

# **INFORMACJA**

**o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich**

**styczeń – marzec 2020 r.**

## Spis treści

Część 1 .....	3
I. Informacje o wpływie i załatwianiu wniosków.....	3
II. Wystąpienia o charakterze generalnym .....	20
III. Kasacje oraz skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego, przystąpienia do postępowań przed sądami powszechnymi.....	122
IV. Pytania prawne do Sądu Najwyższego. Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego 168	
V. Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz przystąpienia do postępowań przed sądami administracyjnymi i organami administracji .....	173
VI. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego. Zgłoszenia udziału w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych.....	200
VII. Wystąpienia legislacyjne.....	215
VIII. Opinie i stanowiska .....	224
IX. Reakcje na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika .....	231
Część 2 .....	239
Wybór spraw indywidualnych.....	239

## Część 1

### I. Informacje o wpływie i załatwianiu wniosków

Dane informacyjno-statystyczne  
za I kwartał 2020 r.

**Tabela 1. Wpływ do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.**

	<b>I kwartał 2020</b>
Wpływ ogółem	19 273
Sprawy nowe	9 780
Liczba odpowiedzi na sprawy podjęte przez RPO	3 150

W I kwartale 2020 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęto **808** interesantów oraz przeprowadzono **8 634** rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad. Ponadto zarejestrowano **265** apeli, listów otwartych, protestów bez oznaczenia wnioskodawcy.

**Tabela 2. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:**

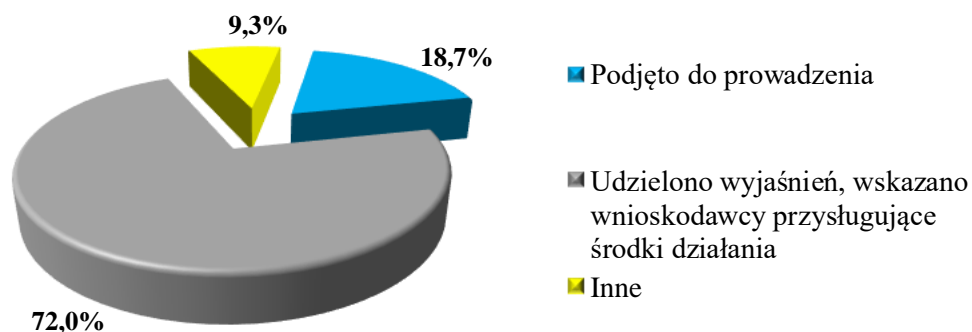
	<b>I kwartał 2020</b>
wystąpień problemowych	93
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	1
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	2
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku	3
pytań prawnych do Sądu Najwyższego	1
zawiadomień do Sądu Najwyższego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	2
skarg nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego	3
kasacji w sprawach karnych	7

skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	1
skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	3
skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	7
przystąpien do postępowania sądowego	13
żądań wszczęcia postępowania administracyjnego	3
żądań wszczęcia postępowania cywilnego	20
<b>Razem</b>	<b>159</b>

**Tabela 3. Sprawy rozpatrzone.**

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
<b>1</b>	<b>2</b>		<b>3</b>	<b>4</b>
Podjęto do prowadzenia	1	<b>Razem (2+3)</b>	<b>2 077</b>	<b>18,7</b>
	2	podjęto do prowadzenia	1 880	16,9
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	197	1,8
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	<b>Razem (5)</b>	<b>8 001</b>	<b>72,0</b>
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	8 001	72,0
Inne	6	<b>Razem (7+8+9)</b>	<b>1 029</b>	<b>9,3</b>
	7	przekazano wnioski wg. właściwości	148	1,4
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	465	4,2
	9	nie podjęto	416	3,7
<b>Razem</b>			<b>11 107</b>	<b>100</b>

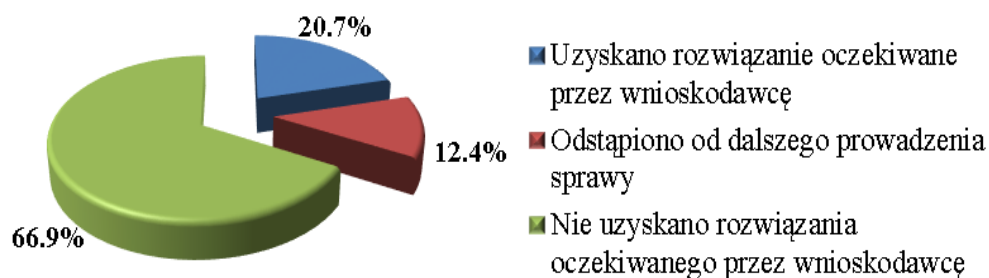
### Sposób rozpatrzenia sprawy



**Tabela 4. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych.**

<b>Efekty</b>	<b>Sposób zakończenia postępowania</b>		<b>Liczba</b>	<b>%</b>
<b>1</b>	<b>2</b>		<b>3</b>	<b>4</b>
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	<b>Razem (2+3)</b>	<b>346</b>	<b>20,7</b>
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	202	12,1
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	144	8,6
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	<b>Razem (5+6)</b>	<b>206</b>	<b>12,4</b>
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	91	5,5
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	115	6,9
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę i RPO	7	<b>Razem (8+9+10)</b>	<b>1 117</b>	<b>66,9</b>
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	996	59,7
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	106	6,4
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	15	0,8
<b>Razem</b>			<b>1 669</b>	<b>100</b>

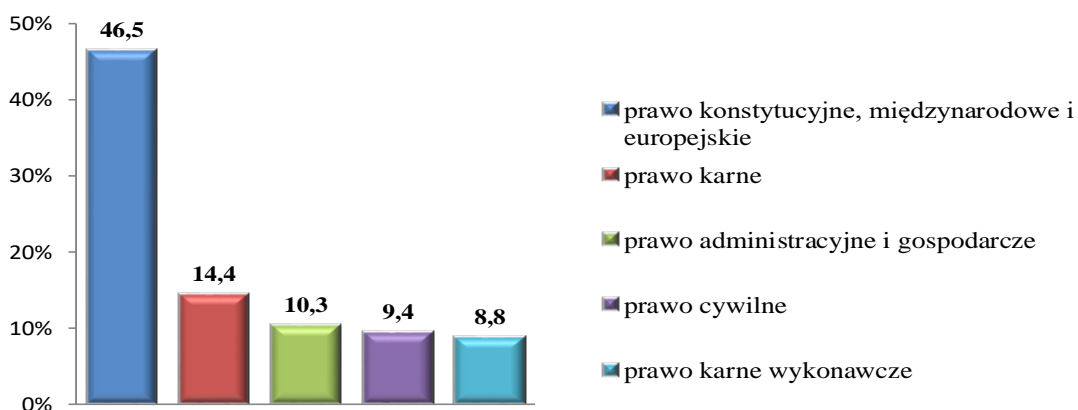
### Zakończenie spraw podjętych



**Tabela 5. Przedmiot nowych spraw (wniosków) skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich (według właściwości zespołów merytorycznych).**

		<b>Liczba</b>	<b>%</b>
1	prawo karne	1 406	14,4
2	prawo karne wykonawcze	864	8,8
3	prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	725	7,4
4	prawo cywilne	915	9,4
5	prawo administracyjne i gospodarcze	1 008	10,3
6	prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	4 546	46,5
7	równe traktowanie i ochrona praw osób z niepełnosprawnością	168	1,7
8	Krajowy Mechanizm Prewencji	10	0,1
9	ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	87	0,9
10	inne	51	0,5
	<b>Razem</b>	<b>9 780</b>	<b>100</b>

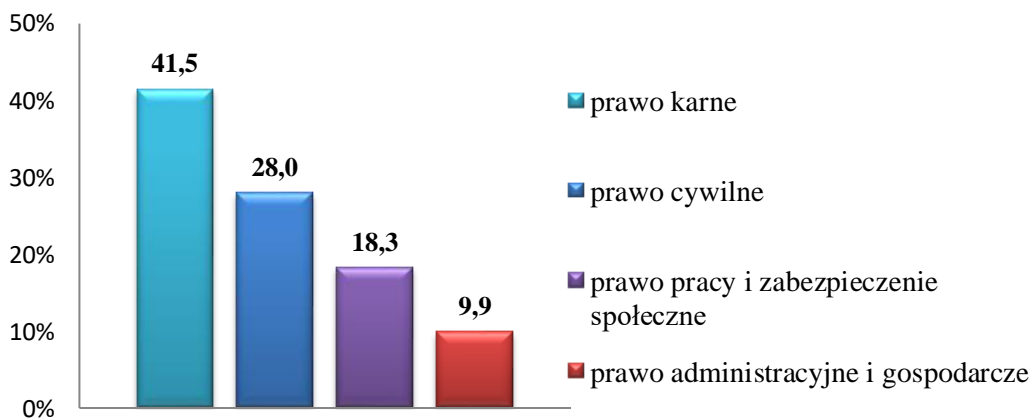
### Wiodące problematyki spraw nowych



**Tabela 6. Przedmiot wniosków dot. skarg nadzwyczajnych skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich (według właściwości zespołów merytorycznych).**

	I kwartał 2020
prawo karne	276
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	122
prawo cywilne	186
prawo administracyjne i gospodarcze	66
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	12
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	1
inne	2
<b>Razem</b>	<b>665</b>

### Wiodące problematyki nowych wniosków dot. skarg nadzwyczajnych



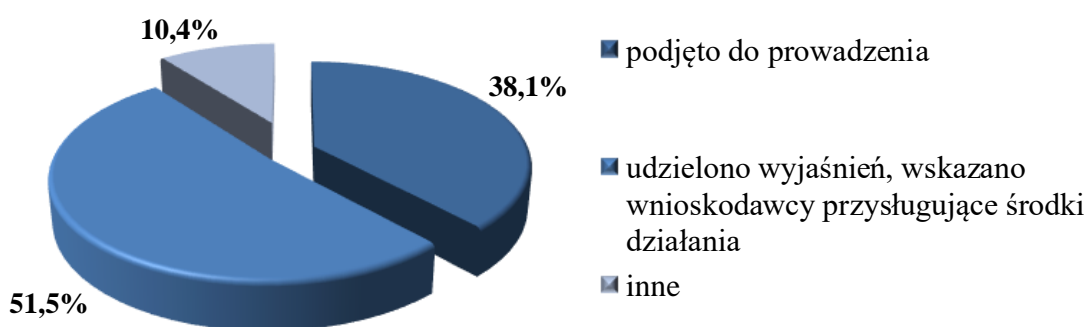
W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich działają trzy Biura Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich: we Wrocławiu (dla województw dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego), w Gdańsku (dla województw pomorskiego, zachodniopomorskiego i warmińsko – mazurskiego) i w Katowicach (dla województw śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego), kierowane przez Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich.

W I kwartale 2020 r. z ogólnej liczby 808 interesantów w Biurach Pełnomocników Terenowych przyjęto 451 interesantów. Przeprowadzono 1 042 rozmowy telefoniczne udzielając wyjaśnień i porad.

**Tabela 7. Sprawy rozpatrzone w Biurach Pełnomocników Terenowych.**

Sposób rozpatrzenia sprawy	Liczba	%
<b>podjęto do prowadzenia</b>	222	38,1
udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	300	51,5
przekazano wniosek wg. właściwości	6	1,0
zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	27	4,6
nie podjęto	28	4,8
<b>Razem</b>	<b>583</b>	<b>100</b>

**Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych**

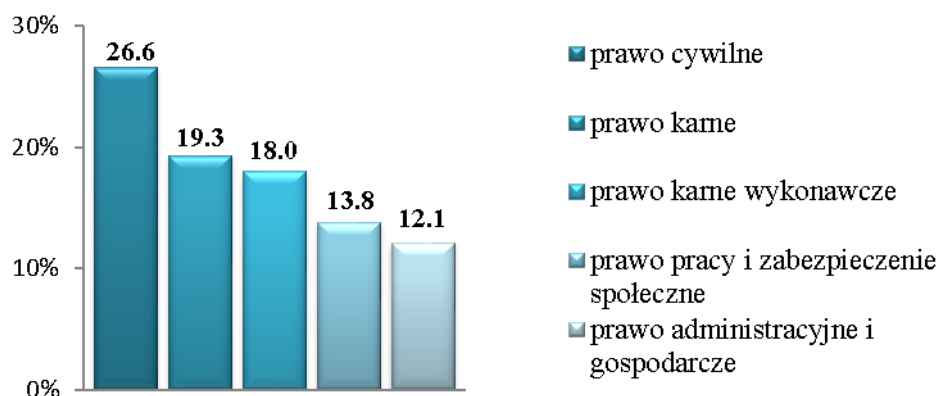




**Tabela 8. Wiodące problematyki spraw nowych w Biurach Pełnomocników Terenowych RPO.**

Przedmiot sprawy	Liczba	%
prawo cywilne	121	26,6
prawo karne	88	19,3
prawo karne wykonawcze	82	18,0
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	63	13,8
prawo administracyjne i gospodarcze	55	12,1

**Problematyki wiodące w Biurach Pełnomocników Terenowych**



**Tabela 9. Spotkania i wizytacje Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępców Rzecznika Praw Obywatelskich oraz pracowników Biura RPO w I kwartale 2020 r.**

1.	Spotkanie Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej z przedstawicielami stowarzyszeń sędziowskich Stowarzyszeniem Sędziów Polskich Iustitia i Stowarzyszeniem Sędziów Themis. Biuro RPO. Warszawa.	07.01.2020 r.
2.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Poznań przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	07-08.01.2020 r.
3.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Koszalin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	09.01.2020 r.
4.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z uczniami cieszyńskiego Liceum Ogólnokształcącego Towarzystwa Ewangelickiego. Cieszyn.	10.01.2020 r.
5.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - spotkanie z mieszkańcami Goleniowa,	12.01.2020 r.
	- spotkanie w Zakładzie Karnym w Nowogardzie, - spotkanie w Szkole Biznesu w Gryficach,	13.01.2020 r.
	- spotkanie z mieszkańcami Bytowa, - spotkanie z Myśliborską Radą Seniorów,	14.01.2020 r.
	- spotkanie z mieszkańcami Kamienia Pomorskiego, - spotkanie z mieszkańcami Gdańska.	15.01.2020 r.
6.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	13.01.2020 r.
7.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z pracownikami Zakładu Karnego i osadzonymi w Nowogardzie. Nowogard.	13.01.2020 r.
8.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami oraz przedstawicielami środowiska kaszubskiego, ukraińskiego, przedsiębiorcami i młodzieżą w Bytowie. Bytów.	14.01.2020 r.
9.	Spotkanie z seniorami Uniwersytetu Trzeciego Wieku dotyczące modelu wsparcia osób starszych w miejscu zamieszkania oraz kompetencji RPO. Żyrardów.	15.01.2020 r.
10.	Spotkanie z młodzieżą, ngo's, oraz władzami samorządowymi Szamotuł. Szamotuły.	15-17.01.2020 r.
11.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	17.01.2020 r.

12.	1. Pułk Saperów w Brzegu - kontrola przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy i słuchaczy Centrum Szkolenia Wojsk Inżynieryjnych i Chemicznych oraz kontrola przestrzegania praw i wolności obywatelskich funkcjonariuszy Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu.	22.01.2020 r.
13.	Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Starogardzie Gdańskim oraz Regionalny Ośrodek Psychiatrii Sądowej – badanie stanu przestrzegania praw pacjentów.	23-24.01.2020 r.
14.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracownika Biura PT RPO w Gdańsku.	27-28.01.2020 r.
15.	Spotkanie z Biskupem Płockim oraz kapelanem KOZZD w sprawie posług religijnych świadczonych pacjentom Ośrodka w Gostyninie. Płock.	28.01.2020 r.
16.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	30.01.2020 r.
17.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	30.01.2020 r.
18.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	31.01.2020 r.
19.	Spotkanie Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej z sędziami Sądu Rejonowego w Gostyninie w sprawie problemów ze stosowaniem ustawy z 22.11.2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Gostynin.	03.02.2020 r.
20.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracowników Biura PT RPO we Wrocławiu.	10.02.2020 r.
21.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	13.02.2020 r.
22.	Spotkanie Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej z Panem Bogdanem Trojankiem, przedstawicielem Królewskiej Fundacji Romów. Biuro RPO. Warszawa.	13.02.2020 r.
23.	Przyjęcia interesantów w kujawsko-pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	21.02.2020 r.
24.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	24-25.02.2020 r.
25.	Zakład Karny w Czarnem - badanie stanu przestrzegania praw obywatelskich osadzonych.	24-26.02.2020 r.
26.	Spotkanie nt. systemu ochrony zdrowia psychicznego w Polsce	25-26.02.2020 r.

	zorganizowane przez Uniwersytet Warszawski. Warszawa.	
27.	Spotkanie z uczestnikami Uniwersytetu Trzeciego Wieku w Piasecznie. Piaseczno.	26.02.2020 r.
28.	Spotkanie z mieszkańcami Żółwina nt. „Trójmiasto Ogrodów dla Edukacji – Jak możemy zmieniać szkołę? Jak się lepiej rozumieć? Co zrobić, byśmy sobie nawzajem ufali?”. Żółwin.	27.02.2020 r.
29.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	27.02.2020 r.
30.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	27.02.2020 r.
31.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	28.02.2020 r.
32.	Wizyta Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w Areszcie Śledczym Warszawa-Białołęka – badanie stanu przestrzegania praw osadzonych.	06.03.2020 r.
33.	Udział w spotkaniu Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej nt. „Sieć Przedsiębiorczych Kobiet (Women’s Entrepreneurship Network) for a fantastic event celebrating International Women’s Day zorganizowanym przez Ambasadę Wielkiej Brytanii. Warszawa.	10.03.2020 r.
34.	Spotkanie Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej z przedstawicielami Ministerstwa Zdrowia w sprawie Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie. Warszawa.	11.03.2020 r.

**Tabela 10. Wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji w I kwartale 2020 r.**

1.	Areszt Śledczy Warszawa– Białołęka – badanie prewencyjne.	03-05.02.2020 r.
2.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Rejonowej Policji VI Warszawa - Praga Północ – badanie prewencyjne.	06.02.2020 r.
3.	Placówka Całodobowej Opieki Pielęgniarskiej Domu Opieki Ariadna w Milanówku – badanie prewencyjne.	10.02.2020 r.
4.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Rejonowej Policji Warszawa IV – Bemowo – badanie prewencyjne.	13.02.2020 r.
5.	Placówka Całodobowej Opieki – Dom Seniora „Leśne Zacisze” w Kliczkowie – badanie prewencyjne.	17-18.02.2020 r.
6.	Placówka Całodobowej Opieki – Dom Pogodnej Starości "Oaza" w Kraśniku Górnym - badanie prewencyjne.	19-20.02.2020 r.
7.	Stołeczny Ośrodek dla Osób Nietrzeźwych (Izba Wytrzeźwień) w	02-03.2020 r..

	Warszawie – badanie prewencyjne.	
8.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Stołecznej Policji w Warszawie. Wizytacja tematyczna - sprawdzenie stopnia realizacji zaleceń CPT, (przedstawionych polskim władzom w raporcie z wizyty w 2017 r. i SPT w lipcu 2018 r.) - – badanie prewencyjne.	04.03.2020 r.

**Tabela 11. Sympozja, seminaria i konferencje, w których uczestniczyli w I kwartale 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich oraz pracownicy Biura RPO.**

1.	Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w uroczystości wręczenia Nagrody im. Bolesława Prusa za rok 2018 oraz wygłoszenie laudacji w kategorii Złoty Prus dla red. Przemysława Talkowskiego zorganizowanej przez Stowarzyszenie Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa.	07.01.2020 r.
2.	Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w seminarium zorganizowanym przez Katedrę im. Tadeusza Mazowieckiego Uniwersytetu Warszawskiego oraz wykład prof. Marka Safjana nt. „Polska w europejskiej przestrzeni prawnej”. Warszawa.	07.01.2020 r.
3.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu Senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej nt. nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw. Warszawa.	08.01.2020 r.
4.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji otwierającej program Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy (Active Citizens Fund – National) zorganizowanej przez Fundację im. Stefana Batorego (lider), Fundację „Pracownia Badań i Innowacji Społecznych” „Stocznia” oraz Fundację „Akademia Organizacji Obywatelskich”. Warszawa.	08.01.2020 r.
5.	Debata nt. „#molestowa_NIE! Jak reagować na hostile environment i inne formy molestowania seksualnego?” zorganizowana przez Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.	08-09.01.2020 r.
6.	Udział Zastępcy Rzecznika Macieja Taborowskiego w Jubileusz prof. dr. hab. Marka Safjana. Warszawa.	09.01.2020
7.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Demokracja, prawa człowieka i praworządność jako wyzwania dla każdego obywatela/obywatelki” zorganizowanej przez Krytykę Polityczną z cyklu wydarzeń ODWAGA. Cieszyn.	10.01.2020 r.
8.	Ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Ochrona rodziny w ujęciu	10.01.2020 r.

	interdyscyplinarnym. Współczesne problemy i wyzwania” zorganizowana przez Uniwersytet SWPS w Warszawie. Warszawa.	
9.	Udział Zastępcy Rzecznika Macieja Taborowskiego w inauguracyjnym posiedzeniu Parlamentarnego Zespołu Obrony Praworządności Senatu RP. Warszawa.	14.01.2020 r.
10.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie plenarnej Senatu nad ustawą z 20 12. 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw. Warszawa.	16.01.2020 r.
11.	Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w Inauguracji I roku aplikacji radcowskiej 2020. Warszawa.	16.01.2020 r.
12.	Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Transpłciowość w rodzinie” zorganizowanej przez Fundację Trans-Fuzja. Warszawa.	18.01.2020 r.
13.	Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej i Dyrektora Generalnej Katarzyny Jakimowicz w uroczystości wręczenia Odznaki Honorowej za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka Pani Ewie Ewart. Warszawa.	21.01.2020 r.
14.	Konferencja nt. „ Press Freedom Confernce” zorganizowana przez grupę medialną Ringier Axel Springer. Gdańsk.	21-22.01.2020 r.
15.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium nt. definicji „budowli” w prawie podatkowym. Biuro RPO. Warszawa.	23.01.2020 r.
16.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w oficjalnych obchodach 75. rocznicy wyzwolenia niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego Auschwitz. Oświęcim.	27.01.2020 r.
17.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka i Dyrektora Generalnej Katarzyny Jakimowicz w uroczystościach pod Pomnikiem Bohaterów Getta w Warszawie. Warszawa.	27.01.2020 r.
18.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka w konferencji nt. „Władza sądownicza w Polsce – aktualne problemy” zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji UJ, Okręgową Izbę Radców Prawnych w Krakowie i Stowarzyszenie Sędziów „Iustitia”. Kraków.	28.01.2020 r.
19.	Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w uroczystości wręczenia Panu Marianowi Turkiewiczemu medalu Oficera Orderu Zasługi Wielkiego Księstwa Luksemburga z rąk Premiera Luksemburga Pana Xaviera Bettela. Warszawa.	28.01.2020 r.
20.	Konferencja inauguracyjna projektu Lokalne Ośrodki Wiedzy i	29.01.2020 r.

	Edukacji na rzecz aktywizacji osób dorosłych - LOWE 2. Kraków.	
21.	Wizytacja Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Centrum Leczenia Dzieci i Młodzieży w Zaborze.	30-31.01.2020 r.
22.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka w „Forum dla Praworządności” zorganizowanym przez Polską Akademię Nauk i Polską Akademię Umiejętności. Warszawa.	31.01.2020 r.
23.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka i Dyrektora Generalnej Katarzyny Jakimowicz w posiedzeniu Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji która rozpatrzyła informację o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności, praw człowieka i obywatela w 2018 r. Warszawa.	05.02.2020 r.
24.	Seminarium nt. „# pamięć odnajdywana” zorganizowane przez Oświęcimski Instytut Praw Człowieka. Oświęcim.	05.02.2020 r.
25.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Kryzys psychiczny u osób działających w organizacjach pozarządowych oraz ruchach nieformalnych” zorganizowanej przez RPO. Biuro RPO. Warszawa.	06.02.2020 r.
26.	Seminarium naukowe nt. „Jakie powinny być standardy prowadzenia kampanii wyborczej?” zorganizowane przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika. Toruń.	06.02.2020 r.
27.	Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w posiedzeniu Parlamentarnego Zespołu do spraw Równouprawnienia Społeczności LGBT. Warszawa.	11.02.2020 r.
28.	Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w uroczystości nadania alei parkowej imienia Pawła Adamowicza zorganizowanej przez Prezydenta m.st. Warszawy oraz Przewodniczącą Rady m.st. Warszawy. Warszawa.	14.02.2020 r.
29.	Udział Zastępcy Rzecznika Macieja Tańborowskiego w posiedzeniu Parlamentarnego Zespołu Obrony Praworządności. Warszawa.	14.01.2020 r.
30.	Udział Zastępcy Rzecznika Macieja Tańborowskiego w seminarium podatkowe na temat definicji budowli zorganizowanym przez RPO. Warszawa.	23.01.2020 r.
31.	Udział Zastępcy Rzecznika Macieja Tańborowskiego w IV Wykładzie Pamięci Profesora Krzysztofa Skubiszewskiego zorganizowanym przez Polską Akademię Nauk. Warszawa.	13.02.2020 r.
32.	Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w posiedzeniu Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, poświęcone rozpatrzeniu ustawy budżetowej na rok 2020. Warszawa.	19.02.2020 r.

33.	Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w konferencji Ekonomicznej 2020 nt. na temat „Biznes i prawa człowieka” zorganizowanej przez Stowarzyszenie Youth 2.0. Warszawa.	21.02.2020 r.
34.	Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w konferencji nt. „30 lat służby Więziennej w RP” zorganizowanej przez Instytut Bezpieczeństwa i Rozwoju Międzynarodowego SDirect24. Warszawa.	24.02.2020 r.
35.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu Sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych i przedstawienie informacji nt. skarg i wniosków dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych w latach 2018-2019. Warszawa.	25.02.2020 r.
36.	Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w Kongresie Profesji i Zawodów Pomocowych pod honorowym patronatem Prezydenta RP. Warszawa.	25.02.2020 r.
37.	Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w przedstawieniu Sprawozdanie RPO za 2018 r. przed Senatem RP. Warszawa.	26.02.2020 r.
38.	Seminarium eksperckie nt. opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zorganizowane przez RPO. Biuro RPO. Warszawa.	26.02.2020 r.
39.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Prawo do ochrony środowiska. Odetchnijmy pełną piersią!” zorganizowanej przez RPO i Pracownię Badań Dorobku Prawnego Rady Europy WPiA UW. Biuro RPO. Katowice.	27.02.2020 r.
40.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępcy Rzecznika Macieja Taborowskiego w uroczystości wręczenia Honorowej Odznaki RPO dla Szymona Modrzejewskiego za ratowanie starych cmentarzy. Biuro RPO. Warszawa.	27.02.2020 r.
41.	Konferencja nt. „Wyzwania psychiatrii dzieci i młodzieży w Europie” zorganizowana przez Centrum Leczenia Dzieci i Młodzieży w Zaborze. Zielona Góra, Zabór.	27-29.02.2020 r.
42.	Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Równość i nierówność w prawie” zorganizowanej przez WPiA Warszawa.	28.02.2020 r.
43.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka w posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworzędności i Petycji Sejmu RP. Warszawa.	03.03.2020 r.
44.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. „Jestem feministą” upamiętniający dr Lenę Kondratiewą-Bryzik prawniczkę która zajmowała się m.in. ochroną praw kobiet i	04.03.2020 r.



	ochroną przed dyskryminacją, zorganizowany przez Poznańskie Centrum Praw Człowieka INP PAN we współpracy z Biurem RPO oraz Katedrę Prawa Konstytucyjnego WPAiE UW. Poznań.	
45.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w II Częstochowskiej konferencji prawniczej nt. „Prawo do sądu – prawem człowieka i obywatela” zorganizowanej przez Częstochowsko-Piotrkowską Izbę Adwokacką, śląski oddział SSP „Iustitia”, Stowarzyszenie Prokuratorów Lex Super Omnia, Okręgową Izbę Radców Prawnych w Opolu oraz Izbę Notarialną w Katowicach. Częstochowa.	06.03.2020 r.
46.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia Kryształowego Serca Radcy Prawnego dla Katarzyny Sobańskiej-Laskowskiej Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu. Warszawa.	06.03.2020 r.
47.	Forum dla Praworządności zorganizowane przez Polską Akademię Nauk. Warszawa.	06.03.2020 r.
48.	Udział Zastępcy Rzecznika Macieja Taborowskiego w konferencji Global Compact nt. „Ring the Bell for Gender Equality”. Warszawa.	06.03.2020 r.
49.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka w Walnym Zgromadzeniu Stowarzyszenia Sędziów Themis oraz konferencji naukowej nt. „Sędzia polski – Sędzia europejski”. Smardzewice.	07.03.2020 r.
50.	Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w I Forum Organizacji i Środowisk Działających na rzecz Kobiet zorganizowane przez Parlamentarny Zespół Praw Kobiet. Warszawa.	07.03.2020 r.
51.	Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w konferencji nt. „O kobietach w Europie – dziewczyny z Targówka” zorganizowane przez Szkołę Podstawową nr 58 im. Tadeusza Gajcego. Warszawa.	09.03.2020 r.
52.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Przeciwdziałanie molestowaniu seksualnemu w środowisku akademickim - w kierunku standardów i procedur” zorganizowanej przez RPO i Uniwersytet Warszawski”. Warszawa.	16.03.2020 r.
53.	Webinarium dotyczące osób starszych nt. jak im pomagać starszym zorganizowane przez Stowarzyszenie „Zwolnieni z Teorii”, Biuro RPO i akcja Masz Głos Fundacji Batorego.	26.03.2020 r.

**Tabela 12. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w I kwartale 2020 r.**

1.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej i Zastępcy Rzecznika Macieja Taborowskiego z delegacją Komisji Weneckiej nt. ustawy z 20 12. 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw. Biuro RPO. Warszawa.	10.01.2020 r.
2.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej i Zastępcy Rzecznika Macieja Taborowskiego z Verą Jourovą Wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej ds. praworządności. Biuro RPO. Warszawa.	28.01.2020 r.
3.	Szkolenie nt. „European Law and Human Rights” zorganizowane przez CEELI Institute. Praga.	29.01-03.02.2020 r.
4.	Spotkanie Zastępcy Rzecznika Macieja Taborowskiego w European Law Institute. Heidelberg,	30-31.01.2020 r.
5.	Spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ramach projektu RECONNECT realizowane przez Uniwersytet Middlesex, wykład w „Bingham Centre for the Rule of Law”, spotkanie ze Stowarzyszeniem Młodzieży z University College London (UCL) oraz wizyta w biurze Amnesty International w Londynie. Londyn.	30.01.-01.02.2020 r.
6.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z francuskim Ministrem Spraw Zagranicznych Jacques-Yves Le-Drian. Biuro RPO. Warszawa.	03.02.2020 r.
7.	Spotkanie Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w ramach organizacji ENNHRI nt. „Rekomendacje Rady Europy o funkcjonowaniu krajowych instytucji praw człowieka oraz mechanizmu rządów prawa w Unii Europejskiej”. Bruksela.	04-07.02.2020 r.
8.	Udział w rozprawie przed Wielką Izbą ETPCz w dniu 5 lutego oraz konferencji nt. „HELP in the EU” w ramach programu HELP Rady Europy (Programme for Human Rights Education for Legal Professionals)”. Strasbourg.	04-07.02.2020 r.
9.	Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w konsultacjach Europejskiej Sieci Instytucji Praw Człowieka dot. rządów prawa oraz przedstawienie rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie Krajowych Instytucji Praw Człowieka. Bruksela.	06.02.2020 r.
10.	Wykład i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara zorganizowane przez Indiana University Maurer School of Law. Bloomington. USA.	10-14.02.2020 r.

11.	Seminarium/szkolenie w zorganizowane przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA) we współpracy z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka nt. „Recent ECHR Case Law in Family Matters”. Strasbourg.	13-14.02.2020 r.
12.	Konferencja nt. „Implementation of monitoring system of forced-return operations”. Rzym.	17-18.02.2020 r.
13.	Warsztaty ekspercki/szkolenie nt. Karty Praw Podstawowych UE zorganizowane przez Agencję Praw Podstawowych UE (FRA) oraz sieć EQUINET. Wiedeń.	25-26.02.2020 r.
14.	Spotkanie Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej z Ambasador Irlandii. Warszawa.	26.02.2020 r.
15.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium z okazji Światowego Dnia Organizacji Pozarządowych nt. „From the Past to the Future: A Living Civic Space for a Living Democrac” zorganizowanym przez Radę Europy. Bruksela.	28.02.2020 r.
16.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. praworządności w Polsce oraz udział w konferencji zorganizowanej przez Instytut Spraw Międzynarodowych i Europejskich. Dublin.	02.03.2020 r.
17.	Udział Zastępczyni Rzecznika Hanny Machińskiej w „Polsko-Brytyjskim Forum Belwederskim” zorganizowanym przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych oraz instytut The Royal Institute of International Affairs -Chatham House. Londyn.	03-04.03.2020 r.
18.	Spotkanie i wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara na zaproszenie University of Alberta International nt. „The Fight for Rule of Law in Poland”. Kanada.	10-14.03.2020 r.

## II. Wystąpienia o charakterze generalnym

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

### 1. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (VII.510.150.2019 z 6 stycznia 2020 r.) - w sprawie naruszenia prawa do sądu.

Obywatel Islandii zwrócił się najpierw do krajowego Sądu Najwyższego, a potem do ETPCz skarżąc się, że jego sprawę w sądzie rozpatrywał skład, w którym była osoba powołana niezgodnie z zasadami islandzkiego prawa. A zatem nie zagwarantowano mu rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem, tak jak to gwarantuje Europejska Konwencja Praw Człowieka w art. 6 ust. 1. Chodzi zatem o stwierdzenie, iż sędzia powołany w sposób nieprawidłowy nie może być niezależny.

W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich sprawa ta ma niezwykle ważne znaczenie dla obywateli Polski i ich prawa do sądu. Dlatego, mimo że nie jest stroną tego postępowania, przekazał Trybunałowi w Strasburgu swoje uwagi w formie zwanej „opinią przyjaciela sądu” (łac. *amicus curiae*). Ma ona ułatwić Trybunałowi dostrzeżenie wszystkich aspektów sprawy, a także zbadanie, jak wyrok wpłynie na inne kraje Rady Europy. Standard wyznaczony przez Europejski Trybunał musi być przestrzegany przez każdy kraj europejski, bez względu na to, wobec którego państwa zostanie wydany wyrok.

Rzecznik podkreślił, że wyrok ETPC może mieć zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania całego systemu sądownictwa w Polsce, a przez to - dla możliwości korzystania z ochrony sądowej przez jednostki. Będzie miał zatem znaczenie precedensowe i będzie punktem odniesienia dla oceny spraw dotyczących nieprawidłowości w polskim wymiarze sprawiedliwości, które już zostały lub będą wniesione do ETPC.

W Polsce istnieje bowiem coraz większe ryzyko chaosu prawnego zagrażającego stabilności orzeczeń sądowych i podważającego pewność obrotu prawnego. Aby temu przeciwdziałać, trzeba precyzyjnie wskazać, kiedy ktoś faktycznie zostaje sędzią i ma prawo orzekać, a kiedy nie, ze względu na wady samego procesu powołania. Jeśli bowiem taka - w wątpliwy sposób powołana - osoba znajdzie się w składzie orzekającym, to i sam wyrok może być podważany, a więc obywatel zwracający się do sądu nie będzie mógł mieć pewności, że sąd rozstrzygnął jego problem w sposób ostateczny i wiążący. Trzeba temu zapobiec, gdyż w przeciwnym wypadku system sądowy przestaje działać, a obywatele tracą szansę, by ich sprawy były rozstrzygane zgodnie z prawem i bez niepotrzebnej zwłoki.

## **2. Ministra Sprawiedliwości (IV.510.50.2019 z 8 stycznia 2020 r.) - w sprawie nowelizacji procedury cywilnej.**

W dniu 7 listopada 2019 r. na mocy ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw weszła w życie obszerna nowelizacja procedury cywilnej. Akt ten ma fundamentalne znaczenie dla praw i wolności obywatelskich zagwarantowanych w Konstytucji RP, dookreśla bowiem na poziomie ustawy zwykłej sposób realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Jednym z założeń nowelizacji jest ustandaryzowanie pouczeń co do czynności procesowych, których udzielenia na piśmie stronom i uczestnikom postępowania sądowego wymaga kodeks (art. 5 § 2 i 3 k.p.c.).

Wskazana regulacja co do zasady zasługuje na uznanie jako zgodna ze standardami wyznaczanymi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu oraz postulatami Rzecznika Praw Obywatelskich formułowanymi również w pismach kierowanych wcześniej do Ministerstwa Sprawiedliwości. Udzielenie stronom i uczestnikom postępowania sądowego prawidłowo sformułowanych pouczeń, przy uwzględnieniu „konieczności zapewnienia komunikatywności przekazu” (art. 5 § 2 k.p.c.), jest wyjątkowo istotne z punktu widzenia gwarancji procesowych i konstytucyjnego prawa do sądu.

Jednocześnie jednak Rzecznik wyraża zaniepokojenie wobec informacji o -zaledwie wstępnym - etapie prac nad rozporządzeniem, w którym Minister Sprawiedliwości określi wzory tych pouczeń. Co prawda, art. 17 ust. 2 ustawy nowelizującej przewiduje w tym przypadku aż dwunastomiesięczne *vacatio legis* (*nota bene* najdłuższe wśród przepisów intertemporalnych ustawy). Oznacza to jednak, że rozporządzenie może zostać wydane dopiero w sierpniu 2020 r. Niemniej, zważywszy na wyjątkową obszerność wprowadzonej nowelizacji i jej gruntowny charakter (w tym wprowadzenie zupełnie nowych instytucji procesowych czy zasadnicze zmiany w modelu środków zaskarżenia), optymalnym rozwiązaniem byłaby sytuacja, gdyby wzory pouczeń były gotowe już w dniu wejścia w życie pierwszych przepisów zmienianych ustawą nowelizującą.

Jest to tym bardziej istotne, że w znakomitej większości do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 7 listopada 2019 r. należy stosować przepisy procedury cywilnej w nowym brzmieniu nadanym ustawą z 4 lipca 2019 r. Z dniem 7 listopada 2019 r. strony oraz uczestnicy postępowań cywilnych znaleźli się w nowej rzeczywistości proceduralnej. Nie otrzymali jednak pouczeń przewidzianych w założeniach nowelizacji, gwarantujących odpowiednią ochronę ich praw procesowych. Taki stan rzeczy oznacza, że treść, zakres oraz forma pouczeń w zakresie nowych przepisów k.p.c., do czasu wydania rozporządzenia przez Ministerstwo Sprawiedliwości, uzależniona będzie od praktyki przyjętej w danym sądzie, co niestety wiąże się z powstawaniem istotnych rozbieżności i nie pozostaje bez negatywnego wpływu na sytuację procesową stron.

Wobec powyższego konieczne i w pełni uzasadnione wydaje się być jak najszybsze zakończenie prac nad rozporządzeniem w sprawie określenia wzorów pouczeń według art. 5 § 2 k.p.c. Jednocześnie niezbędne byłoby skrócenie *vacatio legis*, jakie zostało przewidziane w art. 17 ust. 2 ustawy nowelizującej. *De lege lata* bowiem aktualnie nie ma podstawy prawnej do wydania tak potrzebnego rozporządzenia. Wobec tego Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie przedstawionych uwag oraz udzielenie informacji o przewidywanej dacie zakończenia prac legislacyjnych w tym zakresie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 3 lutego 2020 r. poinformowała, że w resorcie trwają czynności, przewidziane treścią zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 września 2015 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, mające na celu opracowanie ustandaryzowanej treści pouczeń dla stron postępowania cywilnego, zgodnie z obowiązkiem wyrażonym w art. 5 § 2 i 3 Kodeksu postępowania cywilnego. Prace te znajdują się w zaawansowanym stadium. Zarówno zakres, jak i cel zamierzonych prac, sprzeciwiają się możliwości znaczącego przyspieszenia podejmowanych działań, a także skrócenia *vacatio legis*, przewidzianego w treści art. 17 ust. 2 ustawy nowelizującej z dnia 4 lipca 2019 r., w myśl postulatu wyrażonego w piśmie Rzecznika. Podsekretarz Stanu nie podzieliła przy tym podnoszonych przez Rzecznika sugestii, jakoby brak opracowanych pouczeń mógł w znaczącym stopniu wpływać na pozbawienie stron należnych im gwarancji procesowych.

### **3. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7065.279.2019 z 8 stycznia 2020 r.) - w sprawie dostępności środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi.**

Zdrowie psychiczne jest fundamentalnym dobrem osobistym człowieka, którego ochrona należy do obowiązków państwa, a sprawny system pomocy i wsparcia w kryzysach zdrowia psychicznego przeciwdziała tragediom indywidualnym i rodzinnym oraz wielkim stratom społecznym, podkreślali uczestnicy II Kongresu Zdrowia Psychicznego - sygnatariusze Deklaracji Warszawskiej II. Dostępne dane i prognozy na temat zdrowia psychicznego pokazują, że zaburzenia psychiczne są poważnym i narastającym problemem.

Wobec powyższego oraz wciąż nierozwiązanych problemów w systemie opieki psychiatrycznej, na co wielokrotnie wskazywał Rzecznik Praw Obywatelskich, sygnały o brakach w środowiskowym systemie wsparcia dedykowanym osobom z zaburzeniami psychicznymi muszą niepokoić.

Dokonana przez Rzecznika analiza przedstawionej w październiku 2019 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej jako: NIK) informacji o wynikach kontroli „Pomoc państwa realizowana w formie środowiskowych domów samopomocy udzielana osobom z zaburzeniami psychicznymi” oraz przepisów ustawy o pomocy społecznej (dalej jako: u.p.s.), prowadzi do wniosku, iż poprawa stanu realizacji

oferowanej pomocy wymaga działań ustawodawczych oraz ujednoczenia modelu szacowania skali potrzeb w aspekcie dostępu osób potrzebujących do środowiskowych domów samopomocy. Kontrolerzy NIK wskazali bowiem wyraźnie, iż pomoc państwa udzielana osobom z zaburzeniami psychicznymi w formie środowiskowych domów samopomocy nie we wszystkich aspektach była prawidłowo zorganizowana i realizowana.

Patrząc na system środowiskowego systemu wsparcia poprzez pryzmat celu, jakiemu ma służyć winien się on opierać na rzetelnej diagnozie problemu i być odpowiedzią na potrzeby osób, do których jest adresowany. W opinii Rzecznika zasadne wydaje się dokonanie ogólnokrajowej analizy zarówno w aspekcie dostępności środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, jak i oszacowania skali potrzeb. Dla realizacji tego celu konieczne jest wskazanie przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ujednoczonego katalogu źródeł danych, z których jednostki szacujące potrzeby będą korzystały. Postulat ten jest w pełni uzasadniony, gdyż dane z przeprowadzanego przez samorządy i wojewodów rozpoznania potrzeb na te usługi są przekazywane Ministerstwu, które na ich podstawie określa kierunki działań w tym obszarze.

Prowadzenie i rozwój środowiskowych domów samopomocy należy do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez gminę (art. 18 ust. 1 pkt 5 u.p.s.) oraz powiat (art. 20 ust. 1 pkt 2 u.p.s.). W art. 51c ust. 2 - 5 u.p.s. określono zasady ustalania miesięcznej kwoty dotacji z budżetu państwa na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia placówek, w tym dotyczące możliwości zwiększenia tej dotacji. Rzecznik wskazał, iż w celu ujednoczenia zasad naliczania dotacji z budżetu państwa przekazywanych na funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy wydaje się koniecznością dookreślenie pojęcia „aktualna liczba osób korzystających z usług w ośrodkach” zawartego w art. 51c ust. 2 u.p.s.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska w przedstawionej sprawie oraz podjęcie stosownych działań prawodawczych.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 5 lutego 2020 r. wskazała, iż analizując dostępność oferty środowiskowych domów samopomocy należy odnotować duży wzrost zarówno liczby samych ośrodków, jak i liczby nowych miejsc w placówkach już istniejących. Rosną także nakłady finansowe z budżetu państwa na finansowanie ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Sekretarz Stanu zwróciła także uwagę, że w przeprowadzonej w resorcie w lutym i marcu 2019 r. kontroli Pomoc państwa realizowana w formie środowiskowych domów samopomocy udzielana osobom z zaburzeniami psychicznymi działalność Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w badanym zakresie przez Najwyższą Izbę Kontroli została oceniona pozytywnie, wobec czego w wystąpieniu pokontrolnym nie sformułowano uwag ani wniosków. Należy również podkreślić fakt, że pomoc w formie usług świadczonych w środowiskowych domach samopomocy z całą pewnością stanowi ważny element wsparcia osób z zaburzeniami psychicznymi w środowisku lokalnym. Jednakże jest

to tylko jeden z elementów wsparcia środowiskowego oferowanego tej grupie osób, pomoc społeczna nie może więc ponosić konsekwencji problemów spowodowanych brakiem dostępności do usług organizowanych w ramach innych systemów.

#### **4. Ministra Edukacji Narodowej (VII.7037.211.2019 z 13 stycznia 2020 r.) - w sprawie potrzeby wprowadzenia do szkół programu zajęć na temat zmian klimatycznych.**

W ostatnim czasie ukazały się liczne wystąpienia naukowe na temat zagrożeń wynikających z postępujących zmian klimatu. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich istnieje silny związek pomiędzy kryzysem klimatycznym a prawami człowieka i obywatela. Wśród tych praw wymienić można prawo do życia, prawo do zdrowia, prawo do bezpieczeństwa, prawo do czystego środowiska. Istotną okazuje się zwłaszcza przyszła sytuacja dzieci i osób starszych, które mogą zostać szczególnie dotknięte skutkami podwyższenia średniej temperatury na ziemi i pogorszenia się stanu środowiska naturalnego. Z tych wszystkich względów, Rzecznik zwrócił uwagę na jakość edukacji klimatycznej realizowanej w polskich szkołach.

W podnoszeniu świadomości i szerzeniu wiedzy najważniejszą rolę spełniają szkoły. Analiza obecnych podstaw programowych wykazała, że uczniowie na wszystkich etapach edukacyjnych realizują zagadnienia z zakresu edukacji ekologicznej. Jest to zgodne z celami systemu oświaty, wymienionymi w ustawie Prawo oświatowe. W wielu szkołach wdrażane są też innowacje i projekty dotyczące ekologii oraz rozwijane jest poczucie odpowiedzialności uczniów za wspólne dobro. Wydaje się jednak, że rozproszenie treści po kilku przedmiotach, a także brak czasu na ich szczegółowe omówienie i praktyczne zastosowanie nie pozwala uczniom na wystarczające zapoznanie się z tematem. Nie daje również możliwości kształcenia kompetencji, które pozwalałyby na sprostanie obecnym i przyszłym wyzwaniom.

Przykłady aktywności ludzi młodych, takich jak powstanie Młodzieżowego Strajku Klimatycznego dowodzą, że jest to dla nich temat ważny. Podejmowane przez nich działania pokazują, że młodzi ludzie nie chcą biernie oczekiwać na rozwój scenariusza, który przewiduje dotkliwie klęski żywiołowe, niedobory wody i żywności, wymuszone migracje oraz poważne konflikty. Wzywają rządzących do okazania odpowiedzialności, odwagi i ambicji, by wprowadzili w życie stosowne rozwiązania, mogące zapewnić przyszłym pokoleniom dobre warunki do życia i rozwoju. Zdaniem Rzecznika szkoła, odpowiadając na te potrzeby, mogłaby w większym stopniu stanowić platformę do prowadzenia debaty, poszerzania wiedzy i poszukiwania rozwiązań.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie wprowadzenia do szkół specjalnego programu zajęć na temat zmian klimatycznych i sposobów przeciwdziałania ich skutkom. Program ten powinien być oparty na najnowszych ustaleniach naukowych oraz skonstruowany w sposób zachęcający nauczycieli i uczniów do innowacyjności.



Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w piśmie z 24 stycznia 2020 r. zgodził się z Rzecznikiem, co do kwestii kształtowania właściwych postaw dzieci i młodzieży wobec zagrożeń klimatycznych. Zagadnienia ochrony klimatu, jakości powietrza oraz odpowiedzialnej postawy obywatelskiej stanowią elementy edukacji o zrównoważonym rozwoju, obecnej w polskich szkołach od wielu lat. Najważniejszym z nich jest realizowanie treści podstawy programowej na różnych etapach kształcenia, w przedmiotach takich jak przyroda, technika, biologia, chemia, geografia, wiedza o społeczeństwie. Wsparcie dla szkół i nauczycieli w przekazywaniu ww. treści stanowi implementacja projektów Ośrodka Rozwoju Edukacji, ostatnio pn. „Edukacja globalna. Liderzy zrównoważonego rozwoju”. Działania MEN uzupełniają inicjatywy i przedsięwzięcia proponowane przez Ministerstwo Klimatu, NFOŚiGW oraz inne podmioty zajmujące się edukacją ekologiczną lub środowiskową. Ministerstwo Edukacji Narodowej współpracuje międzysektorowo w obszarze promowania edukacji globalnej z MSZ, MNiSW oraz Grupą Zagranica. Ministerstwo uczestniczy również systematycznie w konsultacjach międzyresortowych dotyczących działań edukacyjnych w zakresie ochrony jakości powietrza i ubóstwa energetycznego. Na poziomie międzynarodowym Ministerstwo bierze udział w inicjatywach Global Education Network Europe (GENE), North-South Centre of the Council of Europe, Carpathian Convention, agend ONZ, które finansują innowacyjne działania edukacyjne.

#### **5. Minister Rozwoju (VII.501.46.2018 z 13 stycznia 2020 r.) - w sprawie odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostają problemy występujące w obecnych uregulowaniach dotyczących zasad i procedury postępowania dyscyplinarnego wobec rzeczoznawców majątkowych.

