukacji Narodowej (VII.7033.21.2020 z 22 kwietnia 2020 r.)  
– w sprawie ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.**

W związku z wejściem w życie ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (dalej jako: ustawa), Rzecznik Praw Obywatelskich powziął pewne wątpliwości dotyczące niektórych przepisów tej ustawy regulujących sprawy szkolnictwa wyższego i systemu oświaty.

Przepis art. 49 wskazanej ustawy zakłada, że w przypadku czasowego ograniczenia lub czasowego zawieszenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty na obszarze kraju lub jego części, dopuszcza się na mocy rozporządzenia wydanego przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania możliwość wyłączenia stosowania niektórych przepisów o systemie informacji oświatowej w odniesieniu do wszystkich lub niektórych jednostek systemu oświaty.

Rzecznik wskazał, że rozwiązanie, umożliwiające wyłączenie stosowania niektórych przepisów ustawowych w drodze rozporządzenia, pozostaje w jaskrawej sprzeczności z konstytucyjną zasadą hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa. Nie jest bowiem dopuszczalne zmienianie w drodze rozporządzenia przepisów zamieszczonych w aktach znajdujących się wyżej w hierarchii źródeł prawa, w szczególności przepisów ustawowych. Rozporządzenia ze swojej istoty mają charakter podrzędny względem ustawy i powinny być zgodne z jej treścią.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej we wskazanym wyżej zakresie.

**Minister Edukacji Narodowej** w piśmie z 16 czerwca 2020 r. stwierdził, że nie wydają się uzasadnione podniesione w piśmie Rzecznika obawy, że rozporządzenie wydane na podstawie art. 6a ustawy o SIO stanie się aktem samoistnym. Minister zgodził się, że nie jest dopuszczalne zmienianie w drodze rozporządzenia przepisów zamieszczonych w aktach znajdujących się wyżej w hierarchii źródeł prawa, w szczególności przepisów ustawowych. Jednakże należy zauważyć, że zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w orzecznictwie



dopuszcza się możliwość zamieszczenia w ustawie upoważnienia do ograniczonego modyfikowania treści norm ustawowych w pewnych szczególnych okolicznościach. Uznaje się, że w takim przypadku rozporządzenie nie traci wykonawczego charakteru ani nie staje się aktem samoistnym. Ustawodawca bowiem może postanowić, że dla właściwego wykonania ustawy konieczne jest umożliwienie organowi wydającemu rozporządzenie wprowadzenia pewnych modyfikacji niektórych norm ustawowych. Wydaje się, że przedstawione wcześniej wyjaśnienia dotyczące art. 6a ustawy o SIO korespondują ze stanowiskiem prezentowanym w literaturze i orzecznictwie, w związku z czym można przyjąć, że upoważnienie zawarte w art. 6a ustawy o SIO nie spowoduje naruszenia hierarchii źródeł prawa w polskim porządku prawnym.

**Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (VII.7033.21.2020 z 22 kwietnia 2020 r.) – w sprawie ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.**

W związku z wejściem w życie ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (dalej jako: ustawa), Rzecznik Praw Obywatelskich powziął pewne wątpliwości dotyczące niektórych przepisów tej ustawy regulujących sprawy szkolnictwa wyższego i systemu oświaty.

Przepis art. 79 ust. 1 uchwalonej ustawy zakłada, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, w drodze rozporządzenia, może wydłużyć lub skrócić terminy wykonania przez podmioty systemu szkolnictwa wyższego i nauki w tym roku obowiązków przewidzianych we wskazanych w tym przepisie ustawach w celu oraz o okres niezbędny do przywrócenia normalnego funkcjonowania tych podmiotów w związku z działaniami mającymi na celu przeciwdziałanie COVID-19.

Rzecznik zauważył, że rozwiązanie, umożliwiające wyłączenie stosowania niektórych przepisów ustawowych w drodze rozporządzenia, pozostaje w jaskrawej sprzeczności z konstytucyjną zasadą hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa. Nie jest bowiem dopuszczalne zmienianie w drodze rozporządzenia przepisów zamieszczonych w aktach znajdujących się wyżej w hierarchii źródeł prawa, w szczególności przepisów ustawowych. Rozporządzenia ze swojej istoty mają charakter podrzędny względem ustawy i powinny być zgodne z jej treścią.

Ponadto, ustawa ta zakłada możliwość zdalnej pracy przez niektóre organy szkół wyższych i Polskiej Akademii Nauk, nie wprowadzono jednak rozwiązań umożliwiających dokumentowanie pracy tych organów i wydawanie rozstrzygnięć z wykorzystaniem kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego albo podpisu osobistego. W praktyce może to oznaczać, że członkowie powołanych wyżej organów będą musieli osobiście udawać się do



uczelni, by własnoręcznie podpisać dokumenty, co może być niebezpieczne dla ich zdrowia i zdrowia osób, z którymi będą mieli kontakt.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej we wskazanym wyżej zakresie.

**Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego** w piśmie z 26 maja 2020 r. wyjaśnił, że wykonanie upoważnienia ustawowego nie doprowadzi do „zmiany przepisów” ustaw wskazanych w art. 79 ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia, gdyż nie jest to możliwe i nie zostało wyrażone w przepisie. Rzecznik w swoim piśmie zauważył, że zgodnie z regułami stanowienia prawa rozporządzeniem nie należy dokonywać modyfikacji rozwiązań przyjętych w ustawie. Nie kwestionując prawidłowości tego poglądu należy jednocześnie przyjąć, że nie powinien on być odnoszony jako zarzut do omawianej regulacji. Warto bowiem wskazać, że wspomnianą regułą jest objęte takie formułowanie norm przepisów rozporządzenia, które w szczególności albo niwelowałyby albo zmieniałyby rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę – wbrew jego intencjom, albo uzupełniałyby pośrednio ustawę o elementy pominięte przez ustawodawcę – intencjonalnie lub nie. Tymczasem ustawodawca w art. 79 ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia upoważnił ministra do przesunięcia terminów ustawowych w celu zrationalizowania stosowania rozwiązań ustawowych w warunkach epidemii wirusa SARS-CoV-2. Zatem ustawodawca, realizując ideę i założenie upoważnienia ustawowego, upoważnia organ kompetentny na podstawie Konstytucji do realizacji zadania polegającego na wydaniu rozporządzenia określającego terminy realizacji obowiązków, z uwzględnieniem dynamicznej sytuacji wynikającej z epidemii. Kwestia ta nie powinna być wątpliwa również w świetle powszechnie przyjętej praktyki określania terminów realizacji obowiązków ustawowych na poziomie rozporządzeń – jako spraw mających co do zasady charakter stricte techniczny i dalece mniej istotny od nałożenia samych obowiązków. Należałoby zgodzić się z tezą, że skoro ustawodawca mógłby uchylić regulacje określające terminy realizacji obowiązków i powierzyć ich określenie wyłącznie na poziomie rozporządzenia, to może również sformułować doraźnie polecenie wyrażone *expressis verbis* w art. 79 ust. 1 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia. Tego rodzaju upoważnienia, w których ustawodawca dopuszcza zawężające lub rozszerzające ujęcie w rozporządzeniu niektórych spraw przewidzianych w ustawie są spotykane w systemie polskiego prawa i nie budzą wątpliwości co do ich konstytucyjności.

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7065.67.2020 z 22 kwietnia 2020 r.) – w sprawie sytuacji pensjonariuszy i kadry placówek stałego pobytu.**

Rzecznik Praw Obywatelskich z dużym zaniepokojeniem obserwuje narastającą falę zakażeń koronawirusem wśród pensjonariuszy i kadry placówek

stałego pobytu. Placówki zmagają się z rosnącymi przypadkami zakażeń wśród podopiecznych i członków personelu, a także niedoborem wykwalifikowanej. W tej sytuacji, w ocenie Rzecznika, personel placówek, który był w bliskim kontakcie z zarażonymi i który jest potencjalnym roznosicielem koronawirusa, powinien mieć dostęp do testów na obecność wirusa SARS-CoV-2. W tym aspekcie krytycznie należy ocenić odrzucenie przez Sejm wyrażonej w uchwale Senatu poprawki przewidującej, że m.in. członkowie kadry placówek stałego pobytu będą obowiązkowo poddawani badaniu na obecność wirusa SARS-CoV-2 raz w tygodniu.

Zdaniem Rzecznika wdrożenie procedury przeprowadzania testów jest niezbędne zarówno z punktu widzenia kadry placówek, jak i przebywających w nich mieszkańców. Brak personelu skutkuje bowiem niemożnością realizacji przez placówkę zadań i zagraża dobru pensjonariuszy.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o podjęcie inicjatywy zmierzającej do rozwiązania przedstawionych problemów.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 7 maja 2020 r. poinformował, że resort polityki społecznej przekazał z rezerwy celowej budżetu państwa dodatkowe 20 mln 600 tys. zł na domy pomocy społecznej. Ponadto, w drugim kwartale br. planuje się przeprowadzenie stosownej analizy potrzeb finansowych samorządów z przeznaczeniem na bieżącą działalność domów pomocy społecznej. Odnośnie postulatu Rzecznika w kwestii przeprowadzania testów w kierunku wykrycia obecności wirusa SARS-CoV-2 wśród mieszkańców DPS, postulat ten został przekazany do Ministerstwa Zdrowia. W odpowiedzi Departament Zdrowia Publicznego i Rodziny Ministerstwa Zdrowia wskazał, że przedmiotowe testy wykonywane są każdej osobie spełniającej kryterium epidemiologiczne i kliniczne.

**Ministra Sprawiedliwości (VII.510.56.2020 z 22 kwietnia 2020 r.) – w sprawie niemożności uzyskania informacji o stanie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej tłumaczy przysięgłych.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się Skarżący, wskazując na brak uregulowania uprawnień pokrzywdzonego w przepisach dotyczących postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej tłumaczy przysięgłych. Skarżący wskazał, że na podstawie skierowanej przez niego do Ministra Sprawiedliwości skargi na tłumacza przysięgłego zostało wszczęte postępowanie przez Komisję Odpowiedzialności Zawodowej Tłumaczy Przysięgłych (dalej jako: KOZ). Skarżący bezskutecznie próbował uzyskać informacje o stanie prowadzonego postępowania. Od Przewodniczącego KOZ dowiedział się, iż pokrzywdzonemu nie przysługują żadne prawa w postępowaniu z tytułu odpowiedzialności zawodowej tłumaczy przysięgłych, w związku z czym nie zostanie mu udzielona informacja o prowadzonym postępowaniu.

W ocenie Rzecznika fakt nieprzyznania przez ustawodawcę pokrzywdzonemu w postępowaniu z tytułu odpowiedzialności zawodowej tłumacza przysięgłego prawa strony, budzi zasadnicze wątpliwości.

Rzecznik zauważył, że obecnie obowiązująca ustawa o zawodzie tłumacza przysięgłego nie przewiduje żadnych uprawnień dla pokrzywdzonego działaniem lub zaniechaniem tłumacza przysięgłego w postępowaniu z tytułu jego odpowiedzialności zawodowej. Ustawodawca całkowicie pominął pokrzywdzonego w tym postępowaniu, mimo że to na skutek zawiadomienia złożonego przez pokrzywdzonego Minister Sprawiedliwości podejmuje decyzję o skierowaniu wniosku do Komisji Odpowiedzialności Zawodowej Tłumaczy Przysięgłych o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania.

W opinii Rzecznika brak przyznania osobie pokrzywdzonej praw strony w tym postępowaniu należy oceniać jako naruszenie konstytucyjnej zasady równości, bowiem na gruncie innych ustaw dotyczących zawodów zaufania publicznego dopuszczalny jest udział pokrzywdzonego w postępowaniu dyscyplinarnym. Brak jest zatem podstaw, by wykluczać osobę pokrzywdzonego z postępowań dotyczących odpowiedzialności zawodowej tłumaczy przysięgłych. Bez wątpienia sytuacja osób pokrzywdzonych poprzez działania adwokatów, lekarzy czy notariuszy nie różni się fundamentalnie od sytuacji osób pokrzywdzonych działaniami tłumacza przysięgłego.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o odniesienie się do wymienionych uwag oraz o rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 26 maja 2020 r. poinformował, że w prowadzenie w ustawie o zawodzie tłumacza przysięgłego regulacji precyzujących prawa podmiotu, który zlecił tłumaczenie, pokrzywdzonego działaniem lub zaniechaniem tłumacza przysięgłego, w opinii resortu nie jest konieczne.

### **Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (V.7018.261.2020 z 22 kwietnia 2020 r.) – w sprawie ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.**

W związku z przyjęciem przez Parlament ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (dalej jako: „ustawa”), zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich budzą w szczególności regulacje dotyczące następujących zagadnień: poleceń wydawanych przez organy władzy podmiotom publicznym i prywatnym – w ujęciu systemowym; poleceń wydawanych przez organy władzy podmiotom publicznym i prywatnym w zakresie gospodarowania odpadami; wstrzymania i zawieszenia biegu terminów w postępowaniu administracyjnym.

Rzecznik zauważył, że przyjęta ustawa przewiduje możliwość wydawania poleceń w drodze decyzji administracyjnej przez organy władzy podmiotom publicznym i prywatnym. Polecenia te podlegają natychmiastowemu wykonaniu

z dniem ich doręczenia lub ogłoszenia i nie wymagają uzasadnienia. Podkreślenia wymaga, że ustawodawca posłużył się klauzulą generalną „w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”, co powoduje, że organy administracji państwowej dysponują dużą uznaniowością w zakresie ich wydawania. Uznaniowość działania organów, wynikająca z braku ustanowienia w ustawie precyzyjnie określonych przesłanek oraz wyłączenie obowiązku uzasadnienia decyzji w przedmiocie wydania polecenia, może prowadzić do arbitralnej ingerencji w konstytucyjne prawa obywateli.

Rzecznik zwrócił uwagę, że brak uzasadnienia decyzji zawierającej polecenie skierowane do podmiotu prywatnego uniemożliwia prawidłową kontrolę instancyjną takiej decyzji, a także jej kontrolę sądowo-administracyjną. W ustawie dodano również możliwość wydawania poleceń z zakresu gospodarowania odpadami medycznymi przez wytwórcę, choć sama ustawa nie precyzuje o jakie odpady chodzi, to biorąc pod uwagę fakt, że ustawa dotyczy Covid – 19, to najprawdopodobniej ustawodawcy chodziło o odpady medyczne zakaźne. Zdaniem Rzecznika powinno to jednak być jednoznacznie wskazane w przepisie. Rzecznik zauważył także, że magazynowanie odpadów przez wytwórcę, czyli przede wszystkim przez szpitale, może okazać się realnie niewykonalne, jeśli dotychczas jednostki te były przygotowane najwyżej na „wstępne magazynowanie” w związku ze zbieraniem odpadów na bieżąco. Projektowany przepis nie określa również terminu magazynowania. Ma on być określony w poleceniu, co zwiększa pole jego uznaniowości i znacznie osłabia pozycję ewentualnego adresata polecenia.

Ustawa przewiduje również wstrzymanie i zawieszenie terminów w postępowaniu administracyjnym. Jakkolwiek przepis art. 15zrz tej ustawy enumeratywnie określa rodzaje terminów administracyjnych ulegających „zamrożeniu”, to przepis art. 15 zzs, stanowiący o terminach procesowych już tego nie czyni. Przepis ten nie precyzuje, jakie terminy procesowe nie rozpoczynają biegu lub mają być zawieszane. Wobec różnych propozycji wykładni pojęcia „termin procesowy” funkcjonujących w doktrynie, pojawia się tu wątpliwość, czy chodzi tu o wszystkie terminy tj. dla stron postępowania do dokonania określonych czynności, czy tylko dla organów.

Zdaniem Rzecznika niedoprecyzowanie tej kwestii wprowadza stan niepewności w kontekście gwarancji procesowych dla obywateli, co jest nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zajęcie stanowiska.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji** w piśmie z 2 czerwca 2020 r. poinformował, że przywołane w wystąpieniu Rzecznika unormowania specustawy, dotyczące poleceń wydawanych przez organy administracji rządowej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 (art. 11 i art. 11a) oraz wstrzymania rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminów procesowych i sądowych (art. 15zsz),

stanowią/stanowiły istotne składniki szerokiego spektrum działań służących ochronie obywateli przed negatywnymi skutkami epidemii. Celem uregulowanego specustawą wstrzymania rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminów m.in. w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii była ochrona ich uczestników przed konsekwencjami ewentualnego braku możliwości czynnego udziału w tych postępowaniach, spowodowanego rygorami dystansu społecznego. Rozwiązanie to uwzględniało zarazem wynikające z tych samych okoliczności ograniczenie aktywności organów administracji publicznej i sądów. Przedmiotowa regulacja spełniła swoją funkcję i na podstawie art. 46 pkt 20 ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 została uchylona z dniem 16 maja 2020 r.

### **Ministra Infrastruktury (V.7224.45.2020 z 22 kwietnia 2020 r.) – w sprawie uregulowań dotyczących obrotu pocztowego.**

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudziła uregulowana w ustawie o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 tzw. przesyłka hybrydowa. Zgoda na świadczenie tej usługi i upoważnienie na otwarcie przesyłki oraz na jej przekształcenie na formę elektroniczną ma pochodzić od adresata. Z powyższego wynika, że nadawca przesyłki, który jest stroną umowy o świadczenie usług pocztowych i inicjuje jej wykonanie oraz ją co do zasady opłaca, nie jest ujęty w dalszym procesie wykonywania usługi, chociaż może mieć prawny interes w tym, by przesyłka nie została otwarta przez operatora, nawet w przypadku zgody adresata. Zdaniem Rzecznika przyjęte rozwiązanie, oparte na zgodzie adresata, podczas, gdy intencją nadawcy nie było umożliwienie dostępu osób trzecich do zawartości przesyłki, może prowadzić do naruszenia tajemnicy pocztowej oraz naruszyć inne przepisy dotyczące ochrony informacji o jednostce. Ustawa powinna wskazywać, że w przypadku braku zgody adresata na przekształcenie przesyłki, operator pocztowy doręcza przesyłkę w formie listowej.

Ustawa nie wskazuje również w jaki sposób operator otrzymując od nadawcy przesyłkę będzie uzyskiwał wiedzę, że adresat posiada profil zaufany oraz w jaki sposób będzie się kontaktował z adresatem w celu uzyskania zgody i upoważnienia do świadczenia ww. usługi.

Obawy Rzecznika budzi również możliwość zaprzestania świadczenia usług powszechnych przez operatora pocztowego. Ustawa nie przewiduje, czy odstępstwo od obowiązku świadczenia powszechnych usług pocztowych obejmuje określone terytorium, czy każdorazowo obszar całego państwa. Może to skutkować pozbawieniem pewnej części obywateli dostępu do jakichkolwiek usług pocztowych. W ustawie nie zostało także wprost przewidziane rozwiązanie zastępcze zapewniające korzystanie z podstawowych usług pocztowych w tym okresie.



Ponadto, treść decyzji zawierającej pozwolenie na odstępstwo lub jej istotne elementy – takie jak np. okres, na jaki została wydana, początek jej obowiązywania powinny zostać podane do wiadomości publicznej, tak aby dotarła do wiadomości wszystkich obywateli.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Infrastruktury z prośbą o przedstawienie stanowiska odnośnie do zasygnalizowanych zastrzeżeń.

**Minister Infrastruktury** w piśmie z 15 maja 2020 r., wyjaśniając wątpliwości dotyczące tajemnicy korespondencji, wskazał, że zgodnie z art. 15 zzu1 ust. 3 usługa realizowana jest wyłącznie na rzecz tych podmiotów, które posiadają profil zaufany i zgodnie z art. 15 zzu2 ust. 1 wyrazili zgodę na taki sposób doręczania przesyłki. Zgodnie z art.15 zzu3 ust. 2 to nadawca decyduje, czy przesyłka, którą nadaje, może być doręczana w postaci elektronicznej. W Regulaminie usługi Operatora pocztowego (§ 6 ust. 2) operator wyznaczony wskazał, że w przypadku, gdy w ocenie nadawcy przesyłka nie nadaje się do digitalizacji, nadawca powinien w sposób jednoznaczny oznaczyć, że przesyłka „nie podlega digitalizacji”. Tak oznaczona przesyłka zostanie zawsze doręczona w sposób tradycyjny. Natomiast zgoda adresata zawsze musi być wyrażona w sposób uprzedni, co również szczegółowo określa Regulamin usługi. Minister podkreślił, że Poczta Polska S.A., jako operator pocztowy (będący jednocześnie operatorem wyznaczonym), zobowiązana jest do zachowania tajemnicy pocztowej, który to obowiązek podlega kontroli ze strony Urzędu Kontroli Elektronicznej. Odnosząc się do kwestii ewentualnego zaprzestania świadczenia usług powszechnych, w tym funkcjonowania placówek pocztowych, poinformował zaś, że Poczta Polska S.A. sukcesywnie normalizuje ten obszar poprzez wydłużanie godzin dostępności dla Klientów. Dodatkowo zgodnie z ostatnimi regulacjami powszechnymi klienci Poczty Polskiej S.A. mogą ponownie korzystać z usług pocztowych w blisko 200 placówkach zlokalizowanych w centrach/galeriach handlowych. Poczta Polska S.A. prowadzi intensywne działania ukierunkowane na przywrócenie w całej sieci, w możliwie najszybszym terminie, standardowych godzin funkcjonowania.

#### **Minister Rozwoju (IV.7006.34.2020 z 22 kwietnia 2020 r.) – w sprawie ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.**

Obawy Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudziły zmiany wprowadzone niniejszą ustawą w Prawie budowlanym. Art. 21 ustawy dodaje nową kategorię „obiektu”, tj. „przenośny, wolno stojący maszt antenowy”, zdefiniowany jako „wszelkie konstrukcje metalowe bądź kompozytowe, samodzielne bądź w połączeniu z przyczepą, rusztem, kontenerem technicznym, lub szafami telekomunikacyjnymi, posadowione na gruncie, wraz z odciągami, balastami i innymi elementami konstrukcji, instalacją radiokomunikacyjną i infrastrukturą zasilającą, przeznaczone do wielokrotnego montażu i demontażu bez utraty wartości technicznej”. „Przenośny wolno stojący maszt antenowy” ma być tzw.



tymczasowym obiektem budowlanym, co do którego nie jest wymagane pozwolenie na budowę, a jedynie zgłoszenie.

Rzecznik zwrócił uwagę, że przepis ten zakłada również wyłączenie ww. obiektów z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę w sytuacji, gdy wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko oraz oceny oddziaływania na obszar Natura 2000,. Nie ma obowiązku uzyskiwania pozwolenia na budowę także w przypadku, gdy roboty budowlane wykonywane będą przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub też na obszarze wpisanym do tego rejestru. Z uzasadnienia ustawy wynika, że intencją ustawodawcy było zapewnienie obywatelom korzystanie na równych zasadach z usług dostępu do Internetu, a przez to także z usług publicznych, które mogą być świadczone za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W ocenie Rzecznika wskazany cel zasługuje na pełną aprobatę, jednak sposób jego realizacji nasuwa wątpliwości, przede wszystkim z punktu widzenia zapewnienia obywatelom bezpiecznej eksploatacji „przenośnych wolno stojących masztów antenowych”, tak aby wykluczona została możliwość negatywnego, ponadnormatywnego oddziaływania masztów na znajdujące się w sąsiedztwie siedliska ludzkie.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziło również wprowadzenie ograniczenia prawa własności nieruchomości w związku z koniecznością zapewnienia ciągłości świadczenia usług telekomunikacyjnych, dostarczania energii elektrycznej, wody, ciepła, ropy naftowej, paliw lub gazu oraz odprowadzania ścieków. Obecnie funkcjonuje już regulacja umożliwiająca „przymusowe” udostępnianie nieruchomości w celu wykonania konserwacji, remontu lub usunięcia awarii przez właściciela sieci lub urządzeń przesyłowych. Art. 124b ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje wydanie decyzji administracyjnej w tym przedmiocie. Odstąpienie od stosowania tego przepisu w podobnych przypadkach doprowadzi do istotnego pogorszenia sytuacji właściciela nieruchomości, który odszkodowania za ewentualne szkody domagać się będzie mógł jedynie na drodze cywilnej. W razie stosowania art. 124b ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustalenie odszkodowania, w razie sporu co do jego wysokości, nastąpić może w drodze decyzji administracyjnej

Sprzeciw wzbudził również praktycznie całkowita i generalna rezygnacja z instytucji pozwolenia na użytkowanie. Zgodnie z ustawą inwestor jest całkowicie zwolniony z wymogu uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, natomiast wszystkie złożone do tej pory wnioski o wydanie decyzji w postępowaniu administracyjnym są rozpatrywane w uproszczonym trybie zgłoszeniowym. Oznacza to, że organ ma zaledwie 14 dni od wejścia w życie ustawy, żeby ewentualnie zgłosić sprzeciw i to w stosunku do wszystkich inwestycji wcześniej objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia. W ocenie Rzecznika wyłączenie to wprowadza zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, mienia, środowiska.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Minister Rozwoju z prośbą o zajęcie stanowiska wobec zasygnalizowanych wątpliwości.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju** w piśmie z 26 maja 2020 r. wyjaśnił, że art. 31zylust. 1 ustawy COVID-19 wyłącza w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii stosowanie przepisów art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego, tj. znosi obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w przypadku, gdy na budowę obiektu budowlanego jest wymagane pozwolenie na budowę i jest ona zaliczona do kategorii wskazanej w tym przepisie oraz gdy przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych. Wyłączenie obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w konsekwencji znosi wymóg przeprowadzenia obowiązkowej kontroli budowy poprzedzającej wydanie pozwolenia na użytkowanie, co służyć ma ograniczeniu kontaktów uczestników procesu budowlanego z pracownikami organu nadzoru budowlanego, a tym samym zmniejszać ryzyko rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2. Podkreślić przy tym należy, iż art. 31zyl1 ustawy COVID-19 nie wyłącza stosowania art. 57 Prawa budowlanego, tym samym organ nadzoru budowlanego przy zawiadomieniu o zakończeniu budowy otrzymuje wymaganą dokumentację, w tym zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 2 lit. a, oświadczenie kierownika budowy (wykonującego zawód zaufania publicznego) o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym lub warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami. Podsekretarz Stanu wskazał, mając na uwadze, iż zastąpienie wymogu uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, której wydanie poprzedza obowiązkowa kontrola obiektu budowlanego, zawiadomieniem o zakończeniu budowy ogranicza kontakty międzyludzkie - a więc w kontekście obecnej sytuacji epidemicznej zmniejsza zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli - że zasadne wydaje się utrzymanie przedmiotowej regulacji w mocy.

#### **Minister Rozwoju (IV.7212.3.2020 z 22 kwietnia 2020) – w sprawie zmian w Prawie spółdzielczym.**

Zarówno w ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw – tzw. tarcza 1.0, jak i w ustawie z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 – tzw. tarcza 2.0 – zawarte zostały regulacje zmieniające dotychczasowe postanowienia Prawa spółdzielczego, które dotyczą posiedzeń oraz podejmowania uchwał przez kolegialne organy w spółdzielniach, w tym także w spółdzielniach mieszkaniowych.

Pierwsza z wymienionych ustaw zawiera zmiany dotyczące sposobu zwoływania i przeprowadzania posiedzeń oraz podejmowania uchwał przez zarząd i radę nadzorczą spółdzielni. Zgodnie z jej postanowieniami członek rady

nadzorczej lub członek zarządu mogą żądać zwołania posiedzenia rady nadzorczej albo zarządu, podając proponowany porządek obrad, lub podjęcia określonej uchwały na piśmie albo przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Jeżeli przewodniczący rady nadzorczej albo prezes zarządu nie zwoła posiedzenia albo nie zarządzi głosowania na piśmie albo przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość na dzień przypadający w terminie tygodnia od dnia otrzymania żądania, wnioskodawca może samodzielnie zwołać posiedzenie, podając jego datę i miejsce albo zarządzić głosowanie na piśmie albo przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Powyższe zmiany znajdują odpowiednie zastosowanie także do zebrań grup członkowskich oraz do spółdzielni, w których nie jest powoływana rada nadzorcza. Obawy Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudził przede wszystkim bardzo krótki czas, w jakim prezes zarządu bądź przewodniczący rady nadzorczej mają obowiązek zwołać posiedzenie lub zarządzić głosowanie. Okres jednego tygodnia na przygotowanie posiedzenia wydaje się zbyt krótki, zwłaszcza, że członkowie organów muszą też mieć czas, aby zapoznać się z proponowanym porządkiem posiedzenia, projektami uchwał i materiałami.

Druga ustawa przewiduje z kolei wprowadzenie nowej formuły odbywania posiedzeń i podejmowania uchwał przez walne zgromadzenie spółdzielni. Zarząd lub Rada Nadzorcza może zarządzić podjęcie określonej uchwały przez walne zgromadzenie na piśmie albo przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Uchwała walnego zgromadzenia może być podjęta, jeżeli wszyscy członkowie zostali zawiadomieni o głosowaniu na piśmie albo przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Uchwała może być również wynikiem głosów częściowo oddanych na piśmie lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Przy obliczaniu kworum uwzględnia się członków uczestniczących przez oddanie głosu na piśmie lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Rozwiązania te stosuje się tylko w czasie wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudził sposób realizacji nowych rozwiązań w tych spółdzielniach, które liczą bardzo wielu członków. Zapewnienie wszystkim osobom jednakowych możliwości technicznych podjęcia uchwały przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość jest w praktyce niewykonalne. Również podejmowanie uchwał w formie zbierania podpisów na piśmie może być w okresie stanu epidemii bardzo trudne do przeprowadzenia zwłaszcza w przypadku wprowadzenia ograniczeń w bezpośrednim kontaktowaniu się. Nie do uniknięcia w tej sytuacji jest zatem faktyczne pozbawienie prawa głosu niektórych członków spółdzielni, a zwłaszcza tych, którzy stosownym sprzętem komputerowym bądź oprogramowaniem nie dysponują.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministerstwa Rozwoju z prośbą o rozważenie zasadności podjęcia prac legislacyjnych w powyższym zakresie.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 2 czerwca 2020 r. zapewniła, że przedstawione przez Rzecznika uwagi i wątpliwości dotyczące wprowadzonych rozwiązań zostaną poddane gruntownej analizie w toku prac legislacyjnych w zakresie prawa spółdzielczego prowadzonych niezależnie od uchwalanych regulacji w ramach tzw. tarcz antykryzysowych w Ministerstwie Sprawiedliwości.

### **Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7040.21.2020 z 22 kwietnia 2020 r.) – w sprawie pracowników przygranicznych.**

W związku z działaniami mającymi na celu powstrzymanie rozszerzania epidemii COVID – 19 w napływającej do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich korespondencji coraz częściej pojawia się problem, z jakim aktualnie borykają się pracownicy przygraniczni.

Z uwagi na konieczność odbywania kwarantanny w związku z przekraczaniem granicy państwowej ci pracownicy są pozbawiani możliwości zarobkowania i uzyskania środków utrzymania. Rzecznik podkreślił, że osoby zamieszkujące pogranicze polsko – niemieckie czy polsko – czeskie często całymi rodzinami pracują za granicą i w takim przypadku ich sytuacja życiowa jest szczególnie trudna.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o informację, czy w resorcie są podejmowane prace mające na celu wprowadzenie jakichś mechanizmów ochronnych dla tej grupy obywateli.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 20 maja 2020 r. wyjaśnił, że na podstawie przepisów UE dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, dla instytucji ubezpieczeniowych państw należących do UE/EOG i Szwajcarii oraz Wielkiej Brytanii, a także pracodawców, bez znaczenia jest czy dana osoba, do której mają zastosowanie np. polskie przepisy ustawy o świadczeniach chorobowych, poddana jest na podstawie decyzji właściwych instytucji/organów kwarantannie w Polsce, czy za granicą. Zdarzenie takie traktowane jest tak, jak gdyby osoba ta była poddana kwarantannie na terytorium państwa, w którym jest zatrudniona/wykonuje działalność i z tego tytułu jest objęta ubezpieczeniem społecznym tego państwa. W przypadku, gdy dana osoba jest objęta ubezpieczeniem chorobowym na obszarze Polski (np. jako pracownik, zleceniobiorca czy osoba prowadząca działalność gospodarczą) to przysługuje jej świadczenie z tytułu choroby – wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy wypłacane przez pracodawcę na podstawie art. 92 Kodeksu pracy lub zasiłek chorobowy. W celu uzyskania świadczenia z tytułu choroby, osoba objęta kwarantanną składa pracodawcy lub podmiotowi zobowiązanemu do wypłaty

świadczenia pieniężnego z tytułu choroby pisemne „Oświadczenie o odbywaniu obowiązkowej kwarantanny po przekroczeniu granicy”. Takie oświadczenie pracownik lub zleceniobiorca składa do swojego płatnika składek (tj. pracodawcy, zleceniodawcy). Osoby prowadzące działalność pozarolniczą i osoby z nimi współpracujące składają oświadczenie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

**Ministra Edukacji Narodowej (VII.7037.45.2020 z 24 kwietnia 2020 r.)  
– w sprawie funkcjonowania szkół w związku z pandemią COVID-19.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostają kwestie związane z organizacją nauczania w warunkach pandemii COVID-19. Po upływie miesiąca od wprowadzenia czasowego ograniczenia pracy jednostek systemu oświaty oraz zastosowania szczególnych rozwiązań nadal pozostaje szereg nierozwiązanych problemów związanych ze zdalnym nauczaniem

Z sygnałów płynących do Biura RPO wynika, że w szczególnie trudnej sytuacji znajdują się uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym dzieci i młodzież z niepełnosprawnościami, na co dzień korzystający z pomocy specjalistów, m.in. logopedów, nauczycieli wspomagających, fizjoterapeutów. Kształcenie w trybie zdalnym często uniemożliwia lub znacznie ogranicza możliwości korzystania ze wsparcia nauczycieli-specjalistów. Do Rzecznika docierają głosy świadczące o faktycznym zawieszaniu kształcenia w trybie nauczania indywidualnego i w ramach zindywidualizowanej ścieżki kształcenia. Wynika to z faktu, że dyrektorzy szkół, w związku z zaistniałą sytuacją, często rezygnują z przydzielania nauczycielom godzin powyżej pensum – wskazane formy kształcenia najczęściej były bowiem realizowane jako godziny ponad wymiar obowiązkowego pensum.

Problemy zgłaszają również dyrektorzy i wychowawcy domów dziecka, którzy z powodu epidemii COVID-19 zmuszeni są do sprawowania całodobowej opieki nad dziećmi. Do dotychczasowych zadań dołączyło organizowanie lekcji dla grupy dzieci w różnym wieku oraz z różnymi potrzebami i możliwościami. Wychowawcy w domach dziecka skarżą się, że sprostanie wymaganiom stawianym przez szkoły nie jest w ich przypadku realne z powodu nadmiaru obowiązków, braku sprzętu oraz braku kwalifikacji do nauczania. Ponadto, nadal wiele jest domów dziecka, w których brakuje komputerów do nauki, drukarek, kserokopiarek, skanerów. W ocenie dyrektorów domów dziecka brakuje systemowego wsparcia ze strony władz centralnych i samorządowych.

Do Rzecznika docierają również niepokojące sygnały o trudnościach w dostępie do edukacji zdalnej, z którymi mierzą się dzieci cudzoziemskie, dzieci należące do niektórych mniejszości narodowych i etnicznych. Problemem najczęściej zgłaszanym Rzecznikowi jest kwestia braku komputerów i sprzętu umożliwiającego komunikację audiowizualną z nauczycielem. Dotyczy ona przede wszystkim dzieci przebywających w prowadzonych przez Urząd ds. Cudzoziemców ośrodkach dla osób starających się o ochronę międzynarodową



lub ośrodkach strzeżonych podlegających Straży Granicznej oraz dzieci narodowości romskiej. Sytuacja taka wzmacnia poczucie marginalizacji i w niekorzystny sposób wpływa na rozwój psychofizyczny dzieci i proces ich integracji.

Ponadto, Rzecznik zauważył, że rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 2020 r. daje dyrektorowi szkoły prawo zdecydowania, wspólnie z nauczycielami, o modyfikacji szkolnego zestawu programów nauczania. Zdaniem Rzecznika konieczna byłaby zatem analiza, czy nauczyciele mają dostateczną świadomość dopuszczalności zmian w realizacji podstaw programowych oraz czy w wystarczającym stopniu biorą pod uwagę możliwości, jakimi dysponują ich uczniowie.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o udzielenie informacji, czy w resorcie prowadzona jest ewaluacja przebiegu zdalnej edukacji i jakie są jej wyniki.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej** w piśmie z 26 maja 2020 r. zauważył, że Ministerstwo Edukacji Narodowej nie jest organem nadzoru nad działalnością szkół i nie kontroluje realizacji obowiązku szkolnego/nauki. Organy zobowiązane do egzekwowania tego obowiązku są wskazane w ustawie – Prawo oświatowe. W kwestii realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki ustawodawca nakłada obowiązki na władze samorządu terytorialnego, dyrektorów szkół i przede wszystkim rodziców dziecka. Zobowiązuje ich do podejmowania działań umożliwiających każdemu dziecku realizację konstytucyjnego prawa do nauki. Podsekretarz Stanu wskazał też, że przepisy w zakresie kontroli realizacji obowiązku szkolnego/nauki nie zmieniły się w związku ze stanem epidemii. Długotrwały brak kontaktu z dzieckiem czy rodzicami dziecka jest zawsze bardzo niepokojącym sygnałem i zobowiązuje dyrektorów szkół do podjęcia działań w celu zarówno zlokalizowania dziecka, jak i zdiagnozowania problemu oraz przyczyn nieusprawiedliwionej nieobecności ucznia. Bez względu jednak na sposób realizacji treści podstawy programowej – w formie zdalnej czy stacjonarnej – nieusprawiedliwiona nieobecność ucznia (szczególnie długotrwała) musi być zgłaszana przez wychowawców klas, aby dyrektor szkoły mógł podjąć stosowne działania w ramach sprawowanej przez niego kontroli realizacji obowiązku szkolnego lub zawiadomić właściwe organy w przypadku obowiązku nauki.

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7065.53.2020 z 24 kwietnia 2020 r) – w sprawie prawa do dodatkowego zasiłku opiekuńczego.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich w dalszym ciągu kierowane są skargi na regulację dotyczącą prawa do dodatkowego zasiłku opiekuńczego. Skarżący krytycznie oceniają określone w ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych



ograniczenie dostępu do dodatkowego zasiłku opiekuńczego tylko w przypadku konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem w wieku do 8. roku życia. Rzecznik podkreślił, że większość dzieci w wieku 9 lub 10 lat nie jest na tyle dojrzała lub samodzielna, by zorganizować sobie samodzielnie czas w domu, przygotować posiłek czy poradzić sobie w razie nieprzewidzianych okoliczności.

Przedmiotem skarg jest także kwestia regulacji okresu, na jaki ustalane jest prawo do tego świadczenia. Początkowo okres ten wynosił 14 dni i był regulowany przepisami ustawy. Następnie ustawą z dnia 31 marca 2020 r. wprowadzono w art. 4 ust. 3 upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia dłuższego okresu pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego niż wskazany w ustawie, biorąc pod uwagę okres na jaki zostały zamknięte żłobki, kluby dziecięce, przedszkola, szkoły, placówki pobytu dziennego oraz inne placówki lub okres niemożności sprawowania opieki przez nianie lub opiekunów dziennych. W świetle § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia dłuższego okresu pobierania dodatkowego zasiłku pielęgnacyjnego zasiłek ten przysługuje na okres zamknięcia placówek, jednak nie dłużej niż do dnia 26 kwietnia 2020 r. Rozporządzenie weszło w życie 9 kwietnia 2020 r.

Zdaniem Rzecznika optymalnym byłoby przyznanie prawa do tego świadczenia na cały okres zamknięcia placówek sprawujących opiekę nad dzieckiem.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec podniesionych kwestii.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 5 maja 2020 r. poinformował, że kwestia wieku dziecka, na które przyznawany jest dodatkowy zasiłek opiekuńczy ma ugruntowane w przepisach uzasadnienie. Zgodnie z art. 4 ust. 2 specustawy dodatkowy zasiłek opiekuńczy przyznawany jest w trybie i na zasadach określonych w ustawie o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Stąd też tryb i zasady przyznania dodatkowego zasiłku opiekuńczego odpowiadają procedurze uzyskania zasiłku opiekuńczego. Zasiłek opiekuńczy w przypadku dzieci do 8. roku życia został zapewniony pod pewnymi warunkami przewidzianymi w art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zasiłkowej, m.in. w przypadku nieprzewidzianego zamknięcia żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola lub szkoły, do których dziecko uczęszcza. Odnosząc się do zaproponowanego rozwiązania polegającego na przyznaniu prawa do ww. świadczenia na cały okres zamknięcia placówek sprawujących opiekę nad dzieckiem Sekretarz Stanu zauważył, że poprzez wprowadzenie art. 4 ust. 3 specustawy w nowym brzmieniu dokonano uelastycznienia długości okresu pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego, pozostawiając możliwość jego wydłużenia w gestii Rady Ministrów.

**Prezesa Rady Ministrów (VII.501.108.2020 z 24 kwietnia 2020 r.) – w sprawie organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.**

Rzecznik Praw Obywatelskich wnikliwie monitoruje procedurę organizowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., szczególnie w kontekście zagwarantowania konstytucyjnych praw obywateli w trudnym czasie walki z wirusem COVID-19.

Rzecznik zauważył, że obecnie w przepisach prawa nie ma relewantnych ram prawnych przekazywania danych ze spisów wyborców Poczcie Polskiej S.A. Wnioski Poczty są przesyłane z przywołaniem, jako ich podstawy, art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, a także decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. dotyczącej podjęcia przez Poczta Polską S.A. czynności niezbędnych do przygotowania przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Zdaniem Rzecznika jednak przepis ten budzi poważne wątpliwości w świetle konstytucyjnego prawa do prywatności, pozwala on bowiem przekazać dane wszystkich obywateli bez odpowiednich zabezpieczeń, z różnych źródeł i w bardzo szeroko zakreślonych celach.

Ponadto, Rzecznik zwrócił uwagę na odpowiednie zabezpieczenie przekazywania danych osobowych. Rządowy Zespół CERT Polska wskazał, że z perspektywy problemów związanych z bezpieczeństwem komunikacji, w wiadomościach mailowych kierowanych przez Poczta Polską brakuje podpisu cyfrowego potwierdzającego tożsamość nadawcy. Wskazuje to, że komunikacja, która miała być oficjalną korespondencją w sprawie wyborów sprawiała uzasadnione wrażenie ataku phishingowego i musiała podlegać dalszej weryfikacji. Takie praktyki należy, zdaniem Rzecznika, ocenić jako mające niszczący wpływ na zaufanie do procesu wyborczego i niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa ze strony podmiotów publicznych.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Premiera z prośbą o przesłanie Rzecznikowi kopii powołanej decyzji oraz precyzyjne wskazanie podstawy prawnej dla jej podjęcia.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w piśmie z 27 kwietnia 2020 r. poinformował Rzecznika, że we wszelkich kwestiach dotyczących Poczty Polskiej S.A. wystąpienia należy kierować do Ministra Aktywów Państwowych.

**Ministra Zdrowia (V.7018.290.2020 z 27 kwietnia 2020 r.) – w sprawie braku możliwości identyfikacji zwłok osób zmarłych z powodu choroby COVID-19 przez członków rodziny zmarłego.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich napływają sygnały od rodzin osób zmarłych z powodu choroby COVID-19, że procedury stosowane przed pochówkiem tych osób uniemożliwiają bliskim ich identyfikację. Rodziny zmarłych na chorobę wywołaną wirusem SARS-CoV-2 nie mają zatem pewności,

że podczas ceremonii pogrzebowej żegnają bliską im osobę, oraz że do grobu zostanie złożona trumna z ciałem tej osoby. Tymczasem pełne przekonanie, że w grobie rodzinnym zostały pochowane zwłoki konkretnej osoby bliskiej, ma doniosłe znaczenie z punktu widzenia prawa do pamięci i kultu osoby zmarłej, które jest samoistnym dobrem osobistym osób bliskich zmarłego.

Wprawdzie znowelizowane przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi nie zakazują wprost okazywania zwłok zmarłego na chorobę COVID-19 członkom rodziny, jednak w praktyce, szpitale - kierując się zaleceniami wynikającymi z postanowień § 5a ust. 1 pkt 3 rozporządzenia - odmawiają okazania zwłok bliskim. Rodzi to zrozumiałe rozgorzyczenie i żal po stronie członków rodziny zmarłego.

Rzecznik zdaje sobie sprawę, że w związku z zagrożeniem, jakie niesie za sobą COVID-19 zasady postępowania ze zwłokami osób zmarłych na tę chorobę muszą zawierać pewne rygory, które zagwarantują bezpieczeństwo sanitarne, jednak powinny one również stwarzać określone gwarancje dla rodziny zmarłego, że w trumnie na pewno zostaną umieszczone zwłoki ich krewnego lub powinowatego. Dlatego też, aby zminimalizować ryzyko umieszczenia w trumnie niewłaściwych zwłok, rodziny osób zmarłych postulują, aby w celu identyfikacji dopuścić możliwość wykonania zdjęcia zwłok w trumnie przed jej zamknięciem. Obecnie obowiązujące przepisy nie zezwalają na wykonanie tego rodzaju czynności.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie zasadności dokonania stosownej zmiany przepisów.

### **Ministra Zdrowia (III.7040.21.2020 z 27 kwietnia 2020 r.) – w sprawie pracowników przygranicznych.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wciąż wpływają skargi od osób mieszkających w Polsce i wykonujących pracę w rejonach przygranicznych w Czechach oraz w Niemczech. Wiele z tych osób, ze względu na konieczność odbywania kwarantanny po przekroczeniu granicy, traci możliwość zarobkowania i utrzymania swojej rodziny.

Sytuacja tych osób ma jednak także swój wymiar prawny, wskazujący po raz kolejny, że prawa obywateli polskich są ograniczane przez władze publiczne niezgodnie z podstawowymi standardami konstytucyjnymi. Zgodnie z art. 2 pkt 12 i art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi Rada Ministrów była uprawniona do określenia w rozporządzeniu obowiązku poddania się kwarantannie. W świetle brzmienia tego przepisu osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych podlegają obowiązkowej kwarantannie.

Rzecznik zauważył, że w świetle ustawy obowiązek ten legalnie można nałożyć więc wyłącznie na osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego.

W związku z tym przyjęcie w § 2 ust. 2 rozporządzenia jako kryterium obowiązku poddania się kwarantannie kryterium przekroczenia granicy państwowej stanowi naruszenie przepisów ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Oznacza to, że nie mając do tego umocowania w ustawie Rada Ministrów ograniczyła w sposób niedopuszczalny wolność osobistą osób w ten sposób poddanych kwarantannie. W rezultacie stanowi to także naruszenie przepisów Konstytucji.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie stosownych działań.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 18 maja 2020 r. poinformował, że wprowadzenie obowiązku odbycia kwarantanny w związku z przekroczeniem granicy Rzeczypospolitej Polskiej wynikało z konieczności zapobieżenia rozprzestrzenianiu się COVID-19 w związku z licznymi przypadkami zakażenia w innych krajach i uniknięcia dalszej ekspansji epidemii w kraju. Doświadczenia dotyczące zakażeń SARS-CoV-2 w innych krajach (Włochy, Austria, Niemcy czy Hiszpania) wskazywały, że pozostawienie możliwości nieograniczonego podróżowania pomiędzy krajami spowodowało znaczny wzrost zachorowań. Co istotne, duża część osób przechodzi zachorowanie w sposób bezobjawowy, co dodatkowo utrudnia identyfikację narażenia na zachorowanie. Konieczne zatem było przyjęcie pewnych rozwiązań z góry zakładających narażenie na zachorowanie np. pobyt w krajach o dużej liczbie stwierdzonych przypadków COVID-19. Sekretarz Stanu zapewnił, że resort nieustannie monitoruje sytuację epidemiologiczną dotyczącą zakażeń wirusem SARS-CoV-2. Priorytetem dla Rządu jest ochrona zdrowia i życia osób przebywających w Polsce, dlatego należy podejmować niezbędne działania i reagować na pojawiające się zagrożenia, wprowadzając odpowiednie środki ostrożności.

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7050.22.2020 z 28 kwietnia 2020 r.) – w sprawie właściwej organizacji pracy oraz bezpieczeństwa pracowników.**

W związku ze stanem epidemii, wywołanym chorobą COVID-19, a także działaniami podejmowanymi przez pracodawców w zakresie zapewnienia właściwej organizacji pracy oraz bezpieczeństwa pracownikom, jak również działań zapobiegających rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2, ujawnił się problem dotyczący możliwości przeprowadzania badań pracowników pod kątem pomiaru temperatury ich ciała.

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczą przede wszystkim kwalifikacji pomiaru temperatury ciała oraz jej rezultatów w postaci dokonanych pomiarów. Według części specjalistów, przeprowadzanie przez pracodawców pomiarów temperatury ciała pracowników jest niedozwolone, gdyż uzyskane w ten sposób informacje mają charakter danych wrażliwych. Podkreślenia wymaga, że Kodeks pracy zawiera zamknięty katalog danych osobowych, jakich

pracodawca może żądać od kandydata na pracownika lub od pracownika. W katalogu tym jednak wyniki pomiarów temperatury nie zostały ujęte.

W opinii Rzecznika nie ulega wątpliwości, że wykonywanie pomiarów medycznych prowadzących do określenia stanu zdrowia pracowników (m.in. pomiarów temperatury) i ich wyniki, podlegają uregulowaniu zawartemu w art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż są danymi wrażliwymi - dotyczą chronionych sfer życia człowieka. Niewłaściwe przetwarzanie tych informacji może doprowadzić do naruszeń praw i wolności osób, których dotyczą. Natomiast w istniejącym stanie prawnym brak jest jednoznacznego przepisu, z którego wynikałby obowiązek pracodawcy do mierzenia temperatury pracownikom, nawet w sytuacji zagrożenia epidemiologicznego lub też stanu epidemii.

W ocenie Rzecznika wskazana problematyka powinna zostać zatem uregulowana w ogólnie obowiązujących przepisach rangi ustawowej, w związku z tym zwrócił się do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 17 czerwca 2020 r. poinformował, że w przedmiotowej sprawie zwrócono się o opinię do resortu zdrowia. W odpowiedzi Minister Zdrowia wskazał, iż możliwe jest zidentyfikowanie wartości podwyższonej temperatury ciała człowieka jako objawu patofizjologicznego świadczącego o procesie chorobowym, przy którym pracownik nie powinien świadczyć pracy. Jednocześnie sam wzrost temperatury ciała – jako objaw izolowany – bez innych cech procesu chorobowego oraz bez wystąpienia innych istotnych czynników klinicznych nie powinien być traktowany jako dowód na zakażenie wirusem SARS-CoV-2, ponieważ na wzrost temperatury ciała może wpływać występowanie innych czynników oraz chorób, niezwiązanych z toczącym się procesem chorobowym w organizmie. Należy także podkreślić, że u części chorych na COVID-19 gorączka może nie występować i osoby te mogą przechodzić zakażenie bezobjawowo. Zatem, mając powyższe na uwadze, Sekretarz Stanu wyjaśnił, że obecnie nie ma podstaw do podjęcia prac legislacyjnych dotyczących wprowadzenia obowiązku mierzenia temperatury ciała pracownikom jako sposobu na uniknięcie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2.

**Głównego Inspektora Sanitarnego (BPK.7013.4.2020 z 28 kwietnia 2020 r.) – w sprawie braku norm określających maksymalny czas oczekiwania na badanie na obecność wirusa COVID-19.**

Na kanwie spraw badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnił się problem dotyczący braku norm określających maksymalny czas oczekiwania, jaki może upłynąć od skierowania przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego osoby na kwarantannę do momentu pobrania od niej wymazu w celu przeprowadzenia badania na obecność wirusa COVID-19. Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych



u ludzi (dalej jako: „ustawa”), zmieniona przepisami ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych nie określa bowiem takiego terminu.

Rzecznik zauważył, że brak ten stanowi dotkliwe ograniczenie wolności osobistej i prawa swobodnego przemieszczania się osób skierowanych na kwarantannę przez właściwe służby sanitarne. W ocenie Rzecznika ustawodawca powinien dookreślić przepisy ustawy, co dałoby podstawę prawną i przyznało stosowne kompetencje państwowym powiatowym inspektorom sanitarnym dookreślenia w wydawanych decyzjach terminów pobrania próbki do testów na obecność określonych patogenów, zwłaszcza w obecnej sytuacji stanu epidemii COVID-19.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Głównego Inspektora Sanitarnego z prośbą o rozważenie, w zakresie posiadanych kompetencji ustawowych, skierowania wystąpienia do Ministra Zdrowia w celu nowelizacji obowiązujących przepisów.

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7045.18.2020 z 28 kwietnia 2020 r.) – w sprawie zasiłku dla bezrobotnych dla osób pobierających świadczenie postojowe.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że osobie prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów Prawa przedsiębiorców lub innych przepisów szczególnych oraz wykonującej umowę agencyjną, umowę zlecenia, inną umowę o świadczenie usług albo umowę o dzieło, jeżeli nie podlega ubezpieczeniom społecznym przysługuje świadczenie postojowe na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Świadczenie postojowe przysługuje w wysokości 80% kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, obowiązującego w 2020 r.

Biorąc pod uwagę wysokość tego świadczenia może się okazać, że część osób ubiegających się o świadczenie postojowe nieświadomie będzie mogła pozbawić się prawa do zasiłku dla bezrobotnych po ustaniu prawa do świadczenia postojowego albowiem do stażu wymaganego dla nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych wliczany jest okres świadczenia usług na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia, bądź też współpracę przy wykonywaniu tych umów. Warunkiem jest tutaj kwota stanowiąca podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy opłacanych z tego tytułu, która musi osiągnąć przynajmniej wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na okres pełnego miesiąca.

W ocenie Rzecznika zachodzi w związku z tym pilna potrzeba podjęcia stosownej interwencji prawodawczej.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 18 czerwca 2020 r. wyjaśniła, że świadczenie postojowe jest formą pomocy, która nie wpłynie bezpośrednio na podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej lub wykonywanie umowy cywilnoprawnej. Kwestią kluczową w poruszanej sprawie jest podleganie ubezpieczeniom społecznym oraz deklarowana podstawa wymiaru składek, która wynika z prowadzonej działalności bądź zawartych umów. Podstawa ta musi osiągnąć przynajmniej wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na okres pełnego miesiąca. W tym zakresie sytuacja prawna osób korzystających ze świadczenia postojowego nie różni się od sytuacji osób, które o takie wsparcie nie występują. Podsekretarz Stanu poinformowała również, że pobieranie świadczenia postojowego nie będzie miało wpływu na możliwość nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych, gdyż nie ma wpływu na obowiązek osoby prowadzącej działalność gospodarczą czy wykonującej pracę na podstawie np. umowy zlecenia, do opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy od zadeklarowanej podstawy wymiaru składek. Jeżeli tę podstawę stanowi kwota co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę (od tej podstawy odprowadzane są składki), okres prowadzenia tej działalności gospodarczej czy wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia będzie mógł zostać zaliczony do okresu uprawniającego do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Natomiast w sytuacji, gdy osoba zawiesi prowadzenie działalności gospodarczej, okres tego zawieszenia na zasadach ogólnych nie będzie mógł zostać zaliczony do okresu uprawniającego do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7217.2.2020 z 29 kwietnia 2020 r.) – w sprawie realizacji działań wspierających i aktywizujących osoby w kryzysie bezdomności.**

Bezdomność uznawana jest za najdotkliwszą formę wykluczenia społecznego, gdyż wiąże się nie tylko z brakiem miejsca do zamieszkania, ale prowadzi także do niemożności prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie przez osoby dotknięte tym zjawiskiem oraz ich społecznej stygmatyzacji. Przeciwdziałanie zjawisku bezdomności znajduje się wśród priorytetów Rzecznika Praw Obywatelskich i należy do najważniejszych zadań ciężących na władzy publicznej, o czym świadczy szereg norm odnoszących się do tej problematyki zawartych m.in. w art. 75 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika w sytuacji pandemii i przewidywanego kryzysu gospodarczego oraz pogarszającej się sytuacji na rynku pracy przeciwdziałanie bezdomności jest niezwykle istotne. Trzeba jednak mieć na uwadze, że istniejące dotychczas rozwiązania na rzecz wspierania osób w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i przezwyciężenia trudnych sytuacji

zyciowych, w tym związanych z utratą zatrudnienia, mogą się okazać niewystarczające.

Nie bez znaczenia zatem pozostaje ocena funkcjonowania systemu wychodzenia z bezdomności przedstawiona przez Najwyższą Izbę Kontroli z marca 2020 r. Ustalenia NIK prowadzą do wniosku, że działania podejmowane przez organy administracji rządowej, samorządowej oraz organizacje pozarządowe nie doprowadziły do stworzenia spójnego i skutecznego systemu, który zapewniałby wsparcie i aktywizację osób w kryzysie bezdomności.

W raporcie wskazano na brak koordynacji i nadzoru ze strony Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nad realizacją Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Podkreślono również niepełne wywiązywanie się przez Ministerstwo z ustawowych zadań z uwagi na brak bieżącego monitorowania realizacji programów osłonowych oraz poziomu spełniania standardów przez placówki dedykowane osobom bezdomnym, a także nierealizowanie obowiązku dokonywania analizy skuteczności działań podjętych na rzecz osób bezdomnych. W kontroli stwierdzono zarówno obiektywne przeszkody utrudniające zgodną z przepisami prawa i skuteczną realizację zadań w stosunku do osób bezdomnych, jak też nieprzestrzeganie przepisów przez podmioty, którym powierzono obowiązek zapewnienia bezdomnym tymczasowego schronienia.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o podjęcia stosownych działań prawodawczych.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 14 maja 2020 r. zapewniła, że w resorcie na bieżąco monitorowana jest sytuacja osób, które już zmagają się z kryzysem bezdomności. Podjęto szereg działań pomocowych, jak również nadal toczą się prace analityczne zarówno obowiązujących, jak i możliwych do wdrożenia mechanizmów wsparcia, zatem planowane jest podejmowanie kolejnych niezbędnych działań w tym zakresie. Następnie szczegółowo odniosła się do postulatów Najwyższej Izby Kontroli przedstawionych w informacji o wynikach kontroli pn. „Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne”, dotyczących zmian w ustawie o pomocy społecznej. Sekretarz Stanu poinformowała również, że w opinii Ministerstwa wprowadzanie dodatkowych zapisów precyzujących sposób dokonywania analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej, w tym w zakresie wsparcia udzielanego osobom bezdomnym, nie jest konieczne.

**Ministra Zdrowia (VII.501.106.2020 z 29 kwietnia 2020 r.) – w sprawie odmowy doręczania przez Poczta Polską przesyłek pocztowych osobom przebywającym na kwarantannie.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi dotyczące odmowy doręczania przez Poczta Polską przesyłek pocztowych osobom przebywającym na kwarantannie określonej przepisami rozporządzenia Rady Ministrów w

sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (dalej jako: rozporządzenie). Skargi te stanowiły podstawę do dokonania oceny legalności przekazywania Poczcie Polskiej informacji o osobach odbywających obowiązkową kwarantannę określoną we wskazanym rozporządzeniu.

W myśl § 2 ust. 6 rozporządzenia dane osób zobowiązanych do odbycia kwarantanny, a także podlegających izolacji w warunkach domowych, są udostępniane m.in. operatorowi wyznaczonemu w rozumieniu Prawa pocztowego. Jeżeli celem tego przepisu było zapewnienie ochrony przed ewentualnymi zakażeniami pracowników operatora pocztowego, to, zdaniem Rzecznika, powstaje zasadnicze pytanie, dlaczego tym przepisem nie zostali objęci także inni operatorzy pocztowi.

Rzecznik podkreślił również, że materia ta nie znajduje swojej podstawy w treści upoważnień ustawowych zawartych w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Podstawę do wydania rozporządzenia stanowiły przepisy art. 46a i art. 46b pkt 1-5 i 8- 12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zdaniem Rzecznika przytoczone przepisy nie zawierają jakichkolwiek treści dotyczących materii przetwarzania danych osobowych czy też ich udostępniania. W konsekwencji ustawa nie upoważnia Rady Ministrów do regulowania tej materii w akcie wykonawczym. Oznacza to, że Rada Ministrów bez upoważnienia zawartego w ustawie wkracza w sposób konstytucyjnie niedopuszczalny w sferę praw jednostki.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie działań w celu usunięcia wskazanych naruszeń.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 22 maja 2020 r. poinformował, że regulacje wskazane w wystąpieniu Rzecznika zostały wdrożone w związku z planowanym wprowadzeniem możliwości głosowania korespondencyjnego w wyborach prezydenckich i możliwości doręczenia wyborcom tzw. pakietów wyborczych przez pracowników operatora pocztowego. Podkreślił również, że żaden operator pocztowy nie ma prawa odmówić przekazania przesyłki osobie przebywającej na kwarantannie (o ile takie postanowienie wynika z umowy zawartej z nadawcą albo przepisów powszechnie obowiązujących). Istotnym również jest, że informacja o przebywaniu danej osoby na kwarantannie przekazywana operatorowi wyznaczonemu nie miała i nie ma na celu wprowadzenia szczególnych sposobów zabezpieczenia osoby doręczającej przesyłkę danemu odbiorcy. Każdy operator pocztowy, podobnie jak inny pracodawca, ma obowiązek wprowadzenia odpowiednich procedur bezpieczeństwa i higieny pracy w zależności od oceny ryzyk zawodowych. Z praktyki stosowania takich procedur w okresie epidemii można zauważyć, że uwzględniają one ryzyko narażenia na zakażenie i zachorowanie na COVID-19 niezależnie od tego czy mamy do czynienia z usługami pocztowymi świadczonymi przez operatorów pocztowych czy z

usługami kurierskimi, a nawet z innymi usługami dotyczącymi codziennych potrzeb życiowych, w trakcie których następują dostawy bezpośrednio do klienta.

**Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (V.511.188.2020 z 29 kwietnia 2020 r.) – w sprawie kar administracyjnych za naruszenie ograniczeń epidemicznych.**

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że dostrzega potrzebę ustanowienia sankcji grożących obywatelom za łamanie nakazów, zakazów lub ograniczeń ustanowionych przez władze państwowe na czas epidemii, a także za niewykonanie decyzji o skierowaniu do pracy przy jej zwalczaniu. Zdaniem Rzecznika sankcje te powinny jednak znajdować podstawę w przejrzystej regulacji prawnej, zgodnej z zasadami poprawnej legislacji i niepozostawiającej wątpliwości interpretacyjnych. Muszą one również spełniać konstytucyjny wymóg proporcjonalności. Koniecznym jest również wyposażenie organów i jednostek powołanych do wdrażania sankcji w niezbędną wiedzę i wytyczne w zakresie prawidłowego postępowania z łamiącymi prawo obywatelami. Tymczasem do Biura RPO napływają informacje o naruszeniach prawa związanych z wdrażaniem owych sankcji wynikające z chaosu prawnego oraz obciążenia pracowników urzędów. Powoduje to poczucie zdezorientowania i lęku dużej części społeczeństwa oraz coraz liczniejsze przypadki skrzywdzenia poszczególnych obywateli niesłusznie nałożonymi karami.

Wątpliwości Rzecznika budzi przede wszystkim przewidziany w art. 48a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi rygor natychmiastowej wykonalności sankcji pieniężnych, którego nadawanie tym sankcjom jest koncepcją nieznaną prawu administracyjnemu. Trzeba zauważyć, że są one bardzo dolegliwe dla obywatela, nie tylko ze względu na wysokie kwoty, ale i uproszczoną, w porównaniu do np. sankcji w prawie karnym, procedurę nakładania. Dlatego konieczne jest zagwarantowanie obywatelowi możliwości obrony przed wykonaniem kary. Taką możliwość powinno przede wszystkim dawać prawo zaskarżenia decyzji administracyjnej.

Ponadto, represyjny charakter kar z art. 48a znajduje wzmocnienie w możliwej wysokości tych kar, tj. kwot kar przewidzianych w przedziale od 5 tys. złotych do 30 tys. złotych, które to znacznie przekraczają kwotę przeciętnego wynagrodzenia za rok 2019. Wraz ze wspomnianym rygorem natychmiastowej zapłaty sprawia to, że te stanowią niespotykane wręcz surowe narzędzie represji. Tym bardziej, jeśli nie określono w ustawie przesłanek wymiaru kary i możliwości odstąpienia od karania w razie np. okoliczności stanowiących o niskiej szkodliwości społecznej danego zachowania czy jego zaprzestania. Ich wadą jest również nieokreślenie w ustawie konkretnych czynów podlegających sankcjom. Przepisy art. 48a odsyłają bowiem do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Jest to złamanie fundamentalnej zasady, zgodnie z którą karać



można jedynie za czyny określone jako bezprawne w ustawie obowiązującej w chwili popełnienia czynu.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o jak najszybszą korektę przepisów.

**Prezesa Rady Ministrów (KMP.571.3.2020 z 29 kwietnia 2020 r.) – w sprawie nowelizacji przepisów ustawy o Służbie Więziennej.**

Powodem niniejszego wystąpienia są niedawne zmiany przepisów ustawy o Służbie Więziennej, w wyniku których personel jednostek penitencjarnych otrzymał możliwość stosowania dodatkowego środka przymusu bezpośredniego w postaci przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej. Swoje zastrzeżenia do tych zmian Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał już na etapie prac legislacyjnych. Niestety, nie zostały one wzięte pod uwagę.

Już sam moment wprowadzenia zmian oraz ich uzasadnienie budzi poważne wątpliwości, zostały one bowiem wprowadzone jako rozwiązanie o charakterze stałym, mogące mieć szczególne znaczenie w kontekście zagrożenia epidemicznego związanego z COVID-19, np. w przypadku konieczności wykonania zadań służbowych w zmniejszonej obsadzie kadrowej. Przyznane zatem Służbie Więziennej uprawnienia nie mają na celu prewencji i zwalczania COVID-19 lecz są de facto wyposażeniem służby w nowy środek przymusu bezpośredniego, jedynie pod pozorem walki ze skutkami COVID-19. Rzecznika niepokoi również fakt, że przed uchwaleniem zmiany prawa nie odbyła się w zasadzie żadna merytoryczna debata w tym zakresie oraz że ma ona stanowić rozwiązanie problemów kadrowych Służby Więziennej.

Rzecznik wskazał, że broń elektryczna może być też wykorzystywana jako narzędzie tortur, co zostało potwierdzone prawomocnymi wyrokami sądowymi. Warto mieć również świadomość, że ryzyko tortur wzrasta w sytuacjach zwiększonej izolacji, gdzie kontakt ze światem zewnętrznym jest ze względów bezpieczeństwa ograniczany lub całkowicie zakazany, a instytucje nadzoru i kontroli mają ograniczone możliwości działania. W ocenie Rzecznika przyznanie funkcjonariuszom Służby Więziennej uprawnienia do stosowania przymusu bezpośredniego w postaci broni elektrycznej nie znajduje żadnego uzasadnienia. Broń tego typu nie powinna być elementem wyposażenia personelu penitencjarnego, a wszelkie propozycje w tej materii powinny zostać omówione bez pośpiechu, w ramach konsultacji społecznych i dyskusji eksperckich.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do zmiany obowiązującego prawa i pozbawienia Służby Więziennej uprawnień do używania broni elektrycznej.

**Ministra Cyfryzacji (VII.501.119.2020 z 30 kwietnia 2020 r.) – w sprawie przekazania danych z rejestru PESEL Poczcie Polskiej.**

Rzecznik Praw Obywatelskich z zaniepokojeniem przyjął informację, że Poczta Polska w dniu 22 kwietnia br. otrzymała, za zgodą Ministra Cyfryzacji, dane obywateli z rejestru PESEL. Jako podstawę prawną przekazania danych wskazano art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARSCoV-2 (dalej jako: ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia).

Rzecznik zauważył, że w obecnym stanie prawnym wskazuje się, że przepis art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia uniemożliwia zrekonstruowanie normy postępowania organu administracji publicznej bez sięgania do innych norm ustawowych odnoszących się do organizacji wyborów. Obecnie nie istnieją przepisy, które pozwalałyby na taką rekonstrukcję albowiem w polskim systemie prawnym nie funkcjonują obecnie przepisy, które umożliwiałyby powszechne głosowanie korespondencyjne. Źródłem takich przepisów nie może być ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., która jest dopiero procedowana w Senacie RP.

W ocenie Rzecznika brak systemu norm prawa materialnego i proceduralnego dotyczących głosowania korespondencyjnego, uchwalonych zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji mających źródło w Konstytucji powoduje, że przekazanie danych Poczcie Polskiej S.A. powoduje naruszenie konstytucyjnej zasady oraz zasad ochrony prywatności i autonomii informacyjnej jednostki.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Cyfryzacji z prośbą o przedstawienie wyjaśnień w niniejszej sprawie, w szczególności zaś wskazanie podstawy prawnej podjętych działań.

**Minister Cyfryzacji** w piśmie z 4 maja 2020 r. poinformował, że dane zostały przekazane Poczcie Polskiej S.A. na mocy ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-21, która weszła w życie w dniu 18 kwietnia 2020 r. Ustawodawca zobligował Ministra Cyfryzacji do przekazania w terminie dwóch dni od dnia złożenia wniosku przez operatora pocztowego danych z rejestru PESEL, jeżeli dane te są potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Na względzie należy mieć tu decyzję Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. polecającą Poczcie Polskiej S.A. przygotowanie przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP. Ponadto, ww. ustawa nie uzależnia przekazania danych od wejścia w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., która procedowana jest obecnie w Senacie. Minister podkreślił również, że Poczta Polska S.A., zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 września 2014 r., posiada już

dostęp do rejestru PESEL, w związku z realizacją zadań wynikających z ustawy o opłatach abonamentowych.

**Minister Rozwoju (V.7220.146.2020 z 30 kwietnia 2020 r.) – w sprawie zwrotu wpłaconych środków w razie rezygnacji bądź odwołania imprezy turystycznej z powodu epidemii wirusa SARS-CoV-2.**

We wnioskach kierowanych do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich podnoszony jest problem zwrotu wpłaconych środków w razie rezygnacji bądź odwołania imprezy turystycznej z powodu epidemii wirusa SARS-CoV-2.

Zgodnie z art. 15k ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, odstąpienie od umowy lub rozwiązanie przez organizatora turystyki umowy o udział w imprezie turystycznej, które to odstąpienie od umowy lub rozwiązanie umowy pozostaje w bezpośrednim związku z wybuchem epidemii, jest skuteczne z mocy prawa po upływie 180 dni od dnia powiadomienia przez podróżnego o odstąpieniu lub powiadomienia o rozwiązaniu przez organizatora turystyki.

Regulacja ta budzi poważne wątpliwości Rzecznika, w szczególności z uwagi na przerzucenie ciężaru kosztów epidemii na konsumentów. Niedopuszczalne jest arbitralne dysponowanie środkami finansowymi konsumentów, słabszych uczestników rynku turystycznego, szczególnie, że to władze publiczne powinny chronić konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

W ocenie Rzecznika wprowadzane rozwiązanie prowadzi do powstania licznej grupy poszkodowanych klientów, którzy zgodnie z dotychczasowym brzmieniem ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach powinni otrzymywać zwroty w terminie 14 dni od dnia rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej. Dla konsumentów niezrozumiałe jest zatem zatrzymanie przez biuro podróży ich prywatnych środków finansowych przez 6 miesięcy, w sytuacji, gdy niejednokrotnie to oni stracili z dnia na dzień pracę lub inne możliwości zarobkowe.

Rzecznik zwrócił się do Minister Rozwoju z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec podniesionych kwestii.

**Dyrektor Departamentu Turystyki w Ministerstwie Rozwoju** w piśmie z 29 czerwca 2020 r. wyjaśnił, że vouchery są rozwiązaniem zarówno dla turystów, jak i podmiotów z branży turystycznej, z powodu odstąpienia lub rozwiązania umowy w związku z COVID-19. Voucher jest ważny przez rok od dnia, w którym miała się odbyć impreza turystyczna lub powiązana usługa turystyczna, za którą klient wniósł opłatę. Wartość vouchera nie może być niższa niż kwota wpłacona na poczet realizacji dotychczasowej umowy o imprezę turystyczną. Klient może skorzystać z propozycji organizatora turystyki na otrzymanie vouchera, lecz niezbędną przesłanką w tym zakresie jest jednak

zgoda podróżnego na jego otrzymanie. Powyższe oznacza, że jeżeli klient nie wyrazi zgody na otrzymanie wspomnianego vouchera, rozwiązanie staje się skuteczne po upływie 180 dni od dnia rozwiązania umowy lub odstąpienia od niej i termin 14-dniowy na zwrot poniesionych przez podróżnego wpłat zacznie biec po upływie tych 180 dni. Odnosząc się do kwestii skuteczności odstąpienia od umowy przez podróżnego, Dyrektor wskazał, iż zgodnie z art. 47 ust. 4 ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, podróżny może odstąpić od umowy o udział w imprezie turystycznej przed rozpoczęciem imprezy turystycznej bez ponoszenia opłaty za odstąpienie w przypadku wystąpienia nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności występujących w miejscu docelowym lub jego najbliższym sąsiedztwie, które mają znaczący wpływ na realizację imprezy turystycznej lub przewóz podróżnych do miejsca docelowego. Podróżny może żądać wyłącznie zwrotu wpłat dokonanych z tytułu imprezy turystycznej, bez odszkodowania lub zadośćuczynienia w tym zakresie.

**P.o. Prezesa Zarządu Telewizji Polskiej S.A. (XI.812.150.2020 z 30 kwietnia 2020 r.) – w sprawie zapewnienia dostępności debaty kandydatów na urząd Prezydenta RP.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło kilkadziesiąt wniosków od obywateli z niepełnosprawnością słuchu, w których wnioskodawcy apelują o to, aby tłumaczenie na język migowy debaty kandydatów na urząd Prezydenta RP, która ma być transmitowana przez telewizję publiczną w dniu 6 maja 2020 r. zostało zrealizowane zgodnie z obowiązującymi na świecie standardami.

Rzecznik podkreślił, że osoby głuche i słabosłyszące doświadczają w czasie epidemii wykluczenia, przede wszystkim komunikacyjnego, w różnych dziedzinach życia, w tym w kontaktach ze służbą zdrowia i organami państwa odpowiedzialnymi za informowanie obywateli o aktualnej sytuacji panującej w kraju. Rzecznik zauważył, że zgodnie z art. 32 ust. 2 Konstytucji nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Rzecznik przypomniał także, że jednym z zadań telewizji publicznej, wynikającym z realizacji jej misji, jest zapewnianie dostępności programów lub ich części i innych usług dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu.

Niezależnie od powyższego, Rzecznik niezmiennie stoi na stanowisku, że przeprowadzenie w najbliższym czasie wyborów na urząd Prezydenta RP z uwagi na zagrożenia dla zdrowia publicznego związane z COVID-19 nie jest możliwe. Ponadto, rozwiązania zawarte w procedowanej aktualnie w Senacie ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie zapewniają



wystarczających gwarancji, że wybory zostaną przeprowadzone zgodnie z zasadą powszechności wyborów i nie są w stanie umożliwić pełnej realizacji przez obywateli czynnego prawa wyborczego.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o podjęcie niezbędnych działań w celu zagwarantowania osobom z niepełnosprawnościami realizacji ich praw, w tym prawa pozyskiwania informacji i udziału w życiu publicznym na zasadzie równości z innymi osobami.

**P.o. Prezesa Zarządu Telewizji Polskiej** w piśmie z 20 maja 2020 r. zapewnił, że TVP S.A., jako nadawca publiczny, dokłada wszelkich starań, aby jak największa ilość emitowanych przez nią audycji była tłumaczona na język migowy. Tak było również w przypadku wyemitowanej 6 maja 2020 r. debaty kandydatów na urząd Prezydenta RP, która była tłumaczona na język migowy, a dodatkowym ułatwieniem dla osób z wadami słuchu były napisy z pytaniami prowadzącego oraz odpowiedziami wszystkich uczestników debaty.

### **Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP (II.510.244.2020 z 3 maja 2020 r.) – w sprawie właściwego uregulowania odpowiedzialności za tzw. „oszustwo kredytowe”.**

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat zasady państwa prawnego. Na podstawie treści uzasadnień wydanych dotychczas orzeczeń przyjąć należy, że zasada ta jest związana funkcjonalnie z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Ze wskazanych zasad wynika jednoznaczny nakaz, aby przepisy prawa, zwłaszcza prawa karnego były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym.

Po pierwsze, każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie, przepis taki powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie, przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że użycie w art. 297 § 1 k.k. terminu „jednostka organizacyjna prowadząca podobną działalność gospodarczą”, bez posłużenia się definicją równoważną, ani kontekstową, ani też przez wyliczenie przykładów, rodzi zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z wymogiem dostatecznej określoności wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego w rozumieniu Konstytucji. Zakres kryminalizacji art. 297 § 2 k.k. różnicuje bowiem sytuację w zakresie ochrony prawa własności w rozumieniu art. 64 Konstytucji podmiotów, których nie sposób zaliczyć do „jednostek organizacyjnych prowadzących podobną działalność gospodarczą na podstawie ustawy” do działalności prowadzonej przez bank, od tych, które ten wymóg spełniają. Tym samym art. 297 § 2 k.k. różnicuje ochronę prawa własności pod



względem podmiotowym, przy czym zróżnicowanie to nie znajduje uzasadnienia.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP z prośbą o zainicjowanie zmian legislacyjnych.

**Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania (XI.516.1.2018 z 5 maja 2020 r.) – w sprawie sytuacji osób z niepełnosprawnościami.**

W dniu 5 maja przypada Dzień Walki z Dyskryminacją Osób Niepełnosprawnych oraz Dzień Godności Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną. Ten dzień powinien stać się szczególną okazją do refleksji o sytuacji osób z niepełnosprawnościami w Polsce oraz podejmowanych przez państwo działaniach mających na celu zapewnienie tym osobom możliwości korzystania z praw i wolności człowieka i obywatela na zasadzie równości z innymi.

Rzecznik Praw Obywatelskich, jako organ monitorujący wdrażanie postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, z całą mocą podkreśla, że w obszarze ochrony praw tej grupy osób jest jeszcze wiele do zrobienia.

Komitet ONZ do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami w 2018 r. rozpatrzył pierwsze sprawozdanie okresowe rządu z realizacji postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Komitet wezwał rząd do wdrożenia rekomendacji oraz zaleca, aby dokument ten został przekazany do analizy i podjęcia odpowiednich działań członkom rządu i Parlamentu, urzędnikom w odpowiednich ministerstwach, władzach lokalnych i właściwym grupom zawodowym, a także mediom, wykorzystującym nowoczesne strategie komunikacji społecznej. Ponadto Komitet wyraził oczekiwanie, że Polska szeroko rozpowszechni rekomendacje wśród organizacji pozarządowych i organizacji osób z niepełnosprawnościami, a także wśród samych osób z niepełnosprawnościami i członków ich rodzin.

Rzecznik z ubolewaniem zauważył, że rekomendacje Komitetu wciąż nie zostały przetłumaczone na język polski, ale także na Polski Język Migowy, czy opracowane w języku łatwym do czytania oraz dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością wzroku. Podkreślenia również wymaga, że Komitet krytycznie ocenił sposób ukształtowania ochrony prawnej przed dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność. Aktualne brzmienie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania chroni osoby z niepełnosprawnościami przed nierównym traktowaniem wyłącznie w dostępie do rynku pracy i kształcenia zawodowego. Nie zapewnia jej natomiast w zakresie dostępu i warunków korzystania z zabezpieczenia społecznego czy oferowanych publicznie usług.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania z prośbą o zajęcie stanowiska w odniesieniu do wskazanych zagadnień.

**Ministra Rolnictwa (VII.7202.7.2020 z 5 maja 2020 r.) – w sprawie przewlekłości w rozpatrywaniu wniosków o wypłatę pomocy suszowej za rok 2019.**

Na podstawie doniesień medialnych Rzecznik Praw Obywatelskich podjął sprawę przewlekłości w rozpatrywaniu wniosków o wypłatę pomocy suszowej za rok 2019.

Podawane publicznie przez resort rolnictwa informacje o tym, że na wypłatę pomocy suszowej za ubiegły rok oczekuje około 35 tysięcy gospodarstw oraz że rekompensaty wypłacono już około 220 tysiącom wnioskujących, budzą wątpliwości co do ich rzetelności w związku z treścią informacji udostępnionych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, zgodnie z którą do rozpatrzenia pozostało nadal ponad 215 tysięcy wniosków.

Rzecznik podkreślił, że kwestia ta wymaga wyjaśnienia nie tylko ze względu na potrzebę ochrony praw rolników przysługujących im względem administracji publicznej w związku z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do państwa i zasady szybkości postępowania administracyjnego – szczególnie istotnych z punktu widzenia praw obywatelskich, ale także stabilności sektora rolniczego i ogólnego bezpieczeństwa gospodarczego państwa. Rzecznik przypomniał, że w art. 61 Konstytucji bardzo wyraźnie określono prawo obywateli do dostępu do informacji publicznej o działalności organów władzy publicznej. Jego urzeczywistnienie wymaga, aby informacje o warunkach przyznawania i realizacji pomocy suszowej były podawane w sposób jasny, spójny i rzetelny.

Problemy w funkcjonowaniu programu pomocy suszowej budzą tym większy niepokój Rzecznika w związku z diskutowanym obecnie zagrożeniem ponownego wystąpienia suszy na dużą skalę. Należy podkreślić, że podjęcie odpowiednich i skutecznych działań w zakresie przeciwdziałania skutkom katastrof naturalnych jest przy tym obowiązkiem organów władzy publicznej. Zgodnie bowiem z treścią art. 74 Konstytucji władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podanie precyzyjnych informacji dotyczących liczby rolników, którzy otrzymali pomoc po suszy w 2019 r. wraz z podaniem sumy wypłaconych kwot i średnich danych przypadających na jedno gospodarstwo.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi** w piśmie z 2 czerwca 2020 r. poinformował, że zgodnie z danymi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji na dzień 29 maja 2020 r. pomoc w formie dotacji w związku z wystąpieniem w 2019 r. suszy, huraganu, gradu, deszczu nawalnego, przymrozków wiosennych lub powodzi, w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, o której mowa, w § 13v rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji

Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa została wypłacona 261.746 beneficjentom na kwotę 1.239,6 mln zł, w tym 35.739 beneficjentom zostały wypłacone zaliczki na kwotę 89,35 mln zł. Natomiast na rozpatrzenie wniosków i wypłatę pomocy w wysokości ok.1.054,97 mln zł oczekuje 126.407 producentów rolnych, w tym 35.739 producentów rolnych, którzy otrzymali zaliczki. Jednocześnie Podsekretarz Stanu wskazał, że powyższą pomoc otrzymali wszyscy producenci rolni, w których gospodarstwach rolnych wystąpiły szkody w wyniku wystąpienia w 2019 r. suszy, huraganu, gradu, deszczu nawalnego, przymrozków wiosennych lub powodzi w wysokości powyżej 30% średniej rocznej produkcji rolnej i jednocześnie 5 tys. zł, a także spełniali warunki do przyznania pomocy. Natomiast nie ma możliwości określenia, jaką liczbę beneficjentów pomocy stanowią małe gospodarstwa rolne, gdyż nie jest to kryterium przyznawania pomocy.

**Ministra Zdrowia (V.7010.86.2020 z 5 maja 2020 r.) – w sprawie ograniczeń przy udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej pacjentom innym niż z podejrzeniem lub zakażeniem wirusem SARS- CoV-2.**

Rozporządzenie z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie standardów w zakresie ograniczeń przy udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej pacjentom innym niż z podejrzeniem lub zakażeniem wirusem SARS- CoV-2 przez osoby wykonujące zawód medyczny mające bezpośredni kontakt z pacjentami z podejrzeniem lub zakażeniem tym wirusem wprowadza dla pracowników medycznych, uczestniczących w udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej pacjentom z podejrzeniem lub zakażeniem koronawirusem, zakaz udzielania świadczeń zdrowotnych innym pacjentom. Jedynym odstępstwem od tego ograniczenia jest możliwość udzielania świadczeń przez personel medyczny wobec pacjentów niewymagających bezpośredniego kontaktu, w szczególności za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub łączności.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich takie ograniczenie może doprowadzić do ograniczenia dostępu pacjentów do świadczeń zdrowotnych. Do Biura RPO docierają bowiem niepokojące informacje, że samorząd lekarski sprzeciwia się przedmiotowemu rozporządzeniu, ponieważ spowoduje to drastyczne ograniczenia dostępu innych pacjentów do możliwości uzyskania należytej im opieki medycznej, braki lekarzy w innych placówkach ochrony zdrowia, a ponadto narusza wolności i prawa obywatelskie lekarzy.

Wątpliwości Rzecznika budzi również przyjęty w rozporządzeniu tryb ubiegania się o zwolnienie danej osoby z zakazu pracy. Przewiduje on, że z wnioskiem o zwolnienie z zakazu pracy może wystąpić wyłącznie kierownik podmiotu leczniczego, a lekarz, którego ten zakaz dotyczy jest pozbawiony tego prawa. W przedmiotowym rozporządzeniu nie występuje nawet tryb odwoławczy od decyzji o ograniczeniu możliwości wykonywania zawodu przez lekarza.

Zastrzeżenia budzi również dołączone do projektu rozporządzenia, polecenie Ministra Zdrowia skierowane do Prezesa Narodowego Funduszu

Zdrowia, zgodnie z którym przewiduje się ograniczenie rekompensat do 50% lub 80% utraconych przez personel medyczny dochodów oraz kwotowe wyznaczenie górnej granicy tej rekompensaty.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 4 czerwca 2020 r. wyjaśniła, że celem i uzasadnieniem wprowadzenia regulacji zawartych w Rozporządzeniu było ograniczenie rozwoju epidemii związanej z zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 poprzez ograniczenie kontaktu osób udzielających świadczeń pacjentom podejrzanym lub zakażonym COVID-19 z pozostałymi pacjentami. Należy mieć na uwadze, że trudna sytuacja epidemii wymaga od wszystkich – zarówno pełniących funkcję pracodawcy, jak i od pracowników medycznych – wdrożenia nadzwyczajnych środków ostrożności. W opinii resortu niewątpliwą istotą wykonywania zawodu medycznego jest dbałość o bezpieczeństwo i zdrowie pacjentów, w co wpisuje się nadrzędny etyczny obowiązek dążenia przez osoby wykonujące zawody medyczne do tego, żeby swoimi działaniami możliwie ograniczać kanały transmisji choroby zakaźnej, a przynajmniej nie narażać pacjentów na zarażenie taką chorobą. Takiemu celowi służy właśnie ograniczenie miejsc pracy przez osobę wykonującą zawód medyczny w taki sposób, aby nie mieć kontaktu jednocześnie z pacjentami zakażonymi lub podejrzanymi o zakażenie wirusem SARS-CoV-2 i z innymi pacjentami. Podkreślenia przy tym wymaga, że regulacje Rozporządzenia są kierowane jedynie do grupy osób mających bezpośredni kontakt z chorymi na COVID-19, które udzielają świadczeń w podmiotach/komórkach dedykowanych wyłącznie tym pacjentom, bowiem te osoby są szczególnie narażone.

#### **Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (VII.613.11.2020 z 5 maja 2020 r.) – w sprawie całkowitego zakazu zgromadzeń publicznych.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają kolejne skargi obywateli dotyczące wprowadzonego w związku ze stanem epidemii całkowitego zakazu zgromadzeń publicznych. Zakaz ten został wprowadzony rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Zakaz ten został podtrzymany także w ostatnim rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń (...). Przepis § 14 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia utrzymuje dotychczasowy zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu ustawy Prawo o zgromadzeniach aż do odwołania.

Tymczasem inne wprowadzone wcześniej ograniczenia i zakazy zostają stopniowo znoszone. Rzecznik ma świadomość znaczenia wprowadzonego zakazu organizacji zgromadzeń w związku z obowiązującym stanem epidemii i koniecznością ochrony zdrowia publicznego. Niemniej jednak podkreślił, że całkowity zakaz w tym zakresie budzi wątpliwości, ponieważ prowadzi w praktyce do naruszenia istoty konstytucyjnego prawa obywateli do zgromadzeń



wynikającego z art. 57 Konstytucji, co stoi w sprzeczności z konstytucyjnie dopuszczalnym zakresem ograniczania prawa podmiotowego i zasadą proporcjonalności.

Rzecznik wskazał również, że w związku z wprowadzonym całkowitym zakazem organizacji zgromadzeń publicznych do Biura RPO docierają sygnały o zaprzestaniu wydawania przez organy samorządu terytorialnego decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia w formie decyzji administracyjnej. Sytuacja ta budzi wątpliwości w związku z zamknięciem obywatelom drogi sądowej, co także stoi w sprzeczności z zapisami Konstytucji. Wątpliwości Rzecznika budzi również zakres ograniczenia wprowadzony rozporządzeniem, w tym bezterminowość zakazu.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie wprowadzenia odpowiednich zmian prawnych.

### **Ministra Sprawiedliwości (II.518.1.2019 z 5 maja 2020 r.) – w sprawie implementacji dyrektywy ofiarowej.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje kwestia pełnej implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw. Dlatego Rzecznik uznał za konieczne odniesienie się do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, której jako cel wskazano całościowe wykonanie dyrektywy.

Dyrektywa 2012/29 wprost wskazuje, że przy dokonywaniu oceny potrzeb osoby pokrzywdzonej przestępstwem należy brać pod uwagę takie cechy osobowe ofiary jak wiek, płeć oraz tożsamość płciowa, pochodzenie etniczne, rasa, religia, orientacja seksualna, stan zdrowia, niepełnosprawność, ale także status pobytowy, problemy z komunikacją, związek ze sprawcą lub zależność od niego, czy doświadczenie przestępstwa w przeszłości. Tymczasem proponowana zmiana k.p.k. ogranicza się jedynie do wprowadzenia dwóch przepisów. Proponowany przepis art. 49b k.p.k. zmierza do ustanowienia zasady domniemania wieku pokrzywdzonego, jego celem jest rozciągnięcie stosowania szczególnych standardów odnoszących się do pokrzywdzonych dzieci na osoby, których wieku nie można ustalić a ich cechy fizyczne i psychiczne mogą świadczyć o tym, że są osobami niepełnoletnimi. Natomiast proponowany art. 52a k.p.k. przewiduje poddanie pokrzywdzonych indywidualnej ocenie w celu ustalenia potrzeb w zakresie ich ochrony oraz zastosowania wobec nich gwarancji określonych w dyrektywie. Ocena ta winna uwzględniać takie elementy jak cechy osobowe pokrzywdzonego, rodzaj, charakter oraz okoliczności przestępstwa, rozmiar doznanej szkody, relację między pokrzywdzonym a sprawcą. W ocenie Rzecznika powyższe zmiany należy ocenić jako pozytywne, ale niewystarczające do pełnej implementacji dyrektywy 2012/29.



Ponadto Rzecznik zauważył, że w przepisach implementujących dyrektywę nie wskazano wprost cech osobowych pokrzywdzonego, które należy każdorazowo uwzględnić, oceniając szczególne potrzeby tej osoby związane m.in. z udziałem w postępowaniu. Projektowana zmiana ustawy nie wychodzi naprzeciw temu obowiązkowi. Należałoby tu zwrócić uwagę np. na art. 3 dyrektywy 2012/29, który formułuje obowiązek państwa udzielania pomocy ofiarom przestępstw w rozumieniu i byciu rozumianym od momentu pierwszego kontaktu z właściwym organem. Niestety pojedyncze regulacje przyznające uprawnienia osobom, które nie władają językiem polskim nie gwarantują prawa do rozumienia podczas wszystkich czynności związanych z postępowaniem, obowiązkowa obecność tłumacza dotyczy tylko sytuacji, w których to osoba głucha, niema lub niewładająca językiem polskim sama jest przesłuchiwana. Tymczasem prawo do rozumienia i bycia rozumianym powinno obejmować praktyczne sposoby dostosowania komunikacji do szczególnych potrzeb konkretnych grup pokrzywdzonych.

Wątpliwości Rzecznika budzi również realizacja standardów określonych w art. 19 dyrektywy, z których wynika potrzeba zapewnienia możliwości uniknięcia kontaktu między ofiarami i w razie konieczności, członkami ich rodzin a sprawcą w pomieszczeniach, gdzie prowadzone jest postępowanie karne. Warto również rozważyć potrzebę zapewnienia, by nowe pomieszczenia sądowe miały osobne poczekalnie dla ofiar. Polskie przepisy przewidują możliwość przesłuchania ofiar w specjalnych pomieszczeniach jedynie w przypadkach przestępstw popełnionych z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej, przestępstw przeciwko wolności, wolności seksualnej i obyczajności oraz przeciwko rodzinie i opiece w stosunku do pokrzywdzonych małoletnich, a także przestępstw określonych w art. 197-199 k.k.. Brak jest natomiast regulacji wprost przewidującej takie uprawnienie dla pokrzywdzonych należących do innych grup narażonych na dyskryminację, a także wtórną wiktymizację.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie rozszerzenia działań legislacyjnych przy okazji prac nad przedmiotowym projektem, celem pełnej implementacji dyrektywy.

### **Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (WZF.7044.5.2020 z 7 maja 2020 r.) – w sprawie wynagrodzeń dla pracowników i funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się funkcjonariusze i pracownicy Krajowej Administracji Skarbowej w sprawie niedotrzymania warunków porozumienia zawartego w dniu 29 stycznia 2020 r. pomiędzy Kierownictwem KAS, a Komitetem Protestacyjnym w zakresie realizacji postulatów płacowych. Porozumienie to zostało zatwierdzone przez Ministra Finansów.

Zdaniem wnioskodawców, stosowne środki zostały zagwarantowane w uchwale modernizacyjnej KAS i w obecnie obowiązującej ustawie budżetowej. Tymczasem sygnały uzyskiwane przez pracowników i funkcjonariuszy KAS świadczą o tym, że strona rządowa zamierza wycofać się z podjętych zobowiązań. Ponadto wypłacenie już funkcjonariuszom resortu MSWiA podwyżek z wyrównaniem od 1 stycznia br. odbierają oni jako przejaw dyskryminacji i zamiar wyłączenia ich ponad 60-tysięcznej grupy zawodowej z kręgu beneficjentów złożonych przez stronę rządową obietnic finansowych. Podnoszą także, że spodziewają się zmniejszenia premii, zwolnień oraz redukcji etatów.

Popierając te postulaty Rzecznik zauważył, że pracownicy i funkcjonariusze KAS wykonują zadania z zakresu realizacji m.in. ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej. Ponadto, w trudnej obecnie sytuacji epidemicznej i gospodarczej dbają o zachowanie prawidłowego obrotu handlowego z zagranicą, jak również biorą aktywny udział w walce z koronawirusem, na równi z innymi służbami mundurowymi.

Rzecznik zwrócił się do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z prośbą o informację w zakresie stanu realizacji zawartych porozumień i uzgodnień w zakresie podwyżek wynagrodzeń dla pracowników i funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej.

**Szef Krajowej Administracji Skarbowej** w piśmie z 18 maja 2020 r. poinformowała, że znane są jej obawy dotyczące realizacji przedmiotowego Porozumienia. Na bieżąco prowadzona jest korespondencja w tej sprawie ze związkami zawodowymi, a w dniu 14 maja 2020 r. w gmachu Ministerstwa Finansów odbyło się spotkanie Kierownictwa Krajowej Administracji Skarbowej z przedstawicielami Komitetu Protestacyjnego, którego przedmiotem były kwestie związane z podwyżkami wynagrodzeń/uposażeń dla pracowników i funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej. Strony uzgodniły, że nadal obowiązują zapisy wynikające z Porozumienia zawartego w dniu 29 stycznia 2020 r. Uzgodniono także, że wypłata podwyżek kwot bazowych dla członków korpusu służby cywilnej, funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oraz pracowników niemnożnikowych w wysokości 6% nastąpi do końca maja, nie później jednak niż do 10 czerwca bieżącego roku.

### **Ministra Zdrowia (V.7018.324.2020 z 7 maja 2020 r.) – w sprawie objęcia kwarantanną pracowników transgranicznych.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło pismo grupy lekarzy zatrudnionych w klinice położonej w niemieckiej miejscowości, w którym podnoszą, że w związku z wprowadzonym obowiązkiem odbycia kwarantanny po przekroczeniu granicy państwowej, zostali zmuszeni do wielotygodniowej rozłąki ze swoimi rodzinami zamieszkującymi w Polsce i przebywania w hotelu pracowniczym po niemieckiej stronie granicy, również w czasie wolnym, pomiędzy pełnionymi dyżurami. W przypadku przyjazdu do Polski, lekarze

zostaliby bowiem objęci 14-dniową kwarantanną, co oznaczałoby niemożność powrotu do Niemiec i świadczenia pracy w placówce medycznej, w której są zatrudnieni.

Autorzy pisma zwracają uwagę, że od generalnego obowiązku poddania się kwarantannie, w związku z przekroczeniem granicy państwowej, prawodawca wprowadził wyjątki dla wielu grup zawodowych (m.in. rybaków, marynarzy, kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym).

Rzecznik zauważył także, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii zniosło obowiązek kwarantanny w stosunku do osób przekraczających granicę państwową w ramach wykonywania czynności zawodowych, służbowych lub zarobkowych w Rzeczypospolitej Polskiej lub w państwie sąsiadującym. Wyłączenia obowiązku kwarantanny, nie stosuje się jednak w stosunku do osób wykonujących zawód medyczny. Zdaniem Rzecznika Rada Ministrów nie wzięła pod uwagę skutków społecznych i zawodowych, jakie niesie za sobą przyjęcie regulacji pozostawiającej powyższy obowiązek. W szczególności, nie przewidziano, że przedmiotowy obowiązek sparaliżuje codzienną pracę wielu lekarzy. Podkreślenia wymaga również, że środowiska medyczne rozwiązanie to odbierają jako wyraz dyskryminacji całej grupy zawodowej w życiu społecznym.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie stosownych działań legislacyjnych.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 22 maja 2020 r. poinformował, że zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii obowiązek odbycia kwarantanny nie stosuje się w przypadku przekraczania granicy państwowej stanowiącej granicę wewnętrzną w rozumieniu art. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), m.in. w ramach wykonywania czynności zawodowych, służbowych lub zarobkowych w Rzeczypospolitej Polskiej lub w państwie Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) przez osoby wykonujące te czynności w tych państwach (przy czym nie wyłączono określonych grup zawodowych, w tym osób wykonujących zawód medyczny). Osoby te przekraczając granicę państwową, są obowiązane udokumentować funkcjonariuszowi Straży Granicznej wykonywanie czynności zawodowych, służbowych lub zarobkowych w państwie Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Proces znoszenia ograniczeń związanych z COVID-19 jest podzielony na etapy – tak, aby zachować jak najwyższy poziom bezpieczeństwa obywateli. Z uwagi na dynamikę sytuacji, schemat ten jest nieustannie analizowany i dostosowywany.

**Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.664.2020 z 7 maja 2020 r.) – w sprawie skutków rozprzestrzenienia się koronawirusa SARS-CoV-2 w jednostkach penitencjarnych.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w dalszym ciągu wpływają wnioski od osób pozbawionych wolności oraz ich rodzin, w których podnoszone są problemy związane z wprowadzeniem stanu epidemii.

W pismach kierowanych do Rzecznika osadzeni wskazują, że normy środków higieny, przysługujące im zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie są wystarczające do zachowania podwyższonych wymagań higieny. Nie wszyscy osadzeni mają jednak możliwość zakupu brakujących detergentów we własnym zakresie. Ponadto, przepisy te nie przewidują dostarczania przez administrację środków do dezynfekcji rąk.

Problemem okazuje się również dostęp do świadczeń medycznych. Wnioskodawcy skarżą się na zupełny brak dostępu do lekarza pierwszego kontaktu, odwoływane wizyty u lekarzy specjalistów, niewykonywane zlecone badania specjalistyczne i niezbędne zabiegi. W szczególnie trudnej sytuacji są osoby cierpiące na choroby przewlekłe i osoby ciężko chore.

Równie często podnoszony jest problem związany z prawem do obrony. obrońcy napotykają bowiem trudności w realizacji spotkania ze swoim mocodawcą na terenie jednostki penitencjarnej.

Bliscy osób pozbawionych wolności wskazują też na zagrożenia wynikające z transportowania osadzonych do innych jednostek penitencjarnych. Liczne, w ocenie wnioskodawców często nieuzasadnione, decyzje o zmianie miejsca odbywania kary pozostają w sprzeczności z komunikatami zamieszczanymi na stronie internetowej Służby Więziennej o ograniczeniu transportów do minimum. Z dostępnych danych statystycznych wynika, że w marcu 2020 r. zrealizowano 8145 transportów, w więc nieznacznie mniej niż w marcu 2019 r. (9046) i na takim samym poziomie (ok. 8 tys.) jak w maju, sierpniu i wrześniu ubiegłego roku.

Wiodącą sprawą – niejasną dla wnioskodawców - jest kwestia wstrzymania zatrudnienia i wiążąca się z tym utrata możliwości dalszego zarobkowania, mimo że osadzeni wyrażają gotowość do pracy. Pojawiają się pytania, czy osadzeni będą mieć zapewnioną rekompensatę utraconych środków finansowych oraz jak będą wyglądać procedury powrotu do miejsc pracy.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o udzielenie wyjaśnień w kwestiach podnoszonych we wnioskach.

**Ministra Zdrowia (V.7102.2.2020 z 8 maja 2020 r.) – w sprawie niespójności przepisów dotyczących konieczności noszenia rękawiczek jednorazowych w obiektach handlowych.**

Z sygnałów docierających do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że wciąż aktualny pozostaje problem niejasnego uregulowania kwestii dostarczania przez obiekty handlowe i usługowe rękawiczek jednorazowych lub środków do dezynfekcji rąk.

Z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii nie wynika jednoznacznie, czy klient powinien zostać zaopatrzony w rękawiczki jednorazowe czy też wystarczy, że sprzedawca udostępni płyn do dezynfekcji rąk, a rękawiczki klient powinien przynieść ze sobą.

W ocenie Rzecznika podniesiona wątpliwość została sformułowana w sposób jasny, w oparciu o znaczenie spójnika „i” oraz „lub” według zasad logiki prawniczej. Resort zdrowia stoi na stanowisku, że kwestie tę regulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem epidemii, aktualnie zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem epidemii.

Tymczasem nowe przepisy powielają wciąż tę samą redakcję przepisów, w których mówi się o zapewnianiu rękawiczek jednorazowych lub środków do dezynfekcji rąk, jednocześnie nakazując szeroko uregulowanej kategorii klientów noszenie rękawiczek podczas zakupów.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska odnośnie do zaistniałej niespójności.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z z 4 czerwca 2020 r. wyjaśnił, że obiekty handlowe lub usługowe o powierzchni sprzedaży lub świadczenia usług powyżej 2000 m<sup>2</sup>, placówki handlowe w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni oraz zarządzający targowiskami (straganami) zgodnie z § 7 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii są obowiązani zapewnić rękawiczki jednorazowe lub środki do dezynfekcji rąk. Użyta w analizowanym przepisie alternatywa łączna w postaci spójnika „lub” odnosi się bowiem do zapewnienia rękawiczek jednorazowych i środków do dezynfekcji rąk, albo też rękawiczek jednorazowych, czy też środków do dezynfekcji rąk. Oczywiście możliwy jest wybór rękawiczek jednorazowych, czy środków do dezynfekcji rąk w sposób dowolny na co wskazuje użycie w tym przypadku alternatywy łącznej w postaci spójnika „lub”.

### **Prezesa Rady Ministrów (VII.6060.26.2020 z 11 maja 2020 r.) – w sprawie poniesionych kosztów planowanej organizacji wyborów na Prezydenta RP.**

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie wyrażał wątpliwości dotyczące działań zmierzających do przygotowania i przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 maja 2020 r. w trybie korespondencyjnym przed wejściem w życie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta



Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. W związku z wydanym w dniu 6 maja 2020 r. oświadczeniem liderów partii koalicji rządzącej i niezorganizowaniem wyborów prezydenckich w terminie 10 maja 2020 r. należy uznać, że wątpliwości te były w pełni uzasadnione.

Dlatego też zrozumiałe jest zainteresowanie opinii publicznej dotychczas poniesionymi kosztami organizacji wyborów. Na podstawie doniesień medialnych Rzecznik powziął informację, że zarówno dziennikarze, jak i parlamentarzyści napotykają na trudności w uzyskaniu informacji publicznej o kosztach poniesionych w związku z przygotowaniem głosowania korespondencyjnego na dzień 10 maja 2020 r., w tym m.in. kosztów druku kart do głosowania. Zapytania dziennikarzy w tej sprawie zostały również skierowane bezpośrednio do Biura RPO. Informacji takich nie udziela ani Poczta Polska, ani Ministerstwo Aktywów Państwowych.

Zagwarantowane w Konstytucji prawo dostępu do informacji publicznej jest jednym z podstawowych instrumentów zapewniających aktywność obywateli w życiu publicznym i możliwość sprawowania społecznej kontroli nad organami państwa. Korzystanie z prawa dostępu do informacji jest też istotnym narzędziem wykorzystywanym w pracy dziennikarzy, których działalność ma znaczenie dla realizacji prawa obywateli do pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, o którym mowa w art. 54 Konstytucji.

W związku z obowiązującym obecnie stanem epidemii i kluczowym znaczeniem wyborów prezydenckich w polskim systemie ustrojowym zapewnienie obywatelom dostępu do rzetelnych informacji o działaniach organów publicznych i ponoszonych z tego tytułu kosztach należy uznać za szczególnie istotne. Z uwagi na fakt, że wybory prezydenckie nie zostały przeprowadzone w dniu 10 maja 2020 r., konieczne jest, zdaniem Rzecznika, zapewnienie opinii publicznej możliwości oceny gospodarności poniesionych dotychczas wydatków ze środków publicznych.

Rzecznik zwrócił się do Premiera z prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie, w tym udostępnienie informacji publicznej (bądź polecenie jej udostępnienia) o kosztach poniesionych w związku z planowaną organizacją wyborów korespondencyjnych w dniu 10 maja 2020 r., w tym w szczególności kosztów wydruku kart do głosowania.

**Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów** w piśmie z 27 maja 2020 r. wyjaśnił, że wydane przez Prezesa Rady Ministrów decyzje miały na celu zapobieżenie rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2 w wyniku gromadzenia się ludzi w dużych grupach w następstwie realizacji przez nich czynnego prawa do głosowania w wyborach prezydenckich w formie wizyty w lokalu wyborczym. Prezes Rady Ministrów nie wydawał innych decyzji w sprawie.

**Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (VII.531.38.2020 z 12 maja 2020 r.) – w sprawie zwrotu kosztów za zakup biletów w ramach akcji #LotDoDomu.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne wnioski od obywateli, którzy powrócili do Polski w ramach akcji #LotDoDomu. Wnioskodawcy pytają o możliwość uzyskania zwrotu kosztów poniesionych w związku z zakupem biletów lotniczych w ramach tej akcji. Nagła decyzja o zamknięciu granic spowodowała, że wielu z nich poniosło znaczną szkodę majątkową. Część wnioskodawców wskazuje m.in. na fakt, że poniosła koszty zakupionych wcześniej biletów lotniczych. W niektórych przypadkach dotyczy to lotów organizowanych przez PLL LOT.

Wnioskodawcy zwracają także uwagę na stosunkowo wysoką cenę biletów powrotnych, co dla wielu z nich okazało się szczególnie dotkliwe w obliczu trudnych warunków na rynku pracy, w związku z obowiązującym obecnie stanem epidemii. Wydaje się, że mogło to wpływać na faktyczną dostępność akcji dla niektórych podróżnych, co mogło mieć istotne znaczenie z punktu widzenia prawa do opieki za granicą, o którym mowa w art. 36 Konstytucji.

Rzecznik zapoznał się również z odpowiedzią Ministerstwa Spraw Zagranicznych udzieloną na zapytanie poselskie w sprawie organizacji programu #LotDoDomu, w której to odpowiedzi wskazano na przyczyny nieskorzystania z Unijnego mechanizmu ochrony ludności (UCPM). Ministerstwo wskazało, że z programu można było skorzystać jedynie dla lotów pozaeuropejskich. Ministerstwo zwróciło również uwagę, że konieczność podjęcia natychmiastowych działań w związku z zamknięciem utrudniała skorzystanie z czasochłonnej procedury unijnej. Intencją polskich władz było również nienadużywanie instrumentu unijnego. W ocenie Rzecznika nie jest jasne, w jaki sposób zgodne z procedurą skorzystanie z programu mogłoby stanowić jego nadużycie

Rzecznik zwrócił się do Szefa Kancelarii z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie i wskazanie, czy planowane jest stworzenie systemu rekompensat dla osób, które poniosły koszty lotów.

**Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów** w piśmie z 3 czerwca 2020 r. wyjaśnił, że program „Lot do domu” umożliwił powrót o kraju ponad 55 tys. obywateli RP z ponad 70 miejsc na sześciu kontynentach. Dla jego realizacji konieczne było uruchomienie 388 połączeń. Skorzystanie z programu było płatne na podstawie taryfikatora określonego przez PLL LOT. Podróżujący płacili zryczałtowaną stawkę, której wysokość zależała od kierunku, z którego realizowany był przelot: 400-800 PLN w granicach Europy i 1600-2400 PLN za przelot dalekiego zasięgu. Różnica między przychodem z opłat wniesionych przez pasażerów, a rzeczywistym kosztem była pokrywana z budżetu państwa. Pasażerowie, którzy mieli uprzednio wykupione bilety, a których wykorzystanie nie było możliwe ze względu na spowodowane pandemią odwołanie lotów, mają prawo do otrzymania zwrotu środków. Szef Kancelarii PRM poinformował także, że wg danych uzyskanych w PLL LOT, z ogólnej liczby 694 reklamacji dot. różnych aspektów realizacji lotów, tylko 36 dotyczyło oczekiwania zwrotu ceny biletu (tyle osób uznało, że taki powrót do kraju powinien być bezpłatny).

Stanowi to niecałe 5% reklamacji zgłoszonych w ramach programu „Lot do domu” lub 0,06% ogółu pasażerów.

**Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (XI.540.9.2020 z 12 maja 2020 r.) – w sprawie sytuacji na granicach.**

Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą obserwuje sytuację, jaka zapanowała na polskich granicach, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych granicach strefy Schengen, w związku z pandemią COVID-19, po wejściu w życie rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną oraz w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych. Mimo świadomości, jaki był powód wprowadzenia tak znaczących ograniczeń w przemieszczaniu się osób przez granicę państwa oraz że ograniczenia te prawdopodobnie przyczyniły się do spowolnienia postępu pandemii, Rzecznik dostrzega, jak dalece nowe zasady przekraczania granic ingerują w sferę wolności i praw człowieka.

W pierwszej kolejności Rzecznik zwrócił uwagę na zakres delegacji ustawowej, zawartej w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej. Przepis ten, upoważniający Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do czasowego ograniczenia ruchu na przejściach granicznych ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa publicznego albo ochronę przed zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, nie zawiera żadnych wytycznych co do treści samego aktu wykonawczego, czyli de facto rodzaju i zakresu samych ograniczeń. Wiadomo jedynie, że ograniczenia te mają dotyczyć „ruchu na przejściach”, a ich dorozumianym skutkiem powinno być zmniejszenie natężenia tego ruchu. Wątpliwości Rzecznika wzbudza fakt, czy tak ogólnie sformułowana delegacja ustawowa rzeczywiście upoważnia Ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, kategorii osób, którym przysługiwać będzie prawo wjazdu na terytorium Polski i jednocześnie pozbawienia tego prawa tych, którzy nie spełniają określonych w rozporządzeniu kryteriów, mimo że ich uprawnienie do wjazdu nadal wynika z przepisów obowiązujących ustaw, np. ustawy o cudzoziemcach. Przyjęcie tak szerokiej interpretacji upoważnienia ustawowego prowadzi bowiem do sytuacji, w której Minister, poprzez wydanie rozporządzenia, ingeruje bezpośrednio w sferę uprawnień jednostki wynikających z aktów o randze ustawy.

Szczególny niepokój Rzecznika wzbudziło nieuwzględnienie wśród kategorii osób, które według § 3 ust. 2 rozporządzenia zachowały prawo wjazdu do Polski, cudzoziemców poszukujących ochrony przed prześladowaniami w kraju pochodzenia, zamierzających przekroczyć granicę po to, aby ubiegać się w Polsce o ochronę międzynarodową. Nawet w obecnych warunkach osoby te zachowują prawo do ubiegania się o taką ochronę, wynikające choćby z art. 18 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, czy art. 56 ust. 2 Konstytucji.

Pominięcie tej kategorii osób w omawianym rozporządzeniu może zatem prowadzić do naruszenia wspomnianych gwarancji.

Rzecznik wskazał ponadto, że stanowienie przepisów epizodycznych z czasem obowiązywania „do odwołania”, jak ma to miejsce w rozporządzeniu w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych, jest zatem niezgodne z zasadami techniki prawodawczej.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o szczegółową analizę przedstawionych wątpliwości.

### **Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7040.44.2020 z 14 maja 2020 r.) – w sprawie umożliwienia premierowi odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócili się przedstawiciele sześciu reprezentatywnych związków zawodowych i organizacji pracodawców, wchodzących w skład Rady Dialogu Społecznego, w sprawie zmian stanu prawnego wprowadzonego na podstawie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (dalej jako „ustawa zmieniająca”).

Poważne wątpliwości Rzecznika wzbudziła w szczególności zasadność wyposażenia Prezesa Rady Ministrów w kompetencje do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego w związku z obowiązywaniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii (art. 85 ustawy). Trudno znaleźć jakiegokolwiek uzasadnienie dla zmiany kompetencji organów państwa do powoływania członków Rady Dialogu Społecznego w związku z obowiązującym stanem epidemii. Biorąc pod uwagę cele i zadania Rady Dialogu Społecznego oraz uprawnienia tego organu i jego uczestników zasadne wydaje się stanowisko, że przyznanie tego rodzaju kompetencji stronie rządowej, będącej aktywnym uczestnikiem prowadzonych na jej forum prac i głównym adresatem prezentowanego przez nią stanowiska, może prowadzić do naruszenia zasady równości i równowagi pomiędzy uczestnikami dialogu społecznego.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziły także powody, dla których premier może odwołać członka Rady. Zgodnie z nowelizacją może to zrobić w przypadku utraty zaufania związanego z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa PRL. Dotychczas tylko niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne pozbawiało daną osobę możliwości pełnienia funkcji publicznej.

Zdaniem RPO osoby wchodzące w skład Rady Dialogu Społecznego, które przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania

lustracyjnego, że takie oświadczenie nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji co do członkostwa w Radzie.

Tym samym, w opinii Rzecznika, wprowadzona zmiana w zasadach członkostwa w Radzie narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego i zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o ustosunkowanie się do stanowiska przedstawicieli sześciu członków Rady oraz przedstawionych powyżej uwag i zarzutów dotyczących wprowadzonych w tym zakresie zmian.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 10 czerwca 2020 r. wyjaśnił, że przepis art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego został dodany do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw dopiero na etapie prac sejmowych a tym samym nie był przedmiotem uzgodnień międzyresortowych. Podkreślenia wymaga, że w kompetencjach ministra właściwego do spraw pracy, który w świetle art. 40 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego koordynuje prace strony rządowej w Radzie, nie leży wydawanie opinii co do zgodności z normami konstytucyjnymi określonych przepisów obowiązującego prawa.

#### **Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (XI.503.3.2020 z 14 maja 2020 r.) – w sprawie sytuacji osób LGBTI na rynku pracy.**

Rzecznik Praw Obywatelskich postanowił zasygnalizować szereg problemów, z którymi osoby nieheteronormatywne i transpłciowe muszą mierzyć się na rynku pracy, także w kontekście obchodzonego corocznie 17 maja Międzynarodowego Dnia Przeciw Homofobii, Transfobii i Bifobii.

W ocenie Rzecznika, dla organów władzy publicznej powinien być to także moment refleksji nad sytuacją prawną i społeczną osób LGBT (lesbijk, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych) oraz nad możliwościami jej poprawy. Wpływające do Biura RPO skargi oraz dane pochodzące z innych źródeł potwierdzają bowiem nieskuteczność krajowego systemu ochrony prawnej tej grupy społecznej. Chociaż międzynarodowy standard ochrony praw człowieka osób LGBT rozwija się sukcesywnie, m.in. dzięki orzecznictwu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Europejskiej, poziom realizacji tego standardu w krajowych przepisach prawa oraz praktyce jego stosowania w Polsce nie zmienia się od lat.

Osoby transpłciowe niezmiennie mierzą się na rynku pracy z dyskryminacją, odrzuceniem i poniżającym traktowaniem. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest brak w polskim systemie prawnym przepisów regulujących wprost procedurę prawnego uzgodnienia płci. W konsekwencji tej luki prawnej, osoby transpłciowe są zmuszone dochodzić uznania przez państwo



ich tożsamości płciowej w drodze powództwa o ustalenie wytoczonego przeciwko rodzicom na podstawie art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego. Ten przyjęty w praktyce tryb procesowy uniemożliwia szybkie uzyskanie orzeczenia niezbędnego do dokonania odpowiednich zmian oznaczenia płci i imienia w dokumentach tożsamości.

Dodatkowym problemem, który potęguje poczucie upokorzenia i wykluczenia osób transpłciowych na rynku pracy jest kwestia zmiany danych osobowych na świadectwach pracy. Obecne przepisy rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie świadectwa pracy, nie przewidują możliwości zmiany danych osobowych w świadectwach pracy osób, które uzyskały stosowne orzeczenie sądowe o ustaleniu płci innej niż poprzednie oznaczenie metrykalne. Brak takiego uregulowania stawia osoby transpłciowe w niekorzystnej sytuacji w trakcie prowadzenia postępowań kwalifikacyjnych przez pracodawców, gdyż osoby te najczęściej dysponują świadectwami szkolnymi i dyplomami ukończenia szkół wyższych ze zmienionymi danymi osobowymi oraz świadectwami pracy, w których zawarte są już nieaktualne dane osobowe. W konsekwencji osoby transpłciowe stają przed wyborem rezygnacji z przedstawiania dotychczasowego dorobku zawodowego lub ujawnienia i wyjaśnienia swojej tożsamości płciowej, objętej ochroną prawa do życia prywatnego.

Analizie sytuacji prawnej osób nieheteronormatywnych i transpłciowych w Polsce, przez pryzmat przestrzegania międzynarodowego standardu ochrony praw człowieka osób LGBT, poświęcony został najnowszy raport Rzecznika Praw Obywatelskich, opublikowany w grudniu 2019 r. w ramach serii „Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka”. Przeprowadzone w raporcie rozważania na temat obowiązujących przepisów prawa międzynarodowego i krajowego, orzecznictwa oraz praktyki organów administracji zilustrowanej w skargach kierowanych do Rzecznika przez obywateli, pozwoliły na sformułowanie wniosków co do kluczowych problemów prawnych oraz przedstawienie rekomendacji sposobów ich rozwiązania.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o analizę postulatów przedstawionych w wystąpieniu i raporcie oraz o przedstawienie stanowiska odnośnie do poruszonych kwestii.

Tożsame rekomendacje Rzecznik wystosował do kilkunastu innych adresatów, m.in. do Rzecznika Praw Pacjenta, Komendanta Głównego Policji czy Ministra Zdrowia.

### **Marszałka Senatu RP (V.7000.3.2020 z 15 maja 2020 r.) – w sprawie ustawy o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych.**

Nawiązując do dotychczasowych działań, mających na celu systemowe rozwiązanie problemu wyczerpywania się sum gwarancyjnych w ubezpieczeniach od odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, Rzecznik Praw Obywatelskich powrócił do problemu

nieuregulowanej sytuacji osób poszkodowanych z tytułu szkód powstałych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Na mocy ustawy o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej ustalonej na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2006 r. (dalej jako: „ustawa o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych”) osoby, które w wyniku długotrwałej choroby lub rehabilitacji wyczerpały już środki finansowe, mogą ubiegać się o wypłatę dalszych świadczeń. Niestety, w praktyce nie wszyscy poszkodowani, których dotknął problem wyczerpywania się sum gwarancyjnych, mogą skorzystać z tej regulacji.

W ramach postępowania wyjaśniającego Rzecznik ustalił, że od wejścia w życie ustawy o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych do Funduszu wpłynęły 24 roszczenia o wypłatę renty szczególnej (stan na dzień 13 marca 2020 r.). Wśród nich znajduje się 1 roszczenie złożone bezpośrednio do Funduszu oraz 23 roszczenia złożone za pośrednictwem zakładów ubezpieczeń. Spośród roszczeń zgłoszonych do Funduszu za pośrednictwem zakładów, 4 zgłoszenia dotyczyły szkód, które powstały poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Te przypadki, zdaniem Funduszu nie mogą być objęte ustawą o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych, z uwagi na treść art. 1 ustawy, która wprost odnosi się do osób poszkodowanych z tytułu szkód powstałych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Rzecznika nie ma żadnych przesłanek uzasadniających wykluczenie tej grupy poszkodowanych spod przepisów ustawy o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych. Miejsce powstania szkody nie powinno przesądzać o braku możliwości ubiegania się o rentę szczególną, w sytuacji gdy poszkodowany i sprawca są obywatelami polskimi, mamy do czynienia z polskim ubezpieczycielem oraz umową ubezpieczenia zawartą na terytorium Polski, podlegającą prawu polskiemu. Istniejące zróżnicowanie w przyznaniu ochrony osobom poszkodowanym poprzez problem wyczerpywania się sum gwarancyjnych, stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości, gwarantowaną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się do Marszałka z prośbą o rozważenie podjęcia prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych, tak aby docelowo mogły być nią objęte także przypadki poszkodowanych z tytułu szkód powstałych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w sytuacji gdy zobowiązanym do naprawienia szkody był polski zakład ubezpieczeń.

**Ministra Edukacji Narodowej, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (VII.7037.45.2020 z 15 maja 2020 r.) – w sprawie wykluczenia części uczniów ze zdalnej edukacji.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich trafia coraz więcej informacji na temat uczniów, którzy w związku z czasowym ograniczeniem pracy szkół i innych placówek oświatowych w czasie trwania epidemii COVID-19 znaleźli się poza zasięgiem oddziaływania systemu oświaty. Problem dotyczy nie tylko równego dostępu do nauki, ale także możliwego zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa dzieci i młodzieży.

Pomimo wielokrotnych prób nawiązania kontaktu z uczniami i ich rodzinami, w niektórych przypadkach działania dyrektorów szkół i nauczycieli nie przynoszą skutku. Część uczniów nie uczestniczy w zdalnych lekcjach i nie odbiera przysyłanych zadań. Ich rodzice nie stosują żadnych form komunikacji ze szkołą: nie odbierają telefonów, nie korzystają z dziennika elektronicznego, nie udzielają szkole potrzebnych informacji. Z niektórymi z nich kontakt ustał już 12 marca br., kiedy zawieszono szkolne zajęcia. Z uwagi na wcześniejszą wiedzę na temat sytuacji życiowej ucznia dyrektorzy szkół i nauczyciele obawiają się, że niektóre dzieci mogą doświadczać przemocy lub skrajnego zaniedbania. Jednakże metody, jakimi obecnie dysponują pracownicy szkół, nie pozwalają na podjęcie skutecznej interwencji, gdy istnieje podejrzenie, że uczniowi dzieje się krzywda.

Z informacji dostępnych Rzecznikowi wynika, że niektórzy dyrektorzy proszą o pomoc policję, zgłaszając brak realizacji obowiązku szkolnego. Policja nie zawsze podejmuje czynności, gdyż skupia się przede wszystkim na rodzinach objętych Niebieską Kartą. Ponadto funkcjonariusze Policji wskazują na brak wytycznych co do kontrolowania rodzin jedynie na podstawie zgłoszenia szkoły o braku kontaktu z uczniem. Z uwagi na utrudnioną pracę sądownictwa mało efektywne jest również kierowanie przez szkoły wniosków do sądu o wgląd w sytuację rodziny. Problemy z kontaktem z podopiecznymi zgłaszają także kuratorzy sądowi, streetworkerzy oraz inne osoby, które wcześniej udzielały dzieciom wsparcia.

Istotną rolę we wspieraniu szkół w docieraniu do uczniów z ewentualną pomocą mogliby odegrać kuratorzy oświaty. Kierowane do nich przez dyrektorów szkół pisma z pytaniami dotyczącymi uczniów, którzy nie uczestniczą w zdalnej edukacji, wskazują na pilną potrzebę udzielenia im wytycznych. Jedno z kluczowych pytań dotyczy wpływu długiej nieobecności ucznia na dotychczas stosowane zasady oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów.

Rzecznik dostrzega konieczność podjęcia przez odpowiednie organy pilnych działań w celu ochrony najmłodszych obywateli. Zdaniem Rzecznika nie można poprzestać na stwierdzeniu, że większość szkół zorganizowała zdalne nauczanie, a nauczyciele realizują podstawę programową. Należy podkreślić, że szczególnie w przypadku uczniów najmłodszych ich całkowity brak udziału w życiu szkolnym nie jest kwestią osobistego wyboru i powinien stanowić dla władz oświatowych powód do najwyższego niepokoju.

Z uwagi na powyższe, Rzecznik zwrócił się do Ministrów z apelem o podjęcie współpracy międzyresortowej w celu wprowadzenia odpowiednich rozwiązań, które mogłyby zapobiec wykluczeniu uczniów z systemu oświaty w czasie epidemii COVID-19 oraz dałyby szkołom skuteczne narzędzia do reagowania w sytuacji, kiedy istnieje podejrzenie zagrożenia dobra dziecka.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej** w piśmie z 5 czerwca 2020 r. wyjaśnił, że resort edukacji na bieżąco monitoruje rozwiązania wprowadzone na okres czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Zakres prowadzonego monitorowania jest znacznie szerszy od cytowanych badań ankietowych prowadzonych przez portal LIBRUS Rodzina. Przedstawiciel ministerstwa ze szczegółami opisał działania związane z prawidłowym funkcjonowaniem nauczania i przygotowaniem do egzaminów. Zapewnił, że dyrektorzy szkół, nauczyciele i specjaliści (m.in. pedagodzy, psychologzy) współpracują również z lokalnymi ośrodkami pomocy społecznej, samorządem lokalnym, fundacjami i stowarzyszeniami w celu udzielenia pomocy w rozwiązywaniu problemów materialnych, rodzinnych np.: w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zapewnienia właściwej opieki dzieciom i objęcia ich bezpłatnym dożywianiem poprzez możliwość dostarczenia ciepłego posiłku lub przyznanego ekwiwalentu. Pomocą i wsparciem psychologiczno-pedagogicznym służą dzieciom, uczniom, rodzicom i nauczycielom oraz innym osobom potrzebującym wsparcia publiczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne. Nauczyciele współorganizujący proces kształcenia oraz inni specjaliści, są w kontakcie elektronicznym i telefonicznym z uczniami oraz z ich rodzicami. Na miarę możliwości realizują zadania wynikające z planów zajęć rewalidacyjnych, które w obecnej sytuacji przede wszystkim polegają na wsparciu psychicznym uczniów, mobilizowaniu uczniów do pracy, udzielaniu porad rodzicom dotyczących organizacji dnia oraz sposobów realizacji zadań przesyłanych przez nauczycieli drogą elektroniczną. Uczniowie objęci indywidualnym nauczaniem realizują program nauczania za pomocą metod i technik kształcenia na odległość. W opinii Ministerstwa Edukacji Narodowej uczeń posiadający orzeczenie o potrzebie indywidualnego nauczania może realizować treści programowe w wirtualnej grupie klasowej z uwzględnieniem zaleceń zawartych w orzeczeniu. Nauczyciele i specjaliści, realizując naukę w ww. formie, zobowiązani są do dostosowania sposobów oraz metod pracy do potrzeb i możliwości uczniów, natomiast za organizację indywidualnego nauczania odpowiada dyrektor szkoły.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 18 czerwca 2020 r., odnosząc się do poruszonej przez Rzecznika kwestii braku możliwości nawiązania kontaktu z dziećmi i ich rodzinami wynikającej z ograniczenia pracy szkół i innych placówek oświatowych w czasie trwania epidemii koronawirusa, podkreśliła, że taka sytuacja może budzić niepokój. Co więcej, wśród pracowników oświaty mogą pojawić się obawy

dotyczące bezpieczeństwa podopiecznych, zwłaszcza, gdy funkcjonowanie rodziny obarczone jest dysfunkcjami. Sekretarz Stanu zaznaczyła jednak, że do Ministerstwa nie wpłynęło żadne pismo dotyczące konieczności podjęcia interwencji indywidualnej czy instytucjonalnej w związku z występowaniem czy pojawieniem się problemu przemocy w rodzinie, w szczególności wobec dzieci czy młodzieży. Niezależnie od sytuacji związanej z występowaniem na terenie Polski koronawirusa, osoby doznające przemocy, w tym również dzieci i młodzież mogą liczyć na pomoc i wsparcie w ramach przyjętych regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie przemocy w rodzinie.

**Prezydenta m.st. Warszawy (VII.613.13.2020 z 18 maja 2020 r.) – w sprawie praktyki postępowania urzędu z zawiadomieniami o zgromadzeniach publicznych.**

Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą śledzi działania władz publicznych dotyczące realizowania przez obywateli konstytucyjnej wolności zgromadzeń publicznych, stanowiącej jeden z fundamentów funkcjonowania demokratycznego państwa i społeczeństwa obywatelskiego. Rzecznik nie kwestionuje tego, że wolność ta nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ustawowym ograniczeniom. Obecna sytuacja zagrożenia epidemicznego niewątpliwie uzasadnia wprowadzenie restrykcji co do sposobu organizacji zgromadzeń publicznych. Ograniczenia te powinny jednak spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc być przede wszystkim proporcjonalne i nie naruszać istoty wolności zgromadzeń publicznych.

Całkowity zakaz organizacji zgromadzeń publicznych został wprowadzony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Zakaz ten został podtrzymany także w ostatnim rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (dalej jako: „rozporządzenie RM”).

Tymczasem do Biura RPO zwrócił się obywatel, który w ostatnim czasie próbował dokonać zgłoszenia zgromadzenia publicznego w Warszawie w oparciu o przepisy Prawa o zgromadzeniach. Organ gminy nie zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o miejscu i terminie organizowanego zgromadzenia. Nie wydał również decyzji o zakazie zgromadzenia. Zamiast tego organ powiadomił wnioskodawcę, że zgłoszone przez niego zgromadzenie publiczne nie może zostać zarejestrowane z uwagi na obowiązujący zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu Prawa o zgromadzeniach. Skarżący wniósł odwołanie do sądu w tej sprawie.

W ocenie Rzecznika w takich sprawach, po otrzymaniu zawiadomienia Wnioskodawcy, organ gminy powinien zastosować procedurę uregulowaną w Prawie o zgromadzeniach, tj. udostępnić niezwłocznie na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informację o miejscu i terminie



organizowanego zgromadzenia zgodnie z art. 7 ust. 3 tej ustawy i ewentualnie, w przypadkach uzasadnionych, wydać decyzję administracyjną o zakazie zgromadzenia na podstawie art. 14 ustawy.

Rzecznik podkreślił, że całkowity zakaz zgromadzeń publicznych budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego prawa obywateli do zgromadzeń wynikającego z art. 57 Konstytucji, w szczególności w kontekście konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń praw podmiotowych i zasady proporcjonalności.

Rzecznik zwrócił się do Prezydenta z prośbą o zmianę praktyki postępowania z wpływającymi do Urzędu m.st. Warszawy zawiadomieniami o planowanych zgromadzeniach publicznych i stosowanie przepisów Prawa o zgromadzeniach oraz o powiadomienie o podjętych w tym celu działaniach.

**Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy** w piśmie z 16 czerwca 2020 r. podzielił zdanie Rzecznika, iż całkowity zakaz zgromadzeń publicznych budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego prawa obywateli do zgromadzeń wynikającego z art. 57 Konstytucji, w szczególności w kontekście konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń praw podmiotowych i zasady proporcjonalności. W tym zakresie konieczne byłyby jednak odpowiednie działania inicjujące postępowania nadzorcze nad działalnością prawodawczą organów administracji państwowej lub uruchamiające proces ustawodawczy. Ponadto, zwrócił uwagę, że Prezydent m.st. Warszawy jako organ władzy publicznej nie jest uprawniony do oceny prawidłowości legislacji ani do oceny konstytucyjności obowiązujących przepisów. Prezydent m.st. Warszawy działa wyłącznie w granicach i na podstawie obowiązującego prawa.

#### **Ministra Sprawiedliwości (IV.510.12.2020 z 18 maja 2020 r.) – w sprawie sytuacji dzieci czekających na adopcję.**

W ostatnich tygodniach Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał się do resortu sprawiedliwości w sprawach związanych z epidemią koronawirusa, a dotyczących zagadnień z zakresu prawa rodzinnego: pismem z 1 kwietnia 2020 r. wskazywał m.in. potrzebę wprowadzenia spraw alimentacyjnych oraz spraw o kontakty i ich wykonywanie do katalogu spraw pilnych, określonego w art. 14a ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Wystąpienie to zostało ponowione 28 kwietnia br. Niestety, dotychczas nie wpłynęła do Biura RPO odpowiedź na te pisma.

Tymczasem Rzecznik zwrócił uwagę na kolejną kwestię z zakresu prawa rodzinnego. Jak wskazuje Stowarzyszenie na Rzecz Leczenia Niepłodności i Wspierania Adopcji „Nasz Bocian”, „zakończenie wielu spośród toczących się postępowań adopcyjnych wymaga zaledwie jednej rozprawy, która mogłaby odbyć się w obecności minimalnej, niezbędnej ilości uczestników, z zachowaniem wszelkich środków ostrożności. Tymczasem w zaistniałej sytuacji

posiedzenia takie nie są zwoływane, z uwagi na brak ich kwalifikacji jako sprawy pilne”.

Rzecznik nie dysponuje danymi wskazującymi, jak duża jest liczba takich spraw, jak wiele dzieci daremnie oczekuje na uregulowanie ich sytuacji prawnej poprzez orzeczenie przysposobienia. Nie dysponuje również danymi, pozwalającymi na sprawdzenie, jak wiele z takich spraw zostaje w praktyce objętych możliwością, zawartą w ust. 9 art. 14a ustawy z 2 marca 2020 r., a pozwalającą prezesowi właściwego sądu zarządzić rozpoznanie każdej sprawy jako pilnej, jeżeli jej nierozpoznanie mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi lub zwierząt, poważną szkodę dla interesu społecznego, albo ze względu na grożącą niepewetowaną szkodę materialną, a także gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości. Rzecznik wyraził też obawę, czy takie rozwiązanie – w stosunku do tej akurat szczególnej kategorii spraw – jest wystarczające, aby dobro dzieci oczekujących na przysposobienie było należycie zabezpieczone.

Niemniej jednak Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie zasadności podjęcia działań legislacyjnych w sferach wymienionych w tym i w uprzednich pismach RPO z 1 oraz 28 kwietnia 2020 r., jak również o poinformowanie o stanowisku we wszystkich podniesionych kwestiach.

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7040.42.2020 z 20 maja 2020 r.) – w sprawie obowiązku nadzoru nad warunkami wykonywania pracy w warunkach ogłoszenia stanu epidemii.**

Na podstawie art. 15x ustawy. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej jako: „ustawa”) w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii pracodawca może, na czas oznaczony nie dłuższy niż do czasu odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii: zmienić system lub rozkład czasu pracy pracowników w sposób niezbędny dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania przedsiębiorstwa lub stacji; polecić pracownikom świadczenie pracy w godzinach nadliczbowych w zakresie i wymiarze niezbędnym dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania przedsiębiorstwa lub stacji; zobowiązać pracownika do pozostawania poza normalnymi godzinami pracy w gotowości do wykonywania pracy (...); polecić pracownikowi realizowanie prawa do odpoczynku w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie ulega wątpliwości, że regulacja zawarta w art. 15x ustawy stwarza podstawy do ograniczania prawa pracownika do wypoczynku. Prawo do wypoczynku wynika z art. 66 ust. 2 Konstytucji, a jego ograniczenie jest dopuszczalne tylko w stanie klęski żywiołowej.

Postanowienie art. 66 ust. 2 Konstytucji należy rozumieć jako rozwinięcie sformułowanej w art. 24 Konstytucji zasady, w myśl której praca znajduje się

pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle art. 24 zdanie drugie Konstytucji państwo jest zobowiązane do sprawowania nadzoru nad warunkami wykonywania pracy. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji uregulowanej w art. 15x ustawy, zwiększającej w znaczący sposób kompetencje pracodawcy wobec pracowników w zakresie świadczenia pracy w godzinach nadliczbowych oraz zobowiązania pracownika do pozostawania poza normalnymi godzinami pracy w gotowości do wykonywania pracy w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym przez pracodawcę.

Nadzór i kontrolę przestrzegania prawa pracy sprawuje w Polsce Państwowa Inspekcja Pracy. Jednak w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego oraz w celu zapobiegania zakażeniom wirusem SARS-CoV-2, począwszy od dnia 16 marca 2020 r., ograniczono czynności kontrolne inspektorów pracy do przypadków bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia pracowników oraz badania śmiertelnych, ciężkich i zbiorowych wypadków przy pracy. W rezultacie powstała trudna do zaakceptowania ze względów konstytucyjnych sytuacja braku możliwości sprawowania przez państwo nadzoru nad warunkami wykonywania pracy za pośrednictwem Państwowej Inspekcji Pracy w okresie od ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii do czasu odwołania jednego z tych stanów.

Jednocześnie Rzecznik wskazał, że powyższa sytuacja dotyczy również pracodawców, którym ustawodawca przyznał na czas oznaczony nie dłuższy niż do czasu odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii rozszerzone kompetencje w zakresie zlecenia pracy w godzinach nadliczbowych oraz pozostawania w gotowości do wykonywania pracy w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym przez pracodawcę, a nawet realizowania prawa do odpoczynku w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę.

Dodatkowo Rzecznik nadmienił, że ustawodawca nie uregulował w ustawie trybu wprowadzania przez pracodawców takich ograniczeń, zasad współdziałania ze związkami zawodowymi lub przedstawicielami załogi w tym zakresie, a także metody rekompensowania pracownikom zwiększonego wymiaru świadczonej pracy. Można tu byłoby zatem mówić o naruszeniu istoty prawa wynikającego z art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod uwagę Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska w kwestii podniesionych zarzutów, a w szczególności możliwości realizowania spoczywającego na państwie konstytucyjnego obowiązku nadzoru nad warunkami wykonywania pracy w warunkach ogłoszenia stanu epidemii, w tym w szczególności pracy wykonywanej na zasadach określonych w art. 15x ustawy.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 10 czerwca 2020 r. wyjaśnił, że art. 15x ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem

COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych ma charakter szczególny względem powszechnie obowiązujących przepisów Kodeksu pracy i został ustanowiony celem umożliwienia określonej grupie pracodawców, odpowiedzialnych za elementy infrastruktury krytycznej oraz stacje paliw – w razie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii – wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy, które umożliwiają nieprzerwane działanie przedsiębiorstw będących częścią tej infrastruktury. Takie zachowanie jest niezbędne ze względu na jej znaczenie dla ciągłości i stabilności struktur państwowych i zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, co uzasadniało częściowe ograniczenie niektórych praw pracowniczych oraz szczególny tryb stosowania tych przepisów (tj. z wykluczeniem kodeksowych procedur związanych z zastosowaniem konsultacji bądź uzgodnień z przedstawicielami pracowników, w tym ze związkami zawodowymi). Jednocześnie Sekretarz Stanu podkreślił, iż wprowadzone przepisy mają charakter fakultatywny, mogą obowiązywać wyłącznie przez oznaczony czas (tj. okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii) i zawierają przesłanki warunkujące możliwość ich zastosowania (np. modyfikacja systemu lub rozkładu czasu pracy pracowników, czy też polecenie im świadczenia pracy w godzinach nadliczbowych, jest możliwe wyłącznie przy zachowaniu przesłanki "niezbędności dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania przedsiębiorstwa lub stacji").

**Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia (V.7016.44.2020 z 20 maja 2020 r.) – w sprawie opieki psychiatrycznej na oddziałach dziennych dla osób uczących się powyżej 18. roku życia.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich docierają niepokojące sygnały dotyczące pozbawienia możliwości udzielania świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień na oddziałach dziennych, osobom uczącym się powyżej 18. roku życia. Takie wnioski można wysnuć z treści przedłożonego do konsultacji projektu zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia zmieniającego zarządzenie w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień.

Rzecznik wskazał, że osiemnastoletni pacjenci to najczęściej osoby nadal kształcące się (uczniowie klasy II i III szkoły średniej). Ich stan zdrowia jest bezwzględny wskazaniem do codziennej opieki lekarsko-terapeutycznej, którą skutecznie łączy się z edukacją. Wykluczenie ich z leczenia na oddziałach dziennych może zaś, jak wskazują lekarze psychiatrzy, doprowadzić do załamania linii życiowej, nieukończenia szkoły średniej oraz poważnego pogorszenia stanu psychicznego, włącznie z zagrożeniem wzrostu samobójstw w tej populacji pacjentów.

Rzecznik podkreślił, że w takich przypadkach alternatywą nie jest indywidualne nauczanie, które prowadzi bowiem do wykluczenia i izolacji oraz

pozbawia młodych ludzi możliwości pozyskiwania umiejętności, które nabywa się w codziennych kontaktach z innymi osobami w różnych obszarach życia. Zaniechanie wsparcia w tym trudnym wieku, negatywnie będzie rokowało na przyszłość i prowadzić będzie do pogłębiania się zaburzeń psychicznych, zwiększenia liczby prób samobójczych.

Należy też zaznaczyć, że zaburzenia psychiczne wieku dojrzewania często mają swoją kontynuację w dorosłości, więc niezwykle ważne jest zapewnienie ciągłości wszechstronnych oddziaływań. Nadto, młodzież, która rezygnuje z nauki tuż przed lub w momencie osiągnięcia wieku końca obowiązkowej edukacji, traci dostęp do rynku pracy, często przedwcześnie zakłada rodziny, dokonuje przestępstw czy nadużywa narkotyków lub alkoholu.

Zdaniem Rzecznika młodzież po 18. roku życia ma prawo do edukacji i jednocześnie leczenia odpowiedniego do ich potrzeb w przygotowanych do tego oddziałach dziennych dla dzieci i młodzieży, tym bardziej, że opieką całodobową i ambulatoryjną zostały objęte osoby do 21. roku życia, w związku z czym pozbawienie takiej samej możliwości pacjentów oddziałów dziennych byłoby, w ocenie Rzecznika, zupełnie niezasadne i krzywdzące.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa z prośbą o analizę przedstawionego problemu oraz o poinformowanie o zajęтым stanowisku.

**Zastępca Prezesa ds. Medycznych Narodowego Funduszu Zdrowia** w piśmie z 26 maja 2020 r. poinformował, że przepisy projektu zarządzenia zmieniającego zarządzenie Nr 7/2020/DSOZ Prezesa NFZ z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenia uzależnień, w opinii Funduszu, są spójne z przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 9 czerwca 2019 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień. Jednocześnie podkreślić należy, iż powyższy akt prawny wydaje Minister Zdrowia, na podstawie art. 31d ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w związku z czym Fundusz nie posiada kompetencji do zmiany przepisów rozporządzenia. Narodowy Fundusz Zdrowia jako państwowa jednostka organizacyjna jest zaś zobowiązany do działania w ramach prawa.

#### **Prezesa Rady Ministrów (V.7018.275.2020 z 20 maja 2020 r.) – w sprawie nakazu zakrywania ust i nosa w miejscach ogólnodostępnych.**

Zgodnie z § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (dalej jako: „rozporządzenie”) do odwołania obowiązuje nakaz zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki, przyłbicy albo kasku ochronnego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, ust i nosa w środkach publicznego transportu zbiorowego oraz w miejscach ogólnodostępnych. Rozporządzenie zostało



wydane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (dalej jako: „ustawa”).

Jak wynika z komunikatów zamieszczonych na rządowej stronie internetowej, obowiązek zakrywania ust i nosa został wprowadzony w celu ochrony innych osób przed potencjalnym zagrożeniem z naszej strony. Dzięki temu rozwiązaniu zminimalizowane ma zostać ryzyko zarażenia innych osób przez nieświadomych nosicieli wirusa.

Tymczasem Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że przepis art. 46b pkt 4 ustawy wyraźnie przewiduje, że obowiązek stosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów może być nałożony wyłącznie na osoby chore i podejrzane o zachorowanie. Tym samym, obowiązek zakrywania ust i nosa wprowadzony w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 46a w zw. z art. 46b pkt 4 nie może mieć charakteru powszechnego, to jest dotyczyć każdego, niezależnie od oceny jego stanu zdrowia w aspekcie zagrożenia rozprzestrzenianiem się epidemii.

Powyższe ma istotne znaczenie w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Oznacza to, że regulacje rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy, muszą się utrzymywać w ramach wskazanych w delegacji ustawowej. Wykroczenie poza materię określoną w delegacji ustawowej powoduje, że rozporządzenie w tym zakresie nie znajduje oparcia na podstawie ustawowej i przyjmuje naturę niekonstytucyjnego rozporządzenia samoistnego. Stanowi to jednocześnie o naruszeniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazującym warunki ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności, do których nieodzownie należy ustanowienie ograniczeń w drodze regulacji ustawowej (lub na podstawie upoważnienia ustawowego). Nawet w sytuacji najwyższego zagrożenia, organy władzy publicznej powinny działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Działanie w tych granicach gwarantuje bowiem, że nakazy i zakazy pochodzące od organów władzy publicznej nie będą mogły zostać skutecznie podważone, a tym samym, że zostanie zrealizowany cel, któremu służą.

Rzecznik nie posiada podstaw do stwierdzenia, by powszechne stosowanie maseczek nie było skutecznym środkiem ograniczającym rozprzestrzenianie się wirusa, niemniej jednak stoi na stanowisku, że Rada Ministrów wprowadziła go z przekroczeniem ustawowego upoważnienia. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Premiera z prośbą o zainicjowanie prac legislacyjnych, mających na celu wyeliminowanie tego istotnego uchybienia. Jeżeli zaś Rada Ministrów uznaje wprowadzenie powszechnego obowiązku zakrywania ust i nosa za niezbędne w związku z trwającą epidemią, niezbędne jest pilne skierowanie do Sejmu RP projektu ustawy pozwalającego na wprowadzenie takiego ograniczenia.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 15 czerwca 2020 r. podkreślił, że obowiązek zakrywania ust i nosa został wprowadzony w okresie,

w którym krzywa zachorowań utrzymywała się na wysokim poziomie, a jej spłaszczenia nie należało się spodziewać w najbliższych tygodniach. Wobec faktu, że duża część osób przechodziła zachorowanie w sposób bezobjawowy, co dodatkowo utrudniało identyfikację narażenia na zachorowanie, zasadnym wydawało się wprowadzenie obowiązku zakrywania ust i nosa w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się epidemii w kraju. Sekretarz Stanu wskazał również, że w obowiązującym porządku prawnym obowiązuje zasada domniemania zgodności przepisów ustaw z Konstytucją, co dotyczy również przepisów upoważniających do wydania aktów wykonawczych.

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7060.262.2020 z 21 maja 2020 r.) – w sprawie realizacji przez ZUS wniosku o skierowanie na rehabilitację leczniczą.**

Rzecznik Praw Obywatelskich wciąż jest adresatem skarg dotyczących braku możliwości odwołania się przez ubezpieczonego od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS wydawanego w sprawie celowości przeprowadzenia rehabilitacji leczniczej.

Kwestia ta została podjęta przez Rzecznika już w 2016 r., wówczas Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej uznał za zasadne podnoszone wątpliwości i wskazał, że kwestia zasad wydawania orzeczeń o potrzebie rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej ZUS jest przedmiotem analizy mającej na celu określenie zakresu koniecznych zmian legislacyjnych. Niestety do chwili obecnej stan prawny w tym przedmiocie nie uległ zmianie. Co więcej, Rzecznik powziął informację, że aktualnie zmiany takie nie są planowane, a obowiązujące w tej kwestii przepisy uznane zostały za prawidłowe.

Rzecznik zauważył, że sprawy związane ze skierowaniem na rehabilitację leczniczą w ramach działań prewencyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie podlegają kontroli sądowej.

Przyjmując, że zawiadomienie o skierowaniu na rehabilitację nie następuje w drodze umożliwiającej odwołanie się od niej, należy stwierdzić, że dotyczy ono sfery praw osoby ubiegającej się o świadczenie i powinno zostać poddane kontroli sądu. Działanie Zakładu jest bowiem czynnością wpływającą bezpośrednio na prawo wnioskodawcy do rehabilitacji w sposób określony przepisami prawa.

W tej sytuacji wątpliwości konstytucyjne budzi przewidziana w rozporządzeniu procedura, która w szczególności nie stwarza ubezpieczonym (rencistom) żadnych uprawnień podmiotowych w zakresie dochodzenia swych racji w razie negatywnego załatwienia przez ZUS wniosku o skierowanie na rehabilitację leczniczą.

Rzecznik wskazał, że prawo do sądu wynikające z art. 45 Konstytucji oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Oznacza uznanie znaczenia sądów dla określania statusu prawnego jednostki we

wszelkich sytuacjach, w których może to okazywać się potrzebne. Uzasadnieniem dla tego uznania jest – nawiązujący do wykształconego w europejskiej kulturze prawnej – wymóg niezależności, bezstronności i niezawisłości tego organu, funkcjonującego jawnie, terminowo i sprawiedliwie.

Biorąc powyższe pod uwagę Rzecznik wskazał na konieczność interwencji ustawodawczej, korygującej ww. stan prawny wynikający z przepisów ustawy systemowej oraz przepisów rozporządzenia.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska w kwestii zmiany sposobu załatwienia przez ZUS wniosku o skierowanie na rehabilitację leczniczą.

**Dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej (XI.7036.15.2020 z 21 maja 2020 r.) – w sprawie braku dostępu zdających do szczegółowych zasad oceniania zadań na egzaminie maturalnym z matematyki.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek w sprawie dostosowania warunków przeprowadzania egzaminu maturalnego z matematyki dla zdających ze stwierdzoną dyskalkulią. Podniesiony w nim problem dotyczy w szczególności braku dostępu zdających do szczegółowych zasad oceniania rozwiązań zadań otwartych uwzględniających specyficzne trudności w uczeniu się matematyki.

W ocenie Rzecznika szczegółowe zasady oceniania poszczególnych zadań na egzaminie maturalnym z matematyki powinny być publicznie dostępne za pośrednictwem stron internetowych Centralnej Komisji Egzaminacyjnej oraz okręgowych komisji egzaminacyjnych. Brak informacji o tych kryteriach, a także o zasadach stosowanych w ubiegłych latach, utrudnia rzetelne przygotowanie się do tej części egzaminu, tak zdającym przystępującym do egzaminu po raz pierwszy, jak i dla tych, którzy podchodzą do niego kolejny raz. Należy przy tym zauważyć, że w przypadku innych przedmiotów szczegółowe zasady oceniania prac egzaminacyjnych bez trudu można odnaleźć na stronie CKE w zamieszczanych na niej informatorach. Taki stan rzeczy stawia zdających ze specyficznymi trudnościami w uczeniu się, w tym z dyskalkulią, w gorszej sytuacji od pozostałych absolwentów pozbawiając ich informacji, na co w szczególności należy zwrócić uwagę rozwiązując arkusz i wypełniając kartę odpowiedzi. Natomiast wskazanie jako jedyne kryterium „pomysłu na zadanie” wydaje się nieprecyzyjne i nie niesie ze sobą żadnych konkretnych wytycznych co do zasad oceny, a egzaminatorom daje szerokie pole do interpretacji, co może doprowadzić do sytuacji, że podobne rozwiązania zadań nie będą ocenione w zbliżony sposób.

Biorąc powyższe pod uwagę, Rzecznik zwrócił się do Dyrektora z prośbą o poinformowanie, czy zostały opracowane szczegółowe zasady oceniania poszczególnych zadań na egzaminie maturalnym z matematyki, który odbył się w 2019 r. dla absolwentów uprawnionych do dostosowania warunków przeprowadzania tego egzaminu w związku z dyskalkulią oraz o przesłanie tych

kryteriów w celu zapoznania się. Jeśli taki dokument nie został sporządzony, zwracam się z apelem o jego pilne przygotowanie i po przeprowadzeniu egzaminu w zbliżającej się sesji egzaminacyjnej upublicznienie go na stronach Centralnej Komisji Egzaminacyjnej oraz okręgowych komisji egzaminacyjnych.

**Dyrektor Centralnej Komisji Egzaminacyjnej** w piśmie z 27 maja 2020 r. poinformował, że od roku 2020 zasady oceniania rozwiązań zadań z matematyki na poziomie podstawowym będą uwzględniały szczegółowe zasady oceniania rozwiązań zadań dla osób ze stwierdzoną dyskalkulią, a zasady z roku 2019, zamieszczone na stronie [www.cke.gov.pl](http://www.cke.gov.pl) zostaną uzupełnione o informację na temat zasad oceniania rozwiązań zadań osób z dyskalkulią, które były stosowane w 2019 r.

### **Ministra Finansów (V.511.256.2020 z 21 maja 2020 r.) – w sprawie problemów wynikających z definicji podatnika na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.**

Analiza skarg napływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich ujawniła istotne problemy na tle przepisów dotyczących definicji podatnika na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej jako: „uopl”).

Podmioty, na których ciąży obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości, zostały określone w art. 3 ust. 1 uopl. Ustawodawca na pierwszym miejscu jako podatnika wskazuje właściciela nieruchomości lub obiektów budowlanych. Przy czym, zgodnie z regułą kolizyjną w sytuacji, gdy przedmiot opodatkowania znajduje się w posiadaniu samoistnym, obowiązek podatkowy będzie spoczywał na posiadaczu samoistnym, a nie na właścicielu (art. 3 ust. 3 uopl).

W praktyce istotnym problemem jest ustalenie faktu posiadania samoistnego na potrzeby podatku od nieruchomości. Rzecznik podkreślił, że ustawodawca podatkowy nie zdefiniował takich pojęć jak: właściciel, posiadacz samoistny, posiadacz zależny. Są to instytucje zaczerpnięte z prawa cywilnego, do których często odwołują się organy podatkowe. Zgodnie z art. 336 Kodeksu cywilnego, posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny). W przypadku stwierdzenia, że mamy do czynienia z posiadaniem zależnym na gruncie cywilnoprawnym, organy podatkowe niejako automatycznie za podatników podatku od nieruchomości uznają właścicieli. W niektórych przypadkach może prowadzić to do absurdalnych rezultatów.