Zastrzeżenie budzi kwestia żądania przez Komisję Odpowiedzialności Zawodowej (dalej jako: KOZ) od rzeczoznawców majątkowych w postępowaniach wyjaśniających ujawniania informacji dotyczących sfery ich życia osobistego. Nie jest bowiem wiadome w jakim zakresie te informacje są wykorzystywane oraz czy mają wpływ na ewentualną karę dyscyplinarną nakładaną na rzeczoznawcę. Domaganie się przez KOZ ujawnienia takich informacji wykracza poza treść art. 175 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej jako: u.n.g.), który określa zasady wykonywania zawodu rzeczoznawcy. W konsekwencji, może dochodzić do naruszenia prawa do ochrony osobistych informacji dotyczących rzeczoznawców majątkowych w postępowaniach z tytułu odpowiedzialności zawodowej.

Poważne wątpliwości budzi etap wstępny procedury poprzedzający wszczęcie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej przez ministra. Przed wszczęciem postępowania organ bada wprawdzie, czy istnieją przesłanki do podjęcia postępowania dyscyplinarnego. Jednakże wobec braku jakichkolwiek uregulowań w tym zakresie nie wiadomo kto analizuje przesłanki przemawiające za wszczęciem

postępowania i na podstawie jakich kryteriów jest podejmowana taka decyzja. Samo zaś zawiadomienie o wszczęciu przez ministra postępowania nie zawiera takich informacji. Brak regulacji w tym zakresie może stanowić naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji).

Także sposób prowadzenia postępowania wyjaśniającego przez KOZ budzi zastrzeżenia. Postępowanie wyjaśniające opiera się w głównej mierze na zeznaniach stron postępowania. Jednocześnie, często brak jest innych dowodów które wskazywałyby na winę rzeczoznawców. W ocenie rzeczoznawców majątkowych, większą wiarygodnością obdarza się zeznania osób składających skargi. Nie istnieje przy tym możliwość konfrontacji pomiędzy rzeczoznawcą a skarżącym, co nie pozwala na zweryfikowanie treści złożonych zeznań i w licznych wypadkach prowadzi do ukarania rzeczoznawcy jedynie na podstawie zarzutów sformułowanych przez skarżących.

Skarżący zwrócili również uwagę, że protokoły i decyzje z prowadzonych postępowań z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych nie są jawne. Mimo regulacji zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, ministerstwo nie wyraża chęci udostępnienia ww. dokumentów. Osoby ubiegające się o dostęp do informacji publicznej w przedmiotowym zakresie są zmuszane do występowania na drogę sądową.

Rozważenia wymaga również kwestia przewlekłości postępowań z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Jak podnoszą skarżący, zdarzają się postępowania, które trwają ponad 9 lat. W opinii Rzecznika zasadnym wydaje się zatem wypracowanie rozwiązań, które w przyszłości pozwolą uniknąć powstawania przewlekłości w postępowaniach z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych oraz podjęcie działań, które pozwolą usprawnić to postępowanie.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o rozważenie dokonania zmian legislacyjnych, odnoszących się do postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych, w celu doprowadzenia do ukształtowania tego postępowania zgodnie ze standardami konstytucyjnymi.

Minister Rozwoju w piśmie z 13 lutego 2020 r. podkreśliła, że rzeczoznawcy majątkowemu przysługuje szereg uprawnień określonych m.in. w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, a równocześnie w związku z wykonywanym zawodem spoczywają na nim także obowiązki. Jednym z tych obowiązków jest składanie wyjaśnień z wykonanych czynności w toku postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej, jak również konsekwencje w przypadku wykonywania czynności zawodowych niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej ma na celu wyeliminowanie niepożądanych zachowań rzeczoznawcy majątkowego, przy jednoczesnym zabezpieczeniu praw osoby, wobec której wszczęto postępowanie dyscyplinarne. Wobec powyższego w razie stwierdzenia, że zachodzi potrzeba zmian

legislacyjnych w obszarze odpowiedzialności zawodowej, Minister wystąpi ze stosowną nowelizacją przepisów regulujących przedmiotowe zagadnienie.

#### **6. Marszałka Senatu RP (II.518.4.2019 z 13 stycznia 2020 r.) - w sprawie znowelizowanego przepisu dotyczącego wniesienia przez osobę pokrzywdzoną przestępstwem subsydiarnego aktu oskarżenia.**

W kręgu zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich pozostają kwestie systemowe związane z ukształtowaniem modelu postępowania karnego w Polsce. W ostatnich tygodniach zostały wprowadzone w życie istotne zmiany procedury, które muszą budzić zastrzeżenia z punktu widzenia zapewnienia ochrony praw obywatelskich.

W dniu 5 października 2019 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw. Na jej mocy dokonanych zostało prawie 130 indywidualnych zmian przepisów Kodeksu postępowania karnego. Jednym z przepisów znowelizowanych powyższą ustawą jest art. 330 § 2 k.p.k., który określa przesłanki pozwalające na wniesienie przez osobę pokrzywdzoną przestępstwem subsydiarnego aktu oskarżenia.

W poprzednim stanie prawnym, jeśli prokurator umorzył postępowanie przygotowawcze lub odmówił jego wszczęcia, pokrzywdzony mógł zaskarżyć to postanowienie do sądu. W przypadku uchylecia postanowienia prokuratora przez sąd i ponownego podjęcia identycznego rozstrzygnięcia przez prokuratora, pokrzywdzony mógł wnieść subsydiarny akt oskarżenia bezpośrednio do sądu.

Po nowelizacji droga do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia została wydłużona. Jeśli bowiem prokurator ponownie wyda postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub jego umorzeniu, postanowienie to winno zostać najpierw zaskarżone do prokuratora nadrzędnego. Dopiero w przypadku wydania przez prokuratora nadrzędnego postanowienia o utrzymaniu w mocy postanowienia prokuratora podległego, aktualizuje się prawo pokrzywdzonego do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia.

Rzecznik podkreślił, że zarówno merytoryczna wartość wprowadzonej zmiany, jak i jej uzasadnienie budzi wątpliwości pod kątem konstytucyjnej zasady dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Przede wszystkim konieczność dwukrotnego (a nie, jak dotychczas, jednokrotnego) zaskarżenia decyzji prokuratora o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania wydłuża cały proces z perspektywy pokrzywdzonego. Nie tylko powoduje to po jego stronie dodatkowe koszty (w szczególności pomocy prawnej, a pamiętać należy, że zgodnie z art. 55 § 2 k.p.k. subsydiarny akt oskarżenia musi być sporządzony przez pełnomocnika profesjonalnego – adwokata lub radcę prawnego) lecz także, w przypadkach skrajnych, może doprowadzić do przedawnienia karalności, w szczególności, jeśli zażalenie dotyczy odmowy wszczęcia postępowania, a zatem nie dochodzi do przedłużenia okresu przedawnienia wynikającego z art. 102 k.k.

Nowe brzmienie przepisu pociąga za sobą ponadto niebezpieczeństwo jego instrumentalnego wykorzystania w celu całkowitego uniemożliwienia pokrzywdzonemu wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia. Jediną cezurą czasową ograniczającą czas rozpoznawania sprawy jest bowiem upływ okresu przedawnienia karalności czynu zabronionego. Co więcej, na żadnym etapie procedowania pokrzywdzony nie będzie mógł skierować do sądu subsydiarnego aktu oskarżenia.

Rzecznik zaznaczył także, że w następstwie przyjętych rozwiązań prawnych istotnego uszczerbku doznają uprawnienia pokrzywdzonego w zakresie możliwości uzyskania naprawienia szkody wywołanej przestępstwem, w tym dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia.

Rzecznik zwrócił się do Marszałka z prośbą o rozważenie zasadności wystąpienia przez Senat z inicjatywą ustawodawczą, która zmierzałaby do nowelizacji art. 330 § 2 k.p.k. i przywrócenia poprzednio obowiązującego brzmienia tego unormowania.

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP w piśmie z 25 lutego 2020 r. poinformował, że Komisja Ustawodawcza na posiedzeniu w dniu 18 lutego 2020 roku rozważyła podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy - Kodeks postępowania karnego i wniosła do Marszałka Senatu o podjęcie inicjatywy w tej sprawie (druk senacki nr 74). Powyższy projekt został skierowany do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

#### **7. Ministra Finansów (VII.561.9.2018 z 13 stycznia 2020 r.) - w sprawie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym.**

Na tle jednej ze skarg indywidualnych badanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnił się problem niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (dalej jako: ustawa o biegłych rewidentach) w zakresie ustalenia granicznych kwot odszkodowań za szkodę spowodowaną działaniem lub zaniechaniem działań przez firmę audytorską (art. 54 ust. 2), ustalenie granicznej kwoty dyscyplinarnej dla biegłego rewidenta (art. 159 ust. 5), wymierzenia kary dyscyplinarnej lub administracyjnej dla biegłego rewidenta w formie zakazu pełnienia przez niego funkcji w organie zarządzającym lub nadzorczym firmy audytorskiej oraz ustawy o rachunkowości w zakresie ograniczenia uprawnienia organu dokonującego wyboru firmy audytorskiej (art. 66 ust. 4 i 5).

Należy zwrócić uwagę, iż ustalenie w ustawie o biegłych rewidentach górnej granicy kwot, w przypadku odpowiedzialności odszkodowawczej oraz kary dyscyplinarnej, bez jednoczesnego sprecyzowania kryteriów ich nakładania czy określenia stopnia przewinienia, może prowadzić do sytuacji, w której biegły rewident zostanie pozbawiony środków do życia, tracąc wszelkie oszczędności.

Określenie wysokości odszkodowania i kary pieniężnej na tak wysokim poziomie może naruszać prawo do godnej egzystencji.

Rzecznik wskazał, że w analogicznych przepisach dotyczących innych zawodów zaufania publicznego również przewidziano kary dyscyplinarne w postaci kar pieniężnych. Jednakże w żadnej z ustaw dotyczących samorządów zawodowych nie przewidziano kar na tak wysokim poziomie. Ustawa o biegłych rewidentach zawiera rozwiązania dotychczas niespotykane na gruncie ustaw korporacyjnych. Jednocześnie w uzasadnieniu do projektu ustawy o biegłych rewidentach brak jest wskazania jakie przesłanki przemawiały za skonstruowaniem kar na takim poziomie.

Niezrozumiałym jest również określenie w art. 54 ust. 2 ustawy o biegłych rewidentach górnej wysokości odszkodowania. Rzecznik zauważył bowiem, że odpowiedzialność odszkodowawcza na gruncie prawa cywilnego jest ustalana każdorazowo przy uwzględnieniu zaistniałego stanu faktycznego, ustawowe określenie odszkodowań na tak wysokim poziomie może zniechęcać biegłych rewidentów do podejmowania działalności, która wiąże się z tak wysokim ryzykiem finansowym. Nadto, biegli rewidenci, zniechęceni wysokością kar dyscyplinarnych oraz ustalona górną granicą odszkodowań mogą podejmować decyzję o zaprzestaniu wykonywania działalności zawodowej, co będzie wiązało się z odejściem z zawodu dużej ilości wykwalifikowanych osób.

Zastrzeżenia budzi również możliwość zastosowania kilku rodzajów kar do jednego przewinienia dyscyplinarnego. Na tym polu może dochodzić do nadużyć i obligatoryjnego orzekania w każdym przypadku wystąpienia przewinienia dyscyplinarnego kary pieniężnej, albowiem działalność Polskiej Izby Biegłych Rewidentów (dalej jako: PIBR) jest finansowana m.in. wpływami z kar (art. 167 ust. 1 ustawy o biegłych rewidentach).

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej oraz o poinformowanie o zajętym stanowisku.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w piśmie z 20 lutego 2020 r. odnosząc się do kwestii ustalenia granicznych kwot odszkodowań z tytułu odpowiedzialności firmy audytorskiej za szkodę spowodowaną działaniem lub zaniechaniem wskazał, iż Zlecający badanie posiada wiedzę na etapie zlecenia badania sprawozdania finansowego o górnej granicy odszkodowania w razie wyrządzenia szkody spowodowanej działaniem lub zaniechaniem firmy audytorskiej. W polskim systemie prawnym został przyjęty model ograniczenia odpowiedzialności firm audytorskich uwzględniający podział na firmy audytorskie badające jednostki zainteresowania publicznego oraz firmy audytorskie badające inne jednostki niż jednostki zainteresowania publicznego. Odnosząc się do kwestii ustalenia górnej granicy kwoty dyscyplinarnej kary pieniężnej orzekanej wobec biegłego rewidenta (art. 159 ust. 5 u.o.b.) Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że zawód biegłego rewidenta w największym stopniu spośród zawodów zaufania publicznego regulowany jest przepisami unijnymi. Przepisy określające maksymalny poziom kar nakładanych na

biegłych rewidentów w postępowaniu dyscyplinarnym realizują cel reformy unijnej, jakim jest wzmocnienie kar w branży usług finansowych i zapewnienie skutecznego systemu kar za naruszenia przepisów dyrektywy 2006/43/WF i rozporządzenia nr 537/14, tj. by kary te były rzeczywiście odstrasżające. Należy też mieć na uwadze, że stronie postępowania dyscyplinarnego przysługują prawa procesowe wynikające nie tylko z u.o.b., ale także z innych ustaw w związku z art. 171 u.o.b., zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy: Kodeksu postępowania karnego i rozdziałów 1-111 Kodeksu karnego. Odnosząc się do kwestii wymierzenia biegłemu rewidentowi kary dyscyplinarnej lub nakładanej na firmę audytorską kary administracyjnej - polegającej na zakazie pełnienia funkcji w organie zarządzającym lub nadzorczym firmy audytorskiej (odpowiednio art. 159 ust. 1 pkt 6 oraz art. 183 ust. 1 pkt 6 u.o.b.), wyjaśnić należy, że regulacje w tym zakresie wynikają z przepisów prawa unijnego. Mając powyższe na uwadze, w ocenie Ministra Finansów, brak jest konieczności podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany przywołanych przez Rzecznika przepisów.

#### **8. Szefa Biura Krajowej Rady Sądownictwa (VII.510.14.2020 z 17 stycznia 2020 r.) - wystąpienie do w sprawie postępowań dyscyplinarnych wszczynanych wobec sędziów.**

W obowiązujących przepisach prawa sposób wyłaniania rzeczników dyscyplinarnych został skonstruowany dwuetapowo. Pierwszy etap obejmuje wybór rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych przez Krajową Radę Sądownictwa. Natomiast drugi etap to powołanie rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych na podstawie uchwały KRS przez Ministra Sprawiedliwości. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że mimo zmiany art. 112 § 3 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, tj. sposobu powoływania rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych, w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa nie dokonano żadnych zmian w zakresie wyboru rzecznika dyscyplinarnego przez KRS. Uznać zatem należy, że do prawidłowego powołania rzecznika dyscyplinarnego w dalszym ciągu wymagana jest stosowna uchwała podjęta przez Krajową Radę Sądownictwa.

W związku z powyższym, w trosce o postępowania dyscyplinarne oraz czynności wyjaśniające, podejmowane przez Rzecznika Dyscyplinarnego i jego zastępców, Rzecznik Praw Obywatelskich chciałby uzyskać informację, czy wymagana przepisami prawa uchwała Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie wyboru rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych została podjęta. Jeśli bowiem rzecznicy dyscyplinarni podejmują czynności bez właściwego powołania, to należy uznać, że działają z przekroczeniem uprawnień, a podejmowane przez nich działania stanowią nadużycie władzy.

Rzecznik zauważył również, że powołanie w takiej sytuacji było wadliwe prawnie, zaś powołany na stanowisko sędzieja podejmuje czynności wyjaśniające i dyscyplinarnego bez wymaganej podstawy prawnej, a co za tym idzie, wszelkie te czynności będą obciążone wadą prawną, która w sposób nieuchronny zagraża prawidłowości prowadzonych i zakończonych dotychczas postępowań. Budzi to poważny niepokój Rzecznika, przede wszystkim z uwagi na ochronę praw obywatelskich i poszanowanie podstawowych reguł demokratycznego państwa prawa.

Rzecznik zwrócił się do Szefa Biura KRS z prośbą o przesłanie kopii uchwały w przedmiocie wyboru rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych i jego zastępców przez Krajową Radę Sądownictwa.

Szef Biura Krajowej Rady Sądownictwa w piśmie z 21 stycznia 2020 r. poinformował, że Krajowa Rada Sądownictwa nie podejmowała w 2018 r. uchwały w przedmiocie wyboru rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych i jego zastępców.

#### **9. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (KMP.570.29.2019 z 20 stycznia 2020 r.) - wystąpienie do w sprawie nadużywania przez funkcjonariuszy Policji prewencyjnego stosowania kajdanek wobec osób zatrzymanych.**

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur wizytując miejsca pozbawienia wolności obserwuje od dłuższego czasu niepokojącą praktykę, polegającą na nadużywaniu przez funkcjonariuszy Policji prewencyjnego stosowania kajdanek wobec osób zatrzymanych. Odnosi się to zarówno do konwojowania osób zatrzymanych, jak i prowadzenia przesłuchań lub wstępnych rozpytań realizowanych w komisariatach.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że ingerencja władzy publicznej w odniesieniu do obywateli jest dopuszczalna wyłącznie w przypadkach przewidzianych przez ustawę i koniecznych z uwagi na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia oraz moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Zarówno ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, jak i ustawa o Policji upoważniają funkcjonariuszy Policji do stosowania środków przymusu bezpośredniego, w tym kajdanek. Jednak przy stosowaniu takich środków, spełnione muszą zostać trzy, podstawowe zasady ich użycia – subsydiarności, proporcjonalności oraz minimalizacji szkód. Zgodnie z tymi zasadami przymus bezpośredni powinien być obligatoryjnie poprzedzony użyciem innych metod wyegzekwowania pożądanej reakcji osób nie stosujących się do przepisów obowiązującego prawa, pomimo wyraźnego wezwania funkcjonariuszy. Ponadto, mają one stanowić zabezpieczenie przed schematycznym i rutynowym stosowaniem tego typu środków. Jeżeli zastosowanie środków przymusu bezpośredniego okaże się niezbędne, winny one być dostosowane do okoliczności zdarzenia oraz osoby. W ocenie Rzecznika środki

przymusu bezpośredniego powinny być zatem stosowane w sposób niezbędny do osiągnięcia celu, w którym ich użyto.

Ustalenia poczynione przez pracowników Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w trakcie wizytacji policyjnych miejsc detencji wskazują, że omówione powyżej zasady nie są w praktyce przestrzegane. Przykładowo analiza raportów powizytacyjnych z młodzieżowych ośrodków wychowawczych, sporządzonych przez przedstawicieli KMPT na przestrzeni tylko dwóch, ostatnich lat, pozwala stwierdzić, że zasadą jest konwojowanie nieletnich przez funkcjonariuszy Policji do tego typu placówek w kajdankach. Z ustaleń KMPT wynika, że stosowanie kajdanek przez policjantów wobec nieletnich, uzasadniane jest głównie aspektem prewencyjnym. Warto jednocześnie zaznaczyć, że w większości przypadków nieletni, wobec których stosowane były kajdanki w czasie realizacji doprowadzenia, nie przejawiali zachowań agresywnych oraz wykonywali polecenia funkcjonariuszy Policji. Ponadto, w swej wieloletniej praktyce pracownicy KMPT spotykali się także z przypadkami, gdy wychowankom zakładane były kajdanki zespolone na czas transportu, mimo że znajdowali się w policyjnych furgonetkach pod nadzorem funkcjonariuszy, co zdaniem Rzecznika jest nie tylko nieproporcjonalne, lecz przede wszystkim stygmatyzujące, a wręcz traumatyzujące dla młodego człowieka.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o odniesienie się do przedstawionych powyżej wniosków w zakresie korzystania przez funkcjonariuszy Policji z kajdanek wobec osób zatrzymanych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 4 marca 2020 r. poinformował, iż mając na względzie obowiązujące przepisy prawa oraz uwzględniając przestępczy charakter zdarzeń i niejednokrotnie ich dynamikę, za racjonalne należy uznać prewencyjne stosowanie kajdanek przez policjantów w określonych sytuacjach, co pozwala uniknąć możliwych negatywnych następstw zaniechania takiego działania. Ponadto, w przypadku zarzutu bezpodstawnego użycia przez funkcjonariusza Policji środka przymusu bezpośredniego, w tym kajdanek, istnieją prawne możliwości kontroli podjętych działań w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej lub karnej. Jednocześnie z uwagi na istotę problematyki stosowania środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek Komenda Główna Policji skieruje do komendantów wojewódzkich (Stołecznego) Policji stosowne wystąpienie w celu wykorzystania w toku doskonalenia zawodowego lokalnego.

#### **10. Ministra Sprawiedliwości (II.510.1017.2019 z 20 stycznia 2020 r.) - w sprawie braku wystarczającej precyzji regulacji karnych.**

Badane w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich indywidualne sprawy wskazują, że użycie w art. 181 § 1, 2 i 3 Kodeksu karnego pojęć „zniszczenia w znacznych rozmiarach” oraz „istotnej szkody” w kontekście negatywnego wpływu zachowania sprawcy na świat roślinny lub zwierzęcy może budzić wątpliwości z



punktu widzenia wymogu wystarczającej precyzji regulacji karnych. Rzecznik zauważył, że w ramach tego przepisu ustawodawca posłużył się znamionami ocennymi. Nie może ulegać wątpliwości, że ustalenie tego, że doszło do zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach czy też spowodowania istotnej szkody poprzez niszczenie albo uszkodzenie roślin lub zwierząt, wymaga wiedzy specjalnej. Kodeks karny nie zawiera definicji legalnej pojęcia „istotnej szkody” choć występuje ono w szeregu przepisów. Na podstawie przepisów Kodeksu karnego nie sposób ustalić zatem, czy pojęcie to należy odnosić do wartości majątkowej szkody czy też do stopnia negatywnego wpływu sprawcy na dobrostan określonego gatunku roślinnego lub zwierzęcego jako takiego, czy też do dobrostanu roślinnego lub zwierzęcego w określonym miejscu, w którym doszło do naruszenia.

W ocenie Rzecznika unormowaniu z art. 181 § 1, 2 i 3 k.k. można postawić zatem zarzut naruszenia zasady nullum poena sine lege certa. Po pierwsze jest to unormowanie współkształtujące dyspozycję normy sankcjonowanej, a przez to jest to przepis skierowany do jednostki. Po drugie, jego warstwa leksykalna może uniemożliwiać organom ścigania oraz sądom jego prawidłowe stosowanie. Z uwagi na wskazane argumenty, art. 181 § 1, 2 i 3 k.k. budzi wątpliwości z punktu widzenia wymogu wystarczającej precyzyjności regulacji karnych. Zdaniem Rzecznika typy czynów zabronionych z powyższego przepisu wymagają takiego przebudowania, aby terminy użyte na oznaczenie znamion w nich zawartych w postaci „zniszczenia w znacznych rozmiarach” oraz „istotnej szkody” wskazywały zarówno na kryterium ilościowe, jak i na kryterium jakościowe.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie zainicjowania nowelizacji Kodeksu karnego.

### **11. Ministra Sprawiedliwości (V.7224.263.2014 z 20 stycznia 2020 r.) - w sprawie konieczności opracowania regulacji dotyczącej tzw. hipoteki odwróconej.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich znajduje się stan prac analitycznych nad rozwiązaniem problemu przekazywania przez konsumentów – seniorów nieruchomości na rzecz podmiotów rynkowych (funduszy hipotecznych) w zamian za wypłatę dożywotniego świadczenia pieniężnego.

Problem uregulowania tzw. renty dożywotniej za przekazanie nieruchomości został umieszczony jako obszar wymagający analizy w latach 2019-2022, w dokumencie pt. „Polityka społeczna wobec osób starszych do roku 2030. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność”. Jako podmiot koordynujący ww. działanie wyznaczony został Minister Sprawiedliwości.

Rzecznik zauważył, że obecnie na rynku usług skierowanych do seniorów oferowane są w zasadzie jedynie umowy renty dożywotniej w zamian za przeniesienie własności nieruchomości. Uchwalenie ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym stworzyło ramy prawne dla oferowania przez banki właściwej formy

tw. hipoteki odwróconej, jednak dotychczas formuła ta nie spotkała się z zainteresowaniem rynku. Natomiast tam, gdzie istnieją już pewne wypracowane praktyki rynkowe brak jest ram prawnych, które zwiększyłyby bezpieczeństwo konsumentów. Zdaniem Rzecznika, zważywszy na trendy demograficzne, należy się spodziewać, że zainteresowanie omawianymi produktami ze strony seniorów będzie rosnąć, a co za tym idzie może rosnąć grupa społeczna dotknięta ewentualnymi nieuczciwymi praktykami. Ponadto na rynku pojawiają się kolejne podmioty, które posiadają w nazwie określenie „fundusz hipoteczny”, aktualnie zwyczajowo kojarzony z opisaną działalnością, oferujące jednak nie tyle rentę dożywotnią związaną z przekazaniem nieruchomości, a ryzykowne produkty finansowe.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o poinformowanie czy prace analityczne zmierzające do oceny przedmiotowego skomplikowanego oraz wielowątkowego zagadnienia zostały już zainicjowane, tak aby możliwe było stworzenie ewentualnych rozwiązań prawnych zabezpieczających sytuację seniorów.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 28 lutego 2020 r. poinformowała, że z dokumentu „Polityka społeczna wobec osób starszych do roku 2030. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność” wynika obowiązek Ministra Sprawiedliwości koordynowania działań dotyczących analizy zagadnienia związanego z ofertą kierowaną do konsumentów – osób starszych, przez podmioty komercyjne, polegającej na wypłacie renty dożywotniej za przeniesienie własności nieruchomości. Dostrzegając zagrożenia w powyższym obszarze dla grupy społecznej jaką są osoby starsze oraz realizując obowiązek wynikający ze wskazanego powyżej dokumentu, w Ministerstwie Sprawiedliwości podjęte zostały prace analityczne dotyczące przekazywania przez konsumentów – seniorów nieruchomości na rzecz podmiotów rynkowych w zamian za wypłatę dożywotniego świadczenia pieniężnego, które posłużą do ewentualnego wypracowania rozwiązań prawnych zabezpieczających sytuację konsumentów - seniorów.

## **12. Ministra Sprawiedliwości (II.510.857.2019 z 20 stycznia 2020 r.) - w sprawie ukształtowania granic zaskarżenia.**

W kręgu zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje kwestia ukształtowania granic zaskarżenia oraz możliwości orzekania sądu odwoławczego w procedurze karnej zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego określoną w art. 2 Konstytucji, w tym z wynikającą z niej zasadą zaufania obywatela do państwa, oraz zasadą prawa do sądu określoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W dniu 10 lipca 2019 r. Rzecznik otrzymał zawiadomienie o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego (sygn. akt P 15/19), do którego Rzecznik przystąpił prezentując pogląd prawny w przeważającej części zbieżny ze stanowiskiem pytającego Sądu. W ocenie Rzecznika problem podniesiony w pytaniu prawnym wymaga podjęcia inicjatywy

ustawodawczej, budzi bowiem istotne wątpliwości co do zasadności utrzymywania w mocy obecnych rozwiązań, a jednocześnie można go rozwiązać bez konieczności oczekiwania na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Obecnie obowiązujące przepisy procedury karnej w przypadku pominięcia w opisie czynu zabronionego, który został oskarżonemu przypisany w wyroku przez sąd I instancji, jednego z ustawowych znamion tego czynu zabronionego, uniemożliwiają sądowi odwoławczemu dokonanie korekty opisu czynu na niekorzyść oskarżonego. Taka sytuacja procesowa prowadzi do niesprawiedliwych rozstrzygnięć, gdyż skutkuje uniewinnieniem oskarżonego pomimo zgromadzenia w postępowaniu wszystkich dowodów jego winy. Dzieje się tak gdy, niezależnie od kierunku zaskarżenia, granice orzekania sądu II instancji wyznaczane są przez zakres zaskarżenia oraz podniesione zarzuty. Taki stan rzeczy musi prowadzić do konkluzji, że obecny kształt przepisów o postępowaniu odwoławczym w procesie karnym nie zabezpiecza w wystarczającym stopniu interesów pokrzywdzonego.

W opinii Rzecznika ochrona praw osób pokrzywdzonych przestępstwem, a także zasada sprawiedliwości i skuteczności ścigania, wymaga takiego ukształtowania procedury karnej, aby w przypadku pominięcia w opisie czynu przez sąd I instancji jednego z ustawowych znamion czynu zabronionego, możliwe było zainicjowanie postępowania odwoławczego bez obawy, że oskarżony zostanie uniewinniony tylko z tego powodu, że nie został podniesiony zrzut dotyczący tego pominięcia. Dlatego, zdaniem Rzecznika, sąd odwoławczy badając obrazę przepisów prawa materialnego w zakresie kwalifikacji prawnej czynu przypisanego oskarżonemu winien brać pod uwagę rzeczywiście dokonany czyn objęty wyrokiem i przypisany sprawcy na podstawie ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę tego wyroku, nie zaś jedynie sformułowany w tymże wyroku opis czynu.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej.

### **13. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (VII.510.147.2019 z 20 stycznia 2020 r.) - w sprawie spółki, która wniosła do ETPCz skargę na łamanie prawa do sądu poprzez wadliwy skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego.**

Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił - jako przyjaciel sądu (łac. *amicus curiae*) - do sprawy przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu, wskazując problemy, jakie wiążą się dla polskich obywateli z wadliwym umocowaniem osób orzekających w polskim Trybunale Konstytucyjnym.

Niniejszą sprawę zainicjowała polska Spółka Xero Flor skarżąc się, że niekonstytucyjne postanowienia Prawa łowieckiego narażają ją na nieuzasadnione straty finansowe. Jej zdaniem odpowiedzialność za straty spowodowane przez dzikie zwierzęta dzielone są niesprawiedliwie między przedsiębiorcę i państwo. Po przegraniu spraw przed sądem powszechnym spółka zwróciła się o rozstrzygnięcie tej

kwestii do Trybunału Konstytucyjnego. Ten odmówił, a decyzję o umorzeniu sprawy podpisał sędzia Mariusz Muszyński.

W skardze do ETPCz (sprawa Xero Flor przeciwko Polsce, skarga 4907/18) Spółka podniosła, że naruszono jej prawo do sądu, bo decyzja o umorzeniu została podjęta z udziałem osoby, która jest nieuprawniona do orzekania. Spółka zarzuca Polsce m.in. naruszenie art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który gwarantuje prawo do rzetelnego procesu sądowego. Sprawa została przez ETPCz przyjęta do rozpatrzenia.

W przekonaniu Rzecznika sprawa ta ma niezwykle ważne znaczenie dla obywateli Polski i ich prawa do sądu. W swoim piśmie przedstawił sędziom ze Strasburga historię zmiany składu polskiego Trybunału Konstytucyjnego, a w konsekwencji – zmianę sposobu jego działania. Wskazał także, w jaki sposób zmiany w polskim TK wpływają na prawa jednostek do obrony swych praw.

RPO zauważył, że zgodnie ze standardami europejskimi osoba w sposób niewłaściwy umocowana na stanowisku sędziowskim nie powinna pełnić funkcji orzeczniczych. Błąd przy nominacji praktycznie uniemożliwia bowiem niezawisłe wyrokowanie, a takie są konsekwencje decyzji z 2015 r: Sędziowie dublerzy cały czas mogą się obawiać, że Prezydent RP przyjmie ślubowanie pierwotnie wybranych sędziów, nie mogą więc czuć się pewnie. Trybunał został podporządkowany, a władza wykonawcza w efekcie zyskała narzędzie do formalnego legalizowania ustaw przyjętych przez parlament mimo ich widocznych wad konstytucyjnych. To pozwoliło na przyjmowanie ustaw sądowych, których niekonstytucyjność staje się coraz poważniejszym problemem dla Polski i Polaków.

#### **14. Ministra Edukacji Narodowej (XI.800.3.2017 z 20 stycznia 2020 r.) - w sprawie edukacji antydyskryminacyjnej.**

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z października 2019 r., Minister Edukacji Narodowej wskazał, że edukacja antydyskryminacyjna jest obecnie w sposób satysfakcjonujący realizowana w polskich szkołach. W ocenie Rzecznika nie jest to jednak to pogląd uzasadniony, a analiza stopnia realizacji zasady równego traktowania oraz zapewnienia bezpieczeństwa i warunków właściwego rozwoju wszystkim uczniom prowadzi do wniosku, że przeciwdziałanie dyskryminacji poprzez edukację jest w polskich placówkach oświatowych niezbędne.

W wyżej wymienionym wystąpieniu Rzecznik sformułował także uwagi odnośnie do kontroli przeprowadzonych w szkołach przez kuratorów oświaty, które w październiku 2018 r. wzięły udział w akcji pn. „Tęczowy Piątek”. W odpowiedzi Minister ustosunkował się jednak wyłącznie do jednej z poruszonych kwestii, tj. do podstaw przeprowadzenia wskazanych kontroli. Bez komentarza pozostały natomiast uwagi RPO co do sposobu przeprowadzenia kontroli przez kuratorów, a także wniosków i zaleceń formułowanych w ich wyniku.

Rzecznik nie może zgodzić się ponadto z wnioskiem wysnutym przez Ministra, iż art. 86 Prawa oświatowego, określający warunki podjęcia przez szkołę współpracy z organizacją społeczną, należy interpretować w świetle „niewzruszalnych praw podmiotowych każdego rodzica w stosunku do swojego dziecka”. Jak słusznie zostało wskazane, przepis ten określa procedurę rozszerzenia oferty dydaktycznej szkoły, obejmującą m.in. konieczność uzyskania pozytywnej opinii rady rodziców co do współpracy z daną organizacją. Podczas gdy bezsprzecznie każdy rodzic ma prawo zwolnić dziecko z dodatkowych zajęć zorganizowanych w ramach takiej współpracy, w ocenie Rzecznika brak jest podstaw do stwierdzenia, że dla jej podjęcia konieczne jest uzyskanie zgody każdego rodzica. Taka rozszerzająca wykładnia art. 86 ust. 2 u.p.o. ma bowiem negatywne skutki dla korzystnego dla uczniów rozwijania oferty edukacyjno-wychowawczej szkoły poprzez współpracę z podmiotami zewnętrznymi.

W kontekście dyskusji nad uprawnieniami rodziców w ramach zorganizowanego systemu edukacji, Rzecznik zwrócił też uwagę na praktyczne konsekwencje omawianych niespójności interpretacyjnych związanych z zakresem prawa rodziców do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniem. Przyjęcie przedstawionej mi interpretacji skutkuje nie tylko wyłączeniem poszczególnych uczniów z określonych zajęć, ale też ograniczeniem oferty edukacyjnej również wobec tych dzieci, których rodzice życzyliby sobie, by była ona realizowana przez szkołę, mieszcząc się w wartościach, jakie w procesie nauczania mają być upowszechniane zgodnie z obowiązującym prawem.

W ostatnim czasie do Rzecznika wpływają skargi od obywateli – rodziców oraz nauczycieli – zaniepokojonych oświadczeniami składanymi przez niektórych rodziców, w których deklarują oni brak zgody na uczestnictwo ich dziecka w jakichkolwiek lekcjach, zajęciach czy wydarzeniach, których: „program w całości lub częściowo nawiązuje do [...] zagadnień: edukacji seksualnej, antykoncepcji, profilaktyki ciąży wśród nieletnich i chorób przenoszonych drogą płciową, dojrzewanie i dorastanie, równość, tolerancja, różnorodność, przeciwdziałanie dyskryminacji i wykluczeniu, przeciwdziałanie przemocy, LGBT, homofobia, tożsamość płciowa, gender.” Co więcej, w oświadczeniu znajduje się także zobowiązanie do „zawiadomienia odpowiednich instytucji państwowych (kuratorów oświaty i Ministra Edukacji Narodowej) o przypadkach lub próbach organizacji tego typu wydarzeń na terenie szkoły”.

Przywołane fragmenty oświadczenia budzą wątpliwości co do jego skuteczności, w świetle przepisów prawa regulujących system oświaty i ustanawiających obowiązkową podstawę programową. Zgodnie ze stanowiskiem MEN, przedmioty obowiązkowe w sposób wystarczający obejmują treści z obszaru edukacji antydyskryminacyjnej, ponieważ zaznajamiają uczniów z takimi tematami jak równość, tolerancja, przeciwdziałanie przemocy i okazywanie szacunku wobec odmienności. Należy zauważyć, że zagadnienia te zostały wprost wymienione w przywołanym oświadczeniu jako treści, z którymi w żadnym wypadku dziecko

rodzica składającego deklarację nie może być zaznajamiane. W konsekwencji, dla pełnej realizacji oczekiwań wyrażonych w oświadczeniu, dziecko musiałoby zostać zwolnione także z niektórych zajęć obowiązkowych. Niejasnym pozostaje więc, w jaki sposób nauczyciele i dyrektorzy szkół powinni postępować w obliczu takich – i im podobnych – deklaracji rodziców. Obawy te znalazły swój wyraz we wnioskach kierowanych do RPO, w których obywatele proszą o wyjaśnienie, jak daleko sięga prawo rodziców do wpływania na system edukacji, wynikające z prawa do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem.

Rzecznik podkreślił, że w jego ocenie żądanie zwolnienia dziecka z lekcji obejmujących m.in. takie zagadnienia jak „równość, tolerancja, różnorodność, przeciwdziałanie dyskryminacji i wykluczeniu, przeciwdziałanie przemocy” należy uznać za przekraczające granice uprawnień rodziców.

Wobec powyższego Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska odnośnie do zagadnień przedstawionych w niniejszym wystąpieniu oraz tych kwestii przedstawionych w wystąpieniu z dnia 21 października 2019 r., które pozostały do tej pory bez odpowiedzi.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w piśmie z 26 lutego 2020 r. poinformowała, że Minister podtrzymuje stanowisko wyrażone we wcześniejszej korespondencji. W ocenie resortu edukacji każdy rodzic mimo swojej reprezentacji w postaci rady rodziców ma prawo do niewyrażenia zgody na udział jego dziecka w proponowanych dodatkowych projektach. Ma prawo też wyrazić swoje zastrzeżenia do działalności szkoły, a swoje obawy zgłosić do dyrektora szkoły, który sprawuje bezpośredni nadzór pedagogiczny.

#### **15. Przewodniczących sejmowych i senackich komisji (IX.517.1702.2017 z 27 stycznia 2020 r.) - w sprawie luki prawnej dotyczącej funkcjonowania Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym.**

Dotychczasowa analiza problemów związanych z działalnością Ośrodka, poprzedzona kilkukrotnymi wizytacjami pracowników Biura RPO w KOZZD, w tym Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, pozwala wskazać szereg luk prawnych w przepisach ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, o których w ponad 30 wystąpieniach kierowanych do różnych organów, w tym Prezesa Rady Ministrów, Ministra Sprawiedliwości i Ministra Zdrowia, Rzecznik Praw Obywatelskich informował. Niestety, żaden z organów posiadających inicjatywę legislacyjną nie podjął działań, które zmierzałyby do kompleksowej nowelizacji ustawy.

Rzecznik zauważył, że do dnia dzisiejszego nie znowelizowano przepisu art. 46 ust 1 ustawy, który częściowo został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z przepisami Konstytucji. Wyrokiem z dnia 23 listopada 2016 r., w sprawie o sygn. akt K 6/14, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ww. przepis traci moc

w zakresie, w jakim przewiduje sporządzanie opinii w sprawie niezbędności dalszego pobytu w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym tylko przez jednego lekarza psychiatrę.

W kontekście poszanowania praw i wolności osób umieszczonych w KOZZD, Rzecznik chciałby zwrócić uwagę na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2019 r., w sprawie o sygn. akt III CZP 75/18, zgodnie z którą przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o zabezpieczeniu mają zastosowanie do ustawy z dnia 22 listopada 2013 r., ale niedopuszczalne jest udzielenie takiego zabezpieczenia w postaci umieszczenia danej osoby w KOZZD. Ponieważ sądy cywilne, pomimo treści powyższej uchwały Sądu Najwyższego, w dalszym ciągu stosują zabezpieczenie cywilne polegające na pozbawieniu wolności w KOZZD, w dniu 29 listopada 2019 r. Rzecznik zwrócił się do powiększonego składu Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu rozstrzygnięcie, czy w postępowaniu toczącym się na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2013 r., przepisy ustawy w zw. przepisami Kodeksu postępowania cywilnego mogą stanowić podstawę udzielenia zabezpieczenia poprzez umieszczenie uczestnika postępowania w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym pilnych regulacji ustawowych jest kwestia pobytu w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym osób chorujących psychicznie. Taka sytuacja może zaistnieć z powodu błędnego skierowania przez sąd do Ośrodka osoby zmagającej się z chorobą psychiczną, bądź też zachorowania pacjenta w trakcie wieloletniego pobytu w Ośrodku. Stanowczo należy podkreślić, że KOZZD nie jest szpitalem psychiatrycznym i nie prowadzi się w nim leczenia osób chorujących psychicznie. Osoby umieszczone w Ośrodku powinny być poddawane terapii ze względu na zaburzenia osobowości, zaburzenia preferencji seksualnych bądź upośledzenie umysłowe. Należy także podnieść również kwestię braku regulacji w przypadku konieczności leczenia wymagającego skomplikowanych procedur medycznych bądź poddania pacjenta KOZZD długoterminowym badaniom w warunkach szpitalnych, np. w sytuacji prowadzenia protestu głodowego czy wymagającego przeprowadzenia zabiegu kardiologicznego.

Ponadto, w wystąpieniach generalnych, jak i notatkach z wizytacji, Rzecznik wielokrotnie wskazywał, że prawa i wolności pacjentów KOZZD nie mogą być ograniczone na podstawie regulaminu wydanego przez Dyrektora tego podmiotu leczniczego. Niestety, do takich przypadków dochodzi ze względu na brak norm ustawowych, które określałyby prawa i obowiązki pacjentów oraz dawały podstawy ograniczenia ich praw.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się z prośbą o podjęcie działań zmierzających do jak najszybszego ustawowego wyeliminowania licznych luk prawnych w ustawie o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób.

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu RP w piśmie z 2 marca 2020 r. zobowiązał się do podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie luk prawnych z przepisów ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób.

#### **16. Ministra Klimatu (VII.7037.211.2019 z 30 stycznia 2020 r.) - w sprawie działań podejmowanych przez resort w celu zwiększenia świadomości zmian klimatycznych i ich konsekwencji.**

Dnia 13 stycznia 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o rozważenie wprowadzenia do szkół specjalnego programu zajęć na temat zmian klimatycznych i sposobów przeciwdziałania ich skutkom. Zdaniem Rzecznika program ten powinien być oparty na najnowszych ustaleniach naukowych oraz skonstruowany w sposób zachęcający nauczycieli i uczniów do innowacyjności.

W odpowiedzi resort edukacji podzielił pogląd Rzecznika na temat potrzeby kształtowania właściwych postaw dzieci i młodzieży wobec zagrożeń klimatycznych. Przychylił się również do opinii, że istnieje związek między kryzysem klimatycznym a prawami człowieka. Z tego względu MEN inicjuje wiele działań, które angażują szkoły, nauczycieli i uczniów, a także dostarcza im innowacyjnych narzędzi i materiałów dydaktycznych. Jednym z priorytetów jest wspieranie nauczycieli w doskonaleniu zawodowym i poszerzaniu wiedzy na temat zjawisk klimatycznych. Jednocześnie w ocenie Ministra Edukacji Narodowej obecne podstawy programowe i programy zajęć dodatkowych w szkołach, a także projekty edukacyjne tworzone i wdrażane przez inne instytucje gwarantują, że treści z zakresu edukacji klimatycznej są realizowane w stopniu wystarczającym.

Minister poinformował także, że MEN podejmuje działania na poziomie krajowym oraz międzynarodowym oraz że są one komplementarne wobec inicjatyw i przedsięwzięć proponowanych przez Ministerstwo Klimatu, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz inne podmioty zajmujące się edukacją ekologiczną lub środowiskową.

Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się z prośbą o udzielenie informacji o działaniach podejmowanych przez Ministerstwo Klimatu w celu zwiększenia świadomości zmian klimatycznych i ich konsekwencji wśród obywateli, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży.

#### **17. Ministra Sprawiedliwości (II.511.451.2019 z 30 stycznia 2020 r.) - w sprawie problemów związanych z terminowym wykonaniem orzeczonej kary grzywny.**

W sierpniu 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie, w którym przedstawił problem faktycznego



przedłużenia okresu zatarcia skazania, o którym mowa w art. 107 § 4a k.k., z uwagi na skorzystanie przez skazanego z uprawnienia do złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku sądu II instancji. W odpowiedzi Minister wskazał jednak, że nie dostrzega potrzeby podejmowania interwencji, w szczególności legislacyjnej, zmierzającej do zmiany obowiązujących w tym obszarze przepisów prawnych lub praktyki organów wymiaru sprawiedliwości.

Rzecznik nie może podzielić powyższego zapatrywania bowiem zasygnalizowany problem wymaga szerszego spojrzenia niż tylko przez pryzmat stwierdzenia wystąpienia bądź niewystąpienia „zbędnej zwłoki” w wykonywaniu orzeczenia. Istotnym jest, że sytuacja obywateli, którzy chcą skorzystać z rocznego terminu zatarcia skazania na karę grzywny określonego w art. 107 § 4a k.k., nie może podlegać zróżnicowaniu w odniesieniu do terminu wszczęcia postępowania wykonawczego pod względem tego tylko, czy skorzystają ze swoich uprawnień procesowych i złożą wnioski o uzasadnienie wyroku sądu II instancji, czy też nie złożą takiego wniosku. W obu przypadkach przepisy proceduralne powinny zostać tak ukształtowane, aby nie dochodziło do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, a więc do zróżnicowania dostępu obywateli do sądu, w tym wypadku do fazy wykonawczej postępowania karnego, z uwagi na cechę, która w tym wypadku nie może zostać uznana za relewantną. Okoliczność złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku nie powinna bowiem prowadzić do faktycznego wydłużenia terminu wszczęcia postępowania wykonawczego w przedmiocie wykonania samoistnej kary grzywny, a tym samym wydłużenia terminu zatarcia skazania. Problem ten może stać się tym bardziej istotny, gdy dojdzie do przedłużenia terminu do sporządzenia uzasadnienia wyroku sądu II instancji lub też, gdy akta sprawy zostaną wypożyczone przez ten sąd do innego sądu. Skazany nie będzie mógł wówczas wykonać kary grzywny, a tym samym skorzystać z możliwości określonej w art. 107 § 4a k.k.

W ocenie Rzecznika dobrym rozwiązaniem opisanego problemu byłaby zmiana § 406 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości - Regulamin urzędowania sądów powszechnych poprzez dodanie paragrafu drugiego, nakładającego - na wniosek skazanego - osobie, o której mowa w § 406 ust. 1 (osobie funkcyjnej lub osobie przez nią upoważnionej) w sądzie, w którym wydano wyrok w I instancji, - obowiązek bezzwłocznego wystąpienia do sądu, w którym znajdują się akta sprawy, o ich udostępnienie na czas potrzebny do wykonania kary grzywny w sposób, o którym mowa w § 406 ust. 1, czyli zarządzenia wpisania grzywny do dziennika należności sądowych i wezwania skazanego do jej uiszczenia w terminie ustawowym. Niezwłocznie po wykonaniu tych czynności, akta byłyby zwracane do sądu, w którym się uprzednio znajdowały celem sporządzenia uzasadnienia. Biorąc pod uwagę, że czynności, o których mowa w § 406 rozporządzenia są dość proste i mają jedynie techniczny charakter, okres pozostawiania akt sprawy w dyspozycji sądu I instancji byłby bardzo krótki; przypuszczać należy, że zwykle wynosiłby zaledwie jeden dzień. Pozwoliłoby to jednak skazanemu na niezwłoczne, dobrowolne uiszczenie grzywny i tym samym rozpoczęcie biegu terminu, o którym mowa w art.

107 § 4a k.k. Z kolei wnioskowy charakter omawianej instytucji sprawiłby, że skazany miałby sposobność w pełni rozważyć, czy godzi się na takie nieznaczące opóźnienie w sporządzeniu uzasadnienia orzeczenia sądu II instancji.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie potrzeby zmiany prawa we wskazanym zakresie i poinformowanie o zajęтым stanowisku.

### **18. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7065.250.2019 z 3 lutego 2020 r.) - w sprawie zjawiska bezdomności ludzi młodych.**

Bezdomność jest uznawana 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. Zjawisko bezdomności godzi bowiem w fundamentalną wartość konstytucyjną, jaką jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka oraz stwarza zagrożenie dla innych istotnych wartości, jak życie i zdrowie ludzkie, a gdy dotyczy ludzi młodych dodatkowo może negatywnie rzutować na ich przyszłość.

W pierwszej kolejności Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że rzetelna diagnoza bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego tej grupy osób prowadząca do identyfikacji skali oraz charakteru problemów i potrzeb, a także wskazująca bariery, na jakie napotykają przy wychodzeniu z bezdomności jest dzisiaj koniecznością. Zdaniem Rzecznika zasadne byłoby wyodrębnienie przy organizacji kolejnego badania socjodemograficznego o sytuacji ludzi doświadczających bezdomności kategorii „młodych dorosłych” (18-25 lat), którzy według badań europejskich są obecnie najbardziej zagrożoną bezdomnością grupą wiekową. Brak szczegółowych informacji o młodych osobach doświadczających bezdomności powoduje, że jest to grupa niedostrzegana przez system na początku kryzysu, a czas w tym przypadku ma kapitalne znaczenie.

Rzecznik wskazał także, że żadna z form udzielenia schronienia przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej (dalej jako: u.p.s.) nie jest ukierunkowana na pomoc osobom w wieku 18-25 lat wymagającym zindywidualizowanej, dostosowanej do wieku i potrzeb pracy socjalnej i terapeutycznej. Noclegownia czy schronisko dla osób bezdomnych nie jest miejscem odpowiednim na „start w dorosłość”, a fakt, iż do takich placówek trafiają osoby młode po pobycie w różnego typu placówkach oraz pochodzące z rodzin defaworyzowanych (np. dotkniętych przemocą problemem alkoholowym, czy skrajnym ubóstwem) wymaga pilnej interwencji poprzez opracowanie i wdrożenie ogólnopolskiej strategii na rzecz przeciwdziałania bezdomności tej grupy osób. Z uwagi na fakt, iż system wsparcia dla usamodzielnianych wychowanków placówek, pomoc na rzecz rodzin oraz wsparcie osób w kryzysie bezdomności to zadania Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, to właśnie ten resort winien

zainicjować działania nad wypracowaniem spójnych systemowo rozwiązań w tym obszarze.

Kluczowym ogniwem w systemie zapobiegania bezdomności młodzieży pozbawionej często wsparcia rodziny biologicznej jest przygotowanie pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą, młodzieżowe ośrodki wychowawcze oraz zakłady dla nieletnich do samodzielności, realizowane jako usamodzielnienie. Sygnały o tym, iż wychowankowie placówek trafiają „donikąd”, a często do środowiska, z którego w dzieciństwie zostali zabrani muszą niepokoić. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest, w ocenie Rzecznika, nieefektywny system wsparcia wychowanków, który wymaga gruntownej przebudowy.

W aspekcie przeciwdziałania bezdomności, oceny skuteczności systemu wsparcia młodych ludzi opuszczających placówki należy dokonywać przez pryzmat efektywności rozwiązań prawnych dotyczących procesu usamodzielnienia. Na gruncie tak sformułowanej tezy, szczególnie wobec przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli informacji o wynikach kontroli: „Działalność resocjalizacyjna młodzieżowych ośrodków wychowawczych” oraz „Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej”, pojawia się szereg wątpliwości i zastrzeżeń odnośnie procedury usamodzielnienia określonej w u.p.s. oraz w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (dalej jako: u.w.r.s.p.z.). W obu wskazanych opracowaniach NIK podkreśliła nieskuteczność obowiązujących regulacji prawnych, fiasko misji opiekunów usamodzielnienia oraz brak efektywności indywidualnych programów usamodzielnienia. Wnioski z kontroli wzbudzają najwyższe zaniepokojenie, gdyż niedostatki i zaniedbania w tym obszarze mogą skutkować wysokimi kosztami społecznymi w przyszłości.

Rzecznik zauważył również, że w uwagi na niezwykle ważną rolę jaką w procesie usamodzielnienia ustawodawca powierzył opiekunowi usamodzielnienia, instytucja ta wymaga pilnej korekty. W ocenie Rzecznika warto rozważyć zatem wprowadzenie profesjonalnej asystentury usamodzielnienia i dookreślenie minimalnych wymagań formalnych, jakie powinien spełniać asystent usamodzielnienia, standardów jego działania oraz trybu nadzoru i możliwości weryfikacji oraz egzekwowania realizacji powierzonych zadań. Profesjonalne wsparcie wychowanka w procesie usamodzielnienia poprzez określenie podstaw prawnych do działania asystenta zwiększyłoby efektywność tego procesu.

W opinii Rzecznika modyfikacji winien także ulec tryb opracowania Indywidualnego Programu Usamodzielnienia, w szczególności co do daty początkowej planowania i obowiązku skorelowania planu z dokonywanymi przez wychowanka wyborami np. kierunkiem kształcenia. Ponadto, wskazane jest dookreślenie udzielanej usamodzielnianemu wychowankowi pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych i rozszerzenie udzielanej pomocy finansowej o środki na przystosowanie lokalu do zamieszkania. Również udział osób usamodzielnianych w rynku pracy wymaga przeglądu oraz przyjęcia rozwiązań

systemowych w postaci programów aktywizacji zawodowej dedykowanych tej grupie osób.

Rzecznik wrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska odnośnie wskazywanych problemów oraz podjęcia stosownych działań prawodawczych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 28 lutego 2020 r. odnosząc się do postulatu opracowania strategii na rzecz przeciwdziałania bezdomności osób młodych poinformowała, że niniejsza kwestia będzie przedmiotem analizy podczas rozpoczynających się obecnie prac nad nowym Krajowym Programem Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Natomiast jeśli chodzi o kwestię usamodzielniania pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej popiera postulaty przedstawione w piśmie Rzecznika. Część z nich uwzględniono w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw z 2018 r. Prace nad tym projektem uległy jednak dyskontynuacji ze względu na zakończenie poprzedniej kadencji Sejmu RP. W związku z tym wdrożenie zmian w zakresie rozwiązań dotyczących procesu usamodzielniania się pełnoletnich wychowanków rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej będzie wymagało ponownego podjęcia prac legislacyjnych nad ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

### **19. Minister Rozwoju (III.7065.12.2020 z 3 lutego 2020 r.) - w sprawie problemów osób z niepełnosprawnością z uzyskaniem bonifikaty od opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntu.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi od osób, które na podstawie przepisu art. 9a ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, ubiegają się o ustawową bonifikatę od opłaty w wysokości 99% z tytułu tego przekształcenia.

Zgodnie z brzmieniem art. 9a ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy, właściwy organ udziela, na wniosek, bonifikaty od opłaty jednorazowej w wysokości 99% osobom, w stosunku do których orzeczono niepełnosprawność w stopniu umiarkowanym lub znacznym, oraz osobom, w stosunku do których orzeczono niepełnosprawność przed ukończeniem 16. roku życia, lub zamieszkujących w dniu przekształcenia z tymi osobami opiekunom prawnym lub przedstawicielom ustawowym tych osób. Osoby zwracające się do Rzecznika legitymują się orzeczeniem o zaliczeniu do pierwszej grupy inwalidów, wydanym na stałe.

W świetle art. 62 ust. 1 i 2 pkt 1 i 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, która weszła w życie 1 stycznia 1998 r., osoby zaliczone przed dniem wejścia w życie tej ustawy do jednej z

grup inwalidów, są osobami niepełnosprawnymi w rozumieniu tej ustawy, jeżeli przed tą datą orzeczenie o zaliczeniu do jednej z grup inwalidów nie utraciło mocy. I tak orzeczenie o zaliczeniu do I grupy inwalidów traktowane jest na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, a orzeczenie o zaliczeniu do II grupy inwalidów traktowane jest na równi z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Wydaje się zatem, że posiadane przez te osoby ważne orzeczenia o zaliczeniu do I lub II grupy inwalidów na stałe przed dniem 1 stycznia 1998 r., powinno przełożyć się na możliwość uzyskania 99% bonifikaty od opłaty jednorazowej. Tymczasem osoby zwracające się do Rzecznika skarżą się, iż właściwe w tym zakresie organy odmawiają przyznania bonifikaty, żądając orzeczenia o niepełnosprawności. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż ubieganie się o orzeczenie o niepełnosprawności stanowi dla tych osób, przeważnie w zaawansowanym wieku i schorowanych, dodatkowe utrudnienie. Z kolei zwiększony wpływ wniosków o ustalenie stopnia niepełnosprawności może spowodować problemy zespołów orzekających z załatwianiem spraw w wymaganym terminie.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

## **20. Marszałka Senatu RP (II.518.15.2014 z 4 lutego 2020 r.) - w sprawie kompensaty państwowej przyznawanej ofiarom przestępstw.**

W kręgu zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje kwestia właściwego uregulowania instytucji kompensaty państwowej dla ofiar niektórych przestępstw. Podstawę prawną przyznawania i wypłacania kompensaty stanowią obecnie przepisy ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych. Zarówno z wpływających do Biura RPO sygnałów od obywateli, jak i z publikacji prasowych można wysnuć wniosek, że instytucja kompensaty jest wykorzystywana stosunkowo rzadko, na co wpływ mają niektóre unormowania zawarte w powyższej ustawie.

W 2015 r., m.in. w następstwie wystąpień ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich, ustawodawca zdecydował o dokonaniu nowelizacji ustawy o kompensacie, aby uczynić ustalony w niej system bardziej efektywnym. Podniesiona została górna granica kwoty kompensaty, wykreślono unormowania, które wykluczały jej przyznanie w niektórych przypadkach umorzenia postępowania, umożliwiono także przyznanie kompensaty w razie niewykrycia sprawcy czynu zabronionego. Co istotne, pokrzywdzony został na mocy nowych unormowań zwolniony od ponoszenia kosztów postępowania przed sądem cywilnym. Wprowadzenie powyższych zmian nie przyczyniło się niestety w znaczący sposób do zwiększenia liczby przyznawanych kompensat ani do podwyższenia ich łącznej wysokości.

W opinii Rzecznika podejmowanie radykalnych reform zmierzających do całkowitego przeobrażenia systemu kompensaty w Polsce nie jest obecnie konieczne.

Zasadne jest jednak wprowadzenie pewnych punktowych zmian, które mają realną szansę na zwiększenie skuteczności tego systemu poprzez usprawnienie przyznawania kompensaty i zwiększenie świadomości istnienia takiej możliwości po stronie pokrzywdzonych.

Po pierwsze, mając na uwadze, że kompensata służyć ma wyrównaniu kosztów poniesionych przez pokrzywdzonego w związku z popełnionym przestępstwem, a także utraconego zarobku lub dochodu, istotne jest, aby była ona przyznana możliwie szybko. Jedną z dróg rozwiązania tego problemu jest wprowadzenie maksymalnego terminu rozpoznania sprawy o przyznanie kompensaty. Wprowadzenie stosownej regulacji do ustawy o kompensacie niewątpliwie doprowadziłoby do zwrócenia uwagi sądów na konieczność priorytetowego rozpoznawania tej kategorii spraw.

Po drugie, instytucja zaliczki w kontekście państwowej kompensaty została uregulowana w art. 7531 § 1 pkt 9 k.p.c. jako zabezpieczenie roszczenia. Zabezpieczenie to obejmuje jednak jedynie tę część kompensaty, która dotyczy pokrycia niezbędnych kosztów leczenia, rehabilitacji lub pogrzebu. Wyłączona jest więc część obejmująca utratę zarobków lub innych środków utrzymania. Tymczasem, w szczególności w przypadku osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą lub utrzymujących się z pracy dorywczej, szkoda na zdrowiu wyrządzona czynem zabronionym może skutkować nagłą i natychmiastową utratą źródła dochodu oraz drastycznym pogorszeniem sytuacji majątkowej takich osób. Zasadnym wydaje się więc umożliwienie dochodzenia takiego zabezpieczenia przez pokrzywdzonego także w zakresie kompensaty w części odnoszącej się do utraconych zarobków lub innych środków utrzymania (a zatem w pełnym zakresie wynikającym z art. 3 ustawy o państwowej kompensacie).

Rzecznik zaznaczył również, że pomimo iż z legislacyjnego punktu widzenia uregulowanie „zaliczki” na poczet kompensaty w k.p.c. nie budzi zastrzeżeń, rozwiązanie to może przyczynić się do niewielkiej świadomości istnienia tej instytucji wśród pokrzywdzonych, jak też wśród organów orzekających w sprawie jej przyznania. Zasadne jest kompleksowe uregulowanie wszystkich aspektów kompensaty w ustawie o państwowej kompensacie, tym bardziej, że rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości przewidujące wzór pouczenia dla pokrzywdzonego odsyła jedynie do ustawy o państwowej kompensacie, nie wskazując jednocześnie, że część uregulowań dotyczących wskazanej problematyki umieszczona została w k.p.c. Nieodzownym jest, aby w ustawie o państwowej kompensacie zostało zamieszczone odwołanie do odpowiedniego przepisu k.p.c., które wskazywałoby na możliwość dochodzenia zaliczki na poczet kompensaty w formie zabezpieczenia roszczenia.

Rzecznik zwrócił się do Marszałka z prośbą o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej przez Senat RP, a także o poinformowanie o zajęтым stanowisku w tej materii.

## **21. Marszałka Senatu RP (VII.603.1.2016 z 4 lutego 2020 r.) - w sprawie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego i nowelizacji ustawy medialnej.**

W dniu 13 grudnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie o sygn. akt K 13/16, zainicjowanej wnioskami Rzecznika Praw Obywatelskich oraz grupy posłów. Przedmiotem kontroli w tej sprawie były przepisy ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (dalej jako: mała nowelizacja). W wyroku tym uznano m.in., że niekonstytucyjne jest całkowite wyłączenie udziału Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej jako: KRRiT) z procedury obsadzania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji. W związku z powyższym konieczne jest dokonanie zmiany przepisów ustawy o radiofonii i telewizji w tym zakresie oraz włączenie KRRiT w procedury powoływania i odwoływania władz mediów publicznych. Pomimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który wskazywał konieczność udziału w tym procesie także KRRiT, o obsadzie kierowniczych stanowisk w TVP wciąż decyduje Rada Mediów Narodowych z pominięciem konstytucyjnego organu, jakim jest KRRiT.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, iż Trybunał Konstytucyjny podniósł w wyroku szereg kwestii dotyczących wolności wypowiedzi, zagwarantowanej w art. 54 Konstytucji w związku z konstytucyjną zasadą wolności mediów, wyrażoną w art. 14 Konstytucji. Lektura uzasadnienia wyroku TK w sprawie o sygn. K 13/16 może prowadzić do wniosku o niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o Radzie Mediów Narodowych (dalej jako: ustawa o RMN), w szczególności tych, które dokonują zmian w ustawie o radiofonii i telewizji (dalej jako: ustawa o RTV).

Podstawowym problemem, który poruszył Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku było to, czy ustawodawca mógł zmodyfikować reguły organizacyjne dotyczące podmiotów realizujących zadania mediów publicznych, uwzględniając konstytucyjną pozycję i zadania KRRiT. Trybunał potwierdził, że KRRiT jako konstytucyjny organ ochrony prawa, ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie określonego modelu radiofonii i telewizji – modelu, który ma się opierać na wzajemnym równoważeniu wolności i praw jednostek do wyrażania własnych poglądów i pozyskiwania informacji oraz odpowiednim ukształtowaniu formy oraz treści przekazu medialnego. Wykonywanie zadań określonych w art. 213 ust. 1 Konstytucji, w szczególności czuwanie nad realizacją tzw. misji publicznej, nie jest możliwe bez zapewnienia niezależności KRRiT, przede wszystkim od władzy wykonawczej.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił wyraźnie szeroki zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy odnoszącej się do samego funkcjonowania KRRiT – przyznania określonych kompetencji czy uszczegółowienia zagadnień związanych z jego organizacją. To jednak – zdaniem TK – nie oznacza, że ustawodawca ma pełną swobodę i może dowolnie kształtować pozycję i kompetencje tego organu. Granicą tej swobody jest bowiem zapewnienie możliwości efektywnego wykonywania zadań przez konstytucyjny organ państwa. Zdaniem TK, „ustawodawca ma zatem

wprowadzić takie unormowania, które pozwolą KRRiT czuwać nad poszanowaniem wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”.

TK doprecyzował przy tym, że niedopuszczalne jest zarówno całkowite pozbawienie KRRiT skutecznych instrumentów pozwalających na wykonywanie jej zadań, jak i wykreowanie takiego modelu, w którym KRRiT pozostawia się tylko pewne kompetencje, a rozstrzyganie o zasadniczych sprawach związanych z funkcjonowaniem radiofonii i telewizji przekazane jest innym organom państwa, mającym w tym zakresie kompetencje rozstrzygające.

W opinii Rzecznika konieczna jest zmiana ustawy o rtv oraz włączenie KRRiT w procedury powoływania i odwoływania władz mediów publicznych. Pomimo wyroku TK, który wskazywał konieczność udziału w tym procesie także KRRiT, o obsadzie kierowniczych stanowisk w TVP wciąż decyduje Rada Mediów Narodowych z pominięciem konstytucyjnego organu, jakim jest KRRiT.

Przepisem, który powinien być poddany ocenie pod tym kątem, powinien być szczególnie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o RMN, który przewiduje powoływanie przez nią członków władz mediów publicznych. A ustawa o rtv - w wersji sprzed małej nowelizacji - przyznawała te kompetencje KRRiT. Odebranie Krajowej Radzie rozstrzygania o tym, kto i jak długo będzie członkiem zarządu spółek publicznej radiofonii i telewizji, czy też członkiem rady nadzorczej, wyklucza możliwość efektywnego wykonywania zadań przypisanych KRRiT w Konstytucji i wymaga działań legislacyjnych w celu wykonania wyroku TK.

Rzecznik zwrócił się do Marszałka z prośbą o rozważenie przez Senat RP podjęcia działań zmierzających do nowelizacji obowiązujących przepisów ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o Radzie Mediów Narodowych zgodnie ze wskazaniem zawartymi we wskazanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

## **22. Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (IV.520.1.2020 z 4 lutego 2020 r.) - w sprawie ujawniania w elektronicznych księgach wieczystych danych osobowych.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich od początku funkcjonowania systemu elektronicznych ksiąg wieczystych wpływają skargi dotyczące zakresu zamieszczanych w księgach informacji, stanowiących szczegółowe dane osobowe – dostępne każdemu, kto przegląda księgę wieczystą poprzez sieć internetową.

Wnioski kierowane do Rzecznika dotyczą zamieszczania w księdze wieczystej informacji o numerze PESEL oraz imion rodziców właściciela będącego osobą fizyczną, a także innych osób, których prawa czy roszczenia ujawnione są w księdze (użytkownika wieczystego, uprawnionego z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, wierzyciela hipotecznego oraz administratora hipoteki, osoby uprawnionej według treści prawa lub roszczenia, osoby, której roszczenie zostało



przez wpis ostrzeżenia zabezpieczone: § 37 ust. 1, § 39, § 45 ust. 2, § 51 ust 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym. Zdaniem osób zgłaszających ów problem Rzecznikowi, powszechny dostęp do tak szczegółowych danych osób, którym przysługują jakiegokolwiek prawa czy roszczenia zabezpieczone na nieruchomości, nie wydaje się celowy. Wskazują oni, że np. znajomość numeru księgi wieczystej, prowadzonej dla nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, pozwala na ustalenie danych osobowych wszystkich współużytkowników wieczystych, np. właścicieli lokali w budynku posadowionym na tej nieruchomości, a więc w praktyce – wszystkich sąsiadów. Problemem jest tu nie tylko potrzeba ochrony prywatności jako takiej: dostęp do tak szczegółowych danych osobowych może ułatwiać kradzież tożsamości, i wykorzystanie danych w celach sprzecznych z prawem.

Mimo interwencji Rzecznika w tej sprawie, Ministerstwo Sprawiedliwości nie podjęło żadnych kroków zmierzających do ograniczenia zakresu danych osobowych ujawnianych w elektronicznych księgach wieczystych, tłumacząc to adekwatnością owej regulacji do wymogów obrotu prawnego. Wydaje się jednak, że problem ten należy rozważyć ponownie w kontekście przepisów 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). Artykuł 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia wprowadza zasadę minimalizacji danych, w istocie swej tożsamą z zasadą niezbędności udostępniania danych, o której mowa w art. 51 ust. 2 Konstytucji; jednak w tym wypadku należy wziąć dodatkowo pod uwagę szczególną regulację dotyczącą krajowego numeru identyfikacyjnego, zawartą w art. 87 rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem, państwa członkowskie mogą określić szczególne warunki przetwarzania krajowego numeru identyfikacyjnego lub innego identyfikatora o zasięgu ogólnym. W takim przypadku krajowego numeru identyfikacyjnego lub innego identyfikatora o zasięgu ogólnym używa się wyłącznie z zachowaniem odpowiednich zabezpieczeń praw i wolności osoby, której dane dotyczą, które przewiduje rozporządzenie.

Według informacji prasowych, Prezes UODO zajmował się w 2019 r. podobnym problemem, a mianowicie ujawnianiem numeru PESEL w Krajowym Rejestrze Sądowym.

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Prezesa z prośbą o przekazanie informacji, czy w pracach UODO pojawił się również problem zakresu danych osobowych ujawnianych w księgach wieczystych oraz o przedstawienie swojego stanowiska w sprawie.

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych w piśmie z 20 lutego 2020 r. poinformował, że problematyka danych osobowych zawartych w księgach wieczystych zawsze była przedmiotem szczególnego zainteresowania organu

właściwego w sprawie ochrony danych osobowych. Od wielu lat organ nadzorczy podejmuje działania mające zapewnić odpowiedni stopień ochrony danych osób, których dane są ujawniane w księgach wieczystych. W obecnie przyjętym modelu funkcjonowania ksiąg wieczystych, do których dostęp jest możliwy za pośrednictwem sieci internet – w ramach usługi udostępnianej przez Ministerstwo Sprawiedliwości – podstawowym gwarantem ochrony informacji w nich zawartych jest ograniczenie dostępu do numeru księgi wieczystej. Organ nadzorczy w sposób szczególny monitoruje dostęp do tego numeru, który nie jest daną jawną i ogranicza dostęp do danych osobowych zawartych w księgach wieczystych przez osoby nieuprawnione. Prezes UODO w ostatnim czasie podejmował szereg działań mających ograniczyć dostęp do numeru księgi wieczystej – pisma i wystąpienia w tej sprawie były kierowane m.in. do Ministra Sprawiedliwości, Ministra Rozwoju oraz Głównego Geodety Kraju.

### **23. Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (BPK.7033.4.2019 z 6 lutego 2020 r.) - w sprawie utrudnień związanych z pierwszą ewaluacją jakości działalności naukowej.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich docierają sygnały dotyczące problemów, jakie mogą pojawić się w związku z pierwszą ewaluacją jakości działalności naukowej, która rozpocznie się w dniu 1 stycznia 2021 r. Kwestia ta ma istotne znaczenie z punktu widzenia polskich szkół wyższych. Od wyników ewaluacji zależy jaką kategorię naukową otrzyma dana uczelnia. Zaś od danej kategorii naukowej w nowym systemie nauki i szkolnictwa wyższego zależy naprawdę wiele: pełnia praw akademickich, wysokość przyznanej subwencji, możliwość prowadzenia kierunków studiów itd. W związku z tym niezwykle ważne jest to, by uczelnie mogły starannie przygotować się do ewaluacji.

Zdaniem Rzecznika celowe wydaje się rozważenie możliwości nowelizacji ww. art. 324 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, poprzez wskazanie, że pierwsza ewaluacja obejmuje lata 2019-2020 i rozpoczyna się w dniu 1 stycznia 2023 r. Oczywiście, zmiana ta wymaga dalszych korekt w art. 324. W związku z tym zmianie ulec mogą inne artykuły zawarte w Przepisach wprowadzających... dotyczące np. wydłużenia okresu przejściowego na składanie wniosków o nadanie pra akademickich (np. art. 175 Przepisów wprowadzających...). Do rozważenia pozostaje natomiast kwestia nowelizacji przepisów, która w tym nowym okresie ewaluacji (2019-2020) objęłaby np. granty uzyskane np. w roku 2018, które zakończone mają być w roku 2020.

Przesunięcie okresu ewaluacji pozwoliłoby wziąć pod uwagę okres, w którym wszyscy zainteresowani znają wszystkie kryteria ewaluacji; umożliwiłoby to również dokładne i racjonalne przygotowanie się do tejże ewaluacji oraz zaplanowanie działania w celu uzyskania jak najlepszej oceny. Zapobiegłoby to także ocenie

dorobku na podstawie przypadkowego dorobku (tak oceniać można bowiem dorobek za lata 2017-2018, gdy nieznane były kryteria ewaluacji).

Ewentualnie zaś, w przypadku nieuwzględnienia powyższej propozycji, Rzecznika postuluje przeprowadzenie ewaluacji dotyczącej lat 2017-2018 na zasadach dotychczas obowiązujących.

Ponadto, do Biura RPO zgłaszane są wątpliwości dotyczące konsekwencji wprowadzonych zmian dla oceny artykułów wieloautorskich, przygotowywanych nierzadko w zespołach interdyscyplinarnych. Naukowcy, podejmując współpracę z innymi autorami, nie byli świadomi, że rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie ewaluacji jakości działalności naukowej wprowadzi rozwiązanie, zgodnie z którym przeliczeniowa wartość punktowa wieloautorskiego artykułu naukowego opublikowanego w ostatecznej formie w latach 2017 i 2018 w czasopiśmie naukowym zamieszczonym w wykazie z 2017 r. wynosi 100% całkowitej wartości punktowej tego artykułu naukowego, tylko wtedy, gdy wartość ta wynosi nie mniej niż 30 punktów (§ 34 ust. 3 lit. a rozporządzenia). W przypadku, gdy wartość punktowa czasopisma jest niższa niż 30 punktów, przeliczeniowa wartość punktowa wieloautorskiego artykułu naukowego jest również odpowiednio niższa (§ 34 ust. 3 lit. b rozporządzenia). Skarżący podnoszą, że kryterium to powinno być wprowadzone nie wcześniej niż od 2019 r. Dałoby to naukowcom możliwość podjęcia świadomej decyzji dotyczącej samodzielnego przygotowania publikacji naukowej bądź zaproszenia do udziału w niej innych autorów.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie możliwości: przesunięcia okresu ewaluacji jakości działalności naukowej oraz nowelizacji ww. § 34 rozporządzenia w sprawie ewaluacji jakości działalności naukowej.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w piśmie z 28 lutego 2020 r. poinformował, że resort wraz z Komisją Ewaluacji Nauki prowadzi bardzo intensywne działania przygotowawcze do nowej ewaluacji, w tym liczne spotkania i szkolenia dedykowane środowisku naukowemu z tematyki dotyczącej całokształtu spraw związanych z tym procesem. Wyjaśnił też, że najważniejsze rozwiązania dotyczące przyszłej ewaluacji zostały przedstawione środowisku naukowemu na Narodowym Kongresie Nauki już we wrześniu 2017 r. Natomiast szczegółowy sposób przeprowadzenia ewaluacji i jej kryteria określono w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie ewaluacji jakości działalności naukowej, przy czym jego wydanie zostało poprzedzone wielomiesięcznymi konsultacjami ze środowiskiem naukowym. Zdaniem Ministra, biorąc pod uwagę wszystkie uwarunkowania oraz całokształt rozwiązań szczegółowych dotyczących ewaluacji nie można znaleźć uzasadnienia dla przesunięcia w czasie ewaluacji jakości działalności naukowej. Nowa ewaluacja stanowi podstawowy element kompleksowej reformy systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Przesunięcie terminu ewaluacji w praktyce oznaczałoby odłożenie wdrożenia

całej reformy na kolejne lata. Wyraził również głębokie przekonanie, że podmioty prowadzące w poszczególnych dyscyplinach działalność naukową na wysokim poziomie uzyskają w nowej ewaluacji odpowiednio wysoką kategorię naukową odzwierciedlającą poziom prowadzonych badań naukowych. Jednocześnie system ten będzie działał motywująco na naukowców i podmioty systemu szkolnictwa wyższego i nauki.

#### **24. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7060.72.2020 z 7 lutego 2020 r.) - w sprawie konieczności zmiany przepisu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dotyczącego braku przedawnienia należności składkowych zabezpieczonych hipoteką.**

Rzecznik Praw Obywatelskich w pełni poparł wniosek Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w kwestii konieczności zmiany regulacji prawnej zawartej w art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej jako: ustawa systemowa), jako że stosowanie ww. przepisu prowadzi do utrudnień przy wykonywaniu działalności gospodarczej.

Przepis ten reguluje kwestię przedawnienia należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką lub zastawem. W myśl tego przepisu nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem, jednakże po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia. Mający tożsame brzmienie art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej został uznany wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. (sygn. akt SK 40/12) za niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji, tj. przepisem konstytucyjnym regulującym ochronę prawa własności. Objęty tym wyrokiem przepis obowiązywał do końca 2002 r., a od początku 2003 r. wszedł w życie art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, o treści analogicznej, przy czym do regulacji dotyczącej zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką dodano zobowiązania podatkowe zabezpieczone zastawem skarbowym.

Wedle informacji przekazanych Rzecznikowi jeszcze w 2014 r., zmiana art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej oraz art. 24 ust. 5 ustawy systemowej miała nastąpić w ramach prac legislacyjnych prowadzonych przez Ministerstwo Finansów związanych z realizacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Niestety, dotychczas nie zmieniono brzmienia kwestionowanych przepisów Ordynacji podatkowej i ustawy systemowej.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Minister z wnioskiem o podjęcie prac nad dostosowaniem brzmienia art. 24 ust. 5 ustawy systemowej do standardów konstytucyjnych.

#### **25. Ministra Sprawiedliwości (IX.517.190.2015 z 7 lutego 2020 r.) - w sprawie nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje kwestia wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie Grabowski przeciwko Polsce, dotyczącej przedłużania pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził naruszenie art. 5 ust. 1 oraz art. 5 ust. 4 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wskazał przy tym na konieczność podjęcia przez władze krajowe odpowiednich działań, także legislacyjnych, aby zagwarantować pełną ochronę praw nieletnich w postępowaniu przed sądem.

Rzecznik podkreślił, że dotychczasowe działania Ministerstwa Sprawiedliwości, w tym przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych czy upowszechnienie treści tego wyroku wśród sędziów, przyczyniły się do ujednoczenia praktyki sądów rodzinnych dotyczącej przedłużania pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich, zgodnie z wytycznymi zawartymi w wyroku Trybunału. Jednakże, aby w pełni dostosować unormowania dotyczące przedłużania pobytu w schronisku dla nieletnich do wytycznych zawartych w wyroku ETPC, a tym samym zakończyć proces jego implementacji, potrzebne są dalsze działania legislacyjne, na poziomie ustawowym.

Procedowany w Sejmie VIII kadencji senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (druk sejmowy nr 2521) uzyskał pozytywną ocenę Rządu. Rada Ministrów rekomendowała projekt do dalszych prac legislacyjnych, jednak w związku z zakończeniem kadencji parlamentu, został on objęty zasadą dyskontynuacji prac legislacyjnych.

Z kolei opracowany w Ministerstwie Sprawiedliwości projekt nowej ustawy o nieletnich całościowo uregulował materię dotyczącą spraw nieletnich. W uzasadnieniu projektu wskazano, że przyjęte w nim rozwiązania odnoszące się do środków tymczasowych o charakterze izolacyjnym, w pełni uwzględniają postulaty Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zawarte w wyroku w sprawie Grabowski przeciwko Polsce i tym samym dostosowują prawo krajowe do standardu konwencyjnego. Z informacji dostępnych na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji wynika, że w 2019 r. projekt ustawy był na etapie opiniowania i nie został wniesiony do Sejmu RP poprzedniej kadencji.

Biorąc powyższe pod uwagę, Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o poinformowanie o aktualnym stanie prac nad projektem ustawy o nieletnich i przewidywanym terminie wniesienia tego projektu do Sejmu RP.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 20 lutego 2020 r. poinformował, że Minister Sprawiedliwości wystąpił do Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o kontynuację prac nad projektem ustawy o nieletnich (procedowanym w poprzedniej kadencji pod nr UD480).

## **26. Ministra Sprawiedliwości i Ministra Zdrowia (IX.517.1702.2017 z 7 lutego 2020 r.) - w sprawie nieprawidłowości w funkcjonowaniu Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym.**

W dotychczasowych ponad 30 wystąpieniach kierowanych do różnych organów Rzecznik Praw Obywatelskich informował o istnieniu licznych luk prawnych, czy też pojawiających się wątpliwościach w praktycznym stosowaniu ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (dalej jako: ustawa). Każda dostrzeżona luka prawna lub stwierdzona nieprawidłowość w funkcjonowaniu Ośrodka była asumptem do sformułowania przez Rzecznika postulatów zmian legislacyjnych w stosownym zakresie.

Wskazywanie KOZZD jako zakładu psychiatrycznego wykonującego obserwację orzeczoną przez sąd, czy też umieszczenie Ośrodka w wykazie podmiotów leczniczych przeznaczonych do wykonywania terapii wobec sprawców określonych w art. 93c k.k. w zakresie działalności stacjonarnej, jest nie do zaakceptowania. Tym bardziej zaskakuje treść nowego obwieszczenia Ministra Zdrowia z dnia 8 stycznia 2020 r., w którym nie tylko nie usunięto KOZZD z wykazu miejsc, gdzie może być wykonywana terapia stacjonarna wobec sprawców określonych w art. 93c k.k., ale dodatkowo zwiększono limit z 53 do 60 dostępnych łóżek dla tej kategorii pacjentów.

Rzecznik wskazał, iż przepis art. 4 ust. 3 ustawy stanowi, iż zadaniem Ośrodka jest prowadzenie postępowania terapeutycznego wobec osób stwarzających zagrożenie umieszczonych w Ośrodku. Umieszczenie w KOZZD możliwe jest więc tylko takich osób, które spełniają przesłanki określone w art. 1 ustawy, a następnie sąd w wydanym orzeczeniu uznał, iż charakter stwierdzonych u nich zaburzeń psychicznych lub ich nasilenie wskazują, że ich pobyt w Ośrodku jest niezbędny ze względu na bardzo wysokie prawdopodobieństwo popełnienia przez nich czynu zabronionego z użyciem przemocy lub groźbą jej użycia przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności seksualnej, zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 10 lat.

Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 8 stycznia 2020 r. jest więc sprzeczne z przepisami ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. Jest też niezgodne z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym. Przepis § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia stanowi bowiem, iż w Ośrodku znajdują się sale łóżkowe przeznaczonego dla osób umieszczonych, czyli w myśl § 1 pkt 1 rozporządzenia, dla osób umieszczonych w Ośrodku na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. Innymi słowy, osoby niemające statusu osoby umieszczonej (tj. osoby, które nie przeszły procedury opisanej w poprzednim akapicie), nie mogą przebywać w KOZZD.

Rzecznik ponownie zwrócił także uwagę na problem pobytu kobiet w Ośrodku w Gostyninie. Niestety, do chwili obecnej nie podjęto żadnych realnych działań ze

strony resortów zmierzających do uregulowania zasad pobytu kobiet w Ośrodku. W sytuacji więc, gdy do KOZZD trafiają kolejne pacjentki, skala problemów niewątpliwie się powiększy.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zauważył również, że ustawa funkcjonuje 6 lat. Na jej podstawie już blisko 80 osób zostało pozbawionych wolności w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie, mimo że zgodnie z obowiązującymi przepisami liczba łóżek w Ośrodku dla osób umieszczonych wynosi 602. Resort sprawiedliwości, który odpowiada za nowelizację ustawy, nie może nie dostrzegać istniejących problemów. O ich narastającej skali świadczyć mogą także pozwy pacjentów KOZZD o zadośćuczynienie lub odszkodowanie. Osoby przebywające w Ośrodku swoje skargi kierują również do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Rzecznik nie kwestionuje istnienia takich miejsc jak KOZZD. Funkcjonują one również w innych krajach. Zasady ich organizacji oparte są tam jednak na regulacjach prawnych, które respektują prawa i wolności osób w nich przebywających. Przede wszystkim wybrzmiewa w nich zasada indywidualizacji postępowania terapeutycznego z pacjentem i idea przygotowania go do życia w społeczeństwie. Dla kontrastu, w Polsce ogrom braków legislacyjnych ustawy, dotyczących zupełnie podstawowych kwestii, pokazuje, że ustawę uchwalono w pośpiechu, bez refleksji nad filozofią postępowania wobec osób stwarzających zagrożenie dla społeczeństwa i funkcjonowania Ośrodka.

W związku z powyższym, Rzecznik po raz kolejny zwrócił się do Ministrów z prośbą o zmianę przywołanych powyżej aktów wykonawczych, by były one zgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz podjęcie efektywnych działań zmierzających do jak najszybszego wyeliminowania luk prawnych w ustawie z 22 listopada 2013 r.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 26 lutego 2020 r. poinformował, że na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 stycznia 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw uregulowania możliwości tymczasowego izolowania osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych Osób utworzony został Zespół, do którego zadań należy analiza rozwiązań mających na celu uregulowanie możliwości tymczasowego izolowania w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym osób, których dotyczy postępowanie prowadzone w trybie ustawy przed prawomocnym zakończeniem tego postępowania oraz wypracowanie propozycji legislacyjnych w ww. zakresie. Zespół ten będzie prowadził prace legislacyjne zmierzające do stworzenia wyraźnych samodzielnych podstaw prawnych do stosowania zabezpieczenia w ramach ustawy, w tym dopuszczalnych form i przesłanek orzeczenia zabezpieczenia oraz jego upadku z poszanowaniem konstytucyjnych praw jednostki. Sekretarz Stanu wskazał również, że kwestie związane z warunkami bytowymi panującymi w Ośrodku dotyczą ochrony zdrowia i zasad organizacji opieki zdrowotnej i jako takie pozostają, w myśl art. 33

ust. 1 pkt 1 ustawy o działach administracji rządowej, w zakresie kompetencji ministra właściwego do spraw zdrowia.

### **27. Prezesa Związku Banków Polskich (V.7224.49.2019 z 10 lutego 2020 r.) - w sprawie nowego standardu ochrony praw konsumentów.**

Rzecznik Praw Obywatelskich jest niezmiennie zainteresowany wypracowaniem i wdrożeniem nowego standardu ochrony praw konsumentów, który co najmniej spełniałby minimalne wymogi prawa unijnego. Niestety, stanowisko prezentowane w przedmiotowej sprawie przez Związek Banków Polskich nie pozwala na stwierdzenie, iż banki gotowe są na traktowanie konsumenta, jak równego sobie partnera-kontrahenta.

RPO nie może zaakceptować stanowiska, że orzeczenia TSUE, dokonujące wiążącej wykładni prawa unijnego, nie powinny być powszechnie stosowane w obrocie. Nie może również podzielić argumentacji banków, że wykładnia TSUE wiąże wyłącznie sąd, który zwrócił się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, i że nie istnieją uzasadnione podstawy do rozliczenia kosztów kredytu w przypadku jego wcześniejszej spłaty. Takie stanowisko jest niezgodne z orzecznictwem TSUE oraz zasadą lojalności (art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej), która znalazła wyraz również w orzecznictwie polskiego Sądu Najwyższego.

Rzecznik przypomniał także, że zgodnie z orzecznictwem TSUE, sądowe stwierdzenie nieuczciwego charakteru postanowienia powinno wywołać skutek w postaci przywrócenia sytuacji prawnej i faktycznej konsumenta, w jakiej znajdowałby się on w braku abuzywnego postanowienia. Jeżeli więc skutkiem stwierdzenia abuzywności mechanizmu indeksacji jest nieważność umowy, konsument-kredytobiorca powinien znaleźć się w sytuacji prawnej i faktycznej, jak przed zawarciem unieważnionej umowy kredytowej. Trybunał uznał, że następstwo w postaci nieważności umowy i postawienia roszczenia o zwrot pozostałej do spłaty kwoty kredytu w stan natychmiastowej wymagalności może być już rażąco niekorzystne dla konsumenta, bo może przekraczać możliwości finansowe konsumenta i z tego względu penalizować raczej konsumenta niż kredytodawcę, który „nie zostanie przez to zniechęcony do wprowadzania takich warunków w proponowanych przez siebie umowach”. Trybunał przyjmuje więc, że całość negatywnych skutków, związanych z unieważnieniem umowy realizuje się w postawieniu w stan natychmiastowej wymagalności pozostałej do spłacenia kwoty. Dopuszczalność jakichkolwiek dalszych roszczeń banków po unieważnieniu umowy, wykraczających poza zwrot świadczeń wynikających z unieważnionej umowy, stałaby w rażącej sprzeczności z celami Dyrektywy 93/13, w szczególności w odniesieniu do osiągnięcia jej skutku prewencyjnego, czego wymaga art. 7 ust. 1 Dyrektywy 93/13, to jest zniechęcenia przedsiębiorców do wykorzystywania w zawieranych umowach nieuczciwych postanowień umownych.



Rzecznik zwrócił się do Prezesa ZBP z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Prezes Związku Banków Polskich pismem z dnia 17 marca 2020 r. poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich, że większość banków pomimo zidentyfikowania licznych wątpliwości i problemów związanych z praktycznym wdrożeniem wyroku TSUE, mając na uwadze interes klientów, pozytywnie rozpatruje reklamacje dotyczące rozliczenia przedterminowej spłaty kredytu. Kwestią sporną i wymagającą ustalenia (trwają w tym zakresie ustalenia Związku Banków Polskich i banków z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów) jest metoda zwrotu prowizji, o której TSUE się nie wypowiedział, nie zaś to czy prowizja podlega zwrotowi. Prezes również zasignalizował, że TSUE nie rozstrzygnął na temat metody obliczania należnego konsumentowi zwrotu kosztów niezwiązanych z czasem trwania umowy. Podobnie orzeczenie nie daje odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób kredytodawca powinien rozliczyć i zwrócić koszty ponoszone przez kredytobiorcę na rzecz podmiotów trzecich. Istnieją bowiem kategorie kosztów stanowiących przychód innych podmiotów niż kredytodawca, na których wysokość kredytobiorca nie ma wpływu.

Zdaniem Prezesa ZBP z wyroku TSUE, w sposób jednoznaczny wynika, że nadrzędnym celem dyrektywy 93/13 jest przywrócenie równowagi między stronami umowy. Skoro równowadze stron dyrektywa przypisuje centralne miejsce w systemie ochrony, należy również przyjąć, że równowaga ta wyznacza jednocześnie granice, do której mogą działać skutki wynikające ze stosowania przepisów tej dyrektywy. W świetle powyższego należy stwierdzić, że eliminacja z umowy klauzuli nieuczciwej nie powinna być traktowana jako sposób uwolnienia się konsumenta od wykonania zobowiązania lub zwolnienia go z obowiązku rozliczenia wzajemnych świadczeń stron w razie upadku umowy, jej celem jest uwolnienie konsumenta od obowiązku wykonania zobowiązania w części, w jakiej jest ono nieuczciwe.

Nie sposób zgodzić się z również z postawioną przez Rzecznika tezą, że roszczenia banku nie tylko nie znajdują racjonalnych podstaw w przepisach prawa polskiego, ale są bezwzględnie sprzeczne z ratio legis Dyrektywy 93/13. W ocenie Związku Banków Polskich podstawę prawną do wzajemnego rozliczenia stron stanowią w pierwszej kolejności przepisy dotyczące nienależnego świadczenia, jak również ogólne przepisy dotyczące bezpodstawnego wzbogacenia. Oznacza to, że w przypadku nieważności umowy kredytowej, bankowi przysługuje nie tylko roszczenie o zwrot kwoty, która została wypłacona konsumentowi na podstawie umowy kredytowej, lecz również roszczenie o zwrot wartości korzyści uzyskanej w ten sposób przez kredytobiorcę, polegającej na korzystaniu przez kredytobiorcę przez określony czas z udostępnionego mu kapitału. Zatem wbrew opinii Rzecznika, celem dyrektywy 93/13 nie jest karanie przedsiębiorców. Celem dyrektywy jest bowiem w pierwszej kolejności przywrócenie równowagi kontraktowej i w ten sposób ochrona słuszych interesów konsumenta. Ochrona ta jest słuszna i potrzebna, ale nie może prowadzić do wypaczenia jej funkcji i powinna uwzględniać cel regulacji.

## **28. Ministra Edukacji Narodowej (XI.813.14.2019 z 10 lutego 2020 r.) - w sprawie nauczania języka niemieckiego.**

Związek Niemieckich Stowarzyszeń Społeczno – Kulturalnych w Polsce zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o podjęcie interwencji w sprawie dotyczącej realizacji prawa uczniów i uczennic utożsamiających się z mniejszością niemiecką do nauczania języka niemieckiego jako języka mniejszości i, równoległe, jako języka obcego nowożytnego w klasach VII i VIII szkoły podstawowej.

W 2018 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej zapowiedziało wdrożenie nowej interpretacji przepisów szeroko rozumianego prawa oświatowego, która zobowiązała szkoły do rozdzielenia obu form nauczania języka niemieckiego. Jak wynika z korespondencji Związku, taka interpretacja przepisów obowiązuje od roku szkolnego 2019/2020. Tymczasem Biuro Analiz Sejmowych zwróciło uwagę na fakt, że żaden przepis obowiązującego prawa nie wyłącza możliwości jednoczesnego nauczania języka niemieckiego jako języka mniejszości i języka obcego nowożytnego. Jedyne ograniczenie w tym zakresie wprowadzone zostało w art. 44zdz ust. 8 ustawy o systemie oświaty i dotyczy wyłącznie egzaminu maturalnego. Zgodnie z tym przepisem, absolwent szkoły lub oddziału z nauczaniem języka danej mniejszości narodowej nie może wybrać języka tej mniejszości na egzaminie maturalnym z języka obcego nowożytnego jako przedmiotu obowiązkowego. Gdyby ustawodawca zamierzał wprowadzić takie rozgraniczenie nie tylko na etapie egzaminu maturalnego, ale w całym procesie nauczania, ustanowiłby w tym celu wyraźną normę prawną. Tego jednak nie uczynił. W ocenie Biura Analiz Sejmowych, wobec braku przepisu wyłączającego możliwość równoległego nauczania języka niemieckiego jako mniejszościowego i obcego nowożytnego, domniemywanie istnienia takiego wyłączenia jest dalece nieuprawnione.

Na zmianę w interpretacji przepisów dotyczących kształcenia w językach mniejszości i uczenia się języków obcych, a także jej wpływu na realizację prawa mniejszości niemieckiej do nauki języka niemieckiego, zwrócił również uwagę Komitet Doradczy Rady Europy ds. Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych w IV opinii w sprawie Polski, przyjętej w dniu 6 listopada 2019 r. Komitet wyraził ubolewanie, że w obecnej sytuacji, spowodowanej stanowiskiem Ministerstwa, dzieci z mniejszości niemieckiej będą miały mniej możliwości, aby osiągnąć wysoki poziom ustnej i pisemnej znajomości własnego języka. Ostatecznie ten właśnie cel, tj. odpowiednio dobry poziom znajomości języka mniejszości, Komitet uznał za nadrzędny. Wezwał przy tym władze do znalezienia, w porozumieniu z przedstawicielami mniejszości niemieckiej, realnego rozwiązania zaistniałego problemu, zapewniającego uczniom należącym do mniejszości niemieckiej możliwość uzyskania wystarczająco wysokiego poziomu znajomości języka mniejszości.

Rzecznik podkreślił, że osiągnięcie sugerowanego przez Komitet Doradczy Rady Europy porozumienia jest szczególnie istotne z uwagi na rzeczywiste zagrożenie dla skutecznej realizacji prawa mniejszości niemieckiej do nauki własnego języka, jakie wiąże się z przyjętą przez Ministerstwo interpretacją przepisów.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o ponowną, szczegółową analizę stanu prawnego i faktycznego zasygnalizowanej wyżej sprawy, także pod kątem ewentualnej zmiany przyjętej przez resort interpretacji przepisów prawa lub złagodzenia jej skutków, w celu zapewnienia dzieciom należącym do mniejszości niemieckiej pełnej i skutecznej realizacji przysługującego im prawa do nauki języka tej mniejszości oraz o przedstawienie stanowiska.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej pismem z dnia 18 marca poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich, że nie jest prawdą, iż uczniom należącym do mniejszości niemieckiej ogranicza się możliwość wyboru obowiązkowego języka obcego nowożytnego. Każdy uczeń dokonuje wyboru tego języka na zasadach ogólnych, wg kryteriów przyjętych w danej szkole. Jeżeli uczeń uczestniczy w nauce języka mniejszości narodowej nie może równocześnie uczyć się w szkole tego języka jako języka obcego. Błędne rozwiązanie organizacyjne polegające na objęciu ucznia niemieckiej mniejszości narodowej nauczaniem języka niemieckiego jako języka obcego, nie tylko pozbawia tego ucznia prawa do nauki w szkole dwóch języków obcych nowożytnych, ale zmusza go do uczestnictwa w zajęciach zupełnie nieprzystających do jego potrzeb i możliwości w zakresie kształcenia językowego. Wszelkie próby odmiennej wykładni przepisów szeroko rozumianego prawa oświatowego, wskazujące na możliwość równoległego nauczania danego języka jako języka mniejszości narodowej oraz języka obcego nowożytnego, prowadzą do nielogicznych i sprzecznych z celami kształcenia wniosków.

#### **29. Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP (II.510.1292.2015 z 10 lutego 2020 r.) - w sprawie problemów związanych z praktyką stosowania oraz przedłużania przez sądy tymczasowego aresztowania.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problematyka związana z praktyką stosowania oraz przedłużania przez sądy najbardziej dolegliwego środka zapobiegawczego, jakim jest tymczasowe aresztowanie.

Jak wynika z przygotowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka raportu „Tymczasowe aresztowanie – (nie)tymczasowy problem. Analiza aktualnej praktyki stosowania tymczasowego aresztowania”, a także z badań aktowych przeprowadzonych w Biurze RPO, przewlekłość stosowania tymczasowego aresztowania stała się znów problemem systemowym w Polsce.

Raport Fundacji Court Watch „Aktualna praktyka stosowania tymczasowych aresztowań w Polsce. Raport z badań empirycznych” wykazał z kolei, że w latach

2015-2019 liczba osób przebywających w polskich aresztach śledczych wzrosła o 100%. Wzrasta także długość tymczasowych aresztowań.

Przyczyną wzrostu ilości i długości tymczasowych aresztowań w Polsce jest znaczny wzrost liczby wniosków prokuratorów o zastosowanie tego środka zapobiegawczego. Ze wzrostem tym mamy do czynienia od 2016 r., a więc od ponownego połączenia urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Mimo lawinowego wzrostu liczby wniosków prokuratorów o zastosowanie tymczasowego aresztowania, sędziowie nie stali się w stosunku do nich bardziej krytyczni. Niezależnie od mnogości składanych wniosków, sądy statystycznie akceptują wciąż ponad 90% z nich. 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 tak dolegliwy środek zapobiegawczy.

Rzecznik podkreślił, że już w wyroku z 20 listopada 2012 r., sygn. akt SK 3/12 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 263 § 7 Kodeksu postępowania karnego (...) w zakresie, w jakim nie określa jednoznacznie przesłanek przedłużenia tymczasowego aresztowania po wydaniu przez sąd pierwszej instancji pierwszego wyroku w sprawie, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 40 w związku z art. 41 ust. 4 Konstytucji”. Jak wynika z sentencji i jej uzasadnienia, wyrok dotyczył pominięcia w zaskarżonym przepisie treści niezbędnych dla zachowania konstytucyjnego standardu. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu stwierdził, że orzeczenie nakłada na ustawodawcę „obowiązek dokonania takich zmian w prawie, które uwzględnią będą zarówno złożone przyczyny przedłużającego się postępowania karnego i w jego konsekwencji tymczasowego aresztowania, jak i realną potrzebę zapewnienia ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Nie ulega wątpliwości, że pomimo, iż od opublikowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2012 r. upłynęło niemal 7 lat, ustawodawca nie wywiązał się z nałożonego nań obowiązku. Treść kwestionowanego przepisu nie uległa żadnej zmianie, a praktyka jego stosowania – mimo powszechnie obowiązującej mocy wyroku – nie tylko nie została ograniczona zgodnie z kierunkiem wskazanym przez Trybunał, ale wręcz staje się coraz bardziej punitywna, już choćby ze względu na podwyższanie przez ustawodawcę zagrożenia karą pozbawienia wolności za poszczególne przestępstwa.