Rzecznik wskazał, że zarówno w procesie tworzenia, jak i stosowania prawa konieczne jest respektowanie zasady sprawiedliwości podatkowej, mającej swe źródło w art. 2, a także 84 Konstytucji. Zasada ta stanowi, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Niemniej jednak – w ocenie Rzecznika – obowiązek ten

zawsze powinien łączyć się ze zdolnością do ponoszenia tychże ciężarów. Wymóg dostosowania obciążenia podatkowego do zdolności płatniczej podatnika stanowi bowiem jeden z filarów sprawiedliwego opodatkowania. W konsekwencji ponoszony przez obywatela ciężar podatkowy powinien uwzględniać indywidualne możliwości ekonomiczno-finansowe poszczególnych obywateli.

Z punktu widzenia organu stojącego na straży konstytucyjnych praw i wolności, nie do zaakceptowania jest stan, w którym na obywateli, nie prowadzących działalności gospodarczej, nakładany jest podatek od nieruchomości w wyższej stawce, z uwagi na to, że na gruncie uopl nie można przypisać statusu podatnika podmiotowi, który w istocie wykorzystywał nieruchomość na cele gospodarcze i miał możliwość czerpania zysków z tego tytułu. Ponadto, zasada zaufania obywatela do państwa wyklucza możliwość przyznania uprawnienia do wyboru osoby podatnika spośród podmiotów wymienionych w ustawie podatkowej.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o ustosunkowanie się do zasygnalizowanych problemów.

### **Prezesa Rady Ministrów (VII.7010.2.2020 z 21 maja 2020 r.) – w sprawie nierzetelnych wypowiedzi członków rządu na temat działań Unii Europejskiej.**

Rzecznik Praw Obywatelskich z niepokojem śledzi pojawiające się w niektórych wypowiedziach Premiera i członków rządu nierzetelne informacje w odniesieniu do działań podejmowanych przez Unię Europejską na rzecz zwalczania epidemii koronawirusa i jej skutków. Ich motywy nie są bowiem jasne, a stwierdzenia w nich zawarte często niezgodne z faktami. Rzecznik podkreślił przy tym, że rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji, tym bardziej jeśli jest czynione intencjonalnie, staje się dezinformacją.

Rzecznik w szczególności zwrócił uwagę na zawarte w tychże wypowiedziach próby nieuprawnionego przerzucania na instytucje unijne odpowiedzialności za trudności wywołane kryzysem epidemicznym. W ocenie Rzecznika, wrażenie braku koordynacji działań na początku epidemii było związane nie tyle z małą aktywnością instytucji unijnych, co z nieprzygotowaniem samych państw członkowskich do radzenia sobie z tego typu nagłym zagrożeniem – koordynowania wysiłków i podejmowania wspólnych działań na szczeblu ponadnarodowym. Dlatego wspomniane tu wypowiedzi mogą prowadzić do naruszania praw obywateli do otrzymywania od organów państwa rzetelnych informacji publicznych (art. 61 Konstytucji) oraz otrzymywania wiadomości zgodnych ze stanem faktycznym (art. 54 Konstytucji).

W opinii Rzecznika zarzucanie kompletnego braku działań i wsparcia ze strony Unii w sytuacji epidemii, nie odpowiada prawdzie i kształtuje zafałszowany obraz tej organizacji w świadomości społecznej. Prowadzi do nieuprawnionego przeciwstawiania Unii – Polsce, przeczy zobowiązaniom



członkowskim. Polscy obywatele, będący równocześnie obywatelami Unii, mają prawo oczekiwać ze strony przedstawicieli władz rzetelnej informacji o rzeczywistej roli UE w zwalczaniu epidemii.

Rzecznik podkreślił, że działania Unii Europejskiej w walce z epidemią koronawirusa podejmowane są przede wszystkim przez Komisję Europejską, a przyjmują zróżnicowane formy: od praktycznych środków zabezpieczających dostęp do koniecznego sprzętu medycznego i środków leczniczych, przez wsparcie badań naukowych nad szczepionkami, diagnostyką i metodami leczenia zapalenia płuc Covid-19, pomoc w powrocie obywateli Unii do swojego kraju, po środki o charakterze gospodarczym i finansowym. Są to także przesunięcia w ramach funduszy strukturalnych UE, obejmujące prace nad nowym budżetem Unii z uwzględnieniem sytuacji kryzysowej. Komisja organizuje też wspólne zakupy sprzętu medycznego, testów oraz środków ochrony osobistej dla państw członkowskich.

Rzecznik wskazał ponadto, że w ramach programu Polska Cyfrowa, finansowanego ze środków unijnych, przeznaczono dodatkowe 120 mln zł na rozszerzenie funkcjonalności programu e-zdrowie. Obejmują one e-recepty i e-porady. Zdalne formy świadczenia opieki zdrowotnej mają zaś szczególne znaczenie w sytuacji ograniczania ryzyka zakażenia koronawirusem w kontaktach bezpośrednich między ludźmi. Z kolei w ramach „rescEU”, systemu uzupełniającego Unijny Mechanizm Ochrony Ludności, gromadzony jest sprzęt medyczny, respiratory, maski ochronne, rękawiczki, lekarstwa i inne środki lecznicze. Zapasy finansowane są w całości ze środków unijnych, a będą przekazywane państwom, w których najbardziej ich brakuje.

W przekonaniu Rzecznika rzetelne informowanie o działaniach podejmowanych przez Unię Europejską na rzecz zwalczania zagrożeń i skutków związanych z obecną epidemią leży nie tylko w żywotnym interesie politycznym Polski – a zatem i rządu, który istotnie jest objęty moralnym nakazem mówienia prawdy – ale również znajduje oparcie w podstawowych zasadach tak polskiego, jak unijnego porządku prawnego. W szczególności wypowiedzi publiczne członków Rady Ministrów powinny być aktualne, prawdziwe i oparte na faktach.

Rzecznik z całą mocą podkreślił również, że członkostwo Polski w Unii leży w najgłębszym interesie kraju i polskich obywateli. Ma charakter strategiczny. Wokół niego powinna zostać przywrócona zgoda głównych sił politycznych, która przyświecała procesowi akcesji i była obecna także w przebiegu wielu lat po przystąpieniu. Wewnętrzne spory nie powinny być powodem czy usprawiedliwieniem dla kwestionowania pozytywnej roli Unii dla naszego kraju. Rozpowszechnianie nierzetelnych informacji na temat działań UE wypacza jej obraz, podsycza niechęć, wzmacnia postawy nieprzychylnie, kwestionujące jej potrzebę. Nie służy konstruktywnej i odpowiedzialnej krytyce, ale wprost prowadzi do podważania sensu integracji europejskiej, będącej jednym z największych osiągnięć współczesności.

Rzecznik zwrócił się do Premiera z prośbą o wzięcie pod uwagę przedstawionego powyżej stanowiska.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych** w piśmie z 27 maja 2020 r. zapewnił, iż z uwagą zapoznał się z wystąpieniem Rzecznika, lecz nie podzielił stanowiska w nim przedstawionego. W opinii resortu krytyczne uwagi względem działań i spóźnionej reakcji Unii Europejskiej na pandemię koronawirusa są w pełni uzasadnione.

**Dyrektora Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie (IX.517.1013.2020 z 22 maja 2020 r.) – w sprawie sytuacji przebywających tam osób i zagrożeń związanych z pandemią.**

Czas pandemii wymusił na kierownictwie różnego rodzaju miejsc detencji podejmowanie działań, mających na celu zapobieganie rozprzestrzeniania się koronawirusa. Polegają one przede wszystkim na wprowadzaniu ograniczeń dotyczących praw osób pozbawionych wolności i ich codziennego funkcjonowania. Decyzje, podejmowane w tym zakresie, muszą także uwzględniać konieczność zapobiegania zdarzeniom nadzwyczajnym, tj. np. zbiorowym wystąpieniom. Jednocześnie organizacje międzynarodowe, wydając zalecenia skierowane do osób odpowiedzialnych za miejsca pozbawienia wolności w kontekście walki z Covid-19, podkreślają, że wprowadzane ograniczenia nie mogą prowadzić do nieludzkiego i poniżającego traktowania.

Problemy związane z zagrożeniem koronawirusem dotyczą również Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym (dalej jako: KOZZD lub Ośrodek). W pismach kierowanych do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich pacjenci KOZZD zwracają uwagę m.in. na brak informacji do kiedy będą obowiązywać wprowadzone ograniczenia, w szczególności decyzja o wstrzymaniu widzeń. Są przekonani, że brak bezpośrednich spotkań z bliskimi mógłby być rekompensowany możliwością przeprowadzenia rozmowy online, ale Dyrektor Ośrodka nie wyraził zgody na taką formę utrzymywania kontaktu z rodziną.

Rzecznik wskazał, biorąc pod uwagę treść art. 29 ust. 1 ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (dalej jako: ustawa), jak również sytuację epidemiologiczną i standardy innego rodzaju miejsc pozbawienia wolności, gdzie rozmowy przez Skype z rodzinami zastąpiły tradycyjne widzenia bezpośrednie, że zmiana obecnej praktyki w Ośrodku w zakresie korzystania ze środków komunikacji elektronicznej jest konieczna.

Wnioskodawcy żalą się również na brak bezpośredniego kontaktu z Dyrektorem i możliwości swobodnego zgłaszania wniosków oraz przedstawiania swoich wątpliwości odnośnie podejmowanych wobec nich decyzji. Pacjenci w szczególności oczekują na wyjaśnienie przesłanek decyzji o zakazie dokonywania zakupów z zewnątrz. Zdaniem Rzecznika jest to nadmierne

restrykcyjne działanie, które powinno podlegać modyfikacjom, zwłaszcza że na terenie Ośrodka nie funkcjonuje sklep. Trudno również znaleźć podstawę prawną dla podjęcia decyzji o możliwości korzystania wyłącznie z usług Poczty Polskiej.

Psycholodzy uczestniczący w spotkaniu on-line w dniu 14 maja br., podkreślali, że dodatkowe obostrzenia w miejscach detencji są bodźcem szczególnie stresogennym i budującym napięcie emocjonalne. Ponadto, brak w KOZZD społeczności terapeutycznej i oddziaływań w postaci terapii grupowej, które dałyby możliwość odreagowania frustracji, a przede wszystkim służyły informowaniu o problemach pacjentów i reagowaniu na nie na bieżąco, także nie sprzyja dobrej atmosferze w Ośrodku. Konieczne są więc działania, które pozwolą na rozładowanie destruktywnych emocji i poprawią relacje interpersonalne między pacjentami a personelem Ośrodka.

Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się do Dyrektora z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o poinformowanie o działaniach podjętych przez Dyрекcję KOZZD od początku kwietnia 2020 r., które korespondowałyby z międzynarodowymi rekomendacjami odnoszącymi się do problematyki zapobiegania rozprzestrzenianiu się koronawirusa i jego kontrolowania w miejscach pozbawienia wolności.

### **Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7065.53.2020 z 22 maja 2020 r.) – w sprawie ograniczenia w dostępie do dodatkowego zasiłku opiekuńczego.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że istotne wątpliwości związane z dostępem od dnia 25 maja 2020 r. do dodatkowego zasiłku opiekuńczego dotychczasowych beneficjentów tego świadczenia wynikają z faktu, iż na mocy art. 46 pkt 1 ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 doszło do istotnej zmiany art. 4 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Od dnia 25 maja 2020 r. zacznie obowiązywać zmieniony art. 4 ust. 1 specustawy, z którego wynika, iż w przypadku zamknięcia żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola, szkoły lub innej placówki, do których uczęszcza dziecko, albo niemożności sprawowania opieki przez nianię lub dziennego opiekuna z powodu COVID-19 ubezpieczonemu zwolnionemu od wykonywania pracy oraz funkcjonariuszowi, o którym mowa w ust. 4, zwolnionemu od pełnienia służby z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do ukończenia 18 lat albo dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego przysługuje dodatkowy zasiłek opiekuńczy przez okres nie dłuższy niż 14 dni. Regulacja art. 4 specustawy pomija osoby opiekujące się dzieckiem, o którym

mowa w art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

Powyższe oznacza, że w myśl znowelizowanych przepisów, od dnia 25 maja 2020 r. rodzice dzieci do lat 8. nie będą mogli skorzystać z dodatkowego zasiłku opiekuńczego na dziecko z powodu zamknięcia żłobka, przedszkola, klubu dziecięcego czy szkoły oraz w sytuacji, gdy żłobek czy przedszkole będą otwarte, ale rodzice podejmą decyzję o osobistym sprawowaniu opieki nad dzieckiem.

Problemu nie rozwiązuje wydanie przez Radę Ministrów w dniu 14 maja 2020 r. rozporządzenia w sprawie określenia dłuższego okresu pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego w celu przeciwdziałania COVID-19, na mocy którego dodatkowy zasiłek opiekuńczy, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i 1a ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, przysługuje przez okres na jaki zostały zamknięte żłobki, kluby dziecięce, przedszkola, szkoły, placówki pobytu dziennego oraz inne placówki lub w związku z niemożnością sprawowania opieki przez nianie lub opiekunów dziennych z powodu COVID-19, jednak nie dłużej niż do dnia 14 czerwca 2020 r. Także okoliczność, iż rozporządzenie to wydane zostało jeszcze przed wejściem w życie znowelizowanego art. 4 ust. 1 specustawy pozostaje bez wpływu na krąg osób uprawnionych do zasiłku od dnia 25 maja 2020 r.

Wobec sygnalizowanych problemów, Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska oraz rozważenie zainicjowania pilnych działań legislacyjnych.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 9 czerwca 2020 r. poinformował, że trwają prace legislacyjne, by dodatkowy zasiłek opiekuńczy, przysługujący rodzicom w związku z zamknięciem placówek opiekuńczych, został przedłużony do 28 czerwca. Ustawa z dnia 4 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o zmianie niektórych innych ustaw, który jest obecnie przedmiotem prac Senatu RP – przewiduje wydłużenie prawa do dodatkowego zasiłku opiekuńczego na dotychczasowych zasadach do dnia 28 czerwca br., czyli do końca roku szkolnego. Przepisy ustawy w tym zakresie mają wejść w życie z dniem ogłoszenia z mocą od 25 maja 2020 r. Jednocześnie przepisy ustawy przewidują możliwość dalszego wydłużania prawa do dodatkowego zasiłku opiekuńczego w drodze rozporządzenia, aby można było przedłużyć przyznawanie zasiłku opiekuńczego o kolejne miesiące w przypadku braku możliwości zapewnienia opieki dzieciom w miesiącach wakacyjnych np. przez żłobki i przedszkola. Rozwiązanie to wychodzi naprzeciw oczekiwaniom rodziców, którzy z różnych względów podejmą decyzję o osobistym sprawowaniu opieki nad dziećmi.

**Ministra Edukacji Narodowej (VII.7032.2.2020 z 22 maja 2020 r.) – w sprawie organizacji egzaminów zawodowych w roku szkolnym 2019/2020.**

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że z powodu utrzymującego się stanu epidemii SARS COV-2 wiele osób - uczniów, słuchaczy i absolwentów szkół, ich rodziców oraz nauczycieli - wyraża wątpliwości, czy egzaminy zawodowe w roku szkolnym 2019/2020 mogą zostać zorganizowane we wskazanym terminie i w niezmienionej formie.

Egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie (Formuła 2012 i Formuła 2017) odbędzie się w dniach od 22 czerwca do 9 lipca, natomiast egzamin zawodowy (Formuła 2019) zaplanowany jest od 17 do 28 sierpnia. Większość osób podejdzie do egzaminu na przełomie czerwca i lipca. Ponieważ terminy tych egzaminów częściowo pokrywają się z terminami egzaminów maturalnych (8 czerwca do 29 czerwca), zwracano uwagę na możliwość wystąpienia kolizji.

Zgłaszane problemy dotyczyły także bezpiecznych warunków przeprowadzenia egzaminów (m.in. stosowania środków ochrony osobistej, sposobów dezynfekowania pomieszczeń i sprzętu, odległości między osobami zdającymi egzamin). Zwracano uwagę na fakt, że wielu nauczycieli przedmiotów zawodowych to osoby starsze, należące do grupy podwyższonego ryzyka. W obliczu doniesień o ogólnych problemach z zapewnieniem dostatecznej liczby członków zespołów nadzorujących, brak egzaminatorów o specjalistycznej wiedzy może doprowadzić do poważnych zakłóceń w przebiegu egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie oraz egzaminów zawodowych.

Rzecznik zauważył, że nadal wyjaśnień wymaga kwestia podstaw programowych kształcenia dla poszczególnych zawodów (z 7 lutego 2012 r. i 31 marca 2017 r.), które najprawdopodobniej nie zostały zrealizowane. Od dnia 12 marca br. w związku z czasowym ograniczeniem pracy jednostek systemu oświaty uczniowie i słuchacze nie mają zajęć w szkołach, a od 25 marca br. nauka odbywa się zdalnie. Wiedza teoretyczna mogła zostać opanowana dzięki lekcjom online oraz korzystaniu z podręczników i źródeł internetowych, jednakże w warunkach epidemii uczniom i słuchaczom trudno było przygotować się do części praktycznej. Ostatnie miesiące roku szkolnego to zazwyczaj czas praktyk oraz intensywnych ćwiczeń pod okiem nauczycieli. Z informacji prasowych wynika, że wielu zdających obawia się, że nie zostali wystarczająco dobrze przygotowani do tegorocznych egzaminów praktycznych. Niektórzy z nich zastanawiają się, czy wyjątkowa sytuacja, w jakiej się znaleźli, prowadząca w dużym stopniu do utraty możliwości nauki, została uwzględniona podczas opracowania wytycznych dla osób odpowiedzialnych za przeprowadzenie egzaminu.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o udzielenie wyjaśnień w niniejszej sprawie.



**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej** w piśmie z 10 czerwca 2020 r. poinformowała, że terminy egzaminów zaplanowane na sesję lato 2020 i wskazane w ogłoszonych 11 maja br. komunikatach dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, na chwilę obecną są rozwiązaniem optymalnym. Do egzaminów zawodowych przystępują bowiem nie tylko uczniowie szkół prowadzących kształcenie zawodowe i ich absolwenci, ale również osoby kończące kwalifikacyjne kursy zawodowe. Zdanie egzaminu zawodowego w niektórych zawodach jest warunkiem koniecznym do rozpoczęcia pracy (np. technik pożarnictwa, technik farmaceutyczny, technik elektroradiolog). Natomiast w zawodach „rolniczych” (np. technik rolnik, technik ogrodnik, technik weterynarii, technik rybołówstwa śródlądowego, technik mechanizacji rolnictwa) zdanie egzaminu i otrzymanie świadectwa/dyplomu zawodowego jest podstawą ubiegania się o status rolnika, który daje możliwość m.in. otrzymania dotacji unijnych. Dla zdecydowanej większości osób posiadanie świadectwa/certyfikatu zawodowego lub dyplomu zawodowego, odniesionych do poziomów Polskiej Ramy Kwalifikacji, zwiększa również szansę znalezienia pracy adekwatnej do posiadanych kompetencji. W związku z powyższym ewentualne odłożenie w czasie terminu egzaminów zawodowych mogłoby pogorszyć sytuację na rynku pracy osób przygotowujących się do egzaminu zawodowego i zamierzających do niego przystąpić w najbliższej sesji egzaminacyjnej. Jednocześnie przesunięcie egzaminów zawodowych na późniejszy okres, tj. na czas już po rozpoczęciu roku szkolnego 2020/2021, oznaczałoby konieczność przeprowadzenia trzech sesji egzaminacyjnych w jednym roku szkolnym, do których łącznie przystąpiłoby ponad 700 tys. zdających. Spowodowałoby to poważne trudności organizacyjne.

**[Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych \(III.502.7.2017 z 22 maja 2020 r.\) – w sprawie potrzeby wzmocnienia systemu opieki i urzeczywistnienia prawa rodziców z niepełnosprawnością do wychowywania dzieci.](#)**

W związku z kierowanymi do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich skargami dotyczącymi braku systemowych rozwiązań odnośnie zakresu oraz form wsparcia w środowisku otwartym rodziców z niepełnosprawnością, którzy ze względu na specyfikę swej niepełnosprawności napotykają na poważne bariery w wykonywaniu funkcji rodzicielskich należy wskazać, iż sygnalizowane przez Rzecznika już w 2017 r. problemy w tym obszarze, nadal pozostają nierozwiązane.

Niesienie pomocy rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz zabezpieczenie dobra dziecka, to najistotniejsze zadanie szeroko rozumianego systemu opieki. Podstawowe akty prawa międzynarodowego gwarantują prawo dziecka do życia w rodzinie. Rezolucje i Rekomendacje Rady Europy dotyczące opieki nad dziećmi wskazują

na potrzebę unikania umieszczania dzieci poza rodziną naturalną poprzez wcześniejsze zapewnienie rodzicom wszelkiej możliwej pomocy.

W systemie prawa wewnętrznego art. 71 ust. 1 Konstytucji gwarantuje uwzględnienie dobra rodziny w polityce państwa, jak też szczególną pomoc rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Z art. 71 ust. 2 Konstytucji wynika obowiązek udzielenia szczególnej pomocy matce przed i po urodzeniu dziecka. Tak wyznaczony standard pomocy względem matki z niepełnosprawnością wzmocnia norma art. 69 Konstytucji.

Rzecznik wskazał, że osoby z niepełnosprawnościami mają prawo być rodzicami. Mają prawo opiekować się swoimi dziećmi, a ich dzieci mają prawo do przebywania w swojej biologicznej rodzinie. Poszanowanie praw rodziców z niepełnosprawnościami i ich dzieci wymaga wypracowania spójnych systemowo i kompleksowych rozwiązań poprzez stworzenie wyspecjalizowanego systemu wsparcia w celu wyeliminowania barier w wykonywaniu przez rodziców funkcji rodzicielskich.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o podjęcie pilnych działań na rzecz wzmocnienia systemu opieki i urzeczywistnienia prawa rodziców z niepełnosprawnością (szczególnie samotnych) do wychowywania dzieci.

### **Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (VII.533.5.2015 z 25 maja 2020 r.) – w sprawie konieczności uregulowania statusu osób bezpaństwowych.**

Od wielu lat Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na brak kompleksowego uregulowania w polskich przepisach sytuacji prawnej osób nieposiadających żadnego obywatelstwa (bezpaństwowców, apatrydów). Mimo relatywnie niewielkiej grupy bezpaństwowców, dla zagwarantowania im możliwości korzystania z podstawowych praw człowieka i wypełnienia wiążących Polskę regulacji międzynarodowych, niezbędne są odpowiednie zmiany w polskim prawie. Szereg postulatów w tym zakresie regularnie podnoszą organizacje pozarządowe specjalizujące się w tej tematyce, w tym Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

Rzecznik zauważył, że w polskim systemie prawnym wciąż nie została sprecyzowana definicja osoby bezpaństwowej, chociaż terminem tym ustawodawca posługuje się niejednokrotnie. Osoby bezpaństwowe są kwalifikowane w Polsce jako cudzoziemcy niezależnie od faktu, iż ich sytuacja może być diametralnie różna.

Definicja osoby bezpaństwowej znajdująca się w art. 1 Konwencji z 1954 r. została rozpoznana jako międzynarodowe prawo zwyczajowe, a tym samym wiąże Polskę niezależnie od ratyfikacji samej konwencji. Jednakże, w praktyce Straż Graniczna posługuje się trzema różnymi definicjami, które nie są w pełni tożsame z definicją konwencyjną, ponadto są rozbieżne z definicją Eurostatu, którą posługuje się Urząd ds. Cudzoziemców. Sytuacja ta może powodować nie tylko zaniżenie statystyk, co może znacząco utrudniać realną ocenę zjawiska, ale

także potencjalnie może naruszać gwarantowaną konstytucyjnie zasadę pewności prawa czy zasady przewidywalności i spójności działań administracji. Przyjęcie jednolitej definicji zgodnej z definicją konwencyjną jest niezbędne do właściwej identyfikacji bezpaństwowców w Polsce.

Rzecznik wskazał też, że obowiązujące w Polsce przepisy dotyczące uzyskania statusu uchodźcy i inne umożliwiające zalegalizowanie pobytu nie są dostosowane do specyficznej sytuacji osób bezpaństwowych. Z tego względu, niezwykle istotnym postulatem jest wprowadzenie odrębnej procedury identyfikacji bezpaństwowca.

Eksperci zwracają uwagę na trudności, jakie mogą mieć bezpaństwowcy z uzyskaniem zgody na pobyt czasowy lub stały w Polsce. Często bowiem niemożliwe jest w ich przypadku wykazanie legalności pobytu. Nawet zgoda na pobyt tolerowany nie kwalifikuje osoby bezpaństwowej do ubiegania się o zezwolenie na pobyt stały (art. 195 ust. 1 pkt 6 ustawy o cudzoziemcach), przez co nie może ona spełnić kryteriów wymaganych do nadania obywatelstwa polskiego czyli naturalizacji. Co więcej, osobie bezpaństwowej, która uzyskała zgodę na pobyt tolerowany nie może zostać wydany polski dokument podróży dla cudzoziemca (art. 252 ustawy o cudzoziemcach) ani tymczasowy polski dokument podróży (art. 267 ustawy o cudzoziemcach). Konsekwencją braku uregulowanego statusu pobytu oraz braku ważnej dokumentacji potwierdzającej tożsamość jest szczególne narażenie osób bezpaństwowych na ryzyko detencji. Perspektywa zatrzymania jest według ekspertów głównym czynnikiem powstrzymującym apatrydów przed zgłoszeniem się do organów państwowych w celu uregulowania ich statusu. Z tego względu, w ocenie Rzecznika, niezbędna jest zmiana przepisów regulujących stosowanie detencji administracyjnej oraz identyfikacji cudzoziemców, a do tego czasu – rozważenie zmiany praktyki działania funkcjonariuszy Straży Granicznej poprzez wydanie odpowiednich wytycznych.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o wyjaśnienie, czy w toku trwających prac nad nowym projektem polityki migracyjnej lub w toku osobnych prac ministerialnych zostaną uwzględnione podniesione powyżej kwestie, w szczególności dotyczące uregulowania statusu osób bezpaństwowych oraz ratyfikacji konwencji dotyczących ich praw.

**Ministra Obrony Narodowej (WZF.7060.36.2019 z 27 maja 2020 r.) – w sprawie nierównego traktowania w sposobie naliczania odprawy dla funkcjonariuszy służb mundurowych.**

W wyniku analizy spraw wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnił się problem nierównego traktowania w sposobie naliczania odprawy dla funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego czy Służby Wywiadu Wojskowego, jeżeli bezpośrednio po zakończeniu dotychczasowej służby zostaną powołani do

zawodowej służby wojskowej oraz żołnierzy, którzy bezpośrednio po zakończeniu zawodowej służby wojskowej zostaną przyjęci do służby w ww. formacji mundurowej.

Zgodnie z art. 115 ust. 2 ustawy o Policji przy ustalaniu wysokości odprawy uwzględnia się również okresy nieprzerwanej służby wojskowej, jeżeli bezpośrednio po zwolnieniu z tej służby żołnierz został przyjęty do służby w Policji i nie otrzymał odprawy z tytułu poprzednio pełnionej służby. Analogiczne przepisy znajdują się w przepisach ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, ustawy o Straży Granicznej oraz ustawy Państwowej Straży Pożarnej. Jeżeli zatem żołnierz zawodowy nie otrzymał odprawy, to okres jego zawodowej służby wojskowej zostaje uwzględniony przy ustalaniu wysokości odprawy w ww. służbach mundurowych.

O ile przeniesienie/podjęcie służby w innej formacji gwarantuje funkcjonariuszowi prawo do odprawy (także za wcześniejsze lata) na zakończenie służby, bowiem regulują to odpowiednie przepisy pragmatyk tych służb, to problem pojawia się, kiedy funkcjonariusz podejmuje zawodową służbę wojskową. W praktyce bowiem funkcjonariusz np. Policji zwalnia się ze służby, po czym otrzymuje akt powołania do zawodowej służby wojskowej. W odróżnieniu od instytucji przeniesienia (np. art. 25a ustawy o Policji), będącego przekształceniem stosunku służbowego jest to więc rozwiązanie stosunku służbowego (aktu mianowania), a następnie nawiązanie kolejnego stosunku służbowego (aktu powołania), choć skutki (np. w zakresie ciągłości służby) wynikające z tej formy powołania do zawodowej służby wojskowej są zbliżone.

Tymczasem art. 17a ustawy o służbie wojskowej nie zawiera żadnych regulacji odnośnie należności finansowych związanych ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej, w tym w szczególności odprawy, o której mowa w art. 94 ust. 1-3 ustawy o służbie wojskowej. Powoduje to, że funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego czy Służby Wywiadu Wojskowego, którzy bezpośrednio po zakończeniu służby w formacjach mundurowych podejmą zawodową służbę wojskową, bezpowrotnie tracą prawo do odprawy za okres wcześniejszej służby. Innymi słowy funkcjonariusz ww. formacji mundurowych, bezpośrednio po zwolnieniu ze służby powołany do zawodowej służby wojskowej, w momencie zwolnienia z tej służby, otrzymuje odprawę jedynie za okres służby w Siłach Zbrojnych.

Rzecznik zauważył także, że pragmatyka wojskowa nie posiada analogicznych regulacji w zakresie niewypłacania odprawy w przypadku, gdy żołnierz zawodowy bezpośrednio po zakończeniu służby wojskowej podejmie służbę w innej formacji mundurowej. Jeśli więc żołnierza zawodowego nie obejmuje któraś z negatywnych przesłanek, to odchodząc z wojska otrzymuje

wszystkie należne mu świadczenia (w tym odprawę), co stawia go w sytuacji dużo korzystniejszej od sytuacji funkcjonariuszy wymienionych służb.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zbadanie przedstawionego problemu i rozważenie możliwości zmiany przepisów (w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Koordynatorem ds. Służb Specjalnych), w taki sposób, aby byli funkcjonariusze służb mundurowych, którzy zostali powołani do zawodowej służby wojskowej mieli poczucie, że są traktowani tak samo, jak pozostali żołnierze zawodowi.

### **Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (V.519.2.2020 z 28 maja 2020 r.) – w sprawie zastrzeżeń, co do roli Policji w procedurze wymierzania kar administracyjnych.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostają zastrzeżenia odnośnie do regulacji art. 48a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w kontekście naruszania przez obywateli ograniczeń, nakazów i zakazów wprowadzanych rozporządzeniami Ministra Zdrowia i Rady Ministrów na podstawie art. 46, art. 46a art. 46b ww. ustawy.

Nie kwestionując ogólnej zasadności ustanowienia sankcji za zachowania obywateli świadomie ignorujących ograniczenia i zabezpieczenia epidemiczne, Rzecznik stoi na stanowisku, że muszą być one uregulowane zgodnie z krajowymi i międzynarodowymi standardami praworządności, opartymi na poszanowaniu praw człowieka i obywatela.

Szczególny niepokój Rzecznika wzbudza rola Policji w procedurze wymierzania kar administracyjnych. Jak bowiem powszechnie wiadomo – co także znajduje potwierdzenie w dokumentach przesyłanych do Biura RPO – głównym inicjatorem nakładania kar przez Inspekcję Sanitarną jest właśnie ta formacja. Funkcjonariusze Policji, stwierdziwszy naruszenie przez danego obywatela obostrzeń epidemicznych, spisują notatkę z interwencji, a następnie przekazują jej kopię do właściwego miejscowo organu Inspekcji Sanitarnej, celem wszczęcia postępowania o nałożenie kary administracyjnej. Inspekcja, na podstawie opisanych przez funkcjonariusza w notatce okoliczności przeprowadzonej interwencji, wydaje decyzję o karze. Strona postępowania – ukarany, nie jest zawiadamiany przez organ (Inspekcję Sanitarną) ani o wszczęciu postępowania, ani o możliwości wypowiedzenia się w przedmiocie zebranego materiału dowodowego.

Innymi słowy, kara administracyjna z art. 48 a ustawy o zapobieganiu jest nakładana automatycznie, w oparciu o notatkę policyjną, traktowaną jako główny i jedyny dowód w sprawie. Taki schemat działania budzi stanowczy sprzeciw Rzecznika, bowiem brak jest dla niego podstawy prawnej w obowiązujących przepisach.

Rzecznik przypomniał, że notatka służbowa funkcjonariusza Policji nie stanowi dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 76 k.p.a., co wyklucza bezkrytyczne oparcie się na niej przez organy Inspekcji Sanitarnej dla celów



nałożenia administracyjnej kary pieniężnej z art. 48a ustawy o zapobieganiu. Notatka ta nie jest sporządzana w przepisanej formie, jak wymaga przepis, a jej autorem nie jest organ państwowy.

Rzecznik zauważył ponadto, że zgodnie z art. 51 ust. 5 Konstytucji zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji o jednostce określa ustawa. Oznacza to, że organy władzy publicznej nie mogą dowolnie dysponować informacjami o jednostce, lecz wyłącznie na zasadach i w trybie ściśle określonym w ustawie. W ustawie powinno się znaleźć co najmniej określenie podmiotów zobowiązanych, okoliczności powstania obowiązku ujawnienia informacji oraz zakresu tych informacji, a także zasad ich przechowywania, poprawiania, udostępniania i usuwania.

Ani ustawa o Policji, ani też żadna inna odrębna ustawa (jak tego wymaga art. 14 ust. 2 ustawy o Policji) nie zawiera wymaganej przez art. 51 ust. 5 Konstytucji ustawowej podstawy do przetwarzania przez Policję i udostępniania danych osobowych na potrzeby prowadzonego przez Państwową Inspekcję Sanitarną postępowania administracyjnego, którego celem jest wymierzenie kary pieniężnej określonej w art. 48a ust. 1 pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

To z kolei stawia pod znakiem zapytania legalność przekazywania tych danych przez Policję Inspekcji Sanitarnej, a co za tym idzie – nakładania przez ten organ decyzji o karze pieniężnej na podstawie tylko notatek służbowych funkcjonariuszy Policji. Oznaczałoby to wydanie decyzji administracyjnej z naruszeniem art. 75 § 1 k. p. a., jako oparcie jej na dowodzie uzyskanym z naruszeniem prawa.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w przedmiocie wyżej opisanych zastrzeżeń, a w szczególności o wskazanie podstaw prawnych przekazywania Inspekcji Sanitarnej przez Policję informacji o stwierdzonych naruszeniach obowiązków związanych z przeciwdziałaniem trwającej epidemii.

### **Prezydenta m.st. Warszawy (VII.613.91.2020 z 28 maja 2020 r.) – w sprawie praktyki postępowania urzędu z zawiadomieniami o zgromadzeniach publicznych.**

Niepokój Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudza stała praktyka Urzędu Miasta Warszawy, polegająca na odmowie rejestracji zawiadomień o organizacji zgromadzeń publicznych oraz niewydawaniu decyzji administracyjnych zakazujących zgromadzenia, zgodnie z art. 14 Prawa o zgromadzeniach.

Z art. 57 Konstytucji wynika, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Dopuszczalne warunki ograniczenia wolności zgromadzeń wynikają z ogólnej klauzuli zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie może zostać więc ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla ochrony

zdrowia. Ograniczenie to nie może jednak naruszać istoty wolności. Z punktu widzenia zakazów zgromadzeń wprowadzanych kolejnymi rozporządzeniami istotne jest także to, że w stanie klęski żywiołowej wolność zgromadzeń również podlega ograniczeniom na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jedynie w stanie wojennym i wyjątkowym wolność zgromadzeń może podlegać dalej idącym ograniczeniom określonym w ustawie, włącznie z naruszeniem istoty tej wolności.

Rzecznik wskazał, że całkowity zakaz organizowania zgromadzeń publicznych wprowadzony przepisami kolejnych rozporządzeń powoduje, że Rzeczpospolita Polska nie tylko przestaje spełniać warunki wymagane dla państwa prawa, lecz przestaje także spełniać warunki wymagane dla państwa demokratycznego (art. 2 Konstytucji), skoro zakazane jest w ogóle korzystanie z podstawowego mechanizmu demokracji jakim jest wolność zgromadzeń. Państwo nie preferuje już zebrań i spotkań pełniących funkcję partycypacyjną w społeczeństwie otwartym i demokratycznym, lecz swoją preferencją obdarza wyłącznie (o czym świadczy treść kolejnych rozporządzeń) zebrania i spotkania organizowane w związku z wykonywaniem zadań służbowych, wykonywaniem czynności zawodowych czy też z działalnością gospodarczą. Organizacji tych ostatnich zebrań i spotkań, nawet z udziałem dużych grup osób, nie przeszkadza wcale zaś według państwa, ogłoszony stan epidemii. W tym przypadku, ogłaszając stan epidemii, nie sięgnięto równocześnie po określone w Konstytucji środki nadzwyczajne. W związku z tym nie było dopuszczalne, nie tylko rozporządzeniem, ale też ustawą naruszenie istoty konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Tym bardziej nie powinno następować poprzez działanie urzędu.

Rzecznik zauważył również, że brak wydawania decyzji zakazujących organizacji zgromadzeń nie skutkuje zaprzestaniem manifestacji obywateli. Zgromadzenia te odbywają się pomimo informacji przekazanych zawiadamiającym, a w związku z ich „nielegalnością” następuje eskalacja konfliktu. Działania organu gminy prowadzą zatem jedynie do radykalizacji nastrojów społecznych i utraty zaufania obywateli do organów władzy. Jednocześnie niezarejestrowane zgromadzenia są poddawane ścisłej kontroli Policji, która wykorzystując coraz bardziej dotkliwe środki przymusu bezpośredniego podejmuje uciążliwe działania wobec obywateli. Praktyka taka, zmierzająca do pacyfikacji osób wyrażających sprzeciw wobec działań władzy, jest typową dla krajów niedemokratycznych.

Rzecznik zwrócił się do Prezydenta z prośbą o zmianę praktyki postępowania z wpływającymi do Urzędu m.st. Warszawy zawiadomieniami o planowanych zgromadzeniach publicznych i stosowanie przepisów Prawa o zgromadzeniach.

**Ministra Edukacji Narodowej (XI.7036.22.2019 z 28 maja 2020 r.) – w sprawie konieczności zniesienia ograniczenia co do wyboru szkoły przez osoby o specjalnych potrzebach edukacyjnych.**

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich – z perspektywy prawa do równego traktowania – wciąż wzbudza przepis art. 127 ust. 13 Prawa oświatowego (dalej jako: „u.p.o.”), zgodnie z którym starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, na wniosek rodziców, zapewnia mu odpowiednią formę kształcenia, uwzględniając rodzaj niepełnosprawności. Zgodnie zaś z ust. 15 tego artykułu, jeżeli powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka nie prowadzi szkoły specjalnej lub ośrodka, o którym mowa w art. 2 pkt 7 u.p.o., odpowiednich ze względu na rodzaj niepełnosprawności, starosta tego powiatu kieruje dziecko do najbliższego powiatu prowadzącego taką szkołę lub ośrodek, który dysponuje wolnymi miejscami.

Ze wskazanych przepisów wynika, że uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, do których w dużej mierze zaliczają się osoby z niepełnosprawnościami, są – w przeciwieństwie do pozostałych uczniów – objęci rejonizacją. Placówki położone dalej niż w najbliższym powiecie od ich miejsca zamieszkania są de facto niedostępne dla tej grupy uczniów – jest to brak dostępności na poziomie prawnym oraz bariera systemowa.

Tego rodzaju zróżnicowanie sytuacji uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w stosunku do tych, którzy nie legitymują się orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, w opinii Rzecznika nie wydaje się być uzasadnione i może prowadzić do ograniczenia prawa do edukacji tej grupy uczniów.

Rzecznik podkreślił, że ograniczenie wynikające z art. 127 ust. 13 i 15 u.p.o. należy rozpatrywać w kategorii postanowień o skutku dyskryminacyjnym, a tym samym jako naruszenie zasady równego dostępu do wykształcenia. Ponadto, zgodnie z art. 24 ust. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, osobom z niepełnosprawnościami gwarantuje się prawo do nauki bez dyskryminacji i na zasadach równych szans. Równość dostępu do wykształcenia oznacza zaś, że każdy powinien mieć jednakową możliwość podjęcia nauki w szkole każdego szczebla.

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o analizę przedstawionego problemu i podjęcie niezbędnych działań legislacyjnych w celu zniesienia ograniczenia co do wyboru szkoły przez osoby o specjalnych potrzebach edukacyjnych.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej** w piśmie z 1 lipca 2020 r. wyjaśniła, że kształceniem specjalnym obejmuje się dzieci i młodzież: niepełnosprawną, niedostosowaną społecznie, zagrożoną niedostosowaniem społecznym – wymagającą stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy. Ostateczną decyzję o wyborze formy kształcenia podejmują rodzice dziecka, którzy zgodnie z Konstytucją mają wyłączne prawo do decydowania o swoim dziecku, o ile prawo to nie zostanie im ograniczone lub nie zostaną go pozbawieni. Przepisy prawa oświatowego nie naruszają konstytucyjnej zasady powszechnego i równego dostępu do wykształcenia

obywateli. Respektują również prawa uczniów objętych kształceniem specjalnym do edukacji, w tym edukacji włączającej odbywającej się przede wszystkim w szkołach ogólnodostępnych, wynikającej z realizowania przez Polskę postanowień Konwencji praw osób niepełnosprawnych. Sekretarz Stanu zauważyła również, że użycie w przepisach prawa oświatowego określenia wskazującego, że starosta kieruje dziecko do szkoły nie oznacza obowiązku wydawania skierowania. Należy je rozumieć, jako wskazanie miejsca realizacji obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki. Ponadto, przepisy Prawa oświatowego, regulujące kwestie przyjmowania uczniów, w tym objętych kształceniem specjalnym, do publicznych szkół ogólnodostępnych i integracyjnych oraz placówek innych niż specjalne nie dotyczą uczniów, których rodzice wybrali kształcenie w szkole specjalnej, w tym, np. ponadpodstawowej. Przepisy nie wskazują na obowiązek pozyskania zgody lub skierowania starosty właściwego ze względu na miejsce zamieszkania ucznia, jeśli dyrektor szkoły ponadpodstawowej specjalnej podejmie decyzję o przyjęciu ucznia do szkoły.

**Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (IV.7021.157.2020 z 28 maja 2020 r.) – w sprawie potrzeby uregulowania zasad transgranicznych kontaktów z dziećmi.**

Na kanwie spraw indywidualnych badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnił się problem związany z pewnymi regulacjami zwartymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Jak wynika bowiem z treści ww. rozporządzenia wyjątki od obowiązku kwarantanny podczas powrotu na terytorium RP, przewidziane w tym rozporządzeniu, nie obejmują sytuacji transgranicznych kontaktów z dziećmi, orzeczonych prawomocnym orzeczeniem sądu lub ugodą. Wyjątek od obowiązkowej kwarantanny (§ 2 ust. 2 rozporządzenia) przy przekraczaniu granicy państwowej stanowiącej granicę wewnętrzną UE przewidziany został natomiast, na mocy § 3 ust. 3 rozporządzenia, dla uczniów i studentów pobierających naukę w Rzeczypospolitej Polskiej lub w państwie sąsiadującym i ich opiekunów, którzy przekraczają granicę wraz z uczniami i studentami w celu umożliwienia tej nauki; dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w Rzeczypospolitej Polskiej lub w państwie sąsiadującym i ich opiekunów, którzy przekraczają granicę wraz z dziećmi w celu objęcia ich tym wychowaniem.

W rezultacie do Rzecznika zwracają się z prośbą o interwencję obywatele Polski, których dzieci mieszkają na stałe za granicą i którzy mają sądownie orzeczone kontakty z dziećmi, w tym opiekę naprzemienną. Niestety, od wybuchu epidemii koronawirusa i zamknięcia granic osoby te nie widziały się z dziećmi. Nie mogą bowiem sobie pozwolić na ciągłe przebywanie na kwarantannie, a z tym wiązałyby się wizyty u dzieci oraz dzieci w Polsce.

Jak można wywnioskować z treści omawianego rozporządzenia Rady Ministrów, istnieje możliwość regulacji sytuacji wyjątkowych, zaś sytuacja wspomnianej grupy rodziców – w opinii Rzecznika - wydaje się być właśnie taką sytuacją wyjątkową, zasługującą na włączenie w katalog wyjątków od zasady kwarantanny przy przekraczaniu granicy państwowej stanowiącej granicę wewnętrzną UE.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się z prośbą o zbadanie niniejszej sprawy i podjęcie kroków legislacyjnych, mających na celu rozwiązanie opisanego problemu.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 22 czerwca 2020 r. wyjaśnił, że w dniu 13 czerwca 2020 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, które zniosło obowiązek odbywania kwarantanny dla przekraczających granicę z innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Obowiązek został utrzymany tylko dla przekraczających granicę zewnętrzną w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen). Taka regulacja została utrzymana w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. W związku z powyższym, w ocenie Ministra Zdrowia, obecnie obowiązujące przepisy czynią zadość wnioskowi zawartemu w wystąpieniu Rzecznika.

**Prezesa Rady Ministrów (KMP.571.7.2020 z 29 maja 2020 r.) – w sprawie potrzeby przystąpienia polskiego rządu do tzw. automatycznej procedury publikacji raportów CPT.**

W 2019 r. Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) obchodził trzydziestolecie swojej działalności. Aktualnie dorobek pracy tej instytucji cieszy się niekwestionowanym autorytetem na szczeblu międzynarodowym, a wypracowane przez nią standardy mają fundamentalne znaczenie dla usprawnienia zarządzania miejscami detencji, poprawy profesjonalizmu personelu i ochrony osób pozbawionych wolności przed ryzykiem tortur i innych form okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania oraz karania. Raporty i standardy CPT pełnią również ważną funkcję edukacyjną, stymulują dyskusję w publicznej debacie w kwestiach odnoszących się do praw człowieka oraz pomagają Rzecznikowi Praw Obywatelskich w wypełnianiu jego funkcji krajowego mechanizmu prewencji tortur.

Rzecznik zauważył, że polski rząd w dalszym ciągu nie zdecydował się na przystąpienie do tzw. automatycznej procedury publikacji raportów CPT i odpowiedzi. Stosownie więc do postanowień Europejskiej Konwencji o



zapobieganiu torturom oraz niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sprawozdania z wizyt CPT pozostają poufne, do momentu złożenia przez polski rząd, wniosku o ich upublicznienie. Taka formuła jest jednak niedoskonała i wydłuża okres na zapoznanie się ze sprawozdaniem przez opinię publiczną i RPO.

Przyjęcie przez rząd automatycznej procedury publikacji oznacza, że wszystkie przyszłe raporty z wizyt CPT, są upubliczniane niezwłocznie po ich wysłaniu do rządów. Nie jest wówczas wymagany odrębny wniosek o upublicznienie konkretnego sprawozdania, bo procedura ta obejmuje zgodę na automatyczną publikację wszystkich przyszłych raportów. Analogicznie dzieje się z odpowiedziami, które są publikowane niezwłocznie po ich otrzymaniu przez Komitet. Każda ze stron dialogu (a więc zarówno CPT, jak i rząd) mają jednak możliwość odroczenia publikacji dokumentu na okres do sześciu miesięcy po jego przekazaniu. Jeśli więc z jakichś względów opóźnienie publikacji raportu lub odpowiedzi jest w ocenie rządu uzasadnione, procedura ta przewiduje taką możliwość.

W opinii Rzecznika przystąpienie polskiego rządu do tej procedury ma ogromne znaczenie praktyczne w kwestii prewencji tortur. Jak wskazuje w swojej Preambule Protokół fakultatywny do Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zakazu stosowania tortur, skuteczne zapobieganie torturom i okrutnemu, niehumanicznemu i poniżającemu traktowaniu oraz karaniu, wymaga przede wszystkim edukacji i połączenia szeregu środków o charakterze legislacyjnym, administracyjnym i sądowym. W tym kontekście kluczowe znaczenie odgrywa szybkość, z jaką sprawozdanie CPT zostanie upublicznione, co potwierdzają eksperci i międzynarodowe instytucje, działające w obszarze ochrony praw człowieka.

Rzecznik zwrócił się do Premiera z prośbą o podjęcie działań zmierzających do przystąpienia Polski do automatycznej procedury publikacji przyszłych raportów CPT i odpowiedzi oraz upublicznienie raportu Komitetu z wizyty w Polsce, przeprowadzonej w dniach 9–16 września 2019 r. oraz o powiadomienie o stanowisku przyjętym w tej sprawie.

### **Ministra Sprawiedliwości (VII.510.74.2020 z 1 czerwca 2020 r.) – w sprawie ograniczania jawności rozpraw i publicznego ogłaszania wyroków.**

W związku z przedstawieniem w dniu 18 maja 2020 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości rekomendacji umożliwiających funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w czasie epidemii SARS-CoV-2, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na problemy związane z ograniczeniem jawności rozpraw i publicznym ogłaszaniem wyroków.

Z punktu VI.1. zaleceń wynika zakaz wstępu do budynków sądu osób innych niż wzywane do udziału w posiedzeniu lub też wykazujących inną niezbędną potrzebę. Rekomenduje się wydanie przez prezesów sądów zarządzeń uniemożliwiających lub ograniczających dostęp publiczności do sal rozpraw.

Brzmienie powyższych rekomendacji budzi poważne zaniepokojenie Rzecznika z uwagi na ochronę praw obywatelskich.

Rzecznik przypomniał, iż prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd może być ograniczane na ogólnych warunkach z art. 31 ust. 3 Konstytucji (np. tajemnica narady sędziowskiej), natomiast jawność rozprawy może być „wyłączona”. „Wyłączenie” to należy uznać za jeden z przejawów ograniczania omawianego prawa, tymczasem nastąpić ono może nie z powołaniem się na ów przepis, lecz na podstawach szczególnych, ujętych w ust. 2 zdanie pierwsze art. 45 Konstytucji. Są to, z jednej strony, warunki bardziej ograniczone niż w ogólnej klauzuli z art. 31 ust. 3 Konstytucji (nie ma tu np. możliwości ograniczeń ze względu na „zdrowie publiczne”), z drugiej jednak strony – występują tu dodatkowe podstawy ograniczeń, nieznane temu pierwszemu wyłączeniu wskazanemu w art. 31 ust. 3 Konstytucji (np. „ważny interes prywatny”). Jednakże jako *lex specialis*, wyłączenie jawności rozpraw sądowych następować powinno jedynie na podstawie przyczyn wskazanych w art. 45 Konstytucji. Bezwzględna, niedopuszczająca żadnych wyjątków, jawność ogłaszania wyroku (zakaz tajnego wyrokowania czy skazywania) uznać należy jako konieczny element zasady demokratycznego państwa prawnego. Wynika ona również z uznania wymierzania sprawiedliwości jako funkcji publicznej państwa. W zastanym rozumieniu tej instytucji oznacza ona publiczny charakter tego ogłaszania.

Bezspornie, panuje obecnie sytuacja wyjątkowa, która wymaga podjęcia szeregu nadzwyczajnych środków, które mają zapobiec rozprzestrzenianiu się koronawirusa. Zapewnienie pracownikom sądów bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest bardzo ważne, albowiem wartością nadrzędną jest sprawne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Jednakże, w opinii Rzecznika, wprowadzone ograniczenie jawności rozpraw i brak możliwości wzięcia przez publiczność udziału w rozprawach sądowych nie może zostać uznane za środek adekwatny i proporcjonalny. Dotychczas wprowadzone etapy znoszenia obostrzeń objęły miejsca, w których gromadzi się znacznie większa liczba osób. Tym samym, brak jest uzasadnionych podstaw, by w celu przeciwdziałania epidemii utrzymać zakaz dostępu publiczności do sal rozpraw.

Wobec powyższego, Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o wzięcie pod rozwagę przedstawionych uwag oraz o poinformowanie o zajętych w niniejszej sprawie stanowisku.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 19 czerwca 2020 r. zapewnił, że zgłoszone przez Rzecznika uwagi stanowią ważny głos w dyskusji i jako takie zostaną wzięte pod uwagę w ewentualnych dalszych pracach. Zauważył jednocześnie, iż przedmiotowe zalecenia, wysłane do Prezesów Sądów Apelacyjnych oraz Wojskowych Sądów Okręgowych nie mają charakteru wiążącego, lecz w zamierzeniu swym miały służyć sądom jako wsparcie w rozwiązywaniu problemów, które wynikły z zagrożenia epidemicznego.

O ich zastosowaniu decyduje wyłącznie Prezes Sądu, w oparciu o ocenę aktualnej sytuacji na obszarze właściwości podległego mu sądu.

### **Ministra Sprawiedliwości (IV.512.202.2017 z 1 czerwca 2020 r.) – w sprawie wysokości opłat egzekucyjnych.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na problem, który ujawnił się na tle przepisów intertemporalnych, regulujących zakres czasowy stosowania ustawy kosztach komorniczych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Ta ostatnia ustawa została wprawdzie uchylona przez 305 ustawy o komornikach sądowych, jednak w niektórych sytuacjach procesowych jej przepisy wciąż znajdują zastosowanie.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy o kosztach komorniczych (dalej jako: u.k.k.), do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. A zatem do trwających wciąż postępowań stosuje się regulację opłat egzekucyjnych przewidzianą przez ustawę o komornikach sądowych i egzekucji (dalej jako: u.k.s. i e.). Wyjątki od tej zasady wprowadza art. 52 ust. 2 oraz 3 u.k.k.: ustawę nową (u.k.k.) stosuje się do określenia opłat w niektórych wypadkach umorzenia postępowania, w sytuacji oczywiście niecelowego wszczęcia postępowania egzekucyjnego lub wskazania we wniosku o wszczęcie egzekucji osoby niebędącej dłużnikiem, oraz w sytuacji określonej w art. 49 ust. 2 b u.k.s. i e. (a ściślej, gdy okoliczności wskazane w tym przepisie – utrata mocy przez tytuł wykonawczy – nastąpiły pod rządami poprzedniej ustawy). W innych wypadkach postępowań „przepełowionych” (wszczętych pod rządami poprzedniej ustawy, jednak kontynuowanych pod rządami nowej) należy stosować przepisy dotychczasowe.

Rzecznik wskazał, że w niektórych sytuacjach utrzymanie działania dotychczasowej ustawy trudno uzasadnić: dotyczy to w szczególności egzekucji roszczeń okresowych. Egzekucja takich roszczeń – najczęściej chodzi tutaj o alimenty bądź o renty o charakterze alimentacyjnym – trwa nawet kilkanaście lat. Zdaniem Rzecznika utrzymywanie przez cały ten okres równoległe obowiązujących regulacji prawnych odnośnie kosztów egzekucyjnych nie wydaje się trafnym rozwiązaniem legislacyjnym.

Rzecznik zauważył również, że regulacje u.k.k. wprowadzają zupełnie nowe zasady określania wysokości opłat egzekucyjnych w przypadku egzekucji świadczeń pieniężnych. W efekcie, w przypadku egzekucji roszczeń okresowych przez następne lata będą obowiązywały równoległe dwie stawki opłat egzekucyjnych – w zależności od tego, czy postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte przed dniem 1 stycznia 2019 r. (moment wejścia w życie u.k.k. – art. 54 ustawy), czy też po tej dacie. Sytuacja ta budzi wątpliwości z uwagi na zasadę równego traktowania podmiotów cechujących się tą samą cechą relewantną (np. dłużników alimentacyjnych), wynikającą z art. 32 oraz – w zakresie praw majątkowych – art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o podjęcie stosownych działań legislacyjnych.

**Ministra Sprawiedliwości (IX.517.665.2020 z 2 czerwca 2020 r.) – w sprawie potrzeby zagwarantowania skazanym i tymczasowo aresztowanym prawa do odbywania spotkań za pomocą komunikatora lub innej technologii video.**

Prawo skazanego do utrzymywania więzi z rodziną i innymi osobami bliskimi określa art. 102 pkt 2 k.k.w. Przepis art. 105 § 1 k.k.w. precyzuje to prawo stanowiąc, iż skazanemu należy umożliwić utrzymywanie więzi przede wszystkim z rodziną i innymi osobami bliskimi przez widzenia, korespondencję, rozmowy telefoniczne, paczki i przekazy pieniężne, a w uzasadnionych wypadkach, za zgodą dyrektora zakładu karnego, również przez inne środki łączności, oraz ułatwiać utrzymywanie kontaktów z podmiotami, o których mowa w art. 38 § 1 k.k.w. Zatem, w przeciwieństwie do innych sposobów komunikowania się z bliskimi, takich jak widzenia, rozmowy telefoniczne i korespondencja, odbywanie spotkań za pomocą komunikatora zapewniającego przekaz obrazu i dźwięku nie jest prawem skazanego i przysługuje mu tylko wtedy, gdy zgodę wyrazi dyrektor jednostki penitencjarnej. Co więcej, zasady korzystania z takiego środka łączności nie zostały określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Większe obostrzenia w zakresie kontaktu ze światem zewnętrznym obowiązują w stosunku do osób, wobec których zastosowano środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania. Zgodnie z art. 217 § 1 k.k.w. tymczasowo aresztowany może uzyskać widzenie po wydaniu zarządzenia o zgodzie na widzenie przez organ, do którego dyspozycji pozostaje. Również korzystanie przez tymczasowo aresztowanego z aparatu telefonicznego następuje za zgodą organu dysponującego, o czym stanowi art. 217 c § 1 pkt 1 k.k.w. W odróżnieniu od osób prawomocnie skazanych, w myśl art. 217 c § 1 pkt 2, tymczasowo aresztowani nie mogą korzystać z innych środków łączności przewodowej i bezprzewodowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, iż dla wielu osób odbywających karę pozbawienia wolności komunikacja za pośrednictwem Skype stanowiłaby dogodne rozwiązanie. Trudno jest utrzymać prawidłowe relacje z osobami bliskimi bez obiektywnych szans na regularne spotkania. Prowadzenie korespondencji lub rozmów telefonicznych z bliskimi nie jest tożsame z realizacją widzenia. Nawiązanie kontaktu z członkami rodziny za pomocą komunikatora Skype lub innej technologii video dla osób, które nie mogą być regularnie odwiedzane przez swoich bliskich w jednostkach penitencjarnych, stanowi namiastkę bliskości, jakiej mogliby doświadczyć w trakcie bezpośredniego widzenia.

Mając zatem na względzie, że prawo realizacji widzeń z rodziną i osobami bliskimi mieści się w zakresie określonego w art. 47 Konstytucji prawa do ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego, w ocenie Rzecznika zasadne jest wprowadzenie odpowiednich zapisów na poziomie ustawy, które zagwarantują zarówno skazanym, jak i tymczasowo aresztowanym prawo do decydowania, z jakiej formy widzenia chcą skorzystać w ramach przysługującego im prawa do realizacji widzeń z rodziną i innymi osobami bliskimi. W przypadku wprowadzenia omawianego rozwiązania do porządku prawnego, mając na uwadze swoją indywidualną sytuację, osadzony będzie mógł dokonać wyboru, czy przysługujące mu widzenie zrealizuje w formie bezpośredniej, czy też za pośrednictwem komunikatora internetowego.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu określenia w przepisach Kodeksu karnego wykonawczego prawa osób skazanych oraz tymczasowo aresztowanych do realizacji widzenia za pośrednictwem komunikatorów zapewniających przekaz obrazu i dźwięku.

### **Głównego Inspektora Sanitarnego (V.7018.426.2020 z 2 czerwca 2020 r.) – w sprawie praktyki nakładania przez organy Inspekcji Sanitarnej administracyjnych kar pieniężnych.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wciąż wpływają skargi obywateli związane z nakładaniem przez organy Inspekcji Sanitarnej administracyjnych kar pieniężnych z tytułu naruszenia obowiązków nakładanych rozporządzeniami Ministra Zdrowia lub Rady Ministrów wydawanymi z powołaniem na art. 46, art. 46a i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (dalej jako: u.z.z.c.z.). W związku z rozpatrywaniem, a także biorąc pod uwagę stopniowe znoszenie dotychczas wprowadzonych w związku z epidemią SARS-CoV-2 ograniczeń, Rzecznik wskazał na konieczność ścisłego stosowania przez organy Inspekcji w trwających postępowaniach uniwersalnych reguł wymierzania kar pieniężnych zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, w tym jego art. 189c.

Przywołana regulacja k.p.a. stanowi, że „jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony”. Zgodnie z tą dyrektywą, organ wymierzający administracyjną karę pieniężną zobligowany jest do uwzględnienia wszelkich korzystnych dla „sprawcy” deliktu administracyjnego zmian prawnych, do których doszło od momentu popełnienia przewinienia.

Rzecznik zwrócił również uwagę, że zasadą tą objęte jest postępowanie administracyjne w całości (a zatem również postępowanie przed organem odwoławczym w razie zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji). Użyte w art. 189c Kodeksu postępowania administracyjnego sformułowanie „w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej” jednoznacznie



odnosi się do całego procesu administracyjnego, który kończy się z chwilą wydania decyzji posiadającej przymiot ostateczności. Jakkolwiek więc ustawodawca postanowił, że decyzjom wydawanym w oparciu o art. 48a u.z.z.c.z. z mocy prawa przysługuje natychmiastowa wykonalność, skuteczne wniesienie środka odwoławczego obliguje organ drugiej instancji do uwzględnienia w procesie rozpatrywania odwołania także art. 189c Kodeksu postępowania administracyjnego.

Rzecznik zwrócił się do Głównego Inspektora z prośbą stosownych wskazówek podległym organom Inspekcji. Wydawanie decyzji z naruszeniem art. 189c k.p.a. może bowiem wygenerować istotne koszty (o charakterze finansowym, jak też społecznym).

### **Ministra Sprawiedliwości (IV.510.21.2020 z 2 czerwca 2020 r.) – w sprawie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w okresie epidemii.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się obywatele z wątpliwościami dotyczącymi funkcjonowania sądów powszechnych w okresie epidemii oraz etapów „odmrażania” ich działalności.

Przede wszystkim, wciąż nierozwiązana pozostaje kwestia braku możliwości doręczania i przyjmowania korespondencji sądowej – jak określa to Kodeks postępowania cywilnego – „za pośrednictwem systemu teleinformatycznego”, mimo że stosowne przepisy, zarówno ustawowe, jak i wykonawcze obowiązują już od wielu lat. Pozostanie przy komunikacji tradycyjnej, czysto „papierowej” przyczynia się do pogłębienia obecnego stanu stagnacji w zakresie postępowań sądowych, utrudnia dostęp obywateli do wymiaru sprawiedliwości i z pewnością wpłynie negatywnie na pracę sądów zwłaszcza w sytuacji, gdy strony i pełnomocnicy zaczną kierować do nich skumulowaną ilość korespondencji – co wydaje się nieuniknione z racji ‘odwieszenia’ biegu wszystkich terminów procesowych, jak również ‘odwieszenia’ wstrzymanej wcześniej wysyłki pism sądowych. Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o udzielenie informacji, czy obecnie prowadzone są prace (legislacyjne, wdrożeniowe) nad systemem doręczeń przy wykorzystaniu technologii cyfrowych, a jeżeli tak – na jakim są etapie i w jakim okresie można oczekiwać faktycznego rozpoczęcia jego funkcjonowania.

Drugą kwestią, na jaką Rzecznik zwrócił uwagę, pozostaje – wprowadzona 16 maja br. – instytucja tzw. rozpraw „odmiejscowionych”. Ze względu na nagłość i powszechność sytuacji epidemicznej projektowane rozwiązania próbują w szybkim tempie „ucyfryzować” postępowanie cywilne – co zasługuje na aprobatę. Tego typu rozwiązania „specjalne”, wyjątkowe, z zasady muszą być jednak stosowane ostrożnie, jako że trudne będzie zachowanie elastyczności w wyważeniu sprzecznych wartości (przestrzeganie gwarancji proceduralnych, sprawność postępowania, zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego, zapewnienie ochrony danych itd.). Nowe rozwiązania – ze względu na ich ogólną formułę, zwroty niedookreślone i klauzule generalne –

mogą wywoływać praktyczne trudności i nadmiernie ograniczać prawo do sądu. Całościową ich ocenę utrudnia też brak przepisów wykonawczych, dostosowanych do nowych rozwiązań. W związku z tym Rzecznik poprosił o poinformowanie, czy resort sprawiedliwości również dostrzega potrzebę opracowania stosownych aktów wykonawczych, ewentualnie także wytycznych bądź innych zaleceń, a jeżeli tak – na jakim są one obecnie etapie i kiedy można oczekiwać ich publikacji.

Kolejną ważną kwestią pozostaje wprowadzenie na szeroką skalę zasady niejawności procedowania i wyrokowania w sprawach cywilnych. Zgodnie z nowym art. 15zsz<sup>1</sup> pkt 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych warunkiem sine qua non przeprowadzenia rozprawy w formie transmisji audio-video są możliwości techniczne sądów. Trudno jednak stwierdzić, czy w rzeczywistości sądy – w skali kraju – są w ogóle przygotowane technicznie do tak zaprojektowanych przedsięwzięć (mimo że w świetle art. 15zsz<sup>1</sup> pkt 2 ustawy wideo-rozprawa ma być zasadą). W takiej sytuacji regułą może stać się – wbrew treści art. 45 ust. 1 Konstytucji – rozpoznawanie spraw cywilnych na posiedzeniach niejawnych, chyba że strony skutecznie i w krótkim terminie zdążą się temu sprzeciwić. Co więcej, ponieważ na powyższych zasadach rozprawy „odmiejscowione” – a w konsekwencji i posiedzenia niejawne w miejsce jawnych rozpraw – można przeprowadzać również w okresie roku od ustania stanu nie tylko epidemii, ale nawet zagrożenia epidemicznego, w ocenie Rzecznika ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania sprawy z zachowaniem zasad proceduralnej sprawiedliwości nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia.

Zastrzeżenia Rzecznika budzi też przewidziana w art. 15zsz<sup>2</sup> możliwość wydania wyroku na posiedzeniu niejawnym, jeżeli postępowanie dowodowe zostało przeprowadzone w całości (przy czym, w myśl nowych przepisów właściwie całe postępowanie dowodowe można będzie przeprowadzić na posiedzeniu niejawnym). Strony nie mogą się też temu sprzeciwić. Rozwiązanie takie nie tylko wprost stoi w jawnej w sprzeczności z art. 45 ust. 2 zd. 2 Konstytucji, ale też z całą pewnością nie jest rozwiązaniem niezbędnym do przeciwdziałania skutkom epidemii. W ocenie Rzecznika wydaje się zatem konieczne, z jednej strony, skrócenie terminu, w jakim ograniczone są prawa obywateli do sądu, wyłącznie do czasu trwającej epidemii – skoro jest ona jedynym uzasadnieniem tych ograniczeń. Z drugiej zaś – weryfikacja rzeczywistej potrzeby przeprowadzania posiedzeń niejawnych w miejsce jawnych rozpraw i, przede wszystkim, wyrokowania na posiedzeniach niejawnych.

Ostatnią wreszcie kwestią, jaką Rzecznik zasygnalizował, jest potrzeba rewizji niektórych przepisów postępowania cywilnego pod kątem złagodzenia niektórych wymogów nakładanych na strony, przynajmniej w okresie ograniczonej dostępności sądów ze względu na stan epidemii. Niektóre z

rozwiązań wprowadzonych ubiegłoroczną obszerną nowelizacją k.p.c. (np. obligatoryjna odpowiedź na pozew w terminie nie krótszym niż dwa tygodnie) mają charakter dyscyplinujący strony, wymagają więc ich szybkiej reakcji, nierzadko też osobistego udziału.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o ustosunkowanie się do podniesionych kwestii, w szczególności co do możliwych do podjęcia działań legislacyjnych ułatwiających, w obecnym czasie, obywatelom dochodzenie ich praw przed sądami powszechnymi.

### **Ministra Zdrowia (VII.5001.1.2020 z 2 czerwca 2020 r.) – w sprawie dostępu do legalnej aborcji.**

Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje wywiązywanie się przez państwo z obowiązku zapewnienia realnego dostępu pacjentek do legalnych zabiegów przerywania ciąży. Analiza sprawozdań Rady Ministrów z wykonywania oraz o skutkach stosowania w kolejnych latach ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, w tym najnowszego sprawozdania, obejmującego rok 2017 r., a także kolejnych skarg indywidualnych przekazywanych w tej sprawie Rzecznikowi, wskazuje, że państwo w sposób nienależyty zabezpiecza prawa pacjentek chcących skorzystać z legalnego zabiegu aborcji.

Skarżące zwracają uwagę na odmawianie wykonania legalnego zabiegu aborcji przez lekarzy z powołaniem się na klauzulę sumienia, co rodzi konieczność udawania się przez pacjentki (także te, w przypadku których ciąża stanowi zagrożenie dla ich życia i zdrowia), do szpitali znacznie oddalonych od ich miejsca zamieszkania. Zdarza się, że pacjentki chcące skorzystać z legalnego zabiegu aborcji muszą wyjechać poza granice swojego województwa. Co więcej, niektóre podmioty lecznicze, w których nie wykonuje się aborcji, nie informują pacjentek o innych podmiotach udzielających tego rodzaju świadczeń zdrowotnych.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik wskazał, że istniejąca w polskim porządku prawnym instytucja klauzuli sumienia nie zwalnia państwa z obowiązku zagwarantowania efektywnego dostępu do możliwości skorzystania z zabiegu legalnej aborcji. Tymczasem system udzielania świadczeń zdrowotnych powinien być skonstruowany w sposób umożliwiający jak najszybsze uzyskanie przez pacjentkę świadczenia, do którego ma prawo.

Czynnikiem znacznie utrudniającym możliwość skorzystania z zabiegu terminacji ciąży jest także nieistnienie odpowiednich procedur w szpitalach w przypadku przeprowadzania zabiegów aborcji. treść istniejących procedur jest bardzo zróżnicowana i często ma charakter uznaniowy. Niektóre szpitale wprowadzają – obok przewidzianych w ustawie antyaborcyjnej – dodatkowe, niemające podstawy prawnej wymogi, takie jak np. konieczność uzyskania opinii co najmniej dwóch lekarzy specjalistów, opinii konsylium, czy ordynatora.

Z kwestią dostępności do zabiegów aborcji wiąże się też problem zapewnienia pacjentkom należytego dostępu do badań prenatalnych. Uniemożliwienie kobiecie wykonania badań prenatalnych stanowi pogwałcenie jej prawa do informacji na temat stanu zdrowia płodu, a w pewnych wypadkach, także możliwości skorzystania z legalnego zabiegu przerywania ciąży. Dlatego Rzecznik podkreślił konieczność monitorowania dostępności do tych świadczeń zdrowotnych.

Rzecznik zaznaczył też, że w celu zapewnienia pacjentkom rzeczywistego dostępu do zabiegów legalnej aborcji, państwo przewidzieć winno mechanizmy służące kwestionowaniu orzeczeń lekarza, który odmawia wykonania zabiegu aborcji. Niestety, przyjęta w celu wykonania tych zaleceń instytucja sprzeciwu od orzeczenia lekarza, uregulowana w art. 31 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, wymaga pilnej nowelizacji. W szczególności konieczne jest zapewnienie, aby procedura w pełni uwzględniała specyfikę spraw dotyczących odmowy przeprowadzenia aborcji i wychodziła naprzeciw potrzebom pacjentek znajdujących się w tym trudnym położeniu. W ocenie Rzecznika konieczne jest, by sprzeciw przysługiwał także w przypadku odmowy wydania opinii lub orzeczenia oraz odmowy skierowania na badania diagnostyczne, jeśli są one niezbędne do wydania takiej opinii lub orzeczenia, w tym w sytuacji niezachowania formy pisemnej przez lekarza.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o poinformowanie o zajęтым w niniejszej sprawie stanowisku oraz o rozważenie możliwości uwzględnienia zaproponowanych rozwiązań.

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7065.43.2020 z 4 czerwca 2020 r.) – w sprawie potrzeby rozwiązania problemu tzw. nielegalnych bezdomnych.**

Art. 101 ust 2 ustawy o pomocy społecznej (dalej jako: ustawa) określa, że w przypadku osoby bezdomnej ubiegającej się o świadczenie gminą właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały. Przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 101 ust. 1 ustawy, w świetle którego właściwość tę ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich taki właśnie sposób ustalenia właściwości miejscowej organu zobowiązanego do udzielenia pomocy społecznej osobom bezdomnym, może stanowić zasadniczą przeszkodę w skutecznym udzieleniu pomocy osobie bezdomnej.

Na problem ten zwracali także uwagę eksperci i praktycy, zaproszeni do udziału w pracach Komisji Ekspertów ds. Bezdomności, działającej przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Wskazywano przy tym, że właściwość miejscowa organów pomocy społecznej w sprawach osób bezdomnych może budzić wątpliwości w świetle konstytucyjnie gwarantowanej wolności wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Kwestie te zostały szczegółowo przedstawione w artykule naukowym dr Adama Płoszki pt. „Właściwość miejscowa organu -

pomocy społecznej w sprawach osób bezdomnych (perspektywa konstytucyjna)”. W podsumowaniu artykułu sformułowana została propozycja nowelizacji art. 101 ustawy.

W przekonaniu Rzecznika propozycja ta zasługuje na uwzględnienie, ponieważ dotychczasowa praktyka stosowania art. 101 ust. 2 ustawy nasuwa wiele wątpliwości i stanowi prawną barierę w skutecznej realizacji nałożonego na państwo obowiązku przeciwdziałania bezdomności wynikającego z art. 75 Konstytucji.

Z tego względu Rzecznik zwrócił się do Minister z wnioskiem o podjęcie stosownych prac legislacyjnych.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 26 czerwca 2020 r. poinformowała, że w ocenie resortu praktyki polegające na skłanianiu osób bezdomnych do powrotu na teren gminy ostatniego zameldowania, w celu uzyskania wsparcia np. w formie schronienia, budzą poważne zastrzeżenia w sytuacji, gdy nie jest to zgodne z wolą osoby w kryzysie bezdomności i uzasadnione jej sytuacją. Niemniej jednak do MRPiPS docierają sygnały o stosowaniu tego typu działań, argumentując niniejsze interpretacją art. 101 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Stąd też aktualnie prowadzone są analizy pod kątem przerehabrowania treści przywołanego przepisu w taki sposób, aby zminimalizować możliwość jego niewłaściwej interpretacji i ograniczyć tego typu praktyki.

#### **Prezesa Rady Ministrów oraz Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego (VII.510.80.2020 z 4 czerwca 2020 r.) – w sprawie informacji o kontynuowaniu działalności orzeczniczej przez Izbę Dyscyplinarną SN.**

Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informacje dotyczące kontynuowania działalności orzeczniczej przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (ID), mimo postanowienia Trybunału Sprawiedliwości (TS) z dnia 8 kwietnia 2020 r. o zawieszeniu jej funkcjonowania, podjętego na podstawie art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Rzecznik podkreślił, że Trybunał zawiesił nie tylko przepisy o właściwości Izby Dyscyplinarnej (art. 27 oraz art. 71 § 1 ustawy o SN), ale w pierwszym rzędzie przepis ją ustanawiający w ramach Sądu Najwyższego (art. 3 pkt 5 ustawy o SN). Należy to interpretować jako zawieszenie działalności tej Izby w odniesieniu do całości jej kompetencji orzeczniczej względem sędziów. Jest to tożsame z tymczasowym zawieszeniem sprawowania przez sędziów ID ich funkcji do czasu ogłoszenia ostatecznego wyroku TS. Izba Dyscyplinarna i jej członkowie nie mogą zatem podejmować żadnych działań judykacyjnych wobec sędziów krajowych. Zawieszenie nie może być obchodzone poprzez powoływanie się na kompetencje zawarte w innych ustawach, w szczególności, w stawie z dnia 20 grudnia 2020 r., zwanej ustawą represyjną czy też w Prawie o ustroju sądów powszechnych.



Wydając postanowienie Trybunał uznał, że sprawa zarządzenia środków tymczasowych jest pilna i są one niezbędne do zabezpieczenia pełnej skuteczności przyszłego orzeczenia TS, a także uchronienia polskiego oraz europejskiego wymiaru sprawiedliwości przed nieodwracalną szkodą.

Brak gwarancji niezależności, niezawisłości i bezstronności Izby Dyscyplinarnej do czasu wydania ostatecznego wyroku przez TS, niesie zatem ze sobą zagrożenie dla niezależności, niezawisłości i bezstronności Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, w całym zakresie orzekania ID. Natura wad związanych z umocowaniem oraz obsadzeniem Izby Dyscyplinarnej nie daje gwarancji niezawisłości i bezstronności w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych. W równym stopniu wady te nie pozwalają na uznanie, że gwarancje takie istnieją w innych postępowaniach przed tą Izbą.

W konsekwencji, w ocenie Rzecznika, postanowienie TS skutkuje koniecznością wstrzymania czynności Izby Dyscyplinarnej nie tylko w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, lecz również w zakresie innych spraw dotyczących sędziów. Tymczasem na wokandzie Sądu Najwyższego wciąż rozpisywane są posiedzenia składów orzekających ID, m.in. w takich właśnie sprawach. Należy mieć przy tym na uwadze, że postępowanie karne może prowadzić do daleko bardziej dotkliwych skutków dla sędziego niż postępowanie dyscyplinarne.

Rzecznik wskazał, iż postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z 8 kwietnia br. skutkuje natychmiast, wywiera skutek bezpośredni, i kreuje obowiązki samoistne. Jest samowykonalne, nie wymaga, co więcej – nie dopuszcza żadnej formuły potwierdzenia, czy uzależniania jego skutków od organów krajowych. Od postanowienia Trybunału nie przysługuje żaden środek odwoławczy, obowiązywać ono będzie do czasu wydania ostatecznego wyroku przez TS, w którym rozstrzygnie on o zasadności zarzutów podniesionych przez Komisję Europejską. Postanowienie TS wiąże Rzeczpospolitą Polską jako państwo, jako podmiot prawa międzynarodowego, a zarazem członka Unii Europejskiej związanego zasadą lojalnej współpracy. Objęte jest równocześnie unijną zasadą prymatu, ma pierwszeństwo przed niezgodnymi z nim krajowymi aktami prawnymi, niezależnie od ich natury – dotyczy to zarówno aktów normatywnych, jak i administracyjnych, a także orzeczeń krajowych sądów i trybunałów. Wiąże wszystkie organy krajowe w zakresie ich kompetencji, w tym w szczególności Radę Ministrów, Premiera jako jej szefa, a także wszystkich jej członków, oraz wszystkie inne organy władzy publicznej w Polsce. Wiąże również Sąd Najwyższy, w jego ramach Izbę Dyscyplinarną, wszystkie składy orzekające SN oraz organy administracyjne SN, na czele z Pierwszym Prezesem SN oraz Prezesem Izby Dyscyplinarnej.