Przepis art. 263 § 7 k.p.k. nie został znowelizowany i nadal nie określa jednoznacznych przesłanek przedłużenia tymczasowego aresztowania pozwalających przewidzieć maksymalne granice czasowe stosowania tego środka zapobiegawczego po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji.

Dodatkowo, Rzecznik wskazał na stanowisko Komitetu ONZ Przeciwko Torturom (CAT) wyrażone w dniu 9 sierpnia 2019 r. w uwagach końcowych (*concluding observations*) dotyczących siódmego sprawozdania Polski z realizacji

Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Komitet niepokoi zakres stosowania i trwania tymczasowego aresztowania oraz że Kodeks postępowania karnego nie przewiduje maksymalnego terminu stosowania tymczasowego aresztowania. Zastrzeżenia CAT budzi fakt, że tymczasowe aresztowanie może być przedłużane bez uzasadnienia, że sądy mają problemy z uzasadnieniem przedłużaniem, a także fakt, że Kodeks postępowania karnego pozwala na 6-miesięczne przedłużenia aresztu po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji. Niepokój budzi również niska skuteczność zażalenia na zastosowanie oraz przedłużenie tymczasowego aresztowania w Polsce.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Komisji z prośbą o rozważenie zainicjowania działań mających na celu wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. SK 3/12 oraz z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt S 3/19, a także zastosowanie zaleceń wyrażonych w uwagach końcowych Komitetu ONZ Przeciwko Torturom z dnia 9 sierpnia 2019 r.

### **30. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (XI.503.2.2016 z 10 lutego 2020 r.) - w sprawie wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństwa.**

W nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji dotyczącej polityki senioralnej Rzecznik Praw Obywatelskich zaproponował Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wspólne omówienie aktualnego stanu zabezpieczenia praw osób starszych i dalszych działań, mających na celu skuteczne przygotowanie państwa na wyzwania związane z przyspieszającym starzeniem się społeczeństwa. Obecnie w Polsce odnotowuje się już liczbę 9,5 mln osób w wieku powyżej 60 lat, a za 5 lat, czyli w 2025 r., w wiek powyżej 80. roku życia zaczną wchodzić osoby urodzone podczas powojennego wyżu. To oznacza m.in. gwałtowny przyrost popytu na usługi wsparcia w środowisku zamieszkania czy opieki geriatrycznej.

Także z tego względu istotny, w ocenie Rzecznika, jest temat toczącej się debaty nad nową konwencją o prawach osób starszych oraz znaczenia udziału delegacji rządowej w zbliżającej się 11. Sesji OEWSGA w dniach 6-9 kwietnia br. w siedzibie ONZ w Nowym Jorku, która stanowi kluczowe forum rozmów w tym zakresie. Uczestnictwo w tej debacie umożliwi wpływ na kształt dokumentu, który może zostać ostatecznie przyjęty przez wspólnotę międzynarodową, w formie wiążącej obie strony umowy.

Rzecznik zwrócił uwagę, iż w samej Unii Europejskiej sytuacja osób starszych różni się w zależności od kraju, w którym żyją – wskazuje na to wskaźnik Aktywnego Starzenia się (*Active Ageing Index*, dalej: AAI). To powinno dodatkowo motywować państwa członkowskie UE, w tym Polskę – w której AAI należy do najniższych w UE – do refleksji odnoszącej się do sytuacji osób starszych mieszkających na ich terytorium. Potrzebny jest wyraźny głos Polski w UE jako przedstawiciela tych państw, które mają stosunkowo najwięcej wyzwań związanych

ze starzeniem się społeczeństw tak, by został on odzwierciedlony także we wspólnym stanowisku UE na kolejnych sesjach OEWGA i miał na celu wzmocnienie sytuacji seniorów. Zgodnie z wnioskami sformułowanymi na podstawie analiz AAI opublikowanych w październiku 2019 r., postuluje się zbudowanie koalicji państw o niższym poziomie wskaźnika AAI (Bułgaria, Chorwacja, Grecja, Hiszpania, Węgry, Włochy, Polska, Słowacja, Słowenia, Rumunia) i wspólnego zastanowienia się, w jaki sposób państwa te mogą efektywniej odpowiedzieć na potrzeby związane ze starzeniem się ludności, zwłaszcza w odniesieniu do partycypacji społecznej osób starszych, zatrudnienia, niezależnego życia oraz dostosowania środowiska tak, aby sprzyjało aktywnemu starzeniu się.

Wydaje się, że pogłębiona współpraca w tym zakresie pozwoliłaby na omówienie także w gronie tych państw rozwiązań adekwatnych do identyfikowanych wyzwań, mających na celu stworzenie sprzyjających ram prawnych na poziomie międzynarodowym (np. w formie konwencji), a przez to ułatwiłaby aktywne włączenie się do dyskusji na poziomie europejskim i globalnym. Przyczyniłaby się także do działań na rzecz zrównoważonego rozwoju pomiędzy państwami członkowskimi UE.

Biorąc pod uwagę rozmiar wyzwań, zdaniem Rzecznika warto też podjąć refleksję nad innowacyjnymi rozwiązaniami systemowymi w kontekście transferów społecznych kierowanych bezpośrednio do gmin, np. w formie subwencji senioralnej, analogicznej do subwencji edukacyjnej, z założenia mającej wspierać kompleksowe działania na rzecz aktywnego starzenia się, zgodnie z lokalną diagnozą sytuacji i potrzebami osób starszych.

Wobec powyższego Rzecznik za niezbędne uznał omówienie kolejnych kroków legislacyjnych, w tym nowelizacji ustawy o osobach starszych. Ich celem powinno być zwiększenie efektywności prowadzonej polityki senioralnej oraz koordynacja działań, obejmujących także młodsze grupy wiekowe, na których sytuację ma wpływ zmiana demograficzna.

Rzecznik zwrócił się Minister z prośbą o przekazanie stanowiska w sprawie oraz wskazanie propozycji dogodnych terminów spotkania na temat systemowej poprawy sytuacji osób starszych.

### **31. Ministra Sprawiedliwości (VII.511.66.2019 z 14 lutego 2020 r.) - w sprawie opłat za egzamin wstępny dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga dotycząca problemu ukształtowania opłaty za egzamin wstępny dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

Skarżący zwrócił uwagę na fakt, iż delegacja zawarta w art. 21 ust. 2 ustawy o KSSiP nosi znamiona delegacji blankietowej, która nie jest zgodna z wymaganiami, jakie delegacjom ustawowym stawia Konstytucja. W myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

O ile delegacja zawarta w art. 21 ust. 2 ustawy o KSSiP wskazuje na organ właściwy do wydania rozporządzenia - Ministra Sprawiedliwości i zakres spraw przekazanych do uregulowania - wysokość opłaty za egzamin, to wytyczne do jej ustalenia nie są zdecydowanie konkretne. Zakres swobody, który został pozostawiony Ministrowi Sprawiedliwości jako organowi władzy wykonawczej jest zbyt ogólny z punktu widzenia ustalania wysokości opłaty, czyli świadczenia, które ma być ekwiwalentem realnych kosztów ponoszonych przez administrację państwową.

Delegacja zawarta w art. 21 ust. 2 ustawy o KSSiP nie wiąże kosztu (na jedną osobę) przeprowadzenia naboru z wysokością opłaty jednostkowej, która jako opłata powinna być świadczeniem wzajemnym na co może wskazywać okoliczność, że od lat wysokość opłaty jest wyznaczana jako maksymalna możliwa, czyli równa połowie minimalnego wynagrodzenia za pracę, które to wynagrodzenie z roku na rok wzrasta.

Rzecznik wskazał, że coroczne podwyższanie opłaty jednostkowej za wzrostem minimalnego wynagrodzenia, niepozostające w związku z kosztami świadczonej usługi publicznej tj. zorganizowaniem egzaminu, jest sprzeczne z art. 217 Konstytucji. Takie rozwiązanie oznacza uregulowanie przez organ wydający akt wykonawczy materii zastrzeżonej do regulacji ustawowej. Opłata ta stanowi bowiem nową daninę publiczną (w zakresie jakim opłata jednostkowa przekracza koszt jednostkowy zorganizowania egzaminu), co narusza postanowienia art. 217 Konstytucji, zgodnie z którym tego rodzaju daniny mogą być nakładane tylko ustawą. Przepis rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości ustalający wysokość tej opłaty jest zatem niezgodny z art. 217 Konstytucji, gdyż ustanowiona w nim opłata stanowi – ze względu na niewspółmierność do rzeczywistych kosztów świadczonej usługi – daninę publiczną o charakterze podatkowym.

Rzecznik podniósł także drugi aspekt nieekwiwalentności ponoszonej opłaty, która jest jedna i wnosi się ją w całości przed pierwszą częścią egzaminu. Natomiast egzamin ten jest dwuetapowy, zaś do drugiego etapu przechodzi tylko stała liczba najlepszych zdających z etapu pierwszego, stanowiąca dwukrotność limitów przyjęć na aplikację sędziowską i aplikację prokuratorską w danym roku (art. 18 ust. 2 ustawy o KSSiP). Faktycznie oznacza to, że pozostałe osoby uiściły całą opłatę za dwuczęściowy egzamin a przystąpiły jedynie do pierwszej części bez możliwości bycia sprawdzonym w drugiej oraz bez możliwości odzyskania opłaty za tę część.

Skonstruowanie opłaty jako całej kwoty, niezależnie od tego do ilu części przystąpi zdający, jednoznacznie wskazuje, że wnoszona przez jednostkę opłata nie

jest ekwiwalentna do świadczenia jakie otrzymuje. Tym samym, wydatek ten jest bliższy pojęciu podatku, nie zaś opłaty, co wskazuje, że scedowanie określenia tej opłaty na Ministra Sprawiedliwości w akcie podustawowym, jakim jest rozporządzenie, stanowi naruszenie art. 217 Konstytucji.

Sposób ukształtowania opłaty za egzamin wstępny na aplikację sędziowską i prokuratorską, zdaniem Rzecznika, może naruszać również zasadę równego traktowania wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z punktu widzenia wadliwości delegacji ustawowej oraz niewspółmierności opłaty, jaką ponosi kandydat do kosztu zorganizowania egzaminu (a w szczególności w zakresie, w jakim nie istnieje relacja pomiędzy wysokością opłaty a ilością etapów, do których przystępuje kandydat), a także naruszenia elementarnej równości wobec prawa kwestia ukształtowania opłaty za egzamin na aplikację sędziowską i prokuratorską wymaga stosownej zmiany przepisów.

W ocenie Rzecznika opłaty za egzaminy wstępne powinny także uwzględniać realne możliwości finansowe często młodych ludzi, którzy dopiero wchodzą na rynek pracy, a także uwzględniać rzeczywisty koszt przeprowadzenia egzaminu, zwłaszcza jego drugiej części, do której przechodzi zaledwie co piąty kandydat.

Z uwagi na powyższe, Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie oraz o rozważenie podjęcia odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie.

Podsekretarz Stanu pismem z dnia 26 marca 2020 r. poinformowała Rzecznika, że zasada odpłatnego udziału w konkursie na aplikację sędziowską i prokuratorską nie przeczy konstytucyjnemu standardowi równości wobec prawa. Dla absolwenta studiów na kierunku prawo konkurs na aplikację sędziowską i prokuratorską, a także egzamin wstępny na inne aplikacje prawnicze, nie spełnia takiej samej roli, jak Lekarski Egzamin Końcowy czy Lekarsko-Dentystyczny Egzamin Końcowy dla absolwenta studiów medycznych. Uzyskanie pozytywnego wyniku LEK lub LDEK stanowi warunek konieczny do uzyskania prawa do wykonywania zawodu. Samo przyjęcie na aplikację sędziowską lub prokuratorską nie gwarantuje natomiast prawa do wykonywania właściwych zawodów, lecz umożliwia aplikantom dalszą naukę a następnie przystąpienie do bezpłatnego egzaminu sędziowskiego lub prokuratorskiego. Absolwent studiów prawnych może wykonywać zawód nie ukończywszy jakiegokolwiek aplikacji, choć wiąże się z to z ograniczeniami wynikającymi z treści np. Kodeksu postępowania cywilnego czy Kodeksu postępowania karnego. Niezłożenie LEK/LDEK wyklucza natomiast w ogóle wykonywanie zawodu lekarza czy lekarza-dentysty. Ponadto, w ocenie Ministra Sprawiedliwości upoważnienie do wydania rozporządzenia wykonawczego zawarte w art. 21 ust. 2 u.k.s.s.p. odpowiada wzorcowi konstytucyjnemu. Zakaz stanowienia upoważnień blankietowych odnosi się do upoważnień, które pozostawiają zbyt szeroki margines swobody regulacyjnej rozporządzeniodawcy i które tworzą ryzyko, że treść rozporządzenia nie będzie zachowywała niezbędnego związku z celem i



tematyką ustawy. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości opłaty za udział w konkursie na aplikację sędziowską i prokuratorską reguluje wyłącznie wysokość opłaty za udział we wspomnianym konkursie, a tym samym nie generuje zagrożenia takiego rodzaju.

### **32. Prezesa Związku Powiatów Polskich i Prezesa Związku Miast Polskich (VII.501.68.2018 z 14 lutego 2020 r.) - w sprawie wsparcia działań mających na celu podniesienie jakości polskiego systemu oświaty.**

Rzecznik Praw Obywatelskich, we współpracy ze społecznymi organizacjami edukacyjnymi, podjął działania mające na celu podniesienie jakości polskiego systemu oświaty oraz lepszą ochronę wolności i praw wszystkich członków społeczności szkolnych.

Jednym z zagadnień stanowiących przedmiot zainteresowania Rzecznika jest nadmierne obciążanie uczniów pracami domowymi. W 2019 r., z uwagi na sygnały o negatywnym wpływie obowiązków szkolnych na życie całych rodzin, RPO apelował do Ministra Edukacji Narodowej o analizę kwestii zadań domowych w świetle najnowszych badań naukowych. W odpowiedzi MEN wskazał, iż sposobów na dobrą organizację zadań domowych należy zawsze poszukiwać na poziomie szkoły i regulować te kwestie w przepisach wewnątrzszkolnych.

Rzecznik podziela stanowisko, że najlepsze rozwiązania powstają poprzez wspólne ustalanie zasad, przy uwzględnieniu lokalnych warunków. W wyniku spotkań z przedstawicielami społecznych organizacji społecznych powstał poradnik #zadaNIEdomowe, zawierający propozycję opracowania reguł dotyczących prac domowych w taki sposób, by były one rzeczywiście dostosowane do indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych uczniów danej szkoły.

Akcja #zadaNIEdomowe zyskała akceptację Ministra Edukacji Narodowej, który poinformował Rzecznika, że Ministerstwo Edukacji Narodowej zleci Ośrodkowi Rozwoju Edukacji w Warszawie przygotowanie i udostępnienie poradnika dla nauczycieli dotyczącego prac domowych. Będzie on zawierał informacje o poprawnym sposobie regulowania przez szkoły tej kwestii, przegląd polskich i międzynarodowych badań oraz odpowiednie wskazania.

Istotną częścią działań promujących nowoczesne podejście do edukacji, wynikające z głębszej refleksji nad jej celem i jakością, jest wymiana doświadczeń między poszczególnymi szkołami oraz samorządami. Rzecznik dostrzega tu istotną rolę Związku Miast Polskich oraz Związku Powiatów Polskich jako organizacji aktywnie działających na rzecz wspierania polskich miast i regionów w działaniach na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego oraz upowszechniania dobrych praktyk nowoczesnego i innowacyjnego zarządzania samorządowymi wspólnotami mieszkańców.

Mając powyższe na uwadze Rzecznik zwrócił się do Prezesów z prośbą o wsparcie inicjatywy RPO.

Prezes Zarządu Związku Powiatów Polskich w piśmie z 27 lutego 2020 r. zapewnił, że Związek Powiatów Polskich podejmie działania związane z propagowaniem inicjatywy RPO mającej na celu podniesienie jakości polskiego systemu oświaty oraz lepszą ochronę wolności i praw wszystkich członków społeczności szkolnych. Informacje propagujące ten temat będą sukcesywnie umieszczane na stronie internetowej, w prowadzonym przez nas portalu informacyjnym Dziennik Warto Wiedzieć ([www.wartowiedziec.pl](http://www.wartowiedziec.pl)), a także będą rozsyłane do wszystkich subskrybentów przedmiotowego portalu.

### **33. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (VII.564.20.2020 z 18 lutego 2020 r.) - w sprawie zasad przyznawania dotacji dla czasopism kulturalnych.**

Na podstawie doniesień medialnych Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informację o wątpliwościach związanych z udzieleniem przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego dotacji dla czasopism kulturalnych na lata 2020-2022. Jak wskazują dziennikarze, wśród czasopism, którym nie udzielono dotacji znalazły się tytuły kluczowe dla debaty publicznej w kontekście rozwoju szeroko rozumianej kultury oraz o uznanej pozycji, w tym m.in.: „Tygodnik Powszechny”, „Przegląd polityczny”, „Krytyka Polityczna”, „Liberté!”, „Dwutygodnik” oraz „Pismo”. Ponadto, dotacja nie została przyznana Fundacji Szansa dla Niewidomych. Sytuacja ta powtarza się od kilku lat. Warto wskazać przede wszystkim, iż w 2017 roku pisma mniejszości – żydowski „Midrasz” oraz romski „Dialog Pheniben” – również nie otrzymały wsparcia finansowego z Ministerstwa.

Zadaniem władz publicznych na gruncie art. 6 Konstytucji jest stwarzanie warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Ponadto, art. 73 Konstytucji RP gwarantuje każdemu wolność twórczości artystycznej, a także wolność korzystania z dóbr kultury. Należy również podkreślić, że z artykułu 2 Konstytucji RP wynika obowiązek władz publicznych działania w taki sposób by zapewnić realizację zasady zaufania obywateli do państwa. Wsparcie prasy specjalistycznej, w tym poświęconej tematyce kulturalnej, ma również kluczowe znaczenie dla realizacji praw obywateli do wolności wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji zagwarantowanych w art. 54 Konstytucji.

Kryteria przyznawania punktów w ramach opisanego programu są niejasne, co stoi w sprzeczności obowiązującymi standardami. W ocenie Rzecznika decyzje w tym zakresie powinny być podejmowane w oparciu o przejrzyste zasady. Dodatkowo należy wskazać, że dobrą praktyką Ministerstwa było publikowanie składu komisji ekspertów oceniających nadesłane w konkursie wnioski. Obecnie jednak informacje te nie są dostępne.

W postępowaniu o charakterze administracyjnoprawnym, organ administracji publicznej powinien stanowić przejrzyste, jednoznaczne zasady postępowania i oceny zgłoszonych ofert. W szczególności kryteria kwalifikacji ofert do postępowania konkursowego oraz kryteria ich wyboru powinny być jasne, precyzyjne i zrozumiałe dla wszystkich uczestników postępowania. Zapisy niejednoznaczne, niejasne bądź stosowanie przez organ kryteriów oceny nie wynikających z istniejących regulacji, narusza zasadę jawnego i transparentnego działania przez organy władzy publicznej, która stanowi jeden z podstawowych standardów demokratycznego państwa prawnego, mających służyć pogłębianiu zaufania obywateli do państwa i jego organów.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie.

#### **34. Ministra Sprawiedliwości (IX.517.1268.2017 z 19 lutego 2020 r.) - w sprawie efektów działania Zespołu do spraw opracowania projektu zmian przepisów prawa karnego wykonawczego.**

W ciągu ostatnich trzech lat Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Ministra Sprawiedliwości szereg wystąpień w sprawach związanych z wykonywaniem kary pozbawienia wolności, z których na większość do chwili obecnej, niestety, nie otrzymał żadnej merytorycznej odpowiedzi. Każdorazowo był natomiast informowany, że zagadnienie będące przedmiotem wystąpienia zostało przedstawione Zespołowi do opracowania projektu zmian przepisów prawa karnego wykonawczego, powołanemu zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 lipca 2017 r. W żadnej z tych spraw RPO nie uzyskał jednak informacji, jakie propozycje rozwiązań zostały wypracowane w ww. Zespole.

Wspomniane wystąpienia dotyczyły: zasad korzystania z pomocy ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej przez osoby zwalniane z zakładów psychiatrycznych po stosowaniu środka zabezpieczającego; kwestii zagwarantowania prawa osób pozbawionych wolności do rozmów telefonicznych z obrońcami lub pełnomocnikami; konieczności zapewnienia realizacji prawa osoby pozbawionej wolności do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego rozstrzygającego w postępowaniu wykonawczym, gdy osoba ta wnioskuje o doprowadzenie na posiedzenie; potrzeby usunięcia niezgodności § 25 ust. 1 pkt 2 regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania, zawężającego krąg osób, z którymi tymczasowo aresztowany może kontaktować się telefonicznie, z regulacją art. 217c § 1 pkt 1 Kodeksu karnego wykonawczego, która takich ograniczeń nie przewiduje oraz zmiany zasad realizacji widzeń tymczasowo aresztowanych i skazanych z małoletnimi, przede wszystkim w kontekście realizacji przez więźniów widzeń z własnymi dziećmi, w taki sposób, aby nie dochodziło do nieuzasadnionego różnicowania sytuacji tych osób.

Na mocy Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie zniesienia Zespołu do opracowania projektu zmian przepisów prawa karnego wykonawczego Zespół zakończył funkcjonowanie z dniem 29 stycznia 2019 r. Do chwili obecnej nie zostały jednak zrealizowane żadne działania, postulowane przez Rzecznika w celu rozwiązania problemów podniesionych we wskazanych wyżej wystąpieniach.

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o powiadomienie o stanowisku zajęтым w sprawach będących przedmiotem wymienionych wystąpień oraz o ewentualnie planowanych w tym zakresie działaniach.

### **35. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (IV.7000.11.2017 z 25 lutego 2020 r.) - w sprawie konieczności znowelizowania art. 8o ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.**

Na podstawie napływających do Biura RPO skarg obywateli, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na regulację wyrażoną w przepisie art. 8o ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (dalej jako: ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych lub u.z.w.g.). Przepis ten został wprowadzony do ww. ustawy z dniem 1 stycznia 2016 r. na mocy ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (dalej jako: ustawa zmieniająca).

Przepis art. 8o u.z.w.g. stanowi: „Do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych wydanych na podstawie niniejszej ustawy nie stosuje się art. 145-145b oraz art. 154-156 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym stała się ostateczna, decyzja o ustaleniu, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, ustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie.”.

Rzecznik stwierdził, że na gruncie cytowanej wyżej regulacji upływ pięcioletniego terminu od dnia, gdy decyzja stała się ostateczna oznacza, że niedopuszczalne jest zastosowanie do takiej decyzji trybu nadzwyczajnego, a postępowanie wznowione staje się w takiej sytuacji bezprzedmiotowe. Wznowienie postępowania, gdy wznowienie takie jest niedopuszczalne, prowadzi do jego umorzenia.

W związku z powyższym, z perspektywy obywateli nie jest możliwe nie tylko wzruszenie decyzji na podstawie art. 158 § 1 k.p.a., ale również uzyskanie rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 158 § 2 k.p.a., stwierdzającego wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazującego okoliczności, na podstawie których organ nie stwierdził nieważności decyzji. Regulacja wyrażona w art. 8o u.z.w.g. zamyka tym samym zainteresowanym osobom drogę do uzyskania odszkodowania za wydaną z naruszeniem prawa decyzję, uniemożliwiając uzyskanie prejudykatu, w rozumieniu przepisu art. 4171 § 2 Kodeksu cywilnego.

Rzecznik przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny badał konstytucyjność przepisu art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, rozpoznając skargę konstytucyjną w sprawie o sygn. SK 21/17. Wyrokiem z dnia 18 kwietnia 2019 r. Trybunał stwierdził, że art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania z naruszeniem prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Przedmiotem orzekania Trybunału był kwestionowany w skardze konstytucyjnej art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w zakresie, w jakim nie przewiduje (i jest rozumiany w ten sposób, że nie przewiduje) możliwości stosowania art. 158 § 2 k.p.a. do wzruszenia decyzji ostatecznych, jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna minęło 5 lat.

Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. SK 21/17 podkreślił, że kontrolowana norma prawna uniemożliwia stwierdzenie, że ostateczna decyzja o zatwierdzeniu projektu scalania wydana została z naruszeniem prawa, i wobec tego uniemożliwia uzyskanie prejudykatu niezbędnego do uzyskania odszkodowania za szkodę wyrządzoną ostateczną decyzją administracyjną. Bez tego prejudykatu wykluczona jest zaś skuteczna ochrona praw majątkowych na drodze sądowej. Kwestionowany art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów unicestwia prawo do sądu, rozumiane jako prawo do uruchomienia postępowania przed niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem, prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości i jawności oraz prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy. Jego konsekwencją jest unicestwienie prawa do sądu zarówno w ujęciu formalnym, czyli dostępności drogi sądowej, jak i ujęciu materialnym, czyli możliwości prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej.

Przechodząc na grunt regulacji zawartej w art. 80 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych Rzecznik stwierdził, że w związku z tym, że badany przez Trybunał Konstytucyjny przepis ustawy o scalaniu i wymianie gruntów ma identyczne brzmienie jak art. 80 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (w obu przypadkach przewidziano przepisy wyłączające wzruszalność decyzji ostatecznych w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym stały się ostateczne decyzje wydane na podstawie tych ustaw), dla interpretacji normy zawartej w art. 80 wspomniany wyrok w sprawie SK 21/17 ma kapitalne znaczenie.

Rzecznik przedstawił Ministrowi powyższe uwagi, wraz z prośbą o przedstawienie stanowiska w sygnalizowanej sprawie. W ocenie Rzecznika jest bowiem konieczne podjęcie prac legislacyjnych nad zmianą przepisu art. 80 u.z.w.g. w taki sposób, by dopuszczalne było stwierdzanie wydania wskazanych na gruncie tego przepisu rozstrzygnięć z naruszeniem prawa.

### **36. Minister Rozwoju (IV.511.342.2019 z 27 lutego 2020 r.) - w sprawie potrzeby doprecyzowania treści art. 11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich stale wpływają skargi dotyczące rozliczeń spółdzielni mieszkaniowej z osobami uprawnionymi po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Niestety, jak się zdaje główną przyczyną ciągłego występowania sporów w tym obszarze jest często zmieniający się i nieprecyzyjny stan prawny, w szczególności zaś treść art. 11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Przepisy te są przedmiotem wątpliwości w procesie stosowania prawa oraz krytyki ze strony obywateli, w kierowanej do Biura RPO korespondencji.

W ostatnim czasie do Biura Rzecznika został zgłoszony problem, wynikły na tle wykładni art. 11 ust. 21 wskazanej ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową tego lokalu. Przysługująca osobie uprawnionej wartość rynkowa nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię zgodnie z postanowieniami statutu. W zgłoszonej Rzecznikowi sprawie wartość rynkowa lokalu, ustalona w operacie szacunkowym sporządzonym przez rzeczoznawcę majątkowego na zlecenie spółdzielni mieszkaniowej była o kilkadziesiąt tysięcy niższa niż kwota, uzyskana następnie w wyniku przetargu na zbycie prawa własności tego lokalu, przeprowadzonego przez spółdzielnię zaledwie kilka miesięcy później. Pomiędzy spółdzielnią a osobą uprawnioną do otrzymania wartości rynkowej lokalu powstał spór czy wartość tę stanowi kwota określona przez rzeczoznawcę w operacie szacunkowym, czy też kwota uzyskana w wyniku przetargu.

Wykładni przepisu art. 11 ust. 21 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie ułatwia ponadto fakt, iż według definicji, zawartej w art. 2 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wartością rynkową lokalu w rozumieniu ustawy jest wartość określona na podstawie przepisów działu IV rozdziału 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie wiadomo, czy przepis art.11 ust.21 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, stanowiący, że wartość rynkowa nie może być wyższa od kwoty uzyskanej w przetargu stanowi przepis szczególny, modyfikujący regułę zawartą w art. 2 ust. 4 ustawy, czy też jego znaczenie jest inne.

Rzecznik zauważył ponadto, że w chwili obecnej nie ma jednej określonej linii orzeczniczej dotyczącej przedmiotowego zagadnienia. Wypowiedzi doktryny zdają się raczej skłaniać ku stanowisku, że w świetle treści art. 11 ust.21 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych „wartość rynkową lokalu” należną osobie uprawnionej stanowi kwota uzyskana przez spółdzielnię w wyniku przetargu na zbycie prawa własności lokalu. Tak też zdają się interpretować ten przepis osoby, które są stroną w sporze ze spółdzielnią mieszkaniową, dotyczącym rozliczenia należnej im kwoty. Osoby te podnoszą, że intencją ustawodawcy, który znowelizował ustawę w 2007 r. było to, aby spółdzielnia mieszkaniowa nie uzyskiwała

przysporzenia majątkowego w rezultacie wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, zaś kwota zwracana osobie uprawnionej miała stanowić wprost ekwiwalent tej kwoty, którą uiszcza osoba uzyskująca następnie tytuł prawny do zwolnionego lokalu.

Rzecznik wskazał także, że na powyższy problem zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 czerwca 2018 r. (sygn. akt SK 34/14). W wyroku tym Trybunał stwierdził, że art. 11 ust. 24 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji, w której wygaśnięcie prawa do lokalu nastąpiło przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika przedstawione wyżej rozważania, świadczące o braku jednolitej wykładni pojęcia „wartości rynkowej lokalu” na tle art. 11 ust. 21 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, uzasadniają twierdzenie, że regulacja ustawowa w tej kwestii jest niewystarczająca i wymaga doprecyzowania. Obecny stan prawny rodzi bowiem istotne spory pomiędzy spółdzielnią mieszkaniową a osobą uprawnioną do uzyskania rozliczenia po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Spory te są na tyle poważne, że wymagają rozstrzygnięcia na drodze sądowej, zaś zapadające orzeczenia nie są jednolite. Ten stan rzeczy wywołuje krytykę ze strony zainteresowanych obywateli, bowiem nie rozumieją oni bardzo skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych, które z uwagi na brak precyzji przepisu, zmuszone są stosować sądy w tego typu sprawach. Tym bardziej, że nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z 2007 r. funkcjonuje w świadomości społecznej jako ta, której celem było wzmocnienie pozycji prawnej osób posiadających prawa majątkowe w spółdzielni mieszkaniowej i likwidacja możliwości odnoszenia przez spółdzielnię mieszkaniową korzyści kosztem takich osób.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o rozważenie zasadności podjęcia prac legislacyjnych dotyczących doprecyzowania treści art. 11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych we wskazanym zakresie.

### **37. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.552.4.2017 z 27 lutego 2020 r.) - w sprawie problemów z realizacją procedury adopcji zagranicznych.**

W związku z kierowanymi do Biura RPO skargami dotyczącymi realizacji procedury adopcji zagranicznej Rzecznik wskazał, iż sygnalizowane w 2017 r. Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wspólnie przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka problemy w tym obszarze, nadal pozostają nierozwiązane. Przedstawione w odpowiedzi na wystąpienie Rzeczników wyjaśnienia resortu oraz podjęte działania legislacyjne dawały nadzieję na poprawę sytuacji dzieci w procedurze adopcji zagranicznej. Tak się jednak nie stało, gdyż prace nad

rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (dalej jako: u.o.w.r.i.s.p.z.), który częściowo odpowiadał na postulaty Rzeczników, nie zostały sfinalizowane w związku z upływem kadencji Sejmu RP.

W pierwszej kolejności Rzecznik wskazał, iż realizacja procedury adopcji zagranicznej musi się zawsze odbywać z poszanowaniem generalnej zasady dobra dziecka, zasady nierozdzielania rodzeństw oraz zasady pierwszeństwa adopcji krajowej. W tym aspekcie kluczowe znaczenie ma kształt przepisów prawnych w oparciu, o które działają organy w ramach tzw. procedury przedsądowej.

Rzecznik zwrócił uwagę, że w zakresie informacji o rodzeństwie dziecka pozbawionego pieczy biologicznych rodziców przepis art. 38a u.o.w.r.i.s.p.z. poza formalnym nałożeniem na powiatowe centrum pomocy rodzinie oraz organizatora rodzinnej pieczy zastępczej obowiązku gromadzenia i przekazywania informacji o rodzeństwie w żaden sposób nie precyzuje zakresu tych informacji oraz obowiązku i terminu ich aktualizacji. Ustawodawca nie wskazał także formy w jakiej powyższe informacje będą przekazywane.

Na tle art. 38a u.o.w.r.i.s.p.z. powstają także istotne wątpliwości dotyczące jego realizacji. Uprawniony do otrzymania informacji organ nie dysponuje w takich okolicznościach żadnymi instrumentami o charakterze egzekucyjnym pozwalającymi na domaganie się realizacji przysługującego mu prawa. Sytuacja taka będzie szczególnie niekorzystna wówczas, gdy powiat nadzorujący działania podmiotów nieprzekazujących informacji będzie tego typu zachowania aprobował, a przynajmniej nie będzie wyciągał żadnych konsekwencji formalnych. Może to z kolei prowadzić do istotnych braków w dokumentacji dziecka, co z kolei stwarza poważne zagrożenie rozdzielenia rodzeństwa, szczególnie gdy dzieci w różnym czasie trafiają do pieczy zastępczej oraz gdy dzieli je spora różnica wieku.

Analogiczny problem jawi się na tle art. 139a ust. 1 pkt 6 u.o.w.r.i.s.p.z., który odnosi się do przekazywania właściwemu ośrodkowi adopcyjnemu informacji i dokumentacji, o których mowa w art. 38a u.o.w.r.i.s.p.z. W tym przypadku istotne dane o rodzeństwie dziecka mogą nie zostać zgromadzone i wpisane do Karty Dziecka, która, zgodnie z art. 164a u.o.w.r.i.s.p.z., powinna zawierać informacje dotyczące sytuacji prawnej oraz aktualnego miejsca pobytu rodzeństwa dziecka, a także informacje czy rodzeństwo zostało zgłoszone do przysposobienia.

Zdaniem Rzecznika doprecyzowania wymaga art. 139a ust. 1 pkt 3 u.o.w.r.i.s.p.z., w myśl którego do zadań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, zespołu do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego należy sporządzanie opinii o zasadności przysposobienia związanego ze zmianą miejsca zamieszkania dziecka na miejsce zamieszkania poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej mającej na celu stwierdzenie, że przysposobienie to leży w jego najlepszym interesie.



Z omawianego unormowania nie wynika jednak, aby przed wydaniem opinii o zasadności przysposobienia związanego ze zmianą miejsca zamieszkania dziecka na miejsce zamieszkania poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej organ zobowiązany był do uzyskania formalnego rozstrzygnięcia/informacji stanowiącego o tym, że brak jest możliwości unormowania sytuacji prawnej dziecka z wykorzystaniem możliwości występujących w kraju. Brak obowiązku uzyskania jakiegokolwiek dokumentu potwierdzającego wyczerpanie możliwości poszukiwania dla dziecka rodziny w Polsce, przeprowadzenie i zakończenie tych poszukiwań bez znalezienia kandydata na rodzica adopcyjnego powoduje, że wydawana opinia nie jest poparta żadnym materiałem dowodowym gwarantującym realizację zasady prymatu adopcji krajowej.

W opinii Rzecznika istnieje również potrzeba wprowadzenia regulacji umożliwiającej pozyskanie wiedzy o polskich dzieciach adoptowanych za granicę. W obowiązującym porządku prawnym brak jest podstaw do działań w ramach śledzenia losów dziecka po przysposobieniu międzynarodowym. Informacje o braku poszanowania dobra dzieci zamieszkujących poza granicami Polski wskutek przysposobienia międzynarodowego muszą niepokoić, ale jednocześnie winny stanowić bodziec do podjęcia szerszej międzyresortowej debaty w tym obszarze. Niezbędne jest bowiem wypracowanie rozwiązań krajowych, które umożliwią realizację wiążących Polskę konwencji, w sposób zapewniający pełną gwarancję działania w imię dobra dziecka, a także wypracowanie i wdrożenie stosownych zasad współpracy z instytucjami służb społecznych na terenie innych państw tak, aby odpowiedzialność państwa pochodzenia dziecka nie kończyła się wraz z zakończeniem procedury przysposobienia międzynarodowego.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o poinformowanie o planowanych pracach legislacyjnych na rzecz poprawy funkcjonowania systemu adopcyjnego oraz skuteczniejszego zabezpieczenia praw dzieci w procedurze adopcyjnej.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pismem z dnia 13 marca 2020 r. poinformowała Rzecznika, że w związku z nową kadencją Sejmu RP projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw uległ dyskontynuacji. Obecnie trwają prace wstępne nad nowym projektem nowelizacji ww. ustawy.

### **38. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7060.122.2016 z 20 lutego 2020 r.) - w sprawie problemu zróżnicowanych zasad ustalania wysokości emerytury w zależności od miesiąca, w którym został złożony wniosek.**

Problem zróżnicowanych zasad ustalania wysokości emerytury w zależności od miesiąca, w którym został złożony wniosek o to świadczenie (podjęto jego wypłatę). Był przedmiotem wielokrotnych wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich.

Na ostatnie wystąpienie w przedmiotowej sprawie z dnia 2 października 2019 r. odpowiedź do chwili obecnej nie wpłynęła.

Zróżnicowanie zasad ustalania wysokości emerytury jest ściśle powiązane ze sposobem waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego, stanowiących podstawę obliczenia emerytury (art. 25 i 25a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Złożenie wniosku o emeryturę (ustalenie jej wysokości) w czerwcu skutkuje niższym wymiarem emerytury w porównaniu do wniosków złożonych w pozostałych jedenastu miesiącach roku. Zgodnie z praktyką organu rentowego w przypadku ustalania wysokości emerytury w okresie od stycznia do maja i od lipca do grudnia danego roku, składki zapisane na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który była przeprowadzona ostatnia waloryzacja roczna, jak również kapitał początkowy i składki zewidencjonowane we wcześniejszym okresie, poddane ostatniej waloryzacji rocznej, podlegają dodatkowo również waloryzacji kwartalnym. Natomiast w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku, kwota składek poddana ostatniej waloryzacji rocznej nie podlega dodatkowym waloryzacji kwartalnym, gdyż została już zwaloryzowana rocznie za poprzedni rok od dnia 1 czerwca roku, w którym został zgłoszony wniosek o emeryturę.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest adresatem skarg dotyczących tego problemu. Szczególnie dotkliwy brak możliwości wyboru momentu złożenia wniosku o emeryturę dotyczy osób, którym przyznana została (będzie) emerytura z urzędu w miejsce dotychczas pobieranej renty z tytułu niezdolności do pracy (art. 24a ustawy emerytalnej), a wiek emerytalny ukończą w czerwcu. Negatywne skutki mogą dotyczyć również osób pobierających świadczenie przedemerytalne czy emeryturę pomostową, do których prawo ustaje z dniem osiągnięcia wieku emerytalnego (ustalania prawa do emerytury powszechnej), w przypadku ukończenia tego wieku w czerwcu. Z kierowanych do Biura RPO skarg wynika, że nie wszyscy ubezpieczeni mają świadomość konsekwencji złożenia wniosku o emeryturę w czerwcu. Nie uzyskują oni ze strony organu rentowego pełnych informacji w sprawie możliwości wstrzymania się ze złożeniem wniosku, wycofania już złożonego wniosku do czasu uprawomocnienia się decyzji organu rentowego, czy też informacji o tym, że wysokość emerytury ustalana jest w istocie w dacie podjęcia jej wypłaty (po rozwiązaniu stosunku pracy na podstawie art. 103a w związku z art. 25 ust 1 ustawy emerytalnej).

Rzecznik podtrzymuje konsekwentnie stanowisko, że możliwe jest przyjęcie wykładni pozwalającej przy ustalaniu wysokości emerytury w czerwcu na stosowanie regulacji odnoszącej się do pozostałych miesięcy II kwartału (kwiecień, maja). Z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego niemożliwa wydaje się akceptacja rozwiązania, które bez racjonalnego uzasadnienia prowadzi do obniżenia świadczeń emerytalnych.

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o przekazanie stanowiska w kwestii rozwiązania zasygnalizowanego problemu.

**39. Ministra Aktywów Państwowych (IV.7215.186.2016 z 28 lutego 2020 r.) - 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.**

Od kilku lat w sferze zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problematyka stosowania przez właścicieli i zarządców zasobów lokalowych nagrzejnikowych podzielników kosztów ciepła dla potrzeb rozliczania kosztów ciepła dostarczanego do lokali mieszkalnych i użytkowych w budynkach wielolokalowych.

Kwestia dokonywania rozliczeń kosztów ciepła przy wykorzystaniu wspomnianych urządzeń budzi wiele kontrowersji i stale poruszany jest w licznych skargach od obywateli wpływających do Biura RPO. Skarżący zwracają uwagę na krzywdzące nieprawidłowości w rozliczeniach za ciepło, których efektem są wysokie dopłaty do kosztów ogrzewania, wynoszące nawet kilka tysięcy złotych w okresie rozliczeniowym. Wskazują również, że są zmuszani do ponoszenia kosztów ciepła, którego teoretycznie, w fizycznej postaci, nie ma możliwości dostarczenia do zajmowanego lokalu. Często wysokość tych dopłat kilkakrotnie przewyższa koszty ogrzania lokalu przy wykorzystaniu energii elektrycznej lub węgla. W efekcie część użytkowników lokali, niemogących podjąć nadmiernym kosztem ciepła, rezygnuje z ogrzewania lokalu („zakręca” grzejniki), co z kolei przyczynia się do zawilgocenia i zagrzybienia lokali.

Zdaniem skarżących występujące nieprawidłowości często są wynikiem wadliwie skonstruowanych regulaminów rozliczeń kosztów dostawy ciepła na użytkowników lokali, w tym dowolnie ustalonych przez właściciela lub zarządcę współczynników wyrównawczych zużycia ciepła na ogrzewanie wynikających z położenia lokalu w bryle budynku, a także niewłaściwie ustaloną relacją tzw. kosztów stałych ciepła do kosztów zmiennych. Skarżący sygnalizują również, że właściciele i zarządcy zasobów lokalowych często podejmują decyzję o zastosowaniu tego systemu rozliczania kosztów ciepła bez uprzedniego przeprowadzenia w budynku koniecznych robót w celu zminimalizowania strat ciepła (termomodernizacji). Zwracają uwagę na trudności związane z możliwością weryfikacji rozliczeń kosztów ciepła dokonywanych przez podmioty, którym właściciel lub zarządca zasobów lokalowych zlecił prowadzenie takich rozliczeń.

W ocenie Rzecznika zarzuty podnoszone w skargach zasługują na rozważenie, ponieważ zwracają uwagę na problem braku wystarczających regulacji prawnych określających sposób funkcjonowania i użytkowania w lokalach mieszkalnych podzielników kosztów ciepła, jak również zasad dokonywania rozliczeń kosztów ciepła dostarczanego do lokali w budynkach wielolokalowych przy wykorzystaniu wspomnianych urządzeń.

Zdaniem Rzecznika taki stan rzeczy w oczywisty sposób musi rodzić pytanie o wiarygodność dokonywanych rozliczeń. Jest to o tyle istotne, że dotyczy zobowiązań finansowych znaczącej części społeczeństwa. Z uwagi zarówno na skalę problemu, długotrwałość jego występowania, jak i fakt, że ma on bezpośredni związek ze sferą praw obywatelskich (bowiem dotyka kwestii zaspokajania najbardziej podstawowych potrzeb bytowych obywateli) wprowadzenie stosownych regulacji w tym zakresie stanowi obowiązek państwa.

Z prowadzonej dotychczas w sprawie korespondencji wynikało, że w Ministerstwie Energii została utworzona Grupa Robocza ds. określenia wytycznych dla indywidualnego rozliczania kosztów zakupu ciepła w budynkach wielolokalowych, której zadaniem jest m.in. przygotowanie wymagań dla instalacji rozprowadzających ciepło w budynkach wielolokalowych, a także szczegółowych wymagań dla właścicieli lub zarządców budynku w zakresie zasad podziału kosztów zużycia energii cieplnej.

Rzecznik zwrócił się zatem do Ministra z prośbą o nadesłanie informacji dotyczących efektów pracy ww. grupy, a w szczególności informacji, czy materiał opracowany przez Zespół zajmujący się przygotowaniem zbioru zaleceń do metodyki rozliczania kosztów ciepła dostarczonego do budynku wielolokalowego, będzie podlegał publikacji na stronie internetowej resortu (jeśli tak – to w jakim przewidywanym terminie), jak również informacji, czy kontynuowane są prace Zespołu opiniującego przepisy prawa w zakresie rozliczeń ciepła w budynkach wielolokalowych i na jakim znajdują się etapie.

#### **40. Ministra Zdrowia (V.7018.18.2020 z 2 marca 2020 r.) - w sprawie konieczności doprecyzowania regulacji związanych z niepożądanymi odczynami poszczepiennymi.**

Obawy Rzecznika Praw Obywatelskich budzi czas oraz sposób w jaki lekarz lub felczer, który podejrzewa lub rozpoznaje wystąpienie niepożądanego odczynu poszczepiennego, jest obowiązany poinformować o tym przypadku państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Obecnie znajdujący się w przepisach ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie niepożądanych odczynów poszczepiennych oraz kryteria ich rozpoznawania sposób przekazywania informacji o niepożądanych odczynach poszczepiennych – listowny, bez wcześniejszej np. telefonicznej informacji, stanowi przeszkodę w wypełnieniu obowiązku poinformowania przez lekarza w czasie 24 godzin o jego wystąpieniu. Powyższe może doprowadzić do zwłoki w przekazywaniu informacji o niepożądanych odczynach poszczepiennych. Jest to o tyle istotne, że zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie niepożądanych odczynach poszczepiennych ciężki niepożądany odczyn poszczepienny, który zagraża życiu może: wymagać hospitalizacji w celu ratowania zdrowia, prowadzić do trwałego ubytku sprawności

fizycznej lub umysłowej lub kończyć się śmiercią. W związku z tym, zdaniem Rzecznika, konieczne wydaje się stworzenie świadczeniodawcom prawnej możliwości, jak najszybszego informowania o niepożądanym odczynie poszczepiennym, tym bardziej, iż taki obowiązek niezwłocznej informacji, tj. nie później niż po upływie godziny został nałożony na państwową inspekcję sanitarną.

Rzecznik zauważył także, że na konieczność doprecyzowania w rozporządzeniu w sprawie niepożądanych odczynów poszczepiennych terminu i sposobu przekazywania przez świadczeniodawców informacji o wystąpieniu ciężkiego lub poważnego niepożądanego odczynu poszczepiennego zwróciła uwagę w Najwyższa Izba Kontroli. Przedmiotowa kontrola wykazała, że część świadczeniodawców nie przestrzegała obowiązku przekazania informacji o niepożądanych odczynach poszczepiennych w ciągu 24 godzin od powzięcia podejrzenia jego wystąpienia. Dodatkowo nadmieniono, że otrzymanie przez wskazane w rozporządzeniu podmioty informacji o poważnych następstwach podania preparatu szczepionkowego dopiero po kilkunastu dniach od jego wystąpienia, może uniemożliwić podjęcie skutecznych czynności zapobiegawczych (np. w przypadku serii szczepionek wywołujących NOP na skutek ich wadliwości) i podważa zasadność obowiązku niezwłocznego działania właściwych organów.

Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu doprecyzowanie regulacji związanych z niepożądanymi odczynami poszczepiennymi we wskazanym zakresie.

#### **41. Marszałka Senatu RP (II.510.1321.2018 z 2 marca 2020 r.) - w sprawie konieczności nowelizacji ustawy lustracyjnej.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na problem niepełnego wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07. Dotyczy on licznych przepisów ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (dalej jako: „ustawa”).

Zgodnie z art. 20 ust. 3 i 5 ustawy, postępowanie lustracyjne można wszcząć na wniosek osoby zainteresowanej (tzw. „autolustracja”). Art. 20 ust. 5a ustawy przewiduje z kolei, że w takim przypadku sąd przekazuje oświadczenie lustracyjne do Biura Lustracyjnego lub oddziałowego biura lustracyjnego Instytutu Pamięci Narodowej w celu przygotowania postępowania lustracyjnego oraz przedstawienia stanowiska w sprawie zgodności oświadczenia z prawdą. Przepis ten nie przewiduje jednak żadnego terminu dla IPN na wykonanie tego prawnego obowiązku.

W praktyce, czego dowodzą wnioski wpływające do Biura RPO, zajęcie stanowiska przez IPN trwać może wiele miesięcy. Powoduje to konieczność zawieszenia postępowań lustracyjnych toczących się przed sądami powszechnymi oraz prowadzi do ich przewlekłości.

Na szczególną uwagę zasługują negatywne konsekwencje dla osoby lustrowanej, która została publicznie pomówiona o fakt pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi (art. 20 ust. 5 ustawy), lecz brak sprawnego działania ze strony IPN uniemożliwia jej wykazanie nieprawdziwości tego pomówienia.

Z kolei art. 21b ust. 6 ustawy, wprowadzając możliwość wniesienia kasacji od orzeczenia lustracyjnego, zawęży krąg uprawnionych do tego podmiotów jedynie do Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich.

W wyroku w sprawie o sygn. akt K 2/07 Trybunał Konstytucyjny uznał obydwa wspomniane przepisy ustawy za sprzeczne z Konstytucją. Trybunał stwierdził w szczególności, że art. 20 ust. 5a ustawy, właśnie w zakresie w jakim nie określa terminu przedstawienia stanowiska w sprawie zgodności oświadczenia z prawdą przez Biuro Lustracyjne IPN, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 Konstytucji w związku z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Z kolei art. 21b ust. 6 ustawy w zakresie, w jakim pozbawia osobę lustrowaną prawa do wniesienia kasacji od prawomocnego orzeczenia sądu, został uznany za niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 6 EKPC.

W zakresie tych dwóch przepisów, wyrok w sprawie ozn. sygn. akt K 2/07 nie został wykonany. Zarówno unormowania zawarte w art. 20 ust. 5a, jak i w art. 21b ust. 6 ustawy obowiązują wciąż w identycznym brzmieniu, jak zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik zwrócił się do Marszałka z prośbą o zainicjowanie podjęcia stosownych kroków legislacyjnych przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej. Pełne wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest bowiem nieodzowne dla zagwarantowania konstytucyjnych praw osób uczestniczących w postępowaniach lustracyjnych.