W sytuacji braku zastosowania się do zarządzonych przez Trybunał Sprawiedliwości środków zabezpieczających, grożą naszemu krajowi dalsze poważne, negatywne konsekwencje. Należy także mieć na uwadze, że niepodporządkowanie się postanowieniu zabezpieczającemu TS w dalszej mierze

będzie obniżać wiarygodność Sądu Najwyższego i podważać zaufanie do polskiego sądownictwa. To z kolei będzie mieć znaczenia dla uczestnictwa polskiego wymiaru sprawiedliwości w europejskiej przestrzeni prawnej i mechanizmów wzajemnego uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych, co będzie bezpośrednio ujemnie wpływać na realizację praw jednostek.

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie, a także o podjęcie wszelkich niezbędnych działań dla zapewnienia pełnej skuteczności postanowieniu Trybunału Sprawiedliwości oraz jego przysłemu wyrokowi.

**Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego** w piśmie z 9 czerwca 2020 r. stwierdziła, iż nie zasługuje na uwzględnienie prezentowany przez Rzecznika pogląd, zgodnie z którym postanowienie TSUE z 8 kwietnia 2020 r. prowadzi do konieczności wstrzymania czynności Izby Dyscyplinarnej nie tylko w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, lecz również w odniesieniu do innych spraw przekazanych do właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, w tym w szczególności do spraw o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury. Zdaniem Pierwszej Prezes, pogląd wyrażony przez Rzecznika całkowicie abstrahuje od treści sentencji postanowienia z dnia 8 kwietnia 2020 r., wniosku Komisji Europejskiej z dnia 23 stycznia 2020 r. oraz w szczególności treści skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionej na podstawie art. 258 TFUE przez Komisję Europejską w dniu 25 października 2019 r. Zarówno orzeczenie, jak i skarga jednoznacznie odnoszą się bowiem wyłącznie do postępowań dyscyplinarnych (wyszczególnionych w art. 27 § 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym).

#### **Minister Rozwoju (V.7224.95.2020 z 4 czerwca 2020 r.) – w sprawie szczegółów programu „Bon turystyczny 1000 plus”.**

Przez ostatnie tygodnie w mediach pojawiały się informacje o pracach resortu rozwoju nad wprowadzeniem programu „Bon turystyczny 1000 plus”. Wedle pierwotnych założeń, bon w kwocie 1000 zł miał zostać wykorzystany w krajowej turystyce. Przewidziano także, że bon zostanie skierowany do osób pozostających w stosunku umowy o pracę, których wynagrodzenie nie przekracza kwoty średniej krajowej (tj. 5200 zł brutto). Środki budżetowe przeznaczone na ten cel to 7 mld zł.

W związku z tymi zapowiedziami, do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich zaczęły napływać skargi obywateli wykluczonych z opracowywanego programu. Szczególnie zawiedziona jest grupa emerytów i rencistów, przedstawiciele której wskazują na nierówne traktowanie osób najsłabszych, starszych i często schorowanych w dostępie do wypoczynku, polegającego na możliwości skorzystania ze zorganizowanych wczasów czy uczestnictwa w innym wydarzeniu związanym z turystyką.

Nadto, założenia rządowe pomijają osoby samozatrudnione czy wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. W skargach wskazywane jest również, że proponowany udział państwa w pokryciu kosztów bonu (900zł) i przedsiębiorcy(100 zł) spowoduje, że w rzeczywistości, to pracodawca będzie decydował o tym, czy nabyć bonu i udostępnić je zatrudnionym pracownikom.

Z informacji przekazywanych przez środki masowego przekazu, ukazujących się w obecnym tygodniu, wynika natomiast, że aktualnie trwają prace nad projektem w Ministerstwie Rozwoju i nie jest znany termin ich zakończenia.

W ocenie Rzecznika, dostęp do programu szerszego kręgu uprawnionych, np. wszystkich podatników, bez konieczności angażowania pracodawców w zakup bonów, w większym stopniu będzie sprzyjał wsparciu branży turystycznej oraz wszystkich przedsiębiorców świadczących usługi na rzecz turystów (np. prowadzących restauracje, sklepy, wykonujących inne usługi w miejscowościach turystycznych). Należy także pamiętać, że w ramach turystyki krajowej mieszczą się również gospodarstwa agroturystyczne, których prowadzący nie zawsze są przedsiębiorcami. Oczywistym jest ponadto, że przy tak szerokim ujęciu podmiotowym, problemem będzie przyjęcie odpowiedniego kanału lub kanałów dystrybucji takiego bonu, lecz wdrażana od lat cyfryzacja administracji publicznej powinna ułatwić przeprowadzenie tej operacji.

Mając na uwadze powyższe, jak również ogromne zainteresowanie niniejszym programem turystycznym wśród obywateli-konsumentów oraz przedsiębiorców z branży turystycznej, Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska w opisanej kwestii oraz o wskazanie terminu zakończenia prac legislacyjnych w rządzie.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju** w piśmie z 24 czerwca 2020 r. wyjaśnił, iż Kancelaria Prezydenta we współpracy z Ministerstwem Rozwoju opracowała projekt ustawy polskiego bonu turystycznego, który będzie przysługiwał osobie mającej w dniu wejścia w życie ustawy przyznane prawo do świadczenia wychowawczego lub dodatków oraz osobie, której w okresie od dnia następującego po dniu wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia 2021 r. przyznano również te prawa. Za pomocą bonu będzie można dokonać płatności za usługi hotelarskie 1) lub imprezy turystyczne realizowane przez przedsiębiorcę turystycznego 2) lub organizację pożytku publicznego 3) na terenie RP. Celem programu jest wsparcie finansowe zarówno polskich rodzin, jak i branży turystycznej, bez względu na dochód oraz formę zatrudnienia beneficjenta. Kwota Polskiego Bonu Turystycznego będzie wynosiła jednorazowo 500 zł na każde dziecko. Natomiast na dziecko niepełnosprawne przysługuje jedno świadczenie w formie bonu w wysokości 500 zł oraz jedno dodatkowe świadczenie w formie bonu w wysokości 500 zł. Okres ważności takiego świadczenia będzie obowiązywał do 31 marca 2022 r. Projekt ustawy o Polskim Bonie Turystycznym został skierowany do Senatu RP. W chwili obecnej

prawdopodobny termin wejścia w życie ustawy nie jest możliwy do sprecyzowania.

**Prezesa Rady Ministrów (VII.565.461.2020 z 4 czerwca 2020 r.) – w sprawie naruszania praw i wolności w czasie pandemii.**

Rzecznik Praw Obywatelskich w pierwszej kolejności wskazał, że formalnym warunkiem dopuszczalności ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela jest uczynienie tego przede wszystkim w ustawie. Samo zaś ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw zakłada zawężenie zakresu danego prawa lub wolności w stosunku do tego, co zostało określone na poziomie Konstytucji. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Przepisy stanowiące na poziomie rozporządzenia, oprócz tego, że nie mogą regulować podstawowych konturów konstytucyjnych wolności lub praw, muszą także spełniać warunki określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzenie musi w związku z tym zostać wydane przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Z powyższymi regułami zerwano jednak wprowadzając przepisy związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Całość ograniczeń wolności lub praw człowieka została przeniesiona zatem z ustawy na poziom rozporządzenia.

W ocenie Rzecznika zwraca uwagę to, że większość tych ograniczeń, nakazów i zakazów stanowi wierne powtórzenie ograniczeń wolności lub praw człowieka określonych w art. 21 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej (nakaz lub zakaz określonego sposobu przemieszczania się; obowiązek poddania się kwarantannie; nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów; nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach; zakaz organizowania lub przeprowadzania imprez masowych; obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów; reglamentacja zaopatrzenia w określone artykuły). W związku z tym podjęte działania legislacyjne miały na celu wykreowanie takiego stanu prawnego w zakresie ograniczenia wolności lub praw człowieka, który w istocie odpowiada regulacjom obowiązującym w stanie klęski żywiołowej. Równocześnie jednak w sposób formalny ów stan klęski żywiołowej nie został wprowadzony.

Rozporządzenia Rady Ministrów wydawane na podstawie art. 46a i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie spełniają konstytucyjnego warunku ich wydania na podstawie upoważnienia ustawowego zawierającego wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego.

Ustawodawca w treści tych upoważnień ustawowych nie zawarł merytorycznych wskazówek dotyczących materii przekazanej do uregulowania w rozporządzeniu. Oznacza to, że Rada Ministrów na podstawie tak sformułowanej treści upoważnienia ustawowego mogła kształtować w rozporządzeniu w dowolny sposób. W konsekwencji podejmowana w tym zakresie samoistna działalność prawotwórcza doprowadziła do objęcia regulacjami rozporządzenia materii ustawowej i naruszenia szeregu podstawowych wolności lub praw jednostki.

Wprowadzony rozporządzeniami zakaz przemieszczania się osób na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej wkracza w sposób oczywisty w konstytucyjną wolność określoną w art. 52 ust. 1 Konstytucji. Nawet w stanie epidemii musi być stosowany warunek formalny polegający na wprowadzeniu ograniczenia wolności poruszania się w ustawie. Wymaga tego i Konstytucja, i Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tymczasem żaden z obowiązków wynikających z ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie dotyczy wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa ta zawiera upoważnienie do ustanowienia w drodze rozporządzenia czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się, nie zaś powszechny zakaz przemieszczania się.

Zdefiniowana w art. 53 ust. 2 Konstytucji wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Tymczasem ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawiera jakichkolwiek postanowień w tym zakresie. W szczególności podstawy do wprowadzenia ograniczenia w zakresie wolności publicznego uzewnętrzniania religii nie może stanowić art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi - przewidujący możliwość wprowadzenia rozporządzeniem zakazu organizowania innych zgromadzeń ludności. Konstytucja odrębnie traktuje bowiem wolność publicznego uzewnętrzniania religii (art. 53 ust. 5) oraz wolność zgromadzeń (art. 57).

Z art. 41 ust. 1 Konstytucji wynika z kolei, że każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Wolność osobista nie ma oczywiście charakteru absolutnego - można ją ograniczyć lub jej pozbawić na podstawie ustawy. Jednakże prawo pozwalające na pozbawienie wolności osobistej bądź jej ograniczenie musi spełniać określone warunki, zarówno te ogólne wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak też szczegółowe określone w jej art. 41 ust. 1. Tymczasem żaden z przepisów ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie dawał Ministrowi Zdrowia uprawnienia do wprowadzenia obowiązku kwarantanny w stosunku do osób przekraczających granicę. W obowiązującym w dacie wydania tych rozporządzeń stanie prawnym obowiązek poddania się kwarantannie mogła



wprowadzić wyłącznie Rada Ministrów. Prowadzi to do wniosku, że działając poza zakresem upoważnienia ustawowego, Minister Zdrowia w sposób samoistny uregulował w rozporządzeniu daleko idące ograniczenia wolności osobistej. Wprowadził obowiązek kwarantanny jedynie z tej przyczyny, że dana osoba przekroczyła granicę państwową, a nie dlatego, że była narażona na zakażenie – jak stanowi ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Kwestia pozyskiwania danych osobowych, ich przetwarzania i udostępniania regulowana w tych rozporządzeniach stanowi materię ustawową. Stosownie do art. 51 ust. 1 Konstytucji nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Konstytucja nie pozostawia wątpliwości, że jednostka jedynie na podstawie ustawy może być zobowiązana do ujawnienia informacji jej dotyczących. Tylko ustawa może też określać zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji o osobie. Przepisy tych rozporządzeń naruszyły zatem rażąco art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji.

Rzecznik wskazał również, że całkowity zakaz organizowania zgromadzeń wprowadzony przepisami kolejnych rozporządzeń narusza istotę wolności zgromadzeń. Powoduje, że Rzeczpospolita Polska nie tylko przestaje spełniać warunki wymagane dla państwa prawa, lecz przestaje także spełniać warunki wymagane dla państwa demokratycznego (art. 2 Konstytucji) - skoro zakazane jest korzystanie z podstawowego mechanizmu demokracji, jakim jest wolność zgromadzeń. Państwo nie preferuje już zebrań i spotkań pełniących funkcję partycypacyjną w społeczeństwie otwartym i demokratycznym, lecz swoją preferencją obdarza wyłącznie zebrania i spotkania organizowane w związku z wykonywaniem zadań służbowych, wykonywaniem czynności zawodowych czy też z działalnością gospodarczą. Organizacji tych zebrań i spotkań, nawet z udziałem dużych grup osób, nie przeszkadza zaś – według państwa – ogłoszony stan epidemii.

Mając na uwadze możliwość wystąpienia ponownego szczytu zachorowań, np. jesienią, Rzecznik przedstawił rekomendacje dotyczące gwarancji podstawowych praw i wolności w sytuacji zagrożenia epidemiologicznego. W opinii Rzecznika ograniczenia podstawowych praw i wolności powinny być dokonywane w ustawie, co zapewni poszanowanie standardów wynikających z Konstytucji i umożliwi organom władzy wykonawczej nadużywanie przysługujących im kompetencji. Akty prawne wprowadzające ograniczenia powinny być poprzedzone procesem konsultacji i publikowane w Dzienniku Ustaw przed ogłoszenie ich treści przez przedstawicieli Rady Ministrów bądź najpóźniej jednocześnie. Co istotne, ograniczenia te nie powinny naruszać istoty konstytucyjnych praw i w miarę możliwości powinny zapewniać obywatelom szansę korzystania z tych praw w sposób niepowodujący zagrożenia dla życia i zdrowia, np. poprzez wprowadzenie rygorów dotyczących odstępów między

uczestnikami zgromadzeń publicznych w miejsce całkowitego zakazu tych zgromadzeń.

Ponadto, zdaniem Rzecznika należy unikać wprowadzania nieprzemyślanych i trudnych do faktycznej realizacji zakazów i ograniczeń, takich jak zakaz samodzielnego poruszania się przez osoby, które nie ukończyły 18. roku życia, zakaz wstępu do lasów czy nakaz poruszania się w odstępnie 2 metrów przez osoby najbliższe. Obniża to bowiem zaufanie obywateli do celowości pozostałych ograniczeń i zakazów i wpływa negatywnie na ich efektywność. Wysokość ewentualnych kar administracyjnych nakładanych za nieprzestrzeganie zakazów i ograniczeń powinna być proporcjonalna do możliwości finansowych większości obywateli, co oznacza stosowanie, a nie pomijanie, przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Dotychczasowe kary nałożone w oparciu o przepisy rozporządzeń wykraczających poza upoważnienia ustawowe powinny zaś zostać uchylone.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 29 czerwca 2020 r. poinformował, że regulacje związane z wprowadzaniem ograniczeń związanych ze zwalczaniem chorób zakaźnych u ludzi zostały wprowadzone w 2009 r. (podobne regulacje dotyczą wprowadzania ograniczeń w przypadku zagrożenia zakażeniami chorób zwierzęcych od 2004 r.). Regulacje takie, z uwagi na niewielki zakres ich zastosowania nie były przedmiotem tak dogłębnych analiz konstytucyjnych, jakie obecnie prowadzi Rzecznik. Jednakże z uwagi na konieczność podjęcia natychmiastowych działań związanych ze zwalczaniem epidemii i obowiązywaniem podobnych regulacji w porządku prawnym, które nie były dotąd kwestionowane, zdecydowano się na ich odpowiednie dostosowanie i wprowadzenie w przepisach dotyczących zwalczania chorób zakaźnych. Sekretarz Stanu wskazał też, że konstrukcje prawne przewidziane w ustawie, które są obecnie przedmiotem tych analiz, w pierwszej kolejności należy ocenić pod względem ich skuteczności w zwalczaniu epidemii. Dotychczas ocena ta wypada pozytywnie. Rozwiązania te bowiem pozwoliły na wprowadzenie skutecznych działań ograniczających rozwój epidemii.

#### **Ministra Sprawiedliwości (VII.510.76.2020 z 8 czerwca 2020 r.) – w sprawie potrzeby powszechnej elektronizacji wszystkich sądów w kraju.**

W trakcie prac nad kolejnymi nowelizacjami ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej jako: ustawa o COVID-19), pojawiały się liczne propozycje dotyczące funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w tym usprawnienia procedur m.in. poprzez umożliwienie stronom składania pism drogą elektroniczną. W ostatecznie uchwalonych nowelizacjach ustawy o COVID-19 nie znalazły się jednak niestety przepisy dotyczące składania pism drogą elektroniczną.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, iż procedura wnoszenia pism elektronicznych jest znana w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, gdzie funkcjonuje od dnia 31 maja 2019 r. Reforma ta została przygotowana już w 2015 r., jednak przez kilka lat odraczano jej wejście w życie. Obecnie praktyka ta jest szeroko stosowana, a sądy administracyjne nie zgłaszają zastrzeżeń co do jej funkcjonowania. Z tego powodu wątpliwości Rzecznika wzbudza kwestia zaniechania w dużej mierze elektronicznej komunikacji z sądami powszechnymi. W przekonaniu Rzecznika bowiem sprawowanie stanowiska Ministra Sprawiedliwości nie polega wyłącznie na podejmowaniu decyzji kadrowych, lecz na wdrażaniu systemowych strategii rozwoju sądownictwa powszechnego, mającej na celu jego dostosowanie do wyzwań XXI wieku oraz szczególnych wyzwań pandemii. Pod tym względem ostatnie 5 lat wydaje się okresem w dużej mierze zmarnowanym, a okres epidemii COVID-19 nie został wykorzystany do podjęcia stanowczych działań w tym zakresie. Pojedyncze działania niemające charakteru systemowego, nie są zaś wystarczające.

Uelastycznienie komunikacji z sądem, poprzez możliwość składania pism procesowych w postaci pism podpisanych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym bądź podpisem osobistym jest konieczne w obecnych czasach, nie tylko z uwagi na pandemię. Coraz więcej spraw urzędowych można załatwiać przez platformę ePUAP poprzez podpisanie pisma bezpłatnym podpisem zaufanym, który można uzyskać z łatwością bez osobistej fizycznej wizyty, chociażby za pośrednictwem bankowości elektronicznej. Administracja publiczna wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym i pozwala coraz więcej spraw urzędowych załatwiać zdalnie. W ocenie Rzecznika zasadnym zatem jest objęcie powszechną elektroniczną również wszystkich sądów w kraju.

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie przedstawionych uwag i podjęcie odpowiedniej inicjatywy w tym zakresie.

**Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (IX.517.777.2019 z 8 czerwca 2020 r.) – w sprawie sytuacji osób z chorobą somatyczną lub psychiczną, wobec których stosowany jest środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania.**

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich poddano analizie kwestię realizacji postanowień sądów wydawanych na podstawie art. 260 § 1 k.p.k. wobec osób, u których istnieje konieczność wykonywania tymczasowego aresztowania w odpowiednim zakładzie leczniczym. Przeprowadzone czynności ujawniły kilkanaście zagadnień, które składają się na skomplikowany obraz sytuacji osób z poważną chorobą somatyczną lub psychiczną, wobec których stosowany jest środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania. Analiza dotyczyła także uwarunkowań, w jakich Służba Więzienna, w tym

lekarze, wypełniają swoje zobowiązanie do zapewnienia osadzonemu właściwego leczenia w warunkach izolacji penitencjarnej.

Rzecznik wskazał, że obowiązujące przepisy nie przewidują zamieszczania w Centralnej Bazie Osób Pozbawionych Wolności informacji o realizowaniu wobec danej osoby dyspozycji art. 260 § 1 k.p.k. Stan ten powoduje, że próba ustalenia dla jakiej liczby pacjentów potrzebne są miejsca w oddziałach szpitalnych, staje się bardzo pracochłonna. Na Służbie Więziennej spoczywa obowiązek realizacji postanowienia sądu o zastosowaniu art. 260 § 1 k.p.k., jak również obowiązek zapewnienia niezbędnych świadczeń zdrowotnych skazanym, zgodnie z art. 115 k.k.w. Tym samym w przypadku, gdy brak jest miejsc do hospitalizacji skazanego w oddziale szpitalnym w ramach więziennej służby zdrowia – Służba Więzienna musi sprostać wysiłkom organizacyjnym i finansowym, aby zapewnić hospitalizację w podmiocie zewnętrznym, pod konwojem funkcjonariuszy. Niewątpliwie istnieje problem niewystarczającej liczby miejsc w oddziałach szpitalnych, odpowiednio przygotowanych do udzielania oczekiwanych świadczeń zdrowotnych wobec osadzonych, które gwarantowałyby rzeczywistą możliwość niezwłocznego umieszczenia w nich osób tymczasowo aresztowanych. Zdaniem Rzecznika niecelowym jest jednak bezrefleksyjne zwiększanie liczby miejsc na oddziałach szpitalnych, lecz poszukiwanie rozwiązań, które doprowadzą do tego, że do szpitali trafiać będą wyłącznie osoby bezwzględnie tego wymagające.

Podstawowym problemem, na jaki zwrócili uwagę Dyrektorzy Okręgowi Służby Więziennej, a który pojawiał się także w toku wywiadów prowadzonych przez pracowników Biura RPO z dyrektorami jednostek podstawowych i lekarzami więziennymi w czasie wizytowania jednostek penitencjarnych – była kwestia asekuracyjnego stosowania przez sądy art. 260 § 1 k.p.k. u osób bez objawów choroby psychicznej czy zaburzeń na tle psychicznym. Postulatem zgłoszonym przez Dyrektorów Okręgowych SW byłoby w takich przypadkach umieszczanie przez sąd w postanowieniu o tymczasowym aresztowaniu, nakazu natychmiastowej konsultacji psychiatrycznej (ze wskazaniem powodu) po przyjęciu danej osoby do jednostki penitencjarnej i pozostawienie kwestii ewentualnego dalszego leczenia psychiatrycznego w kompetencji więziennego lekarza psychiatry.

Rzecznik zauważył również, że wskazaniem do hospitalizacji może być jedynie aktualny stan zdrowia pacjenta – fakt samego występowania choroby psychicznej, która w danym okresie znajduje się w fazie remisji nie uzasadnia konieczności przyjęcia danej osoby do szpitala. Ze zgłoszeń przekazanych Rzecznikowi przez Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej wynika, że art. 260 § 1 k.p.k. stosowany jest wobec pacjentów będących w remisji, co – tak jak powyżej zasygnalizowane problemy hospitalizowania osób psychicznie zdrowych – skłania do negatywnej oceny takiej praktyki.

Jedną z sytuacji, w której dochodzi do prób lub nawet do hospitalizacji osób, u których nie stwierdza się choroby psychicznej, jest stosowanie art. 260 §

1 k.p.k. wobec osób z niepełnosprawnością intelektualną. Dotychczasowe działania podjęte przez Rzecznika skłaniają do wyrażenia stanowiska, że izolacja penitencjarna wobec tych osób powinna być rozważana ze szczególną ostrożnością. Należy podkreślić, że niepełnosprawność intelektualna nie jest chorobą psychiczną i nie poddaje się leczeniu, sama w sobie nie jest przesłanką do hospitalizacji, a warunki panujące w więziennych oddziałach szpitali psychiatrycznych są nadal warunkami jednostki penitencjarnej, z ich reżimem i prawnymi uwarunkowaniami.

Najpowszechniejszym problemem zgłaszanym przez Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej, który budzi niepokój Rzecznika także przy rozpoznawaniu spraw indywidualnych, jest problem przyjęcia do szpitala psychiatrycznego osób tymczasowo aresztowanych, które nie wyrażają zgody na leczenie. Rzecznik podkreślił zatem, że zastosowanie tymczasowego aresztowania nie pozbawia danej osoby prawa do decydowania o swoim zdrowiu i leczeniu. Wobec wszystkich obywateli, także wobec pacjentów więziennej służby zdrowia, ma bowiem zastosowanie generalna zasada, obowiązująca na mocy art. 16 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Stanowi ona, że pacjent ma prawo do wyrażenia zgody na udzielenie określonych świadczeń zdrowotnych lub odmowy takiej zgody, a ograniczenie tego prawa może mieć miejsce jedynie w wyjątkowych przypadkach, określonych w ustawie.

Dyrektorzy Okręgowi Służby Więziennej zwracali także uwagę na fakt, iż stosując art. 260 § 1 k.p.k. sądy, co zrozumiale, nie wskazują długości hospitalizacji. Jednak oznacza to w praktyce, iż w intencji sądu ma ona trwać do zakończenia stosowania tymczasowego aresztowania, często przedłużanego. Tym samym o konieczności dalszej hospitalizacji pacjenta nie decyduje stan jego zdrowia, tylko sam fakt pozbawienia wolności.

Rzecznik wskazał też, że w przypadku wykonywania tymczasowego aresztowania w szpitalu pozawięziennym brak jest uregulowań dotyczących sprawowania faktycznego nadzoru nad prawidłowością wykonania środka zapobiegawczego w taki sposób, jaki gwarantowany jest, gdy dana osoba przebywa w jednostce penitencjarnej. Powyższe może także grozić niezapewnieniem praw należnych tymczasowo aresztowanemu, związanych np. z realizacją widzeń, zakupów, paczek czy korzystaniem z aparatu telefonicznego. Kwestią istotną w kontekście prawa do obrony jest problem, gdy szpital poza więzienną strukturą nie udostępnia odpowiednich pomieszczeń do poufnego spotkania z adwokatem.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o wskazanie dotychczasowych inicjatyw prowadzonych przez Służbę Więzienną wobec zasygnalizowanych problemów. W szczególności poprosił o wskazanie, jakie rozwiązania umożliwią Służbie Więziennej skuteczną realizację decyzji sądów w przedmiotowym zakresie.



**Ministra Edukacji Narodowej (VII.7037.45.2020 z 8 czerwca 2020 r.)  
– w sprawie problemu wykluczenia uczniów ze zdalnej edukacji.**

W ostatnim czasie Rzecznik Praw Obywatelskich interweniował w sprawie uczniów, którzy nie uczestniczą w zdalnym nauczaniu. Z zaskoczeniem przyjął zawarte w odpowiedzi Ministerstwa Edukacji Narodowej stwierdzenie, iż resort ten nie jest organem nadzoru nad działalnością szkół i nie kontroluje realizacji obowiązku szkolnego/nauki.

W piśmie tym wyjaśniono, że bez względu na sposób realizacji treści podstawy programowej – w formie zdalnej czy stacjonarnej – nieusprawiedliwiona nieobecność ucznia (szczególnie długotrwała) musi być zgłaszana przez wychowawców klas, aby dyrektor szkoły mógł podjąć stosowne działania w ramach sprawowanej przez niego kontroli realizacji obowiązku szkolnego lub zawiadomić właściwe organy w przypadku obowiązku nauki. Tymczasem w wystąpieniu generalnym do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik usiłował wykazać, że pomimo wiedzy na temat nieobecności ucznia działania dyrektorów szkół mogą być utrudnione lub nieskuteczne. Jest to spowodowane m.in. obecnym reżimem sanitarnym, niedoborami kadrowymi w szkołach, brakiem stosownych wytycznych dla policji, inną organizacją pracy sądów. Z powodu braku możliwości wyegzekwowania uczestnictwa dzieci w zajęciach oraz objęcia ich właściwą opieką przez rodziców, rozwiązanie problemu wymaga współdziałania różnych organów państwa. Przedstawiony problem dotyczy osób najsłabszych, w przypadku których pomoc i interwencja państwa jest uzasadniona.

Dostrzegając wagę problemu, sprawą zajmują się obecnie niektóre organizacje społeczne. Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę przygotowała procedurę postępowania dla szkół, które zmagają się z problemem „znikających uczniów”. Fundacja podkreśla, że działania interwencyjne podejmowane przez placówki oświatowe wymagają m.in. ustalenia, w jaki sposób pracują różne instytucje, oraz zdefiniowania form wzajemnej współpracy.

Z kolei Fundacja EFC, zajmująca się edukacją, rozpoczęła w maju kampanię społeczną #sprawdzobecność. Jej celem jest zwrócenie uwagi na osoby, które w warunkach izolacji mogą potrzebować wsparcia i życzliwości. Autorzy kampanii zauważają, że kryzys związany z pandemią zachwiał bezpieczeństwem materialnym i emocjonalnym całych rodzin. Nasila się poczucie samotności, lęku, czasami pojawia się depresja lub przemoc.

Wyrażając ogromne uznanie dla społecznego zaangażowania obywateli, Rzecznik zaznaczył jednak, że odpowiedzialność spoczywa również na Ministrze Edukacji jako tym, który zgodnie z art. 43 Prawa oświatowego koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z wojewodami oraz z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie. Oszacowanie liczby uczniów, którzy w ciągu ostatnich miesięcy nie

uczestniczyli w zdalnym nauczaniu, powinno być, zdaniem Rzecznika, traktowane jako cel minimalny i punkt wyjścia do dalszych działań służących ochronie praw dzieci i młodzieży.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej** w piśmie z 29 czerwca 2020 r. podtrzymał stwierdzenia z poprzedniej odpowiedzi MEN, iż kontrolę spełniania obowiązków edukacyjnych ustawa nakłada na dwa podmioty: dyrektora szkoły i gminę. Wyjaśnił też, że wskazanie podmiotów powołanych do sprawowania kontroli nad realizacją obowiązku szkolnego/nauki nie świadczy o „braku zainteresowania” Ministra Edukacji Narodowej poruszonymi kwestiami ani o „umniejszeniu swojej roli w kształtowaniu systemu oświaty”. W świetle działań podjętych przez Ministra Edukacji Narodowej, sugerowanie resortowi lekceważenia problemów występujących w związku z wprowadzonym stanem epidemii i edukacją zdalną jest nieuzasadnione. Wszystkie działania Ministra Edukacji Narodowej są podejmowane w celu jak najpełniejszego zabezpieczenia praw dziecka (ucznia) do edukacji w bezpiecznych i przyjaznych warunkach.

**Prezesa Zarządu Związku Miast Polskich (VII.6060.34.2020 z 8 czerwca 2020 r.) – w sprawie potrzeby uaktualniania informacji umieszczanych przez jednostki samorządu terytorialnego w Biuletynach Informacji Publicznej.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są wnioski obywateli dotyczące problemu z dostępem do aktualnych informacji o władzach, strukturze oraz danych kontaktowych zamieszczanych przez jednostki samorządu terytorialnego w Biuletynach Informacji Publicznej.

Biuletyn Informacji Publicznej został stworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, a tym samym zagwarantowania obywatelom realizacji ich konstytucyjnego prawa do informacji publicznej zagwarantowanego w art. 61 Konstytucji. Za stworzenie, utrzymanie i aktualizację treści zawartych w podmiotowych stronach BIP odpowiadają podmioty udostępniające informację publiczną. Na swojej stronie BIP podmiot jest zobowiązany publikować informacje, które będą służyć wszystkim odwiedzającym, a zatem – między innymi: swój status prawny lub formę prawną, przedmiot działania i kompetencje, organy i osoby sprawujące funkcje i ich kompetencje, majątek, którym dysponuje, tryb działania, sposoby przyjmowania i załatwiania spraw, informacje o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych.

Rzecznik wskazał, że w obowiązującym stanie epidemii dostęp obywateli do urzędów miast i gmin jest ograniczony. Wynika to zarówno z wprowadzonych w konkretnych jednostkach samorządowych ograniczeń funkcjonowania (przyjmowanie interesantów, zmiana godzin urzędowania, etc.), jak i ze zmian w wielu przedsiębiorstwach i przestrzeni publicznej, które wpływają na życie obywateli (m.in. wprowadzanie trybu pracy zdalnej, prowadzenie edukacji online, ograniczenie funkcjonowania placówek

opiekuńczych takich jak żłobki i przedszkola czy wprowadzone ograniczenia przemieszczania się). Ponadto, wielu obywateli, w szczególności osoby starsze i w grupie wysokiego ryzyka, może obawiać się wizyty w urzędzie w związku z wyższym prawdopodobieństwem zakażenia wirusem SARA-CoV-2. Dlatego też kluczowym jest by w obecnym okresie informacje zamieszczane w Biuletynach Informacji Publicznej były jak najbardziej aktualne. Dotyczy to w szczególności informacji o możliwości komunikacji z organem telefonicznie lub online.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa z prośbą o zwrócenie uwagi na tę problematykę w ramach działalności Związku oraz rozpowszechnienie treści niniejszego stanowiska w środowisku działaczy samorządowych.

### **Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prezesa Zarządu Związku Miast Polskich (VII.6060.21.2020 z 9 czerwca 2020 r.) – w sprawie działania i obradowania samorządów w trakcie epidemii.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są liczne wnioski obywateli dotyczące problemu ograniczania jawności działania organów samorządu terytorialnego w ramach odbywania przez nie obrad i sesji zdalnie w trybie art. 15zzx ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej jako: „ustawa o przeciwdziałaniu COVID-19”).

Z ustaleń dokonanych przez Rzecznika wynika, że prowadzenie obrad z wykorzystaniem środków komunikacji na odległość nierzadko odbywa się w sposób wyłączający możliwość udziału obywateli. Drugim zidentyfikowanym problemem jest ponadto rozszerzanie w aktach prawa miejscowego możliwości (statutach jednostek samorządu terytorialnego) odbywania obrad i sesji w sposób zdalny na sytuacje niezwiązane z obowiązującym stanem epidemii, pomimo braku odpowiedniego upoważnienia w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 w tym zakresie.

Rzecznik wskazał, że przepis art. 15zzx ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 nie odnosi się do innych zasad odbywania obrad organów samorządu terytorialnego, w tym m.in. do zasady jawności działania organów gminy, w związku z czym nie powinien być on stosowany w sposób wyłączający możliwość udziału obywateli w tych obradach. Zasada jawności wynika wprost z przepisu art. 11b ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „działalność organów gminy jest jawna”, a „ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw” (ust. 1). W ustępie drugim tego przepisu wskazano przy tym wyraźnie, że „jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji”. Podobne regulacje obowiązują w odniesieniu do samorządu powiatowego (art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym) oraz samorządu wojewódzkiego (art. 15a ustawy o samorządzie województwa).

Prawo obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej wynika ponadto z art. 61 Konstytucji, zgodnie z którym „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”.

Dodatkowy problem może stanowić także prawomocność uchwał podjętych w sposób wyłączający jawność obrad. W opinii Rzecznika pewnym rozwiązaniem może być skorzystanie z formy tzw. sesji hybrydowej, w której wykorzystanie narzędzi właściwych dla trybu zdalnego będzie odbywać się z obecnością przewodniczącego na sali rady. Wówczas możliwy jest wstęp mieszkańców na salę, gdzie obecny jest przewodniczący i część radnych. W każdym przypadku sesja powinna być przy tym transmitowana i utrwalana zgodnie z treścią art. 20 ust. 1b ustawy o samorządzie gminnym.

Kolejnym niepokojącym zjawiskiem związanym ze stosowaniem wspomnianego wyżej art. 15zxx ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 jest praktyka wprowadzania tego przepisu do statutów jednostek samorządu terytorialnego z jednoczesnym przekroczeniem upoważnienia ustawowego poprzez rozszerzenie możliwości organizacji sesji zdalnej na wypadek wystąpienia w przyszłości innych stanów epidemii lub zagrożenia życia lub zdrowia radnych. Zdaniem Rzecznika istnieje ryzyko, że poprzez wprowadzanie tego rodzaju zmian statutów jednostek samorządu terytorialnego naruszana będzie nie tylko zasada legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji, ale także, biorąc pod uwagę przypadki organizacji sesji w trybie zdalnym z wyłączeniem udziału obywateli, zasada jawności działania organów samorządu terytorialnego.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w odniesieniu do przedstawionych problemów z realizacją zasady jawności działania organów samorządu terytorialnego w związku z prowadzeniem przez nie obrad w trybie zdalnym. Prezesa ZZMP Rzecznik poprosił o zwrócenie uwagi na realizację zasady jawności działania organów samorządu terytorialnego w związku z prowadzeniem przez nie obrad w trybie zdalnym.

### **Ministra Spraw Zagranicznych (VII.602.13.2014 z 11 czerwca 2020 r.) – w sprawie procedury głosowania w wyborach Prezydenta RP dla polskich obywateli przebywających za granicą.**

Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje kwestię organizowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, szczególnie w kontekście zagwarantowania konstytucyjnych praw wyborczych w trudnym czasie walki z wirusem COVID-19. W kontekście zbliżających się wyborów zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., Rzecznik zwrócił szczególną uwagę na problematykę

głosowania polskich wyborców, którzy przebywają za granicą. Skłaniają do tego liczne otrzymywane przez RPO skargi i sygnały płynące od obywateli, a także analiza stanu prawnego.

W ustawie o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego przywrócono możliwość oddawania głosu korespondencyjnie przez wyborców poza granicami kraju. W wielu państwach będzie to jedyna forma udziału tej grupy wyborców w głosowaniu, bowiem nie przewiduje się utworzenia lokali wyborczych w ustanowionych tam obwodach głosowania.

Rzecznik podkreślił, że ostatni raz polscy wyborcy przebywający poza granicami kraju mogli głosować korespondencyjnie w wyborach powszechnych w 2015 r., a więc blisko 5 lat temu, następnie procedura ta została przez ustawodawcę m.in. dla tej grupy wyborców zlikwidowana. W opinii Rzecznika termin na zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego właściwemu konsulowi jest bardzo krótki – wyborca powinien to uczynić najpóźniej do dnia 15 czerwca 2020 r. Ogromną wagę ma więc pilne poinformowanie jak największej grupy uprawnionych o możliwości skorzystania z procedury głosowania korespondencyjnego i szczegółowych wymogach, jakie należy w tym celu wypełnić.

Niezbędne jest również sformułowanie i możliwie szerokie upowszechnianie precyzyjnej, jasnej informacji na temat bezpiecznego i w pełni skutecznego oddawania głosu – postępowania wyborcy głosującego korespondencyjnie (w tym podkreślenie wymogów formalnych dotyczących m.in. wypełnienia i podpisania oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, czy konieczności zaklejenia kopert itp.).

Rzecznik wyraził również obawy, czy wskazany w ustawie graniczny termin wysłania przez konsula pakietu wyborczego do wyborcy, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą, nie jest zbyt późny, szczególnie mając na wadze różnorodne utrudnienia komunikacyjne związane z epidemią koronawirusa. Tymczasem konieczne jest umożliwienie uzyskania pakietu przez wyborcę w terminie, który umożliwi mu w praktyce oddanie głosu i przesłanie (we własnym zakresie) koperty zwrotnej. Dlatego, w przekonaniu Rzecznika, sprawą o ogromnej doniosłości jest możliwie najwcześniejsze podejmowanie przez konsulów skutecznych działań, tak aby pakiet dotarł jak najszybciej do wyborcy i dysponował on odpowiednim czasem na dalszą realizację procedury głosowania korespondencyjnego.

Mając na względzie powyższe, Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o uwzględnienie wymienionych uwag, a także podjęcie, w granicach posiadanych kompetencji, wszelkich dodatkowych działań mających na celu zagwarantowanie praw wyborczych polskim obywatelom przebywającym poza granicami w najbliższych wyborach Prezydenta RP.



**Ministra Zdrowia (V.7016.44.2020 z 11 czerwca 2020 r.) – w sprawie realizacji świadczeń psychiatrycznych dla dzieci i młodzieży.**

Zgodnie z definicją świadczenia gwarantowanego określonego w lp. 3 załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 9 czerwca 2019 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień, świadczenia dzienne psychiatryczne rehabilitacyjne dla dzieci i młodzieży obejmują diagnostykę, leczenie i rehabilitację dzieci i młodzieży do 18. roku życia z zaburzeniami psychicznymi, zwłaszcza psychotycznymi, ze znacznymi, zagrażającymi lub utrwalonymi zaburzeniami funkcjonowania życiowego.

W oparciu o wyżej wskazane przepisy rozporządzenia, Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia wydał zarządzenie z dnia 2 czerwca 2020 r., zmieniające zarządzenie w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień. Zgodnie zaś z przepisami tego zarządzenia, w sytuacji realizacji świadczeń dziennych psychiatrycznych rehabilitacyjnych dla dzieci i młodzieży, rozliczeniu podlegać będą wyłącznie świadczenia realizowane wobec osób do 18. roku życia. Oznacza to, że osoby, które ukończyły 18. rok życia nie otrzymają odpowiedniej i adekwatnej do ich stanu zdrowia pomocy.

Tymczasem, jak zauważył Rzecznik Praw Obywatelskich, osiemnastoletni pacjenci, których obecnie próbuje się pozbawić możliwości kontynuowania leczenia w oddziałach dziennych, to najczęściej osoby nadal kształcące się (uczniowie klasy II i III szkoły średniej, a nawet szkół podstawowych). Ich stan zdrowia jest bezwzględny wskazaniem do codziennej opieki lekarsko-terapeutycznej, którą skutecznie łączy się z edukacją. Wykluczenie ich z leczenia na oddziałach dziennych może zaś doprowadzić do załamania linii życiowej, przerwania edukacji oraz poważnego pogorszenia stanu psychicznego, włącznie z zagrożeniem wzrostu liczby samobójstw w tej populacji pacjentów.

W opinii Rzecznika młodzież po 18. roku życia ma prawo do edukacji i jednocześnie leczenia odpowiedniego do ich potrzeb w przygotowanych do tego oddziałach dziennych dla dzieci i młodzieży, tym bardziej, że opieką całodobową i ambulatoryjną zostały objęte osoby do 21. roku życia, w związku z czym pozbawienie takiej samej możliwości pacjentów oddziałów dziennych byłoby zupełnie niezasadne i krzywdzące.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o analizę przedstawionego problemu oraz rozważenie możliwości zmiany rozporządzenia w wyżej wskazanym zakresie.

**Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia (V.7012.8.2020 z 11 czerwca 2020 r.) – w sprawie sytuacji lekarzy dentystów.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich docierają informacje od lekarzy dentystów, którzy sygnalizują, że w połowie lutego br. zwracali się do NFZ o

podniesienie wartości punktu kontraktowego o 25% z powodu wzrostu kosztów utrzymania indywidualnych praktyk lekarskich i postępującej inflacji. Powyższe nie spotkało się z odpowiedzią. Pojawiły się natomiast wytyczne dla gabinetów stomatologicznych, nakładające znaczny reżim sanitarny.

W rezultacie lekarze dentyści są zmuszeni zakupić z własnych środków m.in. oczyszczacze powietrza, ozonatory, lampy UvC, gogle, maski, przyłbice, kombinezony, osłony na buty, czepki, dozowniki i płyny dezynfekcyjne, płyny do płukania jamy ustnej, termometry bezdotykowe, jednorazowe fartuchy ochronne, rękawice. Wobec czego, nastąpił kilkusetkrotny wzrost poniesionych przez nich kosztów. Lekarze dentyści nie są w stanie udźwignąć ciężaru finansowego, jaki został im narzucony, tym bardziej w czasie epidemii koronawirusa (SARS-CoV-2).

Sytuacja jest o tyle trudna, że w czasie epidemii oprócz wprowadzonego rygoru sanitarnego, ograniczono częstotliwość przyjęć, a ceny, zwłaszcza środków ochrony, wzrosły wielokrotnie. Obecnie, zgodnie z zaleceniami Ministerstwa Zdrowia, jeden pacjent ma być przyjmowany co jedną godzinę pracy gabinetu. Tym samym lekarze dentyści będą przyjmować mniej pacjentów, co przy obecnie niskiej wycenie świadczeń spowoduje spadek otrzymywanych zarobków. W związku z tym lekarze dentyści są zmuszeni ponosić ogromne koszty, celem dostosowania gabinetów do nowych warunków pracy. Przedstawiona niepokojąca sytuacja stanowi zaś zagrożenie dla pacjentów, którzy mogą być pozbawieni dostępu do świadczeń stomatologicznych.

Rzecznik zauważył, że Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej negatywnie oceniło projekt zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia zmieniającego zarządzenie w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju leczenie stomatologiczne. Zdaniem Prezydium NRL, jedyny zasługujący na poparcie aspekt projektu w postaci zmiany wyceny świadczeń endodontycznych, nie równoważy niedostatków projektu. Prezydium NRL podjęło stanowisko w sprawie przedstawionego projektu, w sytuacji narastającego, wręcz powszechnego już sprzeciwu, środowiska stomatologicznego wobec zasad finansowania świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia stomatologicznego.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa NFZ z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych zarzutów.

#### **P.o. Prezesa Zarządu Telewizji Polskiej S.A. (XI.812.150.2020 z 17 czerwca 2020 r.) – w sprawie dostępności debaty prezydenckiej.**

Biorąc pod uwagę, że w związku z ogłoszeniem kolejnego terminu wyborów prezydenckich kontynuowana jest kampania wyborcza, co pozwala przypuszczać, że Telewizja Polska S.A. ponownie zorganizuje debatę kandydatów, Rzecznik Praw Obywatelskich postanowił ponowić apel środowiska osób z niepełnosprawnościami oraz organizacji pozarządowych o zapewnienie pełnej dostępności kolejnych transmisji.

Po debacie, która odbyła się 6 maja 2020 r., do Biura RPO wpłynęło wiele skarg dotyczących niezapewnienia pełnej dostępności tej audycji. Przede wszystkim zwracano w nich uwagę na rozmiar wizerunku tłumacza Polskiego Języka Migowego, który zajmował około 1/30 ekranu oraz fakt, że program trwający ponad godzinę był tłumaczony przez jednego tłumacza, który po pewnym czasie był zmęczony, pomijał niektóre wypowiedzi, a tłumaczenie stawało się coraz mniej zrozumiałe. Ponadto nie podano w trakcie debaty informacji, na których kanałach audycja jest opatrzona napisami.

Rzecznik przypomniał, że zgodnie z Konstytucją, nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny, a Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych nakazuje podjąć wszelkie niezbędne środki, aby zapewnić tej grupie osób możliwość poszukiwania i pozyskiwania informacji na zasadzie równości z innymi osobami, m.in. poprzez dostarczanie osobom z niepełnosprawnościami informacji przeznaczonych dla ogółu społeczeństwa, w dostępnych dla nich formach i technologiach, odpowiednio do różnych rodzajów niepełnosprawności, na czas i bez dodatkowych kosztów.

Choć przygotowanie i planowany sposób przeprowadzenia wyborów na urząd Prezydenta RP budzą stanowcze zastrzeżenia z perspektywy standardów konstytucyjnych, Rzecznik podkreślił, że wszelkie informacje z nimi związane przekazywane przez media, w tym w szczególności media publiczne, powinny być dostępne dla wszystkich obywateli i obywaterek.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa z prośbą o podjęcie niezbędnych działań w celu zagwarantowania osobom z niepełnosprawnościami realizacji ich praw.

### **Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (WZF.7060.44.2020 z 19 czerwca 2020 r.) – w sprawie nierównego traktowania byłych funkcjonariuszy Policji i Straży Pożarnej przy zawieraniu umowy o pracę.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zgłaszają się z prośbą o pomoc funkcjonariusze zwolnieni ze służby w Policji. Przy zawieraniu umowy o pracę do okresu zatrudnienia nie jest im zaliczany okres służby w Policji, jeżeli podjęli oni pracę po upływie roku od zwolnienia ze służby. Problem ten dotyczy także funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej.

Zasady nabywania uprawnień pracowniczych określone zostały w art. 80 ustawy o Policji i w art. 70 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej. Stosownie do treści art. 80 ust. 1 policjantowi, który podjął pracę w ciągu roku od dnia zwolnienia ze służby, a jeżeli pełnił służbę przygotowawczą - w ciągu 3 miesięcy od tego dnia, okres służby wlicza się do okresu zatrudnienia w zakresie wszelkich uprawnień wynikających z prawa pracy.

W większości służb mundurowych takie ograniczenie czasowe już nie obowiązuje, co oznacza, że byłym funkcjonariuszom tych służb zatrudnionym w charakterze pracownika po upływie roku od ustania stosunku służbowego dolicza

się okres pełnionej służby do okresu zatrudnienia. Jedynymi służbami, w których takie ograniczenie w dalszym ciągu istnieje są Policja i Państwowa Straż Pożarna.

W ocenie Rzecznika przedmiotowe normy prawne, w zakresie, w jakim dla zaliczenia służby w Policji lub Państwowej Straży Pożarnej do okresu zatrudnienia wymagają podjęcia pracy przed upływem roku od dnia zwolnienia ze służby naruszają konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, stawiając policjantów i strażaków w znacznie gorszej sytuacji, niż funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych, wymienionych w treści art. 302 Kodeksu pracy.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany ustaw pragmatycznych Policji i Państwowej Straży Pożarnej w przedstawionym zakresie.

### **Ministra Sprawiedliwości (WZF.7040.4.2020 z 19 czerwca 2020 r.) – w sprawie zasad obliczania dodatku za wysługę lat w Służbie Więziennej.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się funkcjonariusze Służby Więziennej kwestionujący zasady obliczania dodatku za wysługę lat. Podnoszą oni niezgodność z konstytucyjną zasadą równości zasad obliczania dodatku za wysługę lat w porównaniu z innymi służbami mundurowymi. Problem ten był już przedmiotem wystąpienia RPO do Ministra Sprawiedliwości, jednak nie został do tej pory rozwiązany.

W wystąpieniu tym Rzecznik wskazał, że przy obliczaniu wysługi lat w Służbie Więziennej nie uwzględnia się zawodowej służby wojskowej oraz służby w innych formacjach mundurowych. Co prawda, pomimo upływu ponad 8 lat od terminu uzyskania odpowiedzi, regulujący niniejsze zagadnienie przepis art. 58 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej nie uległ zmianie, to jednak z wpływających wniosków wynika, że problem ten pozostaje aktualny.

Z odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości wynikało, że w kwestii ustalania stażu służby uprawniającego do dodatku za wysługę lat nie dopatrywał się On dyskryminacji funkcjonariuszy Służby Więziennej w stosunku do funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Ponadto, Minister wykazał, że zagadnienie dodatku za wysługę lat nie jest jednolicie uregulowane w odniesieniu do funkcjonariuszy służb mundurowych innych niż Służba Więzienna. Zwrócił również uwagę, że przewidziany w ustawie o Służbie Więziennej sposób ustalania wysokości dodatku za wysługę lat na podstawie długości okresu służby w Służbie Więziennej jest swoistego rodzaju nagradzaniem funkcjonariuszy o długoletnim stażu służby w tej formacji mundurowej. Istotna jest też wysokość dodatku za wysługę lat funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Rzecznik zauważył tymczasem, że przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 9 czerwca br. projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Służby Więziennej wskazuje, że dotychczasowe



regulacje dotyczące zasad ustalania wysługi lat w Służbie Więziennej nie spełniły swojej roli.

Z powyższych względów Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany treści przepisu art. 58 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej w zakresie, w jakim nie uwzględnia on okresów zatrudnienia poza jednostkami Służby Więziennej w pełnym wymiarze czasu pracy, a także służby w innych formacjach mundurowych.

**Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP (II.519.344.2014 z 19 czerwca 2020 r.) – w sprawie konieczności implementacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego ustaw regulujących działania służb mundurowych w zakresie kontroli osobistej.**

W ciągłym zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje kwestia właściwej implementacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie ozn. sygn. akt K 17/14. W sprawie tej, wszczętej z wniosku RPO, Trybunał uznał, że przepisy ustaw regulujących działania służb mundurowych dotyczące kontroli osobistej (przeszukania) są niezgodne z Konstytucją w zakresie, w jakim nie określają granic tej kontroli (przeszukania) oraz nie przewidują możliwości zaskarżenia jej przebiegu do sądu.

Zgodnie z art. 15d ust. 9 ustawy o Policji, po zakończeniu kontroli osobistej policjant poucza osobę kontrolowaną o prawie do złożenia zażalenia, o którym mowa w ust. 11, oraz o prawie do żądania sporządzenia protokołu z kontroli osobistej. W myśl art. 15d ust. 11 ustawy o Policji, osobie kontrolowanej przysługuje zażalenie do sądu rejonowego właściwego ze względu na miejsce dokonania kontroli osobistej, w terminie 7 dni od dnia jej dokonania, w celu zbadania zasadności, legalności oraz prawidłowości jej dokonania. Do zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 50 Kodeksu postępowania karnego. Zgodnie zaś z art. 15d ust. 15 ustawy o Policji, zażalenie, o którym mowa w ust. 11, składa się za pośrednictwem jednostki organizacyjnej Policji właściwej według miejsca dokonania kontroli osobistej. Jednostka organizacyjna Policji, o której mowa w zdaniu pierwszym, niezwłocznie przekazuje zażalenie do sądu rejonowego.

Rzecznik wskazał jednak, że jedyną konsekwencją uwzględnienia przez sąd zażalenia na przeprowadzenie kontroli osobistej (przeszukania) jest zawiadomienie o tym prokuratora i kierownika jednostki organizacyjnej danej służby nadrzędnej nad tą, która dokonała kontroli (art. 15d ust. 12 ustawy o Policji). Co prawda, osobie wobec której czynność przeprowadzono przysługiwać będzie prawo dochodzenia zadośćuczynienia lub odszkodowania na drodze cywilnej na zasadach ogólnych, lecz odbywać się to będzie musiało w ramach odrębnego postępowania.

Ponadto, zarówno przewidywana długość postępowania w tym zakresie, jak i trudności związane z występowaniem jedynie w roli powoda cywilnego, (w



sytuacji, gdy dana osoba w istocie została pokrzywdzona bezzasadnymi lub nielegalnymi działaniami organów państwa) sprawiają, że zaproponowana regulacja nie przewiduje efektywnej sankcji za naruszenie wymogów prowadzenia kontroli osobistej (przeszukania), ani także efektywnej restytucji dla osoby, która była poddana kontroli. Zdaniem Rzecznika pożądane byłoby zatem wprowadzenie możliwości przyznania osobie, która poddana została kontroli, odszkodowania lub zadośćuczynienia za jej nielegalność, nieprawidłowość lub bezzasadność już przez ten sam sąd, który tę nielegalność, nieprawidłowość lub bezzasadność stwierdził na skutek wniesienia zażalenia.

Rzecznik zauważył także, że art. 15g ustawy o Policji przewiduje powierzenie służbom mundurowym możliwości dokonania tzw. „sprawdzenia prewencyjnego”, które oznacza przeprowadzenie kontroli osobistej osoby pragnącej wejść na teren ochraniający przez tę służbę (np. imprezy masowej lub zgromadzenia publicznego), a także osoby pozbawionej wolności (np. zatrzymywanej, konwojowanej, doprowadzanej na polecenie organu ochrony prawa). Zakres przeszukania osoby i jej bagażu jest co do zasady tożsamy z „normalną” kontrolą osobistą (przeszukaniem), lecz przepisy nie przewidują w ogóle możliwości wniesienia zażalenia na takie „sprawdzenie prewencyjne”. W opinii Rzecznika powinna istnieć możliwość wniesienia zażalenia także na tę czynność, wraz z obowiązkiem pouczenia osoby sprawdzanej o tej możliwości.

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego z prośbą o odniesienie się do powyższych wątpliwości i rozważenie możliwości podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych celem pełnej implementacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

### **Ministra Sprawiedliwości oraz Głównego Inspektora Sanitarnego (VII.603.1.2020 z 22 czerwca 2020 r.) – w sprawie Wytycznych dotyczących zasad przeprowadzania egzaminów adwokackich i radcowskich.**

W związku z postępowaniem prowadzonym w sprawie indywidualnej Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na niektóre postanowienia zawarte w Wytycznych Ministra Sprawiedliwości i Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 26 maja 2020 r. dotyczące organizowania i przeprowadzania w 2020 r. egzaminów adwokackiego i radcowskiego w terminie dodatkowym.

Szczególne wątpliwości Rzecznika budzi obecny kształt punktu 1.1 Wytycznych, zgodnie z którym „na egzamin może przyjść wyłącznie osoba zdrowa (zdający, członek Komisji Egzaminacyjnej, osoba zapewniająca obsługę informatyczną/administracyjną) bez objawów chorobowych sugerujących chorobę zakaźną”. Z kolei zgodnie z treścią punktu 1.2 stawiennictwo zdającego z naruszeniem warunków określonych w tym punkcie stanowi zakłócenie przebiegu egzaminu i jest podstawą do wykluczenia tego zdającego z egzaminu. Zdaniem Rzecznika postanowienie to ma charakter bardzo ogólny. Stwierdzenie „objawy chorobowe sugerujące chorobę zakaźną” może obejmować szerokie spektrum objawów, które ma, w związku z tym, charakter wysoce ocenny i

pozostawia dużą swobodę interpretacji Komisji Egzaminacyjnej. Konsekwencje podjętej przez nią decyzji mogą być natomiast bardzo dotkliwe dla zdającego, który może zostać wykluczony z egzaminu, co może przekładać się na szereg negatywnych konsekwencji i trudności w życiu zawodowym i prywatnym.

Po drugie, w ocenie Rzecznika, wskazane powyżej wątpliwości potęguje fakt, że ocena tego, czy zdający wykazuje „objawy chorobowe sugerujące chorobę zakaźną” pozostawiona jest członkom Komisji, a nie osobie posiadającej odpowiednie kwalifikacje medyczne do stwierdzenia tego typu okoliczności. Taki kształt Wytycznych może w praktyce prowadzić do wielu nadużyć wskazujących na arbitralne skorzystanie przez Komisję Egzaminacyjną z jej kompetencji do wykluczania zdających z egzaminu poprzez powołanie się na zakłócenie przebiegu egzaminu. Wydaje się, że użyteczne w zapewnieniu proporcjonalności wskazanych powyżej rozwiązań z konstytucyjnym prawem do prywatności oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu byłoby zorganizowanie egzaminu z zapewnieniem w jego trakcie obecności pracownika służby medycznej, który pomógłby w czuwaniu nad jego prawidłowym przebiegiem i mógł decydować o wystąpieniu przypadków przewidzianych w punkcie 1.1 Wytycznych. Rozwiązanie takie nie wydaje się wiązać z nadmiernymi trudnościami organizacyjnymi.

Wątpliwości Rzecznika budzi także postanowienie zawarte w punkcie 2.1, zgodnie z którym „członkowie Komisji Egzaminacyjnej, inne osoby zaangażowane w przeprowadzanie egzaminu oraz zdający, którzy ze względów zdrowotnych nie mogą zakrywać ust i nosa za pomocą maseczki, powinni – kiedy jest to konieczne – używać przyłbicy, która nie utrudnia oddychania, przy czym w odniesieniu do zdających pod warunkiem przedłożenia zaświadczenia lekarskiego”. Nie jest zrozumiałe odmienne traktowanie osób zdających, które aby skorzystać z przyłbicy zamiast maseczki, muszą przedstawić Komisji zaświadczenie lekarskie.

Zastrzeżenia Rzecznika budzi też postanowienie zawarte w punkcie 4.1 Wytycznych, zgodnie z którym „Przewodniczący Komisji Egzaminacyjnej informuje członków Komisji Egzaminacyjnej oraz zdających, że w danej sali do egzaminu przystępuje zdający chorujący na alergię albo inne schorzenie, którego objawami mogą być kaszel, katar lub łzawienie (podstawą informacji powinno być zaświadczenie lekarskie)”. Takie rozwiązanie przewiduje konieczność nie tylko przedstawienia Komisji przez zdającego danych obejmujących jego stan zdrowia (mogących obejmować choroby poważne lub rzadkie), które stanowią dane wrażliwe, ale także udostępnienia tych informacji wszystkim członkom Komisji. Zdaniem Rzecznika wskazane powyżej rozwiązanie stanowi bardzo daleko idącą ingerencję w konstytucyjne prawo do prywatności oraz prawo ochrony danych osobowych, które wymaga wyraźnej podstawy prawnej na poziomie norm ustawowych zapewniającej jego proporcjonalność.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się z prośbą o wyjaśnienia oraz wskazanie podstaw prawnych przyjętych rozwiązań na poziomie norm ustawowych i konstytucyjnych.

**Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (WZF.7043.87.2019 z 24 czerwca 2020 r.) – w sprawie wprowadzenia możliwości fakultatywnego zawieszenia w czynnościach służbowych strażnika miejskiego.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają wnioski o pomoc od strażników miejskich dotyczące problemu obligatoryjnego zawieszenia w czynnościach funkcjonariuszy, przeciwko którym został wniesiony przez pokrzywdzonego subsydiarny akt oskarżenia.

Zgodnie z treścią art. 26a ust. 1 ustawy o strażach gminnych strażnika zawieszają się w pełnieniu obowiązków pracowniczych w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o ścigane z oskarżenia publicznego i popełnione umyślnie przestępstwo lub przestępstwo skarbowe – na czas nie dłuższy niż 3 miesiące. Powyższy przepis nakazuje obligatoryjne zawieszenie strażnika w sytuacji wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego.

Art. 26a ust. 1 ustawy o strażach gminnych został dodany przez art. 1 ust. 21 ustawy o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Wprowadzenie art. 26a do ustawy o strażach gminnych w kontekście instytucji subsydiarnego oskarżyciela posiłkowego spowodowało konieczność zawieszenia w czynnościach służbowych strażnika w przypadku skutecznego wniesienia przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia. Przedmiotowy przepis może w praktyce zostać niewłaściwie wykorzystany (np. w celu odsunięcia niewygodnych strażników od pracy). Zawieszenie w obowiązkach pracowniczych jest bowiem instytucją służącą szybkiemu odsunięciu strażnika od bieżącego wypełniania zadań straży miejskiej (gminnej). Dodatkowo niesie ono dla strażnika dolegliwość finansową. Stosownie bowiem do treści art. 26a ust. 4 cyt. ustawy strażnikowi zawieszonemu w pełnieniu obowiązków pracowniczych od najbliższego terminu wypłaty wynagrodzenia za pracę przysługuje wynagrodzenie w wysokości 50% jego wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków do wynagrodzenia określonych w umowie o pracę w stałej wysokości.

Dlatego też w ocenie Rzecznika należałoby rozważyć możliwość fakultatywnego zawieszenia w czynnościach służbowych strażnika – jak ma to miejsce w sytuacji określonej w art. 26a ust. 2 ustawy o strażach gminnych (wzorem art. 39 ust. 2a ustawy o Policji).

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego wyżej stanu rzeczy.

**Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (KMP.572.5.2018 z 24 czerwca 2020 r.) – w sprawie umożliwienia monitorowania procedur deportacyjnych przedstawicielom RPO.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje kwestia, która w jego ocenie jest kluczowa dla skutecznego funkcjonowania krajowego systemu monitorowania przymusowych powrotów cudzoziemców z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Rzecznik podkreślił, że wobec braku stosownych przepisów wykonawczych regulujących zasady uczestnictwa przedstawicieli Rzecznika w monitorowaniu deportacji, wyłączona została w praktyce możliwość realizacji przez RPO funkcji krajowego mechanizmu prewencji tortur w omawianym obszarze.

Obecna sytuacja stoi w sprzeczności z art. 20 Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (dalej jako: OPCAT), zgodnie z którym organy państwowe zobligowane są do faktycznego zapewnienia możliwości realizacji mandatu przez krajowy mechanizm prewencji. Co istotne, OPCAT, jako ratyfikowana umowa międzynarodowa, zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji stanowi część krajowego porządku prawnego.

Rzecznik wskazał również, iż zasady dotyczące prowadzenia obserwacji deportacji przez przedstawicieli organizacji pozarządowych określone zostały w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie obecności przedstawicieli organizacji pozarządowych w toku działań związanych z doprowadzeniem cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony. W opinii Rzecznika analogiczne rozwiązanie przyjęte zostać winno w kontekście udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w organizowanych operacjach powrotowych.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych, które zapewnią faktyczną możliwość prowadzenia czynności kontrolnych przez przedstawicieli Rzecznika w trakcie prowadzonych operacji deportacyjnych.

**Ministra Klimatu, Minister Rozwoju oraz Ministra Zdrowia (V.7018.261.2020 z 26 czerwca 2020 r.) – w sprawie potrzeby doprecyzowania niektórych przepisów ustawy o Covid – 19.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że na podstawie art. 11 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej jako: „ustawa o Covid – 19”), wymienione w przepisach ust. 1–3 organy władzy publicznej zyskały uprawnienie do wydawania wiążących poleceń podmiotom publicznym i prywatnym, w nieokreślonym zakresie. Tymi organami są wojewoda, Minister Zdrowia i Prezes Rady Ministrów, które obecnie dysponują nadzwyczaj dużą uznaniowością – lub

wręcz swobodą – w zakresie wydawania poleceń podmiotom publicznym i prywatnym. Wynika to nie tylko z braku ustanowienia w ustawie jakichkolwiek przesłanek warunkujących wydanie polecenia, ale też z wyłączenia obowiązku uzasadnienia decyzji w przedmiocie wydania polecenia.

W ocenie Rzecznika, tak dużego zakresu tej uznaniowości nie uzasadniają nawet wyjątkowe okoliczności spowodowane epidemią SARS-CoV-2. Trzeba bowiem pamiętać, że przedmiotowe polecenia mogą być również skierowane do podmiotów prywatnych (np. przedsiębiorców). Rzecznik zwrócił też uwagę, że brak uzasadnienia decyzji zawierającej polecenie uniemożliwia w zasadzie prawidłową kontrolę instancyjną takiej decyzji, a także kontrolę sądownoadministracyjną.

Następnie – ust. 10 art. 11 ustawy o Covid-19 stanowi, że polecenia pochodzące od organów władzy mogą być wydawane także ustnie, w formie pisemnej adnotacji, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub za pomocą innych środków łączności. Istotne okoliczności takiego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w formie protokołu. Przedmiotowa regulacja zezwala na odstępianie od zasady pisemnego załatwiania spraw. W opinii Rzecznika dopuszczenie możliwości wydawania przez organy administracji państwowej poleceń kierowanych do obywateli w formie ustnej lub telefonicznej w każdej sprawie, niezależnie od jej wagi i okoliczności, stanowi nieuzasadnione i zbyt daleko idące odstępstwo od zasady pisemnego załatwiania spraw administracyjnych. Mając na względzie nadzwyczajną sytuację spowodowaną wystąpieniem epidemii koronawirusa, ustna lub telefoniczna forma ogłoszenia decyzji zawierającej polecenie skierowane do podmiotu prywatnego powinna być dopuszczona, ale wyłącznie w razie wystąpienia nagłych i nieprzewidzianych zdarzeń lub okoliczności, gdy wydanie polecenia ma na celu ratowanie zagrożonego zdrowia lub życia obywateli albo zabezpieczenie majątku państwowego przed ciężkimi stratami.

Z uwagi na powyższe, zdaniem Rzecznika, korzystanie przez organy władzy z instrumentów prawnych przewidzianych w przepisach art. 11 ustawy o Covid – 19, może prowadzić do arbitralnej ingerencji w konstytucyjne prawa obywateli, takie jak wolność, swoboda przemieszczania się czy prawo własności. Zastrzeżenia do omawianej regulacji pogłębia fakt, iż w uprawnienie do arbitralnego nakładania obowiązków na podmioty zarówno publiczne, jak i prywatne zostały wyposażone aż trzy organy władzy, nawet w tym samym przedmiocie. W ten sposób w obrocie prawnym krążyć może wiele wzajemnie krzyżujących się i nakładających, a nawet wykluczających się poleceń. Będzie to sprzyjać pogłębieniu niepewności prawnej już i tak istniejącej w stanie epidemii.

Wątpliwości Rzecznika wzbudza także treść art. 11a ust. 9 ustawy o Covid – 19, który stanowi, iż: „Polecenie, o którym mowa w ust. 1, może także dotyczyć magazynowania odpadów medycznych przez ich wytwórcę. Rzecznik zwrócił uwagę, że odpady medyczne dzielą się na zakaźne i zwykłe. Wskazany przepis nie precyzuje, o jakie odpady chodzi. Skoro ustawa dotyczy Covid – 19,



to najprawdopodobniej ustawodawcy chodziło o odpady medyczne zakaźne. Powinno to być jednak jednoznacznie wskazane w przepisie. Magazynowanie takich odpadów wiąże się z wyższymi standardami technicznymi niż odpadów medycznych zwykłych. Polecenie magazynowania odpadów medycznych przez wytwórcę – czyli przede wszystkim przez szpitale, może okazać się realnie niewykonalne, jeśli dotychczas jednostki te były przygotowane najwyżej na „wstępne magazynowanie” w związku ze zbieraniem odpadów na bieżąco. Omawiany przepis nie określa też terminu magazynowania – ma on być określony w poleceniu, co zwiększa pole jego uznaniowości i znacznie osłabia pozycję ewentualnego adresata polecenia.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju** w piśmie z 30 czerwca 2020 r. przyznał, że resort rozwoju współpracował z innymi resortami nad uchylonymi już przepisami dot. zawieszenia terminów w postępowaniach administracyjnych. Jednocześnie wskazał, że art. 11 specustawy był objęty ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych i nie leży we właściwości Ministra Rozwoju. Z kolei art. 11a, wprawdzie został dodany w ramach ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach..., ale leży we właściwości Ministra Klimatu. Wszystko to oznacza, że Minister Rozwoju nie jest właściwy do zajmowania stanowiska w przedstawionym przez Rzecznika zakresie.

### **Minister Rozwoju (V.7100.26.2020 z 26 czerwca 2020 r.) – w sprawie sytuacji przedsiębiorców w związku z epidemią Covid-19.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, iż w odpowiedzi resortu rozwoju na poprzednie wystąpienie w przedmiotowej sprawie zabrakło odniesienia się do postulatu stworzenia jednolitego, kompleksowego i spójnego aktu prawnego, dedykowanego wyłącznie przedsiębiorcom, uwzględniającego specyficzne potrzeby każdej branży gospodarki podczas epidemii. W piśmie nie wskazano również, w jaki sposób państwo zamierza długofalowo wspomagać przedsiębiorców w dobie kryzysu oraz w pewnym okresie po jego ustaniu. Niestety, obserwacja działań legislacyjnych parlamentu prowadzi do wniosku, że wciąż brak jest jednolitej koncepcji pomocowej dedykowanej przedsiębiorcom.

Kolejne wprowadzane nowelizacje do tzw. tarczy antykryzysowej, mimo iż niektóre fatycznie mogą wynikać z nagłej sytuacji gospodarczej, raczej wskazują na brak właściwego rozeznania i wcześniejszych, przed epidemicznych działań organów władzy w przedmiocie sytuacji prawnej i faktycznej wielu branż gospodarki.

Przedsiębiorcy, którzy zwracają się do Biura RPO wskazują na problemy związane m.in. brakiem ochrony przed egzekucją środków otrzymanych przez przedsiębiorców z tytułu różnego rodzaju pomocy publicznej w ramach tzw. tarczy antykryzysowej. Wprawdzie przepis przejściowy tarczy antykryzysowej

4.0 (art. 98) wskazuje, że jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zajęto w toku egzekucji środki z tytułu wypłaconych przedsiębiorcom dofinansowań, o których mowa w art. 15zzb, art. 15zzc i art. 15zze ustawy zmienianej w art. 77, lub z tytułu pożyczki, o której mowa w art. 15zzd ustawy zmienianej w art. 77, dalsza egzekucja z tych środków jest niedopuszczalna, to nie zmienia to faktu, iż część środków przeznaczonych na utrzymanie przedsiębiorstw została przekazana wierzycielom, a więc nie spełniła swojego celu, gdyż tylko zajęte i nierozdysponowane sumy podlegają zwrotowi. Rzecznik nie neguje prawa wierzycieli do zaspokojenia swoich roszczeń, lecz wskutek zaniechania władz doszło do sytuacji, w której pakiet ochronny, wbrew szczytnym założeniom, nie został należycie wykorzystany na pokrycie i dofinansowanie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

Brak przejrzystych i jasnych regulacji prawnych, a także ich częste zmiany, powoduje takie sytuacje, że przedsiębiorcy wielokrotnie zmuszeni są do kontaktu z urzędnikami, a przez to przez dłuższy okres oczekują na otrzymanie wsparcia. Takie sytuacje występowały przede wszystkim przy udzielaniu przez powiatowe urzędy pracy pożyczek mikroprzedsiębiorcom. Oznacza to, że nie tylko przedsiębiorcy mają problem z określeniem własnej sytuacji prawnej, lecz także urzędnicy nie są w stanie dokonać wykładni obowiązującego prawa. Powyższe znajduje potwierdzenie w licznych interwencjach – wnioskach o wydanie objaśnień prawnych w związku z pakietem antykryzysowym, kierowanych przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców do konstytucyjnych ministrów.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

#### **Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej (XI.411.2.2016 z 30 czerwca 2020 r.) – w sprawie problemów, jakie napotykają osoby nieheteronormatywne i transpłciowe w obszarze ochrony zdrowia.**

Ze skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich na przestrzeni ostatnich lat wynika, że osoby nieheteronormatywne, a także osoby transpłciowe są w obszarze opieki zdrowotnej niezmiennie narażone na niestosowne komentarze oraz poniżające lub nierówne traktowanie, które mogą wynikać z uprzedzeń, ale też z niewiedzy i nieprzygotowania personelu medycznego.

Jednym z najczęściej zgłaszanych przez homoseksualnych pacjentów problemów jest kwestionowanie ich praw pacjenta w odniesieniu do osób bliskich, partnerów tej samej płci. Tymczasem zgodnie z ustawą o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (dalej jako: „ustawa o prawach pacjenta”), osobą bliską, uprawnioną do obecności przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych czy otrzymania informacji o stanie zdrowia pacjenta, jest też osoba pozostająca we wspólnym pożyciu, a zatem również partner tej samej płci. W skargach do Rzecznika obywatele wskazują także na problem dyskwalifikowania homoseksualnych mężczyzn jako dawców krwi czy dawców szpiku kostnego, podczas gdy działania tego typu nie znajdują podstaw w rozporządzeniach

Ministra Zdrowia określających warunki dawstwa. Niezbędne wydaje się zatem upowszechnienie wśród personelu medycznego wiedzy na temat obowiązujących przepisów prawa, w kontekście postępowania wobec pacjentów LGBT oraz osób im bliskich.

Inną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, są podejmowane przez lekarzy próby „leczenia” pacjentów z orientacji seksualnej. Pomimo jednoznacznych regulacji międzynarodowych wskazujących, że homoseksualność nie jest chorobą i zobowiązujących państwa do zakazania tzw. „terapii konwersyjnych”, nie są one w Polsce zabronione przez prawo. Poza niezbędnymi zmianami legislacyjnymi, w ocenie Rzecznika, istotne jest jednak również zapobieganie „terapiom konwersyjnym” poprzez odpowiednie szkolenie studentów medycyny i lekarzy na temat niezgodności takich praktyk z wiedzą medyczną, zasadami etyki oraz prawami człowieka i obywatela.

Szczególnie istotną kwestią jest też sytuacja transpłciowych i interpłciowych pacjentów. Polskie przepisy prawne nie regulują obecnie ani zasad specjalistycznej opieki dla tych grup, ani kwestii ustalenia płci metrykalnej. Chociaż zasady postępowania diagnostyczno-terapeutycznego wobec osób transpłciowych są wypracowane przez praktykę specjalistów z zakresu seksuologii, endokrynologii i psychiatrii, z dostępnych Rzecznikowi informacji wynika, że pod wieloma względami pozostają one dalekie od aktualnych standardów określonych przez Światowe Stowarzyszenie Specjalistów (-tek) do spraw Zdrowia Osób Transpłciowych(WPATH), a wielu lekarzy nie ma świadomości specyficznych potrzeb tej grupy, które powinny być uwzględniane w toku świadczonej opieki. Z kolei brak regulacji terapii zaburzeń rozwoju płci u osób interpłciowych budzi obawy o naruszenia praw tych osób przez niepotrzebne interwencje chirurgiczne.

Rzecznik podkreślił także, że w obliczu wskazanych zagrożeń, z którymi osoby LGBT muszą mierzyć się jako pacjenci i pacjentki, dostępne środki ochrony prawnej są niewystarczające. Nierówne traktowanie w obszarze ochrony zdrowia ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową nie jest zakazane przepisami ustawy o równym traktowaniu. Jednocześnie nie każdy przypadek dyskryminacji, poniżającego traktowania lub innych naruszeń praw człowieka stanowi także naruszenie praw pacjenta – dochodzenie zadośćuczynienia na podstawie ustawy o prawach pacjenta nie zawsze będzie więc dostępnym środkiem ochrony. Obecny stan prawny wymaga zatem odpowiednich nowelizacji.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa NRL z prośbą o ustosunkowanie się do podniesionych kwestii.

**Ministra Obrony Narodowej (WZF.7040.8.2019 z 30 czerwca 2020 r.)  
– w sprawie sposobu obliczania należności z tytułu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się żołnierze zawodowi zwolnieni ze służby w trybie art. 97a ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Żołnierze ci, na skutek niekorzystnej opinii wydanej przez Departament Kadr MON, zostali pominięci w podwyżkach uposażenia.

W ocenie Departamentu Kadr MON, w przypadku zwolnienia żołnierza z zawodowej służby wojskowej na warunkach określonych w art. 97a ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, jako podstawę obliczenia należności z tytułu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej należałoby przyjąć uposażenia zasadnicze wraz z dodatkami o charakterze stałym należne żołnierzowi w ostatnim dniu poprzednio zajmowanego stanowiska służbowego (tj. stanowiska zaszeregowanego do niższej grupy uposażenia) bez uwzględnienia zmian mających wpływ na wysokość uposażenia zasadniczego oraz na prawo do dodatków, jakie miały miejsce w okresie od zwolnienia z tego stanowiska służbowego do dnia zwolnienia z zawodowej służby wojskowej.

Przedstawione stanowisko budzi wątpliwości Rzecznika. Zgodnie z treścią tego przepisu, w przypadku wypowiedzenia przez żołnierza zawodowego stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej w okresie dwunastu miesięcy od dnia objęcia przez tego żołnierza zawodowego wyższego stanowiska służbowego albo stanowiska służbowego o tym samym stopniu etatowym, lecz z wyższą grupą uposażenia podstawę wymiaru należności, o których mowa w art. 94 oraz art. 95 pkt 1 i 2, ustala się, przyjmując uposażenie należne żołnierzowi na poprzednio zajmowanym stanowisku służbowym.

Z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającej ww. przepis jednoznacznie wynika, że celem jego wprowadzenia do pragmatyki służbowej żołnierzy zawodowych było ograniczenie wypowiedzeń stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej przez żołnierzy wyznaczonych na wyższe stanowiska służbowe, którzy bezpośrednio po takim wyznaczeniu wypowiadają stosunek zawodowej służby wojskowej.

Zdaniem Rzecznika zwolnienie się ze służby np. po sześciu miesiącach (np. z powodów rodzinnych, w związku z rozwiązaniem jednostki wojskowej) nie realizuje celu prawodawcy, choć oczywiście spełnia warunki art. 97a ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Nie jest to bowiem zwolnienie bezpośrednio po wyznaczeniu na stanowisko służbowe. Wydaje się także, że projektując niniejsze zmiany prawodawca w ogóle nie przewidział sytuacji, w której obniżenie żołnierzowi uposażenia w trybie art. 97a ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych zbiega się w czasie z podwyżkami stawek uposażeń wszystkich żołnierzy zawodowych.

„Dyscyplinujący” charakter niniejszego przepisu nie powinien oznaczać dwukrotnego „karania” żołnierza za podjęcie decyzji o zwolnieniu ze służby. Motywacja skłaniająca żołnierza do odejścia ze służby (przed upływem roku) może wynikać z obiektywnych przesłanek (np. powodów rodzinnych, rozwiązania jednostki) i w ocenie Rzecznika wystarczającą dolegliwością będzie



dla niego obniżenie uposażenia do wysokości sprzed awansu na wyższe stanowisko służbowe i naliczenie świadczeń z uwzględnieniem podwyżek według stanu prawnego obowiązującego na dzień zwolnienia ze służby. Przyjęta przez Departament Kadr MON interpretacja odbierająca żołnierzom zwalnianym w trybie art. 97a ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych – prawo do podwyżki uposażenia narusza zasady współżycia i sprawiedliwości społecznej. Żołnierz nie ma wpływu na decyzję o zwiększeniu stawek uposażenia zasadniczego, a od tej wartości liczone są należności związane ze zwolnieniem ze służby.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie możliwości zmiany dotychczasowej praktyki i – ewentualnie – o doprecyzowanie treści art. 97a ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych o zwrot: „z uwzględnieniem powstałych w tym okresie zmian mających wpływ na prawo do uposażenia lub jego wysokość”.

### **Prezesa Rady Ministrów (XI.518.50.2017 z 30 czerwca 2020 r.) – w sprawie mowy nienawiści.**

W 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Premiera wystąpienie, w którym w formie 20 punktów zawarł konkretne propozycje systemowych zmian w prawie i praktyce, licząc, że staną się one przyczynkiem do podjęcia przez administrację rządową dyskusji na temat spójnej polityki zwalczania przestępczości motywowanej nienawiścią. Niestety, od tamtej pory ani obowiązujące prawo, ani praktyka nie uległy żadnym istotnym zmianom, które zwiększałyby szansę na skuteczne przeciwdziałanie temu groźnemu społecznie zjawisku. Tymczasem ostatnie wydarzenia w Polsce i na świecie dostarczają licznych dowodów na to, że stworzenie kompleksowej polityki zwalczania przestępstw motywowanych nienawiścią rasową i uprzedzeniami na tle narodowości, pochodzenia etnicznego, wyznania, a także orientacji i tożsamości seksualnej, wieku czy niepełnosprawności jest rzeczą pilną.

W ocenie Rzecznika w dalszym ciągu niezbędne jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej w kierunku zmiany art. 119 § 1, art. 256 § 1 i art. 257 Kodeksu karnego w taki sposób, aby przestępstwa motywowane uprzedzeniami również na innym tle niż rasa, pochodzenie narodowe lub etniczne, wyznanie i bezwyznaniowość, były ścigane z urzędu i karane jako kwalifikowana forma zachowań przestępczych. Obowiązek ujawniania motywów działania sprawcy oraz jego surowszego karania powinien zostać rozszerzony również na przestępstwa motywowane nienawiścią popełniane ze względu na konkretne przesłanki dyskryminacyjne, jak niepełnosprawność, wiek, orientacja seksualna i tożsamość płciowa.

Rzecznik przypomniał, że art. 13 Konstytucji zakazuje istnienia organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakładają lub dopuszczają nienawiść rasową i



narodowościową. Wprowadzenie regulacji zakazującej działalności organizacji nazistowskich, faszystowskich, komunistycznych, rasistowskich i ksenofobicznych w pierwszym rozdziale Konstytucji świadczy o doniosłości ustrojowej tego zakazu, jako gwarancji dla demokratycznego ustroju państwa i poszanowania godności człowieka. W opinii Rzecznika konieczna jest implementacja do polskiego porządku prawnego wydanego Polsce przez Komitet ONZ ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej (CERD) zalecenia dotyczącego penalizacji członkostwa w organizacjach promujących lub podżegających do nienawiści rasowej czy uczestnictwa we wszelkich rodzajach tego typu działaniach. Jak dotąd nie podjęto prac mogących prowadzić do zmian legislacyjnych w tym zakresie.

Rzecznik wskazał, że obecnie nie istnieje ustawowa definicja mowy nienawiści. Warto się zatem zastanowić, czy wprowadzenie do Kodeksu karnego definicji tego przestępstwa, czyli de facto określenie znamion czynu zabronionego, nie byłoby ułatwieniem dla organów ścigania i sądów.

Następnie Rzecznik przedstawił rekomendacje dotyczące walki z mową nienawiści w internecie. Przede wszystkim zasadne jest utworzenie kodeksów dobrych praktyk przez dostawców usług internetowych, ale też przez organizacje pozarządowe, w tym, w szczególności, przez organizacje handlowe, zawodowe lub konsumenckie. Wskazane byłoby także powołanie niezależnych punktów kontaktowych i organów doradczych, które będą czuwały nad egzekwowaniem obowiązków dostawców usług internetowych, w tym również obowiązków związanych z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się mowy nienawiści oraz uświadomienie administratorom komercyjnych internetowych portali informacyjnych szerokiego zakresu obowiązków (moderowanie, filtrowanie, usuwanie komentarzy) w odniesieniu do wpisów, które mogą stanowić mowę nienawiści. Zdaniem Rzecznika istotne jest też wprowadzenie po stronie usługodawców internetowych obowiązku zawiadamiania organów ścigania w przypadku działań stanowiących mowę nienawiści – pod groźbą proporcjonalnej sankcji administracyjnej oraz opracowanie i prowadzenie publicznie dostępnej listy zaufanych podmiotów zgłaszających.

Ponadto, w ocenie Rzecznika odpowiednio przygotowane i profesjonalnie przeprowadzone kampanie, szkolenia i warsztaty stanowią obecnie jedyną szansę na to, aby uświadomić społeczeństwu, jak szkodliwa i niebezpieczna jest mowa nienawiści. Tylko tak można odwrócić zjawisko postępującej desensytyzacji, czyli zmniejszania się wrażliwości społecznej na negatywne treści obecne w przestrzeni publicznej. Szczególnie cenne są kampanie edukacyjne w postaci tzw. counter-speechu, czyli rozprzestrzeniania wypowiedzi potępiających mowę nienawiści oraz przeciwdziałających dezinformacji, stereotypizacji i stygmatyzacji grup narażonych na mowę nienawiści. Udział autorytetów publicznych w takich kampaniach jest przy tym nie do przecenienia.

Język nienawiści, przetwarzany przez wszystkie media, obecny jest także w radiu i telewizji. Wynikający z art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji

zakaz propagowania w audycjach i innych przekazach medialnych działań sprzecznych z prawem, w tym w szczególności treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość, nie wyeliminuje języka nienawiści z przestrzeni medialnej, jeśli nie pójdą za nim konkretne działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W opinii Rzecznika Rada powinna zatem niezwłocznie zaangażować się w walkę z mową nienawiści, choćby poprzez inicjowanie i wspieranie samoregulacji w zakresie dostarczania usług medialnych.

Ponadto, konieczne jest dokonanie kompleksowej, zewnętrznej analizy działalności Komisji Etyki Poselskiej w przedmiocie reakcji na mowę nienawiści, jak również dokonanie kompleksowej analizy działalności prokuratury w zakresie walki z mową nienawiści, m.in. pod kątem realizacji wytycznych Prokuratora Generalnego z dnia 26 lutego 2014 r. w zakresie prowadzenia postępowań o przestępstwa z nienawiści, a także rozważenie aktualizacji tych wytycznych, szczególnie w kontekście obejmowania ochroną osób indywidualnych pełniących funkcje publiczne, dotkniętych zmasowanymi aktami przemocy werbalnej. Wreszcie, niezwykle potrzebne jest zaangażowanie władz miast oraz innych jednostek samorządu terytorialnego na rzecz walki z mową nienawiści (na poziomie edukacji w szkołach oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi).

Rzecznik przekazał powyższe rekomendacje Premierowi z prośbą o przedstawienie stanowiska w każdej z poruszonych w poszczególnych punktach kwestii.

### **Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP (II.513.17.2014 z 30 czerwca 2020 r.) – w sprawie odszkodowań dla osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje zakres podmiotowy ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tzw. „ustawa lutowa”).

Zdaniem Rzecznika, krytycznie należy bowiem ocenić zakres podmiotowy ustawy lutowej, a w szczególności przesłankę domicylu, o której mowa w jej art. 8 ust. 2a. Przesłanka domicylu, w odniesieniu do osób, które zmarły w wyniku represji, np. na skutek wykonania wyroku orzekającego karę śmierci lub zgonu w trakcie odbywania kary w radzieckim więzieniu po dniu 5 lutego 1946 r. (data wejścia w życie umowy regulującej polsko-radziecką granicę państwową), może być uznana za kryterium w nieuzasadniony sposób różnicujące sytuację prawną podmiotów charakteryzujących się posiadaniem cechy relewantnej, tj. faktu represjonowania przez organy radzieckie w czasie i miejscu określonym w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej.

Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 8 ust. 2a ustawy lutowej, uprawnienia do odszkodowania od Skarbu Państwa za poniesioną szkodę i

zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wykonania orzeczenia albo decyzji przysługują również osobom, mieszkającym obecnie bądź w chwili śmierci w Polsce, represjonowanym przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe, działające na obecnym terytorium Polski w okresie od dnia 1 lipca 1944 r. do dnia 31 grudnia 1956 r. oraz na terytorium Polski w granicach ustalonych w Traktacie Ryskim, w okresie od dnia 1 stycznia 1944 r. do dnia 31 grudnia 1956 r., za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub z powodu takiej działalności.

Jak wynika z powyższego, jednym z warunków uzyskania uprawnień do odszkodowania i zadośćuczynienia za szkodę i krzywdę wyrządzone represjami radzieckich organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego jest to, by osoba represjonowana mieszkała w chwili składania wniosku, bądź w chwili śmierci, w Polsce.

Ustawodawca w katalogu osób uprawnionych do ubiegania się o odszkodowanie pominął zatem osoby, które były obywatelami Polski i zginęły podczas walki o jej niepodległość. Ich działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego została rozpoczęta na terytorium Polski, ale następnie wskutek przesunięcia granic była już kontynuowana po 1946 r. poza terytorium państwa polskiego. Pomimo, że nie zmieniali swojego miejsca zamieszkania, okazało się po 1946 r., że znalazło się ono poza granicami Polski.

W opinii Rzecznika osoby te walczyły na rzecz niepodległości Ojczyzny i w związku z tym poniosły śmierć, niezasadne jest zatem pozostawianie ich poza zakresem osób uprawnionych do odszkodowania. O ile bowiem przesłankę domicylu można uznać za uzasadnioną w stosunku do osób, które były represjonowane i same składają wniosek o odszkodowanie, o tyle w odniesieniu do osób, które poniosły śmierć wskutek represji radzieckich organów ścigania za walkę o niepodległy byt Państwa Polskiego, a mieszkały i zmarły na terenach, które Polska utraciła dopiero w lutym 1946 r. – przesłanka domicylu w chwili śmierci jest nieracjonalna, nadmierna i powoduje faktyczne wykluczenie możliwości dochodzenia roszczeń przez osoby najbliższe dla osób represjonowanych.

Mając na uwadze przedstawione racje, Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego z prośbą o poinformowanie o zajęтым stanowisku oraz rozważenie zainicjowania procesu legislacyjnego, w celu zmiany treści art. 8 ust. 2a ustawy lutowej – co uczyni przesłankę domicylu racjonalną i niedyskryminującą.

### **III. Kasacje oraz skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego, przystąpienia do postępowań przed sądami powszechnymi**

#### **1. W okresie objętym Informacją Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł następujące kasacje do Sądu Najwyższego:**

**II.511.519.2019 z 14 maja 2020 r.** – kasacja w sprawie wykonania orzeczenia pomimo istnienia przeszkód uniemożliwiających jego wykonanie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w świetle celów i zasad określonych w Decyzji Ramowej Rady 2005/214/WsiSW w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym, nie sposób uznać, że podlega wykonaniu orzeczenie organu pozasądowego, wydane w oparciu o przepisy prawa państwa wydającego orzeczenie, obarczające odpowiedzialnością za naruszenie przepisów ruchu drogowego osobę, na którą zarejestrowany jest pojazd, w oparciu o informacje uzyskane w ramach transgranicznej wymiany danych rejestracyjnych pojazdów, z pominięciem jednoznacznych dowodów wskazujących na błędne ustalenia faktyczne sprawcy. Z materiału dowodowego sprawy wynika, że holenderski organ pozasądowy ustalił właściciela pojazdu na podstawie informacji przekazanej przez władze polskie na podstawie zapisów w Centralnej Ewidencji Pojazdów. Podkreślenia wymaga, że ukarany przedstawił zarówno organowi holenderskiemu, jak i sądowi polskiemu zaświadczenie Urzędu Miasta potwierdzające zgłoszenie w zbycia pojazdu wraz z fakturą. Fakt sprzedaży przedmiotowego auta został odnotowany w ewidencji pojazdów prowadzonej przez Urząd Miasta. Zdaniem Rzecznika, nic nie stało zatem na przeszkodzie, aby Sąd przeprowadził pełne badanie okoliczności faktycznych sprawy wskazanych przez ukaranego, w sytuacji, gdy z przedłożonych przez niego dokumentów wynika, że organy polskie, które przekazały dane o właścicielu pojazdu organom holenderskim, działały nierzetelnie.

**II.511.803.2019 z 14 maja 2020 r.** – kasacja w sprawie wykonania orzeczenia pomimo istnienia przeszkód uniemożliwiających jego wykonanie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w świetle celów i zasad określonych w Decyzji Ramowej Rady 2005/214/WsiSW w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym, nie sposób uznać, że podlega wykonaniu orzeczenie organu pozasądowego, wydane w oparciu o przepisy prawa państwa wydającego orzeczenie, obarczające odpowiedzialnością za naruszenie przepisów ruchu drogowego osobę, na którą zarejestrowany jest pojazd, w oparciu o informacje uzyskane w ramach transgranicznej wymiany danych rejestracyjnych pojazdów, z pominięciem jednoznacznych dowodów wskazujących na błędne ustalenia faktyczne sprawcy. Z materiału dowodowego sprawy wynika, że holenderski organ pozasądowy ustalił właściciela pojazdu na podstawie informacji przekazanej przez władze

polskie na podstawie zapisów w Centralnej Ewidencji Pojazdów. Podkreślenia wymaga, że ukarany przedstawił zarówno organowi holenderskiemu, jak i sądowi polskiemu zaświadczenie Urzędu Miasta potwierdzające zgłoszenie w zbycia pojazdu wraz z fakturą. Fakt sprzedaży przedmiotowego auta został odnotowany w ewidencji pojazdów prowadzonej przez Urząd Miasta. Zdaniem Rzecznika, nic nie stało zatem na przeszkodzie, aby Sąd przeprowadził pełne badanie okoliczności faktycznych sprawy wskazanych przez ukaranego, w sytuacji, gdy z przedłożonych przez niego dokumentów wynika, że organy polskie, które przekazały dane o właścicielu pojazdu organom holenderskim, działały nierzetelnie.

**II.511.804.2019 z 14 maja 2020 r.** – kasacja w sprawie wykonania orzeczenia pomimo istnienia przeszkód uniemożliwiających jego wykonanie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w świetle celów i zasad określonych w Decyzji Ramowej Rady 2005/214/WsiSW w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym, nie sposób uznać, że podlega wykonaniu orzeczenie organu pozasądowego, wydane w oparciu o przepisy prawa państwa wydającego orzeczenie, obarczające odpowiedzialnością za naruszenie przepisów ruchu drogowego osobę, na którą zarejestrowany jest pojazd, w oparciu o informacje uzyskane w ramach transgranicznej wymiany danych rejestracyjnych pojazdów, z pominięciem jednoznacznych dowodów wskazujących na błędne ustalenia faktyczne sprawcy. Z materiału dowodowego sprawy wynika, że holenderski organ pozasądowy ustalił właściciela pojazdu na podstawie informacji przekazanej przez władze polskie na podstawie zapisów w Centralnej Ewidencji Pojazdów. Podkreślenia wymaga, że ukarany przedstawił zarówno organowi holenderskiemu, jak i sądowi polskiemu zaświadczenie Urzędu Miasta potwierdzające zgłoszenie w zbycia pojazdu wraz z fakturą. Fakt sprzedaży przedmiotowego auta został odnotowany w ewidencji pojazdów prowadzonej przez Urząd Miasta. Zdaniem Rzecznika, nic nie stało zatem na przeszkodzie, aby Sąd przeprowadził pełne badanie okoliczności faktycznych sprawy wskazanych przez ukaranego, w sytuacji, gdy z przedłożonych przez niego dokumentów wynika, że organy polskie, które przekazały dane o właścicielu pojazdu organom holenderskim, działały nierzetelnie.

**II.511.805.2019 z 14 maja 2020 r.** – kasacja w sprawie wykonania orzeczenia pomimo istnienia przeszkód uniemożliwiających jego wykonanie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w świetle celów i zasad określonych w Decyzji Ramowej Rady 2005/214/WsiSW w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym, nie sposób uznać, że podlega wykonaniu orzeczenie organu pozasądowego, wydane w oparciu o przepisy prawa państwa wydającego orzeczenie, obarczające odpowiedzialnością za naruszenie przepisów ruchu drogowego osobę, na którą



zarejestrowany jest pojazd, w oparciu o informacje uzyskane w ramach transgranicznej wymiany danych rejestracyjnych pojazdów, z pominięciem jednoznacznych dowodów wskazujących na błędne ustalenia faktyczne sprawcy. Z materiału dowodowego sprawy wynika, że holenderski organ pozasądowy ustalił właściciela pojazdu na podstawie informacji przekazanej przez władze polskie na podstawie zapisów w Centralnej Ewidencji Pojazdów. Podkreślenia wymaga, że ukarany przedstawił zarówno organowi holenderskiemu, jak i sądowi polskiemu zaświadczenie Urzędu Miasta potwierdzające zgłoszenie w zbycia pojazdu wraz z fakturą. Fakt sprzedaży przedmiotowego auta został odnotowany w ewidencji pojazdów prowadzonej przez Urząd Miasta. Zdaniem Rzecznika, nic nie stało zatem na przeszkodzie, aby Sąd przeprowadził pełne badanie okoliczności faktycznych sprawy wskazanych przez ukaranego, w sytuacji, gdy z przedłożonych przez niego dokumentów wynika, że organy polskie, które przekazały dane o właścicielu pojazdu organom holenderskim, działały nierzetelnie.

**BPK.511.31.2019 z 19 czerwca 2020 r.** – kasacja w sprawie naruszenia zakazu reformationis in peius.

Sąd Rejonowy uznał oskarżonego winnym tego, że kierował samochodem osobowym w ruchu lądowym, będąc w stanie nietrzeźwości alkoholowej i za to na podstawie art. 178a §1 k.k. wymierzył mu karę 10 miesięcy ograniczenia wolności. Na podstawie art. 42 §2 k.k. Sąd orzekł wobec oskarżonego środek karny w postaci zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na okres 3 lat, na poczet orzeczonego zakazu prowadzenia pojazdów zaliczył okres zatrzymania prawa jazdy od 21 października 2016 r. do dnia uprawomocnienia się wyroku tj. do 28 lutego 2019 r. Wyrok ten został zaskarżony wyłącznie na korzyść oskarżonego. Sąd Okręgowy zmienił wyrok Sądu Rejonowego w ten sposób, że na poczet orzeczonego zakazu prowadzenia pojazdów zaliczył oskarżonemu okres zatrzymania prawa jazdy od dnia 21 października 2016 r. do dnia 9 listopada 2016 r. oraz zobowiązał oskarżonego do zwrotu prawa jazdy właściwemu organowi administracji publicznej. W pozostałej części Sąd odwoławczy utrzymał zaskarżony wyrok w mocy.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że z utrwalonej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego wynika, iż zakaz reformationis in peius, oznacza, że przy braku środka odwoławczego na niekorzyść oskarżonego jego sytuacja w postępowaniu odwoławczym nie może ulec pogorszeniu w żadnym punkcie. Zakaz ten nakłada na sąd odwoławczy obowiązek powstrzymywania się od dokonywania posunięć mogących powodować negatywne skutki w sytuacji prawnej oskarżonego. Taką zmianą natomiast niewątpliwie było dokonanie zmiany wyroku Sądu Rejonowego w ten sposób, że w miejsce rozstrzygnięcia, w którym na poczet orzeczonego zakazu prowadzenia pojazdów zaliczono okres zatrzymania prawa jazdy od 21 października 2016 r. do dnia uprawomocnienia się wyroku, Sąd Okręgowy na poczet orzeczonego zakazu prowadzenia

pojazdów zaliczył oskarżonemu okres zatrzymania prawa jazdy jedynie od dnia 21 października 2016 r. do dnia 9 listopada 2016 r. Zdaniem Rzecznika dokonanie zmiany polegającej na skróceniu okresu zatrzymania prawa jazdy zaliczonego na poczet orzeczonego zakazu prowadzenia pojazdów oraz zobowiązanie oskarżonego do zwrotu prawa jazdy właściwemu organowi administracji publicznej stanowi niewątpliwie niedopuszczalne pogorszenie sytuacji oskarżonego.

**Sąd Najwyższy wydał następujące orzeczenia w sprawie kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich:**

**II.510.1151.2018 z 6 listopada 2018 r.** – kasacja w sprawie prowadzenia postępowania przeciwko oskarżonemu bez udziału obrońcy w sytuacji, gdy wobec oskarżonego zachodziły okoliczności utrudniające obronę.

**Kasacja uwzględniona**(wyrok z 25 maja 2020 r., sygn. akt V KK 545/18).

W ocenie Sądu Najwyższego wyjaśnienia podejrzanego budzą daleko idące wątpliwości, skoro jak wynika ze sporządzonej opinii psychiatrycznej skazany deklaruje, że nie umie czytać ani pisać. Wątpliwości budzi już zatem to, czy w ogóle zapoznał się z pouczeniem o przysługujących mu prawach i treścią stawianego mu zarzutu oraz protokołu ze swojego przesłuchania. W niniejszej sprawie istniały zatem bardzo poważne przesłanki nakazujące przyjęcie, pomimo nieskomplikowanego i jednoznacznego charakteru czynu, którego dopuścił się sprawca, że nie jest to osoba mogąca w procesie karnym funkcjonować samodzielnie.

**II.511.731.2016 z 25 kwietnia 2019 r.** – kasacja w sprawie naruszenia prawa materialnego.

**Kasacja uwzględniona** (wyrok z 27 maja 2020 r., sygn. akt III KK 267/19).

Sąd Najwyższy zauważył, że Sąd Okręgowy odstąpił od ustalenia, czy działania obwinionego podjęte w zarzucanym mu okresie wymagały pozwolenia wodnoprawnego, czy też jedynie zgłoszenia. W tym drugim przypadku obwiniony, ze względu na zmianę prawa, nie mógłby zostać pociągnięty do odpowiedzialności za wykroczenie z art. 192 Prawa wodnego. W razie dokonania ustaleń faktycznych wskazujących na to, że działania przypisane obwinionemu nie oddziaływały poza granice nieruchomości, na której było realizowane przedsięwzięcie, obwiniony nie mógłby ponieść odpowiedzialności z art. 192 ust. 1 Prawa wodnego, bowiem w chwili orzekania na takie działania nie było konieczne uzyskanie pozwolenia a tylko ich zgłoszenie. Błędne założenie przez Sąd Okręgowy, że „ustawa nowa” względniejsza dla obwinionego nie znajduje zastosowania spowodowało, że Sąd ten w ogóle odstąpił od ustalenia, jaki był zakres oddziaływania przedsięwzięć obwinionego. Czy wykraczał, czy też nie poza granice nieruchomości, na której zostało

zrealizowane to przedsięwzięcie. Nie budzi wobec tego wątpliwości, że rażące naruszenie prawa, którego dopuścił się Sąd Okręgowy mogło mieć istotny wpływ na treść orzeczenia.

**BPG.510.3.2018 z 10 maja 2019 r.** – kasacja w sprawie naruszenia przepisów prawa karnego procesowego polegającego na uwzględnieniu przez sąd wniosku prokuratora o wydanie wyroku skazującego bez przeprowadzenia rozprawy.

**Kasacja uwzględniona** (wyrok z 7 maja 2020 r., sygn. akt III KK 303/19).

W ocenie Sądu Najwyższego skazany swoim działaniem nie wyrządził szkody bankowi bowiem uznano go za winnego jedynie usiłowania. Wobec tego zobowiązanie skazanego do naprawienia wyrządzonej przestępstwem szkody poprzez zapłatę na rzecz banku kwoty 70 000,00 zł było niedopuszczalne, prowadziło bowiem do nieznajdującego podstaw prawnych i faktycznych wzbogacenia po stronie pokrzywdzonego.

**II.511.11.2018 z 31 lipca 2019 r.** – kasacja w sprawie wydania wyroku łącznego, pomimo że te same skazania objęte zostały wcześniej wydanym prawomocnym wyrokiem łącznym.

**Kasacja uwzględniona** (wyrok z 3 czerwca 2020 r., sygn. akt V KK 414/19).

Sąd Najwyższy zauważył, że przedmiotem postępowania w obu sprawach były te same jednostkowe wyroki skazujące wydane wobec tej samej osoby skazanego, co do takich samych czynów i takich samych wymierzonych kar. Nie ma przy tym znaczenia to, że w obu porównywanych wyrokach odmiennie połączono kary orzeczone analizowanymi wyrokami. Tożsamość przedmiotu postępowania, dotyczącego wydania wyroku łącznego wyznaczana jest bowiem przez zakres badanych wyroków wydanych wobec skazanego, w których orzeczone kary są analizowane w kontekście możliwości objęcia ich węzłem kary łącznej, a nie przez treść rozstrzygnięcia w przedmiocie połączenia kar.

**II.510.920.2016 z 6 września 2019 r.** – kasacja w sprawie rozpoznania wniosku prokuratora o umorzenie postępowania i zastosowania środka zabezpieczającego pod nieobecność podejrzanego na posiedzeniu sądu.

**Kasacja uwzględniona** (postanowienie z 3 czerwca 2020 r., sygn. akt IV KK 501/19).

Sąd Najwyższy zauważył, że zawiadomienie o terminie posiedzenia wysłane zostało na adres, który wskazała matka podejrzanego, będąca pokrzywdzoną w sprawie. Sam podejrzany nie informował jednak o zmianie miejsca zamieszkania i nie wskazywał organom procesowym nowego adresu. Wezwanie na termin posiedzenia zostało wysyłane zatem na adres nie wskazany przez stronę oraz co do którego brak było pewności, że w terminie zawiadomienia podejrzany pod nim w ogóle zamieszkiwał. Dlatego w

przedstawionym układzie procesowym brak było podstaw do uznania, że strona została prawidłowo powiadomiona o miejscu i czasie posiedzenia.

**II.511.399.2018 z 28 lutego 2020 r.** – kasacja w sprawie nienależytej obsady sądu.

**Kasacja uwzględniona** (wyrok z 7 kwietnia 2020 r., sygn. akt IV KK 93/20).

Sąd Najwyższy podzielił zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich i uznał, że Sąd Okręgowy w tej samej sprawie dwukrotnie rozpoznawał apelację w składzie orzekającym, w którym zasiadał ten sam Sędzia. Sąd Najwyższy zauważył, że zgodnie z treścią art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k., sędzia jest z mocy prawa wyłączony od udziału w sprawie, jeżeli brał udział w wydaniu orzeczenia, które zostało uchylone. Celem tego przepisu jest wyeliminowanie z procesu orzekania sędziego, który ma już wyrobiony pogląd w konkretnej sprawie.

## **2. Skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego:**

**Sąd Najwyższy wydał następujące orzeczenia w sprawie skarg kasacyjnych Rzecznika Praw Obywatelskich:**

## **3. Skargi nadzwyczajne do Sądu Najwyższego:**

**IV.7000.416.2018 z 6 kwietnia 2020 r.** – skarga nadzwyczajna od postanowienia Sądu Rejonowego stwierdzającego nabycie spadku.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich postanowienie Sądu Rejonowego z dnia 8 stycznia 2014 r. zapadło wskutek rażącego naruszenia prawa procesowego. Zgodnie z przepisem art. 1020 k.c. spadkobierca, który spadek odrzucił, zostaje wyłączony od dziedziczenia, tak jakby nie dożył otwarcia spadku. W konsekwencji odrzucenie spadku powoduje, że udział spadkowy tego spadkobiercy przypada jego dzieciom w częściach równych. Złożenie oświadczenia o odrzuceniu spadku nakłada więc na sąd obowiązek ustalenia, czy spadkobierca ten ma dzieci, a następnie sąd winien przeprowadzić odpowiednie czynności stosownie do powyższych ustaleń. Sąd Rejonowy rozpoznając sprawę prawidłowo ustalił, że A.K., który odrzucił spadek, ma dzieci. Sąd ten nie podjął, jednakże dalszych stosownych czynności, a mianowicie nie zbadał, czy nie zachodziły okoliczności wyłączające od dziedziczenia, w szczególności, czy w imieniu małoletniej P.K. nie odrzucono spadku, co w istocie miało miejsce. Sąd orzekający w sprawie nie zbadał także skuteczności prawnej złożonego oświadczenia o odrzuceniu spadku w imieniu małoletniej J.K. W tej sytuacji uznać należy, że naruszenie przez Sąd Rejonowy prawa procesowego miało charakter rażący, gdyż uczestniczki wypełniły ciężące na nich obowiązki przedstawiając dowody świadczące o wyłączeniu ich od dziedziczenia. Sąd Rejonowy nie musiał więc przeprowadzać zakrojonego na

szeroką skalę postępowania dowodowego, a wystarczającym byłoby zbadanie przedstawionych dokumentów. Sąd orzekający w sprawie temu nie sprostał.

Stosownie do art. 26 ustawy o Sądzie Najwyższym rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Jednak w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. podjętej przez połączone Izby: Cywilną, Karną oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego stwierdzono, że sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k. p. c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Nie ulega zaś wątpliwości, że cały skład Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego został powołany w sposób opisany w treści uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. W związku z powyższym, kierując się wskazaniem zawartymi w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. Rzecznik złożył niniejszą skargę nadzwyczajną do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego jako Izby przedmiotowo właściwej do rozpoznawania spraw z zakresu prawa cywilnego, a do takich należy sprawa objęta niniejszą skargą nadzwyczajną.

**IV.511.2.2020 z 28 maja 2020 r.** – skarga nadzwyczajna od postanowienia Sądu Rejonowego stwierdzającego nabycie spadku.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich postanowienie Sądu Rejonowego dnia 15 lipca 2003 r. zapadło wskutek rażącego naruszenia prawa procesowego. Przeprowadzenie postępowania cywilnego w zakresie kolejnego złożonego wniosku było niedopuszczalne. Sąd Rejonowy pominął bowiem dyspozycję art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c., która z mocy art. 13 § 2 k.p.c. ma odpowiednie zastosowanie w postępowaniu nieprocesowym dotyczącym stwierdzenia nabycia spadku. Zgodnie z pominiętym przepisem proceduralnym sąd spadku winien odrzucić wniosek o stwierdzenie nabycia spadku, jeżeli sprawa dotycząca stwierdzenia nabycia spadku po tej samej osobie została już prawomocnie rozpoznana. Należy mieć na uwadze, że wyznacznikiem przedmiotowym powagi rzeczy osądzonej prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku pozostaje osoba spadkodawcy. Stąd też postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po tej samej osobie mają ten sam przedmiot rozstrzygnięcia. W ocenie Rzecznika wskazane rażące uchybienie proceduralne doprowadziło do sytuacji prawnej, w ramach której w obrocie funkcjonują dwa prawomocne postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po tej samej osobie. Taki stan prawny winien być kwalifikowany jako naruszenie zasad i praw określonych w Konstytucji. Stąd też w sprawie zaktualizowała się podstawa skargi nadzwyczajnej.

Stosownie do art. 26 ustawy o Sądzie Najwyższym rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw



Publicznych Sądu Najwyższego. Jednak w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. podjętej przez połączone Izby: Cywilną, Karną oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego stwierdzono, że sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k. p. c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Nie ulega zaś wątpliwości, że cały skład Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego został powołany w sposób opisany w treści uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. W związku z powyższym, kierując się wskazaniami zawartymi w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. Rzecznik złożył niniejszą skargę nadzwyczajną do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego jako Izby przedmiotowo właściwej do rozpoznawania spraw z zakresu prawa cywilnego, a do takich należy sprawa objęta niniejszą skargą nadzwyczajną.

**VII.511.45.2018 z 10 czerwca 2020 r.** – skarga nadzwyczajna w sprawie o zapłatę.

W przedmiotowej sprawie wydane orzeczenie narusza w sposób istotny zasadę demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej poprzez to, że wskutek rażąco niezgodnej z regułami procedury cywilnej wykładni przepisów prawa, sąd oddalił żądanie ofiary przestępstwa, która była przez 10 lat poddana przemocy, uznając że jako dziecko przyczyniła się do powstania szkody, a szkoda ta, polegająca na uszczerbkach psychicznych, wskutek upływu lat już nie istnieje. W swoim orzeczeniu Sąd Okręgowy zastosował mechanizmy odwracające de facto role ofiary i sprawcy przemocy. Stwierdzając, że z prawomocnego wyroku sądu karnego nie wynika, jakich poszczególnych czynów dopuszczał się sprawca, i odmawiając jednocześnie waloru dowodowego zeznaniom świadków, powoda i opinii biegłych, które w jednoznaczny sposób opisywały sposób znęcania się nad małoletnim, wydał wyrok całkowicie sprzeczny i naruszający zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwość społeczną. Ogromne wątpliwości budzi z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej stwierdzenie Sądu Okręgowego o cynicznym podtekście zachowania powoda, realizującym cechy zemsty, przez to, że w końcu jako ofiara przemocy zebrał siły, by podjąć walkę o kompensację swoich cierpień w postępowaniu sądowym. Jest to niedopuszczalne i krzywdzące dla każdej ofiary po latach dochodzącej sprawiedliwości w postępowaniu sądowym, w którym jego roszczenie przecież jeszcze nie uległo przedawnieniu.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich odwołując się do krzywdy, o której mowa w art. 448 K.c., Sąd nie może dowolnie odmawiać przyznania zadośćuczynienia. Trybunał Konstytucyjny uznał, że pomimo użycia w tym przepisie zwrotu „sąd może przyznać”, budziłaby wątpliwości konstytucyjne

sytuacja, w której sąd dysponowałby swobodą odmowy zadośćuczynienia pieniężnego, pomimo tego, że ustalono, że potrzeba taka istnieje, ponieważ zostały spełnione wszystkie przesłanki, o których mowa w art. 448 k.c. w związku z art. 24 k.c. Za nietrafne uznano stanowisko, zgodnie z którym przepis, określający prawa osób, którym wyrządzono krzywdę moralną czyimś zawinionym działaniem, miały mieć znaczenie normy czysto kompetencyjnej.

Stosownie do art. 26 ustawy o Sądzie Najwyższym rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych należy do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Jednak w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. podjętej przez połączone Izby: Cywilną, Karną oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego stwierdzono, że sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k. p. c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Nie ulega zaś wątpliwości, że cały skład Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego został powołany w sposób opisany w treści uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. W związku z powyższym, kierując się wskazaniem zawartymi w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r. Rzecznik złożył niniejszą skargę nadzwyczajną do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego jako Izby przedmiotowo właściwej do rozpoznawania spraw z zakresu prawa cywilnego, a do takich należy sprawa objęta niniejszą skargą nadzwyczajną.

**Sąd Najwyższy wydał następujące orzeczenia w sprawie skarg nadzwyczajnych Rzecznika Praw Obywatelskich:**

#### **4. Rzecznik przystąpił do postępowania sądowego:**

**XI.501.3.2019 z 14 kwietnia 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w sprawie o ustalenie płci.

Powód jest osobą transpłciową typu M/K: metrykalnie jest płci męskiej, ale identyfikuje się z płcią żeńską. W związku z tym wniósł do Sądu Okręgowego powództwo o ustalenie płci na podstawie art. 189 k.p.c. Po stronie pozwanej wskazano matkę powoda. W prawie polskim, pomimo podejmowanych inicjatyw legislacyjnych w tym zakresie, nie istnieją przepisy prawne regulujące wprost procedurę pełnego uzgodnienia płci w sposób zgodny ze standardami międzynarodowymi. Jedynym dostępnym dla osób transpłciowych rozwiązaniem jest w tej sytuacji wytoczenie powództwa przeciwko rodzicom na podstawie art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że podstawową przyczyną umorzenia postępowania stanowiło błędne założenie Sądu o współuczestnictwie koniecznym biernym obojga rodziców powoda w postępowaniu o ustalenie płci,

podczas gdy ani przepisy prawa, ani najnowszy przyjęty w judykaturze standard nie uzasadniają wymogu łącznego uczestnictwa po stronie pozwanej obojga rodziców, tym bardziej w sytuacji, w której jedno z rodziców nie żyje. Powód wytoczył więc powództwo jedynie przeciwko żyjącej matce i nie wystąpił w nim o ustanowienie kuratora za nieżyjącego ojca. Skierowanie powództwa wyłącznie przeciwko matce spełnia, w ocenie Rzecznika, wymagania trybu procesowego, a ustanawianie kuratora za drugiego, nieżyjącego rodzica jest nieuzasadnione i prowadzi jedynie do niepotrzebnego przedłużenia postępowania, które zgodnie ze standardami ochrony praw człowieka powinno być prowadzone w sposób możliwie szybki i zapewniający poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego powoda.

**IV.511.52.2020 z 20 kwietnia 2020 r.** – skarga Rzecznika Praw Obywatelskich o wznowienie postępowania w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku.

W dniu 14 lutego 2012 roku W.H. złożył w Sądzie Rejonowym wniosek o stwierdzenie nabycia spadku po H.H., i o stwierdzenie nabycia spadku po S.H. Podkreślenia wymaga, że w dacie zainicjowania ww. postępowania w obrocie prawnym funkcjonowało już prawomocne postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku po H.H., tj. postanowienie Sądu Rejonowego z dnia 11 września 2006 roku. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich biorąc pod uwagę, że w obrocie prawnym funkcjonują obecnie dwa prawomocne postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po H.H., a zatem mające ten sam przedmiot rozstrzygnięcia, zasadne jest wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem z dnia 10 października 2012 r. Postanowienie objęte niniejszą skargą zostało wydane z naruszeniem prawomocności materialnej prawomocnego wcześniejszego postanowienia, doszło zatem do naruszenia powagi rzeczy osądzonej. Rzecznik zdecydował się wnieść skargę o wznowienie postępowania, ponieważ w jego ocenie funkcjonowanie w obrocie dwóch prawomocnych postanowień stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie stanowi naruszenie praw, które na mocy Konstytucji, przysługują uczestnikom postępowania o stwierdzenie nabycia spadku po zmarłej H.H., tj. przede wszystkim prawa do sądu, prawa do dziedziczenia oraz zasad zaufania do państwa i bezpieczeństwa prawnego.

**VII.613.13.2020 z 15 maja 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym o odmowie zarejestrowania zgromadzenia publicznego.

Wnioskodawca pismem z 11 maja 2020 r. zawiadomił Prezydenta Miasta o zamiarze zorganizowania zgromadzenia publicznego w dniu 16 maja 2020 r. Pismem z 12 maja 2020 r. Organ powiadomił wnioskodawcę, że zgłoszone przez niego zgromadzenie nie może zostać zarejestrowane z uwagi na obowiązujący zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu Prawa o zgromadzeniach.

Wnioskodawca złożył do Sądu Okręgowego odwołanie od decyzji administracyjnej o odmowie wpisania zgromadzenia w rejestr publiczny. Sąd Okręgowy postanowieniem oddalił odwołanie Wnioskodawcy. W ocenie Sądu organ był uprawniony do niezarejestrowania zgłoszonego zgromadzenia i niezastosowania przepisów Prawa o zgromadzeniach z uwagi na fakt, że przepisy rozporządzenia Rady Ministrów dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii mają charakter *lex specialis* i wyłączają stosowanie przepisów wskazanej ustawy.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich organ po otrzymaniu zawiadomienia Wnioskodawcy, powinien zastosować procedurę uregulowaną w Prawie o zgromadzeniach, tj. udostępnić niezwłocznie na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informację o miejscu i terminie organizowanego zgromadzenia zgodnie z art. 7 ust. 3 tej ustawy i ewentualnie wydać decyzję administracyjną o zakazie zgromadzenia na podstawie art. 14 ustawy. Wydawanie przez organ nieprzewidzianego w ustawie zawiadomienia o odmowie rejestracji zgromadzenia zamiast decyzji o zakazie zgromadzenia stwarza po stronie obywatela poczucie niepewności prawnej i może w istotny sposób utrudniać dochodzenie na drodze sądowej naruszonych wolności i praw. Ponadto w takiej sytuacji wnioskodawca nie ma możliwości zakwestionowania zaistnienia merytorycznych przesłanek do wydania zakazu zgromadzenia.

**IV.7000.381.2019 z 18 maja 2020 r.** – zażalenie na postanowienie Sądu Rejonowego o odrzuceniu skargi Rzecznika Praw Obywatelskich o wznowienie postępowania.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że w chwili obecnej postępowanie ze skargi A.O. o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem Sądu Rejonowego z dnia 27 listopada 1998 r. pozostaje prawomocnie zakończone. Z informacji przekazanych Rzecznikowi we wniosku, potwierdzonych telefonicznie w Sekretariacie Wydziału I Cywilnego Sądu Rejonowego, wynika, że postanowieniem Sądu z dnia 12 lutego 2020 r. przedmiotowa skarga o wznowienie, została odrzucona z uwagi na przekroczenie terminu z art. 407 § 1 k.p.c. Zatem, w chwili obecnej jedyną sprawą zawisłą przed Sądem w przedmiocie wznowienia postępowania pozostaje sprawa I Ns 455/19, ze skargi o wznowienie złożonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

**Skarga uwzględniona** (postanowienie z 21 maja 2020 r., sygn. akt I Ns 455/19).

**VII.613.86.2020 z 28 maja 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w sprawie z zażalenia na postanowienie Sądu Okręgowego odrzucające odwołanie od decyzji Prezydenta Miasta o odmowie zarejestrowania zgromadzenia publicznego.

Wnioskodawca pismem z 11 maja 2020 r. zawiadomił Prezydenta Miasta o zamiarze zorganizowania zgromadzenia publicznego w dniu 29 maja 2020 r. Pismem z 25 maja 2020 r. Organ powiadomił wnioskodawcę, że zgłoszone przez niego zgromadzenie nie może zostać zarejestrowane z uwagi na obowiązujący zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu Prawa o zgromadzeniach. Wnioskodawca złożył do Sądu Okręgowego odwołanie od decyzji administracyjnej o odmowie wpisania zgromadzenia w rejestr publiczny. Sąd Okręgowy postanowieniem oddalił odwołanie Wnioskodawcy. W ocenie Sądu zgłoszenie zawiadomienia nie stanowi warunku zwołania zgromadzenia publicznego, ani też nie przesądza o możliwości jego przeprowadzenia. Ponadto, Sąd Okręgowy wskazał, że nie można uznać, że pismo organu z dnia 25 maja 2020 r. informujące o braku udostępnienia informacji o miejscu i terminie zgromadzenia z uwagi na wynikający z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. bezterminowy zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu ustawy Prawo o zgromadzeniach stanowiło decyzję administracyjną. Nie zawierało ono władczego rozstrzygnięcia zakazującego zgromadzenia, a jedynie treść informacyjną, a tym samym nie zawierało minimum elementów decyzji administracyjnej. Odwołanie nie zostało zatem poddane merytorycznemu rozpoznaniu.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pismo Prezydenta zawiera minimum elementów decyzji administracyjnej, tj. oznaczenie, adresata decyzji, czyli stronę, rozstrzygnięcie o istocie sprawy polegające na poinformowaniu o obowiązującym zakazie organizacji wszelkich zgromadzeń publicznych oraz podpis osoby uprawnionej do wydania tego rozstrzygnięcia. Nie można więc zgodzić się ze stanowiskiem Sądu Okręgowego, że informacja o obowiązywaniu zakazu nie stanowi rozstrzygnięcia zakazującego organizacji zgromadzenia publicznego. Zdaniem Rzecznika organ po otrzymaniu zawiadomienia Wnioskodawcy powinien zastosować procedurę uregulowaną w Prawie o zgromadzeniach, tj. udostępnić niezwłocznie na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informację o miejscu i terminie organizowanego zgromadzenia zgodnie z art. 7 ust. 3 tej ustawy i ewentualnie wydać decyzję administracyjną o zakazie zgromadzenia publicznej na podstawie art. 14 ustawy Prawo o zgromadzeniach. Rzecznik zauważył, że brak kontroli sądowej w zakresie zaistnienia przesłanek całkowitego ograniczenia prawa obywatela do organizacji pokojowego zgromadzenia narusza przepisy Konstytucji.

**Stanowisko nieuwzględnione** (postanowienie z 28 maja 2020 r., sygn. akt I Acz 170/20).

W ocenie Sądu Apelacyjnego z treści pisma z dnia 25 maja 2020 r. nie wynika, by Prezydent Miasta zakazał organizacji przedmiotowego zgromadzenia. Treścią pisma jedynie poinformowano skarżącego o obowiązywaniu z rozporządzeniem Rady Ministrów z 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu



epidemii, z faktu tego nie wywodząc jakichkolwiek dalszych rozstrzygnięć co do praw skarżącego. W szczególności, nie wydano rozstrzygnięcia, do którego wydania Prezydent byłby uprawniony na podstawie art. 14 Prawa o zgromadzeniach, a który to przepis określa wyjątkowe wypadki, w których orzeczenie o zakazie zgromadzenia może zostać wydane. Wbrew zarzutom zażalenia, w żadnym fragmencie rzeczonoego pisma nie zawarto stwierdzenia, jakoby Urząd Miasta miał odmówić rejestracji zgromadzenia i podjęcia czynności technicznych. Jednocześnie Sąd Apelacyjny uznał, że powyższy stan prawny budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego prawa obywateli do zgromadzeń w szczególności w kontekście konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń praw podmiotowych i zasady proporcjonalności.

**V.511.591.2019 z 10 czerwca 2020 r.** – zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego odrzucające skargę o wznowienie postępowania.

Postanowieniem z dnia 19 marca 2020 r. Sąd Okręgowy odrzucił skargę Rzecznika Praw Obywatelskich o wznowienie postępowania w sprawie o zapłatę, zakończonej prawomocnym nakazem zapłaty. W uzasadnieniu zaskarżanego postanowienia Sąd Okręgowy ograniczył się do stwierdzenia, że ustawowa podstawa wznowienia postępowania nie zachodzi, nie odnosząc się w ogóle do braku zbadania przez sąd wydający nakaz zapłaty treści postanowień umowy pod względem ich niedozwolonego charakteru.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich okoliczność, że sąd nie zbadał z urzędu postanowień umowy zawartej przez konsumenta z przedsiębiorcą pod kątem ich nieuczciwego charakteru należy traktować jako faktyczne pozbawienie strony możliwości działania i obrony swoich praw. Konsument nie musi być świadomy tego, że sąd powinien działać z urzędu, ani też nie musi być świadomy czym są i czy w sprawie występują klauzule abuzywne. Realizacja przez sąd obowiązków wynikających z prawa UE nie tylko umożliwiłaby przywrócenie równowagi między konsumentem i przedsiębiorcą, ale także dałaby szansę konsumentowi do wypowiedzenia się w kwestii abuzywności. Podkreślenia również wymaga, że obowiązek dokonania przez sąd z urzędu kontroli abuzywności postanowień umowy wynika z utrwalonej linii orzeczniczej TSUE.

**V.511.281.2020 z 22 czerwca 2020 r.** – skarga o wznowienie postępowania w sprawie o zapłatę.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nakaz zapłaty w niniejszej sprawie został wydany wskutek naruszenia przepisów prawa. W świetle obowiązków wynikających dla sądu z prawa unijnego, w rozpatrywanej sprawie doszło do naruszenia przez sąd przepisów proceduralnych, których konsekwencją było pozbawienie konsumenta możliwości działania, to jest ochrony swoich interesów. Sąd wydając nakaz zapłaty winien był dokonać z urzędu ustalenia istotnych w sprawie faktów, w tym treści umowy kredytu i dokonania badania jej potencjalnie nieuczciwych postanowień. Podkreślenia wymaga, że Sąd

dysponował niezbędnym materiałem dowodowym w postaci umowy kredytu i załączników do niej, zostały one bowiem załączone przez powoda do pozwu. Sąd natomiast wydał nakaz zapłaty, mimo że okoliczności ujawnione w pozwie powinny były powodować wątpliwości, czy sprawa ta powinna być procedowana w postępowaniu nakazowym. W konsekwencji doszło do wydania orzeczenia zasądającego należność z tytułu umowy kredytu, bez zbadania z urzędu potencjalnie nieuczciwych postanowień tej umowy. Po wstępnym badaniu pozwu, sąd mając do dyspozycji umowę kredytu, winien był ją zbadać. Następnie, po analizie przez sąd umowy kredytu i załączników do niej, powinny były powstać wątpliwości, czy możliwe jest wydanie nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym wobec konsumenta. Wbrew treści prawa unijnego sąd nie dokonał bowiem prounijnej wykładni krajowych przepisów dotyczących postępowania nakazowego, która zapewniłaby skuteczną ochronę interesów konsumenta oraz zapobiegłaby stałemu stosowaniu nieuczciwych postanowień w umowach konsumenckich.

Rzecznik zauważył, że ustawodawstwo Unii Europejskiej oraz orzecznictwo TSUE wywiera bezpośredni wpływ na kształt polskiego systemu prawnego. Natomiast stosowanie prawa unijnego przez sądy krajowe wiąże się z koniecznością przestrzegania zasad, na których oparta jest koegzystencja pomiędzy prawem krajowym a unijnym: zasady pierwszeństwa, zasady skuteczności oraz zasady efektywności prawa UE. W związku z tym, zdaniem Rzecznika, Sądy krajowe zobowiązane są urzeczywistniać należytą ochronę konsumenta w świetle treści dyrektywy Rady 93/13/WE z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich. Osiągnięcie na poziomie krajowym standardu ochrony konsumenta wymaganego powyższą dyrektywą nakłada na sądy krajowe konieczność realizacji obowiązków z niej wynikających. Chodzi tu w szczególności o dokonanie z urzędu kontroli abuzywności postanowień umownych, nawet bez wyraźnego żądania strony postępowania. Obowiązek ten nabiera jeszcze większego znaczenia w sytuacji, gdy Sąd dysponował dokumentami umowy konsumenckiej przed wydaniem nakazu zapłaty. W konsekwencji, sąd nie dokonał badania potencjalnie nieuczciwych postanowień umowy kredytu i naruszył tym samym ciężący na nim proceduralny obowiązek zbadania z urzędu treści umowy pod kątem klauzul abuzywnych.

**V.511.126.2020 z 30 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w sprawie nieuczciwego postanowienia umownego.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą TSUE, po stwierdzeniu przez sąd, że badane postanowienie ma charakter abuzywny w celu zapewnienia ochrony konsumenta i aby zapobiec stałemu stosowaniu nieuczciwych postanowień w umowach z konsumentami, sąd krajowy ma obowiązek wykluczyć stosowanie nieuczciwego warunku

umownego. Ponadto, sąd krajowy jest zobowiązany przestrzegać zasady skuteczności i efektywności prawa UE. Prawidłowe stosowanie Dyrektywy 93/13 ma prowadzić nie tylko do przywrócenia równowagi między stronami poprzez usunięcie nieuczciwego postanowienia z umowy, ale również eliminować praktykę stosowania nieuczciwych postanowień przez przedsiębiorców. Bezsprzeczne jest, że umowa, będąca podstawą sporu ma charakter konsumencki. Ponadto, postanowienia umowy będące przedmiotem oceny w postępowaniu nie były indywidualnie uzgodnione, zostały sporządzone przez bank wcześniej, a konsument nie miał rzeczywistego wpływu na ich treść. Skutkuje to, zdaniem Rzecznika, koniecznością dokonania jego oceny pod kątem abuzywności, w treści na moment zawarcia umowy.

Podkreślenia wymaga, że stwierdzenie, iż na tle prawa krajowego umowa nie może dalej obowiązywać po wyeliminowaniu z niej postanowień abuzywnych, aktualizuje, zgodnie z orzecznictwem TSUE, dalsze obowiązki sądu krajowego. Sąd powinien ustalić, czy ewentualne unieważnienie umowy spowoduje skutki rażąco niekorzystne dla konsumenta. Zdaniem Rzecznika w niniejszej sprawie unieważnienie umowy nie wywoła skutków rażąco niekorzystnych dla konsumentów, a ponadto konsumenci oczekują takiego właśnie rozstrzygnięcia.

#### **Sądy wydały następujące orzeczenia:**

**IV.7000.471.2019 z 10 grudnia 2019 r.** – skarga o wznowienie postępowania.

**Skarga uwzględniona** (postanowienie z 19 czerwca 2020 r., sygn. akt I Ns 738/19).

Sąd Rejonowy zauważył, że art. 403 § 2 k.p.c. dotyczy kolizji prawomocnych wyroków, które zostały wydane w sporze między tymi samymi stronami, a wyznacznikiem przedmiotowym powagi rzeczy osądzonej prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku jest osoba spadkodawcy, co oznacza, że postanowienia stwierdzające nabycie spadku po tym samym spadkodawcy mają ten sam przedmiot rozstrzygnięcia. W związku z powyższym, w ocenie Sądu Rejonowego, z uwagi na zaistnienie przesłanki wznowieniowej, tj. późniejszego wykrycia prawomocnego orzeczenia dotyczącego tego samego stosunku prawnego skarga o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem Sądu Rejonowego podlegała uwzględnieniu.

**VII.501.173.2019 z 12 marca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Rejonowym.

**Stanowisko uwzględnione** (postanowienie z 2 czerwca 2020 r., sygn. akt I Co 687/19).

W ocenie Sądu z uwagi na rozbieżne stanowiska stron co do wysokości kwoty rzeczywiście potrzebnej do dokonania publikacji oświadczenia objętego tytułem wykonawczym oraz z uwagi na uzasadnione wątpliwości co do miarodajności wyceny tej publikacji konieczne dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego sądowego, który nie został przeprowadzony przez Sąd prowadzący postępowanie egzekucyjne. Sąd rozpoznając wniosek wierzyciela o umocowanie go do wykonania czynności na koszt dłużnika i przyznanie mu sumy potrzebnej do wykonania tej czynności, dla ustalenia wysokości sumy potrzebnej wierzycielowi do wykonania czynności powinien dopuścić dowód z opinii biegłego sądowego i dopiero w oparciu o wycenę dokonaną przez biegłego orzec w przedmiocie wskazanego wniosku wierzyciela.

#### **IV. Pytania prawne do Sądu Najwyższego. Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**1. W okresie objętym Informacją Rzecznik Praw Obywatelskich skierował następujące wnioski do Sądu Najwyższego:**

**2. Rzecznik zgłosił udział w postępowaniach przed Sądem Najwyższym w sprawie pytań prawnych:**

**IV.510.18.2020 z 19 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego obowiązku alimentacyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że w sprawach takich, jak przedmiotowa pomiędzy rodzicami zachodzi konflikt interesów. Polega on na tym, że matka małoletnich jest zainteresowana utrzymaniem orzeczonego na 20 czerwca 2016 r. terminu wygaśnięcia obowiązku alimentacyjnego, mimo że nie jest obecnie przedstawicielką ustawową małoletnich i nie sprawowała nad nimi pieczy już od 23 października 2015 r. Z kolei ojciec małoletnich jest zainteresowany doprowadzeniem do zmiany tego terminu, jako że w przeciwnym razie egzekucja alimentów za okres listopad 2015 - maj 2016 będzie miała podstawy prawne. Tym samym każde z rodziców reprezentuje w sprawie swoje finansowe interesy, niepokrywające się z najlepszym interesem dzieci, które każde z nich chce reprezentować.

Zdaniem Rzecznika w okolicznościach procesowych zbliżonych do tych, które wystąpiły w niniejszej sprawie, konieczne jest zapewnienie reprezentacji dziecku w postaci niezależnego przedstawiciela i wyłączenie reprezentacji w postaci skonfliktowanych i zmieniających swe role procesowe rodziców. Przedstawicielem takim jest niewątpliwie kurator, ustanowiony dla dziecka w trybie art. 99 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

**3. Zawiadomienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Naczelnego Sądu Administracyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego:**

**Wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich rozpoznane przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny:**

**II.510.769.2019 z 17 października 2019 r.** – wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego wniosku o wznowienie postępowania.

**Stanowisko uwzględnione** (uchwała z 26 maja 2020 r., sygn. akt I KZP 12/19).



W ocenie Sądu Najwyższego wniosek o wznowienie postępowania oparty na podstawie z art. 540 § 1 pkt 1 k.p.k. spełnia wymogi formalne wskazane w art. 541 § 2 k.p.k., jeżeli wskazuje na prawomocny wyrok skazujący za popełnienie przestępstwa w związku z postępowaniem objętym wznowieniem postępowania albo jeżeli w swojej treści wskazuje na orzeczenie zapadłe w postępowaniu karnym, stwierdzające niemożność wydania wyroku skazującego z powodu przyczyn wymienionych w art. 17 § 1 pkt 3-11 k.p.k. lub w art. 22 k.p.k. W tym drugim przypadku z samej treści orzeczenia wynikać może fakt popełnienia przestępstwa, może być jednak także tak, że organ odmawiający wszczęcia, umarzający albo zawieszający postępowanie w ogóle nie wypowiedział się co do faktu popełnienia przestępstwa. Wówczas konieczne jest wskazanie we wniosku okoliczności świadczących o dopuszczeniu się tego przestępstwa. Wniosek nie może się bowiem ograniczać do samego powołania się na przesłankę z art. 540 § 1 pkt 1 k.p.k. Zadaniem autora wniosku jest wykazanie faktu dopuszczenia się przestępstwa. Z kolei zadaniem sądu rozpoznającego wniosek o wznowienie jest ocena, czy do wykazania tego doszło oraz wyeliminowanie sytuacji, w których takie wnioski byłyby wykorzystywane instrumentalnie.

Zdaniem Sądu Najwyższego przyjęcie stanowiska, w myśl którego wykazywanie przed sądem rozpoznającym wniosek o wznowienie, że doszło do popełnienia przestępstwa byłoby wykluczone w przypadku braku prawomocnego wyroku skazującego lub braku stwierdzenia w treści postanowienia o odmowie wszczęcia, umorzeniu lub zawieszeniu postępowania, faktu dopuszczenia się przestępstwa, istotnie ograniczyłoby uprawnienie stron do ubiegania się o wznowienie postępowania.

**IX.517.624.2015 z 20 stycznia 2020 r.** – wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego podstaw zaskarżenia do sądu penitencjarnego decyzji organów postępowania wykonawczego.

**Odmowa podjęcia uchwały** (postanowienie z 25 czerwca 2020 r., sygn. akt I KZP 3/20).

W ocenie Sądu Najwyższego w przedstawionych przez Rzecznika orzeczeniach sądów powszechnych nie ujawniły się rozbieżności w wykładni art. 7 § 1 k.k.w. w rozważanym aspekcie. Fakt, że w orzeczeniach sądy koncentrowały się na badaniu kompetencji organu do wydania decyzji i zgodności tej decyzji z prawem materialnym nie oznacza, że wykluczały one możliwość kontroli w zakresie prawa procesowego gwarantującego prawidłowość gromadzenia dowodów i ich oceny. Różny zakres argumentacyjny wiązał się z jednej strony z treścią skargi, z drugiej zaś obrazował odmienne sposoby stosowania prawa. Z językowego punktu widzenia niezgodność z prawem to nic innego jak sprzeczność z prawem, będąca konsekwencją obrazy prawa przy podejmowaniu skarżonej decyzji. Wprawdzie z treści rozważanego przepisu nie wynika wprost, że niezgodność z prawem odnosi się zarówno do sfery prawa materialnego, jak i prawa procesowego, lecz kwestia ta nie powinna

budzić zasadniczych wątpliwości. Na konieczność takiego odczytania podstaw skargi z art. 7 § 1 k.k.w. wskazują zawarte w Kodeksie postępowania karnego regulacje związane z zarzutami obrazy prawa. W konsekwencji Sąd Najwyższy uznał, że zgodnie z art. 7 § 1 k.k.w. skazany może zaskarżyć do sądu decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 tego aktu prawnego z powodu obrazy prawa materialnego lub prawa procesowego, jeżeli mogła mieć ona wpływ na treść decyzji, o ile ustawa nie stanowi inaczej.

## **V. Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz przystąpienia do postępowań przed sądami administracyjnymi i organami administracji**

### **W okresie objętym Informacją Rzecznik Praw Obywatelskich skierował następujące skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych:**

**VII.511.26.2020 z 29 kwietnia 2020 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na Prezesa Rady Ministrów polecającą Poczcie Polskiej S.A. realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji czynności niezbędnych do przygotowania przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym.

Decyzja Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r., polecająca Poczcie Polskiej rozpoczęcie przygotowań do organizacji wyborów prezydenckich w roku 2020 w trybie korespondencyjnym, została wydana na podstawie art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że w stanie prawnym obowiązującym na dzień 16 kwietnia 2020 r. Poczta Polska S.A. nie mogła realizować zadań publicznych związanych z organizacją wyborów korespondencyjnych na urząd Prezydenta RP w zakresie i w sposób wskazany w decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia br. W dacie wydania decyzji, obowiązywał bowiem rozdział 6a Kodeksu wyborczego, w którym przewidziano szczególne prawo niektórych wyborców (wyborców z niepełnosprawnościami, wyborców przebywających w obowiązkowej kwarantannie, izolacji, izolacji domowej oraz wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60. rok życia) do głosowania korespondencyjnego w wyborach. Zastosowanie tych przepisów zostało wykluczone na mocy art. 102 pkt 4 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2, która weszła w życie dopiero 18 kwietnia 2020 r. Polecenie to miałyby zatem zastosowanie jedynie do wąskiego grona podmiotów.

Ponadto, zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego wszystkie czynności organizacyjne zastrzeżono do kompetencji urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych. Operator pocztowy pełni w tym zakresie wyłącznie zadania techniczne, związane z dostarczeniem zaadresowanej już wcześniej przesyłki, pozostające w granicach realizacji jego zwykłych usług pocztowych. Podkreślenia również wymaga, że za podstawę prawną nie może zostać uznana ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., która obecnie zgodnie z zasadami procesu ustawodawczego jest

rozpatrywana przez Senat RP. Z powyższego wynika zatem, że Prezes Rady Ministrów wydał decyzję administracyjną z rażącym naruszeniem prawa, albowiem w dacie wydania tej decyzji nie istniała w systemie prawa podstawa prawna do jej wydania.

**IV.7200.1.2020 z 7 maja 2020 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Starosty zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na zmianę sposobu użytkowania oraz pozwolenia na budowę.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżona decyzja Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, akceptując rozstrzygnięcie Starosty o udzieleniu pozwolenia na budowę dla przedsięwzięcia polegającego na budowie fermy drobiu w znacznych rozmiarach, nie tylko rażąco narusza przepisy prawa materialnego, ale również godzi w uzasadnione interesy społeczności lokalnej, pozbawionej możliwości wzięcia udziału w postępowaniu dotyczącym udzielenia zgody na realizację inwestycji mogącej potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko naturalne zamieszkiwanej przez społeczność miejscowości. Zgodnie z przepisami Prawa budowlanego wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę winno być poprzedzone przeprowadzeniem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W niniejszej sprawie postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie zostało jednakże przez organ przeprowadzone. Jak wynika z uzasadnienia decyzji Starosty, postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia inwestorowi pozwolenia na budowę oraz na zmianę sposobu użytkowania zakończyło się po 4 dniach wydaniem decyzji w całości zgodnej z wnioskiem inwestora.

Rzecznik zauważył, że to na organie ciąży obowiązek podjęcia, zgodnie z art. 7 k.p.a., wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Organ winien starannie ustalić potencjalne oddziaływanie inwestycji na sąsiednie nieruchomości. Poprzestanie natomiast na zapewnieniu inwestora, że oddziaływanie inwestycji ograniczone jest do jej granic, w ocenie Rzecznika, jest niewystarczające. Powyższe skutkuje pominięciem i nierozważeniem słusznego interesu właścicieli nieruchomości położonych w zasięgu oddziaływania inwestycji. Kwestia oddziaływania inwestycji na działki sąsiednie została w zasadzie przemilczana przez organ.

**V.7018.192.2020 z 13 maja 2020 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezpodstawne objęcie kwarantanną.

Uczestnik postępowania powracający z pracy w Republice Czeskiej przekroczył granicę państwową, przy przekraczaniu której został zobligowany do wypełnienia karty lokalizacyjnej. Karta ta została, przez funkcjonariuszy Straży

Granicznej, odebrana i oznaczona symbolem „K”, jako karta osoby zakwalifikowanej do kwarantanny. Wskutek objęcia uczestnika kwarantanną, utracił on dotychczasowe zatrudnienie na terytorium Republiki Czeskiej. Zaskarżona czynność została dokonana w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego. Przewidywało ono, że w okresie od 15 marca do odwołania, osoba przekraczająca granicę państwową w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest zobowiązana do przekazania funkcjonariuszowi Straży Granicznej informacji lokalizacyjnych oraz odbycia obowiązkowej kwarantanny trwającej 14 dni licząc od dnia następującego po przekroczeniu tej granicy. Obowiązek poddania się kwarantannie wynikał z mocy samego prawa. Jego realizacja wymagała jednak podjęcia przez organ sprawujący kontrolę graniczną czynności materialno-technicznej polegającej na stwierdzeniu, że wobec danej osoby nie zachodzą przewidziane rozporządzeniem wyłączenia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązek odbycia kwarantanny został przez Ministra Zdrowia ustanowiony z przekroczeniem granic przyznanego mu przez ustawodawcę upoważnienia. Rozporządzenie z dnia 13 marca 2020 r. zostało wydane z powołaniem na art. 46 ust. 2 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Przewiduje on kompetencję Ministra Zdrowia do wprowadzenia na obszarze więcej niż jednego województwa stanu zagrożenia epidemicznego, z którym wiązać się może nałożenie szeregu ograniczeń wolności i praw katalog ograniczeń obejmuje: 1) czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, 2) czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych, 3) czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, 4) zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, 5) obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów, 6) nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi, 7) obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych, o których mowa w ust. 3, oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych.

Rzecznik podkreślił zatem, że upoważnienie Ministra Zdrowia nie obejmuje możliwości wprowadzenia czasowego zakazu/ograniczenia poruszania się. W oparciu o art. 46 ust. 4 pkt 1 u.z.z.c.z. Minister uprawniony jest jedynie do wprowadzenia czasowego ograniczenia określonego sposobu poruszania się. Z tych względów, w ocenie Rzecznika, czynność objęcia uczestnika kwarantanną, oparta na rozporządzeniu niemającym umocowania w ustawie, a prowadząca do czasowego wyłączenia przysługującej uczestnikowi wolności poruszania się po



terytorium RP i swobody jego opuszczenia, narusza zapisy Konstytucji oraz Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

**VII.501.119.2020 z 15 maja 2020 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na czynność Ministra Cyfryzacji polegającą na udostępnieniu spółce Poczta Polska S.A. danych osobowych z prowadzonego przez niego rejestru PESEL.

W dniu 22 kwietnia 2020 r. Minister Cyfryzacji udostępnił spółce Poczta Polska S.A. dane osobowe z rejestru PESEL dotyczące żyjących obywateli polskich, którzy uzyskali pełnoletność dnia 10 maja 2020 r. i których krajem zamieszkania jest Polska. Zdaniem Ministra podstawą prawną do przekazania danych Poczcie Polskiej S.A. był art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Zgodnie z tym przepisem operator wyznaczony w rozumieniu Prawa pocztowego, po złożeniu przez siebie wniosku, otrzymuje dane z rejestru PESEL, bądź też z innego spisu lub rejestru będącego w dyspozycji organu administracji publicznej, jeżeli dane te są potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej bądź w celu wykonania innych obowiązków nałożonych przez organy administracji rządowej. Minister Cyfryzacji wskazał również, że w dniu 16 kwietnia 2020 r. Prezes Rady Ministrów polecił Poczcie Polskiej S.A. realizację działań w celu przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że we wniosku Poczty Polskiej S.A. z dnia 20 kwietnia 2020 r. została wyraźnie powołana przesłanka realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, podkreślenia tu wymaga jednak, że ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., która mogłaby stanowić źródło takiej normy weszła w życie dopiero w dniu 9 maja 2020 r. Dlatego zdaniem Rzecznika brak ustawowych przepisów prawa materialnego i proceduralnego dotyczących głosowania korespondencyjnego, uchwalonych zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, mających źródło w Konstytucji, powoduje, że przekazanie danych Poczcie Polskiej S.A. spowodowało naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności oraz zasad ochrony prywatności i autonomii informacyjnej jednostki.

Ponadto, nie można przyjąć, że wydanie przez Prezesa Rady Ministrów decyzji administracyjnej z dnia 16 kwietnia 2020 r. spowodowało zaktualizowanie się przesłanek określonych w art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia i obowiązek udostępnienia danych. Decyzja administracyjna w dniu jej wydania była niewykonalna i jej niewykonalność ma

charakter trwały, ponieważ poleciła ona adresatowi decyzji wykonanie zadania publicznego, do którego adresat decyzji nie posiadał kompetencji ustawowych.

**V.7018.368.2020 z 28 maja 2020 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezpodstawne objęcie kwarantanną.

Uczestniczka postępowania powracająca z pracy w Republice Federalnej Niemiec przekroczyła granicę państwową, przy jej przekraczaniu została zobligowana do wypełnienia karty lokalizacyjnej. Dane wynikające z karty zostały umieszczone w Ewidencji Sanitarnej Straży Granicznej. W konsekwencji, uczestniczka została zakwalifikowana jako osoba objęta kwarantanną, wskutek czego uniemożliwiony jej został powrót do pracy w Republice Federalnej Niemiec.

Zaskarżona czynność została dokonana w oparciu o przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Przewidywało ono, że w okresie od 2 maja do odwołania, osoba przekraczająca granicę państwową w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest zobowiązana do przekazania funkcjonariuszowi Straży Granicznej informacji lokalizacyjnych oraz odbycia obowiązkowej kwarantanny trwającej 14 dni licząc od dnia następującego po przekroczeniu tej granicy. Obowiązek poddania się kwarantannie wynikał z mocy samego prawa. Jego realizacja wymagała jednak podjęcia przez organ sprawujący kontrolę graniczną czynności materialno-technicznej polegającej na stwierdzeniu, że wobec danej osoby nie zachodzą przewidziane rozporządzeniem wyłączenia.

Legalną definicję kwarantanny zawiera art. 2 pkt 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, zgodnie z którym, kwarantanną jest odosobnienie osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych. Ponadto, zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy kwarantanną orzekaną na mocy decyzji administracyjnej wydawanej przez organ Inspekcji Sanitarnej mogą zostać objęte osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych. Wprowadzając w rozporządzeniu z dnia 2 maja 2020 r. obowiązek poddania się kwarantannie, Rada Ministrów postanowiła, że co do zasady podlegać jej będzie każda osoba przekraczająca granicę państwową, w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym rozstrzygnęła o objęciu kwarantanną nie tylko osób, które w świetle ustawy mogą jej podlegać. Rozszerzając w ten sposób ustawowe pojęcie kwarantanny, Rada Ministrów wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia. Na jego mocy mogła bowiem nałożyć obowiązek kwarantanny wyłącznie na osoby, które spełniają wynikające z ustawy przesłanki zdrowotne objęcia kwarantanną.

**V.7200.19.2019 z 11 czerwca 2020 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie fermy drobiu.

Zaskarżoną decyzją Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy decyzję Burmistrza Miasta i Gminy, którą określono środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie fermy drobiu o obsadzie 1.028.000 sztuk. W motywach swojego rozstrzygnięcia przytoczyło dotychczasowy przebieg postępowania, w szczególności to, że decyzja Burmistrza zapadła w wyniku uprzedniego uchylecia przez Kolegium wydanej przez organ pierwszej instancji decyzji o odmowie określenia środowiskowych uwarunkowań dla ww. przedsięwzięcia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w zaskarżonej decyzji, Kolegium nie przeprowadziło w ogóle analizy zgodności planowanego przedsięwzięcia z postanowieniami planu miejscowego. Tymczasem, w dacie orzekania przez Kolegium, plan taki dla terenu, na którym to przedsięwzięcie jest planowane już obowiązywał. Zgodnie bowiem z § 6 pkt 1 i 3 planu miejscowego, na obszarach oznaczonych symbolem R (a planowane przedsięwzięcie miałyby zostać bowiem zrealizowane na terenie oznaczonym symbolem 3R) obowiązuje zakaz lokalizowania przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko z wyjątkiem inwestycji celu publicznego, natomiast na całym obszarze objętym planem ustalono zakaz lokalizowania nowych przedsięwzięć związanych z działalnością rolniczą w zakresie: chowu i hodowli zwierząt, przetwórstwa produktów pochodzenia zwierzęcego, utylizacji odpadów pochodzenia zwierzęcego. Ponadto, Kolegium dopuściło się licznych uchybień, w szczególności o charakterze procesowym. Przykładowo można wskazać na przekroczenie granic swobody oceny dowodów poprzez odmówienie mocy dowodowej przedłożonych przez Rzecznika do sprawy opinii konsultantów krajowych z dziedzin psychologii klinicznej i zdrowia środowiskowego z uwagi na ich „ogólnikowość” i „teoretyczny” charakter, podczas gdy zostały one udzielone w oparciu o przedstawienie konkretnego prognozowanego oddziaływania zapachowego wynikającego z będącej w posiadaniu organu opinii Pracowni Zapachowej Jakości Powietrza Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie.

Zdaniem Rzecznika Kolegium winno uchylić decyzję Burmistrza oraz utrzymać w mocy decyzję tego organu z 29 sierpnia 2019 r. odmawiającą ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia. Utrzymując w mocy decyzję Burmistrza i rozstrzygając sprawę wbrew obowiązującym ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sposób rażąco naruszyło prawo.

**VII.501.53.2020 z 22 czerwca 2020 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie dotyczącej naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych w związku z realizacją obowiązku składania przez sędziów i prokuratorów oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu i ich upubliczniania.

W związku z wejściem w życie przepisów ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się w wystąpieniu z dnia 9 marca 2020 r. do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie zgodności obowiązku złożenia przez sędziów i prokuratorów oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu, z normami prawa z zakresu prawa ochrony danych osobowych. Zdaniem Rzecznika przetwarzanie danych osobowych osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń o przynależności do zrzeszeń, a w szczególności ich publikacja w Biuletynie Informacji Publicznej jest oparte na podstawie prawnej pozostającej w sprzeczności z wymogami prawnymi z zakresu prawa ochrony danych osobowych oraz z prawem do prywatności i ochrony danych osobowych, o których mowa w Konstytucji. W związku z niestwierdzeniem naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych decyzją z 6 kwietnia 2020 r. umorzył postępowanie jako bezprzedmiotowe. Prezes UODO uznał się niewłaściwym do badania obowiązujących przepisów rangi ustawowej z prawem do prywatności i prawem ochrony danych osobowych. Tego typu analiza polegałaby, jego zdaniem, na kwestionowaniu konstytucyjności przepisów ustawy, do czego w polskim porządku prawa uprawniony jest jedynie Trybunał Konstytucyjny.