#### **42. Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (VII.602.6.2014 z 2 marca 2020 r.) - w sprawie konieczności dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami.**

Pracownicy Biura RPO w dniach 11 i 12 października 2019 r., tj. bezpośrednio przed wyborami do Sejmu RP i do Senatu RP, przeprowadzili wizytacje 155 lokali obwodowych komisji wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Lokale te znajdowały się w 23 miejscowościach.

W toku realizowanej kontroli, ocenie podlegały warunki techniczne lokali określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (dalej jako: rozporządzenie).

W wyniku przeprowadzonej kontroli pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzili uchybienia w 121 lokalach wyborczych, co stanowiło 78%

wszystkich wizytowanych lokali. Wśród występujących najczęściej uchybień należy wymienić: brak oznakowania krawędzi stopni schodów, brak oznakowania przegród szklanych w lokalu, niedostosowane miejsce zapewniające tajność głosowania (niewłaściwa wysokość blatów), brak dodatkowego oświetlenia w miejscu zapewniającym tajność głosowania, zbyt wysokie progi drzwi wejściowych, niewłaściwe rozmieszczenie informacji i obwieszczeń PKW, śliska posadzka (bez właściwości przeciwpoślizgowych).

Pracownicy Biura Rzecznika stwierdzili również, że w wielu przypadkach członkowie obwodowych komisji wyborczych nie znali wymogów wynikających z przepisów rozporządzenia, ani nie dysponowali jego tekstem. Często nie mieli również wiedzy o obowiązkach wynikających z wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej, w szczególności w odniesieniu do obowiązku sprawdzenia czy lokal oraz elementy jego wyposażenia bezwzględnie spełniają warunki określone w Rozporządzeniu, a także konieczności zawiadomienia przez komisję wójta i urzędnika wyborczego o stwierdzonych nieprawidłowościach. Niestety, miało to wpływ na przygotowanie lokali wyborczych.

Podobnie, jak w toku poprzednich wizytacji, kontrolujący zwracali uwagę na bezpośrednią okolicę lokali obwodowych komisji wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Nierzadko bowiem nawet najlepiej dostosowane lokale są w praktyce trudno dostępne dla osób z niepełnosprawnościami z powodu występowania przeszkód w otoczeniu budynku. Odnotowano szereg barier, m.in.: uszkodzone chodniki, trakty o nawierzchni piaskowo-żwirową lub trawiastej prowadzące do wejścia do lokali wyborczych, wysokie krawężniki.

W przekonaniu Rzecznika konieczne jest dążenie do stanu, w którym wszystkie lokale wyborcze będą w pełni dostosowane do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Do tego czasu należy rozważyć również potrzebę zwiększenia wymogów przygotowania lokali wyborczych innych niż posiadające formalnie status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Obecnie regulacje w tym zakresie są niewystarczające. Tymczasem z lokali takich wciąż korzysta część wyborców z niepełnosprawnościami, czy w zaawansowanym wieku.

Niezmiernie istotną kwestią pozostaje również organizowanie przez władze samorządowe dowozu wyborców z niepełnosprawnościami i w zaawansowanym wieku do lokali wyborczych. Stanowi to ważne ułatwienie i zasługuje na wsparcie.

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Państwowej Komisji Wyborczej z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości podjęcia działań, w zakresie przysługujących Komisji kompetencji, zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw wyborczych wyborców z niepełnosprawnościami. Zdaniem Rzecznika jest to kwestia niezmiernie istotna w obliczu zbliżających się wyborów Prezydenta RP.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej pismem z dnia 23 marca poinformował Rzecznika, że z przekazanej informacji nie wynika, których lokali wyborczych dotyczyła kontrola, a w szczególności, w których lokalach stwierdzono nieprawidłowości, co powoduje brak możliwości przekazania tych informacji właściwym organom wykonawczym gmin w celu prawidłowego przygotowania lokali przed zbliżającymi się wyborami prezydenckimi. W związku z tym PKW zwraca się z prośbą do Rzecznika o przekazywanie wyników kontroli bezpośrednio do właściwych organów. Ponadto, zdaniem PKW kontrolowanie lokali wyborczych w piątek i sobotę przed dniem wyborów nie oddaje rzeczywistego stanu tych lokali w dniu głosowania, albowiem obwodowe komisje wyborcze czynności sprawdzające lokale, również pod względem dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, przeprowadzają najczęściej w sobotę przed wyborami. W związku z tym nie wszystkie nieprawidłowości dostrzeżone przez pracowników BRPO miały miejsce w dniu głosowania.

#### **43. Prezesa Rady Ministrów (V.7200.8.2015 z 2 marca 2020 r.) - w sprawie braku regulacji związanych z ochroną akustyczną terenów mieszkaniowych, narażonych na hałas związany z organizacją imprez masowych.**

Rzecznik Praw Obywatelskich od pięciu lat prowadzi z Ministerstwem Środowiska (Klimatu) oraz Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji korespondencję w sprawie braku odpowiednich regulacji związanych z ochroną akustyczną terenów mieszkaniowych, narażonych na hałas związany z organizacją imprez masowych. Do Rzecznika docierały i docierają bowiem liczne zgłoszenia osób zamieszkujących w sąsiedztwie terenów lub obiektów (przede wszystkim stadionów), na których organizowane są różnego rodzaju wydarzenia o charakterze rozrywkowym. Analiza przepisów związanych z ochroną przed nadmiernym hałasem prowadzi do wniosku, że nie są one dostosowane do realiów związanych z organizacją imprez masowych.

Ministerstwo Środowiska podzieliło pogląd, że należy wprowadzić do systemu prawa przepisy, które pozwalałyby na ochronę przed nadmiernym hałasem pochodzącym z imprez masowych. Rozwiązaniem istniejącego problemu mogłoby być jednoznaczne wskazanie, że w procedurze wydawania zezwolenia na organizację imprezy masowej, właściwy organ zobligowany jest brać pod uwagę konieczność minimalizacji uciążliwości dla okolicznych mieszkańców.

Wydawać by się mogło, że powinno to zaowocować sprawnym przygotowaniem projektu nowelizacji ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Na przeszkodzie stanęło jednak stanowisko Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, które uznało, że wspomniana ustawa (znajdująca się „w kompetencjach” tego Ministerstwa), nie powinna obejmować swoim zakresem regulacji związanych z przeciwdziałaniem nadmiernej emisji hałasu. W związku z



takim stanowiskiem resortu spraw wewnętrznych i administracji, Ministerstwo Klimatu poinformowało Rzecznika, że zmiany legislacyjne w omawianym przedmiocie nie zostaną przeprowadzone, zaś rozwiązywać problem powinny ad casu, właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego, poprzez – jak można domniemywać – odmowę wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej lub jej ograniczenie z powodu spodziewanego nadmiernego hałasu.

Rzecznik zwrócił się do Premiera z prośbą o skorzystanie z kompetencji wynikającej z art. 148 pkt 5 Konstytucji i doprowadzenie do koordynacji działań obu zaangażowanych w sprawę ministerstw. Z punktu widzenia strażnika konstytucyjnych wolności i praw jednostki RPO nie może bowiem zaakceptować sytuacji, w której dostrzegany przez nie problem nie jest rozwiązywany z uwagi na istniejący między nimi „spór”.

#### **44. Ministra Zdrowia i Ministra Klimatu (V.7200.1.2020 z 2 marca 2020 r.) - w sprawie działań organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej.**

W dniu 1 stycznia 2020 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, które określiło dla częstotliwości z zakresu 2 - 300 GHz dopuszczalne natężenie pola elektromagnetycznego (PEM) do 10 W/m<sup>2</sup> (gęstość mocy) i 61 V/m (składowa elektryczna). Dotychczas dopuszczalny poziom pola elektromagnetycznego, dotyczący częstotliwości od 300 MHz do 300 GHz, obejmujący sieci komórkowe, wynosił 0,1 W/m<sup>2</sup>. Oznacza to zatem stukrotne zwiększenie dopuszczalnego natężenia PEM.

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciło się wiele osób i podmiotów sprzeciwiających się podniesieniu dopuszczalnych poziomów PEM. Obawy skarżących dotyczą przede wszystkim negatywnego wpływu PEM na zdrowie i życie ludzkie. Niepokój Rzecznika budzą także wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK) oceniającej stopień przygotowania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej.

W swoim raporcie NIK stwierdziła, że zarówno organy Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ), jak i Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS) nie są przygotowane ani organizacyjnie, ani technicznie do kontroli pola elektromagnetycznego. To dlatego, że ich kompetencje nakładają się, a przepisy nie określają jednoznacznie roli, jaką mają odgrywać w systemie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym.

W aktualnym stanie prawnym dokonywanie pomiarów kontrolnych PEM w otoczeniu stacji bazowych telefonii komórkowych (SBTK) stanowi w zasadzie jedyny sposób oceny dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM. Prowadzenie

takich pomiarów należy do zadań organów IOŚ i PIS. Od 15 listopada 2008 r. obowiązek przekazywania IOŚ i PIS wyników pomiarów, wykonywanych przez akredytowane laboratoria badawcze został nałożony także na przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Ogromne znaczenie ma więc rzetelność i miarodajność takich pomiarów.

Z lektury raportu NIK wyłania się natomiast niepokojący obraz stanu funkcjonowania władzy publicznej w tym zakresie. Ani inspektorzy OŚ, ani inspektorzy sanitarni nie prowadzili należytej kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk. Nieliczne pomiary PEM prowadzono właściwie tylko na wniosek osób prywatnych lub jednostek samorządu terytorialnego. Nie dokonywano ich z urzędu. W kilku województwach pomiarów PEM w ogóle nie wykonano. Nie istniała też koncepcja prowadzenia kontroli PEM w miejscach najbardziej narażonych na przekroczenia limitu PEM, ani rzetelna analiza ryzyka pozwalająca na identyfikację takich miejsc.

Obydwie Inspekcje nie przeprowadzały również gruntownej analizy nadsyłanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych dokumentów i sprawozdań z pomiarów PEM. Nie zdołały wypracować metod sprawdzania poprawności tych pomiarów, ani zasad postępowania w przypadku zastrzeżeń do wyników pomiarów, choć to one winny nadzorować ich rzetelność. Weryfikacja wyników była utrudniona wskutek braku odniesienia ich do obowiązującej metodyki referencyjnej. Brakowało też szczegółowych wymagań co do formy i układu wyników pomiarów. Wyniki pomiarów zleczanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych i przekazywanych do IOŚ i PIS nie uwzględniały najbardziej niekorzystnych warunków pracy SBTk, choć stanowi to jeden z wymogów obowiązującej metodyki referencyjnej. Niejednokrotnie nie spełniały też obowiązku dokonania pomiaru w oknach i na balkonach budynków mieszkalnych.

Rzecznik zwrócił się do obu Ministrów z prośbą o zajęcie stanowiska wobec zasygnalizowanych wątpliwości, podjęcie działań, w zakresie swojej kompetencji, w celu wypracowania skutecznego systemu kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk oraz o objęcie nadzorem działań GIOŚ i PIS w obszarze stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia pismem z dnia 30 marca 2020 r. poinformowała Rzecznika, że rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku wyrównało dotychczas obowiązujące w Polsce dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych do takich poziomów, jakie obowiązują w krajach UE, w związku z faktem, że w krajach tych nie istnieją przesłanki wskazujące na zagrożenie zdrowia ludności przy tak ustalonych poziomach. Ponadto, WHO stwierdziła, że do chwili obecnej i po wielu przeprowadzonych badaniach nie stwierdzono niekorzystnego wpływu na zdrowie człowieka związanego przyczynowo z narażeniem na pola elektromagnetyczne pochodzące od technologii bezprzewodowych, o ile parametry pola elektromagnetycznego są zgodne z wytycznymi dotyczącymi tych pól.

#### **45. Ministra Zdrowia, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia (V.7010.140.2019 z 5 marca 2020 r.) - w sprawie dostępu do opieki hospicyjnej.**

Podczas zorganizowanej w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 9 października 2019 r. konferencji pt. „Jak zapewnić godne starzenie się, chorowanie i umieranie na wsi” zasygnalizowane zostały liczne problemy systemowe, z jakimi borykają się pacjenci w dostępie do opieki hospicyjnej.

Nie ulega wątpliwości, że opieka nad pacjentami w terminalnej fazie choroby stanowi wyzwanie dla systemu ochrony zdrowia, opieki społecznej oraz najbliższych pacjenta. Dynamicznie postępujące starzenie się społeczeństwa wymaga zwiększenia nakładów na opiekę hospicyjną oraz zmian w systemie tej opieki. W konsekwencji powyższego, liczba osób wymagających opieki będzie bowiem wzrastać, przy jednocześnie malejącej liczbie osób, które będą mogły tę opiekę sprawować. W tym kontekście istotne jest zapewnienie zastępowalności pokoleń wśród profesjonalistów sprawujących opiekę nad pacjentami. Obawy Rzecznika budzi w szczególności okoliczność, że dostęp do opieki u kresu życia nie został zapewniony dla wszystkich potrzebujących pacjentów. Obecny stan – ograniczenie dostępu dla nieuleczalnie chorych jest źródłem nierównego traktowania pacjentów znajdujących w podobnej sytuacji oraz ich rodzin.

Rzecznik wskazał, że w obecnie obowiązujących w Polsce przepisach brak jest indywidualnego planu opieki, do którego zobowiązują wytyczne Rady Europy. Powyższy plan jest bardzo ważny, ponieważ przewiduje opracowanie opieki wspólnie z chorym i jego rodziną. Zawierałby on potrzeby i preferencje chorego i jego rodziny, oczekiwania oraz zadania różnych opiekunów będących profesjonalistami i rodziną zaangażowanych w opiekę nad pacjentem. Ponadto, dzięki wdrożeniu powyższego planu opieka paliatywna i hospicyjna mogłaby być bardziej dostosowana do indywidualnych potrzeb każdego pacjenta, a przez to bardziej efektywna.

Hospicja domowe gwarantują pacjentom w terminalnej fazie choroby możliwość przebywania tam, gdzie czują się najlepiej, czyli w domu, wśród najbliższych. Niestety nie wszyscy chorujący mają dostęp do nich. Miejsce zamieszkania ma wpływ na dostęp do świadczeń opieki paliatywnej i hospicyjnej. Przeprowadzona przez NIK analiza dostępności wykazała, że ze świadczeń opieki paliatywnej i hospicyjnej korzystało o ponad 30% mniej pacjentów z gmin wiejskich niż miejskich. Jak zostało podkreślone podczas konferencji zorganizowanej w Biurze RPO tereny wiejskie to 93% powierzchni Polski, na których zamieszkuje prawie 40% obywateli naszego kraju. Pacjenci mieszkający na obszarach wiejskich mają poważny problem z dostępem do opieki paliatywnej i hospicyjnej. Natomiast hospicjum domowe boryka się z wieloma problemami. Jednym z nich jest ograniczona liczba miejsc w kontraktach, co uniemożliwia przyjęcie wszystkich pacjentów, którzy wymagają tej szczególnej pomocy.

Taki stan rzeczy determinuje potrzebę wypracowania modelu opieki medycznej oraz opieki społecznej w sprawowanej pieczy nad pacjentem przebywającym w hospicjum domowym. Powyższe umożliwi holistyczne podejście do pacjenta korzystającego z hospicjum domowego na terenie wiejskim.

Innowacyjny model hospicjum domowego jest skierowany do chorych, samotnych, zależnych przebywających w swoich domach na terenach wiejskich. Innowacja polega na uelastycznieniu modelu opieki i rozszerzeniu zakresu wskazań do objęcia opieką hospicyjną osób chorych. Odpowiada na problemy, które szczególnie dotyczą mieszkańców wsi, tj. niewydolność i niewspółmierność do potrzeb systemu opieki zdrowotnej oraz trudności w organizacji dobrej opieki nad osobami starszymi, chorymi i zależnymi.

Rzecznik zwrócił także uwagę, że kontraktowanie wywiera istotny wpływ na efektywność udzielanych świadczeń w ramach opieki paliatywnej i hospicyjnej. W ramach tego zostają wyłonięte podmioty, które będą wykonywać najwyższej jakości świadczenia. Niemniej brak jest wystarczającej procedury, która premiowałaby dodatkowe usługi, takie jak np.: wsparcie socjalne dla pacjenta i rodziny, wolontariat, zwiększoną liczbę personelu, zapewnienie dojazdów dla pielęgniarek lub sprzętu usprawniającego prace personelu. W przekonaniu Rzecznika takie działania przyczyniłyby się do pogłębienia dobrych praktyk, w tym zwiększenia roli wolontariuszy czy włączenia w wolontariat sąsiadów w sprawowaniu opieki paliatywnej i hospicyjnej nad pacjentem.

Rzecznik podkreślił, że patrzenie na problem choroby przewlekłej, zależności, nieuleczalnej choroby i kresu życia przez pryzmat jednego resortu zawęża prawidłowe widzenie tematu i nie pozwala na znalezienie skutecznych sposobów wsparcia i pomocy dla tych osób oraz ich opiekunów. Dlatego ważne jest nie tylko wdrożenie licznych zmian systemowych, ale również wypracowanie modelu opieki medycznej i opieki społecznej. Stworzenie spójnej polityki społeczno-zdrowotnej, a więc działań, które tylko prowadzone wspólnie są w stanie realnie zaspokoić potrzeby zdrowotne ludzi nieuleczalnie chorych i umierających korzystających z opieki paliatywnej i hospicyjnej.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

#### **46. Ministra Zdrowia (V.7010.24.2020 z 9 marca 2020 r.) - w sprawie dostępu do świadczeń pacjentów cierpiących na rozszczepienie kręgosłupa i pęcherz neurogeny.**

Jednym z głównych problemów dotyczących opieki urologicznej nad pacjentami cierpiącymi na rozszczepienie kręgosłupa i pęcherz neurogeny jest niewystarczający dostęp do hydrofilowych cewników do opróżniania pęcherza.

Każdego roku w Polsce rodzi się ok. 200 noworodków z rozszczepem kręgosłupa (*spina bifida*). Wada ta prowadzi do znacznego stopnia

niepełnosprawności dziecka, a przez to do stygmatyzacji i izolacji społecznej. Chorzy nie mogą samodzielnie oddawać moczu, wobec czego konieczne jest opróżnianie pęcherza poprzez cewnikowanie, które musi być wykonywane co 3 godziny z 8-godzinną przerwą nocną. Od lat 70. XX wieku podstawą opieki urologicznej w Europie jest czyste przerywane cewnikowanie. Jest to metoda uznawana za najbardziej zbliżoną do naturalnego opróżniania pęcherza. W tym wypadku nie ma konieczności noszenia cewnika stałego, a chory cewnikuje się 5-6 razy na dobę. Rozwiązanie to nie tylko redukuje ryzyko uszkodzenia nerek, ale także poprawia znacznie komfort życia chorych. Od wielu lat w Europie możliwe jest korzystanie z nawilżanych i gotowych do użycia cewników. Cewniki hydrofilowe redukują ryzyko urazów cewki i zakażeń układu moczowego, co jest szczególnie ważne w grupie pacjentów pediatrycznych. Wobec powyższego, niezbędna jest poprawa jakości cewników, tak aby pacjenci nie powodowali urazów cewki wymagających niejednokrotnie leczenia operacyjnego i nie byli narażeni na pobyty szpitalne z powodu nawracających zakażeń układu moczowego. Dodatkowo, cewniki hydrofilowe ze względu na łatwość stosowania pozwalają pacjentom uniezależnić się od opiekunów, mogą oni sami wykonywać cewnikowanie w prosty sposób poza domem, np. w szkole.

Stosowanie do art. 40 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, zaopatrzenie w wyroby medyczne przysługuje świadczeniobiorcom na podstawie zlecenia albo recepty wystawionych przez osobę uprawnioną, o której mowa w art. 2 pkt 14 ustawy o refundacji, na zasadach określonych w tej ustawie. Natomiast rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie wykazu wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie ustala wykaz, kryteria przyznawania, okresy użytkowania oraz limity cen napraw wyrobów medycznych wydawanych na zlecenie. Zgodnie z załącznikiem do powyższego rozporządzenia, wyroby medyczne – cewniki jednorazowe urologiczne do 180 sztuk miesięcznie lub w równowartości ich kosztu – jednorazowe hydrofilowe cewniki urologiczne, podlegają limitowi finansowania ze środków publicznych w wysokości 0,80 zł za sztukę u pacjentów cierpiących na choroby wymagające wielokrotnego cewnikowania pęcherza moczowego. Oznacza to, że limit finansowania cewników hydrofilowych jest wyznaczany w oparciu o koszt cewnika jednorazowego. Niestety powyższe dofinansowanie jest niewystarczające oraz nie wychodzi naprzeciw potrzebom pacjentów cierpiących na choroby urologiczne.

Omawiane przepisy, a w szczególności rozporządzenie w sprawie wykazu wyrobów medycznych nie tworzą przejrzystego i odpowiedniego systemu dostępu świadczeniobiorców do zaopatrzenia w powyższe wyroby medyczne. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że pacjenci z rozszczepieniem kręgosłupa powinni mieć dostęp do takiej liczby cewników hydrofilowych miesięcznie, która pozwoli w pełni zaspokoić ich potrzeby. W szczególności pacjenci i ich opiekunowie powinni mieć możliwość wyboru oraz podjęcia decyzji, ile cewników hydrofilowych i suchych jest im niezbędna na miesiąc. Jestem przekonany, że powyższe przyczyni się do podniesienia komfortu i jakości życia pacjentów potrzebujących opieki urologicznej.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w podnoszonej sprawie oraz o wskazanie czy resort zdrowia podejmował, bądź planuje podjąć działania we wskazanym zakresie.

#### **47. Minister Rozwoju (IV.612.4.2019 z 9 marca 2020 r.) - w sprawie wątpliwości związanej z nabywaniem członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych.**

Na tle skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich został dostrzeżony problem statusu prawnego osób, którym przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy Kodeksu postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze przysługiwała wspólnie z małżonkiem - członkiem spółdzielni - odrębna własność lokalu w spółdzielni mieszkaniowej.

Zgodnie z zasadami nabywania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, obowiązującymi przed dniem wejścia w życie powołanej wyżej nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, każda osoba, która chciała zostać członkiem spółdzielni, musiała złożyć deklarację członkowską, zaś decyzja w kwestii uzyskania członkostwa przybierała formę uchwały właściwego organu spółdzielni. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w ówczesnym brzmieniu, członkami spółdzielni mogli być oboje małżonkowie, choćby spółdzielcze prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu przysługiwało tylko jednemu z nich. Małżonkowi członka przysługiwało roszczenie o przyjęcie w poczet członków spółdzielni.

Po wejściu w życie nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z dnia 20 lipca 2017 r. pojawił się problem, na jakiej podstawie członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej może nabyć małżonek członka spółdzielni, któremu wspólnie z nim przysługuje prawo odrębnej własności lokalu, a który w poprzednim stanie prawnym nie był członkiem spółdzielni mieszkaniowej.

W art. 3 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych mowa jest o nabyciu członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej z mocy samej ustawy (bez konieczności składania deklaracji członkowskiej i podejmowania jakichkolwiek rozstrzygnięć przez organy spółdzielni) przez małżonków, którym „prawo do lokalu przysługuje wspólnie”. W przepisie tym mowa jest ogólnie o „prawie do lokalu”, bez rozróżnienia czy chodzi tu wyłącznie o prawa spółdzielcze czy także o prawo własności lokalu. Mogłoby to zatem wskazywać na to, że małżonek członka spółdzielni, któremu wspólnie z nim przysługuje odrębna własność lokalu, stał się z dniem wejścia w życie nowelizacji członkiem spółdzielni z mocy samego prawa. Tym bardziej, że w myśl tego przepisu członkami z mocy prawa stają się oboje małżonkowie ubiegający się o zawarcie umowy o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu.

Konkluzja taka budzi jednak wątpliwości z uwagi na systematykę art. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Dopiero bowiem w ust. 3<sup>1</sup> art. 3 mowa jest o

sytuacji osób, które są właścicielami lokali. Zgodnie z treścią tego unormowania członkiem spółdzielni może być osoba, która nabyła prawo odrębnej własności lokalu. Właścicielowi lokalu, który nie jest członkiem spółdzielni, przysługuje roszczenie o przyjęcie w poczet członków spółdzielni. Przepis art. 16 ustawy - Prawo spółdzielcze stosuje się odpowiednio. Osoba, która nabyła prawo odrębnej własności lokalu, zachowuje członkostwo w spółdzielni. W praktyce przepis ten interpretowany jest w ten sposób, że małżonek członka, któremu wspólnie z nim służy odrębna własność lokalu, nie nabył członkostwa z mocy samego prawa z dniem wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji, lecz może zostać członkiem spółdzielni po złożeniu deklaracji członkowskiej. W taki sposób przepis jest również wykładany w praktyce sądowej.

Rzecznik zwrócił także uwagę, że w dostępnej na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju „Analizie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy Prawo spółdzielcze” wskazano, że „osoby posiadające spółdzielcze własnościowe prawa do lokali, które nie były członkami spółdzielni a także współmałżonkowie członków spółdzielni jeżeli tytuł prawny do lokalu przysługiwał im wspólnie z dniem wejścia w życie nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych tj. od 9 września 2017 r. uzyskują członkostwo z mocy prawa. Nie składają deklaracji ani nie wnoszą udziałów i wpisowego”. Takie stwierdzenie zdaje się sugerować, że w ocenie resortu, małżonek członka nabywa członkostwo z mocy prawa także gdy służy mu wspólnie z członkiem spółdzielni odrębna własność lokalu. Z doświadczeń Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wynika jednak, że w spółdzielniach mieszkaniowych istnieje rozbieżna praktyka na tle omawianego zagadnienia.

Kwestia rozstrzygnięcia, czy małżonek członka spółdzielni, będący wspólnie z nim właścicielem lokalu stał się z mocy prawa po wejściu w życie nowelizacji z 2017 r. członkiem spółdzielni, czy też takim członkiem stanie się dopiero po złożeniu deklaracji członkowskiej ma istotne znaczenie praktyczne i wiąże się wprost z możliwością zagwarantowania takiej osobie realizacji praw zarówno korporacyjnych, wynikających z członkostwa w spółdzielni, jak i pośrednio praw związanych z faktem posiadania prawa odrębnej własności lokalu w spółdzielni mieszkaniowej. W szczególności, od faktu posiadania bądź nie, członkostwa w spółdzielni zależy podstawa prawna oraz zakres uprawnień do zaskarżania uchwał organów spółdzielni mieszkaniowej. Z tego powodu, w opinii Rzecznika, omawiana kwestia powinna być jednoznacznie, w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, rozstrzygnięta w przepisach.

Rzecznik zwrócił się do Minister z prośbą o rozważenie zasadności podjęcia prac legislacyjnych nad doprecyzowaniem przepisów o nabywaniu członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej w przedmiotowym zakresie.

#### **48. Ministra Sprawiedliwości (IV.511.64.2020 z 9 marca 2020 r.) - w sprawie nowego rozporządzenia o doręczeniach sądowych w sprawach cywilnych.**

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich nowelizacja przepisów postępowania cywilnego, wprowadzona ustawą z 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, która w zasadniczej części weszła w życie 7 listopada 2019 r., wymaga wypracowania nowych aktów wykonawczych. Jednym z takich aktów, oddzielnie wymienionym w art. 15a ww. ustawy (który to przepis został wprowadzony ustawą z 16 października 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw), jest nowe rozporządzenie w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w sprawach cywilnych.

Na mocy art. 15a ustawy z 4 lipca 2019 r. dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 131 § 2 ustawy zmienianej w art. 1 (czyli Kodeksu postępowania cywilnego) zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 131 § 2 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Oznacza to, że obecne rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 12 października 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym utraci moc 7 maja 2020 r.

W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o poinformowanie o stanie prac legislacyjnych nad tym rozporządzeniem i przesłanie kopii aktualnej wersji projektu rozporządzenia.

Jednocześnie, w nawiązaniu do odpowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z 27 marca 2018 r., na interpelację poselską nr 19692, a zwłaszcza końcowego akapitu o treści: „Niezależnie od powyższego, z uwagi na wpływające do Ministerstwa Sprawiedliwości postulaty w zakresie wskazanym w interpelacji, uprzejmie informuję, że Ministerstwo Sprawiedliwości prowadzi aktualnie prace analityczne i koncepcyjne nad ewentualnym wprowadzeniem rozwiązania, które ułatwiłoby odbiór awizowanej przesyłki sądowej w postępowaniu cywilnym osobie upoważnionej przez jej adresata, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony wszystkim uczestnikom tego postępowania przewidzianej w przepisach aktualnie obowiązujących”, Rzecznik zwrócił się z prośbą o poinformowanie o wyniku wskazanych prac analitycznych i koncepcyjnych, prowadzonych w Ministerstwie i o ostatecznie zajętych w tej kwestii stanowisku resortu.

#### **49. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (XI.814.3.2020 z 9 marca 2020 r.) - w sprawie profanacji ukraińskich miejsc pamięci.**

Rzecznik Praw Obywatelskich jako niezależny organ do spraw realizacji zasady równego traktowania, zwrócił uwagę na głosy mniejszości ukraińskiej wskazujące na brak dialogu Instytutu Pamięi Narodowej i Ministerstwa Kultury i



Dziedzictwa Narodowego z obywatelami Polski narodowości ukraińskiej w kwestii miejsc pamięci – grobów i pomników upamiętniających postaci i wydarzenia historyczne związane z losami tej społeczności. Chodzi tu szczególnie o przypadki dewastacji istniejących miejsc pamięci, w tym także upamiętnień określanych mianem nielegalnych, które z powodu braku jakiegokolwiek statusu prawnego nie są obecnie odpowiednio chronione.

Przykładem braku należytej ochrony prawnej miejsc pamięci obywateli polskich narodowości ukraińskiej jest kolejny przypadek zniszczenia i profanacji ukraińskiego grobu w nieistniejącej już wsi Monasterz (woj. podkarpackie), ustanowionego w 1999 r. przez Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa. Jest to mogiła członków Ukraińskiej Powstańczej Armii, poległych w dniach 2-3 marca 1945 r. w walce z oddziałami NKWD.

Związek Ukraińców w Polsce przypomniał, że w 2018 r. Ambasador Ukrainy w RP zwrócił się do władz Polski o odnowienie legalnego grobu. Głos w sprawie ww. upamiętnienia zabierały również instytucje państwa ukraińskiego, w tym m.in. prezes Ukraińskiego Instytutu Pamięci Narodowej. Mimo to grób nie został wpisany do ewidencji grobów i pomników wojennych, co w praktyce oznacza, że nie podlega ochronie ze strony państwa polskiego.

Rzecznik z niepokojem przyjął przekazane przez mniejszość ukraińską informacje świadczące o braku prawnego uregulowania statusu upamiętnień ukraińskiej historii. Z doniesień tych wynika m.in., że dotychczas nie zostały sporządzone wykazy miejsc pamięci i spoczynku, do czego strony polska i ukraińska zobowiązały się w dwustronnej umowie zawartej między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy w sprawie ochrony miejsc pamięci i spoczynku ofiar wojny i represji politycznych, sporządzonej w Warszawie w dniu 21 marca 1994 r. Już choćby z tego faktu wynika brak możliwości sprawowania przez państwo polskie skutecznej i kompleksowej opieki nad wszystkimi wzniesionymi na terenie Polski obiektami tego rodzaju. Niezwykle istotne wydaje się zatem, aby Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego zaangażowało się w realizację zadań wynikających z przywołanej wyżej umowy, a w szczególności poczyniło wszelkie możliwe kroki, które mogłyby w pierwszej kolejności doprowadzić do opracowania, we współpracy z przedstawicielami mniejszości ukraińskiej w Polsce.

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie działań zmierzających do uregulowania kwestii ochrony prawnej grobów i pomników ważnych dla mniejszości ukraińskiej w Polsce. Rzecznik poprosił również o rozważenie możliwości utworzenia, we współpracy ze środowiskami mniejszości narodowych i etnicznych, zespołu ds. instytucji kultury mniejszości, mającego na celu zapewnienie instytucjonalnego wsparcia dla organizacji działających na rzecz rozwoju i promowania tożsamości kulturowej mniejszości.

## **50. Ministra Sprawiedliwości (II.519.1039.2017 z 9 marca 2020 r.) - w sprawie rejestracji przebiegu czynności dowodowych dokonywanych w toku postępowania przygotowawczego.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje zagadnienie zapewnienia prawidłowego toku postępowania karnego i zagwarantowania, że orzeczenie sądu w sprawie karnej zostanie wydane na podstawie prawidłowych ustaleń w zakresie okoliczności faktycznych.

W tym kontekście Rzecznik zwracał się już do resortu sprawiedliwości z wystąpieniami postulującymi rozszerzenie zakresu obowiązku nagrywania toku czynności protokołowanych w postępowaniu karnym (w tym rozpraw i posiedzeń)<sup>1</sup>. Możliwość taka została przewidziana w art. 147 § 1 k.p.k., zaś przypadki bezwzględnie obligatoryjnego nagrywania wskazuje art. 147 § 2 i 2a k.p.k. Do tego dodać należy przypadek względnej obligatoryjności sporządzenia nagrania wskazany w art. 147 § 2b k.p.k. Mimo upływu dwóch lat, Rzecznik nie otrzymał dotąd odpowiedzi Ministerstwa na wskazane wyżej wystąpienia.

Rzecznik zauważył, że nagrywanie dźwięku podczas przesłuchania prowadzonego w toku postępowania przygotowawczego pozwoliłoby w szczególności na ograniczenie ryzyka naruszania praw procesowych osób przesłuchiowanych (zwłaszcza tych występujących bez obrońcy lub pełnomocnika), w tym poprzez znaczne ograniczenie możliwości wywierania niedozwolonego wpływu na ich treść. Stanowiłoby także wyższy poziom ochrony funkcjonariuszy publicznych, w szczególności policjantów i prokuratorów, przed pomówieniami o nadużycie uprawnień lub niedochowanie obowiązków.

Z kolei nagrywanie toku rozpraw apelacyjnych i kasacyjnych, w toku których co do zasady nie prowadzi się postępowania dowodowego, pozwoliłoby na wierne odtworzenie treści wypowiedzi, stanowisk i wniosków stron postępowania. Choć art. 147 § 2b k.p.k. przewiduje, że zasadą jest nagrywanie rozprawy, szeroko zakreślony wyjątek od tej zasady („chyba że jest to niemożliwe ze względów technicznych”) powoduje, że często nagrywanie nie jest prowadzone.

Należy podkreślić, iż intencją Rzecznika nie jest zastąpienie w postępowaniu karnym protokołu „tradycyjnego” protokołem elektronicznym na wzór postępowania cywilnego, czy też wykroczeniowego (art. 157 § 1 k.p.c., art. 37 § 2 pkt 1 k.p.s.w.). Nagranie dźwięku stanowiłoby jedynie załącznik do protokołu pozwalający na rozwianie ewentualnych wątpliwości co do jego zgodności z faktycznym tokiem czynności procesowej (art. 147 § 3a k.p.k.).

Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o ustosunkowanie się do postulatów przedstawionych w poprzednich wystąpieniach RPO w tej sprawie oraz o rozważanie poszerzenia obowiązku nagrywania toku czynności protokołowanych w postępowaniu karnym.

## **51. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Spraw Zagranicznych (XI.534.4.2016 z 9 marca 2020 r.) - w sprawie odmów transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia małoletnich, w których jako rodziców wpisano osoby tej samej płci.**

W zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problem naruszania praw małoletnich obywateli RP w związku z odmową transkrypcji ich zagranicznych aktów urodzenia, w których jako rodziców wpisano osoby tej samej płci. Taka praktyka prowadzi do sytuacji, w której dzieci posiadające obywatelstwo polskie nie mają możliwości skutecznego wnioskowania o polskie dokumenty tożsamości i numer PESEL, co w konsekwencji skutkuje naruszeniem ich praw obywatelskich, zasady dobra dziecka, a także wypełnia znamiona dyskryminacji ze względu na status prawny rodziców (ich pozostawanie w jednopłciowym związku).

Tymczasem dnia 2 grudnia 2019 r. NSA w składzie 7 sędziów podjął uchwałę stwierdzającą, że transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodziców wskazano osoby tej samej płci jest niedopuszczalna w świetle klauzuli porządku publicznego. Jak wynika z uzasadnienia ww. uchwały, zdaniem NSA obligatoryjność transkrypcji, o której mowa w art. 104 ust. 5 ustawy - Prawo o aktach stanu cywilnego (dalej jako: „p.a.s.c.”), stwarza „podwyższony standard dowodowy” w postępowaniach wymienionych w tym przepisie. Wymaganie dowodowe - przedłożenia polskiego aktu urodzenia w postępowaniach dotyczących wydania polskiego dokumentu tożsamości i nadania numeru PESEL - nie wpływa przy tym na zasadę potwierdzoną uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2012 r. wskazującą, że zagraniczne akty stanu cywilnego mają moc dowodową równą polskim aktom stanu cywilnego i stanowią wyłączny dowód stwierdzonych w nich zdarzeń nawet wtedy, gdy nie zostały wpisane do polskich ksiąg stanu cywilnego. W ocenie NSA odmowa transkrypcji zagranicznego aktu nie może doprowadzić do sytuacji, w której polski obywatel nie będzie mógł uzyskać polskiego paszportu, dowodu tożsamości lub numeru PESEL. Ze względu na konieczność ochrony praw dziecka, organy administracji powinny tak stosować przepisy prawa, żeby wydawać polskie dokumenty i nadawać obywatelowi numer PESEL wyłącznie na podstawie zagranicznego aktu urodzenia. Działanie odmienne może, w ocenie NSA, zostać zaskarżone na drodze sądowo-administracyjnej.

Jak wynika z dostępnych Rzecznikowi informacji - powyższa uchwała 7 sędziów NSA nie wpłynęła dotychczas na praktykę organów administracji. Konsulowie, powołując się na § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 2010 r. w sprawie dokumentów paszportowych, niezmiennie wymagają przedstawienia odpisów polskich aktów urodzenia w toku postępowania o wydanie dokumentu paszportowego. Kierownicy urzędów stanu cywilnego oraz organy gmin borykają się natomiast z problemami interpretacyjnymi ustawy o ewidencji ludności (dalej jako „u.e.l.”) oraz ustawy - Prawo o aktach stanu cywilnego, związanymi z wątpliwościami, które organy pozostają właściwe w kwestii wystąpienia o nadanie dziecku numeru PESEL na

podstawie jego zagranicznego aktu urodzenia. Złożenie elektronicznego wniosku o dowód osobisty dla dziecka nie jest natomiast technicznie możliwe bez uzupełnienia informacji o jego numerze PESEL. W konsekwencji, urodzeni i mieszkający za granicą małoletni obywatele RP, których rodzice są tej samej płci, nie mają w praktyce możliwości uzyskania polskich dokumentów tożsamości i numeru PESEL. Taki stan rzeczy stoi w sprzeczności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, a także z wykładnią przepisów przedstawioną w ww. uchwale 7 sędziów NSA. Wymaga tym samym niezwłocznego wyjaśnienia i rozwiązania.

W ocenie Rzecznika taka sytuacja nie może być dłużej utrzymywana, gdyż uniemożliwia korzystanie z podstawowych praw obywatelskich przez dzieci i istotnie rzutuje na sytuację ich opiekunów. Rzecznik zwrócił się do obu Ministrów z prośbą o przedstawienie stanowiska w niniejszej sprawie.

## **52. Ministra Sprawiedliwości (IV.7020.2.2020 z 13 marca 2020 r.) - w sprawie domniemania pochodzenia dziecka z małżeństwa po jego ustaniu lub unieważnieniu.**

Obecne uregulowanie przewiduje, że jeżeli dziecko urodziło się w czasie trwania małżeństwa albo przed upływem trzystu dni od jego ustania lub unieważnienia, domniemywa się, że pochodzi ono od męża matki. Domniemania tego nie stosuje się, jeżeli dziecko urodziło się po upływie trzystu dni od orzeczenia separacji. Jeżeli dziecko urodziło się przed upływem trzystu dni od ustania lub unieważnienia małżeństwa, lecz po zawarciu przez matkę drugiego małżeństwa, domniemywa się, że pochodzi ono od drugiego męża. Domniemanie to nie dotyczy przypadku, gdy dziecko urodziło się w następstwie procedury medycznie wspomaganego prokreacji, na którą wyraził zgodę pierwszy mąż matki. Domniemania powyższe mogą być obalone tylko na skutek powództwa o zaprzeczenie ojcostwa. O ile domniemanie pochodzenia dziecka od męża matki w trakcie faktycznego trwania małżeństwa nie budzi wątpliwości faktycznych i prawnych, o tyle rozszerzenie go na trzysta dni po ustaniu lub unieważnieniu małżeństwa, a nawet po orzeczeniu separacji już tak.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się rodzice dzieci urodzonych już z nowego związku pozamałżeńskiego, lecz przed upływem trzystu dni od prawomocnego orzeczenia rozvodu. Skutki takiego stanu rzeczy są dalekosiężne, jak wskazuje jedna z piszących do Rzecznika matek, biologiczny ojciec nie tylko nie może uznać dziecka i nadać mu swego nazwiska, ale nie może również zasięgać informacji o stanie zdrowia dziecka czy odwiedzać go w szpitalu, matka dziecka nie mogła uzyskać świadczenia tzw. „becikowego”. Sytuacje takie, jak się zdaje, nie zostały przewidziane przez ustawodawcę, nie przewidziano bowiem takiego obciążenia systemu sądownictwa, które skutkuje długotrwałością postępowań rozwodowych i o separację, wraz z postępowaniem odwoławczym.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą rozważenie zasadności podjęcia prac legislacyjnych, mających na celu uwzględnienie sytuacji rodziców i dzieci, narodzonych w toku długotrwałego postępowania w sprawie o rozwód czy separację bądź unieważnienie małżeństwa.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości pismem z dnia 27 marca 2020 r. poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich, że zagadnienie poruszone przez Rzecznika dotyczące zniesienia domniemania prawnego pochodzenia dziecka z małżeństwa po jego ustaniu lub unieważnieniu zasługuje na szczególną uwagę. Wprowadzenie właściwej regulacji wymaga jednak dokładnej analizy i prześledzenia wzajemnych relacji spraw o rozwód do spraw o zaprzeczenie ojcostwa i w ich następstwie ustalenie ojcostwa. Jeżeli w najbliższym czasie będą podejmowane szersze prace nad nowelizacją Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, zostanie wzięta pod uwagę także kwestia nowelizacji art. 62 tego Kodeksu w kierunku postulowanym w wystąpieniu.

### **53. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7065.60.2019 z 16 marca 2020 r.) - w sprawie bezpieczeństwa osób bezdomnych w związku z epidemią koronawirusa.**

Do biura Rzecznika Praw Obywatelskich docierają sygnały od organizacji pozarządowych działających na rzecz pomocy bezdomnym, które wskazują na potrzebę niezwłocznego podjęcia działań wspierających ich działalność w czasie epidemii. Sytuacja schronisk dla bezdomnych w związku z koronawirusem uległa gwałtownemu pogorszeniu, zagrażającemu bezpieczeństwu osób przebywających w tych placówkach. Brakuje w szczególności dodatkowych środków na materiały higieniczne, załamały się dotychczasowe procedury pozyskiwania taniej żywności. Tymczasem organizacje pozarządowe, udzielające wsparcia osobom zagrożonym bezdomnością, nie zostały objęte żadnymi dodatkowymi rozwiązaniami systemowymi.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o podjęcie we współpracy z organizacjami pozarządowymi pilnych działań wspierających ich działalność w obszarze pomocy dla osób dotkniętych bezdomnością w sytuacji zagrożenia epidemicznego.

Sekretarz Stanu pismem z dnia 24 marca poinformowała Rzecznika, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w celu zapewnienia pomocy osobom w kryzysie bezdomności, w związku z rozprzestrzenianiem się choroby zakaźnej COVID-19 w dniu 14 marca br. wydało wytyczne dla wojewodów dotyczące podjęcia działań w tym zakresie, we współpracy z poszczególnymi służbami. Działanie te obejmują m. in. koordynację współpracy służb patrolujących z właściwymi jednostkami pomocy społecznej oraz stacji sanitarno-epidemiologicznych polegającej w szczególności na przekazywaniu informacji o

osobach bezdomnych z podejrzeniem zarażenia wirusem, w celu sprawnego przeprowadzenia działań związanych z diagnozą i ewentualnym leczeniem lub kwarantanną, przygotowanie miejsc oraz personelu na potencjalne przypadki pojawienia się osób chorych lub z podejrzeniem zachorowania, jak również współpracę właściwych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz stacji sanitarno-epidemiologicznych z organizacjami, które zadeklarowały pomoc żywnościową.

#### **54. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7045.5.2020 z 16 marca 2020 r.) - w sprawie zabezpieczenia pracowników i wsparcia firm w związku z koronawirusem.**

Na najbliższym posiedzeniu Sejmu rozpatrywana ma być rządowa ustawa osłonowa dla firm, które ucierpiały w wyniku rozprzestrzeniania się koronawirusa. Jej przepisy mają wejść w życie z dniem 1 kwietnia 2020 r. i mają obowiązywać do końca tego roku, z możliwością przedłużenia na kolejne dwa lata. Ich głównym celem będzie odroczenie płatności zobowiązań nałożonych na przedsiębiorców. W zakresie ochrony miejsc pracy pomoc ma polegać na przekierowaniu do firm pieniędzy z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. W związku z tym w szczególności złagodzone zostaną warunki, uprawniające firmy do ubiegania się o wsparcie z tego Funduszu. Spełnienie tych warunków przez firmę umożliwi z kolei pracownikom uzyskanie świadczeń z Funduszu. Oprócz tego każdy pracownik miałby zagwarantowaną co najmniej wypłatę pensji minimalnej przez pracodawcę.

Rzecznik Praw Obywatelskich ma jednak obawy, że w przypadku przedłużającego się kryzysu może zabraknąć środków zgromadzonych w Funduszu. Może to zrodzić konieczność poszukiwania dodatkowych źródeł sfinansowania pomocy dla firm zagrożonych kryzysem w związku z koronawirusem. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie informacji o planowanych działaniach, mających na celu zabezpieczenie odpowiednich środków na pomoc pracownikom i wsparcie zagrożonych firm w wyniku pogorszenia ich sytuacji ekonomicznej w związku z koronawirusem.

#### **55. Ministra Sprawiedliwości (IV.7021.52.2020 z 16 marca 2020 r.) - w sprawie stosowania tzw. „zażaleń poziomych”.**

Rzecznik Praw Obywatelskich powziął wątpliwość co do stosowania „zażaleń poziomych” czyli zażaleń kierowanych do innego składu sądu pierwszej instancji w postępowaniach rodzinnych. Rozwiązanie to wobec ogółu spraw cywilnych obowiązuje od wejścia w życie nowelizacji z 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Podstawowa wątpliwość dotyczy tego, czy zażalenie, wnoszone na mocy przepisów szczególnych, w tym wypadku art. 59816 § 3 Kodeksu postępowania cywilnego, powinno być

rozpoznawane przez inny skład tego samego sądu, czy też przez sąd drugiej instancji. Zagadnienie to zostało przedstawione Sądowi Najwyższemu przez Sąd Okręgowy. Zdaniem Sądu pytającego regulacje zawarte w art. 394 § 1 KPC i 3941a KPC są równorzędne, wobec czego nie można z nich wyprowadzić wniosku, że woła ustawodawcy było przyznanie prymatu zażaleniom poziomym bądź zażaleniom wnoszonym do sądu drugiej instancji.

Sąd Najwyższy w ewentualnym orzeczeniu będzie mógł rozstrzygnąć jedynie to konkretne zagadnienie prawne, dotyczące tylko zażeń na postanowienie w przedmiocie nakazania zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej osobie niewykonującej obowiązków wynikających z orzeczenia w przedmiocie kontaktów z dzieckiem. Dlatego wydaje się, że niezbędna jest w tym wypadku inicjatywa ustawodawcza Ministra Sprawiedliwości. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie kroków legislacyjnych, mających na celu jednoznaczne uściślenie, który model zażaleniowy jest właściwy w sprawach, w których zażenia zostały wniesione na podstawie art. 59816 § 3 KPC, jak również czy w ocenie Ministerstwa istnieje potrzeba doprecyzowania przepisów proceduralnych w omawianym zakresie także w innych wypadkach, w których Kodeks postępowania cywilnego przewiduje zażalenie w konkretnym przedmiocie na podstawie przepisu szczególnego.

#### **56. Ministra Sprawiedliwości (IV.511.103.2020 z 16 marca 2020 r.) w sprawie wpływu funkcjonowania skargi nadzwyczajnej na instytucję skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa, że system nadzwyczajnych środków zaskarżenia oparty został na niekonkurencyjności. Wszystkie ustanowione przez ustawodawcę środki zaskarżenia powinny tworzyć spójny i komplementarny system, którego osnową jest m. in. zasada wyłączności, oznaczająca, że od konkretnego orzeczenia przysługuje jeden, ściśle określony środek zaskarżenia. Niemniej jednak, obecne rozwiązania legislacyjne rodzą poważne wątpliwości odnośnie relacji skargi nadzwyczajnej w stosunku do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Wątpliwości te są zauważalne przede wszystkim w orzecznictwie Sądu Najwyższego – Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz Izby Cywilnej. Izba Cywilna jednolicie uznaje, że wprowadzenie do systemu prawnego skargi nadzwyczajnej rodzi po stronie wnoszącego skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu obowiązek wykazania, że wzruszenie zaskarżonego orzeczenia nie jest możliwe także w drodze skargi nadzwyczajnej. W praktyce oznacza to konieczność wykazania przez stronę, że bezskutecznie zwróciła się do uprawnionego organu o wniesienie skargi nadzwyczajnej. W konsekwencji skargi, w których skarżący nie uczynili zadość temu wymaganiu, są odrzucane przez Izbę Cywilną. Odmienna praktyka kształtuje się w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych, gdzie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia są przyjmowane do merytorycznego rozpoznania, mimo że skarżący nie wykazali aktywności w zakresie skorzystania z możliwości wniesienia skargi nadzwyczajnej.

Rzecznik zwraca uwagę, że zgodnie z art. 89 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona skarga kasacyjna w terminie roku od dnia ich rozpoznania. Zgodnie zaś z art. 4246 § 1 k.p.c. skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wnosi się w terminie dwóch lat od dnia jego uprawomocnienia się. Zatem podjęcie działań w celu dochodzenia ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem wadliwego orzeczenia musi nastąpić w ciągu dwóch lat, ale stan możliwości usunięcia źródła tej szkody w drodze skargi nadzwyczajnej co do zasady może trwać aż pięć lat. To oznacza, że w czasie oczekiwania przez obywatela na rozpoznanie wniosku o złożenie skargi nadzwyczajnej przez uprawniony do tego organ, może upłynąć dwuletni termin na wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu. Co istotne, termin ten nie podlega przywróceniu w świetle obowiązujących przepisów. Ponadto, ustawodawca nie wyposażył strony w zdolność postulacyjną w zakresie wniesienia skargi nadzwyczajnej. Dopiero negatywna ocena podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi nadzwyczajnej i wynikająca z niej obiektywna niemożność uchylecia bądź też zmiany prawomocnego orzeczenia w drodze skargi nadzwyczajnej, otwiera jej drogę do żądania stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Niestety dotychczasowa praktyka wskazuje na długotrwałą procedurę rozpoznawania wniosków o wniesienie skargi nadzwyczajnej przez uprawniony organ, przy czym wynika to po pierwsze, że znacznej ilości wniosków obywateli w tym przedmiocie i po drugie, w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich, z niedostosowania budżetu Biura Rzecznika do zadań związanych ze skargą nadzwyczajną. W konsekwencji, wobec trudności z rozpoznawaniem wniosków o skargę nadzwyczajną w rozsądnym terminie, dochodzi do pogłębienia stanu niepewności, w jakim znajduje się osoba zamierzająca skorzystać z dotychczasowego środka zaskarżenia.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zainicjowanie odpowiednich zmian legislacyjnych, które zagwarantują obywatelom realną i efektywną ochronę wynikającą z instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu.

**57. Minister Rozwoju i Pełnomocnika Rządu do spraw Osób  
Niepełnosprawnych (VII.602.6.2014 z 16 marca 2020 r.) - w sprawie  
realizacji praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami.**



Pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich bezpośrednio przed wyborami parlamentarnymi, przeprowadzili wizytacje 155 lokali obwodowych komisji wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. W toku realizowanej kontroli, ocenie podlegały warunki techniczne lokali określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. W wyniku przeprowadzonej kontroli pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzili uchybienia w 121 lokalach wyborczych, co stanowiło 78% wszystkich wizytowanych lokali. Wśród występujących najczęściej uchybień należy wymienić przede wszystkim niedostosowane miejsce zapewniające tajność głosowania (niewłaściwa wysokość blatów), zbyt wysokie progi drzwi wejściowych czy brak dodatkowego oświetlenia w miejscu zapewniającym tajność głosowania. Ponadto, pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzili, że w wielu przypadkach członkowie obwodowych komisji wyborczych nie znali wymogów wynikających z przepisów rozporządzenia, ani nie dysponowali jego tekstem. Często nie mieli również wiedzy o obowiązkach wynikających z Wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej, w szczególności w odniesieniu do obowiązku sprawdzenia czy lokal oraz elementy jego wyposażenia bezwzględnie spełniają warunki określone w Rozporządzeniu, a także konieczności zawiadomienia przez komisję wójta urzędnika wyborczego o stwierdzonych nieprawidłowościach. Pracownicy Biura, podobnie jak w toku poprzednich wizytacji, zwracali również uwagę na bezpośrednią okolicę lokali obwodowych komisji wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Nierzadko bowiem nawet najlepiej dostosowane lokale są w praktyce trudno dostępne dla osób z niepełnosprawnościami z powodu występowania przeszkód w otoczeniu budynku. Kwestii tych nie reguluje rozporządzenie z uwagi na ograniczony zakres upoważnienia ustawowego.

W związku z powyższymi ustaleniami, w kontekście zbliżających się wyborów Prezydenta RP, Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia działań zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw wyborczych wyborców z niepełnosprawnościami.

#### **58. Ministra Zdrowia (V.7018.84.2020 z 17 marca 2020 r.) - w sprawie środków ochrony osobistej stosowanych przez personel medyczny.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich docierają niepokojące informacje dotyczące rzeczywistego przygotowania szpitali do pełnienia funkcji jednoimiennych, dedykowanych tylko chorobom zakaźnym. Z jednej strony dochodzą głosy o nieprzygotowaniu takich placówek, z drugiej podnoszona jest kwestia zagwarantowania zabezpieczenia zdrowotnego innym osobom, niedotkniętym koronawirusem. Rzecznik zauważa, że w apelu Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej zwrócono się do Ministra Zdrowia o podjęcie natychmiastowych działań i

doposażenie wszystkich placówek medycznych w odpowiednie środki ochrony osobistej, które zostały wymienione w zaleceniach oraz w komunikatach Ministerstwa Zdrowia, Głównego Inspektoratu Sanitarnego i Narodowego Funduszu Zdrowia. Ponadto, władze państwowe powinny zapewnić odpowiednie zaplecze i środki, aby lekarze i lekarze dentyści, pielęgniarki oraz inni przedstawiciele personelu medycznego byli odpowiednio przygotowani i mieli zapewnione wymagane i zalecane środki ochrony osobistej. Jak wskazano w tej sytuacji - braku odpowiedniego i potrzebnego wyposażenia, żaden polski lekarz nie będzie w stanie w pełni wykorzystać swojej wiedzy i umiejętności walcząc o zdrowie pacjentów, nie narażając jednocześnie siebie oraz innych. W niniejszym apelu zauważono również, że niezrozumiałe jest również wprowadzanie bezterminowych regulacji ustawowych wyłączających znaczną część placówek medycznych z oczywistego prawa dokonywania zakupów potrzebnych wyrobów medycznych. Obawy Rzecznika wzbudziły również docierające sygnały ze środowiska lekarskiego o konieczności szerszego dostępu do możliwości wykonywania testów wykrywających SARS-CoV-2. Testy nie mogą obejmować tylko osób hospitalizowanych. Wywiad epidemiologiczny i występujące objawy powinny być bezwzględnym wskazaniem do wykonania testu. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o ustosunkowanie się do podniesionych kwestii.

Zastępca Dyrektora Departamentu Zdrowia Publicznego i Rodziny pismem z dnia 27 marca 2020 r. poinformował Rzecznika, że w ramach wsparcia podstawowej opieki zdrowotnej na wniosek Ministerstwa Zdrowia z dnia 23 marca 2020 r. przekazano z rezerw strategicznych środków do dezynfekcji, oraz za pośrednictwem wojewodów maseczki chirurgiczne.

**59. Marszałek Sejmu (III.7065.53.2020 z 17 marca 2020 r.) - w sprawie 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.**

Do biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają wnioski osób zaniepokojonych brakiem rozwiązań prawnych zabezpieczających opiekunów osób niesamodzielnych - z niepełnosprawnością oraz starszych w sytuacji zawieszenia działalności placówek wsparcia dziennego w związku z pandemią koronawirusa. Ich autorzy krytycznie oceniają określone w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. ograniczenie dostępu do dodatkowego zasiłku opiekuńczego tylko w przypadku konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem w wieku do 8. roku życia. Z dnia na dzień opiekunowie zostali postawieni w sytuacji, w której pogodzenie pracy zawodowej z opieką nad niesamodzielnym bliskim, bez dodatkowych rozwiązań systemowych, jest niemożliwe. Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa przewiduje w art. 32, że zasiłek opiekuńczy przysługuje ubezpieczonemu zwolnionemu od wykonywania pracy z

powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad zdrowym dzieckiem do ukończenia lat 8., w określonych sytuacjach, chorym dzieckiem w wieku do ukończenia 14 lat oraz innym chorym członkiem rodziny. Brak jest zatem możliwości uzyskania na ogólnych zasadach zasiłku opiekuńczego w sytuacji zawieszania działalności placówek wsparcia dziennego, gdy członek rodziny nie jest chory. Niestety wskazany problem nie został uwzględniony w regulacji szczególnej wprowadzonej w związku z rozprzestrzenianiem się koronawirusa ani w przygotowanym przez Senat projekcie zmiany ustawy. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Marszałek Sejmu z prośbą o zainicjowanie działań na rzecz pełniejszego zabezpieczenia praw dzieci i ich rodziców oraz opiekunów osób starszych i z niepełnosprawnościami w sytuacji zagrożenia epidemicznego.

#### **60. Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców (XI.543.17.2020 z 17 marca 2020 r.) - w sprawie osób korzystających z pomocy socjalnej w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową.**

Rzecznik Praw Obywatelskich, wobec zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego wynikającego z rozprzestrzeniającego się koronawirusa, jest zaniepokojony sytuacją osób przebywających obecnie w ośrodkach dla cudzoziemców. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców z prośbą o przedstawienie informacji czy związku z zagrożeniem epidemicznym zostały w ośrodkach wprowadzone jakiegokolwiek dodatkowe procedury w zakresie profilaktyki zarażeń, m.in. czy personel socjalny i medyczny zatrudniony w ośrodkach został przygotowany, jeśli chodzi o rozpoznawanie symptomów koronawirusa i reagowanie na takie przypadki, jakiego rodzaju zabezpieczenia dezynfekcyjne i sanitarne wprowadzono, zarówno po stronie personelu, jak i mieszkańców ośrodków oraz czy cudzoziemcy otrzymują informacje w zrozumiałym dla nich języku o zagrożeniu koronawirusem i objawach, na które powinni zwracać uwagę. Ponadto, Rzecznik poprosił o poinformowanie czy osoby przyjmowane do ośrodków lub w nich przebywające, w przypadku których zachodzi podejrzenie zarażenia koronawirusem, są poddawane testom na obecność tego wirusa oraz czy do czasu otrzymania wyniku podlegają izolacji lub kwarantannie, a jeżeli tak, to w jakich warunkach, jak również czy w związku z zawieszeniem zajęć edukacyjnych w placówkach oświatowych zaproponowano dzieciom objętym obowiązkiem szkolnym jakiegokolwiek alternatywne metody nauczania.

Szef Urzędu ds. Cudzoziemców pismem z dnia 20 marca poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich, że według stanu na 19 marca 2020 r. żaden z cudzoziemców objętych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców pomocą socjalną i opieką medyczną nie jest podejrzany o zarażenie koronawirusem, nikt z podopiecznych nie jest objęty kwarantanną, jak również żadna z osób przebywających na terenie ośrodków dla cudzoziemców, zatrudnionych przez Urząd, przez operatora medycznego lub przez firmę zewnętrzną nie wykazuje objawów zarażenia koronawirusem. Ponadto, ośrodki są przygotowane do ewentualnej izolacji

cudzoziemców. W każdym ośrodku znajdują się pomieszczenia przeznaczone do izolacji i obserwacji cudzoziemców a mieszkańcy mogą liczyć na konsultację lekarską w przypadku pojawienia się objawów wskazujących na możliwość zakażenia.

We wszystkich ośrodkach prowadzonych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców stosowana jest Procedura postępowania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego oraz systemu alertów sanitarno-zakaźnych dla osób przebywających na terenie ośrodków dla cudzoziemców, która w obecnej formie obowiązuje od 2017 r. Zgodnie z nią ośrodki dla cudzoziemców oraz wyposażone są na stałe w dostateczną liczbę środków ochrony osobistej. Ponadto, wszystkie ośrodki wyposażone zostały w płyny dezynfekcyjne w ogólnodostępnych miejscach. Dodatkowo, współpracujący z Urzędem operator medyczny wdrożył własną, wewnętrzną procedurę przygotowaną specjalnie na potrzeby ośrodków w związku z zagrożeniem zachorowania na COVID-19.

Urząd do Spraw Cudzoziemców już od ogłoszenia przez Światową Organizację Zdrowia WHO międzynarodowego stanu zagrożenia zdrowia publicznego, rozpoczął działania zmierzające do jak najlepszego zabezpieczenia zarówno pracowników, jak i mieszkańców ośrodków przed ewentualnym zarażeniem COVID-19. Jednocześnie, dla pracowników ośrodków oraz dla cudzoziemców zorganizowane zostało spotkanie o charakterze informacyjno-edukacyjnym, związane z metodami zapobiegania zakażeniu koronawirusem, jego objawami oraz koniecznymi do podjęcia działaniami w przypadku podejrzenia zachorowania wśród mieszkańców ośrodka. Ponadto, Urząd do Spraw Cudzoziemców, wspólnie z lekarzem, konsultantem ds. medycznych, współpracującym na stałe z Urzędem, przygotował własny materiał informacyjno-edukacyjny na temat właściwego zachowania w sytuacji zagrożenia epidemiologicznego oraz objawów, na jakie należy zwracać uwagę. Materiał ten wraz z instrukcją mycia rąk został przetłumaczony na języki: angielski, rosyjski i ukraiński i w dniu 28 lutego 2020 r. został rozesłany do wszystkich ośrodków dla cudzoziemców. Dodatkowo, Urząd do umieścił na swojej stronie internetowej informację dla cudzoziemców nt. zapobiegania zarażeniu się koronawirusem, która udostępniona została w kilku językach obcych.

#### **61. Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych (XI.812.1.2020 z 17 marca 2020 r.) - w sprawie praw osób głuchych w związku z zagrożeniem korona wirusem.**

W związku z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego, Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał wiele sygnałów, które wskazują na nieefektywność działań informacyjnych dotyczących rozprzestrzeniania się koronawirusa oraz możliwości uzyskania pomocy w przypadku zachorowania na COVID-19 wobec osób z niepełnosprawnościami, w tym osób głuchych. Środowisko osób z niepełnosprawnościami przedstawiło właściwym organom władzy publicznej szereg

rekomendacji, których wdrożenie pozwoliłoby w szerszym zakresie zagwarantować bezpieczeństwo oraz pomoc adekwatną do szczególnych potrzeb zarówno osób z niepełnosprawnościami, jak też ich rodzin. Rekomendowane jest m.in.: uruchomienie infolinii dla osób z niepełnosprawnościami oraz ich rodzin i opiekunów czy stworzenie listy instytucji i osób udzielających wsparcia w sytuacji epidemii i w innych sytuacjach kryzysowych oraz opublikowanie tej listy publicznie na stronach internetowych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i innych właściwych instytucji. Wskazane zalecenia, w ocenie Rzecznika, powinny znaleźć odzwierciedlenie w znowelizowanych przepisach ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Rzecznik zwraca również uwagę na fakt, że konferencje prasowe osób pełniących funkcje organów państwowych, odpowiedzialnych za przekazywanie aktualnych informacji o sytuacji panującej aktualnie w kraju w kontekście zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego, najczęściej nie są tłumaczone na Polski Język Migowy oraz nie są zaopatrzone w napisy, a tym samym nie są dostępne dla osób głuchych i niedosłyszących, co prowadzi do ich wykluczenia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o podjęcie działań w celu zagwarantowania osobom z niepełnosprawnościami realizacji ich praw, w tym prawa do opieki zdrowotnej i informacji.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych pismem z dnia 25 marca 2020 r. poinformował Rzecznika, że podejmując działania m.in. na podstawie sygnałów otrzymywanych od Polskiego Związku Głuchych oraz Polskiej Rady Języka Migowego, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych zwracało się z prośbą o podjęcie odpowiednich działań, w szczególności do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Narodowego Funduszu Zdrowia przede wszystkim w zakresie dostosowania przekazu medialnego do możliwości i oczekiwań osób z różnymi ograniczeniami, w tym osób głuchych oraz natychmiastowego rozwiązania problemów z dostępem osób głuchych do POZ i całodobowego ich dostępu do infolinii medycznych. Ponadto, na stronach internetowych Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zamieszczane są bieżące komunikaty skierowane do osób niepełnosprawnych, w tym filmy z tłumaczeniem najważniejszych informacji na język migowy.

## **62. Ministra Sprawiedliwości (VII.511.16.2020 z 18 marca 2020 r.) - w sprawie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w warunkach obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się środowiska prawnicze, celem wsparcia postulatów dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w warunkach obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego związanego z pandemią

wirusa SARS-CoV-2. Środowiska te zwróciły uwagę, że rozwiązania ustawowe regulujące funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w okresie pandemii winny uwzględniać zarówno bezpieczeństwo zdrowotne obywateli, jak i konieczność zapewnienia przez państwo polskie realizacji jego podstawowych zadań, do których należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Fizyczny dostęp interesantów do sądów został znacznie ograniczony, rozprawy i posiedzenia jawne są przez sądy odwoływane. Poza tym jednak sądy nadal pracują, wydawane są orzeczenia na posiedzeniach niejawnych, zaś sekretariaty wykonują zarządzenia. Formalnie nie wstrzymano doręczeń pism sądowych, co oznacza to dla stron oraz pełnomocników konieczność odbioru i wysyłki korespondencji, a także wizytę na poczcie, szczególnie w przypadku osób starszych jest to bardzo niebezpieczne dla zdrowia, a nawet życia.

W ocenie Rzecznika na szczególną uwagę zasługują postulaty wprowadzenia zawieszenia z mocy prawa terminów procesowych i sądowych od dnia ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego aż do dnia ogłoszenia zakończenia stanu zagrożenia epidemicznego oraz objęcie takim zawieszeniem postępowań sądowych i administracyjnych, także w zakresie zawieszenia biegu terminów doręczenia korespondencji. Istniejąca sytuacja wymaga również uelastyczenia form kontaktów z sądami i urzędami w postępowaniach sądowych i administracyjnych poprzez możliwie w największym zakresie wykonywania usług/pracy w formie zdalnej.

Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska co do apeli wystosowanych przez środowiska prawnicze oraz o udzielenie informacji czy planowane jest podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie biegu terminów procesowych i materialnoprawnych w poszczególnych procedurach.

Podsekretarz Stanu pismem z dnia 20 marca 2020 r. poinformowała Rzecznika, że stanowiska zajęte przez środowiska prawnicze poddane ocenie w toku prac nad nowelizacją 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.

### **63. Komendanta Głównego Straży Granicznej (XI.530.1.2020 z 18 marca 2020 r.) - w sprawie przywrócenia kontroli na przejściach granicznych.**

Na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną z dniem 15 marca 2020 r. przywrócona została kontrola graniczna na granicach Polski z Czechami, Słowacją, Niemcami i Litwą. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na fakt, że na niektórych przejściach szacunkowy czas oczekiwania na wjazd do Polski przekracza nawet 20 godzin. Dotyczy to w szczególności przejść obsługujących ruch osobowy i towarowy. Jednocześnie, jak wynika z docierających

do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich sygnałów, warunki oczekiwania na przekroczenie granicy pogarszają się z godziny na godzinę. Podróżni, wśród których są rodziny z dziećmi, pozbawieni są dostępu do podstawowych sanitariatów, często nie mają wody i żywności. W dużych skupiskach, jakimi stają się kolejki oczekujących, niewątpliwie wzrasta też ryzyko zarażenia koronawirusem. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Straży Granicznej z prośbą podjęcie wszelkich czynności zmierzających do poprawy warunków, w jakich podróżni oczekują obecnie na wjazd do Polski, przede wszystkim zapewnienia im dostępu do wody, podstawowych środków żywności i higieny osobistej.

Komendant Główny Straży Granicznej pismem z dnia 25 marca poinformował Rzecznika, że Straż Graniczna wykorzystuje wszelkie siły i środki w celu utrzymania płynności odpraw, a wszelkie sytuacje wydłużające czas oczekiwania na odprawę graniczną są analizowane i podejmowane są odpowiednie działania naprawcze. Działanie Straży Granicznej spotkały się ze wsparciem właściwych miejscowo Wojewodów, samorządów, a także firm i osób prywatnych. W krytycznym momencie w miejscach tworzących się kolejek ustawiane były przenośne toalety, jak również zaopatrywano osoby oczekujące w wodę i żywność. Ponadto, odstąpiono od czynności kontrolnych wobec pojazdów realizujących międzynarodowy transport drogowy towarów. Podjęte działania spowodowały ustabilizowanie sytuacji na granicy, a ruch graniczny odbywa się na bieżąco.

#### **64. Ministra Środowiska (VII.612.19.2019 z 19 marca 2020 r.) - w sprawie ograniczenia biernego prawa wyborczego w kołach łowieckich.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące ograniczenia biernego prawa wyborczego w kołach łowieckich, w związku z art. 33d ustawy Prawo łowieckie. Przepis ten stanowi, że w skład organów Polskiego Związku Łowieckiego, a także w skład zarządu koła łowieckiego lub komisji rewizyjnej nie może wchodzić osoba urodzona przed dniem 1 sierpnia 1972 r., która była pracownikiem, funkcjonariuszem lub żołnierzem organów bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 5 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. lub współpracowała z tymi organami. Rzecznik zauważa, że w szeroko rozumianej wolności zrzeszania się, zagwarantowanej w Konstytucji RP, mieści się również prawo do swobodnego kształtowania struktury organizacyjnej oraz prawo członków do współudziału w decydowaniu o sprawach zrzeszenia. Swoboda zrzeszeń w zakresie określania swoich struktur organizacyjnych i wyboru swoich organów wyklucza nieuzasadnioną ingerencję państwa w wewnętrzne sprawy zrzeszenia. Ponadto, co do zasady, zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2009 roku, sygn. akt I CSK 535/08, stowarzyszenia w ramach przyznanej, w art. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach, samorządności mogą swobodnie kształtować strukturę organizacyjną, a także określać kryteria nabywania i utraty członkostwa. Zagadnienia te powinny być uregulowane w statucie stowarzyszenia. Jednak

ustawowe uregulowanie działalności PZŁ, doprowadziło do głębokiej ingerencji ustawodawcy w wolność zrzeszania się obywateli w tego rodzaju organizacjach. Ingerencja ta, w tym wskazywany przez skarżących art. 33d ustawy Prawo łowieckie, doprowadziła do ograniczenia praw obywateli. Ponadto, zdaniem Rzecznika, różnicowanie sytuacji obywateli w związku z ich historią zatrudnienia lub służby nie znajduje uzasadnienia na gruncie konstytucyjnym. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Środowiska z prośbą o przekazanie informacji czy do Ministerstwa Środowiska wpływają skargi w tym zakresie.

#### **65. Prezesa Rady Ministrów (KMP.570.3.2018 z 19 marca 2020 r.) - w sprawie konieczności wprowadzenia do polskiego porządku prawnego definicji tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania.**

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich brak odrębnego przestępstwa tortur w kodeksie karnym utrudnia lub wręcz uniemożliwia kwalifikację konkretnych czynów jako tortury w rozumieniu Konwencji ONZ. Nie pozwala też na szybkie i bezstronne dochodzenie oraz wymierzanie odpowiedniej kary sprawcom. Tymczasem, w Polsce zapadają wyroki za czyny wypełniające de facto definicję tortur z art. 1 Konwencji ONZ. Ich sprawcy odpowiadają najczęściej na podstawie art. 231 Kodeksu karnego (nadużycie uprawnień), a także art. 246 kk. (wymuszanie zeznań) i art. 247 kk. (znęcanie się nad osobą pozbawioną wolności).

Rzecznik zauważa, że Polska, ratyfikując w dniu 26 lipca 1989 r. Konwencję ONZ, zobowiązała się do ochrony obywateli przed torturami poprzez m.in. wprowadzenie odrębnego przestępstwa tortur, walkę z bezkarnością polegającą na prowadzeniu skutecznego śledztwa oraz wymierzeniu adekwatnych kar wobec sprawców, a także zapewnienie ofiarom zadośćuczynienia i odszkodowania. Potwierdzone przypadki tortur wskazują, że w Polsce nadal brakuje instrumentów prawnych umożliwiających skuteczne przeciwdziałanie torturom i złemu traktowaniu. Polskie ustawodawstwo karne nie uwzględnia bowiem wszystkich elementów definicji tortur zawartej w art. 1 Konwencji ONZ. Krajowe przepisy penalizują czyny świadczące o złym traktowaniu obywateli przez funkcjonariuszy publicznych lub osób działających na ich polecenie, lecz pomijają udział innych osób np. występujących w charakterze urzędowym lub osób działających za ich wyraźną lub milczącą zgodą, na co wskazuje Konwencja ONZ. Polskie przepisy nie przewidują także przestępstwa tortur lub innego złego traktowania wynikającego z wszelkiej formy dyskryminacji.

Ponadto, Komitet Przeciwko Torturom, który odpowiedzialny jest za monitorowanie wdrażania Konwencji ONZ przez Państwa Strony, wielokrotnie kierował zalecenia pod adresem Polski dotyczące podjęcia skutecznych działań legislacyjnych w celu włączenia do swojego prawa przestępstwa tortur jako



odrębnego i szczególnego przestępstwa oraz w celu przyjęcia definicji tortur obejmującej wszystkie elementy określone w art. 1 Konwencji ONZ.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o odjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie kryminalizacji tortur oraz pełnego wdrożenia Konwencji ONZ w polskim ustawodawstwie.

#### **66. p.o. Prezesa Zarządu Telewizji Polskiej i Prezes Zarządu Polskiego Radia (VII.564.30.2020 z 19 marca 2020 r.) - w sprawie waliki z dezinformacją w związku z pandemią wirusa SARS-CoV-2.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że w warunkach obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego związanego z pandemią wirusa SARS-CoV-2 kluczowa dla bezpieczeństwa publicznego i realizacji prawa obywateli do rzetelnej informacji staje się kwestia walki z dezinformacją. Dezinformacja jest nie tylko zagrożeniem dla debaty publicznej, a zatem dla konstytucyjnie chronionej wolności słowa w tym prawa do otrzymywania informacji, ale także dla demokratycznego państwa praw, a w obecnej sytuacji także dla bezpieczeństwa publicznego. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich szczególnie obecnej sytuacji, media publiczne w związku z pełnieniem przez nie misji publicznej muszą podejmować zdecydowane działania. Dlatego kluczowym jest by nadawca publiczny oferował całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom programy, cechujące się pluralizmem, bezstronnością wyważeniem i niezależnością. Media publiczne muszą być w tym zakresie gwarantem profesjonalizmu i rzetelności przekazu.

Rzecznik zwrócił uwagę na fakt, że zgodnie z doniesieniami Komisja Europejska opracowała dokument wewnętrzny, z którego wynika, iż rosyjskie media przeprowadziły „znaczącą kampanię dezinformacyjną” przeciwko krajom UE, aby wykorzystać epidemię, wywołać panikę i nieufność. Tego rodzaju działania w ciągu ostatnich lat, szczególnie na arenie międzynarodowej, miały ogromny wpływ na prawa i wolności obywatelskie. Problem dostrzegły również same platformy społecznościowe, które regularnie podejmują działania by wyeliminować fałszywe konta z ich portali. Tworzenie fałszywych kont i rozprzestrzenianie fałszywych informacji jest obecnie jedynym z największych wyzwań w zakresie wolności słowa w debacie internetowej.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do p.o. Prezesa Zarządu Telewizji Polskiej i Prezes Zarządu Polskiego Radia z prośbą o uwzględnienie powyższych informacji podczas podejmowania decyzji o emisji materiałów prasowych dotyczących obecnej sytuacji oraz zwrócenie szczególnej uwagi na zagwarantowanie ich najwyższego poziomu rzetelności i profesjonalizmu.

Prezes Zarządu-Redaktor Naczelny Polskiego Radia pismem z dnia 31 marca 2020 r. poinformowała Rzecznika, Zarząd Polskiego Radia będzie zwracać uwagę na zapewnienie jak najwyższego poziomu rzetelności i profesjonalizmu emitowanych programów informacyjnych. Ponadto, podzieliła stanowisko Rzecznika, że

dezinformacja w obecnych warunkach stanowi zagrożenie dla konstytucyjnych praw i wolności.

**67. Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (VII.602.8.2020 z 19 marca 2020 r.) - w sprawie zagwarantowania praw wyborczych obywateli w związku z ogłoszonym stanem zagrożenia epidemicznego.**

Zgodnie z informacją zawartą na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej, w niedzielę 22 marca 2020 roku, planowane jest przeprowadzenie wyborów przedterminowych i uzupełniających w niektórych gminach. Kolejne wybory w wielu miejscowościach na terenie całego kraju mają być przeprowadzone w następnych terminach. Biorąc pod uwagę obecną sytuację, w związku z ogłoszonym stanem zagrożenia epidemicznego, Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża poważne zaniepokojenie o wypełnianie gwarancji zasady powszechności wyborów i gwarantowanie praw wyborczych, o których stanowi Konstytucja RP. Podkreślenia wymaga, że wielotysięczna grupa wyborców została poddana kwarantannie w związku z pandemią koronawirusa i stopniowo grupa się ta zwiększa, a brakuje procedury umożliwiającej tej grupie wyborców oddanie głosu zdalnie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Państwowej Komisji wyborczej z prośbą o przedstawienie stanowiska PKW odnośnie do zagrożeń dla organizacji i przeprowadzania wyborów przedterminowych i uzupełniających w najbliższym czasie, w szczególności w kontekście gwarancji praw wyborczych obywateli i ich bezpieczeństwa zdrowotnego.

**68. Ministra Sprawiedliwości (WZF.7044.18.2019 z 19 marca 2020 r.) - w sprawie stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej.**

Pismem z dnia 3 września 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o zbadanie uwag podniesionych w rozmowach funkcjonariuszy Służby Więziennej jednego z aresztów śledczych z pracownikami Biura Rzecznika w trakcie przeprowadzania kontroli stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej. Niestety pomimo upływu ponad pięciu miesięcy Rzecznik nie uzyskał odpowiedzi. Ponadto, niektóre z podniesionych w wystąpieniu problemów znalazły odzwierciedlenie w trakcie spotkania osobistego Rzecznika z funkcjonariuszami jednego z zakładów karnych.

Funkcjonariusze przekazali informację, że liczba nadgodzin w tej jednostce penitencjarnej wynosi prawie 110 000. Zdaniem rozmówców, na jednego funkcjonariusza przypada średnio około 420 – 450 nadgodzin, a więc o około 100 godzin więcej niż sygnalizowane w wystąpieniu z dnia 3 września 2019 r. Co więcej, ze względu na dużą ilość wakatów mają oni trudności z odbiorem nadgodzin. Każda zgoda na odbiór nadgodzin generuje kolejne nadgodziny u innych funkcjonariuszy.

W ocenie kadry dobrym rozwiązaniem byłaby sytuacja, kiedy to dyrektorzy poszczególnych jednostek mogliby indywidualnie przyjmować funkcjonariuszy i wtedy szybciej i częściej następowałoby uzupełnianie brakującej kadry. W trakcie spotkania podniesiony został także problem systemu punktowego przy ubieganiu się o przyjęcie do szkoły oficerskiej Służby Więziennej. W ocenie funkcjonariuszy wprowadzony system wydłużył czas oczekiwania na przyjęcie na kurs oficerski, który kiedyś wynosił od 2,5 do 3 lat, a obecnie od 8 do 10 lat. Ponadto, funkcjonariusze wskazywali, na zwiększony poziom agresji osadzonych wobec funkcjonariuszy. Jeżeli osadzony oskarży funkcjonariusza, to otrzymuje adwokata z urzędu, natomiast funkcjonariusz nie uzyskuje pomocy prawnej. Natomiast po zakończeniu postępowania otrzymują najniższą kwotę zwrotu za poniesione koszty pomocy prawnej ok. 2.000 zł, natomiast pełne koszty wynoszą od 7.000 do 10 000 zł. Dochodzi więc do sytuacji, że funkcjonariusze przestają zgłaszać fakt, że zostali zaatakowani. W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zbadanie przedstawionych problemów oraz zajęcie stanowiska.

#### **69. Ministra Sprawiedliwości (IV.7022.20.2016 z 19 marca 2020 r.) - w sprawie niewykonywania przez zobowiązanych obowiązku alimentacyjnego.**

W ubiegłych latach Rzecznik Praw Obywatelskich kilkakrotnie zwracał się do Ministra Sprawiedliwości w sprawach związanych egzekucją alimentów, karaniem za nierealizowanie obowiązku alimentacyjnego oraz wprowadzeniem tzw. tablic alimentacyjnych. Rozwiązaniem części problemów miało być wprowadzenie tzw. alimentów „natychmiastowych”, czerpiących po części z dorobku innych państw i nawiązujących do idei tablic alimentacyjnych. Niestety, wskutek dyskontynuacji prac parlamentu projekt ustawy ostatecznie nie stał się obowiązującym prawem. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, czy w Ministerstwie toczą się aktualnie prace nad wznowieniem procesu legislacyjnego w sprawie alimentów „natychmiastowych”.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości pismem z dnia 24 marca poinformował Rzecznika, że z uwagi na doniosłość projektowanych zmian projekt ustawy będzie przedmiotem ponownego opracowania w Ministerstwie Sprawiedliwości. W Departamencie Spraw Rodziny i Nietletnich toczą się prace analityczne. Na obecnym etapie tych prac nie zostały jeszcze podjęte decyzje o ostatecznym kształcie projektowanej regulacji zarówno w części dotyczącej zmian w obrębie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, Kodeksu postępowania cywilnego oraz innych ustaw.

#### **70. Marszałek Sejmu (IV.7005.12.2018 z 20 marca 2020 r.) - w sprawie wadliwego tekstu jednolitego ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.**

W dniu 5 grudnia 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie do ówczesnego Marszałka Sejmu RP z prośbą o rozważenie zamieszczenia w tekście jednolitym ustawy bądź w obwieszczeniu do tekstu jednolitego pełnej treści art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Do chwili obecnej Rzecznik Praw Obywatelskich nie otrzymał jednak odpowiedzi na powyższe wystąpienie. Ponadto, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, a zatem ogłoszone po skierowaniu powyższego wystąpienia, nie zawiera tekstu art. 63 ust. 2 i 3.

Rzecznik zwrócił uwagę, że art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie został uchylony, jest to norma wciąż obowiązująca, stosowana przez sądy oraz organy administracji publicznej. Norma ta dwukrotnie była także przedmiotem merytorycznej kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W żadnym z orzeczeń kwestia obowiązywania art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie budziła wątpliwości. Skutkiem żadnego z nich nie była także utrata mocy obowiązującej zakwestionowanej regulacji. Od czasu wydania wskazanych wyroków nie nastąpiły również żadne zdarzenia prawne, które powodowałyby wygaśnięcie wskazanej regulacji.

Rzecznik wskazał, że ww. regulacja stanowi autonomiczną normę, determinującą sytuację prawną obywateli. Ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia stabilizacji stosunków własnościowych ukształtowanych na mocy ustawy uwłaszczeniowej z 1971 r. W chwili obecnej jednak treść tej normy nie jest zamieszczona ani w teście jednolitym ustawy, ani w obwieszczeniu Marszałka Sejmu. Pominięcie wskazanej regulacji, bez dołączenia informacji, z jakiego powodu została pominięta, nie tylko budzi wątpliwości co do zgodności z zasadami prawidłowej legislacji i jednoznaczności tekstu prawnego, lecz może powodować niepewność obywatela co do prawa i tego, czy pominięcie będzie oznaczało utratę mocy obowiązującej regulacji.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Marszałek Sejmu z prośbą o możliwość zamieszczenia, zgodnie z regulacją ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w tekście jednolitym ustawy bądź w obwieszczeniu do tekstu jednolitego pełnej treści art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

#### **71. Mister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (IV.7217.12.2020 z 20 marca 2020 r.) - w sprawie bezpieczeństwa osób bezdomnych w związku z epidemią koronawirusa.**

W stałym zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich jest sytuacja osób doświadczających bezdomności, które w okresie obecnego zagrożenia

pandemicznego stanowią grupę wymagającą szczególnego wsparcia i pomocy ze strony organów państwa i samorządu. Rzecznik zauważa, że osoby bezdomne mają dużo trudniejszy dostęp do opieki medycznej oraz do bieżących, rzetelnych informacji na temat pandemii oraz sposobów zapobiegania zakażeniu. Natomiast korzystanie ze wsparcia w placówkach zapewniających schronienie oznacza przebywanie w dużej grupie ludzi. W tych okolicznościach istotnego znaczenia nabiera kwestia sprawnego i łatwo dostępnego dystrybuowania żywności w ramach banków żywności. Konieczne jest m.in. ułatwienie dostępu do tej żywności dla podmiotów, które w bezpośredni sposób pomagają osobom w kryzysie bezdomności. Z informacji napływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wynika jednak, że maleją posiadane przez nich zasoby żywności, zaś pozyskanie nowych zapasów – z banków żywności – jest dla nich praktycznie niewykonalne. Problemem jest także wydawanie żywności z tych banków bezpośrednio osobom bezdomnym, które często nie mają żadnych warunków, aby z otrzymanych produktów przygotować sobie we własnym zakresie posiłek. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Minister Rodziny, Pracy i Polityki społecznej z prośbą o udzielenie informacji, czy zostało już wprowadzone zapowiadane przez Premiera uproszczenie procedur dystrybuowania żywności z banków żywności.

## **72. Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (XI.812.2.2020 z 23 marca 2020 r.) - w sprawie dostępności komunikatów organów państwowych.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi osób głuchych, które wskazują na brak dostępności komunikatów organów państwowych w związku z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego. W szczególności Wnioskodawcy zwracają uwagę, że nie wszystkie konferencje prasowe i wystąpienia podmiotów odpowiedzialnych za informowanie obywateli o aktualnej sytuacji panującej w kraju są tłumaczone na polski język migowy. Podkreślają także, że mimo zaopatrzenia transmisji konferencji Prezesa Rady Ministrów w takie tłumaczenie okienko, w którym pojawia się tłumacz jest zbyt małe, co prowadzi do tego, że starsze osoby głuche oraz osoby głuche mające dysfunkcję narządu wzroku nie są w stanie zrozumieć prezentowanego komunikatu. Ponadto, osoby głuche sygnalizują Rzecznikowi, że formy pomocy, o których obywatele są informowani poprzez rządową stronę internetową są niedostępne dla osób z dysfunkcją słuchu. Strona zawiera bowiem wykaz numerów telefonów, na które można dzwonić w sytuacji konieczności skorzystania z pomocy. Jednakże na wskazanej stronie nie zostały podane adresy e-mail, numery telefonów komórkowych, na które można wysłać SMS, ani numer infolinii w języku migowym. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Szefa Kancelarii z prośbą o podjęcie wszelkich niezbędnych działań w celu zagwarantowania osobom z niepełnosprawnościami realizacji ich praw, w tym prawa pozyskiwania informacji na zasadzie równości z innymi osobami.

Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pismem z dnia 25 marca 2020 r. poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich, że Kancelaria Prezesa Rady

Ministrów dąży do tego, by wszyscy obywatele, w tym także osoby z niepełnosprawnościami mieli równe szanse w dostępie do informacji. Dlatego też konferencje prasowe odbywające się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów są obecnie tłumaczone na język migowy. Natomiast od 24 marca na stronach KPRM, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Cyfryzacji oraz na stronie gov.pl/koronawirus, uruchomiona została usługa tłumacza polskiego języka migowego on-line. Niebawem ta usługa będzie aktywna dla wszystkich ministerstw. Ponadto, trwają prace nad upowszechnieniem tłumaczeń migowych z innych wydarzeń, w których biorą udział Członkowie Rady Ministrów.

**73. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7065.64.2016 z 23 marca 2020 r.) - w sprawie skuteczność działań wojewodów podejmowanych wobec placówek prowadzących działalność gospodarczą polegającą na zapewnieniu całodobowej opieki.**

Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie doniesień prasowych podejmował wiele działań interwencyjnych na tle zdarzeń patologicznych w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku. W ocenie Rzecznika zdarzenia te pokazywały, że system nadzoru sprawowanego przez organy państwowe nad komercyjną działalnością placówek udzielających całodobowej opieki nie jest dostatecznie skuteczny i w krańcowych sytuacjach nie eliminuje możliwości zagrożenia życia i zdrowia osób poddanych opiece w tych placówkach. Ponadto, w dniu 10 marca br. do Biura Rzecznika wpłynęła informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli działań podejmowanych przez wojewodę wobec placówek udzielających całodobowej opieki bez wymaganego zezwolenia. Przeprowadzenie takiej kontroli było przedmiotem wniosku skierowanego przez Rzecznika do Najwyższej Izby Kontroli. Informacja ta potwierdziła niską skuteczność działań nadzorczych i kontrolnych wojewodów, wobec tego rodzaju placówek. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o rozważenie możliwości wprowadzenia kompleksowej zmiany regulacji prawnej, stwarzającej podstawy do skutecznego podejmowania działań przez wojewodę wobec nielegalnie działającej placówki.

**74. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7064.254.2018 z 23 marca 2020 r.) - w sprawie świadczeń uzależnionych od posiadania aktualnego orzeczenia o niepełnosprawności.**

W związku z wprowadzeniem w Polsce stanu zagrożenia epidemicznego zostały zawieszony, posiedzenia Powiatowych Zespołów do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności. Powoduje to liczne niepokoje w środowisku rodziców oraz opiekunów osób z niepełnosprawnością, którzy wyrażają obawy, że wobec nieuzyskania na czas orzeczenia o niepełnosprawności osoby podlegającej opiece,

pozostaną oni bez środków do życia. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich niezbędne jest zatem stworzenie rodzicom, opiekunom oraz osobom z niepełnosprawnością gwarancji ciągłości uzyskiwania świadczeń poprzez przedłużenie ważności posiadanych aktualnie orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o pilne podjęcie działań prawodawczych mających na celu wyeliminowanie lub ograniczenie skutków braku aktualnego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, niemożliwego do uzyskania w dotychczasowym trybie w sytuacji stanu epidemii.

### **75. Ministra Cyfryzacji i Ministra Edukacji Narodowej (VII.7037.45.2020 z 23 marca 2020 r.) - w sprawie funkcjonowania szkół w związku z pandemią COVID-19.**

W dniu 25 marca 2020 r. wejdzie w życie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Jeszcze przed ogłoszeniem treści rozporządzenia pojawiały się liczne głosy, że polski system oświaty nie jest przygotowany na nagłe przejście na zdalne nauczanie.

Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega wątpliwości dotyczące przede wszystkim dostępu do sprzętu komputerowego ze stosownym oprogramowaniem oraz szybkiego Internetu. Większość nauczycieli nie dysponuje służbowymi komputerami, zaś te używane w szkołach są często przestarzałe. Brakuje również wsparcia technicznego w razie ewentualnego niepowodzenia w prowadzeniu lekcji przez Internet. Ponadto, pomimo stałego wzrostu stopnia informatyzacji w polskim społeczeństwie nie można założyć, że każdy uczeń ma w domu sprzęt pozwalający mu na wykonanie zadań zleconych przez nauczyciela. Trudna jest zwłaszcza sytuacja dzieci posiadających rodzeństwo, jeśli w domu jest tylko jeden komputer. Zdarza się, że nie jest on dostępny z uwagi na wymóg pracy zdalnej rodziców. Wszystko to sprawia, że równość w dostępie do nauki nie zostanie zapewniona. Oprócz oczekiwanych problemów technicznych pojawia się także kwestia ochrony danych osobowych i prawa do prywatności. Należy pamiętać, że proces edukacyjny może łączyć się z ujawnianiem wielu wrażliwych informacji o uczniach. Przeniesienie nauki do sieci powinno uwzględniać tę prawidłowość i zakładać wdrożenie środków technicznych i organizacyjnych mających zapewnić bezpieczeństwo przetwarzania danych osobowych uczniów.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Cyfryzacji z prośbą o poinformowania w jaki sposób Ministerstwa zamierzają rozwiązać wskazane wyżej kwestie.

#### **76. Ministra Zdrowia (V.7018.187.2020 z 24 marca 2020 r.) - w sprawie bezpieczeństwa pacjentów objętych kwarantanną domową oraz personelu medycznego.**

W dniu 12 marca 2020 r. Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej zaapelowało do Ministra Zdrowia o zwiększenie dostępu do badań na wykrycie obecności koronawirusa pacjentom, którzy mają objawy wskazane w zaleceniach epidemiologicznych. Zdaniem Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej, testy nie mogą obejmować tylko osób hospitalizowanych. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wywiad epidemiologiczny i występujące objawy powinny być bezwzględnym wskazaniem do wykonania testu. Osoba, która nie dowiedziała się, że jest zakażona, może nie przestrzegać zasady niewychodzenia z domu i zarażać innych<sup>6</sup>. Poza tym osoby objęte kwarantanną to często ludzie chorzy, czasem na przewlekłe choroby. Oprócz kontaktu telefonicznego z lekarzem nie mają praktycznie żadnej możliwości uzyskania pomocy. Nie mogą pójść do przychodni czy na izbę przyjęć szpitala. Wydaje się, że możliwość wykluczenia zakażenia w toku kwarantanny mogłaby wpłynąć pozytywnie na ich stan zdrowia i realnie wpłynąć na skuteczność walki z epidemią. Podkreślenia wymaga, że na konieczność zwiększenia liczby testów na obecność koronawirusa zwraca uwagę również Światowa Organizacja Zdrowia. Ponadto, Rzecznik zauważa problem zbyt małej liczby laboratoriów oraz samych laborantów. Jak podnosi się w przestrzeni publicznej, ich personel pracuje po godzinach, a placówki nie są w stanie przebadać wszystkich, którzy mają podejrzenia co do swojego stanu zdrowia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska wobec sygnalizowanych problemów.

#### **77. Ministra Zdrowia (V.7010.38.2020 z 24 marca 2020 r.) - w sprawie opieki zdrowotnej dla pacjentów w stanie nagłym w innych podmiotach niż jednoimienne szpitale zakaźne.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi sygnalizujące, że nie jest w pełni zapewniona opieka zdrowotna osobom w stanie nagłym, w szczególności w przypadku problemów kardiologicznych, nadciśnienia, stomatologicznych, a także osób posiadających przewlekłe choroby i cierpiących onkologicznie oraz wymagających niezwłocznie rehabilitacji. Realność niebezpieczeństwa dla pacjentów związana z niedostatecznym zabezpieczeniem świadczeń zdrowotnych w stanie nagłym potwierdzają również docierające do Rzecznika informacje ze środków masowego przekazu. Powyższe wskazuje na istotne ograniczenia w dostępie do świadczeń zdrowotnych. Jednocześnie pacjenci nie posiadają jasnej informacji, gdzie mogą otrzymać świadczenie zdrowotne w przypadku ograniczenia przyjęć w danej placówce medycznej. Sytuacja ta stanowi bez wątpienia realne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego. Jak wynika z komunikatu Narodowego Funduszu Zdrowia, w celu minimalizacji ryzyka transmisji infekcji COVID-19, Centrala NFZ zaleca ograniczenie do niezbędnego minimum lub czasowe zawieszenie udzielania świadczeń wykonywanych planowo lub zgodnie z



przyjętym planem postępowania leczniczego. Jednocześnie Centrala NFZ przypomina, że niektóre ze świadczeń mogą być udzielane z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych lub innych systemów łączności. Bezspornym jest, że telemedycyna pozwoli w niektórych przypadkach zapewnić ciągłość udzielania świadczeń zdrowotnych. Niemniej jednak, występują sytuacje, w których teleporada oraz odwołanie czy przesunięcie wizyty są niemożliwe. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o poinformowanie jakie działania Ministerstwo planuje podjąć, w celu ochrony życia i zdrowia pacjentów niezarażonych koronawirusem.

#### **78. Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (VII.602.9.2020 z 24 marca 2020 r.) - w sprawie organizacji wyborów prezydenckich.**

Rzecznik Praw Obywatelskich z zaniepokojeniem monitoruje kwestię organizowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., szczególnie w kontekście zagwarantowania konstytucyjnych praw wyborczych w czasie walki z koronawirusem. W ocenie Rzecznika planowane wybory nie powinny się w takich warunkach odbyć. Szczególne obawy dotyczą możliwości faktycznego udziału w wyborach uprawnionych wyborców i związanego z tym problemu ochrony ich praw wyborczych oraz ich prawa do życia i zdrowia. Ponadto niepokój budzi także kwestia ochrony prawa do życia i zdrowia członków komisji wyborczych.

Należy podkreślić przede wszystkim, że bardzo duża grupa polskich obywateli została i najprawdopodobniej zostanie także w kolejnych tygodniach objęta kwarantanną. Dla zdecydowanej większości wyborców udział w wyborach, również z uwagi na zalecenia sanitarne, będzie utrudniony, co budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zapewnienia realizacji konstytucyjnej zasady powszechności wyborów. W tym kontekście Rzecznik zwraca uwagę na fakt, że brakuje w polskim prawie wyborczym powszechnej procedury oddawania głosu zdalnego, bez konieczności udania się do lokalu wyborczego. Co oznacza, że nawet wielotysięczna grupa wyborców pozostających zgodnie z zaleceniami w kwarantannie w związku z wirusem COVID-19, posiadając formalnie pełnię praw wyborczych, w praktyce będzie pozbawiona możliwości udziału w głosowaniu. Rzecznik podkreślił również swoje obawy dotyczące możliwości przeprowadzenia głosowania i udziału wyborców w głosowaniu w lokalach wyborczych w powszechnych obwodach głosowania z pełnym zachowaniem aktów prawnych i zaleceń Ministra Zdrowia i Głównego Inspektora Sanitarnego. Nie przewiduje się bowiem obecnie w regulacjach prawnych specjalnego trybu oddawania głosu w lokalu wyborczym, który byłby w ogłoszonym stanie epidemii adekwatny i bezpieczny z punktu widzenia ochrony prawa do zdrowia i życia obywateli.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o przedstawienie stanowiska PKW

odnośnie do zagrożeń dla organizacji i przeprowadzania wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 roku.

#### **79. Ministra Zdrowia (V.7013.25.2020 z 25 marca 2020 r.) - w sprawie braku możliwości przebywania rodziców na oddziałach pediatrycznych.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich docierają sygnały świadczące o braku możliwości przebywania rodziców ze swoimi dziećmi na oddziałach pediatrycznych. Bezsprzeczne jest, że podmioty lecznicze mają możliwość wprowadzania pewnych ograniczeń w celu zabezpieczenia przed zakażeniem koronawirusem, niemniej przy jednoczesnym braku wytycznych na poziomie krajowym, wydają się one być działaniem chaotycznym oraz niejednolitym. Oznacza to, że placówki medyczne stosują różnorodną praktykę. Rzecznik zauważa, że w przypadku wystąpienia zagrożenia epidemicznego lub ze względu na bezpieczeństwo zdrowotne innych osób mogą zostać ograniczone odwiedziny w szpitalach. Niemniej jednak, powyższe ograniczenie nie może stwarzać rzeczywistego zagrożenia dla więzi pacjentów i ich bliskich. Brak w tym zakresie szczególnej ochrony dzieci należy postrzegać za niewypełnienie postulatów art. 68 ust. 3 Konstytucji RP. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska oraz o poinformowanie, jakie Ministerstwo Zdrowia przedsięwzięło, podejmuje i planuje podjąć działania we wskazanym zakresie.