W ocenie Rzecznika nie można uznać za prawidłowe stwierdzenia zawartego w treści uzasadnienia decyzji. Pomimo wyraźnej podstawy ustawowej przetwarzania danych osobowych, zarówno prawo polskie, jak i europejskie, stawia szereg wymogów nakazujących zapewnienie proporcjonalności ewentualnego naruszenia praw przysługujących obywatelom w tym zakresie. Rzecznik stoi na stanowisku, że Prezes UODO w ramach postępowań prowadzonych w przedmiocie zgodności przetwarzania danych osobowych z prawem jest zobowiązany dokonać oceny z punktu widzenia zasad celowości i proporcjonalności. Rzecznik zgadza się, że Prezes UODO nie jest organem właściwym do rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjności przepisów konstytuujących obowiązek składania oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniach przez sędziów i prokuratorów. Nie zwalnia to jednak Prezesa UODO od wypowiedzenia się w kwestii zgodności tych przepisów z przepisami prawa UE, w tym z zasadami określonymi w RODO oraz w Karcie Praw Podstawowych UE.

Zdaniem Rzecznika nałożenie na sędziów i prokuratorów obowiązku złożenia wskazanych wyżej oświadczeń, w tym w szczególności upubliczniania

informacji o przynależności do zrzeszeń w Biuletynie Informacji Publicznej, nadmiernie ingeruje w ich prawa podstawowe. Celem ustawodawcy nie było wzmocnienie transparentności i apolityczności funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, lecz w istocie dokonanie powszechnej lustracji aktywności społecznej, charytatywnej i publicznej sędziów i prokuratorów. W porównaniu do innych funkcjonariuszy publicznych sędziowie i prokuratorzy cieszyć się będą najwęższą sferą prywatności. Trudno odnaleźć uzasadnienie dla takiego stanu rzeczy w świetle postanowień konstytucyjnej zasady proporcjonalności oraz w kontekście konstytucyjnej zasady równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

### **Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania przed Sądami Administracyjnymi:**

**III.7064.12.2020 z 3 kwietnia 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie odmowy przyznania Skarżącemu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.(pomoc społeczna, art. 69)

W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego jednym z warunków koniecznych do nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jest obowiązek alimentacyjny. W sprawie jest bezsporne, że Skarżący, jako syn wymagającego opieki jest w rozumieniu przepisu art. 128 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, osobą, na której ciąży obowiązek alimentacyjny wobec ojca. Jednakże w związku z tym, że wymagający opieki jest żonaty, to obowiązek alimentacyjny wobec niego ciąży w pierwszej kolejności na jego żonie, gdyż obowiązek alimentacyjny jednego małżonka względem drugiego wynika z treści przepisów art. 23 i 27 K.r.o. i wyprzedza obowiązek alimentacyjny krewnych małżonka. Zgodnie zaś z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.o.ś.r. ustawodawca nawiązuje wprost do obowiązku alimentacyjnego, o którym mowa w K.r.o. Nie można zatem pominąć treści art. 132 K.r.o., zgodnie z którym obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje dopiero wtedy, gdy nie ma osoby zobowiązanej w bliższej kolejności albo gdy osoba ta nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi lub gdy uzyskanie od niej na czas potrzebnych uprawnionemu środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami. W niniejszej sprawie 71 letnia matka Skarżącego jest osobą schorowaną, legitymującą się orzeczeniami o niepełnosprawności, a stan zdrowia i wiek uniemożliwiają jej samodzielne sprawowanie opieki nad mężem. W związku z tym rzeczywistą opiekę nad niepełnosprawnym ojcem sprawuje Skarżący. W tym stanie faktycznym, w



ocenie Rzecznika, mając na względzie powołany wyżej art. 132 K.r.o., należało przyjąć, że zaktualizował się obowiązek alimentacyjny Skarżącego, jako zobowiązanego w dalszej kolejności, względem ojca, co czyni go osobą uprawnioną do żądanego świadczenia pielęgnacyjnego. Akceptacja odmiennej wykładni omawianych przepisów w okolicznościach rozpoznawanej sprawy prowadziłaby do pozbawienia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego syna faktycznie sprawującego opiekę.

Podkreślenia wymaga, że w zaskarżanej decyzji Kolegium wprowadzie powzięło wątpliwość co do możliwości zapewnienia przez żonę opieki nad mężem wskazując w uzasadnieniu, że ze względu na wiek i stan zdrowia może nie być w stanie wypełnić obowiązków opiekuńczych wobec niepełnosprawnego męża to jednak konstatacja ta nie przełożyła się w żaden sposób na wydane rozstrzygnięcie. Co więcej Kolegium poza powyższym stwierdzeniem w ogóle nie oceniło, czy żona jest w stanie zapewnić mężowi opiekę przynajmniej na analogicznym poziomie jak syn. W tej sytuacji przyjęcie przez Kolegium, że Skarżący nie jest uprawniony do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, pomimo rzeczywistego sprawowania opieki nad ojcem i oparcie rozstrzygnięcia tylko na kryterium pierwszeństwa zobowiązania do alimentacji ocenić należy za całkowicie teoretyczne.

**Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 4 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Po 134/20).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego obowiązek alimentacyjny obciąża najpierw małżonka, a następnie krewnych i rodzeństwo. Przy tym, wobec wszystkich działa zasada, że obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje, gdy nie ma osoby zobowiązanej w bliższej kolejności, albo gdy osoba ta nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi lub gdy uzyskanie od niej na czas potrzebnych uprawnionemu środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami. Nie powinno więc budzić wątpliwości, że w sytuacji, gdy małżonek, w szczególności w podeszłym wieku i schorowany, nie jest w stanie opiekować się drugim znacząco niepełnosprawnym, niezdolnym do samodzielnej egzystencji małżonkiem, to zgodnie z Kodeksem rodzinnym i opiekuńczym obowiązek opieki prawnie, a nie tylko na zasadzie słuszności, przechodzi na krewnych, w szczególności dzieci osób starszych. Przenosząc powyższe na realia niniejszej sprawy należy stwierdzić, że przepis art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych uchybia konstytucyjnej zasadzie równości w zakresie, w jakim wyklucza z kręgu uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego te osoby rezygnujące z aktywności zawodowej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad znacząco niepełnosprawnym członkiem rodziny pozostającym w związku małżeńskim, gdy małżonek niepełnosprawnego obiektywnie nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi opieki. Dochodzi bowiem wówczas do sytuacji, że na opiekuna przechodzi prawny

obowiązek alimentacyjny, jednak ten, chociażby zrezygnował z zatrudnienia w celu opieki nie otrzymałby pomocy od Państwa.

**III.7064.14.2020 z 15 maja 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Skarżąca wystąpiła z wnioskiem o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z opieką nad dziadkiem. Rozpoznając wniosek Skarżącej organ I instancji działający z upoważnienia Wójta Gminy Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej wydał decyzję o odmowie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Z uzasadnienia wydanego rozstrzygnięcia wynika, że powodem odmowy przyznania świadczenia było powstanie niepełnosprawności osoby podlegającej opiece po 25. roku życia, posiadanie przez Skarżącą uprawnień do specjalnego zasiłku opiekuńczego, brak pokrewieństwa Skarżącej z dziadkiem w pierwszym stopniu oraz fakt istnienia osób z nim spokrewnionych w pierwszym stopniu. Od decyzji organu I instancji Skarżąca wniosła odwołanie wnioskując o uchylenie zaskarżonej decyzji i ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Po rozpoznaniu odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze wydało decyzję o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji organu I instancji.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawioną przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze oraz organ I instancji argumentacją uzasadniającą odmowę przyznania Skarżącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego nie sposób się zgodzić. Zgodnie z aktualną teorią wykładni prawa, nie istnieje czyste, abstrakcyjne znaczenie przepisu, które mogłoby być przyjęte bez jakichkolwiek zabiegów interpretacyjnych. Nawet pozornie proste przepisy wymagają bowiem dokonywania pewnych założeń i przyjmowania pewnych definicji i konkretnego rozumienia słów i kontekstów. Zastosowana przez organy obu instancji wykładnia przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych doprowadziła do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości jest niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne i nieodpowiadające ratio legis u.o.ś.r. Odstępstwo od sensu językowego przepisów było nie tylko prawem, ale wręcz obowiązkiem organów.

Podkreślenia wymaga, że ojciec Skarżącej sam jest osobą schorowaną, wymagającą wsparcia, legitymującą się orzeczeniem o okresowej całkowitej niezdolności do pracy pobierającą jego stan zdrowia uniemożliwia mu samodzielne sprawowanie opieki nad ojcem. Natomiast ciotka skarżącej od 25 lat mieszka wraz z mężem poza granicami Polski. W związku z tym cały ciężar opieki nad niepełnosprawnym dziadkiem, także w aspekcie finansowym, spoczywa na Skarżącej, która sprawuje rzeczywistą opiekę. W tym stanie faktycznym, w ocenie Rzecznika, należało przyjąć, że zaktualizował się obowiązek alimentacyjny Skarżącej jako zobowiązanej w dalszej kolejności względem dziadka, co czyni ją osobą uprawnioną do żadanego świadczenia

pielęgnacyjnego. Akceptacja odmiennej wykładni omawianych przepisów w okolicznościach rozpoznawanej sprawy prowadziłyby do pozbawienia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wnuczki faktycznie sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym dziadkiem. Organy obu instancji w żaden sposób nie odniosły się do tej kwestii.

**VII.7034.4.2019 z 19 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi na decyzję Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów odmawiającą przedstawienia skarżącej do tytułu naukowego profesora nauk prawnych.

Decyzją z dnia 25 listopada 2019 r. CKST, po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy skarżącej, postanowiła utrzymać w mocy decyzję z dnia 24 września 2018 odmawiającą przedstawienia skarżącej do tytułu naukowego profesora nauk prawnych. W uzasadnieniu wskazano, że Sekcja Nauk Humanistycznych i Społecznych Centralnej Komisji, mimo zapoznania się z opinią eksperta powołanego przez CKST, w której wskazano, że odwołanie skarżącej jest zasadne, nie poparła odwołania od decyzji. Po zapoznaniu się z dokumentacją sprawy oraz wynikiem głosowania tajnego, Prezydium podjęło uchwałę o odmowie poparcia odwołania od decyzji Centralnej Komisji z dnia 24 września 2018 r. o odmowie przedstawienia Prezydentowi RP skarżącej do tytułu profesora nauk prawnych, uznając je za niezasadne. Centralna Komisja w uzasadnieniu decyzji wskazała, że skarżąca nie spełniła przewidzianych w tym przepisie przesłanek. W ocenie CKST przesłanki te winny być spełnione na dzień składania wniosku. CKST nie odniosła się w żaden sposób do argumentów prezentowanych przez skarżącą w odwołaniu i przez RPO w jego piśmie procesowym.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Centralna Komisja powinna podjąć decyzję w sprawie w oparciu o stan faktyczny i prawny istniejący w momencie rozstrzygnięcia sprawy, działając tym samym zgodnie z ogólną zasadą postępowania administracyjnego. Art. 26 o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki stanowi o ogólnych, merytorycznych przesłankach nadania tytułu profesora, a weryfikacja ich spełniania może i powinna się odbywać na każdym etapie postępowania. Ponadto żaden inny przepis ustawy w którym momencie spełnione powinny być przesłanki umożliwiające ubieganie się o nadanie tytułu profesora. Rzecznik zauważył również, że przed dniem wydania decyzji przez Centralną Komisję, skarżąca została promotorem w dwóch przewodach doktorskich, spełniając tym samym przesłankę, o której stanowi art. 26 ust. 1 pkt 3 lit. b u.s.n. Potwierdzają to uchwały Rady Wydziału Prawa Administracji z dnia 19 września 2018 r. wyznaczające skarżącą jako promotora w dwóch przewodach doktorskich. Okoliczności te nie zostały wzięte pod uwagę przez Centralną Komisję podczas wydawania zarówno pierwszej, jak i drugiej decyzji, co doprowadziło do wydania decyzji w oparciu o nieaktualny stan faktyczny. Tym samym w sprawie

doszło do naruszenia zasady prawdy obiektywnej. Mając na uwadze powyższe, w niniejszej sprawie brak było podstaw do wydania decyzji odmawiającej przedstawienia skarżącej do tytułu naukowego profesora nauk prawnych.

**VII.6060.11.2020 z 25 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie skargi na decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Skarżąca złożyła wniosek o udostępnienie informacji publicznej w postaci informacji o całkowitym, poniesionym przez TVP S.A., koszcie produkcji wyemitowanego w dniu 10 października 2019 r. programu pt. „Inwazja”. Wniosek obejmował kwotę netto i kwotę brutto. W uzasadnieniu wniosku skarżąca wskazała, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 oraz art. 6 pkt 2 lit f ustawy o dostępie do informacji publicznej Telewizja Polska jest organem zobowiązanym do udzielenia wskazanej informacji jako informacji o majątku, którym dysponuje jednostka organizacyjna, która wykonuje zadania publiczne lub dysponuje majątkiem publicznym. Decyzją z dnia 10 grudnia 2019 r. TVP S.A. odmówiła udzielenia wnioskowanej informacji, wskazując, że prawo do informacji publicznej podlega w niniejszej sprawie ograniczeniu ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. TVP S.A. powołując się na treść art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji podniosła, że informacje o całościowych kosztach produkcji materiału „Inwazja” posiadają dla niej istotną wartość gospodarczą, która wyklucza ich udostępnienie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie budzi wątpliwości, że TVP S.A. jest podmiotem wykonującym zadania publiczne, zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej. Wnioskowana informacja powinna zatem podlegać udostępnieniu jako informacja o majątku, którym dysponuje ten podmiot zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f u.d.i.p. Zdaniem Rzecznika uznanie, że w niniejszej sprawie doszło do spełnienia przesłanki formalnej poprzez nadanie kosztom produkcji programu „Inwazja” klauzuli tajemnica przedsiębiorstwa, zgodnie z wewnętrznym aktem prawnym spółki, nie powinno przesądzać jeszcze, że organ uprawniony był do odmowy udostępnienia informacji publicznej w oparciu o art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Podkreślenia wymaga, że zasada jawności finansów publicznych traktowana jest jako podstawowa, niejako nadrzędna, w stosunku do bardziej szczegółowych reguł. Ponadto, nie jest możliwe do przyjęcia zapatrywanie, z którego wynika, że to wyłącznie wola przedsiębiorcy miałaby decydować o utajnieniu określonej informacji publicznej. Opowiedzenie się za takim stanowiskiem czyniłoby bowiem fikcyjnym konstytucyjnie chronione prawo obywatela do uzyskania informacji publicznej. Uznanie zatem, że wnioskowana informacja przedstawia dla spółki wartość gospodarczą nosi znamiona dowolności.

**Sądy administracyjne wydały następujące orzeczenia:**

**III.7064.104.2019 z 29 listopada 2019 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego dotyczącym odmowy przyznania stronie postępowania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

**Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 30 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 1546/19).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego Sąd pierwszej instancji zasadnie stwierdził, że zaskarżona decyzja oraz poprzedzająca ją decyzja organu pierwszej instancji zostały wydane na skutek błędnej wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., przyjęcie odmiennego poglądu prowadziło do naruszenia konstytucyjnych zasad. Ich zachowanie nastąpi jedynie w sytuacji, w której osoba mająca prawo do emerytury otrzyma świadczenie pielęgnacyjne w wysokości różnicy pomiędzy jego wysokością a wysokością otrzymywanej emerytury. Jej sytuacja nie będzie bowiem wówczas korzystniejsza niż osoby nie posiadającej prawa do emerytury, ani też mniej korzystna niż osoby otrzymującej wyłącznie emeryturę znacznie niższą niż świadczenie pielęgnacyjne. Osoba taka będzie potraktowana także sprawiedliwie, gdyż w lepszej sytuacji znalazłby się opiekun, który nie podjąłby nigdy prac zarobkowej w swoim życiu. Takie podejście do skarżącej będzie równoznaczne z realizacją przez Państwo reprezentowane w tej sytuacji przez administrację publiczną obowiązku udzielenia jej szczególnej pomocy w związku z jej trudną sytuacją materialną i społeczną związaną ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny.

**XI.505.32.2019 z 9 grudnia 2019 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Gminy w sprawie przyjęcia deklaracji o nazwie – „Gmina L. wolna od ideologii LGBT”.

**Skarga oddalona** (postanowienie z 23 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 105/20).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zaskarżona uchwała Rady Gminy nie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, gdyż nie stanowi realizacji zadania publicznego przypisanego temu organowi w drodze ustawy, nie nakłada obowiązku, nie stwierdza uprawnienia lub obowiązku jak też nie tworzy i nie znosi istniejącego stosunku prawnego, nie zawiera również żadnych postanowień, które mogłyby stanowić źródło konkretnych wytycznych programowych dla innych podmiotów i z których można by wywodzić nakaz wiążącego sposobu zachowania lub działania. Uznać zatem należy, że stanowisko Rady Gminy zaprezentowane w uchwale ma jedynie charakter deklaracji ideowej.

**IV.7000.440.2019 z 7 lutego 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w



przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

**Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 13 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Wa 2284/19).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie ma podstaw do twierdzenia, że nieujawnienie prawa użytkowania wieczystego w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości gruntowej w sytuacji, gdy zostało ono wpisane do księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości lokalowej uzasadnia stanowisko organów, że w takiej sytuacji nie została spełniona przesłanka konstytucyjnego wpisu tego prawa do księgi wieczystej. Żadna regulacja dotycząca gospodarki nieruchomościami nie wskazuje wprost, w jaki sposób technicznie dokonywać wpisów prawa użytkowania wieczystego w księgach wieczystych. Należy zatem uznać, że wobec braku takiego normatywnego obowiązku ujawnienie udziału we współużytkowaniu wieczystym związanego z odrębną własnością lokalu tylko w prowadzonej dla tego lokalu księdze wieczystej, spełnia wymóg konstytucyjnego wpisu w księdze wieczystej. Oznacza to, że prawo użytkowania wieczystego istniało w dniu 1 stycznia 2019 r. i przysługiwało ono skarżącej. Tym samym odmowa wydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności była nieuprawniona i niezasadna.

**XI.505.1.2020 z 7 marca 2020 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Powiatu w sprawie przyjęcia „Rezolucji w sprawie powstrzymania ideologii LGBT przez wspólnotę samorządową”.

**Skarga oddalona** (postanowienie z 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 360/20).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zaskarżona uchwała Rady Powiatu nie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, gdyż nie stanowi realizacji zadania publicznego przypisanego temu organowi w drodze ustawy, nie nakłada obowiązku, nie stwierdza uprawnienia lub obowiązku jak też nie tworzy i nie znosi istniejącego stosunku prawnego, nie zawiera również żadnych postanowień, które mogłyby stanowić źródło konkretnych wytycznych programowych dla innych podmiotów i z których można by wywodzić nakaz wiążącego sposobu zachowania lub działania. Uznać zatem należy, że stanowisko Rady Powiatu zaprezentowane w uchwale ma jedynie charakter deklaracji ideowej.

### **Skargi kasacyjne Rzecznika Praw Obywatelskich do Naczelnego Sądu Administracyjnego:**

**III.7064.127.2020 z 10 czerwca 2020 r.** – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że organ administracji trafnie stwierdził, iż w sprawie wystąpiła przesłanka negatywna do przyznania wnioskowanego świadczenia pielęgnacyjnego. Sąd stwierdził, że Strona oczekuje przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, a następnie działania organu z urzędu, uchylecia decyzji o przyznaniu zasiłku dla opiekuna, oświadczając, że nie będzie jej kwestionowała. Zatem, Strona nie złożyła oświadczenia o rezygnacji z zasiłku opiekuńczego. Oświadczenie woli w tym przedmiocie składa osoba zainteresowana, a organ nie działa z urzędu.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie sposób się zgodzić ze stanowiskiem wyrażonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny. Sąd wadliwie dokonał wykładni przepisów prawa materialnego uznając, że w okolicznościach sprawy dotyczącej ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne opiekunki posiadającej uprawnienie do zasiłku dla opiekuna niedopuszczalne jest zastosowanie art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych poprzez umożliwienie opiekunce wyboru korzystniejszego świadczenia i uzyskanie prawa do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego. Tym samym błędne jest stanowisko Sądu, że warunkiem koniecznym do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji Strony byłoby uprzednie zrezygnowanie z zasiłku dla opiekuna. Zastrzeżenia budzi także dokonana przez Sąd ocena ustaleń organów administracji poprzez w istocie całkowite zignorowanie oświadczenia Strony złożonego wraz z wnioskiem o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Materialnoprawną podstawę zaskarżanego niniejszą skargą kasacyjną wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stanowiła norma prawna określona w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r., w myśl której świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli opiekun osoby niepełnosprawnej ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna. Sąd dokonując wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. poprzestał na jego literalnym brzmieniu przyjmując, że w stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy może on znaleźć zastosowanie. Co więcej w sposób nieuprawniony przyjął, że treść wskazanej normy uniemożliwia przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego bez uprzedniej rezygnacji z przyznanego uprawnienia do innego świadczenia. Rzecznik zauważa, że zgodnie z aktualną teorią wykładni prawa, nie istnieje czyste, abstrakcyjne znaczenie przepisu, które mogłoby być przyjęte bez jakichkolwiek zabiegów interpretacyjnych. Zastosowana przez Sąd wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b u.o.ś.r. doprowadziła do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości jest niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne i nieodpowiadające ratio legis u.o.ś.r. Odstępstwo od sensu językowego przepisu było nie tylko prawem, ale wręcz obowiązkiem Sądu. W sytuacjach, gdy ściśle literalne interpretowanie zapisu ustawowego prowadzi do zniekształcenia albo wypaczenia jego treści, obowiązkiem organu stosującego prawo jest sięganie do innych sposobów wykładni. Organy oraz Sąd winny były zatem podjąć próbę zinterpretowania przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. B u.o.ś.r. odwołując się do

aksjologicznej racjonalności ustawodawcy oraz kierując się systemowymi, celowościowymi bądź funkcjonalnymi regułami wykładni prawa.

W ocenie Rzecznika w sprawie będącej przedmiotem zaskarżenia prawidłowe odczytanie treści przepisów u.o.ś.r. prowadzi do wniosku, że Strona opiekująca się niepełnosprawną w stopniu znacznym matką jest osobą uprawnioną do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego od miesiąca, w którym złożyła wniosek, tj. od lutego 2019 r., a posiadanie uprawnienia do zasiłku dla opiekuna nie może skutkować odmową przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Zbieg uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego oraz zasiłku dla opiekuna obliguje Stronę do dokonania wyboru jednego ze świadczeń, czego już skutecznie w lutym 2019 r. dokonała. W konsekwencji, zdaniem Rzecznika, zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego został wydany z naruszeniem przepisów prawa materialnego oraz z pogwałceniem przepisów postępowania.

**Naczelny Sąd Administracyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie skarg kasacyjnych:**

**V.510.31.2018 z 15 listopada 2018 r.** – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalający skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na przepisy uchwały Rady Miejskiej w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania.

**Skarga kasacyjna oddalona** (wyrok z 10 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 154/19).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego przepis § 6 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały nie określa prawnej formy, na której opiera się posiadanie lub stałe użytkowanie pojazdu samochodowego. Przepis ten określa krąg podmiotów uprawnionych do skorzystania z zerowej stawki opłat jako mieszkańców danego rejonu strefy płatnego parkowania posiadających lub stałe użytkujących pojazdy samochodowe. Zatem przesłanki skorzystania z analizowanego uprawnienia to status mieszkańca strefy płatnego parkowania oraz posiadanie lub stałe użytkowanie pojazdu samochodowego. Jako warunki formalne, mające na celu weryfikację powyższych przesłanek przepis przewiduje przedłożenie dokumentu potwierdzającego zamieszkanie w strefie płatnego parkowania oraz dowodu rejestracyjnego lub konsumenckiej umowy leasingu. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wymóg przedstawienia dowodu rejestracyjnego lub umowy leasingu konsumenckiego dla uzyskania winiety mieszkańca, służyć może jedynie wykazaniu posiadania lub stałego użytkowania pojazdu samochodowego.

**V.7200.18.2018 z 3 lipca 2019 r.** – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

oddalający skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego umorzeniu postępowania odwoławczego.

**Skarga kasacyjna oddalona** (wyrok z 18 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2710/19).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zasadnicza podstawa materialnoprawna udzielonego w niniejszej sprawie Spółce pozwolenia emisyjnego wynika z przepisów ustawy p.o.ś., w której to regulacji dokonano m. in. implementacji przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych. Nietrafne jest zatem stawianie Sądowi I instancji zarzutu niezastosowania prawa unijnego, skoro zostało ono implementowane do krajowego porządku prawnego. Podkreślenia również wymaga, że funkcja udzielonego w niniejszej sprawie pozwolenia jest zgodna z podstawowymi celami ww. dyrektywy. NSA zauważył również, że uzasadnienie wyroku Sądu I instancji posiada wymagane przepisami ustawy elementy, natomiast w motywach wyroku Sąd jasno i rzeczowo wyjaśnił przesłanki oddalenia skargi odnosząc się przy tym do jej zarzutów.

### **Postępowanie administracyjne z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich:**

**VII.613.14.2020 z 22 maja 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie nieprzestrzegania nakazu przemieszczania.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za nieprzestrzeganie nakazu przemieszczania się w odległości nie mniejszej niż 2 metry od siebie. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że do odwołania, w przypadku gdy przemieszczanie się następuje pieszo, jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez służby porządkowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez

Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**Stanowisko uwzględnione** (decyzja z 25 maja 2020 r., sygn. akt DE EPN/08280/2020).

W ocenie Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny wydając decyzję pominął prawo strony do przedstawienia dowodów, świadczących na jej korzyść. Nie ulega wątpliwości, że decyzja nakładająca administracyjną karę pieniężną została oparta o ograniczony materiał dowodowy. Notatka policyjna, otrzymana wyłącznie w odpisie, została uznana za wystarczający dowód tego, że uczestnicy happeningu artystycznego przemieszczali się nie zachowując między sobą odstępów 2 metrów. Organ nie podjął nawet próby weryfikacji treści tej notatki. Jak jednak wynika z udostępnionych przez Skarżącego materiałów fotograficznych, zbieżnych z dokumentacją akcji prezentowaną przez media, transparent niesiony przez uczestników wydarzenia przymocowany był do drzewców pomiędzy którymi zachowano 2 metry odstępów. W konsekwencji, osoby niosące transparent utrzymywały stale między sobą nakazany przepisami odstęp.

**VII.613.14.2020 z 22 maja 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie nieprzestrzegania nakazu przemieszczania.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za nieprzestrzeganie nakazu przemieszczania się w odległości nie mniejszej niż 2 metry od siebie. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że do odwołania, w przypadku gdy przemieszczanie się następuje pieszo, jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez służby porządkowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu



postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**Stanowisko uwzględnione** (decyzja z 25 maja 2020 r., sygn. akt DE EPN/08292/2020).

W ocenie Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny wydając decyzję pominął prawo strony do przedstawienia dowodów, świadczących na jej korzyść. Nie ulega wątpliwości, że decyzja nakładająca administracyjną karę pieniężną została oparta o ograniczony materiał dowodowy. Notatka policyjna, otrzymana wyłącznie w odpisie, została uznana za wystarczający dowód tego, że uczestnicy happeningu artystycznego przemieszczali się nie zachowując między sobą odstępów 2 metrów. Organ nie podjął nawet próby weryfikacji treści tej notatki. Jak jednak wynika z udostępnionych przez Skarżącego materiałów fotograficznych, zbieżnych z dokumentacją akcji prezentowaną przez media, transparent niesiony przez uczestników wydarzenia przymocowany był do drzewców pomiędzy którymi zachowano 2 metry odstępów. W konsekwencji, osoby niosące transparent utrzymywały stale między sobą nakazany przepisami odstęp.

**VII.565.40.2020 z 25 maja 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym w sprawie niezastosowania się do zakazu korzystania z terenów pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z ustaleniem tego terytorium obszarem, na którym wystąpił stan epidemii.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za nieprzestrzeganie zakazu korzystania z terenów pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z ustaleniem

tego terytorium obszarem, na którym wystąpił stan epidemii wywołany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 16 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że do odwołania, zakazuje się korzystania z pełniących funkcje publiczne i pokrytych roślinnością terenów zieleni, w szczególności: parków, zieleńców, promenad, bulwarów, ogrodów botanicznych, zoologicznych, jordanowskich i zabytkowych, a także plaż. Naruszenie tak określonego zakazu Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez służby porządkowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**Stanowisko uwzględnione** (decyzja z 24 czerwca 2020 r., sygn. akt N.906.44.2020).

Na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii zakaz przebywania na bulwarach obowiązywał do dnia 19 kwietnia 2020 r., po tym dniu korzystanie z terenu bulwarów jest prawnie dozwolone. W świetle obowiązującego na dzień orzekania przez organ II instancji stanu prawnego, uznać należy, że obecnie, w wyniku dokonanej zmiany przepisów, dalsze prowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej stało się bezprzedmiotowe. Tym samym, organ, kierując się zasadą legalizmu i praworządności, zobowiązany jest do zastosowania na gruncie niniejszej sprawy nowej, korzystniejszej dla strony regulacji. Wobec faktu, że opisane powyżej zachowanie strony nie podlega

obecnie ukaraniu w drodze administracyjnej kary pieniężnej, organ postanowił uchylić decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w całości i umorzyć postępowanie.

**VII.613.85.2020 z 26 maja 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie nieprzestrzegania nakazu przemieszczania.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za nieprzestrzeganie nakazu przemieszczania się w odległości nie mniejszej niż 2 metry od siebie. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że do odwołania, w przypadku gdy przemieszczanie się następuje pieszo, jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez służby porządkowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**VII.716.6.2020 z 27 maja 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie nieprzestrzegania nakazu przemieszczania.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za nieprzestrzeganie nakazu przemieszczania się w odległości nie mniejszej niż 2 metry od siebie. W

uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że do odwołania, w przypadku gdy przemieszczanie się następuje pieszo, jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez służby porządkowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**VII.565.454.2020 z 28 maja 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie nieprzestrzegania nakazu przemieszczania.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 5 000 zł za nieprzestrzeganie nakazu przemieszczania się w odległości nie mniejszej niż 2 metry od siebie. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że do odwołania, w przypadku gdy przemieszczanie się następuje pieszo, jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania

się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez służby porządkowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**V.7018.437.2020 z 28 maja 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie nieprzestrzegania nakazu przemieszczania.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za nieprzestrzeganie nakazu przemieszczania się w odległości nie mniejszej niż 2 metry od siebie. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że do odwołania, w przypadku gdy przemieszczanie się następuje pieszo, jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez służby porządkowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**VII.565.460.2020 z 28 maja 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie nieprzestrzegania nakazu przemieszczania.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za nieprzestrzeganie nakazu przemieszczania się w odległości nie mniejszej niż 2 metry od siebie. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że do odwołania, w przypadku gdy przemieszczanie się następuje pieszo, jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez służby porządkowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują



jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**V.7018.438.2020 z 29 maja 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie nieprzestrzegania nakazu przemieszczania.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za nieprzestrzeganie nakazu przemieszczania się w odległości nie mniejszej niż 2 metry od siebie. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że do odwołania, w przypadku gdy przemieszczanie się następuje pieszo, jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez służby porządkowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**V.7018.439.2020 z 29 maja 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie nieprzestrzegania nakazu przemieszczania.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za nieprzestrzeganie nakazu

przemieszczania się w odległości nie mniejszej niż 2 metry od siebie. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że do odwołania, w przypadku gdy przemieszczanie się następuje pieszo, jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez służby porządkowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**Stanowisko nieuwzględnione** (decyzja z 26 czerwca 2020 r., sygn. akt NZB.906.47.2020).

W ocenie Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego organ I instancji w rozpatrywanej sprawie postąpił słusznie i zgodnie z obowiązującą wykładnią prawa. Obowiązek zachowania odstępów minimum 2 metrów od innych osób przemieszczających się w miejscach publicznych ma uzasadnienie epidemiologiczne i stanowi jeden z elementów niezbędnych do ograniczenia rozprzestrzeniania się koronawirusa. Zatem należy uznać za w pełni zrozumiałe, że nie stosowanie się do wprowadzonych ograniczeń jest zagrożone wymierzeniem kar pieniężnych. Stosując zasadę równego traktowania organ zobowiązany był wyważyć interesy jakie ścierały się w niniejszej sprawie. Zdaniem Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w świetle postanowień Konstytucji, każdy obywatel ma prawo oczekiwać od organu administracji publicznej prawnej ochrony życia. Na tych samych zasadach każdy

ma prawo do ochrony zdrowia, a władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych, co materializuje się m.in. w konieczności nakładania kar pieniężnych na osoby nieprzestrzegające reżimu sanitarnego w stanie epidemii.

**VII.613.90.2020 z 29 maja 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie nieprzestrzegania nakazu przemieszczania.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za nieprzestrzeganie nakazu przemieszczania się w odległości nie mniejszej niż 2 metry od siebie. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że do odwołania, w przypadku gdy przemieszczanie się następuje pieszo, jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez służby porządkowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**VII.565.468.2020 z 2 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie nieprzestrzegania nakazu przemieszczania.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za nieprzestrzeganie nakazu

przemieszczania się w odległości nie mniejszej niż 2 metry od siebie. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że do odwołania, w przypadku gdy przemieszczanie się następuje pieszo, jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez służby porządkowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**V.511.288.2020 z 2 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie nieprzestrzegania nakazu przemieszczania.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za nieprzestrzeganie nakazu przemieszczania się w odległości nie mniejszej niż 2 metry od siebie. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że do odwołania, w przypadku gdy przemieszczanie się następuje pieszo, jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania

się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez służby porządkowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**V.511.288.2020 z 2 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie nieprzestrzegania nakazu przemieszczania.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za nieprzestrzeganie nakazu przemieszczania się w odległości nie mniejszej niż 2 metry od siebie. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że do odwołania, w przypadku gdy przemieszczanie się następuje pieszo, jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez służby porządkowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc

zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**VII.565.472.2020 z 5 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie nieprzestrzegania nakazu przemieszczania.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 5 000 zł za nieprzestrzeganie nakazu przemieszczania się w odległości nie mniejszej niż 2 metry od siebie. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 16 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że do odwołania, w przypadku gdy przemieszczanie się następuje pieszo, jednocześnie mogą się poruszać osoby w odległości nie mniejszej niż 2 m od siebie. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez funkcjonariuszy Policji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu



administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**VII.565.469.2020 z 5 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie niezastosowanie się do zakazu przemieszczania się.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 5 000 zł za nieprzestrzeganie zakazu przemieszczania się osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z ustaleniem tego terytorium obszarem, na którym wystąpił stan epidemii wywołany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, z wyjątkami wymienionymi w tym przepisie.. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez służby porządkowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**V.7018.460.2020 z 10 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie naruszenia zakazu organizowania w czasie stanu epidemii zgromadzeń ludności

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za naruszenie zakazu organizowania w czasie stanu epidemii zgromadzeń ludności w postaci spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że do odwołania zakazano zgromadzeń organizowanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych oraz imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju, z wyłączeniem spotkań danej osoby z jej osobami najbliższymi w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego lub z osobami najbliższymi osobie, z którą pozostaje we wspólnym pożyciu. Naruszenie tak określonego zakazu Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez funkcjonariusza Policji, protokołu ustnego zawiadomienia o przestępstwie, protokołu przesłuchania świadka (strony niniejszego postępowania), zapisu monitoringu zdarzenia oraz protokołu zatrzymania rzeczy (maseczek ochronnych, których rozdawanie zorganizowała strona).

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że § 14 ust. 1 rozporządzenia z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii Rada Ministrów ustanowiła trzy kategorie zakazów: zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy – Prawo o zgromadzeniach, zakaz innych niż określone w pkt 1 zgromadzeń organizowanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych oraz zakaz imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju. Redakcja przytoczonego przepisu wskazuje jednoznacznie, że Rada Ministrów, wbrew art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, objęła zakazem nie tylko zgromadzenia ale również inne niż zgromadzenia imprezy, spotkania i zebrania. Skoro prawodawca wyodrębnił w tym przepisie takie rodzaje wydarzeń jak imprezy, spotkania i zebrania, to znaczy, że nie traktuje tych aktywności ludzi za zgromadzenia. Zakaz uczestniczenia w spotkaniach i zebraniach niezależnie od ich rodzaju, nie jest zatem tożsamy z zakazem organizowania innych zgromadzeń ludności niż widowiska, o którym mowa w art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy. Naruszenie zakazu spotkań i zebrań, które z woli samego prawodawcy nie zostały zaliczone do zgromadzeń, nie może zatem stanowić podstawy do nałożenia przez organ inspekcji sanitarnej kary pieniężnej przewidzianej w art. 48a ust. 1 pkt 3 ustawy. Powołany przepis uprawnia bowiem państwowego powiatowego inspektora sanitarnego do wymierzenia kary pieniężnej w

przypadku, gdy dana osoba naruszy zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

**VII.565.475.2020 z 10 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie niezastosowanie się do zakazu przemieszczania się.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 5 000 zł za nieprzestrzeganie zakazu przemieszczania się osób 11 na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z ustaleniem tego terytorium obszarem, na którym wystąpił stan epidemii wywołany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, z wyjątkami wymienionymi w tym przepisie. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez funkcjonariuszy Policji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu

administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**Stanowisko uwzględnione** (decyzja z 29 czerwca 2020 r., sygn. akt N.906.46.2020).

Na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii zakazp rzemieszczania się został zniesiony i w świetle obowiązującego na dzień orzekania przez organ II instancji stanu prawnego, nie stanowi podstawy do nałożenia kary administracyjnej. Tym samym, organ, kierując się zasadą legalizmu i praworządności, zobowiązany jest do zastosowania na gruncie niniejszej sprawy nowej, korzystniejszej dla strony regulacji. Wobec faktu, że opisane powyżej zachowanie strony nie podlega obecnie ukaraniu w drodze administracyjnej kary pieniężnej, organ postanowił uchylić decyzję Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w całości i umorzyć postępowanie.

**VII.613.100.2020 z 15 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie naruszenia zakazu zgromadzeń.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za nieprzestrzeganie zakazu zgromadzeń. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 13 ust. 1 pkt 2a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że do odwołania zakazano organizowania zgromadzeń w rozumieniu ustawy Prawo o zgromadzeniach, zgromadzeń organizowanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych oraz imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju, z wyłączeniem spotkań danej osoby z jej osobami najbliższymi w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego lub z osobami najbliższymi osobie, z którą pozostaje we wspólnym pożyciu. Naruszenie tak określonego zakazu Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez funkcjonariusza Policji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc

zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**Stanowisko uwzględnione** (decyzja z 17 czerwca 2020 r., sygn. akt E.4403.424.2020.HH.5).

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny uchylił swoją decyzję w sprawie administracyjnej kary pieniężnej w wysokości 10 000 zł. Inspektor przy wydawaniu decyzji nie miał wiedzy o okolicznościach wskazanych przez stronę w odwołaniu, że w zgromadzeniu uczestniczyła bez swojej woli.

**VII.565.476.2020 z 16 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie niezastosowanie się do zakazu przemieszczania się.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 5 000 zł za niezastosowanie się do zakazu przemieszczania się osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z ustaleniem tego terytorium obszarem, na którym wystąpił stan epidemii wywołany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, z wyjątkami wymienionymi w tym przepisie. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez służby porządkowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc

zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**VII.565.477.2020 z 16 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie niezastosowania się do zakazu przemieszczania się.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 5 000 zł za niezastosowanie się do zakazu przemieszczania się osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z ustaleniem tego terytorium obszarem, na którym wystąpił stan epidemii wywołany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze, z wyjątkami wymienionymi w tym przepisie. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez funkcjonariuszy Policji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten



organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**VII.613.102.2020 z 24 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie niezastosowania się do zakazu imprez, spotkań i zebrań.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 10 000 zł za niezastosowanie się do zakazu imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju, z wyłączeniem spotkań 2 osób. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że jej adresat nie podporządkował się regulacji zawartej w obowiązującym w dacie zdarzenia § 13 ust. 1 pkt 2 lit b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii stanowiącym, że do odwołania, zakazuje się innych niż zgromadzenia w rozumieniu art. 3 ustawy Prawo o zgromadzeniach zgromadzeń organizowanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych oraz imprez, spotkań i zebrań niezależnie od ich rodzaju, z wyłączeniem spotkań 2 osób. Naruszenie tak określonego nakazu przemieszczania się Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez funkcjonariusza Policji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została

niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

**BPK.565.5.2020 z 24 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawie niezastosowania się do obowiązku poddania kwarantannie w związku z przekroczeniem granicy państwowej.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny decyzją administracyjną wymierzył karę pieniężną w kwocie 5 000 zł za niezastosowanie się do obowiązku poddania kwarantannie w związku z przekroczeniem w dniu 1 kwietnia 2020 r. granicy państwowej w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania na terytorium RP. Naruszenie obowiązku poddania się kwarantannie Powiatowy Inspektor Sanitarny ustalił na podstawie notatki sporządzonej przez funkcjonariusza Policji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Powiatowy Inspektor Sanitarny nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego i nie poinformował strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, tym samym nie zapewnił stronie czynnego udziału w tym postępowaniu. W tym więc zakresie zaskarżona decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Ponadto, zdaniem Rzecznika żaden przepis ustawy o Policji nie przewiduje przekazywania informacji i danych osobowych pozyskanych przez Policję w ramach swoich ustawowych zadań organowi administracji państwowej jakim jest Powiatowy Inspektor Sanitarny, na potrzeby prowadzonego przez ten organ postępowania administracyjnego. Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji określa w sposób jednoznaczny, że Policja wykonuje czynności na polecenie organu administracji państwowej wyłącznie w zakresie, w jakim ten obowiązek został określony w odrębnych ustawach. Przepisy odrębnych ustaw nie przewidują jednak udostępniania przez Policję informacji i danych osobowych Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zauważyć należy zatem, że notatka służbowa została niezgodnie z prawem udostępniona Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, nie mogła ona również stanowić dowodu tego, co zostało w niej stwierdzone.

### **Organy administracji wydały następujące decyzje w sprawach z wniosku Rzecznika**

**V.7200.19.2019 z 29 stycznia 2020 r.** – odwołanie od decyzji Burmistrza Miasta i Gminy w określającej środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację inwestycji.

**Odwołanie nieuwzględnione** (decyzja z 27 kwietnia 2020 r., sygn. akt SKO.OŚ.405.16.2020).

W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego analiza inwestycji w zakresie jej wpływu na powietrze atmosferyczne wykazała, że przy zastosowaniu

nałożonych na inwestora wymaganiach działalność przedsięwzięcia nie będzie uciążliwa pod względem zanieczyszczenia powietrza, stwierdzone emisje nie będą powodować przekroczenia wartości odniesienia w powietrzu oraz dopuszczalnych częstotliwości przekroczeń, poza terenem do którego inwestor posiada tytuł prawny oraz, że będą dotrzymane standardy jakości powietrza. Co do oceny oddziaływania przedsięwzięcia w zakresie emisji odorów Kolegium uważa, że przedsięwzięcie będzie źródłem oddziaływania zapachowego, lecz jest to odczucie indywidualne, subiektywne, zależne od osobniczej wrażliwości na substancje odorocenne.

Nietrafny jest również zarzut naruszenia przepisów procesowych poprzez niewystarczające wyjaśnienie przedmiotowej sprawy. W ocenie Kolegium postępowanie przed organem I instancji zostało przeprowadzone bardzo wnikliwie, łącznie z przeprowadzeniem rozprawy administracyjnej, zaś wobec zaistnienia przewidzianych przepisami prawa wszystkich przesłanek warunkujących wydanie decyzji środowiskowej nie było podstaw od odmownego rozstrzygnięcia. Wskazać należy, że sprzeciw społeczności lokalnej jak i właścicieli sąsiednich nieruchomości nie ma wpływu na treść decyzji środowiskowej, bowiem tę treść determinują wyłącznie przepisy prawa. Za niezasadny uznać należy również zarzut niezrealizowania wytycznych SKO przez organ I instancji. Zauważyć należy, że pierwotna decyzja organu I instancji, uchylona następnie przez SKO, była błędna z uwagi na okoliczność, że organ I instancji nie dokonał w ogóle oceny raportu oraz dodatkowych wyjaśnień, przedłożonych w ramach postępowania, przez wnioskodawcę, opierając decyzję odmowną wyłącznie na sprzeciwie lokalnej społeczności. W sytuacji, gdy organ I instancji ponownie rozpatrując sprawę dokonał kompleksowej analizy zebranego w sprawie materiału dowodowego, uznać należy, że zrealizował wytyczne SKO dotyczące dokonania analizy raportu i wyjaśnień wnioskodawcy. Wydanie przez organ I instancji decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia świadczy o tym, że uznał on i ocenił materiał dowodowy zgromadzony w sprawie za wystarczający do wydania pozytywnej decyzji.

**V.7203.21.2019 z 26 lutego 2020 r.** – odwołanie od decyzji Burmistrza o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia.

**Stanowisko uwzględnione** (decyzja z 25 maja 2020 r., sygn. akt 408.2 6/F-21/VI/20).

W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego zaskarżona decyzja zasługuje po raz kolejny na uchylenie, albowiem nadal nie doszło do rzetelnego wyjaśnienia sprawy, a przede wszystkim oceny całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego. Nie doszło do wyjaśnienia wątpliwości co do ilości emitowanych gazów i pyłów. Choć strony postępowania sygnalizowały, że ilość pyłów (PM 2,5, PM 10) może być wielokrotnie większa, niż wskazana w raporcie, to organ nie odniósł się do tych zastrzeżeń. Istnieją również

niewyjaśnione wątpliwości co do oddziaływania planowanej inwestycji na stan wód. Ponadto, nadal nie doszło do wyjaśnienia, czy planowana inwestycja może mieć negatywny wpływ na wskazywaną w licznych dokumentach populację cietrzewia. Dlatego też, w ponownie prowadzonym postępowaniu należy wyjaśnić wskazane wyżej wątpliwości, posiłkując się wiedzą specjalistyczną podmiotów obiektywnych.

**VII.501.53.2020 z 9 marca 2020 r.** – żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie zgodności obowiązku złożenia przez sędziów i prokuratorów oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniu.

**Postępowanie umorzone** (decyzja z 6 kwietnia 2020 r, sygn. akt DS.523.1470.2020.AZ.I).

W ocenie Prezesa Urzędu Ochrony Danych osobowych z przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, jak również ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy Prawo o prokuraturze wynika w sposób niebudzący wątpliwości i nie wymagający interpretacji, że został w nich sformułowany pod adresem sędziów i prokuratorów obowiązek złożenia oświadczeń o członkostwie w organizacjach w nich wymienionych. Wskazany obowiązek wynika z powołanych przepisów w sposób jednoznaczny, podobnie jak termin jego wykonania. Jednocześnie z przepisów ww. ustaw w sposób jednoznaczny wynika obowiązek upublicznienia oświadczeń w Biuletynie Informacji Publicznej. Tym samym w niniejszym postępowaniu Prezes UODO nie ma podstaw do stwierdzenia naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, co powoduje, że dalsze jego prowadzenie, ukierunkowane na ewentualne skorzystanie przez niego z uprawnień naprawczych jest bezprzedmiotowe w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

## **VI. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego. Zgłoszenia udziału w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych**

### **1. W okresie objętym Informacją Rzecznik Praw Obywatelskich skierował następujące wnioski do Trybunału Konstytucyjnego:**

#### **Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich:**

**IV.7005.1.2018 z 26 listopada 2018 r.** – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

**Stanowisko nieuwzględnione** (wyrok z 10 czerwca 2020 r., sygn. akt K 11/18).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji stanowiłoby ingerencję w utrwalony stan prawny i faktyczny, a co istotniejsze prowadziłoby do naruszenia zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i stabilności stosunków prawnych ze względu na naruszenie praw osób, które nabyły nieruchomości wcześniej przejęte przez Skarb Państwa ostatecznymi decyzjami wydanymi na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej. Trybunał podkreślił, że od uchylecia ustawy uwłaszczeniowej upłynęło niemal czterdzieści lat. W tym okresie nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej były przedmiotem czynności prawnych, wywołujących określone skutki ekonomiczne i gospodarcze. Ponadto, decyzje te mogły być podważane w drodze nadzwyczajnych środków zaskarżenia do końca 1991 r., kiedy to weszła w życie kwestionowana regulacja. Był to zatem, zdaniem Trybunału, wystarczająco długi okres dla zapewnienia osobom zainteresowanym możliwości skorzystania z przysługujących im środków wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych o przejęciu własności gospodarstwa rolnego przez Skarb Państwa.

Trybunał Konstytucyjny jednocześnie stwierdził, że ustawodawca, stanowiąc kwestionowaną regulację, w sposób jednakowy potraktował te wszystkie podmioty, wobec których zapadły na podstawie ustawy uwłaszczeniowej ostateczne decyzje o pozbawieniu własności należących do nich nieruchomości rolnych, tzn. wyłączył stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, pozwalających na wzruszenie w trybach ostatecznych decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej.

**IV.7210.58.2017 z 4 marca 2020 r.** – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

**Wniosek uwzględniony** (wyrok z 10 czerwca 2020 r., sygn. akt K 3/19).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego analiza art. 4 ustawy zmieniającej ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych cechuje niespójność wielopłaszczyznowa, która uwydatnia nieprzystawalność wybranej przez ustawodawcę reguły przejściowej do wielu sytuacji prawnych ukształtowanych na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów. Zamiast doprowadzić do uporządkowania stanu prawnego z uwzględnieniem wniosków płynących z wcześniejszego orzecznictwa TK, w tym przede wszystkim z wyroku o sygn. K 60/13, ustawodawca ustanowił regulację niejasną i w istocie niedookreśloną. Regulacja ta nie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych, deklarowanych przez ustawodawcę skutków. Ustawodawca wybrał przy tym najdalej idący środek, pozbawienie *ex lege* praw korporacyjnych szerokiej grupy osób, wyodrębnionej na podstawie kryteriów niekonsekwentnych z punktu widzenia deklarowanej *ratio*, ale także z punktu widzenia podstawowego celu spółdzielni mieszkaniowych, jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin. Ustawodawca powinien był wnikliwiej rozważyć, jak pogodzić uzasadnioną potrzebę zapobiegania niebezpieczeństwu polegającemu na tym, że osoby, które nie są zainteresowane zaspokajaniem własnych potrzeb mieszkaniowych lub innych potrzeb lokalowych, mają realny wpływ na zarządzanie spółdzielnią, a koniecznością zachowania celu przesądzającego o istocie spółdzielczości mieszkaniowej. Tak ujęty cel determinuje także potencjalny skład członkowski spółdzielni, a mianowicie przystępującymi do spółdzielni winny być takie osoby, które znajdują się w takiej samej lub istotnie podobnej sytuacji, tj. albo nie mają wcale zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, albo mają je zaspokojone, ale w niewystarczającym stopniu.

## **2. Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie następujących wniosków:**

**VII.602.151.2020 z 7 maja 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym wnioskiem Marszałka Sejmu RP w sprawie możliwości zmiany terminu wyborów.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich celem wszczętego postępowania nie jest dokonanie przez Trybunał hierarchicznej kontroli zgodności norm prawnych. Zaskarżone przepisy Kodeksu wyborczego są w istocie pozorem spełnienia wymagań formalnych i materialnych wniosku wszczynającego postępowanie przed TK. Z treści całego wniosku wywieść można w sposób niebudzący wątpliwości oczekiwanie Marszałka Sejmu RP potwierdzenia legalności i konstytucyjności takiej wykładni przepisów Kodeksu wyborczego i Konstytucji RP, która uzasadniłaby tezę o dopuszczalności wyznaczenia przez Marszałka Sejmu RP ponownie innego niż już wyznaczonego dnia wyborów Prezydenta RP. Z tego też względu, z uwagi na brak kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów, wydanie orzeczenia przez TK w niniejszej sprawie jest,



zdaniem Rzecznika, niedopuszczalne. Wyznaczając termin wyborów na dzień 10 maja 2020 roku Marszałek Sejmu RP jednocześnie wyłączył możliwość przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w innych terminach. Co więcej, Marszałek Sejmu RP jest od tej chwili związany terminami wynikającymi z kalendarza wyborczego, w tym wyznaczonym dniem wyborów, przypadającym na niedzielę 10 maja 2020 r. Rzecznik zauważa, że Konstytucja RP przewiduje jeden jedyny wypadek, w którym terminy zarządzenia i przeprowadzenia wyborów prezydenckich ulegają zmianie - jest to sytuacja wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Zgodnie z art. 228 ust. 7 Konstytucji RP w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzane wybory Prezydenta Rzeczypospolitej. W związku z powyższym Rzecznik wnosi o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

**III.7040.69.2020 z 22 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z wniosku Prezydenta RP dotyczącego odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego.

Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego (dalej jako: ustawa o RDS) w art. 27 ust. 1 przewiduje, że członków Rady powołuje i odwołuje Prezydent RP, na wniosek każdej z organizacji pracowników i pracodawców Rady oraz Prezesa Rady Ministrów w przypadku strony rządowej. Prezydent RP powołuje do udziału i odwołuje od udziału w pracach Rady swojego przedstawiciela oraz przedstawicieli NBP i GUS.

Tymczasem przepis art. 85 ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw wprowadza czasowe odstępstwo od tej zasady wskazując, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii to Prezes Rady Ministrów jest organem uprawnionym do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego (zarówno strony społecznej, jak też strony rządowej), przy czym Prezes Rady Ministrów podejmuje te działania na wniosek tych podmiotów lub z własnej inicjatywy. Wskazując Prezesa Rady Ministrów jako organ uprawniony do przeprowadzenia takiej zmiany przepis ten jednocześnie czasowo „zawiesił” stosowanie art. 27 ust. 1 ustawy o RDS, w świetle którego to Prezydent RP powołuje i odwołuje członków Rady będących przedstawicielami strony pracowników i strony pracodawców oraz przedstawicielami strony rządowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich podzielił stanowisko wnioskodawcy, iż w przypadku wprowadzenia stanu epidemii albo stanu zagrożenia epidemicznego wyłącznie na obszarze części jednego województwa, jednego województwa lub kilku województw, właściwy organ (wojewoda) nie będzie miał uprawnień do odwołania przedstawiciela strony społecznej w wojewódzkiej radzie dialogu społecznego. Co więcej, odwołania dokonuje organ władzy wykonawczej będący

zarazem stroną dialogu społecznego, a ponadto cała regulacja znajduje zastosowanie tylko w odniesieniu do organu ogólnokrajowego. Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego, które są regionalnymi instytucjami dialogu społecznego w Polsce, nie zostały objęte zakwestionowaną regulacją.

W opinii Rzecznika zakwestionowany przepis narusza zasadę dostatecznej określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Na ustawodawcy ciąży bowiem obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Wymóg określoności prawa ma szczególne znaczenie dla prawidłowej realizacji zasady dialogu społecznego. Partnerzy społeczni muszą mieć możliwość precyzyjnego przewidzenia działań organu władzy publicznej zmierzających do odwołania członka Rady reprezentującego stronę społeczną. W przekonaniu Rzecznika powiązanie przesłanki odwołania członka społecznej strony Rady przez Prezesa Rady Ministrów z okresem obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, a nawet stanu epidemicznego jest na tyle nieprecyzyjne, że wymaga pozbawienia mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu.

Rzecznik wskazał również, że przyznanie Prezesowi Rady Ministrów kompetencji do ingerowania w skład Rady Dialogu Społecznego odnoszący się do strony społecznej godzi w gwarantowaną przez art. 59 ust. 1 Konstytucji wolność zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców i narusza ich autonomię. Działanie ustawodawcy uznać należy za wkroczenie w materię konstytucyjnie chronioną. Jego następstwem jest stworzenie mechanizmu prawnego, w którym jedna ze stron dialogu społecznego (strona rządowa) uzyskuje uprawnienie kreacyjne dotyczące przedstawicieli strony społecznej. Uprawnienie to oraz wyłączenie kompetencji Prezydenta RP w zakresie odwołania członka Rady nie znajdują uzasadnienia w zasadzie proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Kolejna zmiana wprowadza do ustawy o RDS zasadę, że Prezes Rady Ministrów odwołuje członka Rady w przypadku utraty zaufania związanej z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy lustracyjnej z lub też sprzeniewierzenia się działaniom Rady, doprowadzając do braku możliwości prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej. Rzecznik zgodził się, że przesłanki odwołania członka RDS z tych powodów zawierają pojęcia nieostre i nieprecyzyjne. Nie została też określona procedura pozyskiwania przez Prezesa Rady Ministrów informacji dotyczącej pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa PRL danej osoby w myśl ustawy lustracyjnej. Zdaniem Rzecznika zmieniony przepis przyznaje nadmierną swobodę przy ustalaniu okoliczności, uzasadniających konieczność zmian w składzie Rady i jest przez to niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa.

**Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie wniosków, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:**

**3. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych:**

**IV.7000.95.2020 z 10 kwietnia 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu cywilnego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich norma prawna, zakwestionowana w złożonej skardze konstytucyjnej, z uwagi na sposób wprowadzenia jej do systemu prawnego, w wyniku wykładni prawnej odnoszącej się do zamkniętych stanów faktycznych, w niedopuszczalny konstytucyjnie sposób wyłącza ochronę prawa własności nieruchomości. Zakwestionowana norma prawna pozwala na ograniczenie uprawnień właściciela względem nieruchomości poprzez sądowe potwierdzenie nabycia przez posiadacza, przed dniem 3 sierpnia 2008 r. ograniczonego prawa rzeczowego, które to prawo nie zostało wprost przewidziane przez ustawodawcę. Samo dopuszczenie możliwości zasiedzenia tak ujętego prawa stanowi ingerencję w konstytucyjnie ugruntowane prawo własności nieruchomości. Skutkiem sądowego potwierdzenia zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu jest bowiem umniejszenie sfery uprawnień właścicielskich. Przy ocenie konstytucyjności zaskarżonej wykładni należy zatem mieć na uwadze szczególną funkcję, jaką spełnia w systemie prawnym prawo własności, która implikuje zakres ochrony tego prawa.

Zgodnie z treścią art. 64 ust. 3 Konstytucji własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Istotna pozostaje również regulacja zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji, statuująca zasadę proporcjonalności. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Zdaniem Rzecznika ukształtowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego wykładnia stanowi przejaw wykorzystania w procesie sądowego stosowania prawa analogii na niekorzyść prawa własności. Posługiwanie się analogią przy rekonstrukcji przesłanek zasiedzenia służebności musi budzić poważne wątpliwości konstytucyjne, ponieważ wiąże się ono bezpośrednio z ograniczeniem uprawnień właścicielskich w następstwie nieuprawnionego odniesienia skutków prawnych zasiedzenia do stanów faktycznych nieobjętych zakresem działania ustawy. Posłużenie się w procesie stosowania prawa

narzędziem analogii oznacza, że przedmiotowa norma prawna została zrekonstruowana przez Sąd Najwyższy bez należytego oparcia w materii ustawowej. Wprowadzone, wykreowaną przez Sąd Najwyższy normą prawną, ograniczenie w konstytucyjnie chronionym prawie własności nie spełnia zatem rygorystycznie pojmowanego wymogu legalności. Stąd też uprawnionym staje się zarzut, że przedmiotowy uszczerbek w prawie własności został dokonany w drodze sądowego stosowania prawa, bez możliwości odwołania się do wyraźnego brzmienia ustawy.

**IV.510.15.2020 z 20 maja 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

Instytucja wznowienia postępowania umożliwia ponowne rozpoznanie sprawy cywilnej zakończonej prawomocnym orzeczeniem sądu w tych sytuacjach, gdy w postępowaniu tym doszło do ściśle określonych, kwalifikowanych wad postępowania. Wymienione w art. 401 oraz art. 403 k.p.c. postaci nieważności postępowania oraz tzw. właściwe podstawy restytucyjne niewątpliwie stanowią tak poważne naruszenia konstytucyjnych gwarancji sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd, że uzasadnione staje się przełamanie zasady prawomocności i stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych. Wyjątkowy charakter postępowania wznowieniowego wymaga wprowadzenia stosunkowo krótkich terminów na jego zainicjowanie, a także dalszych gwarancji stabilności orzeczeń sądowych.

Ustawodawca zdecydował się uregulować wznowienie postępowania oparte na szczególnej przesłance, jaką jest wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie. Obowiązek ten wynika bezpośrednio z samej Konstytucji. Jednak w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich sposób ukształtowania w ustawie zwykłej procesowych warunków skutecznej realizacji tego uprawnienia na gruncie stanu prawnego obowiązującego do 15 lutego 2017 r. mógł prowadzić do pozbawienia obywateli realnej możliwości skorzystania z konstytucyjnego prawa do wzruszenia orzeczeń wydanych na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją. Dotyczyło to przede wszystkim uregulowania długości i mechanizmu obliczania terminu na wniesienie skargi o wznowienie postępowania. W świetle przepisów procesowych wniesienie skargi o wznowienie postępowania ograniczone jest dwójakimi terminami. Pierwszy z nich, trzymiesięczny o charakterze procesowym, liczony jest od dnia dowiedzenia się o podstawie wznowienia. Drugi z nich, pięcioletni (obecnie dziesięcioletni) nie podlegający przywróceniu biegnie od daty uprawomocnienia orzeczenia. Jedynym wyjątkiem, którego reguła z art. 408 k.p.c. nie dotyczy, pozostaje sytuacja, w której strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana.

Zdaniem Rzecznika w systemie prawnym musi istnieć bariera chroniąca przed nieograniczonym w czasie otwieraniem na nowo dawno zakończonych sporów. Rozważenia jednak wymaga, czy zaskarżony mechanizm w prawidłowy sposób równoważy wchodzące tu w kolizję konstytucyjne zasady i wartości. W ocenie Rzecznika sposób ukształtowania procedury wznawieniowej nie spełniał warunku rzetelności, stwarzając dla obywateli swego rodzaju legislacyjną pułapkę. Skoro Konstytucja gwarantuje prawo do sanacji postępowania sądowego, to sam ustawowy mechanizm obliczania terminów do realizacji tego prawa nie powinien stanowić dla obywateli niemożliwej do przewyciężenia proceduralnej przeszkody. Podkreślenia wymaga, że długość postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie jest zależna od aktywności obywateli. W istocie, postępowanie to może zakończyć się już po upływie pięciu lat od uprawomocnienia orzeczenia kończącego sprawę cywilną i to nawet wobec osoby, która zdecydowała się wnieść skargę konstytucyjną. Nie powinno zatem dochodzić do sytuacji, gdy termin z art. 408 k.p.c. upłynie, zanim jeszcze otworzy się możliwość realnego skorzystania z prawa powołania się na derogujący wyrok Trybunału. Tymczasem taki był właśnie skutek działania zaskarżonej normy. Z tego więc powodu zaskarżona norma prowadziła do skutków niezgodnych z Konstytucją.

**II.511.396.2020 z 8 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej dotyczącej zgodności z Konstytucją przepisów ustawy Ordynacja podatkowa.

Skarżący w skardze konstytucyjnej wniósł o stwierdzenie, że przepis art. 70 § 6 punkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 42 ust. 2 Konstytucji. Skarżący podniósł, że kwestionowany przepis naruszając standardy konstytucyjne uniemożliwił mu w toku toczącego się postępowania karnoskarbowego podjęcie czynności procesowych zmierzających do ochrony jego praw w toku postępowania podatkowego, ponieważ skarżący nie był wówczas stroną postępowania karnoskarbowego, albowiem toczyło się ono tylko „w sprawie”. W ocenie skarżącego naruszenie konstytucyjnych zasad następuje w ten sposób, że zawieszenie biegu terminu przedawnienia, pomimo braku przedstawienia zarzutów w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa skarbowego, stanowi przekroczenie władczej pozycji państwa, przewidując negatywne konsekwencje względem podatnika pomimo tego, że nie przedstawiono mu zarzutów w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa skarbowego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżony przepis art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej wykorzystywany jest do wszczynania i następnie zawieszania postępowań karnoskarbowych w celu zawieszenia biegu przedawnienia. Wskutek zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie ulega ono wygaśnięciu z upływem pięcioletniego terminu przedawnienia liczonego od końca roku kalendarzowego, w którym powstał

obowiązek podatkowy, lecz istnieje nadal i może być egzekwowane przez wierzyciela podatkowego. Podatnikowi wprawdzie nie przysługuje konstytucyjne prawo do przedawnienia, jednak z uwagi na treść przepisów Ordynacji podatkowej dotyczących przedawnienia ma on prawo oczekiwać, że upływ terminu przedawnienia spowoduje wygaśnięcie ewentualnych nieuregulowanych zobowiązań podatkowych. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia wydłuża ten termin o okres zawieszenia. Powstaje wówczas stan niepewności co do sytuacji podatnika, który nie wie, czy jego zobowiązanie podatkowe wygasło. Obowiązujące rozwiązanie pozostaje w kolizji z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, wywodzącą się z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa. Nie zapewnia ono bowiem bezpieczeństwa prawnego jednostce, ograniczając ją w jej dobrach prawnych i ingerując istotnie w jej interesy majątkowe, a jednocześnie nie przyznając stosownych gwarancji procesowych.

Rzecznik zauważył także, że postępowanie przygotowawcze oparte na przepisach Kodeksu postępowania karnego wszczyna się w związku z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przestępstwa. Postępowanie przygotowawcze w pierwszej fazie po wszczęciu może toczyć się „w sprawie”, a jego głównym celem jest wówczas wykrycie sprawcy przestępstwa. Dopiero po zebraniu danych uzasadniających pociągnięcie do odpowiedzialności określonej osoby, możliwe staje się przejście do fazy postępowania „przeciw osobie”. Decyzja o pociągnięciu do odpowiedzialności osoby w charakterze podejrzanego ma istotne znaczenie zarówno ze względu na prawidłowy bieg postępowania i skuteczność ścigania karnego, jak i z punktu widzenia zabezpieczenia interesów i praw osoby ściganej. Przede wszystkim otrzymuje ona informację o treści stawianych zarzutów, gdzie wskazuje się opis czynu, który jej się zarzuca i jego kwalifikację prawną. Od tego momentu osoba ta wie, w stosunku do jakiego czynu powinna przygotować i prowadzić swoją obronę. Tymczasem rozwiązanie zawarte w art. 70 § 6 pkt 1 o.p. nie zapewnia żadnych gwarancji procesowych, które przysługują podejrzanemu. Rozwiązanie to ingeruje w dobra i interesy jednostki, która nie jest jeszcze stroną postępowania karnego. Bieg przedawnienia zobowiązania podatkowego jest zawieszony, a postępowanie przygotowawcze jest wciąż w fazie *in rem*. Pozostaje to w sprzeczności z wyżej wskazanym celem tej fazy postępowania, jakim jest wykrycie sprawcy przestępstwa. Prowadzenie postępowania w sprawie świadczy bowiem o tym, że ten sprawca nie został jeszcze wykryty, a tymczasem regulacja art. 70 § 6 pkt 1 o.p. traktuje daną jednostkę już jak podejrzanego przewidując zawieszenie wobec niej biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych.

**II.511.389.2020 z 9 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej dotyczącej zgodności z Konstytucją art. 547 § 1 *in fine* Kodeksu postępowania karnego.



W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich naruszenie konstytucyjnych praw i wolności w kwestionowanym przepisie przejawia się w szczególności poprzez brak możliwości kontroli orzeczenia w przedmiocie wznowienia postępowania wydanego przez sąd apelacyjny lub Sąd Najwyższy, a w konsekwencji tamującego możliwość zaskarżenia orzeczenia i prowadzącego do predysponowania czy też faworyzowania podmiotów, których sytuacja procesowa została ukształtowana i wywołana wyłącznie przez strukturalne przydzielenie sprawy i skierowanie jej do rozpoznania zgodnie z właściwością rzeczową sądu. Zgodnie z treścią kwestionowanego przepisu, istnieje możliwość zaskarżenia rozstrzygnięcia w przedmiocie wznowienia postępowania wydanego przez sąd okręgowy orzekającego o wznowieniu postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem sądu rejonowego do sądu apelacyjnego, z kolei w przypadku rozpoznawania przez sąd apelacyjny wniosku w przedmiocie wznowienia postępowania, które toczyło się przed sądem okręgowym takie uprawnienie nie przysługuje. Prowadzi to zatem do wyłączenia możliwości skontrolowania orzeczeń sądu apelacyjnego, zamyka podmiotom konstytucyjnych praw i wolności prawo do dochodzenia ich praw, a w konsekwencji może prowadzić do dowolności rozstrzygnięć sądu, które jako całkowicie wyłączone spod kontroli instancyjnej, mają w tej sytuacji charakter ostateczny.

**II.5150.3.2020 z 26 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zgodności przepisów Kodeksu postępowania karnego z Konstytucją.

Skarżący w skardze konstytucyjnej wniósł o stwierdzenie, że art. 85 § 2 w zw. z art. 85 § 3 ustawy – Kodeks postępowania karnego w zakresie, w jakim wskazane przepisy nie przewidują możliwości wniesienia zażalenia na zarządzenie prezesa sądu okręgowego, w którym stwierdza się, że interesy kilku oskarżonych, reprezentowanych przez tego samego obrońcę nie pozostają w sprzeczności, są niezgodne z: art. 32 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji, art. 42 ust. 2 Konstytucji, art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że prawo do zaskarżania decyzji i czynności organów procesowych to uprawnienie, które w szczególny sposób wzmacnia korzystanie z pozostałych uprawnień procesowych, wynikających z prawa do obrony. Dzięki kontroli instancyjnej istnieje możliwość wyeliminowania błędnych decyzji i ustaleń naruszających prawa oskarżonego. Podejrzenie naruszenia któregośkolwiek z nich jest bowiem wystarczającą podstawą do żądania procesowej kontroli prawidłowości, legalności i zasadności decyzji. Istota tego prawa wyraża się w możliwości zaskarżania decyzji procesowych dotyczących oskarżonego, a także niektórych innych czynności

organów procesowych. Gwarancji realizacji prawa do zaskarżania poszukiwać należy bezpośrednio w przepisach Konstytucji.

Zgodnie z art. 78 Konstytucji każda ze stron ma samoistne prawo podmiotowe do zakwestionowania rozstrzygnięć podjętych wobec niej w postępowaniu sądowym bądź administracyjnym w pierwszej instancji. Rzecznik podkreślił, że ustawodawca nie ma pełnej, niczym nieskrępowanej swobody w ustalaniu katalogu wyjątków od zasady dwuinstancyjności. Nie mogą one bowiem naruszać innych norm konstytucyjnych ani samej zasady ogólnej zaskarżalności, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się de facto wyjątkiem od wprowadzanej w różnych regulacjach procesowych reguły postępowania jednoinstancyjnego. Takie odstępstwo może być uzasadnione szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego. W niniejszej sprawie należy zatem zgodzić się ze skarżącym, że takie ukształtowanie przepisu art. 85 k.p.k. doprowadziło do nieuzasadnionego i niezgodnego z art. 78 Konstytucji pozbawieniem strony prawa do środka odwoławczego.

Prawo do sądu jako organu sprawującego wymiar sprawiedliwości obejmuje w szczególności prawo do rzetelnej procedury sądowej, w tym zaś prawo do zaskarżania pierwszoinstancyjnego orzeczenia sądowego. W konsekwencji należy zgodzić się ze skarżącym co do niezgodności przepisów art. 85 § 2 w zw. z art. 85 § 3 k.p.k. z art. 45 Konstytucji, w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości złożenia zażalenia na stwierdzenia braku sprzeczności interesów.

Wreszcie zgodzić się należy ze skarżącym, że pozbawienie skarżącego możliwości kontroli sądowej rozstrzygnięcia w zakresie braku sprzeczności interesów może skutkować pozbawieniem go prawa do obrony. W sytuacji bowiem, gdy doszło do konfliktu interesów podejrzanych, bronionych przez tego samego obrońcę, ich obrona jest jedynie pozorna. W konsekwencji art. 85 § 2 w zw. z art. 85 § 3 k.p.k. jest niezgodny z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

**II.5150.4.2020 z 26 czerwca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zgodności przepisów Kodeksu postępowania karnego z Konstytucją.

Skarżący w skardze konstytucyjnej wniósł o stwierdzenie, że art. 85 § 2 w zw. z art. 85 § 3 ustawy – Kodeks postępowania karnego w zakresie, w jakim wskazane przepisy nie przewidują możliwości wniesienia zażalenia na zarządzenie prezesa sądu okręgowego, w którym stwierdza się, że interesy kilku oskarżonych, reprezentowanych przez tego samego obrońcę nie pozostają w sprzeczności, są niezgodne z: art. 32 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji, art. 42 ust. 2 Konstytucji, art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że prawo do zaskarżania decyzji i czynności organów procesowych to uprawnienie, które w szczególny sposób wzmacnia korzystanie z pozostałych uprawnień procesowych, wynikających z prawa do obrony. Dzięki kontroli instancyjnej istnieje możliwość wyeliminowania błędnych decyzji i ustaleń naruszających prawa oskarżonego. Podejrzenie naruszenia któregośkolwiek z nich jest bowiem wystarczającą podstawą do żądania procesowej kontroli prawidłowości, legalności i zasadności decyzji. Istota tego prawa wyraża się w możliwości zaskarżania decyzji procesowych dotyczących oskarżonego, a także niektórych innych czynności organów procesowych. Gwarancji realizacji prawa do zaskarżania poszukiwać należy bezpośrednio w przepisach Konstytucji.

Zgodnie z art. 78 Konstytucji każda ze stron ma samoistne prawo podmiotowe do zakwestionowania rozstrzygnięć podjętych wobec niej w postępowaniu sądowym bądź administracyjnym w pierwszej instancji. Rzecznik podkreślił, że ustawodawca nie ma pełnej, niczym nieskrępowanej swobody w ustalaniu katalogu wyjątków od zasady dwuinstancyjności. Nie mogą one bowiem naruszać innych norm konstytucyjnych ani samej zasady ogólnej zaskarżalności, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się de facto wyjątkiem od wprowadzanej w różnych regulacjach procesowych reguły postępowania jednoinstancyjnego. Takie odstępstwo może być uzasadnione szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego. W niniejszej sprawie należy zatem zgodzić się ze skarżącym, że takie ukształtowanie przepisu art. 85 k.p.k. doprowadziło do niezasadzonego i niezgodnego z art. 78 Konstytucji pozbawieniem strony prawa do środka odwoławczego.

Prawo do sądu jako organu sprawującego wymiar sprawiedliwości obejmuje w szczególności prawo do rzetelnej procedury sądowej, w tym zaś prawo do zaskarżania pierwszoinstancyjnego orzeczenia sądowego. W konsekwencji należy zgodzić się ze skarżącym co do niezgodności przepisów art. 85 § 2 w zw. z art. 85 § 3 k.p.k. z art. 45 Konstytucji, w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości złożenia zażalenia na stwierdzenia braku sprzeczności interesów.

Wreszcie zgodzić się należy ze skarżącym, że pozbawienie skarżącego możliwości kontroli sądowej rozstrzygnięcia w zakresie braku sprzeczności interesów może skutkować pozbawieniem go prawa do obrony. W sytuacji bowiem, gdy doszło do konfliktu interesów podejrzanych, bronionych przez tego samego obrońcę, ich obrona jest jedynie pozorna. W konsekwencji art. 85 § 2 w zw. z art. 85 § 3 k.p.k. jest niezgodny z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

**Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie skarg konstytucyjnych, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:**

#### **4. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytań prawnych:**

**II.510.297.2020 z 6 kwietnia 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego dotyczącego zbadania zgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu karnego.

Zgodnie z art. 233 § 1a Kodeksu karnego, jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jemu samemu lub jego najbliższemu, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Kwestionowany zakres art. 233 § 1a k.k. odpowiada sytuacji, o której mowa w art. 183 § 1 Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy samej osoby składającej zeznania. Wspomniany przepis proceduralny chroni jedną z podstawowych wartości procesu karnego, jaką jest zakaz zmuszania jakiegokolwiek osoby do samooskarżania, a przez to zagwarantowanie jej do pełnego korzystania z konstytucyjnego prawa do obrony. Obecnie, po dodaniu art. 233 § 1a k.k., świadek składający zeznania znajduje się więc w sytuacji, w której, jeśli obawia się, że złożone przez niego zeznania mogą narazić go na odpowiedzialność karną musi odmówić odpowiedzi na pytanie lub pominąć daną okoliczność na etapie zeznań spontanicznych. Jeśli zdecyduje się jednak na daną okoliczność zeznawać, musi zeznawać prawdę, w przeciwnym wypadku narazi się na odpowiedzialność karną z art. 233 § 1a k.k.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że zaskarżony w pytaniu prawnym przepis w istocie stanowi pułapkę dla obywatela. Osoby, które znajdują się w kręgu podejrzeń organów ścigania, często w praktyce nie są przesłuchiwane w charakterze podejrzanych, a właśnie świadków. W ten sposób ograniczane jest ich prawo do obrony, bowiem jeśli w ramach przyjętej linii obrony złożą wyjaśnienia nieprawdziwe, narażą się na odpowiedzialność z art. 233 § 1a k.k. Zatem zgodzić należy się z sądem odsyłającym, że obowiązywanie art. 233 § 1a k.k. takiej praktyce sprzyja. Tymczasem prawo do obrony musi przysługiwać sprawcy niezależnie od aktualnego etapu postępowania. Nie można podzielić zapatrywania, zgodnie z którym o możliwości skorzystania z niego decydowałaby jedynie jednostronna decyzja organu prowadzącego postępowanie, polegająca na przedstawieniu zarzutów. Z perspektywy osoby przesłuchiwanej konieczne jest zagwarantowanie jej możliwości pełnego realizowania jej prawa do obrony, niezależnie od tego, czy w danym przypadku jest przesłuchiwana w charakterze świadka, czy też podejrzanego.

**VII.510.63.2020 z 15 maja 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego dotyczącego legalności działania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego po decyzji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Stanowisko Rzecznik przedstawi w terminie późniejszym.

**Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie pytań prawnych, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:**

**IV.510.119.2016 z 9 listopada 2016 r.** – zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Lublinie II Wydział Cywilny, dotyczącego kosztów sądowych w sprawach cywilnych.

**Stanowisko uwzględnione** (wyrok z 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt P 19/16).

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że powodem wprowadzenia zaskarżonej regulacji było dążenie ustawodawcy do przyspieszenia elektronicznego postępowania upominawczego, między innymi dzięki rezygnacji z często czasochłonnych postępowań wadkowych dotyczących zwalniania stron postępowania od kosztów sądowych. Całokształt regulacji e.p.u. wskazuje na wolę ustawodawcy, by e.p.u. było maksymalnie uproszczone i pozwalało na szybkie uzyskanie przez powoda tytułu egzekucyjnego, z jednoczesnym odciążeniem ogółu sądów, które nie będą już orzekać w drobnych, nieskomplikowanych sprawach niewymagających prowadzenia postępowania dowodowego. W ocenie Trybunału, podkreślenia jednak wymaga, że tempo rozpoznania sprawy nie jest wartością absolutną, dla której wolno byłoby poświęcić ochronę praw podmiotowych. Trzeba tu mieć również na względzie, że sprawy rozpatrywane w e.p.u. - nawet jeśli w porównaniu z innymi rozpatrywanymi przez sądy są często „drobne” czy dowodowo „nieskomplikowane”, wciąż mają doniosłe znaczenie dla stron postępowania. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 104a o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w zakresie, w jakim w elektronicznym postępowaniu upominawczym wyłącza możliwość uzyskania przez stronę pozwaną zwolnienia od kosztów sądowych, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

**III.7060.113.2018 z 14 marca 2018 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego dotyczącego zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

**Stanowisko nieuwzględnione** (wyrok z 20 maja 2020 r., sygn. akt P 2/18).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego kwestionowany przepis służy ochronie nie tylko konstytucyjnego prawa wierzyciela hipotecznego realizującego obowiązki wynikające z art. 67 Konstytucji, ale także ochronie praw podmiotowych beneficjentów funduszu. Niedofinansowanie funduszu będące skutkiem nieuiszczania składek przekłada się na wysokość i dostępność wypłacanych świadczeń. Niewywiązywanie się z obowiązków w postaci uiszczenia należności składkowych przez płatników powoduje przerzucenie

ciężaru finansowania wypłacanych z niego świadczeń na inne podmioty. Jeżeli zatem istnieje majątek dłużnika, pozwalający na pokrycie zaległych świadczeń, uchylanie się od ich spełnienia z powołaniem na przedawnienie jest nie do pogodzenia z zasadą sprawiedliwości społecznej. Płatnicy składek powinni liczyć się z obowiązkiem ich uiszczania i nieuchronnością poniesienia ich ciężaru.



## VII. Wystąpienia legislacyjne

### V.7100.5.2020 z 14 kwietnia 2020 r. – wystąpienie do Marszałka Senatu w sprawie prac nad ustawą o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (...).

Odnosnie zmian w prawie podatkowym Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że nie wprowadzają one nowych, fundamentalnych rozwiązań, mających na celu zapewnienie realnego wsparcia finansowego dla podatników, takich jak np. postulowana abolicja podatkowa na określony czas trwania epidemii, czy też wprowadzenie możliwości uwzględnienia przy obliczaniu zaliczek na podatek dochodowy składek na ubezpieczenia społeczne, od opłacenia których podatnik został zwolniony. Ustawa zakłada nadanie bądź poszerzenie uprawnień przysługujących organom. Zmiana przewiduje np. przyznanie kompetencji Ministrowi Finansów, polegającej na możliwości zlecenia izbie rozliczeniowej dokonania analizy skutków zachodzących zjawisk gospodarczych, w tym w szczególności ich wpływu na płynność finansową przedsiębiorców i innych podmiotów. Zmiana tarównież zmierza w kierunku zabezpieczenia pozycji administracji skarbowej i przyznania jej kolejnych uprawnień. Przewiduje bowiem możliwość określenia przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia niektórych zadań Krajowej Administracji Skarbowej, które mogą być wykonywane na obszarze całego kraju lub jego części, niezależnie od terytorialnego zasięgu ich działania. Stanowi to kolejny przykład potwierdzający tezę, że w ramach analizowanej nowelizacji ustawodawca w pierwszej kolejności dąży do ukształtowania uprawnień administracji skarbowej, a kwestia praw i pomocy dla podatników jest marginalizowana. Ponadto, nowelizacja rozszerza zakres kontroli celnej-skarbowej o przestrzeganie przepisów wydanych na podstawie ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w zakresie ograniczeń lub zakazów obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych.

Do art. 11 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych dodano ust. 2, zgodnie z którym Minister właściwy do spraw zdrowia może, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, wydawać polecenia obowiązujące w szczególności osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Stanowi to poszerzenie katalogu organów uprawnionych do nakładania obowiązków o nieokreślonym przedmiocie i zakresie, według nieoznaczonych kryteriów, a jednocześnie brak jest mechanizmów służących zahamowaniu arbitralności wydawania poleceń wobec wymienionych podmiotów i umożliwiających realne sprzeciwienie się tym poleceniom. Obecnie już trzy organy - wojewoda, Minister Zdrowia, Prezes Rady Ministrów - zostają wyposażone w uprawnienie do władczego, arbitralnego nakładania obowiązków na podmioty zarówno publiczne, jak i prywatne, nawet w tym samym

przedmiocie. W ten sposób w obrocie prawnym krążyć może wiele wzajemnie krzyżujących się i nakładających na siebie poleceń. Będzie to sprzyjać pogłębieniu niepewności prawnej już i tak istniejącej w stanie epidemii.

Odnosnie przepisów regulujących ochronę zdrowia Rzecznik wskazał, że wprowadzono zmianę planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na 2020 r. w zakresie środków przekazywanych NFZ z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Zmiana ta oznacza, że Prezes Funduszu, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw zdrowia i ministra właściwego do spraw finansów publicznych, może dokonać przesunięcia kosztów w planie finansowym centrali Funduszu oraz przesunięcia kosztów w ramach kosztów administracyjnych w planie finansowym Funduszu, a także dokonać zmiany planu finansowego w zakresie środków przekazywanych Narodowemu Funduszowi Zdrowia z dotacji budżetu państwa. Powyższe może budzić wątpliwości co do ograniczenia środków NFZ, a co za tym idzie wpłynąć na zmniejszenie środków na pozostałe świadczenia opieki zdrowotnej.

Zmiany obejmują również przepisy prawa cywilnego. Art. 72 pkt 13 ustawy zakłada dodanie do ustawy antykryzysowej art. 11f i wprowadzenie ograniczenia prawa własności nieruchomości w związku z koniecznością zapewnienia ciągłości świadczenia usług telekomunikacyjnych, dostarczania energii elektrycznej, wody, ciepła, ropy naftowej, paliw lub gazu oraz odprowadzania ścieków. Projektodawca uzasadnił konieczność jej wprowadzenia tym, że w aktualnej sytuacji gestorzy tego typu sieci i urządzeń przesyłowych spotykają się z sytuacjami, w których wejście na nieruchomość w celu przeprowadzenia niezbędnych czynności serwisowych lub naprawy awarii jest niemożliwe z uwagi na zamknięcie obiektu i niedostępność jego właściciela, użytkownika, zarządcy. Projektodawca pominął zupełnie, że w prawie powszechnie obowiązującym funkcjonuje już regulacja umożliwiająca „przymusowe” udostępnianie nieruchomości w celu wykonania konserwacji, remontu lub usunięcia awarii przez właściciela sieci lub urządzeń przesyłowych, jeżeli właściciel, użytkownik wieczysty lub osoba, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości nie wyraża na to zgody.

Rzecznik podkreślił także, że ustawa wprowadza mechanizm ograniczenia kosztów wynagrodzeń osobowych w podmiotach administracji rządowej, gdy negatywne skutki gospodarcze COVID-19 spowodują stan zagrożenia dla finansów publicznych państwa, w szczególności wyższy od zakładanego w ustawie budżetowej wzrost deficytu budżetu państwa lub państwowego długu publicznego. Mechanizm ten pozwala Radzie Ministrów w rozporządzeniu nałożyć obowiązek zmniejszenia zatrudnienia, a także wprowadzić na czas określony, nie dłuższy niż do końca danego roku budżetowego, mniej korzystne warunki zatrudnienia pracowników. W praktyce oznacza to więc zarówno możliwość dokonywania zwolnień osób zatrudnionych w administracji rządowej, jak też możliwość obniżenia tym osobom wynagrodzenia.

**V.7010.67.2020 z 22 kwietnia 2020 r. – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARSCoV-2.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że zgodnie z art. 36 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych planuje się wprowadzenie zmiany w art. 67 poprzez dodanie ust. 8 nadającej Ministrowi Zdrowia uprawnienie do przedłużenia okresu prawa do świadczeń zdrowotnych. Brak jest jednak precyzyjnych informacji, na jaki okres może to nastąpić. Zdaniem Rzecznika ustawodawca w tym zakresie powinien być bardziej dokładny, ponieważ obywatele mają prawo oczekiwać, że będą mieli zagwarantowane ubezpieczenie i tym samym dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej przez cały okres epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego oraz przez określony czas po odwołaniu stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego.

Niepokój Rzecznik budzi zmiana planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na 2020 r. w zakresie środków przekazywanych Narodowemu Funduszowi Zdrowia z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Zmiana ta zakłada, że Prezes Funduszu, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw zdrowia i ministra właściwego do spraw finansów publicznych, może dokonać przesunięcia kosztów w planie finansowym centrali Funduszu oraz przesunięcia kosztów w ramach kosztów administracyjnych w planie finansowym Funduszu, a także dokonać zmiany planu finansowego w zakresie środków przekazywanych Narodowemu Funduszowi Zdrowia z dotacji budżetu państwa. Powyższe może budzić wątpliwości co do ograniczenia środków Funduszu, a co za tym idzie wpłynąć na zmniejszenie środków na pozostałe świadczenia opieki zdrowotnej.

Rzecznik przedstawił też zastrzeżenia, co do uprawnień wojewody do powoływania lekarzy i lekarzy dentyistów do stwierdzania zgonów osób podejrzanych o zakażenie wirusem SARS-CoV-2. Wykonywanie tego zadania następuje na podstawie umowy zawartej z osobą powołaną przez właściwego wojewodę i jest finansowane ze środków budżetu państwa z części, której dysponentem jest wojewoda. W tej regulacji brak jest gratyfikacji finansowej dla lekarzy z powyższego tytułu. Ponadto, zdaniem Rzecznika, taki dodatek powinien być wprowadzony do wynagrodzenia nie tylko dla pracowników ochrony zdrowia, którzy stwierdzają zgon osób podejrzanych o zakażenie wirusem SARS-CoV-2 albo zakażonych tym wirusem poza szpitalem, ale również uczestniczą w udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej osobom chorym na COVID-19 lub z podejrzeniem zakażenia wirusem SARS-CoV-2.

Rzecznik zauważył, że Senat zgłosił do niniejszej ustawy 95 poprawek, które uzupełniają rozwiązania przyjęte przez Sejm w celu minimalizowania negatywnych skutków epidemii COVID-19 w różnych obszarach życia gospodarczego i społecznego. W ocenie Rzecznika, na szczególną uwagę zasługuje poprawka przewidująca obowiązkowe testy na obecność koronawirusa oraz dodatek specjalny za pracę w godzinach nadliczbowych dla personelu

medycznego. Podkreślenia wymaga, że personel medyczny w aktualnej sytuacji, co do zasady wykonuje pracę w warunkach stanowiących bezpośrednie zagrożenie dla swojego zdrowia lub życia. Wobec powyższego, biorąc pod uwagę zagrożenie zakażeniem wirusem oraz warunki pracy, tj. niewystarczające zabezpieczenie w środki ochrony osobistej przyznanie takiego dodatku jest niezbędne. Na uwzględnienie zasługuje również poprawka, która przewiduje utworzenie Funduszu Przeciwdziałania Skutkom Rozprzestrzeniania się Wirusa SARS-CoV-2. Środki finansowe funduszu miały zostać przeznaczone na wsparcie systemu opieki zdrowotnej, w szczególności na zakup testów na obecność wirusa SARS-CoV-2, środków ochrony indywidualnej dla pracowników ochrony zdrowia, a także sprzętu medycznego, jak wyposażenia stanowisk intensywnej terapii oraz mobilnych punktów badawczych, wykonujących testy stwierdzające obecność wirusa SARS-CoV-2.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie powyższych uwag pod kątem zainicjowania nowelizacji ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 we wskazanym zakresie.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 27 maja 2020 r. odnosząc się do przedstawionego w piśmie Rzecznika zarzutu, iż brak jest precyzyjnych informacji, na jaki okres może nastąpić przedłużenie prawa do świadczeń, zauważył, iż z uwagi na zmieniającą się sytuację związaną z rozprzestrzenianiem się zakażeń wirusem SARS CoV-2, ustanowienie z góry ustawowego terminu byłoby z tych powodów niemożliwe i nieracjonalne, a sztywno określony okres mógłby nie gwarantować właściwego zabezpieczenia prawa do świadczeń i wymagałby każdorazowo nowelizacji przepisów ustawowych. Natomiast przyjęte rozwiązanie, pozwala Ministrowi Zdrowia na szybsze wprowadzenie tych regulacji, adekwatnie do zmieniającej się sytuacji epidemiologicznej i gospodarczej. Podsekretarz Stanu poinformował, że oświadczenia woli składające się na umowę o udzielanie świadczeń zdrowotnych będą zawierane w przepisanej formie. Publiczny płatnik, tj. Narodowy Fundusz Zdrowia będzie gwarantem jej zachowania. Obowiązujące przepisy stanowią wystarczającą gwarancję zachowania pewności obrotu prawnego. Wobec powyższego, na obecnym etapie brak jest zasadności ustanowienia rygору nieważności dla umowy, która nie spełniałaby wymogu wskazanej formy. Zapewniono również, że ciągłość udzielania świadczeń zdrowotnych w ramach ambulatoryjnej opieki specjalistycznej została zabezpieczona. Co do uprawnienia wojewody do powoływania lekarzy i lekarzy dentyistów do stwierdzania zgonów osób podejrzanych o zakażenie wirusem SARS-CoV-2, Podsekretarz Stanu wskazał, że realizacja zadań przez powołanych lekarzy będzie przedmiotem umowy cywilnoprawnej, której obligatoryjnym elementem jest określenie wynagrodzenia za wykonanie czynności/zadań nią objętych. Zapewnił także, iż przepisy dotyczące wyłączenia spod egzekucji przekazanych środków na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej odnoszą się do zrealizowanych i

sprawozdanych świadczeń, co oznacza, iż nie jest zasadna podnoszona obawa, co do wykorzystania tych środków niezgodnie z ich przeznaczeniem na cele inne niż przeciwdziałanie COVID-19, a tym samym nie jest wymagany dodatkowy ustawowy mechanizm weryfikacji wydatkowania tych środków.

**V.511.177.2020 z 22 kwietnia 2020 r. – wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARSCoV-2.**

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zmiany w zakresie podatków dochodowych dokonane na mocy Tarczy Antykryzysowej 2 należy uznać za niewystarczające. Całokształt zmian dotyczących podatków dochodowych uchwalonych w ramach Tarczy Antykryzysowej 2, nie odpowiada zgłaszanym postulatami środowiska przedsiębiorców o uszczelnienie w aspekcie podatkowym Tarczy Antykryzysowej 1. Przede wszystkim należy zauważyć, że ustawa nie wprowadza nowych rozwiązań, mających na celu zapewnienie realnego wsparcia finansowego dla podatników, takich jak np. postulat zwolnienia przedsiębiorców z obowiązku płacenia zaliczek na podatek dochodowy, zarówno dla osób fizycznych, jak i osób prawnych, poszkodowanych ekonomicznie w związku ze skutkami epidemii wirusa COVID-19, czy też postulat wprowadzenia możliwości rezygnacji z podatku liniowego dla przedsiębiorców w związku z pandemią.

Rzecznik zauważył, że ustawodawca bardziej skoncentrował się na tworzeniu przepisów, które mają służyć realizacji zadań administracji skarbowej, niż na zapewnieniu realnej pomocy finansowej dla podatników. Co istotne, szereg wprowadzonych zmian kompetencyjnych dla organów dotyczy modyfikacji przepisów poszczególnych ustaw na stałe, a nie jedynie na czas trwania epidemii.

Za niepokojącą należy także uznać zmianę przewidującą, że w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanie epidemii zajęte przedmioty mające znaczenie dla zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego, można nieodpłatnie przekazać podmiotom leczniczym, Państwowej Straży Pożarnej, Siłom Zbrojnym Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Straży Granicznej oraz instytucjom państwowym i samorządowym. W konsekwencji oznacza to, że finansowe organy postępowania przygotowawczego nabędą prawo do orzekania przepadku własności prywatnej i to jeszcze przed prawomocnym zakończeniem postępowania.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów z prośbą o ustosunkowanie się do zasygnalizowanych problemów.

**II.510.858.2019 z 30 kwietnia 2020 r. – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP w sprawie realizacji zasady prawa do sądu.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że wykładnia zawarta w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 roku, sygn. akt I OPS 3/181, ukształtowała taki sposób rozumienia art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, że przedmiot postępowania dowodowego leżącego u podstaw decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy nie obejmuje weryfikacji prawidłowości dokonania pomiaru prędkości, w tym zgodności z przepisami oraz sprawności samego sprzętu użytego do dokonania pomiaru prędkości, z jaką poruszał się pojazd w chwili stwierdzenia naruszenia. Natomiast Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 października 2016 roku, sygn. akt K 24/15 stwierdził wprost, że wskazane powyżej okoliczności mogą i powinny być podnoszone i uwzględnione w ramach postępowania administracyjnego. W toku tego postępowania organy zobowiązane są bowiem do stania na straży praworządności, podejmowania czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego organy administracji są zobowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy oraz uwzględnić żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy.

Zachodzi zatem istotna różnica pomiędzy zapatrywaniami Trybunału Konstytucyjnego, a wykładnią dokonaną w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego. W uzasadnieniu wyroku Trybunał jednoznacznie wskazał, że zarówno na etapie wydawania decyzji przez starostę, jak i na etapie kontroli tej decyzji przez samorządowe kolegium odwoławcze, mógłby zostać podniesiony, zweryfikowany i ewentualnie uwzględniony zarzut błędu pomiaru prędkości oraz że ustalenie prędkości, z jaką poruszał się pojazd ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie tego rodzaju sprawy. Z uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika zaś, że informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia, jest dokumentem urzędowym i tylko ten jej walor jest weryfikowany w trybie postępowania administracyjnego, a odpowiedzialność za treść tej informacji ponosi podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia.

W ocenie Rzecznika rozumienie powyższych przepisów przedstawione przez Naczelnny Sąd Administracyjny jest niezgodne z przepisami Konstytucji. Zgodnie z zasadą prawdy materialnej, jeżeli organ dysponuje informacją od Policji o przekroczeniu przez kierującego pojazdem prędkości o więcej niż 50 km/h oraz o odmowie przyjęcia przez niego mandatu karnego i w związku z tym o toczącym się postępowaniu sądowym, a strona postępowania administracyjnego wyraźnie kwestionuje przekroczenie dopuszczalnej prędkości, to w takich okolicznościach, rozstrzygnięcia, na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., organ nie może opierać wyłącznie na przekazanej informacji o przekroczeniu przez stronę prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Ponadto, nie ulega wątpliwości, że zatrzymanie prawa jazdy



przez starostę jest merytorycznie tożsame ze środkiem karnym zakazu prowadzenia pojazdów. Obie sankcje, administracyjna i karna, prowadzą w rezultacie do czasowego wyłączenia możliwości korzystania przez obywatela z uprawnień, jakie prawo łączy z faktem posiadania prawa jazdy. Brak jest zatem podstaw do zróżnicowania gwarancji procesowych związanych z procedurami ich nakładania.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP z prośbą o rozważenie zainicjowania procesu legislacyjnego, w celu zmiany treści art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., tak aby obowiązał organ administracji do przeprowadzenia postępowania dowodowego przed wydaniem decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy.

#### **IV.510.14.2020 z 4 maja 2020 r. – wystąpienie do Marszałka Senatu w sprawie prac nad projektem tzw. Tarczy 3.0.**

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że uchwalona przez Sejm ustawa na podstawie projektu przedłożonego przez Radę Ministrów zaledwie 2 dni wcześniej zmienia regulacje kodeksów: cywilnego, postępowania cywilnego, pracy oraz spółek handlowych, co w sposób oczywisty narusza dyspozycję art. 123 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem procedowanie projektu rządowego w trybie pilnym nie może bowiem dotyczyć m.in. kodeksów. Ponadto, w ocenie Rzecznika zaproponowane zmiany nie mają związku ze zwalczaniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, nie sposób ich także zaliczyć nawet do szeroko rozumianych działań osłonowych.

Niepokój Rzecznika budzą również zmiany w organizacji postępowania sądowego. Przede wszystkim chodzi o informatyzację postępowania cywilnego, która co z zasady zasługuje na aprobatę. Jednak ze względu na ogólną formułę nowych rozwiązań, zwroty niedookreślone i klauzule generalne zmiany mogą wywoływać praktyczne trudności i nadmiernie ograniczać prawo do sądu. Mimo że nowe przepisy w wielu sytuacjach powielają istniejące regulacje Kodeksu postępowania cywilnego, to zdaniem Rzecznika nie wydają się z nimi prawidłowo zsynchronizowane, co skutkuje wątpliwościami, na podstawie których procedur w konkretnym wypadku miałby działać sąd. Całościową ocenę wprowadzanej regulacji utrudnia też brak przepisów wykonawczych, dostosowanych do nowych rozwiązań.

Odnośnie zmian dotyczących organów wymiaru sprawiedliwości wątpliwości Rzecznika wzbudziła regulacja ograniczająca niezależność samorządu prokuratorskiego. Po pierwsze, ustawa przewiduje ograniczenie możliwości zwoływania zebrania prokuratorów Prokuratury Krajowej jedynie do przypadków enumeratywnie zakreślonych w ustawie, co czyni rolę samorządu prokuratorskiego iluzoryczną. Po drugie, ustawa przewiduje, że w skład zgromadzenia prokuratorów w prokuraturze regionalnej, z mocy ustawy mają wchodzić zastępcy prokuratora regionalnego, prokuratorzy okręgowi, a także prokuratorzy rejonowi, co w zasadniczy sposób ogranicza głos środowiska

prokuratorskiego i ingeruje w przedstawicielski charakter zgromadzenia. Zmiany te spowodują dalsze ograniczenie samorządności prokuratorów, ingerując w samą istotę organu samorządowego oraz stojąc w bezpośredniej opozycji do funkcji, którą samorząd powinien pełnić.

Obawy Rzecznika wzbudziło również wzmocnienie środków administracyjnych wobec sędziów. Ustawodawca chce, pod pozorem działań podejmowanych dla łagodzenia skutków epidemii, wprowadzić rozwiązania nastawione na wzmocnienie władzy politycznej i dodatkowe ograniczenia niezależności sądów. Ustawa oddaje w ręce osób mianowanych przez ministra sprawiedliwości uprawnienia do arbitralnego oddziaływania na sędziów poprzez groźbę lub faktyczne przeniesienie sędziego, przydzielenie do innego wydziału, niekorzystną organizację dyżurów, itd., przy nieostrych kryteriach podejmowanych decyzji personalnych, ich natychmiastowej skuteczności oraz braku realnej drogi ich podważenia.

Ustawa zakłada wprowadzenie nowej daniny publicznej na rzecz Polskiego Instytutu Filmowego przez podmioty dostarczające audiowizualne usługi medialne. Omawiana regulacja nie precyzuje jednak w jednoznaczny sposób podmiotów zobowiązanych do uiszczania nowej daniny. Rzecznik zauważył, że ustawa nakładająca podatki lub inne daniny publiczne powinna jasno określać podmiot, przedmiot opodatkowania, a także stawkę podatkową. Tymczasem w uzasadnieniu do projektu ustawy nie ma również odniesienia do zasadności wprowadzenia stawki nowej daniny na poziomie 1,5%. Co więcej, nowa danina publiczna wprowadzona w ustawie o kinematografii ma charakter stały, a nie tylko w okresie stanu epidemii bądź w określonym czasie po jego ustaniu. Trudno więc uznać wprowadzenie nowej daniny publicznej za działanie osłonowe dla podmiotów zobowiązanych do jej ponoszenia.

Wątpliwości Rzecznika wzbudziło również ograniczenie prawa do dodatkowego zasiłku opiekuńczego. Ustawa ogranicza prawo do dodatkowego zasiłku opiekuńczego tylko dla osób opiekujących się dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności lub potrzebie kształcenia specjalnego i dorosłymi osobami z niepełnosprawnością. Ponadto, dodatkowy zasiłek opiekuńczy ma przysługiwać także w przypadku otwarcia placówki, w sytuacji, gdy z wyboru opiekuna dziecko lub osoba niepełnosprawna pozostawałaby w domu i nie korzystała z zajęć prowadzonych przez placówkę. Okres przysługiwania dodatkowego zasiłku opiekuńczego jednak nadal ma wynosić 14 dni, z możliwością wydłużenia tego okresu. Nie zostały przy tym uwzględnione postulaty Rzecznika dotyczące rozszerzenia prawa do dodatkowego zasiłku na dzieci powyżej 8. roku życia.

#### **VII.561.5.2020 z 5 maja 2020 r. – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie projektów rozporządzeń o wysokości opłat za egzaminy wstępne na aplikacje.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że obecne projekty rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości o wysokości opłaty za egzaminy

wstępne na aplikację notarialną/adwokacką/radcowską/komorniczą zakładają wysokość opłaty za egzamin wstępny na poziomie 35% minimalnego wynagrodzenia za pracę. W uzasadnieniu do każdego z tych rozporządzeń widnieje informacja, że z analizy kosztów przeprowadzenia egzaminów wstępnych na aplikacje wynika, iż całkowity koszt przeprowadzenia egzaminów wstępnych w 2019 r. wyniósł prawie 3 972 000 zł. Natomiast z tytułu opłaty za egzamin wstępny do budżetu państwa wpłynęła kwota około 7 350 000 zł. Po analizie powyższych danych, mając także na uwadze konieczność zapewnienia dostępu do zawodów prawniczych, proponuje się obniżenie wysokości opłaty za egzamin wstępny. Rzecznik z zadowoleniem przyjął fakt obniżenia wysokości opłaty za egzaminy wstępne, jednak nadal podkreślenia wymaga, że opłata będzie wyższa niż realne koszty zorganizowania egzaminu.

W ocenie Rzecznika opłaty za egzaminy wstępne powinny także uwzględniać realne możliwości finansowe często młodych ludzi, którzy dopiero wchodzi na rynek pracy, a także uwzględniać rzeczywisty koszt przeprowadzenia egzaminu. Coroczne podwyższanie opłaty jednostkowej w ślad za wzrostem minimalnego wynagrodzenia, niepozostające w związku z kosztami świadczonej usługi publicznej jest zdaniem Rzecznika sprzeczne z art. 217 Konstytucji. Opłata ta stanowi bowiem nową daninę publiczną, co narusza postanowienia wskazanego zapisu Konstytucji, zgodnie z którym tego rodzaju daniny mogą być nakładane tylko ustawą.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o uwzględnienie powyższych uwag w trakcie prac legislacyjnych.

#### **V.7100.5.2020 z 12 czerwca 2020 r. – wystąpienie do Marszałka Senatu RP w sprawie ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że ustawodawca ww. aktem prawnym po raz kolejny dokonuje doraźnych zmian w prawie, które w założeniu mają pomóc przedsiębiorcom przetrwać trudny czas pandemii. Tymczasem analiza Ustawy prowadzi do wniosku, że po raz kolejny dokonano zmian w kilkudziesięciu aktach prawnych, które nie pozostają w związku z obecną sytuacją gospodarczą. Za najistotniejsze i budzące największe wątpliwości tego rodzaju zmiany Rzecznik uznał przyjęte regulacje z obszaru prawa karnego.

Ustawa obejmuje zmiany Kodeksu postępowania karnego (art. 38). Podstawowym celem tych zmian jest wprowadzenie możliwości prowadzenia posiedzenia aresztowego oraz rozprawy głównej na odległość, przy pomocy urządzeń transmitujących obraz i dźwięk. W tym celu wprowadza się modyfikację art. 250 oraz art. 374 k.p.k. Choć sama idea prowadzenia sprawy karnej w sposób zdalny może być przedmiotem poważnych rozważań, w szczególności w sytuacji zaistnienia zagrożenia epidemicznego lub epidemii, przyjęte rozwiązania budzą jednak istotne obawy, iż doprowadzą do

przekreślenia podstawowych praw oskarżonego w postępowaniu, w szczególności prawa do obrony. Sposób procedowania, w którym podejrzany znajduje się w zupełnie innym miejscu, niż jego obrońca w istocie przekreśla możliwość prowadzenia efektywnej obrony, a tym samym narusza konstytucyjne prawo do korzystania z pomocy obrońcy. Pomoc ta musi mieć bowiem wymiar realny i praktyczny, nie zaś iluzoryczny i teoretyczny.

Rozszerzono zakres środka zapobiegawczego w postaci zakazu zbliżania się sprawcy do ofiary przestępstwa „stalkingu” lub zakazu publikacji (określonego w art. 276a k.p.k.). Obecnie można go zastosować wobec „oskarżonego o przestępstwo popełnione w stosunku do członka personelu medycznego, w związku z wykonywaniem przez niego czynności opieki medycznej lub osoby przybranej personelowi medycznemu do pomocy w związku z wykonywaniem tych czynności”. Nowy przepis przewiduje jego zastosowanie wobec każdego oskarżonego o przestępstwo „stalkingu”, popełnione z powodu wykonywanego przez pokrzywdzonego zawodu. W ocenie Rzecznika stosowanie zakazu publikacji w odniesieniu do całych grup zawodowych (ustawodawca przewiduje taką ochronę np. w odniesieniu do górników) może przyjąć formę cenzury prewencyjnej i istotnego naruszenia swobody wypowiedzi.

W ustawie przywraca się zasady łączenia kar obowiązujące do 30 czerwca 2015 r., a zmienione nowelą z 20 lutego 2015 r. Propozycja jest podyktowana chęcią zmniejszenia liczby rozpraw prowadzonych przez sądy oraz konwojów, a tym samym zmniejszenie ryzyka rozprzestrzeniania epidemii oraz szybsze wyjście z zaległości w sądach. Tymczasem w opinii Rzecznika – wbrew temu, co zapisano w projekcie ustawy – problematyka kary łącznej nie łączy się w żaden sposób z walką z epidemią. Uzasadnieniu zmiany art. 85 k.k. można zatem zarzucić instrumentalne wykorzystywanie sytuacji epidemicznej do wprowadzenia nieprzemyślanych zmian w systemie orzekania kar łącznych.

Rzecznik zauważył też, że projektodawca nie zawarł żadnych przepisów przejściowych co zmiany w art. 37a k.k., wprowadzenia art. 57b k.k., kradzieży szczególnie zuchwałej oraz wykroczenia art. 107a. Przepisy te wejdą w życie następnego dnia po ich ogłoszeniu. Jest to rażące naruszenie zasad konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych odnoszących się do zakazu stanowienia norm prawnokarnych działających wstecz, a wprowadzających lub zaostrzających odpowiedzialność karną.

Epidemia COVID -19 to ogromne wyzwanie dla rynku pracy. Trudna sytuacja finansowa wielu podmiotów gospodarczych grozi utratą płynności finansowej i zwolnieniami pracowników. Tymczasem zdaniem Rzecznika kolejne „tarcze” nie wprowadzają rozwiązań adekwatnych do zagrożenia wysokim bezrobociem i umożliwiającymi aktywne przeciwdziałanie temu. W ustawie nie wprowadzono zmian dotyczących podniesienia wysokości zasiłku dla bezrobotnych i nie rozszerzono możliwości jego pobierania, by dostosować się do nowych okoliczności społeczno-gospodarczych. Nadal zatem brakuje

strategicznych rozwiązań na wypadek znacznego i gwałtownego wzrostu bezrobocia, które wydaje się nieuniknione mimo podjętych działań zabezpieczających.

Rzecznik wyraził swój niepokój, że w kolejnych pracach nad uszczelnieniem dotychczasowych przepisów Tarcz Antykryzysowych nie są realizowane postulaty zgłaszane przez środowisko przedsiębiorców w aspekcie podatkowym.

W zakresie prawa budowlanego ustawa wprowadza zmianę w art. 12b tarczy 2.0., ocenianym wcześniej przez Rzecznika krytycznie. Ustawodawca podejmuje próbę dookreślenia obecnej regulacji. W dalszym ciągu jednak nie dostrzega, że zakładanie i eksploatacja na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych i nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń może być realizowane w trybie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Według Rzecznika regulacja jest w części zbędna, z uwagi na dublowanie się z art. 124 i 124b u.g.n. Ponadto ustawa wprawdzie przewiduje konieczność zawiadamiania właściciela (użytkownika wieczystego, zarządcy) o zamiarze ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Jednocześnie stanowi jednak, że gdy jest to „niezbędne dla utrzymania ciągłości działania istotnych usług służących bezpośrednio przeciwdziałaniu i zwalczaniu COVID-19”, zawiadomienia nie stosuje się. Regulacja jest zatem przykładem zaskakiwania obywatela decyzją o zajęciu nieruchomości, z nadanym rygorem natychmiastowego wykonania. Właściciela nie zawiadamia się także o zamiarze zajęcia nieruchomości, w przypadku „zapobieżenia znacznej szkodzi”.

Rzecznik wskazał także, że przepisy ustawy przewidują dla organów stowarzyszeń i fundacji - których kadencja upływa w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, lub do 30 dni po odwołaniu danego stanu - przedłużenie ich kadencji do czasu wyboru tych organów na nową kadencję, jednak nie dłużej niż do 60 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Przepisy te nie wskazują jednak granic przedłużania kadencji w czasie stanu epidemii. Oznacza to, że możliwe byłoby nieuzasadnione odkładanie wyboru nowych władz wobec przedłużającego się stanu epidemii. Zarówno przepisy ustawy o fundacjach, jak i przepisy Prawa o stowarzyszeniach przewidują zaś możliwość korzystania ze środków komunikacji elektronicznej w głosowaniu władz. Możliwe byłoby zatem ich wykorzystanie do wyborów tych władz. Wobec odmrażania gospodarki i znoszenia ograniczeń nie wydaje się celowe bezterminowe odkładanie wyborów nowych władz w stowarzyszeniach i fundacjach. Stwarza to bowiem ryzyko nadużyć i ograniczania zasady ich samorządności.

Z kolei art. 67 ustawy doprecyzowuje przepisy wprowadzające możliwość przeprowadzenia egzaminu dyplomowego, obrony rozprawy doktorskiej i



kolokwium habilitacyjnego poza siedzibą uczelni przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Możliwość ta nie jest jednak powiązana w żaden sposób z obowiązywaniem stanu epidemii lub stanu zagrożenia. Rozwiązanie to niewątpliwie może usprawnić działanie uczelni wyższych i jako takie powinno być oceniane pozytywnie. Nawet przy zapewnieniu możliwości komunikacji w czasie rzeczywistym, dla części osób zdających te egzaminy taka forma ich przeprowadzenia może nie być komfortowa i pożądana. Dlatego też, gdy egzamin w formie zdalnej nie jest konieczny z uwagi na obowiązujący stan epidemii, zasadne byłoby – w ocenie Rzecznika – pozostawienie studentom, doktorantom i habilitantom możliwości wyrażenia zgody na egzamin w takiej formie.

### **III.7043.76.2020 z 19 czerwca 2020 r. – wystąpienie do Ministra Infrastruktury w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej oraz ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.**

Z uzasadnienia projektu wynika, że głównym celem projektowanych zmian w ustawie o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej jest stworzenie niezbędnych warunków umożliwiających Agencji lepsze dostosowanie do warunków rynkowych oraz skuteczniejsze funkcjonowanie w obrocie międzynarodowym.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich realizacja powyższych celów nie wymaga wprowadzenia ograniczenia prawa do strajku, przewidzianego poprzez zmianę obecnego brzmienia art. 19 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Ograniczenia prawa do strajkowania muszą być w przekonujący sposób uzasadnione, z przywołaniem ważnych powodów.

W świetle ww. przepisu niedopuszczalne jest organizowanie strajku w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Służbie Ochrony Państwa, w jednostkach Policji i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Służby Więziennej, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Krajowej Administracji Skarbowej, w których pełnią służbę funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, oraz jednostkach organizacyjnych ochrony przeciwpożarowej.

Projekt ustawy przewiduje w art. 2 zmianę tego przepisu poprzez dodanie na jego końcu wyrazów „a także w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej przez kontrolerów ruchu lotniczego, informatorów służby informacji powietrznej i personel techniczny”.

Niewątpliwie działalność operacyjna Agencji w zakresie zarządzania przestrzenią powietrzną w Polsce jest prowadzona przez wyspecjalizowane służby, w szczególności przez służbę kontroli ruchu lotniczego oraz służbę informacji lotniczej. Nie mają one jednak charakteru służb mundurowych. W opinii Rzecznika, aby służby te zabezpieczały potrzeby Agencji w sposób



bezpieczny, ciągły, płynny i efektywny nie jest konieczne uniemożliwienie organizowania strajku pracownikom odpowiedzialnym za wykonywanie zadań Agencji w tym zakresie, tj. kontrolerom ruchu lotniczego i informatorom służby informacji powietrznej oraz personelowi technicznemu, ponieważ kwestie te zostały już w odpowiedni sposób uregulowane w art. 19 ust. 1 ustawy. Przepis ten uznaje za niedopuszczalne zaprzestanie pracy w wyniku akcji strajkowych na stanowiskach pracy, urządzeniach i instalacjach, na których zaniechanie pracy zagraża życiu i zdrowiu ludzkiemu lub bezpieczeństwu państwa. Takie ograniczenie prawa do strajku nawiązuje do koncepcji służb podstawowych/usług istotnych (essential services).

Zdaniem Rzecznika powstaje poważna wątpliwość, czy w świetle standardów konstytucyjnych wynikających w szczególności z art. 59 ust. 3 i 4 Konstytucji oraz ustalonej praktyki międzynarodowej, która akceptuje ograniczenia prawa do strajku wśród takich grup zawodowych jak policjanci, żołnierze czy służby mundurowe, mogą się znaleźć takie kategorie pracowników Agencji, jak kontrolerzy ruchu lotniczego, informatorzy służby informacji powietrznej oraz personel techniczny.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z wnioskiem o rezygnację z projektowanych zmian ograniczenia kontrolerom ruchu lotniczego, informatorom służby informacji powietrznej oraz personelowi technicznemu prawa do strajku oraz z wyłączenia prawa kontrolerów ruchu lotniczego do korzystania co najmniej raz na 4 tygodnie z niedzieli wolnej od pracy.

### **II.5150.5.2019 z 24 czerwca 2020 r. – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie pouczeń w postępowaniu karnym.**

W piśmie z 10 czerwca 2020 r. Minister Sprawiedliwości przedstawił Rzecznikowi Praw Obywatelskich do zaopiniowania projekty rozporządzeń w sprawie: wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach podejrzanego w postępowaniu karnym; w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach pokrzywdzonego w postępowaniu karnym; w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach świadka w postępowaniu karnym.

Jeśli chodzi o wzór pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach podejrzanego w postępowaniu karnym Rzecznik zaznaczył, że w pierwszej kolejności zwraca uwagę brak pouczenia o, jak się wydaje, najbardziej istotnym z punktu widzenia uprawnień i obowiązków podejrzanego w postępowaniu karnym, prawie do obrony rozumianej materialnie i formalnie.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności stanowi, że podejrzany ma prawo do pomocy

adwokata lub radcy prawnego i przysługuje mu ono już od pierwszej chwili zatrzymania.

Wskazanie w projekcie, że o obrońcę z urzędu można się ubiegać w terminie 7 dni od złożenia aktu oskarżenia wprowadza w błąd co do rzeczywistego zakresu prawa do korzystania z pomocy obrońcy z urzędu. Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1919 z 26 października 2016 r. w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania - prawo do żądania ustanowienia obrońcy z urzędu aktualizuje się już w momencie pozbawienia wolności, czyli zatrzymania lub przeprowadzenia określonych czynności dowodowych, w której podejrzany może lub musi uczestniczyć. Jeśli któraś z tych okoliczności wystąpi jeszcze na etapie postępowania przygotowawczego, podejrzany nabywa prawo żądania przyznania mu obrońcy z urzędu.

Rzecznik zauważył, że wobec upływu terminu implementacji obu dyrektyw (odpowiednio 27 listopada 2016 r. oraz 25 maja 2019 r.), uprawnienia z nich wynikające znajdują zastosowanie wobec obywateli w stosunkach wertykalnych bezpośrednio, nawet jeśli nie zostały wdrożone do prawa krajowego. Obowiązkiem organów państwa jest zaś rzetelne poinformowanie obywateli o rzeczywiście przysługujących im prawach. Tymczasem projektowane brzmienie pouczenia nie informuje o prawie korzystania z pomocy adwokata lub radcy prawnego już od najwcześniejszych etapów postępowania karnego, a w szczególności przed pierwszym przesłuchaniem, oraz zawiera mylną informację, jakoby możliwość ubiegania się o obrońcę z urzędu aktualizowała się dopiero po skierowaniu aktu oskarżenia.

Odnośnie wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach pokrzywdzonego w postępowaniu karnym Rzecznik wskazał, że całkowicie pominięto w nim wskazanie konsekwencji prawnych niezłożenia oświadczenia przez pokrzywdzonego, że będzie on działał w charakterze oskarżyciela posiłkowego w wyznaczonym przez ustawę karną procesową terminie. Pokrzywdzony nie będzie mógł zatem w sposób świadomy korzystać ze swych uprawnień kierując się tylko tym, co zawarto we wzorze pouczeń.

Wzór dotknięty jest też zasadniczą wadą. Mianowicie art. 4 dyrektywy 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw wskazuje, że wszelkie pouczenia skierowane do pokrzywdzonego powinny zawierać każdorazowo informację dotyczącą tego, „w jaki sposób i na jakich warunkach” pokrzywdzony może uzyskać określoną ochronę prawną czy też skorzystać z przysługujących mu uprawnień. Tymczasem wzór ogranicza się do opisu uprawnień po stronie pokrzywdzonego, ale nie wskazuje „w jaki sposób i na jakich warunkach” pokrzywdzony może z tych uprawnień skorzystać.

Natomiast w odniesieniu do wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach świadka w postępowaniu karnym Rzecznik zauważył, że projekt wzoru milczy całkowicie na temat tego, zwrotu jakich konkretnie kosztów (podróży, noclegu, utrzymania, utraconego zarobku lub dochodu) może dochodzić świadek (art. 618a-618b k.p.k.), faktu, że zwrot kosztów należy się srodzowi, który się zgłosił na wezwanie organu (art. 618c k.p.k.) oraz możliwości dochodzenia zwrotu kosztów podróży także przez osobę towarzyszącą świadkowi (art. 618d k.p.k.). Podkreślić należy, że sam art. 618k § 4 k.p.k. *expressis verbis* stanowi wymóg udzielenia wyczerpującego pouczenia dotyczącego możliwości dochodzenia zwrotu kosztów podróży zarówno świadkowi, jak i osobie mu towarzyszącej. Projektowane rozporządzenie nie czyni zadość temu wymogowi.

Dla osoby nieobeznanej z funkcjonowaniem organów wymiaru sprawiedliwości niezrozumiała może być konstrukcja polegająca na kierowaniu wniosku do komendanta wojewódzkiego policji „za pośrednictwem innego organu”. Zdaniem Rzecznik rozważyć warto, czy właściwsze nie byłoby bardziej opisowe przedstawienie procedury składania tego wniosku.

## VIII. Opinie i stanowiska

### VII.602.9.2020 z 2 kwietnia 2020 r. – wystąpienie do Marszałek Sejmu w sprawie poselskiego projektu ustawy w sprawie szczególnych zasad przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich z dużym niepokojem przyjął tryb zgłoszenia projektu i określił go jako pilny. Z przepisów Konstytucji wynika, że Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem m.in. projektów, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta RP. Intencją ustrojodawcy było bowiem, aby prace parlamentarne nad projektami ustaw dotyczących fundamentalnych, z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa reguł, były prowadzone w sposób zabezpieczający przed pochopnym uchwaleniem ustawy.

Bardzo poważne zastrzeżenia Rzecznika wzbudza również art. 7 projektu, który przewiduje, że w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., Państwowa Komisja Wyborcza może określić inne warunki powoływania obwodowej komisji wyborczej niż określone w art. 182 oraz art. 183 Kodeksu wyborczego. Projektowany przepis w obecnym brzmieniu przekazuje więc uprawnienie do wiążącego określenia, które przepisy Kodeksu wyborczego i w jakim zakresie nie zostaną zastosowane, a także wskazania w ich miejsce innej regulacji dotyczącej warunków powoływania komisji. Proponowane rozwiązanie, w takim ujęciu, nie mieści się nie tylko w porządku polskiego prawa wyborczego, ale jest nie do przyjęcia z uwagi na przewidziany w Konstytucji katalog źródeł prawa. Państwowa Komisja Wyborcza nie jest bowiem organem, który może stanowić prawo powszechnie obowiązujące.

Odnosząc się do propozycji głosowania korespondencyjnego, Rzecznik zauważył, że w pełni skuteczne wdrażanie tzw. „alternatywnych” procedur głosowania jest procesem złożonym i wielowymiarowym. Obejmuje nie tylko poważne wyzwania organizacyjne i techniczne związane ze stosowaniem nowych mechanizmów w szerszej skali, ale również bardzo istotne działania związane z właściwym poinformowaniem o nim wszystkich uprawnionych wyborców. Od wyborów 2015 r. procedura głosowania korespondencyjnego była procedurą powszechną, skierowaną do wszystkich wyborców w kraju i zagranicą. Niestety, mimo działań podjętych m.in. przez Państwową Komisję Wyborczą, z badania przeprowadzonego przez Centrum Badania Opinii Społecznej i Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w kwietniu 2015 r. wynikało, że tylko 15% Polaków miało świadomość, że każdy wyborca może zagłosować korespondencyjnie. Zdaniem Rzecznika skierowanie procedury głosowania korespondencyjnego do szerszej grupy wyborców, w bardzo krótkim okresie przed wyborami Prezydenta RP będzie rozwiązaniem o ograniczonej skuteczności.

Ponadto, koniecznym jest zwrócenie uwagi na szereg kwestii organizacyjnych i technicznych związanych z realną możliwością zorganizowania głosowania korespondencyjnego dla szerszej grupy wyborców oraz na zapewnienie odpowiedniego zabezpieczenia prac członków obwodowych komisji wyborczych dokonujących czynności związanych z głosowaniem korespondencyjnym.

Rzecznik zwrócił się do Marszałek Sejmu z prośbą o przyjęcie powyższych uwag oraz wykorzystanie ich w dalszych pracach legislacyjnych.

**VII.565.3.2020 z 3 kwietnia 2020 r. – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów dotyczące rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.**

Pomimo zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 230 Konstytucji, w zakresie zwalczania choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, a więc szczególnego zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, nie zdecydowano się jak dotąd na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Została natomiast uchwalona ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, którą dokonano szeregu zmian w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami Rada Ministrów posiada uprawnienie do uregulowania w rozporządzeniu czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się. W świetle tak sformułowanej treści upoważnienia ustawowego przemieszczanie się w stanie epidemii jest więc możliwe, a ograniczeniu w rozporządzeniu podlega wyłącznie sposób tego przemieszczania się. Pomimo to, Rada Ministrów w § 5 rozporządzenia wskazała, że poza wyjątkami zawartymi w pkt 1-4 tej jednostki redakcyjnej rozporządzenia, w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze. Wskazany § 5 rozporządzenia został zatem wydany z naruszeniem art. 46a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych. W konsekwencji narusza on także art. 92 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Z kolei § 8 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia wprowadza czasowe ograniczenia w sprawowaniu kultu religijnego w miejscach publicznych, w tym w budynkach i innych obiektach kultu religijnego. Przepis ten wkracza w konstytucyjną sferę wolności religii, warto jednak podkreślić, że wolność religii została wymieniona w art. 233 Konstytucji jako jedna z wolności, które nie mogą podlegać ograniczeniom w stanach nadzwyczajnych. Oznacza to, że ustrojodawca nadał tej wolności szczególną rangę jako jednemu z podstawowych praw człowieka.

Wolność uzewnętrzniania religii może podlegać ograniczeniu ze względu na konieczność ochrony zdrowia. Treść art. 53 ust. 5 Konstytucji nie pozostawia jednak wątpliwości, że takie ograniczenie, aby mogło zostać uznane za legalne musi zostać przewidziane jedynie w ustawie. W konsekwencji żaden organ władzy wykonawczej, w tym Rada Ministrów, nie posiada w świetle przepisów Konstytucji zdolności regulacyjnej w zakresie określania granic wolności uzewnętrzniania religii.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich opisany stan rzeczy może powodować, że po pierwsze, nie będzie możliwe pociągnięcie do odpowiedzialności za wykroczenie osób, które nie przestrzegają tak ustanowionych zakazów i nakazów, chociaż taką odpowiedzialność niewątpliwie powinny ponieść. Po drugie, nie można wykluczyć, że osoby, które poniosą szkodę w wyniku zastosowania wymienionych powyżej przepisów rozporządzeń, zechcą skorzystać z konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 11 maja 2020 r. wyjaśnił, że wskazane w wystąpieniu Rzecznika wykroczenie poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 46a w zakresie zakazu przemieszczania się wydaje się być skutkiem niewłaściwej interpretacji przepisów ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Rzecznik w swoim piśmie odnosi się bowiem do przepisów dotyczących art. 46 ust. 4 pkt 1 i art. 46b pkt 12 ww. ustawy dotyczących określenia sposobu przemieszczania się, natomiast zakaz ten jest oparty na podstawie art. 46b pkt 10. Zakaz przemieszczania należy bowiem odczytywać jako nakaz przebywania w określonym miejscu czy obszarze, z którym wiąże się bezpośrednio życie codzienne danej osoby. Wydaje się, że ocenie w tym zakresie nie powinna polegać prawidłowość zredagowania przepisu w ramach wykonania upoważnienia ustawowego, ale ocena czy treść normy prawnej wynikającej z tak zredagowanego przepisu mieści się w tym upoważnieniu. Odnosząc się do kwestii sposobu przemieszczania się osób poniżej 18. roku życia przez wskazanie, że osoba taka może się przemieszczać wyłącznie w towarzystwie osoby dorosłej Podsekretarz Stanu zaznaczył, że takie działanie związane było z zapobieganiem gromadzenia się osób poniżej 18. roku życia. Praktyka stosowania przepisu dotyczącego sposobu przemieszczania się z zachowaniem określonej odległości pomiędzy osobami wykazała, że był on właściwie zrozumiany i realizowany przez adresatów. Trudno zatem podzielić pogląd o zastosowaniu normy, której realizacja byłaby wysoce utrudniona. Jeśli chodzi o wolność wyznawania religii, przedstawiciel resortu podkreślił, że w przypadku zwalczania epidemii nie została naruszona istota tej wolności, a jedynie zastosowano ograniczenia w zakresie zbiorowego uczestniczenia w obrzędach religijnych w określonych budynkach. Istotnym jest, że ograniczenie to nie dotyczyło wyłącznie wyznawania każdej religii, a wszystkich zgromadzeń.



Odnosząc się zaś do kwestii odpowiedzialności za wykroczenie oraz odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wskazano, że o każdym konkretnym przypadku ewentualnej odpowiedzialności będzie decydował sąd powszechny zgodnie z obowiązującym prawem.

**XI.800.4.2020 z 14 kwietnia 2020 r. – wystąpienie do Marszałek Sejmu w sprawie obywatelskiego projektu ustawy dotyczącego zmiany przepisów w celu „zapewnienia prawnej ochrony dzieci i młodzieży przed deprawacją seksualną i demoralizacją”.**

Omawiany projekt proponuje nowelizację art. 200b Kodeksu karnego. Należy wyróżnić dwie sytuacje potencjalnego zastosowania proponowanych przepisów. Pierwszą będzie publiczne propagowanie lub pochwalanie podejmowania obcowania płciowego przez małoletniego poniżej 15. roku życia, drugą zaś taki sam czyn dotyczący małoletniego, który ukończył 15 lat. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że ustawodawca jednoznacznie określił granicę wieku, poniżej której uznał, że małoletni nie powinni podejmować stosunków seksualnych. W przypadku drugim, tzn., gdy obaj małoletni osiągnęli już wiek 15 lat, mamy do czynienia z działaniem legalnym, bowiem podejmowanie przez małoletniego obcowania płciowego po ukończeniu 15. roku życia nie jest zakazane. Trudno zatem znaleźć uzasadnienie dla wprowadzenia penalizacji czynów polegających na propagowaniu lub pochwalaniu działań legalnych. Projektodawcy także takiego uzasadnienia nie dostarczają. Uzasadnienie projektu wydaje się w ogóle nie dostrzegać różnicy w sytuacji prawnej małoletnich w zależności od tego, czy ukończyli oni 15 lat, czy też nie. Przepisy nie powinny bowiem wprowadzać odpowiedzialności karnej za propagowanie lub pochwalanie działań, które są legalne. Tymczasem zarówno obcowanie płciowe, jak i inne czynności seksualne pomiędzy dwojgiem małoletnich, którzy ukończyli 15 lat, jak również pomiędzy osobą pełnoletnią i małoletnim, który ukończył 15 lat, są legalne.

Autorzy wielokrotnie podkreślają konieczność ograniczenia działalności pewnych „lobby” i „środowisk”. Ponadto projektodawca podaje pojedyncze przykłady czynów zabronionych z innych państw dla uzasadnienia wprowadzenia rozwiązań generalnych do prawa polskiego. Nie towarzyszy jednak temu przytoczenie żadnej analizy czy danych, które wskazywałyby, że niezbędne jest w Polsce zwiększenie ochrony prawnej małoletnich przed czynami stypizowanymi w proponowanych przepisach.

Ponadto, zaproponowane rozwiązania są niespójne z obowiązującym systemem prawa karnego oraz nie zostały w sposób dostateczny uzasadnione. Rzecznik zauważył, że głównym celem projektu jest uniemożliwienie przekazywania dzieciom i młodzieży wiedzy na temat rozwoju seksualnego człowieka. Podkreślił też, że podniesione zarzuty wobec edukacji seksualnej oraz prowadzących ją osób i organizacji nie zostały w uzasadnieniu projektu podparte żadnymi rzetelnymi materiałami źródłowymi, ani argumentami o charakterze

naukowym. Postawione w uzasadnieniu projektu tezy stanowią wyłącznie subiektywną opinię projektodawców i nawiązującą do powszechnych mitów o edukacji seksualnej, a nie faktów naukowych na jej temat. Ponadto, założenia projektodawców stoją w sprzeczności nie tylko ze stanowiskiem Światowej Organizacji Zdrowia i z wynikami międzynarodowych badań, ale także z dominującą opinią polskiego społeczeństwa.

#### **II.566.1.2020 z 21 kwietnia 2020 r. – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP w sprawie nowelizacji Kodeksu postępowania karnego.**

Rzecznik Praw Obywatelskich z zadowoleniem przyjął założenia nowego projektu ustawy o zmianie Kodeksu postępowania karnego, które zwiększają, w ramach postępowania karnego, standardy ochrony mandatu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w przypadku zastosowania wobec tych osób, w postępowaniu przygotowawczym, środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych. Powierzenie sądowi możliwości orzekania o zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych również w postępowaniu przygotowawczym, zdaniem Rzecznika, należy uznać za jak najbardziej uzasadnione zwłaszcza, że w obecnym kształcie ustrojowym nie sposób uznać, że prokuratura w pełni korzysta z przymiotu niezależności od władzy wykonawczej.

Jednocześnie Rzecznik zwrócił uwagę, że projekt ten powinien być pretekstem do dokonania analizy instytucji tymczasowego aresztowania. Kwestią priorytetową powinny być zmiany obejmujące wyeliminowanie samodzielnej podstawy zastosowania (przedłużenia) tymczasowego aresztowania w postaci przesłanki surowości grożącej kary oraz jednoznaczne określenie przesłanek przedłużenia tymczasowego aresztowania po wydaniu przez sąd pierwszej instancji pierwszego wyroku w sprawie, ewentualnie wprowadzenie maksymalnego łącznego terminu stosowania tymczasowego aresztowania.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu z prośbą o uwzględnienie powyższych uwag w projekcie nowelizacji ustawy oraz rozważenie zainicjowania odpowiednich dalszych działań legislacyjnych.

#### **VII.602.9.2020 z 22 kwietnia 2020 r. – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu w sprawie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.**

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich obecnie mamy de facto do czynienia w Polsce ze stanem nadzwyczajnym. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. spełnia wszelkie konstytucyjne warunki wymagane od aktu ustawodawczego regulującego ten stan. Została ona bowiem uchwalona w sytuacji szczególnego zagrożenia oraz zawiera środki daleko wykraczające poza zwykłe środki

konstytucyjne, zmienia zasady działania organów władzy publicznej i w ekstremalny sposób ogranicza podstawowe wolności i prawa człowieka. Co więcej, na elementy nadzwyczajnej struktury normatywnej tej składają się nie tylko ustawy i rozporządzenia, które były przedmiotem wcześniejszych wystąpień generalnych Rzecznika, lecz także zmiana regulaminu Sejmu RP polegająca na wprowadzeniu zdalnych posiedzeń tego ciała. Zdaniem Rzecznika w tym przejawia się „hybrydowość” stanu nadzwyczajnego polegająca na tym, że nie jest on wprowadzony jednym aktem normatywnym, lecz szeregiem aktów normatywnych o różnej hierarchii, ale wprowadzających wyjątkowe zasady działania organów władzy oraz drastyczne ograniczenia praw i wolności jednostki. W świetle powyższego uznać trzeba, że zostały spełnione przewidziane przez Konstytucję kryteria materialne i kryteria formalne wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

W ocenie Rzecznika w aktualnej sytuacji faktycznej i prawnej aktualizuje się zatem zakaz wynikający z art. 228 ust. 6 Konstytucji. Przepis ten przewiduje, że w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacja wyborcza do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Oznacza to, że parlamentarne prace legislacyjne nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. są prowadzone z naruszeniem powyższego zakazu. Ponadto, w okresie wprowadzonego stanu nadzwyczajnego nie tylko nie można zmieniać prawa wyborczego, lecz zakazane jest również przeprowadzanie samych wyborów. Z art. 228 ust. 7 Konstytucji wynika, że w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu RP, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzone wybory do Sejmu RP, Senatu RP, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta RP, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu.

Rzecznika niepokoi fakt, że udział Państwowej Komisji Wyborczej, innych organów wyborczych, a także podmiotów wchodzących w strukturę administracji wyborczej w „nowej” procedurze wyborczej został zminimalizowany w porównaniu do procedury głosowania korespondencyjnego przewidzianej przez Kodeks wyborczy. Przekazanie wiodącej roli w organizacji i przeprowadzeniu wyborów politycznemu organowi władzy wykonawczej, jakim jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych, prowadzić może do wniosku o wprowadzeniu analizowaną ustawą systemowej zmiany przewidzianego obecnie w Kodeksie wyborczym modelu organizowania wyborów w Polsce i odejściu od modelu niezależnej od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej administracji wyborczej.

Rzecznik podkreślił również, że w sytuacji, gdy głosowanie korespondencyjne staje się jedyną procedurą głosowania gwarancje zasady powszechności głosowania zostają znacząco obniżone w porównaniu do stanu,

gdy występuje procedura podstawowa. Niewłaściwe funkcjonowanie tej procedury prowadzi bowiem do pozbawienia wyborcy możliwości skorzystania z czynnego prawa wyborczego, tym bardziej, że wyborca nie ma innej możliwości skutecznego udziału w wyborach. Kwestią o ogromnej doniosłości jest zapewnienie, by pakiety wyborcze dotarły do każdego uprawnionego wyborcy. W praktyce duża grupa wyborców jest zameldowana na pobyt stały w innym miejscu niż faktycznie ma miejsce zamieszkania lub pobytu w dniu głosowania. Prawo wyborcze właśnie dla pełniejszego zagwarantowania zasady powszechności wyborów przewiduje szereg mechanizmów umożliwiających wyborcy skorygowanie takiego stanu. Jest to m.in. możliwość dopisania się na swój wniosek do spisu wyborców w miejscu zamieszkania albo pobrania tzw. zaświadczenia o prawie do głosowania. Należy jednak zwrócić uwagę, na art. 102 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, który przewiduje, że przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów w zakresie m.in. zaświadczeń o prawie do głosowania. Pozostanie więc jedynie możliwość dopisania się do spisu wyborców uregulowana w art. 4 ustawy. Wskazuje się w nim bowiem, że dopisanie do spisu wyborców następuje na wniosek wyborcy wniesiony do urzędu gminy najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy. Wyborcy będą dysponować więc wręcz symbolicznym czasem na dokonanie korekty w spisach wyborców.

Rzecznik zwrócił też uwagę na problem na wyborców poza granicami kraju. Ta grupa wyborców, by móc w ogóle skorzystać z określonej ustawą procedury, będzie musiała zgłosić zamiar głosowania korespondencyjnego właściwemu konsulowi do 14 dnia przed dniem wyborów. Biorąc pod uwagę datę złożenia projektu ustawy, a także możliwy przebieg procesu legislacyjnego, nie jest w ogóle pewne, czy ustawa wejdzie w życie w terminie umożliwiającym skuteczne zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego. Niepewność dotyczy również praktycznej możliwości przesłania przez wyborcę koperty zwrotnej konsulowi w związku z licznymi obostrzeniami dotyczącymi przemieszczania się w poszczególnych państwach. Podkreślenia wymaga, że w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 szereg państw odmówiło możliwości zorganizowania wyborów Prezydenta RP w lokalach wyborczych, bądź nie udzieliło odpowiedzi, a zgoda taka jest wymagana. Procedura ta w praktyce doprowadzić może do faktycznego pozbawienia tej grupy wyborców możliwości oddania głosu.

Biorąc pod uwagę powyższe, w opinii Rzecznika, przeprowadzenie w najbliższym czasie wyborów Prezydenta RP, z uwagi na zagrożenia związane z COVID-19, nie jest możliwe. Rozwiązania zawarte w ustawie nie zapewniają wystarczających gwarancji, że wybory zostaną przeprowadzone zgodnie z zasadą powszechności i nie są w stanie umożliwić pełnej realizacji przez obywateli czynnego prawa wyborczego. Duże grupy wyborców mogą być bowiem

wylączone z możliwości udziału w głosowaniu z uwagi na nieadekwatność i nieskuteczność procedury głosowania korespondencyjnego wprowadzonej w przewidzianej. Co więcej, przewidziane w ustawie rozwiązania nie gwarantują również wypełniania zasady równości szans kandydatów, co wpływa na realizację biernego prawa wyborczego.

**IV.7000.100.2020 z 28 kwietnia 2020 r. – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP w sprawie prac legislacyjnych w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie.**

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich projekt ten przewiduje korzystne dla obywateli i konieczne dla ochrony ich praw zmiany w działalności notariuszy. Wprowadza on bowiem zmianę innowacyjną i nieznaną dotąd ustawie – Prawo o notariacie, polegającą na obowiązku utrwalenia przez notariusza przebiegu czynności notarialnych za pomocą urządzeń utrwalających obraz i dźwięk.

Rzecznik w pełni popiera tę inicjatywę, jako istotną dla zapewnienia należytej i pełnej ochrony obywateli przed nadużyciami. W aktualnym stanie prawnym brak jest bowiem możliwości obiektywnego zweryfikowania prawidłowości wykonywania obowiązków przez notariusza dokonującego czynności notarialnej, jak też prawdziwości twierdzeń i zarzutów strony tej czynności, która w jej wyniku doznała poważnej straty majątkowej. Zmiana ta pozwoli lepiej zabezpieczyć prawa i interesy stron przystępujących do aktów notarialnych oraz wpłynie korzystnie na podniesienie standardu wykonywania obowiązków przez notariuszy.

Za równie korzystną należy uznać zmianę, która nakłada na notariusza obowiązek ustalenia czy świadczenia, których spełnienia dotyczą oświadczenia stron czynności notarialnej, zostały faktycznie wykonane, zaś strony będą obowiązane do przedstawienia niebudzącego wątpliwości dowodu, że świadczenie zostało spełnione, jeśli nie jest spełniane w obecności notariusza, pod rygorem odmowy dokonania czynności. Takie rozwiązanie przyczyni się do wzmocnienia słabszych stron czynności notarialnych, zwłaszcza osób starszych. Z kolei głębszej analizy, w opinii Rzecznika, wymaga, czy obowiązek utrwalania obrazu i dźwięku z przebiegu czynności notarialnych powinien objąć wszystkie czynności notarialne, czy też jedynie te czynności z udziałem stron, w których - jak wynika z dotychczasowych doświadczeń - najczęściej dochodziło do nadużyć.

**II.510.1004.2017 z 30 kwietnia 2020 r. – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP w sprawie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy.**

Projekt ten ma realizować wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 czerwca 2019 r., sygn. akt P 20/17, w którym Trybunał zakwestionował



automatyzm wynikający z art. 87 § 1 k.k. polegający na zobligowaniu sądu wymierzającego karę łączną do zamiany kary ograniczenia wolności na karę pozbawienia wolności i połączeniu jej z inną orzeczoną karą pozbawienia wolności.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że projektowana nowelizacja wychodzi poza zakres orzeczenia Trybunału, nie tylko bowiem likwiduje obligatoryjność zamiany kary ograniczenia wolności na pozbawienie wolności, ale również radykalnie ogranicza możliwość wymierzenia przez sąd kary łącznej w przypadku zbiegu przestępstw, za które wymierzono kary pozbawienia i ograniczenia wolności. Orzeczenia w takim przypadku kary łącznej zostały ograniczone jedynie do sytuacji, w których ze względu na okres kary pozbawienia wolności pozostałej sprawcy do odbycia wykonanie kary ograniczenia wolności nie byłoby celowe.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziło również pominięcie w treści art. 17a oraz art. 43lb k.k.w. dotychczasowego odesłania do art. 87 § 2 k.k. oraz proponowane brzmienie przepisu art. 87 k.k.w. Sąd rozstrzygający sprawę w oparciu o ten przepis może dostrzec potrzebę wymierzenia kary łącznej ograniczenia wolności, wówczas regulacje dotyczące kolejności wykonywania kar (art. 17a k.k.w.) również będą miały zastosowanie. Podobnie, w sytuacji orzeczenia kary łącznej pozbawienia wolności, nieprzekraczającej 1,5 roku, w dalszym ciągu będzie istniała możliwość zastosowania dozoru elektronicznego, tymczasem poprzez brak odniesienia w art. 43lb k.k.w. do art. 87 k.k., skazany zostanie pozbawiony możliwości skorzystania z tej formy wykonywania kary pozbawienia wolności.

#### **II.566.2.2020 z 30 kwietnia 2020 r. – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.**

Rzecznik Praw Obywatelskich pozytywnie ocenia projekt ustawy. Stanowi on bowiem wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym Trybunał uznał, że praktyka polskich sądów, zgodnie z którą w chwili przejścia postępowania w sprawach nieletnich w tryb postępowania rozpoznawczego, dla przedłużenia pobytu nieletniego w schronisku, nie było wymagane wydanie odrębnego postanowienia, narusza art. 5 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Z jednej strony oznaczało to brak wskazania konkretnego terminu, na który takie pozbawienie wolności następowało z drugiej natomiast, wobec braku postanowienia, uniemożliwiało jego zaskarżenie. Z aprobatą należy ocenić również dodanie przepisu nakładającego na sąd obowiązek okresowej kontroli zasadności pobytu nieletniego w schronisku, także po skierowaniu sprawy na rozprawę. Projekt należałoby uzupełnić jedynie o wskazanie sądu, który będzie rozpoznawał zażalenia na postanowienia o umieszczeniu nieletniego w schronisku, jak i przedłużeniu stosowania tego środka.



## **V.7100.26.2020 z 15 maja 2020 r. – wystąpienie do Minister Rozwoju w sprawie konieczności podjęcia konkretnych działań na rzecz przedsiębiorców w związku z epidemią.**

Rzecznik Praw Obywatelskich z niepokojem obserwuje sytuację gospodarczą w naszym kraju. Rozprzestrzenianie się Covid-19, wywoływanej wirusem SARS-CoV-2, wymaga od władz zdecydowanego działania. Tymczasem, z treści napływających do Biura RPO skarg przedsiębiorców oraz informacji przekazywanych przez środki masowego przekazu, wyłania się obraz chaosu, braku spójnej koncepcji i przemyślanej strategii.

W dniu 2 marca 2020 r. została uchwalona ustawa, tzw. Tarcza Antykryzysowa. Na jej podstawie dokonano szeregu zmian w już istniejących regulacjach prawnych, jednak w niewielkim tylko stopniu realnie dotyczących przedsiębiorców – o czym świadczy nawet pobieżna analiza jej treści. Niestety, wciąż nie ma jednego aktu prawnego, „specustawy” dedykowanej stricte przedsiębiorcom na ten trudny czas pandemii.

Jednocześnie przedsiębiorcy oczekują rzeczywistego pakietu ochronnego, rozwiązań prawnych, które pozwolą przetrwać ten okres i będą dopasowane do formy i rodzaju prowadzonej przez nich działalności. Szczególnie dramatycznie sytuacja przedstawia się wśród mikro, małych i średnich przedsiębiorców.

Przedsiębiorcy podnoszą m.in. zarzut naruszenia zasady równości, poprzez wykluczenie z zakresu pomocy osób, które wcześniej miały problemy z terminowym regulowaniem płatności składek na ZUS czy podatków – co wszak nie zawsze wynika ze złej woli przedsiębiorców, a częstokroć powodowane jest opóźnieniami w pozyskiwaniu - płatności od kontrahentów.

Skarżący oczekują od państwa przede wszystkim zwolnień i ulg od obowiązku ponoszenia danin publicznych. W chwili obecnej trudno bowiem przewidzieć, jak długo będzie trwał stan związany z ograniczeniami wobec swobodnego poruszania się obywateli, a w konsekwencji z ograniczeniami mającymi wpływ na wiele gałęzi gospodarki. W tej sytuacji, przedsiębiorcy potrzebują od resortu gospodarki jasnych i stabilnych deklaracji, jak w ciągu tego okresu będzie wyglądało życie gospodarcze, na jaką pomoc finansową będą mogli liczyć w dłuższej perspektywie.

Innym istotnym problemem jest zawilość procedur, jakie zostały przewidziane do ubiegania się o pomoc państwa. Nie dość, że przewidziane formy pomocy zostały rozproszone i podlegały już zmianom legislacyjnym, to dodatkowo przedsiębiorcy zobowiązani są do wypełniania obszernych wniosków i szczegółowych oświadczeń.

W ocenie Rzecznika nieodzowne jest podjęcie pilnych prac nad wdrożeniem jednolitej, długofalowej, specjalnie dedykowanej przedsiębiorcom regulacji prawnej, z jasno określonymi ramami czasowymi, pozwalającej przedsiębiorcom przetrwać, zaplanować i prowadzić działalność gospodarczą w czasie pandemii, a także po jej zakończeniu.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju** w piśmie z 4 czerwca 2020 r. poinformował, że zgodnie z raportem ING z 7 maja 2020 r. „Covid-19 pandemic: Entering the next phase”, Polska wprowadziła najsilniejszą tarczę antykryzysową w regionie. Polska wdrożyła też największy fiskalny program pomocowy oparty na luzowaniu ilościowym w całym regionie. Obecnie trwają prace nad kolejnym projektem ustawy, którego rozwiązania złożą się na ofertę „Tarczy antykryzysowej”. Znajdują się tam m.in. przepisy, na podstawie których zostaną uruchomione np. dopłaty BGK z budżetu państwa do oprocentowania kredytów bankowych dla firm, ustawowe wakacje kredytowe dla tych osób, którzy po 13 marca stracili główne źródło dochodu czy szybka ścieżka restrukturyzacyjna dla firm w kłopotach. Kolejnym instrumentem, który zacznie być realizowany od połowy czerwca, jest wsparcie w ramach Funduszonego Pakietu Antykryzysowego, gdzie co najmniej 3 mld zł zostaną przeznaczone na dofinansowanie wydatków związanych z bieżącą działalnością mikro, małych i średnich firm. Środki te zostaną uruchomione w ramach już funkcjonujących krajowych i regionalnych programów Unii Europejskiej. Podsekretarz Stanu zapewnił, że rząd na bieżąco monitoruje dynamicznie zmieniającą się sytuację w gospodarce, pozostaje w ciągłym kontakcie z przedstawicielami branż, organizacji pracodawców i pracowników, a także analizuje zgłaszane postulaty i uwagi.

**VII.565.3.2020 z 15 maja 2020 r. – wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia w sprawie ograniczeń wolności wprowadzonych w drodze rozporządzenia.**

W nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji w przedmiotowym zakresie Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że powszechne obowiązki związane z zapobieganiem i zwalczaniem zakażeń lub chorób zakaźnych u ludzi zostały określone w art. 5 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Żaden z powszechnych obowiązków wynikających z powołanego art. 5 ust. 1 tej ustawy nie dotyczy materii wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wprowadzenie takiego ograniczenia nie znajduje więc uzasadnienia w zakresie ustanowionych przez ustawodawcę powszechnych obowiązków nakładanych przez jednostki ze względu na konieczność zapobiegania i zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych. Gdyby intencją ustawodawcy było wprowadzenie takiego obowiązku, to z pewnością by go wprowadził i umieścił zgodnie z systematyką ustawy w treści art. 5 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Okoliczność tę trzeba mieć na uwadze interpretując treść upoważnień ustawowych, rozporządzenie ma bowiem wykonywać ustawę, a nie wprowadzać do systemu prawnego treści jej nieznaną.

W opinii Rzecznika nie ulega wątpliwości, że wprowadzając powszechne obowiązki w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi i konstruując treść upoważnień ustawowych dotyczących

przemieszczania się ustawodawca nie wyraził woli wprowadzenia powszechnego zakazu przemieszczania się. Materia ta jest zaś materią ustawową. Stosownie do art. 52 ust. 1 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Wolność ta może podlegać ograniczeniom określonym w ustawie (art. 52 ust. 3 Konstytucji). Ograniczenia te, oprócz warunku formalnego w postaci uczynienia tego w ustawie, muszą spełniać także pozostałe warunki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie mogą więc naruszać istoty konstytucyjnej wolności i muszą spełniać przesłankę materialną wprowadzenia ograniczenia. W przypadku ogłoszonego stanu epidemii taką przesłankę stanowi niewątpliwie konieczność ochrony zdrowia. Jednak także w stanie epidemii (niebędącym przecież jedynym ze stanów nadzwyczajnych opisanych w Konstytucji) z całym rygoryzmem musi być stosowany warunek formalny polegający na wprowadzaniu w ustawie ograniczenia wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w żadnym przepisie nie przewiduje zaś możliwości wprowadzenia zakazu przemieszczania się. Tego typu ograniczenie wolności poruszania się nie zostało więc, jak tego wymaga art. 52 ust. 3 Konstytucji, określone w ustawie. Nie może więc ta materia, na zasadzie domniemania, podlegać regulacji w akcie wykonawczym do ustawy.

W tym zakresie rozporządzenie reguluje zakres spraw wykraczających poza to, co zostało ustalone w ustawie, to staje się ono aktem samoistnym, przez co narusza zarówno przepisy upoważniające do jego wydania, a także art. 92 ust. 1 Konstytucji. W tym zakresie rozporządzenie nie wykonuje ustawy, lecz uzupełnia ją o treści, których w tej ustawie nie ma. Żadne zaś względy praktyczne albo pragmatyczne, jak też celowość wprowadzanych rozwiązań, nie uzasadniają wykroczenia poza granice upoważnienia ustawowego. Uwagi te nabierają szczególnego znaczenia wówczas, gdy bez wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie władza wykonawcza wkracza w sferę podstawowych i uniwersalnych praw jednostki.

Rzecznik ponownie podkreślił także, że nie można rozporządzeniem ograniczyć zapisanego w Konstytucji wolności uzewnętrzniania religii. Można to zrobić jedynie w drodze ustawy.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 25 maja 2020 r. poinformował, że regulacje w zakresie ograniczeń, zakazów i nakazów nakładanych w drodze rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych na podstawie przepisów ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi obowiązują od kilkunastu lat i nie były dotąd kwestionowane pod względem prawnym, a obecnie obowiązujący stan epidemii został wprowadzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po raz pierwszy. Zwrócił także uwagę na fakt, że konstrukcje prawne przewidziane w ustawie, które są obecnie przedmiotem różnych analiz, w pierwszej kolejności należy ocenić pod względem ich skuteczności w zwalczaniu epidemii i ta ocena dotychczas wypada

pozytywnie. Rozwiązania te bowiem pozwoliły na wprowadzenie skutecznych działań ograniczających rozwój epidemii. W ocenie resortu spodziewać się należy również, że po zakończeniu walki z epidemią zostaną podjęte w różnych środowiskach podsumowujące prace analityczne w zakresie oceny podejmowanych działań pod względem merytorycznym obejmujące zarówno sytuację krajową, jak również doświadczenia innych krajów.