#### **80. Ministra Zdrowia (XI.812.4.2020 z 25 marca 2020 r.) - w sprawie dostępności infolinii Narodowego Funduszu Zdrowia.**

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich napływają sygnały wskazujące na nieefektywność działań informacyjnych dotyczących rozprzestrzeniania się koronawirusa oraz możliwości uzyskania pomocy w przypadku zachorowania na COVID-19 przez osoby głuche i niedosłyszące. Najczęściej podnoszonym problemem jest brak dostępności infolinii Narodowego Funduszu Zdrowia dla osób z dysfunkcją słuchu. W przypadku zaistnienia potrzeby uzyskania pomocy podstawowym problemem jest możliwość skorzystania z usług tłumaczy języka migowego jedynie w dni powszednie w określonych godzinach. W ocenie osób głuchych i słabosłyszących należałoby rozszerzyć możliwość kontaktu przez infolinię z zapewnieniem wideo czatu z tłumaczem w formule 24/7. Rzecznik zwraca również uwagę na brak dostępności konferencji prasowych i komunikatów wydawanych przez organy państwowe odpowiedzialne za informowanie obywateli o aktualnej sytuacji panującej w kraju. Nie wszystkie są zaopatrzone w tłumaczenie na język migowy w czasie rzeczywistym, a tam, gdzie takie tłumaczenie jest zapewnione, okienko, w którym pojawia się tłumacz jest tak małe, że często utrudnia lub uniemożliwia zapoznanie się z przekazywaną informacją. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą podjęcie wszelkich niezbędnych działań w

celu zagwarantowania osobom głuchym i słabosłyszącym realizacji ich praw, w tym prawa pozyskiwania informacji na zasadzie równości z innymi osobami

### **81. Ministra Sprawiedliwości (IV.512.25.2020 z 25 marca 2020 r.) - w sprawie postępowania egzekucyjnego.**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich stale wpływają skargi dotyczące problemu znacznych dysproporcji pomiędzy wysokością długów egzekwowanych przez komornika a wartością nieruchomości, z której komornik prowadzi egzekucję. Wśród nich bardzo często pojawiają się osoby, które w wyniku egzekucji długów o wartości kilkuset złotych utraciły prawo własności nieruchomości, zaspokajającej potrzeby mieszkaniowe całej rodziny. Z tego względu w zainteresowaniu Rzecznika pozostaje rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie. Projekt ten zakłada, że licytacja nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny lub nieruchomość gruntową zabudowaną budynkiem mieszkalnym, które służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, możliwa będzie dopiero wówczas, gdy wysokość egzekwowanej należności głównej wyniesie co najmniej równowartość jednej dwudziestej części sumy oszacowania nieruchomości. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o udzielenie informacji na temat aktualnego etapu prac nad projektem przedmiotowej ustawy.

### **82. Ministra Obrony Narodowej (WZF.7044.2.2020 z 25 marca 2020 r.) - w sprawie przestrzegania praw obywatelskich oraz warunków służby i szkolenia żołnierzy.**

W dniach 21 - 22 stycznia 2020 r. pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzili wizytację Centrum Szkolenia Wojsk Inżynieryjnych i Chemicznych we W. oraz 1 pułku saperów w B. Odbyto spotkania z dowództwem, z oficerami, podoficerami oraz szeregowymi zawodowymi, podczas których zainteresowani mieli możliwość przedstawić swoje uwagi i wnioski. Rzecznik zwrócił uwagę na obawy środowiska żołnierzy zawodowych dotyczące pogłosek o projektowanej likwidacji odprawy mieszkaniowej i emerytalnej. Skutkują one składaniem raportów o odejście ze służby i pomimo dementowania tej informacji przez dowódców, żołnierze nabywający prawo do odprawy mieszkaniowej składają raporty o zwolnienie ze służby przyznając, że po otrzymaniu pieniędzy z powyższego tytułu, a także innych należności związanych z odejściem ze służby, będą starali się wrócić do służby. Ponadto, żołnierze krytycznie odnieśli się do istnienia tzw. szybkiej ścieżki awansowej dla wybranych osób pozwalającej awansować do stopnia pułkownika w ciągu np. 6 lat. Z ich obserwacji wynika, że osoby takie nie zawsze otrzymują awans z tytułu szczególnych osiągnięć w służbie. Jednocześnie wskazywano na trudności w uzyskaniu skierowania na kurs oficerski. Łatwiej otrzymać patent oficerski po 2 tygodniowym szkoleniu w Wojskach Obrony Terytorialnej niż pozostając w czynnej służbie zawodowej. W związku z powyższym

Rzecznik zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o podjęcie działań mających przyczynić się do rozwiązania problemów poruszonych w wystąpieniu.

### **83. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (III.7064.33.2018 z 25 marca 2020 r.) - w sprawie długotrwałości postępowań w sprawach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz świadczenia wychowawczego.**

Rzecznik Praw Obywatelskich, mimo trzech wystąpień skierowanych w latach 2016-2019 r. do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nadal jest adresatem skarg dotyczących długotrwałości postępowań w sprawach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz świadczenia wychowawczego, objętych koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Długotrwałość procedowania przy rozpoznawaniu wniosków skutkuje brakiem pomocy finansowej ze strony państwa. Przepisy nie przewidują zaś żadnych wyjątków, które pozwoliłyby na przyznanie tychże świadczeń osobie nieaktywnej zawodowo i opiekującej się dzieckiem, o ile inny członek rodziny podlega systemowi zabezpieczenia społecznego w jednym lub kilku państwach członkowskich. Istnieje co prawda możliwość ubiegania się o tymczasowe przyznanie świadczeń w Polsce za okres, w którym instytucja polska nie posiada wszelkich niezbędnych informacji dotyczących uprawnienia do świadczeń w innym państwie, jednakże praktyka taka stosowana jest bardzo rzadko i nie rozwiązuje to problemu. Wydana w tym trybie decyzja ma bowiem wyłącznie charakter czasowy i w przypadku otrzymania świadczeń rodzinnych zagranicą, może zaistnieć konieczność zwrotu przyznanych w Polsce tymczasowo świadczeń wraz z odsetkami. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o aktualną ocenę stanu przestrzegania praw osób ubiegających się o wypłatę świadczeń na zasadach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i rozważenie podjęcia dalszych działań mających na celu usprawnienia trybu wypłaty tych świadczeń.

### **84. Ministra Zdrowia (VII.5002.2.2020 z 26 marca 2020 r.) - w sprawie dostępu do informacji dla pacjentek w przypadku poronienia.**

Zgodnie ze standardami opieki okołoporodowej, określonymi w załączniku do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 16 sierpnia 2018 r. w sprawie standardu organizacyjnego opieki okołoporodowej kobiecie, w przypadku poronienia, udziela się wszelkich informacji o możliwości uzyskania pomocy psychologicznej, organizacjach wspierających, jak również o przysługujących jej prawach oraz informacji na temat obowiązującego stanu prawnego, w szczególności wynikającego z przepisów o aktach stanu cywilnego, zabezpieczenia społecznego i prawa pracy, a także o możliwości pochówku.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa, że od należytego poinformowania pacjentek o przysługujących im prawach uzależnione jest to, czy kobieta z nich

skorzysta. Ponadto, nieprzekazanie tych informacji w odpowiednim terminie może prowadzić do nieodwracalnych skutków (np. nieprzekazanie informacji o możliwości zabezpieczania materiału genetycznego w celu przeprowadzenia badań służących ustaleniu płci dziecka wykluczy możliwość uzyskania karty martwego urodzenia i zarejestrowania dziecka w urzędzie stanu cywilnego.

Niestety z przekazywanych Rzecznikowi skarg wynika, że personel medyczny nie zawsze wywiązuje się z obowiązków informacyjnych. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie działań zmierzających do przyjęcia systemowych rozwiązań w zakresie podniesienia świadomości lekarzy i położnych co do obowiązku informowania pacjentek o przysługujących im prawach.

#### **85. Prezesa Rady Ministrów (KMP.571.2.2020 z 27 marca 2020 r.) - w sprawie praw osób pozbawionych wolności w czasie epidemii.**

Obserwując toczącą się dyskusję publiczną dotyczącą koronawirusa Rzecznik Praw Obywatelskich odnosi wrażenie, że sytuacja osób pozbawionych wolności nie zajmuje w przestrzeni publicznej należytej uwagi. W wypowiedziach przedstawicieli władz i publicznej debacie trudno doszukać się odniesień do osób pozbawionych wolności, propozycji rozwiązań dla tej grupy. Rzecznik zwraca uwagę na konieczność ochrony osób pozbawionych wolności nie tylko przed zarażeniem i skutkami COVID-19, ale również na zapewnienie tym osobom odpowiedniej opieki medycznej i psychologicznej. Kluczowym elementem dla zapobiegania zakażeniu w miejscach detencji jest wykonywanie w jak najszerszym zakresie testów na obecność koronawirusa osobom, które w tych miejscach przebywają. Rzecznik widzi głęboką potrzebę dokonania przez instytucje państwowe przeglądu stosowanych środków i procedur oraz posiadanych zasobów, w celu zapewnienia, że nie narażają one osoby pozbawione wolności na ryzyko zarażenia COVID-19, nie ograniczają praw tych osób i gwarantują ochronę przed wszelkimi formami złego traktowania. W związku powyższym Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o poinformowanie o podjętych działaniach mających na celu ochronę praw osób pozbawionych wolności.

#### **86. Ministra Zdrowia (V.7018.191.2020 z 27 marca 2020 r.) - w sprawie zobowiązania Konsultantów wojewódzkich do zaprzestania samodzielnego wydawania opinii dotyczących koronawirusa.**

Zaniepokojenie Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudziło skierowane do Konsultantów krajowych pismo Ministerstwa Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. o zobowiązaniu Konsultantów wojewódzkich do zaprzestania samodzielnego wydawania opinii dotyczących koronawirusa SARS-CoV-2 oraz obowiązku uprzedniej konsultacji wydawanych przez Konsultantów krajowych opinii w tym zakresie z Ministerstwem Zdrowia oraz Głównym Inspektorem Sanitarnym. W ocenie Rzecznika w stanie epidemii kluczowym jest, by rzetelne informacje o stanie

przygotowania szpitali, zagrożeniu dla przedstawicieli kadr medycznych, jak również sposobach zabezpieczenia osobistego przed zakażeniem były udostępnianie społeczeństwu. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o wskazanie podstawy prawnej przedmiotowego działania.

#### **87. Ministra Zdrowia (BPK.7052.2.2020 z 27 marca 2020 r.) - w sprawie niewystarczającego zagwarantowania świadczeń socjalnych pracownikom służby zdrowia w czasie walki z COVID-19.**

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje uwagi związane z kwestią niewystarczającego zagwarantowania świadczeń socjalnych pracownikom służby zdrowia w czasie walki z COVID-19. Jednym z postulatów jest o zwiększenie podstawy wymiaru zasiłku chorobowego za okres choroby i przymusowej kwarantanny dla personelu medycznego w związku z jego bezpośrednim zaangażowaniem w zwalczanie szerzenia się wirusa Covid-19 i dużym narażeniem na kontakt z osobami zakażonymi. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie postulatu zwiększenia dla tej grupy ubezpieczonych podstawy wymiaru zasiłku chorobowego do 100%, tak by nie ponieśli zbyt daleko posuniętych konsekwencji finansowych w czasie zwiększonego prawdopodobieństwa czasowego odsunięcia od pracy w czasie epidemii.

#### **88. Marszałka Senatu (VII.612.10.2020 z 30 marca 2020 r.) - w sprawie sposobu podejmowania uchwał przez organy kolegialne.**

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 przepisów dotyczących działalności organizacji pozarządowych przewiduje możliwość podejmowania uchwał przez organy kolegialne przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość, w trybie obiegowym lub korespondencyjnie. Ustawa ta jednak, mimo że wymienia szereg podmiotów, które są uprawnione do podejmowania uchwał "online" w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii kształcie, pomija stowarzyszenia. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Marszałka Senatu z prośbą o uwzględnienia powyższych uwag.

#### **89. Ministra Zdrowia (V.7016.26.2020 z 30 marca 2020 r.) - w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień.**

W wyniku nowelizacji rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień dodany został § 3a w brzmieniu, który ustala, że tylko świadczenia ambulatoryjne mogą być

realizowane z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych, przy jednoczesnym założeniu dostępności personelu wymaganego do ich realizacji w miejscu udzielania świadczeń. Ponadto, w komunikacie Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 17 marca 2020 r. dotyczącym realizacji i rozliczania świadczeń w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień oraz program pilotażowy w centrach zdrowia psychicznego w związku z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych, zarekomendowano zaś przerwę w udzielaniu świadczeń grupowych w oddziałach dziennych, ze szczególnym uwzględnieniem świadczeń dedykowanych dzieciom i młodzieży. W efekcie pozbawiono pacjentów oddziałów dziennych możliwości uczestniczenia i kontynuowania terapii, co jest wyjątkowo dotkliwe w przypadku dzieci i młodzieży. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o nowelizację rozporządzenia oraz zapewnienie finansowania porad teleinformatycznych w oddziałach dziennych.

**90. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz do Komendanta Głównego Policji (XI.518.13.2020 z 30 marca 2020 r.) - w sprawie praw ofiar przemocy domowej w związku z ograniczeniami wolności przemieszczania się i wprowadzeniem kwarantanny.**

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na alarmujące dane o gwałtownym wzroście zgłoszeń przypadków przemocy domowej w państwach, które podjęły próby ograniczania rozprzestrzeniania się wirusa zalecając ograniczenie wyjść z domu do niezbędnego minimum. Jak wskazują doświadczenia chińskich organizacji pozarządowych, w okresie obowiązkowej kwarantanny liczba zawiadomień o przypadkach przemocy wzrosła niemal trzykrotnie w porównaniu do danych dotyczących tego okresu w roku poprzednim. Związek pomiędzy wprowadzeniem środków zaradczych w postaci kwarantanny a gwałtownym wzrostem raportowanych przypadków przemocy odnotowały także organizacje pozarządowe w Stanach Zjednoczonych. Podobne obawy wyrazili także eksperci Federalnego Związku Niemieckich Śledczych, jak również brytyjskich organizacji non-profit. Ponadto, konieczność przeciwdziałania nasilającej się przemocy domowej w czasie epidemii została umieszczona na szczycie listy kluczowych zadań państw przy opracowywaniu strategii reakcji na wirusa SARS-CoV-2, przedstawionej przez Zastępczynię Dyrektora Wykonawczego UN Women. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się o uwzględnienie wpływu stosowanych środków zaradczych na sytuację osób doświadczających przemocy domowej oraz podjęcie analizy funkcjonowania systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w okresie epidemii i okazanie jednostkom realizującym zadania w tym obszarze wszelkiej możliwej pomocy w celu niezwłocznego zmodyfikowania dotychczasowego sposobu działania, w tym poprzez wydanie odpowiednich wytycznych lub zaleceń.

## **91. Ministra Edukacji Narodowej (VII.7037.51.2020 z 30 marca 2020 r.) - w sprawie problemów w funkcjonowaniu Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych w warunkach pandemii COVID-19.**

Przepisy 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 kryzysowych, a także innych aktów prawnych wydanych w związku z pandemią, nie wstrzymały realizacji postanowień sądów rodzinnych o zastosowaniu środka wychowawczego w postaci umieszczenia w MOW. Oznacza to, że w dalszym ciągu do placówek kierowane są nowe osoby, co może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa, zdrowia i życia wychowanków oraz pracowników. Niepokój wywołuje także stan psychiczny przebywających w ośrodkach młodych ludzi, którzy odczuwają duży stres, potęgowany izolacją od rodziny i bliskich. Ponadto, z treści skargi kierowanych do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że większości placówek znacząco spadła liczba członków kadry gotowych do pracy. Niektórzy z nich korzystają ze zwolnień lekarskich lub sprawują opiekę nad własnymi dziećmi, a część zmuszona jest odbyć dwutygodniową kwarantannę ze względu na powroty bliskich z zagranicy. W razie dalszego pogorszenia się sytuacji dyrektorzy zmuszeni będą do zwiększenia liczby dzieci pozostających pod opieką jednego wychowawcy, co prowadzi do trudności z zachowaniem jakichkolwiek norm bezpieczeństwa. Dyrektorzy MOW zgłaszają także trudności z dostępem do leczenia specjalistycznego i doraźnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich zapoznał się również z odpowiedziami Ministerstwa Edukacji Narodowej, udzielonymi na wnioski i pytania kierowane przez dyrektorów MOW. MEN wskazał na brak możliwości odmowy nowych przyjęć. Nakazał ograniczenie opuszczania ośrodków przez wychowanków oraz zawieszenie urlopów i odwiedzin. Odnosząc się do kwestii przyjmowania nowych wychowanków po urlopowaniu lub ucieczkach MEN uznał, że takie osoby powinny być izolowane od grup wychowawczych i poddane kwarantannie przez minimum 7 dni. Jeżeli brakuje pomieszczeń, MEN dopuszcza możliwość zwiększenia liczby wychowanków w pokojach mieszkalnych. W świetle informacji przedstawionych przez dyrektorów MOW należy jednak uznać, że proponowane działania są niewystarczające lub trudne do wykonania. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej z apelem o podjęcie pilnych działań, które będą stanowiły realną odpowiedź na problemy opisywane przez dyrektorów MOW.

## **92. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia (V.7010.45.2020 z 31 marca 2020 r.) - w sprawie zawieszenia porodów rodzinnych w związku ze stanem epidemii SARS-CoV-2.**

W skardze skierowanej do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wskazano, że analiza klastrów zachorowań na COVID-19 ujawniła, że to najbliżsi partnerzy są jednymi z pierwszych osób, na które następuje transmisja koronawirusa i zwykle



reprezentują podobne stadium choroby. Tym samym, po przeprowadzeniu ankiety epidemiologicznej, z wykluczeniem objawów i czynników ryzyka zakażenia SARS-CoV-2 u zgłaszającej się do Punktu Przyjęć do Porodu pary, uznano, że w tej szczególnej sytuacji tzw. poród rodzinny nie będzie stanowił większego zagrożenia niż poród bez partnera. Podkreślono przy tym, że poród z bliską osobą daje kobiecie poczucie bezpieczeństwa, wpływa korzystnie na jej stan emocjonalny, a także na stan fizyczny i realnie poprawia wyniki porodowe. Jednocześnie zwrócono uwagę, że Światowa Organizacja Zdrowia, międzynarodowe towarzystwa naukowe na całym świecie oraz CDC i ECDC nie polecają wprowadzenia zakazów porodów z osobą bliską. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Sekretarza Stanu z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych zarzutów.

### **93. Szefowej Kancelarii Sejmu (VII.716.1.2020 z 31 marca 2020 r.) - w sprawie procedur bezpieczeństwa wprowadzonych na terenie budynków Sejmu i Senatu RP związanych z wprowadzonym stanem epidemii.**

Na podstawie doniesień medialnych Rzecznik Praw Obywatelskich powziął informację o wprowadzonych procedurach zmierzających do zagwarantowania bezpieczeństwa pracy osób przebywających na terenie budynków Sejmu i Senatu RP związanych z wprowadzonym stanem epidemii. Jak wynika z informacji zebranych przez dziennikarzy wprowadzone ograniczenia uniemożliwiają jednak pracę sprawozdawców parlamentarnych. Głównym problemem wskazywanym przez reporterów jest wprowadzony całkowity zakaz poruszania się po korytarzach, co w praktyce uniemożliwia zadawanie pytań oraz rozmowę z parlamentarzystami. Zdaniem Rzecznika wprowadzenie pewnych ograniczeń i dodatkowych szczególnych zabezpieczeń jest w zaistniałej sytuacji niezbędne, jednakże wprowadzone zabezpieczenia nie mogą prowadzić do całkowitego uniemożliwienia pracy dziennikarzy. W obecnej sytuacji epidemii kluczowym jest by rzetelne informacje o pracach parlamentarnych w tym zakresie były udostępniane społeczeństwu. Dlatego niezwykle istotnym jest zapewnienie transparentności działań podejmowanych przez organy władzy. Praca wykonywana przez sprawozdawców parlamentarnych jest działaniem podejmowanym w słusznym interesie społecznym, szczególnie w obecnej sytuacji. Uniemożliwienie realizacji tego słusznego interesu społecznego stanowić może w ocenie Rzecznika naruszenie norm konstytucyjnych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Szefowej Kancelarii Sejmu z prośbą o poinformowanie czy wprowadzone ograniczenia były przedmiotem konsultacji z Głównym Inspektorem Sanitarnym.

### **III. Kasacje oraz skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego, przystąpienia do postępowań przed sądami powszechnymi**

#### **W okresie objętym Informacją Rzecznik Praw Obywatelskich wniosł następujące kasacje do Sądu Najwyższego:**

**II.510.513.2019 z 13 stycznia 2020 r.** - kasacja w sprawie braku dokonania wszechstronnej kontroli odwoławczej.

Postanowieniem z dnia 22 marca 2019 r. Sąd Okręgowy stwierdził dopuszczalność prawną wydania organom Federacji Rosyjskiej obywatela Ukrainy. W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, że ścigany jest poszukiwany w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa z sekcji 2 art. 210, sekcji 5 art. 228.1, sekcji 3 art. 30, sekcji 5 art. 228.1 Kodeksu Karnego Federacji Rosyjskiej, których odpowiednikami w polskim prawie karnym są przepisy art. 258 § 1 Kodeksu karnego oraz art. 53 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Powyższe orzeczenie zostało zaskarżone w całości przez obrońcę z urzędu ściganego. Sąd Apelacyjny zaskarżone postanowienie utrzymał w mocy.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Sąd Apelacyjny nie zwrócił uwagi na fakt, że poza zakresem analizy Sądu I instancji była odpowiedź na pytanie, czy w niniejszej sprawie nie istnieje ryzyko naruszenia art. 3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w kontekście grożącej ściganemu kary dożywotniego pozbawienia wolności, bez możliwości ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie. Powyższe było niezbędne do udzielenia przez Sąd wyczerpującej odpowiedzi na pytanie, czy w sprawie nie zachodzi wskazana w art. 604 § 1 pkt 7 k.p.k. bezwzględna przeszkoda ekstradycyjna – obawa, że w państwie żądającym wydania może dojść do naruszenia wolności i praw osoby wydanej. W niniejszej sprawie Sąd zaniechał jednak zbadania tego problemu i oceny go. Nie dokonał jakiegokolwiek analizy, przy uwzględnieniu odmienności systemów prawnych, różnic kulturowych, uwarunkowań historycznych, czy ryzyko wymierzenia ściganemu kary dożywotniego uwięzienia za popełnienie przestępstwa zagrożonego w polskim systemie prawnym karą maksymalnie 15 lat pozbawienia wolności nieadekwatną do wagi przestępstwa.

**BPK.511.18.2017 z 13 stycznia 2020 r.** - kasacja w sprawie orzeczenia przepadku na rzecz Skarbu Państwa.

Sąd Powiatowy postanowieniem z dnia 5 lutego 1959 r. wydanym na zasadzie art. 13 § 3 i 4 dekretu z dnia 28 czerwca 1946 r. o odpowiedzialności karnej za odstąpienie od narodowości w czasie wojny 1939-1945 oraz § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 1950 r. w sprawie wykonania ustawy o zniesieniu sankcji oraz ograniczeń w stosunku do obywateli, którzy zgłosili się przynależność do narodowości niemieckiej postanowił: majątek nieruchomy położony w R., zapisany w

księdze wieczystej zwolnić spod zajęcia, zarządu i dozoru w części przypadającej na spadkobiercę P. K. i w tej części majątek ten mu zwrócić. Odnośnie zaś pozostałej części majątku, przypadającej na spadkobierców R. J. K., G. K. K. i M. H. K.– orzec przepadek na rzecz Skarbu Państwa. Uzasadniając wskazane postanowienie Sąd Powiatowy wskazał, że zapisana w księdze wieczystej właścicielka M. K. zmarła w dniu 5 października 1945 r., przy czym posiadała ona drugą grupę niemieckiej listy narodowościowej i majątek jej podlegał zajęciu w trybie ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów. Zmarła właścicielka nie została sędownie zrehabilitowana.

Stosownie do postanowienia Sądu Powiatowego z dnia 10 października 1957 r., po zmarłej dziedziczą na podstawie ustawy: jej syn P. K. w połowie części spadku oraz dzieci po zmarłym przed wnioskodawczynią jej synu K. K. - R. J. K., G. K. K. i M. H. K. – każdy z nich po 1/6 części spadku. P. K. został postanowieniem Sądu Powiatowego z dnia 24 maja 1946 r. zrehabilitowany, odzyskując w ten sposób pełnię praw obywatelskich i majątkowych. P. K. w przedmiotowej nieruchomości zamieszkiwał od roku 1947, a następnie pobierał czynsz od lokatorów jednego z domów pobudowanych na przedmiotowej nieruchomości, czyli był w faktycznym posiadaniu połowy części spadku, która mu przypada z mocy postanowienia sądowego. Jeśli chodzi o pozostałych spadkobierców, to wobec wyjazdu do Niemiec, utracili oni posiadanie, bowiem nieruchomość została przejęta przez Tymczasowy Zarząd Powiatowy i w dniu 19 marca 1946 r. przekazana w zarząd Prezydium NRN, a zatem majątek w części przypadającej na tych spadkobierców ulegał przypadkowi.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego istnieje utrwalony pogląd, że przepadek obejmuje tylko majątek odstępcy od narodowości, a nie majątek innych osób w tym spadkobierców. Przemawia za tym m.in. charakter kary przepadku majątku jako skutku odstępcstwa od narodowości. Skoro przepadek całości lub części majątku jest karą dodatkową, może ona zostać orzeczona wobec osób, które zostały skazane za przestępstwo zgłoszenia swojej przynależności do narodowości niemieckiej lub uprzywilejowanej przez okupanta stypizowane w art. 1 dekretu o odpowiedzialności karnej za odstępcstwo od narodowości w czasie wojny 1939-1945. Sąd Powiatowy zaniechał dokonania ustaleń dotyczących tego, czy dzieci po zmarłym przed M. K. jej synu K. K., zostały skazane za przestępstwo z art.1, tym samym w sposób rażący i mający istotny wpływ na jego treść naruszył on prawo karne procesowe.

**II.519.764.2019 z 13 lutego 2020 r.** - kasacja w sprawie dokonania wadliwej kontroli odwoławczej.

Postanowieniem Sądu Okręgowego utrzymano w mocy zaskarżone przez oskarżyciela subsydiarnego i jego pełnomocnika procesowego orzeczenie Sądu Rejonowego z dnia 6 listopada 2018 r. w przedmiocie umorzenia postępowania karnego, wobec oskarżonego subsydiarnym aktem oskarżenia o popełnienie czynu z art. 271 § 1 k.k. Podstawą prawną umorzenia było uznanie, że zarzucany czyn nie

zawiera znamion czynu zabronionego. Sąd Okręgowy jednoznacznie stwierdził, że poczyniony przez oskarżonego w dokumentach zapis, dotyczący próby samobójczej jest niezgodny z prawdą, gdyż takiej próby B.S. nie podjął. Sąd odwoławczy stwierdził też, że aby jakiś dokument mógł być uznany za odpowiadający warunkom z art. 271 § 1 k.k., to zawarty w nim nieprawdziwy zapis musi wywoływać określone skutki prawne na zewnątrz, ale w tym zakresie koncentrując się jedynie na części materiału dowodowego omawianej sprawy ocenił, że w realiach niniejszej sprawy oba kwestionowane przez oskarżyciela subsydiarnego dokumenty za takie nie mogą być uznane.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzony przez Sąd Okręgowy nieprawdziwy wpis oskarżonego o próbie samobójczej B.S. w obydwu dokumentach, w istocie rzeczy wbrew przyjętej przez ten Sąd ocenie, miał ogromne znaczenie prawne, bowiem faktycznie i rzeczywiście pozwalał na bezprawne pozbawienie wolności B.S. i przetrzymywanie wbrew jego woli w szpitalu psychiatrycznym, przy ewidentnym braku w niniejszym przypadku przesłanek wskazanych w art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

**II.511.899.2019 z 26 lutego 2020 r.** - kasacja w sprawie przypisaniu obwinionemu odpowiedzialności za wykroczenia, podczas gdy jego zachowanie z uwagi na brak społecznej szkodliwości czynu nie stanowiło wykroczeń.

Sąd Rejonowy wyrokiem nakazowym z dnia 17 października 2019 r. uznał obwinionego za winnego tego, że umieścił ślad białą farbą na podłożu wyłożonym kostką brukową bez zgody zarządzającego tym miejscem, podzegał mieszkańców W. do umieszczenia napisu „Tęsknię za tobą Żydzie” oraz umieścił w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym baner z napisem: „Tęsknię za tobą Żydzie” bez zgody zarządzającego tym miejscem, tj. popełnienia wykroczeń z art. 63a § 1 k.w. i art. 63a § 1a k.w. i za to wymierzył mu karę grzywny w wysokości 400 złotych.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że przedmiotem ochrony wykroczenia z art. 63a § 1 k.w. jest porządek w miejscach publicznych, którego obwiniony nie pogwałcił, a jego zachowanie nie nosiło cech społecznie szkodliwego. W kontekście niniejszej sprawy należy przede wszystkim mieć na uwadze, że działanie obwinionego było podjęte w celu upamiętnienia ofiar Holocaustu oraz wyrażenia swojego stanowiska na nadal aktualny i budzący duże emocje w debacie publicznej temat antysemityzmu. Jego działanie nie było więc społecznie szkodliwe, ale społecznie pożyteczne. Zdaniem Rzecznika w zachowaniu obwinionego nie można dopatrzeć się społecznej szkodliwości w jakimkolwiek stopniu. Obwiniony korzystał ze swojego konstytucyjnego prawa do przedstawienia poglądu na ważny i wciąż aktualny temat w debacie publicznej, a jego zachowanie nie przyniosło żadnej szkody społeczeństwu.

**II.511.33.2020 z 26 lutego 2020 r.** - kasacja w sprawie przypisaniu obwinionemu odpowiedzialności za wykroczenia, podczas gdy jego zachowanie z uwagi na brak społecznej szkodliwości czynu nie stanowiło wykroczeń.

Sąd Rejonowy wyrokiem nakazowym z dnia 17 października 2019 r. uznał obwinionego za winnego tego, że podzegał mieszkańców W. do umieszczenia napisu „Tęsknię za tobą Żydzie” oraz umieścił w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym baner z napisem: „Tęsknię za tobą Żydzie” bez zgody zarządzającego tym miejscem, tj. popełnienia wykroczeń z art. 63a § 1 k.w. i art. 63a § 1a k.w. i za to wymierzył mu karę grzywny w wysokości 300 złotych.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że przedmiotem ochrony wykroczenia z art. 63a § 1 k.w. jest porządek w miejscach publicznych, którego obwiniony nie pogwałcił, a jego zachowanie nie nosiło cech społecznie szkodliwego. W kontekście niniejszej sprawy należy przede wszystkim mieć na uwadze, że działanie obwinionego było podjęte w celu upamiętnienia ofiar Holocaustu oraz wyrażenia swojego stanowiska na nadal aktualny i budzący duże emocje w debacie publicznej temat antysemityzmu. Jego działanie nie było więc społecznie szkodliwe, ale społecznie pożyteczne. Zdaniem Rzecznika zachowaniu obwinionego nie można dopatrzeć się społecznej szkodliwości w jakimkolwiek stopniu. Obwiniony korzystał ze swojego konstytucyjnego prawa do przedstawienia poglądu na ważny i wciąż aktualny temat w debacie publicznej, a jego zachowanie nie przyniosło żadnej szkody społeczeństwu.

**II.511.399.2018 z 28 lutego 2020 r.** - kasacja w sprawie nienależytej obsady sądu.

Wyrokiem Sądu Rejonowego dnia 10 marca 2014 r. D.S. został uznany za winnego popełnienia przypisanych mu czterech czynów i wymierzona mu została kara łączna w wymiarze 4 lat pozbawienia wolności. Następnie Sąd Okręgowy rozpoznał apelację w składzie sądu, w którym orzekał sędzia S.K. i w takim składzie wydał wyrok w dniu 30 maja 2016 r., którym zmienił zaskarżony wyrok Sądu I instancji. Od prawomocnego wyroku obrońca wniósł kasację na korzyść D.S. W kasacji obrońca nie podniósł zarzutu bezwzględnej przesłanki odwoławczej z art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k., tj. rozpoznania sprawy w postępowaniu odwoławczym przez Sąd, w składzie którego orzekał sędzia, który w oparciu o art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k. był wyłączony od orzekania z mocy prawa. Sąd Najwyższy na posiedzeniu, w trybie art. 535 § 3 k.p.k., postanowieniem z dnia 25 października 2016 r., oddalił kasację jako oczywiście bezzasadną.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że pierwszym wyrokiem w tej sprawie, wydanym wobec D.S., był wyrok Sądu Rejonowego z dnia 23 marca 2009 r. Następnie, Sąd Okręgowy, orzekający w składzie 3 sędziów, w którym orzekał sędzia S.K., po rozpoznaniu apelacji obrońcy i oskarżonego, wyrokiem z dnia 15 października 2009 r., utrzymał zaskarżony wyrok w mocy. Sąd Najwyższy, po

rozpoznaniu kasacji, wniesionej przez obrońcę, wyrokiem z dnia 9 grudnia 2010 r. uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania w postępowaniu odwoławczym. Następnie Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 4 kwietnia 2011 r., uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Rejonowemu do ponownego rozpoznania.

W ocenie Rzecznika o wyłączeniu sędziego od udziału w sprawie decyduje uchylenie wyroku, w wydaniu którego uczestniczył i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Nie ma natomiast znaczenia etap postępowania, na którym zapadła orzeczenie w sprawie, od udziału w której sędzia ma obowiązek się powstrzymać. Celem przepisu art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k. jest wyeliminowanie z procesu orzekania sędziego, który ma już wyrobiony pogląd w konkretnej sprawie. W związku z powyższym należy stwierdzić, że podlegającym wyłączeniu z mocy prawa od udziału w tej sprawie, na podstawie art. 40 § 1 pkt 7 k.p.k., był sędzia S.K., orzekający ponownie w postępowaniu odwoławczym Sądu Okręgowego. Orzekanie przez sędziego, podlegającego wyłączeniu z mocy prawa, stanowi bezwzględną przesłankę odwoławczą, wskazaną w art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k. Dotknięte tym uchybieniem orzeczenie podlega uchyleniu niezależnie od wpływu uchybienia na treść orzeczenia.

**II.511.162.2020 z 6 marca 2020 r.** - kasacja w sprawie naruszenia prawa materialnego.

Wyrokiem z dnia 4 listopada 2019 r. Sąd Okręgowy, na podstawie art. 542 § 3 k.p.k. w zw. z art. 439 § 1 pkt 9 k.p.k., wznowił z urzędu prawomocnie zakończone postępowanie, na korzyść skazanego, w zakresie dotyczącym czynów z art. 216 § 1 k.k. i z art. 217 § 1 k.k., i w tym zakresie prawomocny wyrok Sądu Rejonowego uchylił. W oparciu o treść art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k. w zw. z art. 101 § 2 k.k. Sąd Okręgowy umorzył postępowanie w zakresie czynów opisanych w punktach 1a i 1c. z uwagi na przedawnienie karalności. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd Okręgowy nie mógł uchylić wyroku w punkcie 1 c, ponieważ to naruszenie prawa nie wypełniało przesłanek z art. 439 § 1 k.p.k. Za czyn wskazany w art. 216 § 1 k.k. przepis ten przewiduje bowiem karę grzywny albo karę ograniczenia wolności. Natomiast Sąd Rejonowy wymierzył nieprzewidzianą w tym unormowaniu karę pozbawienia wolności. Sąd orzekający dopuścił się zatem rażącego naruszenia prawa materialnego mającego oczywisty i istotny wpływ na treść orzeczenia.

**Sąd Najwyższy wydał następujące orzeczenia w sprawie kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich:**

**II.511.612.2018 z 13 listopada 2018 r.** – kasacja w sprawie błędnego uznania oskarżonego za winnego popełnienia zarzucanych mu przestępstw.

Kasacja uwzględniona (wyrok z 26 lutego 2020 r., sygn. akt III KK 689/18). W ocenie Sądu Najwyższego w opisie czynów przypisanych oskarżonemu w zaskarżonym wyroku nie zawarto wszystkich znamion przestępstwa oszustwa wskazanych w art. 286 § 1 k.k. Przestępstwo oszustwa polega na działaniu, którego istotą jest wprowadzenie w błąd innej osoby albo wyzyskanie jej błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego takiego działania sprawcy. Zdaniem Sądu opis przypisanych oskarżonemu przestępstw nie zawiera wskazania, że wprowadził on w błąd którąkolwiek z osób zobowiązanych do reprezentowania interesów pokrzywdzonych firm a tym samym nie zawiera wszystkich ustawowych znamion przestępstwa oszustwa, za które został on skazany.

**II.510.163.2018 z 18 grudnia 2018 r.** – kasacja w sprawie nienależytego rozważenia i ustosunkowania się do podniesionych zarzutów w apelacji obrońcy.

Kasacja oddalona (postanowienie z 4 lutego II KK 500/18). W ocenie Sądu Najwyższego okoliczności sprawy potwierdzają zasadność stanowiska Sądu odwoławczego o braku dostatecznych dowodów na ustalenie, że sposób rozpytania skazanego przez funkcjonariuszy Policji był tak sugestywny, że nie tylko doprowadził do przyznania się do przestępstw niepopelnionych, ale uniemożliwił skazanemu w późniejszych przesłuchaniach przed prokuratorem i sądem zachowanie swobody wypowiedzi, przy zachowanej świadomości rozumienia znaczenia składanych oświadczeń. Zdaniem Sądu Najwyższego Rzecznik Praw Obywatelskich nie wskazał przekonującej argumentacji, która mogłaby zakwestionować przeprowadzoną przez Sąd odwoławczy ocenę dowodu z wyjaśnień skazanego, która została dokonana na wysokim poziomie szczegółowości, z zachowaniem podwyższonego standardu staranności.

**II.510.558.2018 z 12 lutego 2019 r.** – kasacja w sprawie obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem.

Kasacja oddalona (postanowienie z 6 lutego 2020 r., sygn. akt II KK 62/19). Sąd Najwyższy oddalił kasację jako oczywiście bezzasadną.

**II.511.333.2019 z 5 czerwca 2019 r.** – kasacja w sprawie rażącego naruszenia prawa karnego materialnego.

Kasacja uwzględniona (wyrok z 4 lutego 2020 r., sygn. akt IV KK 327/19). Sąd Najwyższy zauważył, że Sąd Okręgowy uchylił zawarte w wyroku sądu pierwszej instancji rozstrzygnięcie dotyczące orzeczonej na rzecz pokrzywdzonej nawiązki bez uprzedniego ustalenia, czy szkoda i krzywda wyrządzone pokrzywdzonej, przypisanym oskarżonej czynem, zostały zrekompensowane w całości, a tylko w razie pozytywnego przesądzenia tej kwestii lub zaktualizowania się przeszkód do orzekania nawiązki, o których mowa w art. 415 § 1 zd. 2 k.p.k., a

których zaistnienia również nie stwierdzono, decyzja organu w tym zakresie byłaby prawidłowa.

**II.511.547.2019 z 1 sierpnia 2019 r.** - kasacja w sprawie rażącego i mającego istotny wpływ na treść orzeczenia naruszenia przepisów Kodeksu postępowania karnego.

Kasacja uwzględniona (postanowienie z 4 lutego 2020 r., sygn. akt II KK 262/19).

W ocenie Sądu Najwyższego Sąd Okręgowy, rozpoznając zażalenie zobowiązany był stosownie odnieść się do każdego sformułowanego w nim zarzutu. W treści zażalenia oskarżony wyraźnie zaś wskazał, że podpisał wniesioną uprzednio apelację. W kwestii tej Sąd Okręgowy nie przeprowadził jednak prawidłowej kontroli odwoławczej, wskazując jedynie, że skoro oskarżony, wezwany do uzupełnienia braku formalnego jego apelacji, nie uczynił tego w terminie, to słusznie odmówiono przyjęcia jego apelacji. Rzecz jednak w tym, że zapoznanie się z apelacją wskazuje, że zawiera ona na ostatniej stronie podpis wnoszącego ją. Wprawdzie powyższy środek odwoławczy jest niewątpliwie mało przejrzysty oraz chaotyczny w swej konstrukcji i zawiera wklejone obrazy wcześniejszych pism oskarżonego, to jednak mieć trzeba na uwadze okoliczność, że pochodzi on od podmiotu niefachowego. Skoro tak, to Sąd Okręgowy, rozpoznając wskazywane zażalenie, winien dochować staranności przy analizie, czy dopełnione w nim zostały wszystkie prawem przewidziane wymogi formalne.

**II.511.807.2019 z 26 listopada 2019 r.** – kasacja w sprawie orzeczenia wymiaru kary łącznej pozbawienia wolności.

Kasacja uwzględniona (wyrok z 19 lutego 2020 r., sygn. akt V KK 612/19).

W ocenie Sądu Najwyższego rację ma Rzecznik Praw Obywatelskich, że orzekając karę łączną pozbawienia wolności w wymiarze 7 miesięcy Sąd Rejonowy rażąco naruszył przepis art. 87 § 2 k.k. Przepis ten pozwala bowiem na orzeczenie kary łącznej wobec kar sekwencyjnych, tj. kar orzeczonych na podstawie art. 37 b k.k. Warunkiem połączenia kary pozbawienia wolności oraz kary ograniczenia wolności jest to, by kara łączna pozbawienia wolności nie przekroczyła 6 miesięcy, zaś kara ograniczenia wolności 2 lat. Tymczasem jako karę łączną pozbawienia wolności sąd orzekł karę 7 miesięcy pozbawienia wolności.

**II.510.1455.2019 z 20 grudnia 2019 r.** – kasacja w sprawie nienależytej obsady sądu.

Kasacja uwzględniona (postanowienie z 22 stycznia 2020 r., sygn. akt III KK 640/19).

W ocenie Sądu Najwyższego kasacja okazała się oczywiście zasadna, bowiem przepis art. 544 § 2 k.p.k. stanowi wyraźnie, że w kwestii wznowienia postępowania



zakończonym orzeczeniem sądu apelacyjnego lub Sądu Najwyższego orzeka Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów. Nie ulega zatem wątpliwości, że wystąpił bezwzględny powód odwoławczy, o którym mowa w art. 439 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania karnego, w postaci nienależytej obsady sądu.

## **2. Skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego:**

**VII.511.7.2017 z 16 stycznia 2020 r.** - skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego w sprawie o ochronę dóbr osobistych i zapłatę.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich ocena Sądu Apelacyjnego dokonana w zaskarżonym wyroku rażąco narusza przepisy proceduralne i materialnoprawne, jak również normy Konstytucji. Sąd, oceniając wartość dokumentów sporządzonych przez funkcjonariuszy UB, które stanowiły jedno ze źródeł pracy naukowej, naruszył art. 73 Konstytucji, gwarantujący każdemu wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury. Sąd twierdzi bowiem, że treść powyższych dokumentów, jako pochodzących wyłącznie od ówczesnych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa i wytwarzanych przez nich na potrzeby wykazania się dopełnieniem określonych obowiązków, które na nich w tamtym okresie spoczywały, chociażby w zakresie zaangażowania w werbowanie osób do współpracy, nie mogą w żaden sposób przesądzać o faktycznym przebiegu werbunku brata powódki, a przede wszystkim nie świadczą o podjęciu przez niego czynnej współpracy. Sąd Apelacyjny podaje również, że raport ówczesnego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa wytworzony mógł być na potrzeby wykazania się dopełnieniem określonych obowiązków, które na nim w tamtym czasie spoczywały. Dopuszczenie swobodnej oceny przez sąd cywilny materiałów i informacji, zgromadzonych w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej, stawia pod znakiem zapytania sens funkcjonowania tego Instytutu i określonych w ustawie zasad i trybów ujawniania informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa oraz treści tych dokumentów, znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Rzecznik wskazał, że właściwym postępowaniem, w którym powinna zostać zweryfikowana prawdziwość dokumentów, jest ustawowo uregulowane postępowanie lustracyjne. Wprawdzie w przypadku śmierci osoby zainteresowanej, nie istnieje ku temu podstawa prawna, jednak w opinii Rzecznika, sąd cywilny nie może, bez sięgnięcia do rzetelnych metodologicznie sposobów weryfikacji tych dokumentów, odmawiać im całkowicie wartości naukowej. Przeciwnie stanowisko doprowadziłoby do powstrzymywania konstytucyjnie chronionej działalności naukowej badaczy, którzy korzystają z państwowych zasobów archiwalnych, co wywołałoby tzw. efekt mrozący, który jest zakazany na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Ponadto, wyrok Sądu Apelacyjnego w sposób oczywisty narusza art. 244 Kodeksu postępowania cywilnego. Dokumentom i uwierzytelnionym odpisom (wypisom), o których mowa w ustawie o IPN, nadane musi zostać znaczenie dokumentu urzędowego, o jakim mowa w art. 244 k.p.c., ponieważ jak stwierdził Sąd Najwyższy w jednym z orzeczeń, w świetle przepisów ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu uwierzytelnione odpisy, wypisy, wyciągi i reprodukcje dokumentów wydane przez ten Instytut na podstawie materiałów archiwalnych, sporządzonych przez osoby trzecie, które Instytut na podstawie ustawowego upoważnienia gromadzi, przechowuje i udostępnia w postępowaniu sądowym o ochronę dóbr osobistych są dokumentami urzędowymi, korzystającymi z domniemania prawdziwości (autentyczności) oraz, w części zaświadczającej, z domniemania zgodności z prawdą.

W ocenie Rzecznika pozwany, działając w ramach konstytucyjnie zagwarantowanej wolności badań naukowych, realizował swoje uprawnienia w granicach prawa, przedstawiając fakty i prezentując oceny w oparciu o dokumenty urzędowe, jakimi są m.in. raporty funkcjonariuszy UB. Ciężar dowodu, że materiały te rzeczywiście takiego charakteru nie miały, spoczywa zatem nie na pozwanym, a zgodnie z art. 252 k.p.c., na stronie, która temu przeczyła. W żadnym jednak razie Sąd Apelacyjny nie jest uprawniony do oceniania wiarygodności i prawdziwości tych dokumentów jedynie na podstawie własnego przekonania, bez przeprowadzenia dowodów przełamujących domniemanie ich prawdziwości.

### **3. Skargi nadzwyczajne do Sądu Najwyższego:**

**IV.7000.472.2019 z 10 lutego 2020 r.** - skarga nadzwyczajna od postanowienia Sądu Rejonowego w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku.

W pkt. 5. postanowienia z dnia 24 kwietnia 2003 r. Sąd Rejonowy stwierdził nabycie spadku. Sąd potwierdził, że spadek po zmarłym na podstawie ustawy nabyła żona oraz dzieci, po 1/3 części wraz z wchodzącym w skład spadku gospodarstwem rolnym. Przedmiotowe rozstrzygnięcie Sądu I instancji uprawomocniło się wobec niezłożenia przez strony apelacji. Należy wskazać, że przywołane rozstrzygnięcie zapadło, mimo iż w obrocie funkcjonowało już prawomocne postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku. Wymaga podkreślenia, że Sąd Rejonowy w dniu 4 września 2002 r. stwierdził, że spadek po zmarłym na podstawie ustawy nabyli wprost żona spadkodawcy oraz dzieci, wszyscy po 1/3 w stosunku do całości spadku. Także i to postanowienie spadkowe uprawomocniło się na poziomie Sądu I instancji, bowiem żadna ze stron nie skorzystała z prawa do złożenia apelacji w sprawie.

Należy podkreślić, że Sąd Rejonowy pominął dyspozycję art. 199 § 1 pkt 2 in fine Kodeksu postępowania cywilnego, która z mocy art. 13 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego ma odpowiednie zastosowanie w postępowaniu nieprocesowym dotyczącym stwierdzenia nabycia spadku. Zgodnie z pominiętym przepisem proceduralnym sąd winien odrzucić wniosek o stwierdzenie nabycia

spadku, jeżeli sprawa dotycząca stwierdzenia nabycia spadku po tej samej osobie została już prawomocnie rozpoznana. 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 Praw Obywatelskich 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.

**IV.511.545.2019 z 9 marca 2020 r.** - skarga nadzwyczajna od postanowienia Sądu Rejonowego w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku.

Postanowieniem z dnia 10 listopada 1999 r. Sąd Rejonowy na wniosek W.P. przy uczestnictwie S.M., Z.M. oraz J.C. stwierdził, że spadek po S.M., nabyła na podstawie testamentu W.P. w całości. Przedmiotowe postanowienie uprawomocniło się wobec niezłożenia przez strony apelacji. Należy wskazać, że przywołane rozstrzygnięcie zapadło, mimo że w chwili złożenia wniosku przez W.P. w obrocie funkcjonowało już prawomocne postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku po S.M. Wymaga podkreślenia, że Sąd Rejonowy w dniu 2 października 1998 r. z wniosku S.M., przy udziale Z.M., W.P. oraz J.C. stwierdził, że spadek po S.M. nabyli na podstawie ustawy mąż oraz dzieci po 1/4 części każdy ze spadkobierców.

Należy podkreślić, że Sąd Rejonowy pominął dyspozycję art. 199 § 1 pkt 2 in fine Kodeksu postępowania cywilnego, która z mocy art. 13 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego ma odpowiednie zastosowanie w postępowaniu nieprocesowym dotyczącym stwierdzenia nabycia spadku. Zgodnie z pominiętym przepisem proceduralnym sąd winien odrzucić wniosek o stwierdzenie nabycia spadku, jeżeli sprawa dotycząca stwierdzenia nabycia spadku po tej samej osobie została już prawomocnie rozpoznana. 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 Praw Obywatelskich 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.

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 zawartym 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.511.536.2019 z 18 marca 2020 r.** - skarga nadzwyczajna od postanowienia Sądu Rejonowego stwierdzającego nabycie spadku.