**VII.602.9.2020 z 21 maja 2020 r. – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP w sprawie ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego.**

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie wskazywał, że z uwagi na występujące na terenie Polski zagrożenie wirusem SARS-CoV-2, które w istotny sposób oddziałuje na życie społeczne i bezpieczeństwo obywateli, zasadne było wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji i ustawą o stanie klęski żywiołowej. Rzecznik zauważył, że zgodnie z Konstytucją, w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogłyby być przeprowadzone m.in. wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W opinii Rzecznika brak wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i przewidzianej w Konstytucji zmiany terminu wyborów Prezydenta RP przyczyniły się do ogromnego chaosu prawnego i organizacyjnego w kraju.

Rzecznik negatywnie ocenił tempo rozpatrywania i uchwalenia ustawy, a także tryb zgłoszenia projektu ustawy i określenia go jako pilny. Zauważył bowiem, że z art. 123 ust. 1 Konstytucji wynika, że Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu RP, Senatu RP oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

Bez wątpienia tryb zgłoszenia i przyjęcia opiniowanej ustawy należy ocenić krytycznie także w odniesieniu do regulacji Regulaminu Sejmu RP odnoszącej się do wprowadzania zmian w kodeksach, bowiem materia analizowanej ustawy w oczywisty sposób odnosi się do regulacji zawartej w Kodeksie wyborczym.

Rzecznik zwrócił szczególną uwagę na konstrukcję prawną zawartą w art. 15 ust. 1 ustawy. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, o terminach wyborczych decyduje nie Kodeks wyborczy, ale jednoosobowo Marszałek Sejmu. Zmiana ta ma ogromne znaczenie dla organizacji wyborów i realizacji praw wyborczych, zarówno przez kandydatów, jak i wyborców.

Zdaniem Rzecznika przewidziane w ustawie zawieszenie stosowania Kodeksu w tak szerokim zakresie i nadanie kompetencji Marszałka Sejmu RP do ustanawiania w to miejsce terminów postanowieniem budzi bardzo poważne zastrzeżenia m.in. z uwagi na ich zgodność z zawartym w Konstytucji RP

katalogiem źródeł prawa (art. 87 Konstytucji). Postanowienia wydawane przez Marszałka Sejmu nie są z pewnością źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, zaś Marszałek Sejmu w świetle Konstytucji nie jest organem uprawnionym do wydawania aktów normatywnych o mocy powszechnie obowiązującej.

Rzecznik podkreślił, że zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów muszą wynikać z ustawy (art. 127 ust. 7 Konstytucji), niedopuszczalne jest więc, aby aktem stosowania prawa Marszałek Sejmu określał materię, która w świetle Konstytucji stanowi materię ustawową.

Nie do zaakceptowania jest również, by Marszałek Sejmu mógł zmieniać każdy z terminów wyborczych na podstawie ogólnie sformułowanych przesłanek. Zarządzenie przez Marszałka Sejmu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest jednokrotnym aktem stosowania prawa, w związku z tym kompetencja do wydania tego aktu przez Marszałka Sejmu wyczerpuje się wraz z wydaniem stosownego postanowienia.

Rzecznik krytycznie ocenił również przewidziany w ustawie termin na wniesienie protestu wyborczego, szczególnie w kontekście możliwych ograniczeń organizacyjnych związanych z SARS-COV-2, jakie może napotkać wyborca (m.in. z przemieszczaniem się, z dostępem do usług pocztowych itp.). Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy, protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP można wnieść na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą. Mając na uwadze również dość restrykcyjne wymogi formalne dotyczące protestu, należy podnieść wątpliwość, czy w wyjątkowych okolicznościach epidemii SARS-COV-2, przewidziany w art. 15 ust. 2 ustawy termin będzie gwarantować skuteczną realizację zawartego w art. 129 ust. 2 Konstytucji prawa wyborcy zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej.

Rzecznik zauważył ponadto, że każdy uprawniony powinien mieć możliwość kandydowania na tych samych zasadach i z uwzględnieniem takich samych kryteriów. Dochowanie tej zasady w obecnych warunkach wytworzonych uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej z 10 maja 2020 r., niezależnie od przyjętego przez ustawodawcę kierunku rozwiązań legislacyjnych, może być bardzo trudne.

Rzecznik przypomniał też, że w wyborach zarządzonych na 10 maja 2020 r. szereg państw odmówiło możliwości zorganizowania głosowania z powodu koronawirusa. Tak może być i tym razem. Niepokoi fakt, że trudności w udziale w głosowaniu dotyczyć mogą bardzo licznej grupy obywateli.

Poważne zastrzeżenia budzą niejasne zasady przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w kraju. W procedurze głosowania korespondencyjnego niezmiernie ważne jest, by pakiety wyborcze skutecznie dotarły do każdego uprawnionego wyborcy o czasie. Z ustawy jednak to nie wynika. Szczególne wątpliwości wzbudza przepis pozwalający ministrowi zdrowia zarządzić



głosowanie wyłącznie korespondencyjne na wyznaczonym obszarze – w 7 dni przed dniem wyborów. To w istocie oznacza zawieszenie całej procedury. Niepokój budzi także kwestia w pełni bezpiecznego przeprowadzenia głosowania w odrębnych obwodach głosowania (szpitalach, więzieniach), z uwagi na ich specyfikę. Przedstawiciele samorządów podnoszą również kwestie trudności w przygotowaniu lokali wyborczych w sytuacji, gdy budynki w których lokale mają siedziby, mogą być od dłuższego czasu nieczynne (szkoły, przedszkola itp.).

Rzecznik wskazał również, że w Polsce do organizacji wyborów wykorzystuje się dane meldunkowe, lecz bardzo wielu wyborców nie mieszka tam, gdzie posiadają meldunek na pobyt stały. Dlatego tak ważne są procedury dopisywania się do spisów. W czasie epidemii dopisanie się do spisów wyborców, a także pobrania zaświadczeń o prawie do głosowania, mogą być dla wyborców znacząco utrudnione, a nawet niemożliwe.

#### **IV.502.3.2020 z 9 czerwca 2020 r. – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw.**

W dniu 19 maja 2020 r. Prezydent RP podpisał ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. W dniu 3 czerwca 2020 r. do Biura RPO wpłynął projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw zawierający propozycje zmian w przepisach nowelizowanych wyżej opisaną ustawą. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich omawiany projekt dotknięty jest kilkoma wadami, które mogą rodzić kontrowersje w praktyce stosowania projektowanych rozwiązań prawnych.

Jeśli chodzi o projekt nowelizacji ustawy o Policji oraz ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, Rzecznik pozytywnie ocenił m.in. zawarte w projekcie spostrzeżenie, że swoistą niekonsekwencją na gruncie nowych przepisów jest umożliwienie osobie stosującej przemoc zabrania przedmiotów osobistego użytku i służących do świadczenia pracy lub będących własnością tej osoby zwierząt domowych jedynie ze wspólnie zajmowanego mieszkania, podczas gdy wydawany wobec takiej osoby nakaz lub zakaz ma obejmować również bezpośrednie otoczenie wspólnie zajmowanego mieszkania. Oczywistym jest, że potrzebne obowiązanemu przedmioty lub należące do niego zwierzęta mogą znajdować się także w przestrzeni bezpośredniego otoczenia mieszkania. Na aprobatę, zdaniem Rzecznika, zasługuje także doprecyzowanie wymogu dotyczącego zawiadomień kierowanych do osób stosujących przemoc w rodzinie, aby były one zrozumiałe, napisane prostym, jasnym językiem.

Wątpliwości Rzecznika wzbudza natomiast, czy jednoznaczne przesądzenie o tym, że osoba stosująca przemoc w rodzinie nie może być obecna przy przesłuchaniu przeprowadzanym w trybie nowego art. 15ab ust. 4 ustawy o Policji albo art. 18b ust. 4 ustawy o Żandarmerii Wojsko. Wydaje się, że decyzję o możliwości wzięcia udziału w przesłuchaniu winien móc każdorazowo podjąć



odpowiednio funkcjonariusz Policji albo żołnierz Żandarmerii Wojskowej dokonujący przesłuchania.

W opinii Rzecznika projektodawcy trafnie wskazali, że termin na rozpatrzenie zażalenia wniesionego przez obowiązanego, wyznaczony sądowi w art. 15aj ust. 2 ustawy o Policji oraz w lustrzanym przepisie art. 18j ust. 2 o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, jest za długi. Projektowane rozwiązanie wymaga jednak doprecyzowania.

Nie można również tracić z pola widzenia, iż zgodnie z k.p.c. do obliczania terminów określonych w Kodeksie stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Kodeks cywilny w art. 110-116 nie przewiduje w ogóle terminów liczonych w godzinach. Dlatego też ogólne zasady liczenia terminów w procedurze cywilnej nie będą miały w tym przypadku zastosowania. Rodzi to potrzebę unormowania zasad obliczania terminu 48-godzinnego, gdyż ten, jako pewne novum w procedurze cywilnej, powinien być dokładnie i precyzyjnie określony.

Zdaniem Rzecznika pod rozwagę projektodawców należy poddać potrzebę dodania do projektu formuły art. 66b pkt 2 k.w. w postaci „postanowienia sądu o udzieleniu zabezpieczenia w sprawach o zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazanie zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, w tym postanowienia, w którym nakaz lub zakaz, o których mowa w pkt 1, został przedłużony”. Uchwalony art. 66b pkt 2 k.w. będzie wówczas zachowywał spójność z uchwalonym art. 7552 § 1 k.p.c.

Wątpliwości Rzecznika budzi w dalszym ciągu wprowadzenie w ustawie o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw regulacji przewidzianej w ustępie 3 art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, według której osoba pełnoletnia, która pozostała w mieszkaniu, jest zobowiązana do ponoszenia m.in. czynszu lub kosztów bieżącego zarządzania nieruchomością, chyba że względem niej osoba stosująca przemoc w rodzinie jest obowiązana do świadczeń alimentacyjnych.

#### **IX.022.1.2020 z 30 czerwca 2020 r. – wystąpienie do Ministra Zdrowia dotyczące projektu nowelizacji rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wskazania zakładu psychiatrycznego wykonującego obserwację orzeczoną przez sąd.**

Rzecznik Praw Obywatelskich w pełni popiera zaproponowane zmiany. Usunięcie z przedmiotowego rozporządzenia Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie (dalej jako: KOZZD lub Ośrodek), jako zakładu psychiatrycznego wykonującego obserwację orzeczoną przez sąd, na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (dalej zwana: ustawą), jest, zdaniem Rzecznika, działaniem jak najbardziej pożądanym.

Projektowana zmiana wyeliminuje sprzeczność rozporządzenia z ustawą. Profil Ośrodka, określony przez ustawę, nie pozwala na uznanie go za zakład psychiatryczny. Przepis art. 4 ust. 3 ustawy stanowi bowiem, iż zadaniem KOZZD jest prowadzenie postępowania terapeutycznego wobec osób stwarzających zagrożenie umieszczonych w Ośrodku, a nie obserwacja psychiatryczna. Jednocześnie Rzecznik podniósł, iż zmiana ta będzie miała niewielki wpływ na stan zaludnienia Ośrodka.

W kontekście obecnej sytuacji w Ośrodku i bardzo trudnych warunków bytowych, Rzecznik zwrócił uwagę na pilną potrzebę zmiany obwieszczenia Ministra Zdrowia z dnia 8 stycznia 2020 r. w sprawie wykazów zakładów psychiatrycznych przeznaczonych do wykonywania środka zabezpieczającego określonego w art. 93c pkt 1-3 Kodeksu karnego oraz podmiotów leczniczych przeznaczonych do wykonywania terapii wobec sprawców określonych w art. 93c Kodeksu karnego w zakresie działalności stacjonarnej. Wyznacza ono bowiem KOZZD jako podmiot leczniczy z liczbą łóżek 60, gdzie może być wykonywana terapia stacjonarna dla sprawców przestępstw wymienionych w art. 93c k.k., wobec których sąd karny orzekł środek zabezpieczający.

W związku z powyższym, popierając nowelizację rozporządzenia zgodnie z przedstawionym projektem, Rzecznik wniósł o pilne podjęcie prac także nad zmianą obwieszczenia Ministra Zdrowia z dnia 8 stycznia 2020 r.

#### **XI.022.1.2020 z 30 czerwca 2020 r. – wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w sprawie projektu Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2020–2030.**

Rzecznik Praw Obywatelskich z dużą uwagą zapoznał się z projektem Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2020 – 2030. Dokument ten odwołuje się do głównych zasad Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami i ma szansę w znaczny sposób przybliżyć Polskę do wdrożenia w życie jej postanowień. W tym jednak celu niezbędne są istotne zmiany, które będą gwarantowały, że przyjęte w Strategii priorytety będą faktycznie realizowane i uwzględnią pełną perspektywę osób z niepełnosprawnościami oraz rekomendacje Komitetu ONZ do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami.

W pierwszej kolejności Rzecznik zauważył, iż w rekomendacjach pod adresem Polski Komitet podkreślił, że strategia i plan wdrożenia zobowiązań wynikających z Konwencji powinny powstać przy szerokim udziale organizacji osób z niepełnosprawnościami. Tymczasem w opiniowanym projekcie Strategii brak jest informacji o jakimkolwiek zaangażowaniu środowiska osób z niepełnosprawnościami w proces przygotowywania projektu Strategii. Dokument ten nie został przygotowany w formatach dostępnych dla wszystkich osób z niepełnosprawnościami, a proces konsultacji nie uwzględnia ich szczególnych potrzeb. Termin wnoszenia uwag wyznaczono na dwa tygodnie od momentu publikacji projektu, co – mając na uwadze jego znaczenie i objętość – w żadnym

wypadku nie można uznać za termin racjonalny i realistyczny. Nowa Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami ma szansę stać się jednym z najważniejszych dokumentów w obszarze ochrony praw osób z niepełnosprawnościami w Polsce, a tym samym trudno wyobrazić sobie, żeby powstała bez znaczącego udziału organizacji reprezentujących osoby z niepełnosprawnościami.

Rzecznik wskazał, że pomimo zaznaczenia szczególnej sytuacji kobiet z niepełnosprawnościami we wprowadzeniu do projektu Strategii, ich potrzeby oraz związane z nimi rekomendacje Komitetu nie zostały uwzględnione w żadnym z działań priorytetowych planowanych przez rząd na najbliższe 10 lat. Rodzi to poważną obawę, że kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnościami w dalszym ciągu pozostaną niewidoczne dla polityki państwa w obszarze niepełnosprawności. Jak się zatem wydaje, cały dokument Strategii wymaga ponownej analizy pod kątem szczególnych potrzeb tej grupy osób, tak aby prawa kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami zostały uwzględnione w każdym z obszarów priorytetowych.

Rzecznik zauważył, że najliczniejszą grupą osób z niepełnosprawnościami wskazywaną w statystykach są osoby starsze, które mierzą się z różnego rodzaju niepełnosprawnościami oraz z innymi trudnościami wynikającymi z kondycji zdrowotnej związanej z wiekiem. Seniorzy z niepełnosprawnościami są postrzegani nie tylko przez pryzmat stereotypów odnoszących się do niepełnosprawności, ale także przez pryzmat stereotypów typowych dla starszego wieku, związanych z ageizmem. Niestety, projekt opiniowanej Strategii tej grupie osób z niepełnosprawnościami nie poświęca żadnej szczególnej uwagi i w żaden sposób nie odnosi się do działań zaplanowanych już w ramach uchwały „Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo-Uczestnictwo-Solidarność”, wykazując dużą niespójność z tym dokumentem.

Dla strategicznego planowania polityki wobec osób z niepełnosprawnościami niezbędne jest przyjęcie perspektywy większości, ale także grup szczególnie narażonych na dyskryminację. W opinii Rzecznika Strategia powinna zatem uwzględniać problem dyskryminacji krzyżowej pod kątem wszystkich prawnie chronionych przesłanek nierównego traktowania, a więc rasy, pochodzenia narodowego lub etnicznego, obywatelstwa, czy orientacji seksualnej. Szczególnej uwagi wymaga także sytuacja dzieci z niepełnosprawnościami.

Jednym z kluczowych elementów planów strategicznych, świadczących o możliwości ich efektywnej realizacji są tzw. wskaźniki monitorujące (mierniki). Do opiniowanego dokumentu Strategii dołączono wprawdzie tabelę zawierającą wykaz wskaźników monitorujących, jednak mierniki te dotyczą jedynie wybranych działań zaplanowanych w ramach poszczególnych priorytetów Strategii. Zdecydowana większość planowanych działań nie została powiązana z żadnym miernikiem, co stawia pod znakiem zapytania możliwość skutecznego monitorowania realizacji Strategii, a także jej ewaluacji. W ocenie Rzecznika

projektowane w Strategii priorytety i działania powinny być skonstruowane w taki sposób, żeby ich efekty były mierzalne zarówno dla osób odpowiedzialnych za realizację danego działania, jak i dla ich beneficjentów, a także dla organizacji i instytucji monitorujących wykonanie Strategii.

Treść rozdziału poświęconego źródłom finansowania Strategii wskazuje, że Strategię przygotowano z założeniem, że nowe zadania w obszarze ochrony praw osób z niepełnosprawnościami nie pociągną za sobą żadnych skutków finansowych dla budżetu państwa. Takie założenie jest nie tylko chybione, ale stawia pod znakiem zapytania wiarygodność całego dokumentu. Doświadczenie ostatnich lat wskazuje, że projektowanie ambitnych celów bez wskazania źródeł ich dodatkowego finansowania skutkuje albo brakiem realizacji tych celów albo dodatkowym obciążeniem odpowiedzialnych za nie instytucji, kosztem innych ustawowych zadań.

Rzecznik wskazał także dwie kwestie priorytetowe, które wymagają istotnego przeformułowania w stosunku do planowanych w chwili obecnej działań. Pierwszą z tych kwestii jest konieczność zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia i zastąpienia jej systemem wspieranego podejmowania decyzji, drugą zaś głęboki kryzys w obszarze psychiatrii dziecięcej.

## **IX. Udział Rzecznika w postępowaniach przed sądami międzynarodowymi**

**V.511.136.2020 z 9 kwietnia 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu, w związku z którym wydane zostało postanowienie o zwróceniu się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami prejudycjalnymi.

**V.510.39.2020 z 16 kwietnia 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu, w związku z którym wydane zostało postanowienie o zwróceniu się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami prejudycjalnymi.

**VII.7010.1.2020 z 4 czerwca 2020 r.** – przedstawienie opinii przyjacielu sądu w skardze skierowanej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącej braku możliwości legalnego przerwania ciąży.

## **X. Reakcje na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika**

### **WZF.7044.18.2019 z 3 września 2019 r. – wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej.**

Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w piśmie z 20 kwietnia 2020 r. poinformował, że Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej podjął działania w celu weryfikacji zawartych w wystąpieniu ustaleń po kontroli przeprowadzonej w Areszcie Śledczym. W wyniku kontroli sprawdzającej nie zostały one potwierdzone lub wydano stosowne zalecenia. W kwestii zastrzeżeń co do zasad naboru na studia podyplomowe w Wyższej Szkole Kryminologii i Penitencjarystyki wskazano, że warunki i tryb rekrutacji na studia podyplomowe w zakresie penitencjarystyki dla kandydatów na oficerów Służby Więziennej w 2019 r. były prowadzone na zasadach określonych przez Rektora Komendanta Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki. Co do wyodrębnienia pomieszczeń socjalnych, ustalono, że uwarunkowania architektoniczne Aresztu Śledczego na to nie pozwalają. Niemniej kadra jednostki ma zapewniony dostęp do lodówek, kuchenek mikrofalowych i czajników. Mając na uwadze stan techniczny i sanitarny niektórych pomieszczeń, jednym z zaleceń wydanych dyrektorowi jednostki było prowadzenie prac remontowych i modernizacyjnych zmierzających do poprawy warunków BHP służby i pracy. Ponadto, ustalono, że środki czystości są dostępne dla kadry jednostki, podobnie jak artykuły biurowe. W kwestii nadgodzin ustalono, że ich stan uległ zmniejszeniu. Problematyka stanu nadgodzin i rekompensaty została przedstawiona przez jednostkę zgodnie z przepisami znajdującymi się w ustawie o Służbie Więziennej oraz zobowiązującymi w tym względzie wytycznymi. Nadgodziny wypracowane do 30 czerwca 2019 r. będą oddawane w naturze, a funkcjonariuszowi zwalnianemu ze służby w przypadku ich niewykorzystania, zostanie wypłacony ekwiwalent pieniężny.

### **IX.517.1268.2017 z 19 lutego 2020 r. – wystąpienie do Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie efektów działania Zespołu do spraw opracowania projektu zmian przepisów prawa karnego wykonawczego.**

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 2 czerwca 2020 r. poinformował, że na opisane w jego treści wystąpienia z dnia 14 listopada 2017 roku znak IX.517.1268.2017 oraz znak IX.517.1031.2016, 24 listopada 2017 roku znak IX.517.1801.2017, i 4 lipca 2018 roku znak IX.517.1842.2017, zostały udzielone stosowne odpowiedzi zgodne ze stanem prac na czas ich sporządzania. W związku z opracowaniem projektu zmian Kodeksu karnego wykonawczego, aktualnie przedmiotowy projekt, także w części odpowiadającej zakresem powyższymi wystąpieniami, znajduje się na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych.



**IV.7000.11.2017 z 25 lutego 2020 r. – wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie konieczności znowelizowania art. 80 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi** w piśmie z 15 kwietnia 2020 r. poinformował, że prace nad zmianą ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów zostały już rozpoczęte. Przygotowany został bowiem senacki projekt ustawy o zmianie ww. ustaw. W opinii do tego projektu Podsekretarz Stanu uznał kierunek zaproponowanych przez Senat zmian za zasadny oraz uwzględniający racje przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku SK 21/17.

**III.7060.122.2016 z 27 lutego 2020 r. – wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie problemu zróżnicowanych zasad ustalania wysokości emerytury w zależności od miesiąca, w którym został złożony wniosek.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 3 czerwca 2020 r. poinformował, że w resorcie nadal są analizowane możliwe rozwiązania problemu dotyczącego zasad waloryzacji kapitału początkowego oraz składek na ubezpieczenie emerytalne stanowiących podstawę obliczenia emerytury zgodnie z art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w przypadku, gdy wniosek o jej przyznanie został zgłoszony w czerwcu danego roku. Problem ten jest następstwem wprowadzenia nowego algorytmu wymiaru emerytury dla ubezpieczonych urodzonych po 1948 r., którzy zostali objęci reformą emerytalną. Nie podjęto jeszcze decyzji w tej sprawie, ponieważ nadal poszukiwane jest możliwe do wprowadzenia rozwiązanie, które zlikwidowałoby negatywne skutki przejścia na emeryturę w czerwcu, a jednocześnie nie spowodowałoby negatywnych skutków dla osób przechodzących na emeryturę w pozostałych 11 miesiącach roku i byłoby spójne z konstrukcją systemu ubezpieczenia emerytalnego.

**IV.7215.186.2016 z 28 lutego 2020 r. – wystąpienie do Ministra Aktywów Państwowych w sprawie stosowania przez właścicieli i zarządców zasobów lokalowych podzielników kosztów ciepła dla potrzeb rozliczania kosztów ciepła dostarczanego do lokali mieszkalnych i użytkowych w budynkach wielolokalowych.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu** w piśmie z 8 czerwca 2020 r. poinformował, że aktualnie w Ministerstwie Klimatu trwają prace nad nowelizacją ustawy o efektywności energetycznej, która to nowelizacja wdraża przepisy unijne, w szczególności dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2002/UE z dnia 11 grudnia 2018 r., zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, ale także wprowadza zmiany w zakresie art. 45a ustawy Prawo energetyczne. Ze względu na charakter nowelizacji, projekt

ustawy przechodzi pełną ścieżkę legislacyjną. Wniosek o umieszczenie w wykazie prac legislacyjnych został złożony jeszcze z inicjatywy Ministra Aktywów Państwowych w styczniu 2020 r. i uzyskał opinię Centrum Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wyrażono jednak intencję, aby projekt został ponownie złożony przez Ministra Klimatu, należy się więc spodziewać, że wkrótce zostanie uruchomiony proces konsultacji publicznych oraz międzyresortowych.

**V.7010.140.2019 z 5 marca 2020 r. – wystąpienie do Ministra Zdrowia, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie dostępu do opieki hospicyjnej.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 2 kwietnia 2020 r. poinformowała, że resort popiera postulaty, mające na celu dążenie do poprawy sytuacji pacjentów w stanach terminalnych, ze szczególnym uwzględnieniem poprawy stanu opieki nad pacjentami zamieszkującymi na terenach wiejskich. Odnosząc się do poruszonej przez Rzecznika problematyki skoordynowania wsparcia z różnych systemów, świadczonego na rzecz tej grupy pacjentów, Sekretarz Stanu zauważyła, że ważną rolę w tym procesie odgrywa dobra współpraca pracowników hospicjów działających na danym terenie z innymi instytucjami i specjalistami, w tym z pracownikami ośrodków pomocy społecznej. Nie wymaga ona jednak, w opinii Ministerstwa, przyjęcia zmian legislacyjnych w postaci wprowadzenia ogólnych wskazań, dotyczących obowiązku takiej współpracy, określenia jej zasad czy sposobów realizacji. Współpraca ta powinna odbywać się na zasadzie wzajemnych ustaleń, uwzględniających specyfikę pracy przyjętą przez dany ośrodek pomocy społecznej.

**Zastępca Prezesa ds. Medycznych Narodowego Funduszu Zdrowia** w piśmie z 6 kwietnia 2020 r. podzielił pogląd Rzecznika, że udzielanie niezbędnej pomocy osobom starszym, chorym, niesamodzielnym oraz niepełnosprawnym powinno być skoordynowane, wówczas udzielana pomoc byłaby bardziej skuteczna, efektywna i pozytywnie odbierana przez osoby korzystające z opieki. Przyjęte działania legislacyjne uwzględniają zabezpieczenie świadczeń dla pacjentów będących w podeszłym wieku oraz u kresu życia, w różnych rodzajach i zakresach świadczeń, a zwłaszcza w opiece długoterminowej, jak również w opiece paliatywnej i hospicyjnej. Świadczenia dla pacjentów przewlekle chorych, w podeszłym wieku realizowane są w warunkach domowych i stacjonarnych zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej. Zastępca Prezesa poinformował też, że mając na względzie zabezpieczenie jak największej liczby świadczeń zdrowotnych oraz odpowiedzialność za gospodarowanie środkami publicznymi, przyjęto zasadę wykluczenia podwójnego finansowania świadczeń realizowanych przez personel

medyczny dla tego samego pacjenta, w tym samym czasie. NFZ nie znajduje podstaw i nie rozważa zmiany finansowania świadczeń w opiece paliatywnej i hospicyjnej oraz długoterminowej, natomiast mając na względzie potrzeby na świadczenia w opiece paliatywnej i hospicyjnej oraz długoterminowej, Fundusz sukcesywnie zwiększa kwoty przeznaczane na finansowanie przedmiotowych świadczeń.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 3 maja 2020 r. poinformowała, że kwestia rekomendowanego zwiększenia liczby jednostek chorobowych kwalifikujących do leczenia hospicyjnego oraz wzrostu stawki za osobodzień będzie przedmiotem rozstrzygnięć Ministra Zdrowia. W odniesieniu do kwestii zapewnienia odpowiedniej liczby lekarzy specjalistów w dziedzinie medycyny paliatywnej resort zdrowia podejmuje wielokierunkowe działania mające na celu utrzymanie na rynku pracy optymalnej liczby lekarzy specjalistów adekwatnej do zaspokojenia potrzeb społecznych na świadczenia medyczne, w tym na świadczenia w zakresie medycyny paliatywnej. Dotychczas Ministerstwo wypracowało kilka instrumentów, których celem jest stymulowanie wzrostu liczby specjalistów, w szczególności w dziedzinach najbardziej deficytowych. Przede wszystkim wprowadzono przepisy obligujące podmioty lecznicze do stopniowego wzrostu wynagrodzeń zasadniczych pracowników wykonujących zawody medyczne. Ponadto, znacznie podwyższono wynagrodzenia zasadnicze lekarzy odbywających szkolenie specjalizacyjne w trybie rezydentury i lekarzy specjalistów. Jednostkom szkolącym lekarzy rezydentów zapewniono również refundację kosztów ponoszonych na wynagrodzenia za pełnione przez nich programowe dyżury medyczne oraz wprowadzono dodatkowe urlopy naukowe. Ministerstwo Zdrowia uczestniczy również w realizacji zadań wskazanych w dokumencie strategicznym pn. „Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo–Uczestnictwo–Solidarność”, w którym uwzględniono m.in. zapewnienie odpowiedniego dostępu do opieki paliatywnej i hospicyjnej niezależnie od miejsca zamieszkania oraz koordynację działań systemów opieki zdrowotnej i pomocy społecznej dedykowanych osobom starszym, w tym również osobom niesamodzielnym, a także odpowiedniego dostępu do wsparcia społecznego i zdrowotnego.

#### **XI.534.4.2016 z 9 marca 2020 r. – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie odmów transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia małoletnich, w których jako rodziców wpisano osoby tej samej płci.**

**Minister Spraw Zagranicznych** w piśmie z 7 kwietnia 2020 r. poinformował, że konsul wydając dokument paszportowy musi postępować na podstawie i w granicach prawa. Urzędnik konsularny dokonuje wnikliwej analizy przedłożonych w danej sprawie dokumentów, a w razie powzięcia wątpliwości jest zobowiązany do przeprowadzenia odpowiedniego postępowania

wyjaśniającego. Elementem tego postępowania może być zwrócenie się do wnioskodawcy o przedłożenie dodatkowych dokumentów, w tym odpisu polskiego aktu urodzenia. Wyjście poza ramy nakreślone w obowiązujących źródłach prawa należy jednoznacznie uznać za niedopuszczalne. Dokument paszportowy wydaje się po przedłożeniu wymaganych dokumentów. W celu wydania paszportu osobie nieposiadającej numeru PESEL konieczne jest złożenie odpisu skróconego lub pełnego polskiego aktu urodzenia. Ustawodawca dopuścił, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, przyjęcie odpisu zagranicznego aktu urodzenia, jedynie w celu wydania paszportu tymczasowego osobie, która nie posiada numeru PESEL. Posłużenie się zagranicznym aktem stanowi jednak wyjątek od zasady, zaś konsul ma prawo żądać przedłożenia odpisów polskich aktów stanu cywilnego. Odstąpienie od przewidzianej przepisami reguły, którą jest posługiwanie się polskimi aktami stanu cywilnego, jest możliwe tylko wtedy, gdy przypadek jest szczególnie uzasadniony, zaś dane zawarte w zagranicznym odpisie aktu stanu cywilnego nie budzą żadnych wątpliwości.

#### **IV.612.4.2019 z 9 marca 2020 r. – wystąpienie do Minister Rozwoju w sprawie wątpliwości związanej z nabywaniem członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju** w piśmie z 10 kwietnia 2020 r. poinformował, że zdaniem Ministerstwa, jeżeli małżonek członka spółdzielni mieszkaniowej, któremu wspólnie z nim służy odrębna własność lokalu, nie nabył członkostwa z mocy samego prawa z dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, może zostać członkiem spółdzielni po złożeniu deklaracji członkowskiej. W przypadku małżonków, którym wspólnie przysługuje prawo odrębnej własności automatyzm członkostwa nie wynika z obecnej treści art. 3 ust 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Jednocześnie Podsekretarz Stanu poinformował, że w Ministerstwie Rozwoju trwają prace nad zakresem zmian jakie należy wprowadzić do ww. ustawy, aby usprawnić funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowych, a zarazem wzmocnić pozycję ich członków.

#### **XI.814.3.2020 z 9 marca 2020 r. – wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie profanacji ukraińskich miejsc pamięci.**

**Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego** w piśmie z 27 kwietnia 2020 r. poinformował, że resort kultury wielokrotnie wyrażał brak akceptacji wobec wszelkich aktów zniszczenia, które bezczeszczą miejsca pamięci na terytorium RP, jako godzących w przestrzegane od wieków przez Polskę wartości ogólnoludzkie. Podkreślenia wymaga, że działania resortu kultury w zakresie zlokalizowanych na terenie RP miejsc pamięci i spoczynku prowadzone są w myśl zapisów dwustronnej Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o ochronie miejsc pamięci i spoczynku ofiar wojny i



represji politycznych. Opieką prawną przez Państwo Polskie objęte są natomiast wyłącznie obiekty wpisane do ewidencji grobów i cmentarzy wojennych przez właściwych terytorialnie wojewodów i MKiDN jest informowane na bieżąco o stanie realizacji powyższych zadań. Odnośnie zniszczenia mogiły członków UPA, poległych w 1945 r. w walce z NKWD na Wzgórzu Monasterz, Minister poinformował, że Wojewoda Podkarpacki, na wniosek Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, prowadzi postępowanie w sprawie ewentualnego wpisania go do wojewódzkiej ewidencji grobów i cmentarzy wojennych i poddania ochronie prawnej. Minister zgodził się również z zaproponowaną przez Rzecznika potrzebą prowadzenia działań edukacyjnych, które aktywizowałyby obywateli obu narodowości w dążeniu do zrozumienia wspólnej historii.

**IV.511.64.202 z 9 marca 2020 r. – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nowego rozporządzenia o doręczeniach sądowych w sprawach cywilnych.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 1 czerwca 2020 r. poinformowała, że rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w sprawach cywilnych weszło w życie z dniem 7 maja 2020 r. Odnosząc się do zagadnienia odbioru awizowanej przesyłki sądowej w postępowaniu cywilnym przez osobę upoważnioną przez jej adresata, wskazała zaś, że przepis dotyczący tej problematyki był zamieszczony w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Prace nad tym projektem podjęto w trakcie poprzedniej kadencji parlamentu i zostały one przerwane w związku z dyskontynuacją prac legislacyjnych Rady Ministrów. W chwili obecnej planowane jest ponowne podjęcie prac legislacyjnych w tym zakresie.

**BPK.7013.5.2018 z 14 marca 2019 r. – wystąpienie do Ministra Zdrowia dotyczące niewydania przez Ministra Zdrowia obwieszczenia w sprawie standardów postępowania zespołu ratownictwa medycznego i kierującego akcją medyczną.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 30 kwietnia 2020 r. poinformowała, że po wejściu w życie art. 43 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym Ministerstwo Zdrowia przygotowało projekt obwieszczenia regulującego standardy postępowania członków zespołów ratownictwa medycznego wobec osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Napływające opinie nie pozwoliły jednak na wypracowanie jednolitego stanowiska, które zyskałoby akceptację wszystkich zawodów zaangażowanych w ratownictwo medyczne, w związku z tym w projekcie kolejnej nowelizacji ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym przewiduje się usunięcie delegacji z art. 43 tej ustawy.

#### **IV.7021.52.2020 z 16 marca 2020 r. – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stosowania tzw. „zażaleń poziomych”.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 8 kwietnia 2020 r. poinformował, że zgodnie z zasadą wynikającą z art. 394 k.p.c. zażalenia na postanowienia sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie, a ponadto na postanowienia sądu pierwszej instancji i zarządzenia przewodniczącego, których przedmiot został ściśle wskazany w tym przepisie są rozpoznawane przez sąd drugiej instancji. Odstępstwa od tej zasady zawiera przepis art. 394a k.p.c., który wskazuje na właściwość sądu pierwszej instancji do rozpoznania zażaleń na postanowienia tego sądu przez inny skład tego sądu we wskazanych szczegółowo sprawach. Zamknięty katalog spraw wymienionych w art. 394a k.p.c. nie obejmuje spraw, w przedmiocie nakazania zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej za niewykonywanie obowiązku wynikającego z orzeczenia w przedmiocie kontaktów z dzieckiem. To oznacza, że właściwym do rozpoznania zażalenia na postanowienia sądu, których dotyczy art. 59816 § 3 k.p.c. jest sąd drugiej instancji w trybie art. 394 k.p.c. w związku z art. 518 k.p.c. Na powyższe wskazuje treść art. 361 k.p.c. w zw. z art. 367 § 1 k.p.c., stosownie do których od wyroku sądu pierwszej instancji przysługuje apelacja do sądu drugiej instancji, a do postanowień stosuje się odpowiednio przepisy o wyrokach, jeżeli kodeks nie stanowi inaczej. Podsekretarz Stanu poinformował również, że w związku z tym, iż powyższe zagadnienie nasuwa wątpliwości interpretacyjne, będzie ono brane pod uwagę w ramach dalszych prac legislacyjnych nad Kodeksem postępowania cywilnego.

#### **IV.511.103.2020 z 16 marca 2020 r. – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wpływu funkcjonowania skargi nadzwyczajnej na instytucję skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.**

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** w piśmie z 27 maja 2020 r. poinformował, że problematyka przedstawiona w wystąpieniu Rzecznika, która na tle obowiązujących regulacji, dotyczących wzajemnej relacji nadzwyczajnych środków zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, może skutkować powstaniem rozbieżności interpretacyjnych, z pewnością będzie brana pod uwagę w kontekście oceny potrzeby nowelizacji dotychczasowego stanu prawnego. Kierunek podjętych rozważań, dotyczących planowanej modyfikacji stanu prawnego, na obecnym etapie jest trudny do określenia, bowiem wymaga wypracowania spójnego stanowiska w oparciu o konsultacje przeprowadzone zarówno w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości, jak i na poziomie międzyresortowym.



## **VII.7037.45.2020 z 23 marca 2020 r. – wystąpienie do Ministra Cyfryzacji i Ministra Edukacji Narodowej w sprawie funkcjonowania szkół w związku z pandemią COVID-19.**

**Minister Cyfryzacji** w piśmie z 2 kwietnia 2020 r. poinformował, że od 2018 r. wdrażana jest Ogólnopolska Sieć Edukacyjna, która ma na celu umożliwienie każdej szkole w Polsce korzystanie z dostępu do szybkiego internetu. W ramach programu OSE zostało także przeprowadzone pilotażowe działanie polegające na uzupełnianiu wyposażenia szkół w sprzęt multimedialny, udostępniany uczniom w trakcie lekcji. Dzięki konkursowi #OSEwyzwanie do ponad 760 szkół w całej Polsce trafią tzw. Mobilne Pracownie Komputerowe, składające się m.in. z 16 laptopów oraz punktu bezprzewodowego dostępu do internetu OSE. Z uwagi na obecną sytuację epidemiologiczną, dostawa Mobilnych Pracowni do szkół została znacznie przyspieszona względem pierwotnie planowanego harmonogramu tak by sprzęt mógł zostać jak najszybciej wypożyczony najbardziej potrzebującym uczniom i nauczycielom. Ponadto, Ministerstwo Cyfryzacji przygotowało już przepisy, które umożliwiają docelowe dokonywanie w ramach OSE centralnych zakupów przenośnego sprzętu multimedialnego na rzecz szkół, z ostatecznym przeznaczeniem tego sprzętu dla nauczycieli i uczniów do pracy zarówno w warunkach fizycznych zajęć w szkole, jak i na użytek prowadzenia i uczestnictwa w lekcjach zdalnych. Odnosząc się zaś do zaistniałej konieczności kontynuacji zajęć lekcyjnych w trybie zdalnym, Ministerstwo Cyfryzacji wraz z Centrum Projektów Polska Cyfrowa przygotowały program dofinansowania zakupu sprzętu multimedialnego ze środków Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. W ramach projektu „Zdalna szkoła”, od dnia 1 kwietnia br. gminy i powiaty mogą ubiegać się o granty na zakup laptopów, tabletów, komputerów stacjonarnych oraz dostępu do internetu dla uczniów, którzy nie posiadają sprzętu umożliwiającego im realizację zdalnych lekcji.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej** w piśmie z 9 kwietnia 2020 r. poinformował, że w dniu 20 marca 2020 r. zostało wydane rozporządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 zawierające rozwiązania umożliwiające szkołom i placówkom pracę w zmienionych warunkach kształcenia, z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. Zgodnie z tym rozporządzeniem, dyrektor szkoły ustala, we współpracy z nauczycielami, tygodniowy zakres treści nauczania do zrealizowania w poszczególnych oddziałach klas oraz na zajęciach realizowanych w formach pozaszkolnych. Realizacja przez szkoły podstawy programowej odbywa się z uwzględnieniem ograniczeń wynikających ze specyfiki zajęć realizowanych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. Szkoły mają tym samym możliwość indywidualnego decydowania o ewentualnych zmianach zakresu treści nauczania. Natomiast sposób prowadzenia

przez nauczycieli poszczególnych zajęć powinien uwzględniać specyfikę pracy zdalnej. Oznacza to, że w miarę możliwości technicznych, i stosownie do wieku uczniów, tylko część zajęć prowadzonych przez nauczycieli powinna odbywać się „na żywo”, natomiast pozostała część zajęć powinna polegać w szczególności na udostępnianiu uczniom przez dostępne platformy i komunikatory odpowiednio przygotowanych materiałów do nauki, i zapewnieniu możliwości konsultacji z nauczycielem. Ponadto, resort edukacji wprowadził zmiany umożliwiające m.in. bezpłatne użyczenie uczniom i nauczycielom sprzętu do kształcenia na odległość, zdalne podejmowanie decyzji przez rady pedagogiczne oraz możliwość składania dokumentów zdalnie czy ogłaszania wyników rekrutacji na stronach internetowych szkół. Ministerstwo dodatkowo podjęło wiele innych działań, które mają na celu wsparcie szkół, m.in. udostępnienie szkołom zintegrowanej platformy edukacyjnej, współpraca z Telewizją Polską w zakresie uruchomienia oferty edukacyjnej adresowanej dla dzieci w wieku przedszkolnym oraz uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych czy udostępnienie bezpłatnych podręczników w wersji elektronicznej.

**III.7064.254.2018 z 23 marca 2020 r. – wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie świadczeń uzależnionych od posiadania aktualnego orzeczenia o niepełnosprawności.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej - Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych** w piśmie z 15 kwietnia 2020 r. poinformował, że zgodnie z przepisami ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych wprowadzono zasadę ciągłości ważności orzeczeń o niepełnosprawności oraz o stopniu niepełnosprawności do upływu 60 dnia od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, przy czym w odniesieniu do orzeczeń których ważność upłynęła od dnia 9 grudnia 2019 roku do dnia 7 marca 2020 r., zasada ta jest zachowana, pod warunkiem złożenia w tym terminie wniosku o wydanie kolejnego orzeczenia. Przedłużenie z mocy prawa ww. orzeczeń oznacza również obowiązek odpowiedniego przedłużenia przez gminne organy właściwe prawa do świadczeń uzależnionych od niepełnosprawności. Przedłużenie to powinno nastąpić z urzędu i dotyczyć będzie świadczeń pielęgnacyjnych, zasiłków pielęgnacyjnych, specjalnych zasiłków opiekuńczych, zasiłków dla opiekunów, a także w niektórych przypadkach świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami.

**III.7065.64.2016 z 23 marca 2020 r. – wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie skuteczności działań wojewodów podejmowanych wobec placówek prowadzących działalność gospodarczą polegającą na zapewnieniu całodobowej opieki.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 16 kwietnia 2020 r. poinformowała, że obowiązujące od dnia 1 stycznia 2020 r. zmiany do ustawy o pomocy społecznej określają nowe wymogi pod kątem podmiotów prowadzących placówki, a także poszerzają możliwości wojewody w zakresie przeprowadzania kontroli i nakładania kar pieniężnych, w tym kar nakładanych na podmioty prowadzące nielegalne placówki. Ustawa ta dała wojewodom możliwość jednoczesnego cofnięcia zezwolenia na prowadzenie placówki i nakazania wstrzymania prowadzenia tej placówki, z nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, np. w razie stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w placówce, nawet jeśli jest to placówka mająca zezwolenie. Zdaniem Sekretarza Stanu, w związku z objęciem części nowych wymogów przepisami przejściowymi, w chwili obecnej jest jeszcze za wcześnie na dokonywanie analizy wpływu zmienionych przepisów na działalność placówek zapewniających całodobową opiekę.

**V.7013.25.2020 z 25 marca 2020 r. – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie braku możliwości przebywania rodziców na oddziałach pediatrycznych.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 20 kwietnia 2020 r. poinformowała, że w związku z wprowadzonym stanem epidemii, zgodnie z przepisami o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, kierownik podmiotu udzielającego świadczeń zdrowotnych może ograniczyć korzystanie z praw pacjenta w przypadku wystąpienia zagrożenia epidemicznego lub ze względu na bezpieczeństwo zdrowotne pacjentów. Powyższe upoważnia kierowników podmiotów leczniczych do podejmowania indywidualnych decyzji w tym zakresie, mając na uwadze względy organizacyjne, epidemiologiczne oraz dobro pacjentów. Ponadto, do Narodowego Funduszu Zdrowia zostały przesłane procedury postępowania z dziećmi z podejrzeniem lub zakażonych wirusem SARS-CoV-2 - opracowane przez Konsultanta krajowego w dziedzinie pediatrii oraz Konsultanta krajowego w dziedzinie chorób zakaźnych, zawierające zalecenia dla rodziców/opiekunów przebywających z dzieckiem podczas hospitalizacji w okresie pandemii COVID-19. Stanowią one wskazówkę dla kierowników podmiotów leczniczych jakie ustalić warunki współpracy z opiekunami dzieci dla zapewnienia najmłodszym pacjentom jak najlepszej opieki, minimalizując jednocześnie ryzyko rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2.

**III.7064.33.2018 z 25 marca 2020 r. – wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie długotrwałości postępowań w sprawach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz świadczenia wychowawczego.**

**Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 23 kwietnia 2020 r. poinformowała, że Ministerstwo prowadzi ciągły monitoring realizacji

spraw, rozpatrywanych w ramach koordynacji świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego. Również na bieżąco podejmowane są działania systemowe, mające na celu usprawnienie tego procesu. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zaktualizowała wytyczne, zawierające procedurę współpracy pomiędzy organem właściwym a wojewodą, mające na celu usystematyzowanie zadań organów przyjmujących wnioski w taki sposób, aby przekazane do realizacji wojewodom sprawy zawierały wszelkie niezbędne informacje. Dodatkowo, szeroko wykorzystywana w administracji cyfryzacja pozwoliła na uruchomienie elektronicznego kanału przesyłania wniosków o świadczenia, składanych w organach właściwych. Wydłużony czas oczekiwania na odpowiedź instytucji lub dostarczenie dokumentów przez wnioskodawcę, nie oznacza, że świadczenia przepadają, zostaną one wypłacone z wyrównaniem, od momentu złożenia wniosku. Zarówno Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jak i odpowiadający za realizację zadania wojewodowie dokładają wszelkich starań, aby wnioski rozpatrywane były na bieżąco i z należytą starannością, przy prawidłowym zastosowaniu obowiązujących przepisów prawa.

#### **VII.5002.2.2020 z 26 marca 2020 r. – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie dostępu do informacji dla pacjentek w przypadku poronienia.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 23 kwietnia 2020 r. poinformowała, że zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra w sprawie standardu organizacyjnego opieki okołoporodowej lekarze są zobowiązani m.in. do przekazania pacjentce, która poroniła informacji na temat obowiązującego stanu prawnego, w szczególności wynikającego z przepisów o aktach stanu cywilnego, zabezpieczenia społecznego i prawa pracy dotyczącego sytuacji, w jakiej się znalazła, jak również o możliwości pochówku. Podkreślenia wymaga, że po wejściu w życie nowego standardu organizacyjnego opieki okołoporodowej, Wojewodowie zostali zobowiązani do bieżącego prowadzenia kontroli szpitali w zakresie przestrzegania standardu oraz systematycznego przekazywania wyników ww. kontroli do Ministerstwa Zdrowia. Wojewodowie otrzymali również pismo przypominające o szczególnym traktowaniu kobiet, które znalazły się w tej trudnej sytuacji, konieczności otoczenia ich wsparciem psychologicznym oraz informowania o przysługujących im prawach. Ponadto, jednym z zadań Narodowego Funduszu Zdrowia jest kontrola organizacji i sposobu udzielania świadczeń opieki zdrowotnej pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami. Każdorazowo, w przypadku zgłoszonych zastrzeżeń wobec realizacji świadczeń zdrowotnych NFZ podejmuje działania wyjaśniające, w tym przypomina świadczeniodawcom o konieczności respektowania obowiązujących przepisów prawa lub nakłada stosowne kary finansowe.



**BPK.7052.2.2020 z 27 marca 2020 r. – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie niewystarczającego zagwarantowania świadczeń socjalnych pracownikom służby zdrowia w czasie walki z COVID-19.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 7 kwietnia 2020 r. poinformował Rzecznika, że do ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych dodano art. 4c, zgodnie z którym w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ubezpieczonemu wykonującemu zawód medyczny zatrudnionemu w podmiocie leczniczym, w okresie podlegania obowiązkowej kwarantannie lub izolacji w warunkach domowych, przysługuje zasiłek chorobowy, którego miesięczny wymiar wynosi 100% podstawy wymiaru zasiłku obliczonej na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

**V.7016.26.2020 z 30 marca 2020 r. – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 2 kwietnia 2020 r. poinformowała, że resort zdrowia popiera komunikat Narodowego Funduszu Zdrowia dotyczący możliwości realizowania i rozliczania świadczeń za pomocą systemów teleinformatycznych oraz zawierający informacje o zarekomendowaniu przerwy w udzielaniu świadczeń grupowych w oddziałach dziennych. W opinii Ministerstwa Zdrowia poprawa stanu psychicznego pacjenta oraz redukcja objawów i zachowań objawowych mogą być w chwili obecnej z powodzeniem realizowane z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych w ramach ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych.

**VII.7037.51.2020 z 30 marca 2020 r. – wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie problemów w funkcjonowaniu Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych w warunkach pandemii COVID-19.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej** w piśmie z 7 kwietnia 2020 r. poinformował, że wnioskowanie o zawieszenie kierowania nieletnich do placówek jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Takie działanie byłoby jednoznaczne z zaprzestaniem realizacji postanowień sądów rodzinnych o zastosowaniu środka wychowawczego. Aby zapewnić bezpieczny pobyt w ośrodku, dyrektorzy opracowali procedury postępowania w obecnej sytuacji, m.in. zawieszono wizyty w placówkach, a urlopowanie wychowanków ograniczone. Wsparcia wychowankom udzielają pedagodzy i psycholodzy zatrudnieni w tych placówkach. Zgodnie z rekomendacjami Ministerstwa Edukacji Narodowej wychowankowie po przyjęciu do placówki są izolowani od grup wychowawczych, a stan ich zdrowia

jest monitorowany. Czynności te wykonywane są zgodnie z procedurami określonymi przez Głównego Inspektora Sanitarnego. Ponadto, Ministerstwo Edukacji Narodowej zaopatrzyło młodzieżowe ośrodki wychowawcze w płyn dezynfekujący.

**XI.518.13.2020 z 30 marca 2020 r. – wystąpienie do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Komendanta Głównego Policji w sprawie praw ofiar przemocy domowej w związku z ograniczeniami wolności przemieszczania się i wprowadzeniem kwarantanny.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** w piśmie z 4 maja 2020 r. poinformowała, że w ostatnim czasie resort podjął szereg działań dotyczących udzielenia wsparcia osobom doświadczającym przemocy w rodzinie w związku z konsekwencjami wynikającymi z rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19. Przede wszystkim opracowano i przekazano do samorządów instrukcję dotyczącą sposobu organizacji placówek zapewniających schronienie, takich jak: specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, ośrodki interwencji kryzysowej, ośrodki wsparcia prowadzące miejsca całodobowego pobytu, w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, jak również instrukcję dotyczącą sposobu organizacji Zespołów Interdyscyplinarnych i Grup Roboczych oraz realizacji procedury „Niebieskie Karty” oraz dla pracowników socjalnych do pracy z rodzinami, które przejawiają problemy opiekuńczo-wychowawcze w związku z epidemią wirusa SARS-CoV-2. Ponadto, przesłano do samorządów gminnych i powiatowych apel uwrażliwiający na konieczność reagowania na akty przemocy w rodzinie oraz zaapelowano o kontynuowanie działań zapewniających ochronę osób krzywdzonych przed przemocą, zwracając uwagę, że obecna sytuacja wymusza zmianę sposobu i form udzielnej pomocy w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa COVID-19. Skierowano również pismo dwudziałów polityki społecznej urzędów wojewódzkich o przekazanie informacji o funkcjonowaniu aplikacji „Twój Parasol” do wiadomości wszystkich zespołów interdyscyplinarnych. Aplikacja ta stanowi praktyczne i skuteczne narzędzie umożliwiające uzyskanie wsparcia i niezbędnych informacji osobom doświadczającym przemocy w rodzinie.

**V.7010.45.2020 z 31 marca 2020 r. – wystąpienie do Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w sprawie zawieszenia porodów rodzinnych w związku ze stanem epidemii SARS-CoV-2.**

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** w piśmie z 7 kwietnia 2020 r. poinformowała, że stanowiska Konsultantów Krajowych w dziedzinie położnictwa i ginekologii oraz perinatologii były w tym zakresie zgodne i utrzymanie czasowego zawieszenia porodów z osobą bliską w ich ocenie pozostaje w pełni uzasadnione. Obecność dodatkowych osób przy porodzie



zwiększa ryzyko transmisji zakażenia i może zagrażać zdrowiu i życiu zarówno samych pacjentek, jak też osób im bliskich, a także pracowników systemu ochrony zdrowia. W związku z tym, minimalizowanie liczby osób przebywających w salach porodowych wraz z rodzącą podyktowane jest koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa epidemiologicznego wszystkim pacjentkom, ciężarnym i rodzącym hospitalizowanym w szpitalach położniczych.

## Część 2

### Wybór spraw indywidualnych

#### ZESPÓŁ DO SPRAW WYKONYWANIA KAR

##### IX.517.928.2018

Do Rzecznika zwróciła się tymczasowo aresztowana Pani Agnieszka T., która żaliła się, że organ dysponujący ogranicza jej kontakty telefoniczne z rodziną i adwokatem. W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że wobec Pani Agnieszki T. zastosowano tymczasowe aresztowanie w dniu 7 marca 2019 r. W dniach 15 marca, 29 marca oraz 1 kwietnia 2019 r. tymczasowo aresztowana złożyła wnioski o udzielenie zgody na kontakt telefoniczny ze wskazanymi przez nią osobami bliskimi. Organ dysponujący, zarządzeniem z dnia 12 kwietnia 2019 r., odmówił udzielenia zgody na kontakt telefoniczny tymczasowo aresztowanej z tymi osobami. Odmownie rozpatrzony został również wniosek z dnia 15 kwietnia 2019 r. (złożony już po napisaniu skargi do Rzecznika), zarządzeniem z dnia 26 kwietnia 2019 r. Z dokonanych ustaleń wynika, że tymczasowo aresztowana nie skorzystała z przysługującej drogi odwoławczej, przewidzianej w art. 217c §4 Kodeksu karnego wykonawczego. Pismem z dnia 12 kwietnia 2019 r. Pani Agnieszka T. została poinformowana o wyznaczeniu obrońcy z urzędu. W dniu 19 kwietnia 2019 r. tymczasowo aresztowana złożyła wniosek o udzielenie zgody na kontakt telefoniczny z adwokatem, który został pozytywnie rozpatrzony przez organ dysponujący w dniu 26 kwietnia 2019 r. Zgody takiej udzielono także w dniu 29 maja 2019 r., na wniosek tymczasowo aresztowanej z dnia 19 kwietnia 2019 r. Dokonane ustalenia nie dostarczyły podstaw do kwestionowania merytorycznych rozstrzygnięć organu dysponującego w przedmiocie wniosków składanych przez tymczasowo aresztowaną. Z poczynionych ustaleń wynika natomiast, że złożone przez Panią Agnieszkę T. wnioski w przedmiocie zgody na kontakt telefoniczny z bliskimi i z adwokatem były rozpatrywane przez organ dysponujący łącznie, w większości ze znacznym opóźnieniem, wynoszącym nawet kilkadziesiąt dni. Zastępca Prokuratora Rejonowego w S., który na prośbę Rzecznika zbadał tę sprawę, przyznał, że doszło w tym zakresie do nieprawidłowości. Powiadomił jednocześnie, że z referentem sprawy przeprowadzono rozmowę dyscyplinującą. Wydanie przez organ dysponujący zarządzeń o udzieleniu zgody na rozmowy telefoniczne ze znaczną zwłoką miało, w ocenie Rzecznika, skutkować ograniczeniem kontaktów telefonicznych tymczasowo aresztowanej z bliskimi i adwokatem. W związku z powyższym w tym aspekcie skarga została uznana za zasadną.

##### IX.517.292.2020

Do Rzecznika zwrócił się Pan Mateusz R., przebywający w Zakładzie Karnym w N., której żalił się, że w styczniu 2020 r. nie mógł dokonać zakupów w kantynie więziennej. W toku przeprowadzonych czynności wyjaśniających ustalono, że pismami z 27 stycznia oraz 29 stycznia 2020 r. wnioskodawca zwrócił się do Dyrektora Zakładu Karnego w N. z prośbą o możliwość zrealizowania zakupów, o których mowa w art. 113a § 1 k.k.w. Obie prośby uzasadnił brakiem możliwości wcześniejszego dokonania zakupów w styczniu 2020 r., z powodu zmian miejsca odbywania kary. Decyzją Dyrektora Zakładu Karnego w N., w oparciu o opinię wychowawcy, który nie poparł próśb Pana Mateusza R. uzasadniając swoje stanowisko negatywnym jego zachowaniem oraz możliwością dokonania zakupów w miesiącu następnym (lutym), obie prośby rozpatrzone zostały negatywnie. Decyzja ta pozbawiła skazanego możliwości dokonania zakupów w styczniu 2020 r., tym samym naruszając jego prawo określone w art. 113a § 1 k.k.w. Wskutek interwencji Rzecznika Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Sz. za niewłaściwy uznał sposób załatwienia próśb Pana Mateusza R. Dyrektor Zakładu Karnego w N. podjął działania mające na celu uniknięcie podobnej sytuacji w przyszłości.

IX.517.2728.2018

W skardze do Rzecznika Pan Marek K. żalił się na wydawanie w Areszcie Śledczym w W. posiłków przez otwory podawcze w drzwiach celi mieszkalnej. Z nadesłanych przez Dyrektora jednostki penitencjarnej wyjaśnień wynika, że taka praktyka faktycznie jest stosowana w oparciu o treść § 3 ust. 2 pkt 2 wytycznych Nr 2/2013 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 4 czerwca 2013 r. w sprawie wymagań dla zabezpieczeń techniczno – ochronnych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej. Dyrektor aresztu wskazał również, że taki sposób dystrybucji posiłków jest korzystny w kontekście podejmowanych w jednostkach penitencjarnych działań przeciwepidemicznych. Tymczasem Rzecznik od wielu już lat stoi na stanowisku, że wydawanie posiłków osadzonym powinno odbywać się przy otwartych drzwiach celi, chyba że stoją temu na przeszkodzie szczególne względy. Przyjęcie innej praktyki nosi cechy niehumanitarnego i poniżającego traktowania osadzonych. Stosowanie takiej zasady na stałe, wobec wszystkich osadzonych, jest uciążliwością nadmierną i nieuzasadnioną, naruszającą godność osób, które zostają jej poddane. W piśmie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Rzecznik stwierdził też, że we wszystkich przypadkach, w których badanie sprawy wykaże, iż przedmiotowy sposób postępowania jest stosowany rutynowo wobec ogółu osadzonych i nie jest uzasadniony szczególnymi względami ochronnymi, skargi kierowane do Rzecznika w tym przedmiocie będą uznawane za zasadne. Ponadto, Rzecznik zauważył, że w Areszcie Śledczym w W. nie stwierdzono przypadków zakażenia koronawirusem. W trakcie wykonywanych codziennie przez funkcjonariuszy obowiązków służbowych wchodzi oni wielokrotnie w bliskie interakcje z osobami pozbawionymi wolności (a nawet bezpośrednie kontakty

podczas kontroli osobistych) przy rutynowym realizowaniu takich czynności jak np. przeprowadzanie apeli, wizytacje cel mieszkalnych, wypuszczanie osadzonych celem korzystania ze spaceru, zajęć kulturalno - oświatowych, łaźni, ambulatorium, telefonu itp. Przy wydawaniu zaś posiłków kontakt ten jest dużo słabszy oraz krótszy, dochodzi do niego niezależnie od formy ich wydawania (przez drzwi albo okienka podawcze), każdorazowo w pewnym oddaleniu, o mniejszej możliwości transmisji SARS-CoV-2 niż sytuacje wspomniane powyżej. Tylko w przypadku stwierdzenia koronawirusa wydawanie posiłków przez okienko podawcze byłoby akceptowalne, istniałoby bowiem uzasadnienie dla podjęcia takich działań. Dlatego też poinformowano Dyrektora Aresztu Śledczego w W., iż w ocenie Rzecznika opisana powyżej praktyka, z uwagi na niewystąpienie okoliczności ją uzasadniających, została uznana za naruszenie prawa więźniów do humanitarnego i nieponiżającego traktowania.

#### IX.517.242.2020

Przebywający w Zakładzie Karnym w I. Pan Norbert. B. we wniosku do Rzecznika podniósł, że osadzeni w tej jednostce nie mają dostępu do ciepłej bieżącej wody w celi mieszkalnej, mimo iż do cel doprowadzona jest odpowiednia infrastruktura techniczna. Kwestie udostępniania osadzonym ciepłej bieżącej wody w celach mieszkalnych były już kilkakrotnie przedmiotem działań Rzecznika. W ich wyniku uzyskano stanowisko Centralnego Zarządu Służby Więziennej, który uznał, że mimo iż przepisy nie nakładają na administrację więzienną obowiązku zapewnienia osadzonym stałego dostępu do ciepłej bieżącej wody, w jednostkach, w których odpowiednia instalacja została doprowadzona do cel należy udostępniać osadzonym ciepłą wodę w wyznaczonych godzinach. Przekazano również informację, że w sprawie tej zostaną wydane stosowne zalecenia dla jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Z uwagi na powyższe, Rzecznik uznał skargę Pana Norberta B. za zasadną. W toku badania sprawy uzyskano informację, że od dnia 12 marca 2020 r. w Zakładzie Karnym w I. została uruchomiona dostawa ciepłej wody do cel mieszkalnych i od tego czasu ciepła woda dostępna jest we wszystkich celach mieszkalnych w godzinach od 6.00 do 19.00. Mając na uwadze, że wprowadzenie tego rozwiązania nastąpiło prawdopodobnie w związku z wytycznymi wydanymi na czas epidemii i obawiając się, że może to nie być trwałą praktyką, Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w O. o podjęcie działań w celu zapewnienia osadzonym w Zakładzie Karnym w I. możliwości korzystania z ciepłej bieżącej wody, w wyznaczonych godzinach, także po ustaniu zagrożenia epidemicznego.

#### IX.517.2977.2019

Do Rzecznika zwrócił się Pan Norbert G., który skarżył się, że Sąd penitencjarny nie rozpatrzył jego skargi na decyzję Dyrektora Aresztu Śledczego

w B. w przedmiocie ukarania dyscyplinarnego. Rzecznik zwrócił się o zbadanie sprawy do Przewodniczącego Wydziału Penitencjarnego Sądu Okręgowego w B. W odpowiedzi Sędziego penitencjarny poinformował, że skarga Pana Norberta G. została zarządzeniem Sędziego pozostawiona bez rozpatrzenia z uwagi na to, iż opuścił on jednostkę penitencjarną w związku z otrzymanym warunkowym przedterminowym zwolnieniem. Rzecznik uznał, że udzielone wyjaśnienia nie są wystarczające i zwrócił się o ich uzupełnienie poprzez wskazanie podstawy prawnej podjętego rozstrzygnięcia. W odpowiedzi uzyskał stanowisko Sędziego penitencjarnego, który jako podstawę prawną zarządzenia o złożeniu sprawy do akt bez merytorycznego rozpatrzenia wskazał przepis art. 18 § 3 Kodeksu karnego wykonawczego. W ocenie Rzecznika w przedmiotowej sprawie brak było podstaw do pozostawienia skargi skazanego bez rozpatrzenia, w szczególności nie stanowił podstawy do takiego działania fakt opuszczenia przez niego Zakładu Karnego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się o zbadanie sprawy do Prezesa Sądu Okręgowego w B. W odpowiedzi Wiceprezes Sądu Okręgowego w B. poinformował, iż w jego ocenie doszło do nieprawidłowości w procedowaniu skargi Pana Norberta G. na decyzję Dyrektora Aresztu Śledczego w B. w przedmiocie wymierzenia kary dyscyplinarnej. Uzasadniając swoje stanowisko wskazał, iż jedynym organem władnym do rozpoznania skargi złożonej w trybie art. 7 k.k.w. jest sąd. Sąd natomiast rozpatrując skargę złożoną w trybie art. 7 k.k.w. orzeka postanowieniem, o czym jednoznacznie stanowi art. 7 § 5 k.k.w. Fakt opuszczenia jednostki penitencjarnej przez skazanego przed terminem rozpoznania skargi nie ma wpływu na sposób procedowania sądu. W każdym wypadku skarga złożona w trybie art. 7 k.k.w., która została poddana kontroli sądu, powinna zakończyć się wydaniem postanowienia. Wiceprezes Sądu Okręgowego w B. poinformował, że w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości zwrócił się do Przewodniczącego Wydziału Penitencjarnego o ponowne zbadanie sprawy skargi Pana Norberta G. pod kątem ewentualnej potrzeby wydania przez sąd merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie.

## BIURO PEŁNOMOCNIKA TERENOWEGO W GDAŃSKU

BPG.815.3.2019

Rzecznik podjął z urzędu sprawę dotyczącą niewpuszczenia przez kierowcę autobusu niepełnosprawnego pasażera poruszającego się na wózku elektrycznym. Zgodnie z informacjami podanymi przez portal internetowy, przyczynę odmowy miały stanowić względy bezpieczeństwa. Mimo oburzenia licznych świadków zdarzenia oraz kierowania próśb o wpuszczenie niepełnosprawnego pasażera, kierowca autobusu nie zmienił swojej decyzji. Ponieważ, zdaniem Rzecznika, mogło dojść do naruszenia zasady równego traktowania wystąpiono do Zarządu Transportu Miejskiego w G. o udzielenie informacji w tej sprawie, a w szczególności o wyjaśnienie, czy i na jakiej

podstawie kierowcy oraz motorniczy Spółki Autobusy i Tramwaje w G. są uprawnieni do odmowy przewozu pasażera, poruszającego się na wózku elektrycznym. W odpowiedzi Zarząd Transportu Miejskiego w G., zwrócił się do Spółki Autobusy i Tramwaje w G., będącej operatorem – pracodawcą zatrudniającym motorniczych i kierowców, z prośbą o wyjaśnienia. Zgodnie z wydanym przez Spółkę Autobusy i Tramwaje w G. oświadczeniem, kierowcy tej Spółki mają obowiązek przewozu wszystkich osób niepełnosprawnych – niezależnie od tego, czy poruszają się one na wózkach manualnych czy elektrycznych. Dodatkowo, Spółka przyznała, że nie wszyscy kierowcy prawidłowo stosowali przepisy w tym zakresie, wobec czego zorganizowała szkolenia kierowców i motorniczych w celu zmiany tej sytuacji i właściwego postępowania wobec pasażerów z niepełnosprawnościami.

#### BIURO PEŁNOMOCNIKA TERENOWEGO WE WROCŁAWIU

BPW.517.24.2019

Do Rzecznika zwrócił się Pan Łukasz W., przebywający w Areszcie Śledczym w W. Przedmiotem skargi było m.in. podawanie posiłków przez otwór w drzwiach celi, tzw. luft. W swoim stanowisku Dyrektor Aresztu Śledczego wskazał, że taki sposób wydawania posiłków nie narusza praw osadzonych, a wręcz niesie korzyści. Według Dyrektora jednostki korzystanie z okienek podawczych: ogranicza możliwości nawiązania nielegalnych kontaktów, podnosi poziom bezpieczeństwa osadzonych i funkcjonariuszy, a także skraca czas wydawania posiłków, co zapobiega ich wystygnięciu. Rzecznik niezmiennie stoi na stanowisku, że wydawanie posiłków osadzonym powinno odbywać się przy otwartych drzwiach celi, chyba że stoją temu na przeszkodzie szczególne względy. Rzecznik postrzega funkcjonujący w areszcie system wydawania posiłków jako odhumanizowany sposób traktowania osadzonych, który nie pomaga w budowaniu właściwych relacji z personelem więziennym. Przeciwnie, stwarza warunki sprzyjające wyobcowaniu więźniów i kształtowaniu w osadzonych poczucia poniżającego traktowania. Wobec powyższego w tym zakresie skargę uznano za zasadną. Pismem z 31 lipca 2019 r. Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o rozważenie zaprzestania takich restrykcyjnych i niehumanitarnych praktyk lub ograniczenie ich wyłącznie do sytuacji wyjątkowych. W rezultacie Dyrektor Aresztu Śledczego w W. podjął decyzję, że wyłącznie w sytuacjach uzasadnionych względami ochronnymi wydawanie posiłków odbywać się będzie za pośrednictwem okienek podawczych. W pozostałych przypadkach posiłki wydawane będą przy otwartych drzwiach celi mieszkalnej.

BPW.517.10.2019

Pan Wiesław B., wykonujący karę w Zakładzie Karnym w W., złożył skargę na działania Dyrektora ww. jednostki wskazując, że został ukarany za



przewinienie, którego się nie dopuścił. Z wyjaśnień udzielonych przez Zakład Karny wynika, że osoba bliska zamówiła dla osadzonego paczkę żywnościową w kantynie znajdującej się w Zakładzie Karnym. Paczka ta została dostarczona i wydana osadzonemu bez jakichkolwiek uwag w dniu 17 grudnia 2019 r. Następnie jednak ustalono, że Pan Wiesław B. posiada w celi żywność o wadze większej niż dozwolone 3,7 kg. W rezultacie sporządzony został wniosek o wymierzenie osadzonemu kary dyscyplinarnej. 28 grudnia 2019 r. nałożono na osadzonego karę w postaci pozbawienia możliwości dokonania zakupów wyrobów tytoniowych na okres 3 miesięcy „za przekroczenie limitów kodeksowych w zakresie ilości art. żywnościowych jakie osadzony może posiadać w celi mieszkalnej”. W piśmie jednostki z dnia 7 stycznia 2020 r. zauważono również, że „osoby najbliższe, składające zamówienie na paczkę żywnościową, powinny mieć wiedzę na temat obowiązku dostosowania ilości artykułów żywnościowych w paczce do ograniczenia wagowego wynikającego z § 11 ust. 1 tabela nr 9 pkt. 2 porządku wewnętrznego jednostki. Informacje te są zawarte na stronie internetowej Zakładu Karnego w zakładce „dla interesantów” oraz w Biuletynie Informacji Publicznej”. Tymczasem W opinii Rzecznika postanowienia porządku wewnętrznego jednostki nie zawierają wskazania żadnego środka, który pozwalałby w opisanej sytuacji osadzonemu, w momencie dostarczania paczki, ochronić się przed konsekwencjami wynikającymi z niewypełnienia obowiązku wynikającego z §11 ust. 1 Tabela nr 9 pkt. 2, np. nie nakłada obowiązku informowania osadzonego o wadze paczki, nie wskazuje możliwości odmowy przyjęcia paczki lub jej części, czy złożenia części zawartych w paczce produktów do depozytu. W sytuacji, gdy osoba bliska nie z uzgodni z osadzonym wagi paczki, osadzony może nawet nie być świadomy, że z chwilą otrzymania paczki bez jakichkolwiek uwag ze strony funkcjonariusza SW, dopuszcza się naruszenia obowiązku wynikającego z § 11 ust. 1 Tabela nr 9 pkt. 2 porządku wewnętrznego. Zgodnie z art. 142 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego „skazany podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za zawinione naruszenie nakazów lub zakazów wynikających z ustawy, regulaminu lub innych przepisów wydanych na jej podstawie albo ustalonego w zakładzie karnym lub miejscu pracy porządku, zwane dalej <<przekroczeniem>>”. W sytuacji, gdy osadzony nie miał wpływu na wagę paczki, a także wobec braku informacji, że przy odbiorze paczki został poinformowany o jej wadze, czy pouczony o tym, jakie może podjąć działania, gdy otrzymuje zbyt dużą paczkę, budzi wątpliwości okoliczność zaistnienia przesłanki z art. 142 § 1 k.k.w., tzn. winy osadzonego, co do naruszenia limitu w zakresie wagi artykułów żywnościowych, jakie może posiadać w celi. Z uwagi na powyższe Rzecznik uznał, iż w badanej sprawie doszło do naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela, poprzez zastosowanie kary, w sytuacji braku przesłanki zawinienia po stronie osadzonego.

Do Rzecznika zatelefonował (a następnie skierował mailowo skargę) Pan Dariusz M., który poskarżył się na niezasadne, jego zdaniem, objęcie go kwarantanną w związku z epidemią koronawirusa SARS-Cov-2. Skarżący podniósł, że wykonuje indywidualną działalność gospodarczą jako kierowca i przekraczał granicę polską w ramach przewozu pasażerskiego. Okazał komplet dokumentów poświadczających dokonywanie przewozu, a mimo to został objęty obowiązkową kwarantanną wraz z pasażerami. Kwarantanna, jak podał skarżący, wyklucza go z możliwości świadczenia pracy jako kierowca. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Powiatowy Inspektor Sanitarny oraz Wojewoda poinformowali, że istotnie nałożenie kwarantanny było niezasadne i została ona cofnięta. Zarzuty sformułowane we wniosku do Rzecznika należy uznać za uzasadnione.

BPW.514.7.2020

Do Rzecznika zwróciła się Pani Agnieszka J. z prośbą o interwencję w związku z opieszałością Urzędu Wojewódzkiego, dotyczącą wydania decyzji w sprawie 500+. Skarżąca poinformowała, że złożyła wnioski za 2016 i 2017, lecz nadal nie otrzymała decyzji w tej sprawie. Od maja 2019 r. wnioskodawczyni otrzymuje z zagranicznego urzędu jedynie dodatek dyferencyjny z powodu braku ww. korespondencji. Sama, po zadaniu pytania na temat postępu w jej sprawie otrzymała odpowiedź zawierającą m.in. wyjaśnienie, iż ze względu na bardzo dużą liczbę prowadzonych postępowań, występują opóźnienia w wydawaniu decyzji/informacji oraz sporządzaniu formularzy do instytucji zagranicznych. Pismem z dnia 10 kwietnia 2020 r. Rzecznik zwrócił się do Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej o informację o aktualnym stanie postępowań i przewidywanym terminie ich zakończenia. W odpowiedzi Urząd Wojewódzki poinformował, że wnioski strony o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego oraz o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami, złożone w MOPS w B., faktycznie wpłynęły do Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej. Jednocześnie poinformowano, że „powodem wydłużonego oczekiwania na wydanie rozstrzygnięcia jest konieczność procedowania spraw według określonego porządku”. Urząd nie jest w stanie wskazać „precyzyjnego terminu zakończenia postępowania”. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się z prośbą o wskazanie czynności, jakie zostały podjęte w sprawie. Pismem z dnia 27 kwietnia 2020 r. Urząd Wojewódzki poinformował, że wydał cztery decyzje w sprawie Wnioskodawczyni, rozpoznając jej wnioski. Wnioskodawczyni odmówiono przyznania świadczenia w postaci dodatku dyferencyjnego. Wydanie decyzji otworzyło stronie możliwość podjęcia dalszych kroków w postaci przedłożenia tych decyzji zagranicznym organom i/lub złożenia odwołań od decyzji. Wyjaśnienie sprawy znacznie przyspieszyło kierowanie korespondencji poprzez e-Puap.

BPW.517.112. 2019

Do Rzecznika wpłynęła skarga Pana Piotra S., osadzonego w Zakładzie Karnym w B., dotycząca m.in. usytuowania umywalki poza kącikiem sanitarnym. W ocenie Rzecznika umywalki powinny być montowane w kąciakach sanitarnych, by zapewnić skazanym intymność. Rzecznik od lat kieruje do Centralnego Zarządu Służby Więziennej wystąpienia w tej sprawie. Centralny Zarząd Służby Więziennej konsekwentnie uznaje instalowanie umywalek na zewnątrz kąciaków za rozwiązanie prawidłowe i nienaruszające prawa do intymności w czasie wykonywania czynności związanych z utrzymaniem higieny osobistej. W ocenie Centralnego Zarządu Służby Więziennej umywalki nie są bowiem przeznaczone do czynności związanych z higieną intymną, które powinny odbywać się przy pomocy miski, w zabudowanym kąciaku sanitarnym. Rzecznik nie zgadza się z tym stanowiskiem. Indywidualne poczucie wstydu osadzonych uzasadnia konieczność umożliwienia im mycia się i wykonywania innych czynności higienicznych poza wzrokiem osób trzecich. W związku z tym w kąciakach sanitarnych powinny znajdować się wszystkie urządzenia sanitarne, a nie tylko toalety. Zgodnie z § 29 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności oraz § 34 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania, w celach mieszkalnych niezbędne urządzenia sanitarne sytuuje się w sposób zapewniający ich niekrepujące użytkowanie. Powszechnie uznaje się, że do niezbędnych urządzeń sanitarnych należy również umywalka, zatem i ona powinna być usytuowana w sposób zapewniający niekrepujące jej użytkowanie. Rzecznik stoi na stanowisku, iż w celach, w których umywalka znajduje się poza wydzielonym pełną, trwałą zabudową kącikiem sanitarnym i jest ona jedynym tego typu urządzeniem w pomieszczeniu, osadzeni nie mają zapewnionych warunków intymności podczas wykonywania czynności związanych z utrzymaniem higieny osobistej. Ponieważ problem ten ma charakter systemowy i jego rozwiązanie nie leży w zakresie możliwości i kompetencji Dyrektora Zakładu Karnego, Rzecznik uznał usytuowanie umywalki poza kącikiem sanitarnym za naruszające prawa i wolności skazanego, jednakże niezawinione przez administrację Zakładu Karnego w B.