Postanowieniem z dnia 2 grudnia 2008 roku Sąd Rejonowy na wniosek I.P., przy uczestnictwie B.K., E.C. i T.P., stwierdził, że spadek po J.A.K., zmarłej dnia 23 września 1994 r., na podstawie ustawy nabyli: I.P., B.K. i B.J.W. córki zmarłej - każda z nich po 1/3 części. Przedmiotowe postanowienie uprawomocniło się wobec niezłożenia apelacji przez żadnego z uczestników postępowania.

Przywołane rozstrzygnięcie Sądu Rejonowego zapadło, pomimo że w chwili złożenia wniosku przez w obrocie funkcjonowało już prawomocne postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku. Sąd Rejonowy postanowieniem z dnia 19 czerwca 1997 r. z wniosku B.K. przy uczestnictwie I.P. i B.W., stwierdził, że spadek po J.K. nabyła w całości B.K. na podstawie testamentu. To postanowienie spadkowe również uprawomocniło się na poziomie sądu pierwszej instancji, gdyż żaden z uczestników nie skorzystał z prawa do złożenia apelacji.

Należy podkreślić, że Sąd Rejonowy pominął dyspozycję art. 199 § 1 pkt 2 in fine Kodeksu postępowania cywilnego, która z mocy art. 13 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego ma odpowiednie zastosowanie w postępowaniu nieprocesowym dotyczącym stwierdzenia nabycia spadku. Zgodnie z pominiętym przepisem proceduralnym sąd winien odrzucić wniosek o stwierdzenie nabycia spadku, jeżeli sprawa dotycząca stwierdzenia nabycia spadku po tej samej osobie została już prawomocnie rozpoznana. 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 Praw Obywatelskich 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.

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 zawartym 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.

#### **4. Rzecznik przystąpił do postępowania sądowego:**

**III.7044.80.2019 z 8 stycznia 2020 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Okręgowym o ustalenie treści stosunku pracy.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że sprawa wykonywania czynności z zakresu prawa pracy przez Prokuratora Krajowego w stosunku do podległych prokuratorów nie została do tej pory rozstrzygnięta wprost przez judykaturę. Zdaniem Rzecznika można jednak bronić poglądu, że w przypadku delegowania takiego prokuratora do innej jednostki prokuratury przez Prokuratora Krajowego, ten ostatni wykonuje czynności z zakresu prawa pracy jako organ zarządzający jednostką w rozumieniu Kodeksu pracy.

Zgodnie z przepisami Prawa o prokuraturze Prokurator Generalny i Prokurator Krajowy to równocześnie ustawowe organy i określenie stanowisk funkcjonujących w strukturach organizacyjnych prokuratury. Prokurator Krajowy jest prokuratorem przełożonym prokuratorów Prokuratury Krajowej oraz prokuratorów pozostałych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Natomiast zgodnie z przepisami Kodeksu pracy za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona osoba. W opinii doktryny enumeratywne wyliczenie organów zarządzających nie jest możliwe ze względu na partykularyzm regulacji normatywnych bądź ustrojowo-organizacyjnych funkcjonujący w stosunkach pracy. Możliwe jest, że u jednego pracodawcy przymiot ten będzie posiadał więcej niż jeden organ.

O ile zgodnie z podnoszonym poglądem w judykaturze, pracodawcą prokuratora jest odpowiednia jednostka organizacyjna, w której jest zatrudniony, zaś powoływanie prokuratorów wszystkich jednostek organizacyjnych prokuratury należy do dyskrecjonalnej władzy Prokuratury Generalnej, to delegowanie prokuratora powszechnej jednostki prokuratury do innej jednostki organizacyjnej prokuratury zostało przyznane zarówno Prokuratorowi Generalnemu, jak i Prokuratorowi Krajowemu.

W ocenie Rzecznika delegacja prokuratora do innej jednostki organizacyjnej prokuratury ma co prawda charakter czasowy, zmienia jednak niewątpliwie na ten okres treść stosunku służbowego w zakresie miejsca, rodzaju wykonywanej pracy i hierarchicznego podporządkowania prokuratora. Z art. 101 § 1 p.o.p. wynika zaś, że w sprawach o roszczenia ze stosunku służbowego prokuratorowi przysługuje droga postępowania przed sądem właściwym do spraw pracowniczych. Przepis ten nie wyłącza spraw dotyczących delegowania prokuratora bez jego zgody z drogi postępowania sądowego. Stąd też uprawniony jest wniosek, że prokurator delegowany bez swojej zgody do innej jednostki organizacyjnej prokuratury może odwołać się od takiej decyzji do sądu właściwego dla spraw pracowniczych.

Ponadto, w opinii Rzecznika delegowanie powoda może podlegać ocenie w świetle art. 111 k.p., zgodnie z którym pracodawca jest obowiązany szanować godność i inne dobra osobiste pracownika. Celem wprowadzenia tej normy prawnej było działanie na rzecz ukształtowania i upowszechnienia w sferze stosunków pracy takich zachowań i postaw, które wykluczałyby przypadki instrumentalnego traktowania pracowników. Rzecznik wskazał, że decyzja o delegowaniu powoda nie była w jakikolwiek sposób konsultowana z kierownictwem jednostki organizacyjnej prokuratury, w której wykonywał on czynności. A skoro tak, to motywem podjęcia tej decyzji z całą pewnością nie były potrzeby prokuratury, ustalenie tych potrzeb jest możliwe bowiem wyłącznie z porozumieniem z kierownikiem jednostki organizacyjnej, w której pracuje dany prokurator. Decyzja ta miała więc charakter arbitralny, zaś prokurator delegowany na mocy tej decyzji został potraktowany w sposób całkowicie przedmiotowy jako bezosobowy obiekt, który można przenieść w dowolne miejsce w kraju.

Prawdą jest, że decyzje o delegowaniu nie wymagają uzasadnienia i mają charakter dyskrecjonalny. Rzecznik nie podziela jednak stanowiska, że interes publiczny, jakim jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania prokuratury stanowi *ratio legis* tej instytucji. W procesie podejmowania decyzji o delegowaniu prokuratora bez jego zgody konieczne jest także branie pod uwagę słusznego interesu delegowanego prokuratora.

**III.7044.3.2020 z 10 stycznia 2020 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Rejonowym sprawie przeciwko Ministerstwu Spraw Zagranicznych o przywrócenie do pracy i zasądzenie wynagrodzenia za okres pozostawania bez pracy.

Na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów stosunek pracy powoda wygasł w dniu 5 kwietnia 2019 r., a więc zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Pracodawca powoda poinformował go pisemnie o wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa z dniem 14 lutego 2019 r., wskazując, że przyczyną wygaśnięcia stosunku pracy jest złożenie dokumentów potwierdzających pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa, że do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego obciążał jedynie osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej. Aktualnie obowiązek ten został rozciągnięty także na osoby niebędące członkami służby zagranicznej. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, które przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, że treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego ich z pracodawcą publicznym stosunku pracy. Zdaniem Rzecznika to przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane. Dlatego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie, że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać.

Stanowisko nieuwzględnione (wyrok z 11 lutego 2020 r., sygn. akt VIII P 191/19).

W ocenie Sądu Rejonowego o ile rozwiązanie stosunku pracy następuje z woli jednej lub obu stron na podstawie czynności prawnej, jaką jest złożenie oświadczeń woli skutkującego ustaniem stosunku pracy z określonym dniem, to wygaśnięcie stosunku pracy następuje z mocy samego prawa wskutek zaistnienia zdarzenia określonego w ustawie, a niebędącego czynnością prawną. W tym drugim wypadku zaistnienie zdarzenia, z którym konkretny przepis prawa pracy wiąże skutek w

postaci wygaśnięcia stosunku pracy, wywoła ten skutek niezależnie od woli stron. Pracodawca informuje jedynie pracownika o tym, iż w ustawowo określonym terminie stosunek pracy wygaś. Wygaśnięcie z mocy prawa stosunku pracy powoduje, że pracodawca faktycznie nie ma żadnych możliwości korzystania z prawem określonego władztwa, bo żaden zakres takiego władztwa nie został przewidziany. Nie ma zatem możliwości ani negatywnego, ani pozytywnego ustosunkowania się do sytuacji prawnych powstałych z mocy samego prawa. Zdaniem Sądu Rejonowego zakres kognicji sądu przy zastosowaniu instytucji wygaśnięcia stosunku pracy jako elementu reform sektora publicznego jest ograniczony. Sprowadza się do weryfikowania zaistnienia zdarzeń, z którymi przepisy ustawy wiążą skutek w postaci wygaśnięcia stosunku pracy. Z powyższych więc względów, z jednej strony oddalono zarzuty niedopuszczalności drogi sądowej, z drugiej zaś strony droga sądowa w tych połączonych sprawach cechuje się wskazaną wyżej, ograniczoną kognicją.

**V.511.591.2019 z 14 stycznia 2020 r.** - skarga Rzecznika Praw Obywatelskich o wznowienie postępowania.

Powód wystąpił przeciwko pozwanej z powództwem o zapłatę kwoty 663.080,54 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od dnia 12 sierpnia 2016 r. do dnia zapłaty oraz kosztów procesu. W uzasadnieniu pozwu powód wskazał, że w dniu 16 lipca 2008 r. jego poprzednik prawny zawarł z pozwaną umowę o kredyt hipoteczny dla osób fizycznych waloryzowany kursem CHF. Pismem z dnia 3 października 2014 r. powód rozwiązał umowę z zachowaniem 30-dniowego terminu wypowiedzenia wraz z wezwaniem pozwanej do zapłaty. Jednocześnie powód stwierdził, że pismem z dnia 1 marca 2016 r. podjął próbę pozasądowego rozwiązania sporu, poprzez wezwanie strony pozwanej do dobrowolnego spełnienia świadczenia. Pozwana nie podjęła korespondencji w terminie. Wobec braku zapłaty, powód w dniu 11 sierpnia 2016 r. wystawił wyciąg z ksiąg bankowych, w którym ujawniono wierzytelność banku w kwocie 663.080,54 zł. Sąd Okręgowy wydał w dniu 7 września 2016 r. nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym na kwotę 663.080,54 zł wraz odsetkami ustawowymi od dnia 12 sierpnia 2016 r. do dnia zapłaty na rzecz powoda wraz z kwotą 19.106 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania. Przesyłka sądowa zawierająca odpis nakazu zapłaty była podwójnie awizowana z uwagi na brak podjęcia jej przez pozwaną w terminie. Zarządzeniem Przewodniczącego z dnia 13 października 2016 r. odpis nakazu zapłaty został uznany za doręczony z dniem 30 września 2016 r. Pozwana nie wniosła zarzutów od nakazu zapłaty.

Po przeanalizowaniu wniosku pozwanej oraz dokumentów pozyskanych w ramach kompetencji urzędowych Rzecznik Praw Obywatelskich powziął przekonanie o zasadności podjęcia działań w sprawie. Nakaz zapłaty w niniejszej sprawie został wydany wskutek naruszenia przepisów prawa. Rzecznik zauważył, że z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jasno wynika, że sąd krajowy wydając



nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym winien jest dokonać z urzędu badania potencjalnie nieuczciwych postanowień umowy kredytu. Obowiązek ten aktualizuje się w szczególności, jeżeli sąd posiada niezbędne ku temu informacje dotyczące stanu prawnego i faktycznego, co miało miejsce w tej sprawie, ponieważ powód załączył do pozwu umowę kredytu wraz z załącznikami. W rozpatrywanej sprawie Sąd Okręgowy zaniechał dokonania z urzędu kontroli abuzywności postanowień umownych, pozbawiając pozwaną konsumentkę możliwości działania. Sąd wydał bowiem nakaz zapłaty bez zbadania z urzędu potencjalnie nieuczciwych postanowień umowy kredytu. Wbrew treści prawa unijnego sąd nie dokonał prounijnej wykładni krajowych przepisów dotyczących postępowania nakazowego, która zapewniłaby skuteczną ochronę interesów konsumenta oraz zapobiegła stałemu stosowaniu nieuczciwych postanowień w umowach konsumenckich.

**III.7043.5.2020 z 17 stycznia 2020 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Rejonowym w sprawie przeciwko Ministerstwu Spraw Zagranicznych o przywrócenie do pracy i zasądzenie wynagrodzenia za okres pozostawania bez pracy.

Na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów stosunek pracy powoda wygasł w dniu 5 kwietnia 2019 r., a więc zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Pracodawca powoda poinformował go pisemnie o wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa z dniem 14 lutego 2019 r., wskazując, że przyczyną wygaśnięcia stosunku pracy jest złożenie dokumentów potwierdzających pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego obciążał jedynie osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej. Aktualnie obowiązek ten został rozciągnięty także na osoby niebędące członkami służby zagranicznej. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej.

W ocenie Rzecznika w tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, które przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez

ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, że treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego ich z pracodawcą publicznym stosunku pracy. Zdaniem Rzecznika to przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane. Dlatego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie, że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać.

Stanowisko nieuwzględnione (wyrok z 11 lutego 2020 r., sygn. akt VIII P 210/19).

W ocenie Sądu Rejonowego o ile rozwiązanie stosunku pracy następuje z woli jednej lub obu stron na podstawie czynności prawnej, jaką jest złożenie oświadczeń woli skutkującego ustaniem stosunku pracy z określonym dniem, to wygaśnięcie stosunku pracy następuje z mocy samego prawa wskutek zaistnienia zdarzenia określonego w ustawie, a niebędącego czynnością prawną. W tym drugim wypadku zaistnienie zdarzenia, z którym konkretny przepis prawa pracy wiąże skutek w postaci wygaśnięcia stosunku pracy, wywoła ten skutek niezależnie od woli stron. Pracodawca informuje jedynie pracownika o tym, iż w ustawowo określonym terminie stosunek pracy wygaś. Wygaśnięcie z mocy prawa stosunku pracy powoduje, że pracodawca faktycznie nie ma żadnych możliwości korzystania z prawem określonego władztwa, bo żaden zakres takiego władztwa nie został przewidziany. Nie ma zatem możliwości ani negatywnego, ani pozytywnego ustosunkowania się do sytuacji prawnych powstałych z mocy samego prawa. Zdaniem Sądu Rejonowego zakres kognicji sądu przy zastosowaniu instytucji wygaśnięcia stosunku pracy jako elementu reform sektora publicznego jest ograniczony. Sprowadza się do weryfikowania zaistnienia zdarzeń, z którymi przepisy ustawy wiążą skutek w postaci wygaśnięcia stosunku pracy. Z powyższych więc względów, z jednej strony oddalono zarzuty niedopuszczalności drogi sądowej, z drugiej zaś strony droga sądowa w tych połączonych sprawach cechuje się wskazaną wyżej, ograniczoną kognicją.

**III.7044.51.2019 z 17 stycznia 2020 r.** - apelacja od wyroku Sądu Rejonowego w sprawie o przywrócenie do pracy i zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy.

Odmawiając bezpośredniego zastosowania Konstytucji w niniejszej sprawie sąd stwierdził, że kwestia wygaszania stosunków pracy z mocy ustawy była już w przeszłości rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny. Według tego orzecznictwa ustawodawca może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i stanowią ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich jednak powołane przez sąd orzecznictwo jest całkowicie nieadekwatne w niniejszej sprawie. W sprawie tej nie chodzi bowiem o jakiegokolwiek

zmiany organizacyjne w funkcjonowaniu administracji publicznej, ale o to, że państwo dysponujące zdolnością regulacyjną zachowało się nieuczciwie. Najpierw przez wiele lat zapewniało, że złożenie przez pracownika zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociąga za sobą żadnych negatywnych konsekwencji, a następnie uznało, że okoliczność ta stanowi podstawę wygaśnięcia stosunku pracy. W tym przypadku więc prawo stało się w istocie swoistą pułapką zastawioną na pracowników służby zagranicznej. Sądy nie powinny zaś udzielać ochrony takim nieuczciwym zachowaniom publicznego pracodawcy, nawet wówczas, gdy owa nieuczciwość została ubrana w szaty obowiązującego prawa.

Na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów stosunek pracy powoda wygasł w dniu 5 kwietnia 2019 r., a więc zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Pracodawca powoda poinformował go pisemnie o wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa wskazując, że przyczyną wygaśnięcia stosunku pracy jest złożenie dokumentów potwierdzających pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami.

Rzecznik zauważył, że do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego obciążał jedynie osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej. Aktualnie obowiązek ten został rozciągnięty także na osoby niebędące członkami służby zagranicznej. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej.

W ocenie Rzecznika w tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, które przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, że treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego ich z pracodawcą publicznym stosunku pracy. Zdaniem Rzecznika to przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane. Dlatego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie, że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać.

**IV.502.2.2019 z 21 stycznia 2020 r.** - zażalenie na postanowienie Sądu Rejonowego w przedmiocie uzupełnienia postanowienia.

Postanowieniem z dnia 6 grudnia 2019 r., Sąd Rejonowy w pkt I przywrócił Rzecznikowi Praw Obywatelskich termin do złożenia wniosku o uzupełnienie postanowienia z dnia 18 grudnia 2018 r., a w pkt II postanowienia oddalił wniosek o uzupełnienie tego postanowienia. Sąd oddalił wniosek Rzecznika o uzupełnienie postanowienia, albowiem zgodnie z art. 351 § Kodeksu postępowania cywilnego sąd może uzupełnić postanowienie, jeśli nie orzekł o całości żądania, o natychmiastowej wykonalności albo nie zamieścił dodatkowego orzeczenia, które według przepisów ustawy powinien był zamieścić z urzędu. Przepis art. 9 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym stanowi, że sąd może orzec o wyłączeniu zamieszczenia danych o osobie, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy, a nie że z urzędu powinien zamieścić takie orzeczenie. Z tych względów Sąd uznał, że nie ma podstaw do uzupełnienia orzeczenia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich orzeczenie w zaskarżonej części jest błędne, gdyż pomija okoliczność, że zasada działania „z urzędu”, w tym podejmowania rozstrzygnięć nakierowanych na dobro nieletniego, jest kluczową zasadą determinującą przebieg postępowania prowadzonego przez sąd rodzinny w postępowaniu w sprawach nieletnich. Należy także zauważyć, że stanowisko Sądu orzekającego w niniejszej sprawie zupełnie wyłącza możliwość kwestionowania przez nieletniego skutku orzeczenia w postaci umieszczenia danych nieletniego w Rejestrze. Dopóki nie istnieje substrat orzeczenia, dopóty strona nie możliwości jego zaskarżenia. Jeśli więc sąd nie orzeknie o wyłączeniu danych, strony postępowania nie mogą takiego orzeczenia zaskarżyć.

Założenie, że wniosek strony o uzupełnienie orzeczenia jest niedopuszczalny, gdyż sąd nie ma obowiązku z urzędu o tym orzec, prowadzi do nieakceptowalnych konsekwencji w postaci pozbawienia stron postępowania jakiegokolwiek drogi odwoławczej. Możliwość kwestionowania skutków orzeczenia pojawia się wyłącznie w przypadku wniesienia apelacji, dotyczącej zasadniczej części orzeczenia, tymczasem dla kwestionowania innych środków orzeczonych przez sąd może nie być żadnych prawnych podstaw. Strona postępowania często nie jest świadoma skutków orzeczenia sądu, w toku postępowania nieletni nie jest na żadnym jego etapie informowany o tak dolegliwym środku, jakim jest umieszczenie w Rejestrze Sprawców Przepęstw na Tle Seksualnym. Nie ma więc możliwości podjęcia skutecznej ochrony przysługujących mu praw i przedstawienia argumentacji odnoszącej się właśnie do kwestii umieszczenia w Rejestrze. Takie ukształtowanie przepisów procesowych stoi w sprzeczności z przepisami Konwencji o prawach dziecka.

Dodatkowo, zarówno nieletni, jak i pokrzywdzony, mają bardzo ograniczone możliwości kwestionowania skutku orzeczenia w postaci zamieszczenia danych w rejestrze, skoro o skutku tym sąd nie orzeka. Wniosek o uzupełnienie orzeczenia stanowi w zasadzie jedyny środek prawny, który pozwala stronom na

kwestionowanie ustaleń sądu, do pewnego stopnia niweluje on skutki braku właściwej informacji w trakcie trwającego postępowania. Tymczasem w niniejszej sprawie Sąd pozbawił strony postępowania tego środka.

**IV.511.546.2019 z 22 stycznia 2020 r.** - skarga Rzecznika Praw Obywatelskich o wznowienie postępowania.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że do merytorycznego rozpoznania sprawy doszło pomimo tego, że w chwili zainicjowania postępowania przez Gminę w obrocie funkcjonowało wydane wcześniej, prawomocne postanowienie w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku po P.F., w postaci postanowienia Sądu Rejonowego z dnia 25 stycznia 1994 r. wydanego w sprawie z wniosku J.F. z udziałem M.F. i H.F., co do których sąd stwierdził, że na podstawie ustawy nabyli oni spadek po P.F., zmarłym w dniu 9 stycznia 1991 r. Żaden z uczestników nie zakwestionował powyższego postanowienia, w związku z czym stało się ono prawomocne z dniem 16 lutego 1994 r.

Zdaniem Rzecznika do wydania zaskarżanego postanowienia doszło z naruszeniem przepisów prawa procesowego. Zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego sąd odrzuca pozew, jeżeli o to samo roszczenie między tymi samymi stronami sprawa została prawomocnie osądzona. Analogicznie, z powagi rzeczy osądzonej korzystają postanowienia w postępowaniu nieprocesowym, rozstrzygające co do istoty sprawy. W przypadku prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku przedmiot powagi rzeczy osądzonej wyznacza osoba spadkodawcy, stąd też jak wskazywał Sąd Najwyższy, postanowienia stwierdzające nabycie spadku po tej samej osobie mają ten sam przedmiot rozstrzygnięcia. Odnosząc powyższe do postępowania objętego skargą o wznowienie należy wskazać, że w sytuacji, gdy w obrocie funkcjonowało już prawomocne postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku Sąd Rejonowy powinien był odrzucić kolejny wniosek w tym przedmiocie.

**IV.511.546.2019 z 22 stycznia 2020 r.** - skarga Rzecznika Praw Obywatelskich o wznowienie postępowania.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że do merytorycznego rozpoznania sprawy doszło pomimo tego, że w chwili zainicjowania postępowania przez H.F. w Sądzie o to samo roszczenie pomiędzy tymi samymi stronami była w toku inna sprawa - z wniosku Gminy o stwierdzenie nabycia spadku po P.F. i M.F.

Zdaniem Rzecznika do wydania zaskarżanego postanowienia doszło z naruszeniem przepisów prawa procesowego. Zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego sąd odrzuca pozew, jeżeli o to samo roszczenie między tymi samymi stronami sprawa jest w toku. Analogicznie, Sąd powinien odrzucić wniosek, jeżeli sprawa o to samo żądanie jest w toku. Odnosząc powyższe do postępowania objętego skargą o wznowienie należy wskazać, że w sytuacji, gdy w toku była sprawa

o stwierdzenie nabycia spadku Sąd Rejonowy powinien był odrzucić kolejny wniosek w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku. Mimo że samo przeprowadzenie postępowania było w tym stanie rzeczy niedopuszczalne, Sąd rozpoznał kolejny wniosek o stwierdzenie nabycia spadku po tej samej osobie i wydał rozstrzygnięcie w zakresie objętym powagą rzeczy osądzonej. Oznacza to również, że doszło do naruszenia przepisów art. 669 k.p.c. oraz art. 677 § 1 k.p.c. polegającego na zastosowaniu tych przepisów i merytorycznym rozpoznaniu sprawy oraz wydaniu postanowienia stwierdzającego nabycie spadku po zmarłej, mimo że sprawa ta była już uprzednio prawomocnie zakończona.

**III.7041.1.2020 z 22 stycznia 2020 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Rejonowym sprawie przeciwko Ministerstwu Spraw Zagranicznych o przywrócenie do pracy.

Powód był do dnia 23 czerwca 2019 r. urzędnikiem służby cywilnej, czyli członkiem korpusu służby cywilnej zatrudnionym na podstawie mianowania, zatrudnionym od 2000 r. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych z nadanym najwyższym stopniem dyplomatycznym ambasadora tytularnego. W okresie zatrudnienia w MSZ pełnił trzykrotnie funkcje ambasadora. Po powrocie z ostatniej placówki od 1 lipca 2018 r. został przeniesiony na stanowisko ambasadora tytularnego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych z wynagrodzeniem w wysokości 7.307, 98 zł wynikającym z zastosowania mnożnika 3,9 kwoty bazowej. Na podstawie pisma z dnia 2 kwietnia 2019 r. został skierowany do wykonywania obowiązków służbowych w Departamencie Konsularnym od dnia 8 kwietnia 2019 r., jednak bez skonkretyzowania zakresu obowiązków. Kolejnym pismem z dnia 4 kwietnia 2019 r. na podstawie art. 62 ust. 1 u.s.c., został przeniesiony na stanowisko ambasadora tytularnego ds. obiegu informacji krytycznej w Departamencie Konsularnym z obniżonym wynagrodzeniem do wysokości 6.900,98 zł przy zastosowaniu mnożnika 3,6 kwoty bazowej. Następnie pismem z dnia 21 czerwca 2019 r. został przeniesiony na tej samej podstawie prawnej z dniem 24 czerwca 2019 r. na stanowisko ambasadora tytularnego ds. opracowania umów i dokumentacji w Wydziale Administracyjnym w Biurze Administracji z wynagrodzeniem, które od 1 października 2019 r. miało wynosić 4.792,35 zł przy zastosowaniu mnożnika 2,5 kwoty bazowej.

Powód, po sprecyzowaniu żądań domaga się w niniejszej sprawie przywrócenia do pracy na warunkach pracy i płacy wynikających z pisma pozwanego z dnia 4 kwietnia 2019 r. o przeniesieniu powoda na stanowisko ambasadora tytularnego ds. obiegu informacji krytycznej w Centrum Operacyjnym w Departamencie lub ewentualnie ustalenia, że łączy powoda z pozwanym stosunek pracy na podstawie mianowania na warunkach wyżej wymienionych i dopuszczenie do pracy z uwagi na fakt, że wygaśnięcie stosunku pracy było efektem bezprawnego działania pracodawcy oraz stanowiło nadużycie prawa.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zasadny jest zarzut powoda w odniesieniu do naruszenia art. 62 ust. 1 u.s.c., z którego wynikają dwie przesłanki konieczne dla zgodnego z prawem przeniesienia urzędnika służby cywilnej na inne stanowisko: potrzeby urzędu i przygotowanie zawodowe urzędnika do wykonywania zadań na nowym stanowisku obejmowanym w wyniku przeniesienia. Zdaniem Rzecznika w niniejszej sprawie żadna z przesłanek wynikających z tego przepisu nie została spełniona. Rzecznik zauważył, że przez pojęcie potrzeby urzędu należy rozumieć powody, dla których nie jest możliwe bez uszczerbku dla interesów urzędu dalsze zatrudnianie pracownika na dotychczasowym stanowisku. Przyjmuje się przy tym, że potrzeba urzędu musi być realna, konkretna i jasno wskazywać przyczyny, dlatego na danym stanowisku urzędnik nie może być już nadal zatrudniony.

Z udzielonych przez stronę pozwaną wyjaśnień nie wynika, aby istniała konkretna przyczyna zatrudnienia powoda w Wydziale Administracyjnym Biura Administracji. Odwołanie się do braków kadrowych w tym Wydziale jest mało przekonujące. W ramach działalności kadrowej urzędu takie sytuacje wymagają podejmowania z odpowiednim wyprzedzeniem działań rekrutacyjnych, zmierzających do pozyskania odpowiedniego kandydata do pracy. Wymaga również podkreślenia, że w pojęciu „potrzeb urzędu” nie mieści się ocena osobista urzędnika, dotycząca jego słabych wyników pracy, utraty zaufania itp. Kwestia ta nie budzi wątpliwości w doktrynie. Tymczasem z wyjaśnień strony pozwanej jednoznacznie wynika, że głównym powodem przeniesienia powoda z Centrum Operacyjnego Departamentu Konsularnego do Biura Administracyjnego były słabe wyniki jego pracy.

W ocenie Rzecznika podejmowane przez dyrektora generalnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych czynności związane z dokonaniem przeniesienia powoda na stanowisko poniżej jego kompetencji i w oderwaniu od uzasadnionych potrzeb urzędu miały doprowadzić do sytuacji usprawiedliwiającej wygaśnięcie umowy o pracę z uwagi na odmowę przyjęcia nowych warunków. Takie działanie może być ocenione jako arbitralne działanie władzy publicznej, naruszające zasadę zaufania powoda jako osoby pełniącej służbę do państwa jako pracodawcy oraz zasadę działania organów państwa wyłącznie na podstawie i w granicach państwa, a więc z wyłączeniem arbitralności.

**III.7043.9.2020 z 29 stycznia 2020 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Rejonowym w sprawie przeciwko Ministerstwu Spraw Zagranicznych o zasądzenie odszkodowania.

Na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów stosunek pracy powoda wygasł w dniu 5 kwietnia 2019 r., a więc zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Pracodawca powoda poinformował go pisemnie o wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa z dniem 14 lutego 2019 r., wskazując, że

przyczyną wygaśnięcia stosunku pracy jest złożenie dokumentów potwierdzających pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego obciążał jedynie osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej. Aktualnie obowiązek ten został rozciągnięty także na osoby niebędące członkami służby zagranicznej. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej.

W ocenie Rzecznika w tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, które przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, że treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego ich z pracodawcą publicznym stosunku pracy. Zdaniem Rzecznika to przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane. Dlatego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie, że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać.

**VII.510.151.2019 z 3 lutego 2020 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu o ochronę dóbr osobistych, w związku, z którym wydane zostało postanowienie o zwróceniu się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami prejudycjalnymi.

Rzecznik Praw Obywatelskich zgłasza swój udział w postępowaniu w sprawie z powództwa D. S. przeciwko SP ZOZ w K., D. K., S. P., A. P. o ochronę dóbr osobistych, w związku, z którym to postępowaniem wydane zostało postanowienie o zwróceniu się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z pytaniami prejudycjalnymi.

Rzecznik Praw Obywatelskich, w związku z treścią art. 97 § 2 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE z dnia 25 września 2012 r. wnosi również do Sądu Apelacyjnego o niezwłoczne poinformowanie Trybunału



Sprawiedliwości UE o przystąpieniu Rzecznika do postępowania głównego jako nowej strony w toczącym się postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w K.

Pytanie prejudycjalne wycofane (postanowienie z 20 lutego 2020 r., sygn. I ACa 649/19).

W związku z uchwałą Sądu Najwyższego podjętą w dniu 23 stycznia 2020 r. Sąd Apelacyjny, dzieląc zawartą w niej argumentację, zauważył bezprzedmiotowość pytania zawartego w postanowieniu z dnia 7 października 2019 r. Z tezy uchwały w jednoznaczny sposób wynika, że skład Sądu Najwyższego, w sytuacji, gdy zasiada w nim osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek KRS ukształtowanej w trybie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r., jest sprzeczny z przepisami ustawy, a argumentacja tej tezy odwołuje się do kryteriów wskazanych w orzeczeniu TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. dotyczących testu rozpoznania sprawy przed sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio z mocy ustawy. Tym samym Sąd Najwyższy, w wykonaniu orzeczenia TSUE, rozstrzygnął problem przedstawiony w pytaniu zawartym w postanowieniu z dnia 7 października 2019 r.

**III.7040.76.2019 z 4 lutego 2020 r.** - apelacja od wyroku Sądu Rejonowego w sprawie o przywrócenie do pracy i zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy.

Odmawiając bezpośredniego zastosowania Konstytucji w niniejszej sprawie sąd stwierdził, że kwestia wygaszania stosunków pracy z mocy ustawy była już w przeszłości rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny. Według tego orzecznictwa ustawodawca może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i stanowią ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powołane przez sąd orzecznictwo jest całkowicie nieadekwatne w niniejszej sprawie. W sprawie tej nie chodzi bowiem o jakiegokolwiek zmiany organizacyjne w funkcjonowaniu administracji publicznej, ale o to, że państwo dysponujące zdolnością regulacyjną zachowało się nieuczciwie. Najpierw przez wiele lat zapewniało, że złożenie przez pracownika zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociąga za sobą żadnych negatywnych konsekwencji, a następnie uznało, że okoliczność ta stanowi podstawę wygaśnięcia stosunku pracy. W tym przypadku więc prawo stało się w istocie swoistą pułapką zastawioną na pracowników służby zagranicznej. Sądy nie powinny zaś udzielać ochrony takim nieuczciwym zachowaniom publicznego pracodawcy, nawet wówczas, gdy owa nieuczciwość została ubrana w szaty obowiązującego prawa.

Na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów stosunek pracy powoda wygasł w dniu 5 kwietnia

2019 r., a więc zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Pracodawca powoda poinformował go pisemnie o wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa, wskazując, że przyczyną wygaśnięcia stosunku pracy jest złożenie dokumentów potwierdzających pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami.

Rzecznik zauważył, że do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego obciążał jedynie osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej. Aktualnie obowiązek ten został rozciągnięty także na osoby niebędące członkami służby zagranicznej. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej.

W ocenie Rzecznika w tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, które przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, że treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego ich z pracodawcą publicznym stosunku pracy. Zdaniem Rzecznika to przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane. Dlatego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie, że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać.

**III.7044.84.2019 z 4 lutego 2020 r.** - apelacja od wyroku Sądu Rejonowego w sprawie o przywrócenie do pracy i zasądzenie od pozwanego na rzecz powodów wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy.

Odmawiając bezpośredniego zastosowania Konstytucji w niniejszej sprawie sąd stwierdził, że kwestia wygaszania stosunków pracy z mocy ustawy była już w przeszłości rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny. Według tego orzecznictwa ustawodawca może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i stanowią ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powołane przez sąd orzecznictwo jest całkowicie nieadekwatne w niniejszej sprawie. W sprawie tej nie chodzi bowiem

o jakiegokolwiek zmiany organizacyjne w funkcjonowaniu administracji publicznej, ale o to, że państwo dysponujące zdolnością regulacyjną zachowało się nieuczciwie. Najpierw przez wiele lat zapewniało, że złożenie przez pracownika zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociąga za sobą żadnych negatywnych konsekwencji, a następnie uznało, że okoliczność ta stanowi podstawę wygaśnięcia stosunku pracy. W tym przypadku więc prawo stało się w istocie swoistą pułapką zastawioną na pracowników służby zagranicznej. Sądy nie powinny zaś udzielać ochrony takim nieuczciwym zachowaniom publicznego pracodawcy, nawet wówczas, gdy owa nieuczciwość została ubrana w szaty obowiązującego prawa.

Na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów stosunek pracy powodów wygasł w dniu 5 kwietnia 2019 r., a więc zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Pracodawca powodów poinformował ich pisemnie o wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa, wskazując, że przyczyną wygaśnięcia stosunku pracy jest złożenie dokumentów potwierdzających pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami.

Rzecznik zauważył, że do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego obciążał jedynie osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej. Aktualnie obowiązek ten został rozciągnięty także na osoby niebędące członkami służby zagranicznej. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej.

W ocenie Rzecznika w tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, które przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, że treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego ich z pracodawcą publicznym stosunku pracy. Zdaniem Rzecznika to przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane. Dlatego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie, że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać.

**III.7044.85.2019 z 4 lutego 2020 r.** - apelacja od wyroku Sądu Rejonowego w sprawie o przywrócenie do pracy i zasądzenie od pozwanego na rzecz powodów wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy.

Odmawiając bezpośredniego zastosowania Konstytucji w niniejszej sprawie sąd stwierdził, że kwestia wygaszania stosunków pracy z mocy ustawy była już w przeszłości rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny. Według tego orzecznictwa ustawodawca może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i stanowią ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powołane przez sąd orzecznictwo jest całkowicie nieadekwatne w niniejszej sprawie. W sprawie tej nie chodzi bowiem o jakiegokolwiek zmiany organizacyjne w funkcjonowaniu administracji publicznej, ale o to, że państwo dysponujące zdolnością regulacyjną zachowało się nieuczciwie. Najpierw przez wiele lat zapewniało, że złożenie przez pracownika zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociąga za sobą żadnych negatywnych konsekwencji, a następnie uznało, że okoliczność ta stanowi podstawę wygaśnięcia stosunku pracy. W tym przypadku więc prawo stało się w istocie swoistą pułapką zastawioną na pracowników służby zagranicznej. Sądy nie powinny zaś udzielać ochrony takim nieuczciwym zachowaniom publicznego pracodawcy, nawet wówczas, gdy owa nieuczciwość została ubrana w szaty obowiązującego prawa.

Na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów stosunek pracy powodów wygasł w dniu 5 kwietnia 2019 r., a więc zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Pracodawca powodów poinformował ich pisemnie o wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa, wskazując, że przyczyną wygaśnięcia stosunku pracy jest złożenie dokumentów potwierdzających pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami.

Rzecznik zauważył, że do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego obciążał jedynie osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej. Aktualnie obowiązek ten został rozciągnięty także na osoby niebędące członkami służby zagranicznej. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej.

W ocenie Rzecznika w tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, które przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, że treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego ich z pracodawcą publicznym stosunku pracy. Zdaniem Rzecznika to przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane. Dlatego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie, że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać.

**III.7044.86.2019 z 4 lutego 2020 r.** - apelacja od wyroku Sądu Rejonowego w sprawie o przywrócenie do pracy i zasądzenie od pozwanego na rzecz powodów wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy.

Odmawiając bezpośredniego zastosowania Konstytucji w niniejszej sprawie sąd stwierdził, że kwestia wygaszania stosunków pracy z mocy ustawy była już w przeszłości rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny. Według tego orzecznictwa ustawodawca może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i stanowią ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powołane przez sąd orzecznictwo jest całkowicie nieadekwatne w niniejszej sprawie. W sprawie tej nie chodzi bowiem o jakiegokolwiek zmiany organizacyjne w funkcjonowaniu administracji publicznej, ale o to, że państwo dysponujące zdolnością regulacyjną zachowało się nieuczciwie. Najpierw przez wiele lat zapewniało, że złożenie przez pracownika zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociąga za sobą żadnych negatywnych konsekwencji, a następnie uznało, że okoliczność ta stanowi podstawę wygaśnięcia stosunku pracy. W tym przypadku więc prawo stało się w istocie swoistą pułapką zastawioną na pracowników służby zagranicznej. Sądy nie powinny zaś udzielać ochrony takim nieuczciwym zachowaniom publicznego pracodawcy, nawet wówczas, gdy owa nieuczciwość została ubrana w szaty obowiązującego prawa.

Na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów stosunek pracy powodów wygasł w dniu 5 kwietnia 2019 r., a więc zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Pracodawca powodów poinformował ich pisemnie o wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa, wskazując, że przyczyną

wygaśnięcia stosunku pracy jest złożenie dokumentów potwierdzających pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami.

Rzecznik zauważył, że do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego obciążał jedynie osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej. Aktualnie obowiązek ten został rozciągnięty także na osoby niebędące członkami służby zagranicznej. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej.

W ocenie Rzecznika w tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, które przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, że treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego ich z pracodawcą publicznym stosunku pracy. Zdaniem Rzecznika to przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane. Dlatego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie, że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać.

**III.7042.91.2019 z 4 lutego 2020 r.** - apelacja od wyroku Sądu Rejonowego w sprawie o przywrócenie do pracy i zasądzenie od pozwanego na rzecz powodów wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy.

Odmawiając bezpośredniego zastosowania Konstytucji w niniejszej sprawie sąd stwierdził, że kwestia wygaszania stosunków pracy z mocy ustawy była już w przeszłości rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny. Według tego orzecznictwa ustawodawca może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i stanowią ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powołane przez sąd orzecznictwo jest całkowicie nieadekwatne w niniejszej sprawie. W sprawie tej nie chodzi bowiem o jakiegokolwiek zmiany organizacyjne w funkcjonowaniu administracji publicznej, ale o to, że państwo dysponujące zdolnością regulacyjną zachowało się nieuczciwie. Najpierw przez wiele lat zapewniało, że złożenie przez pracownika zgodnego z

prawdą oświadczenia lustracyjnego o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociąga za sobą żadnych negatywnych konsekwencji, a następnie uznało, że okoliczność ta stanowi podstawę wygaśnięcia stosunku pracy. W tym przypadku więc prawo stało się w istocie swoistą pułapką zastawioną na pracowników służby zagranicznej. Sądy nie powinny zaś udzielać ochrony takim nieuczciwym zachowaniom publicznego pracodawcy, nawet wówczas, gdy owa nieuczciwość została ubrana w szaty obowiązującego prawa.

Na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów stosunek pracy powodów wygasł w dniu 5 kwietnia 2019 r., a więc zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Pracodawca powodów poinformował ich pisemnie o wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa, wskazując, że przyczyną wygaśnięcia stosunku pracy jest złożenie dokumentów potwierdzających pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami.

Rzecznik zauważył, że do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego obciążał jedynie osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej. Aktualnie obowiązek ten został rozciągnięty także na osoby niebędące członkami służby zagranicznej. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej.

W ocenie Rzecznika w tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, które przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, że treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego ich z pracodawcą publicznym stosunku pracy. Zdaniem Rzecznika to przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane. Dlatego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie, że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać.

**VII.510.30.2020 z 6 lutego 2020 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu o zapłatę na skutek skargi kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego, w związku, z którym wydane zostało postanowienie o zwróceniu się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami prejudycjalnymi.

Rzecznik Praw Obywatelskich zgłasza swój udział w postępowaniu w sprawie z powództwa E. N., H. N., S. N. przeciwko bankowi o zapłatę na skutek skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego, w związku, z którym to postępowaniem wydane zostało o zwróceniu się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z pytaniami prejudycjalnymi.

Rzecznik wnosi również do Sądu Najwyższego o niezwłoczne poinformowanie Trybunału Sprawiedliwości UE o przystąpieniu RPO do postępowania głównego jako nowej strony w toczącym się postępowaniu przed Sądem Najwyższym.

**V.511.54.2020 z 13 lutego 2020 r.** - skarga Rzecznika Praw Obywatelskich o wznowienie postępowania w sprawie o zapłatę.

Pismem z dnia 26 grudnia 2016 r. powód skierował do pozwanych wezwanie do zapłaty wraz z propozycją zawarcia ugody/porozumienia w przedmiocie spłaty wymagalnego zadłużenia. Wobec braku zapłaty, powód w dniu 24 stycznia 2017 r. wystawił wyciąg z ksiąg bankowych, w którym ujawniono wierzytelność banku w kwocie 70 645,78 CHF. W dniu 6 lutego 2017 r. powód wystąpił z powództwem o zapłatę kwoty 70 203,40 CHF wraz z odsetkami umownymi w kwocie 442,48 CHF i dalszymi odsetkami umownymi oraz kosztami postępowania. Sąd Okręgowy wydał w dniu 20 lutego 2017 r. nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym pod sygn. akt I Nc 5/17, w którym nakazano pozwanym zapłatę kwoty 70 203,40 CHF oraz kwotę 442,38 CHF stanowiącą odsetki umowne od należności głównej za okres od 1 maja 2016 r. do 24 stycznia 2017 r. wraz z dalszymi umownymi odsetkami za opóźnienie w wysokości czterokrotności wysokości stopy kredytu lombardowego Narodowego Banku Polskiego, jednak nie więcej niż w wysokości odsetek maksymalnych za opóźnienie wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa od kwoty 70 203,40 CHF od dnia 25 stycznia 2017 r. do dnia zapłaty wraz z kwotą 3 587,69 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, 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. Sąd powinien był zażądać przedstawienia przez powoda dokumentów koniecznych do ustalenia treści umowy kredytu i dokonania badania jej potencjalnie nieuczciwych postanowień (Sąd nie dysponował materiałem



dowodowym w postaci umowy kredytu i załączników do niej, albowiem nie zostały one załączone przez powoda do pozwu). Tymczasem Sąd wydał nakaz zapłaty, pomimo że okoliczności ujawnione w pozwie powinny były powodować wątpliwości, co do tego, czy sprawa ta powinna być procedowana w postępowaniu nakazowym. W konsekwencji doszło do wydania orzeczenia zasądzającego należność z tytułu umowy kredytu, bez zbadania z urzędu potencjalnie nieuczciwych postanowień tej umowy.

Rzecznik zauważył, że ustawodawstwo Unii Europejskiej oraz orzecznictwo TSUE wywiera bezpośredni wpływ na kształt polskiego systemu prawnego. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, od dnia 1 maja 2004 r. polskie sądy są związane postanowieniami Traktatów, aktów przyjętych przez instytucje UE oraz orzecznictwem TSUE. Stosowanie prawa unijnego przez sądy krajowe wiąże się z koniecznością przestrzegania zasad, na których oparta jest koegzystencja pomiędzy prawem krajowym a unijnym. W tym kontekście Rzecznik podkreślił, że osiągnięcie na poziomie krajowym standardu ochrony konsumenta wymaganego Dyrektywą 93/13 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. W sytuacji zaś, gdy Sąd nie dysponuje dokumentami umowy konsumenckiej, winien przed wydaniem nakazu zapłaty, zwrócić się do strony postępowania o ich przesłanie.

**V.7016.78.2019 z 27 lutego 2020 r.** - zażalenie na postanowienie Sądu Rejonowego o umorzeniu postępowania w przedmiocie przyjęcia do szpitala psychiatrycznego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich umorzenie postępowania w przedmiocie przyjęcia do szpitala psychiatrycznego w przypadku śmierci uczestnika postępowania jest bezpodstawne i nie znajduje podstawy w obowiązującym porządku prawnym. Rzecznik zwrócił uwagę, że ustawodawca przewidział tylko dwie sytuacje, gdy dopuszczalne jest umorzenie postępowania. Pierwszy przypadek został określony w art. 26 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, zgodnie z którym sąd opiekuńczy umarza postępowanie wówczas, gdy osoba przyjęta do szpitala bez swej zgody wyraziła ją później, a sąd po wysłuchaniu tej osoby uznał, że wyrażenie zgody rzeczywiście miało miejsce. Drugi zaś przypadek umorzenia postępowania przewidziany jest w okolicznościach uregulowanych w art. 45 ust. 2 ustawy, a więc w sytuacji, gdy sędzia wizytujący szpital, wysłuchawszy w ciągu 48 godzin osobę hospitalizowaną, stwierdził, że jej pobyt w szpitalu jest oczywiście bezzasadny i w związku z tym zarządził jej natychmiastowe wypisanie. Zdaniem Rzecznika rolą sądu jest dokonanie oceny czy przyjęcie do szpitala psychiatrycznego nastąpiło zgodnie z prawem i nawet śmierć uczestnika nie czyni orzekania w tym przedmiocie zbędnym lub niedopuszczalnym.

**III.7043.5.2020 z 9 marca 2020 r.** - apelacja od wyroku Sądu Rejonowego w sprawie o przywrócenie do pracy i zasądzenie wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy.

Odmawiając bezpośredniego zastosowania Konstytucji w niniejszej sprawie sąd stwierdził, że kwestia wygaszania stosunków pracy z mocy ustawy była już w przeszłości rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny. Według tego orzecznictwa ustawodawca może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i stanowią ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powołane przez sąd orzecznictwo jest całkowicie nieadekwatne w niniejszej sprawie. W sprawie tej nie chodzi bowiem o jakiegokolwiek zmiany organizacyjne w funkcjonowaniu administracji publicznej, ale o to, że państwo dysponujące zdolnością regulacyjną zachowało się nieuczciwie. Najpierw przez wiele lat zapewniało, że złożenie przez pracownika zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociąga za sobą żadnych negatywnych konsekwencji, a następnie uznało, że okoliczność ta stanowi podstawę wygaśnięcia stosunku pracy. W tym przypadku więc prawo stało się w istocie swoistą pułapką zastawioną na pracowników służby zagranicznej. Sądy nie powinny zaś udzielać ochrony takim nieuczciwym zachowaniom publicznego pracodawcy, nawet wówczas, gdy owa nieuczciwość została ubrana w szaty obowiązującego prawa.

Na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów stosunek pracy powoda wygasł w dniu 5 kwietnia 2019 r., a więc zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Pracodawca powoda poinformował go pisemnie o wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa, wskazując, że przyczyną wygaśnięcia stosunku pracy jest złożenie dokumentów potwierdzających pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami.

Rzecznik zauważył, że do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego obciążał jedynie osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej. Aktualnie obowiązek ten został rozciągnięty także na osoby niebędące członkami służby zagranicznej. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej.

W ocenie Rzecznika w tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, które przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, że treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego ich z pracodawcą publicznym stosunku pracy. Zdaniem Rzecznika to przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane. Dlatego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie, że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać.

**III.7044.97.2019 z 9 marca 2020 r.** - apelacja od wyroku Sądu Rejonowego w sprawie o przywrócenie do pracy i zasądzenie wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy.

Odmawiając bezpośredniego zastosowania Konstytucji w niniejszej sprawie sąd stwierdził, że kwestia wygaszania stosunków pracy z mocy ustawy była już w przeszłości rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny. Według tego orzecznictwa ustawodawca może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i stanowią ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powołane przez sąd orzecznictwo jest całkowicie nieadekwatne w niniejszej sprawie. W sprawie tej nie chodzi bowiem o jakiegokolwiek zmiany organizacyjne w funkcjonowaniu administracji publicznej, ale o to, że państwo dysponujące zdolnością regulacyjną zachowało się nieuczciwie. Najpierw przez wiele lat zapewniało, że złożenie przez pracownika zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociąga za sobą żadnych negatywnych konsekwencji, a następnie uznało, że okoliczność ta stanowi podstawę wygaśnięcia stosunku pracy. W tym przypadku więc prawo stało się w istocie swoistą pułapką zastawioną na pracowników służby zagranicznej. Sądy nie powinny zaś udzielać ochrony takim nieuczciwym zachowaniom publicznego pracodawcy, nawet wówczas, gdy owa nieuczciwość została ubrana w szaty obowiązującego prawa.

Na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów stosunek pracy powoda wygasł w dniu 5 kwietnia 2019 r., a więc zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Pracodawca powoda poinformował go pisemnie o wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa, wskazując, że przyczyną wygaśnięcia

stosunku pracy jest złożenie dokumentów potwierdzających pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami.

Rzecznik zauważył, że do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego obciążał jedynie osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej. Aktualnie obowiązek ten został rozciągnięty także na osoby niebędące członkami służby zagranicznej. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej.

W ocenie Rzecznika w tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, które przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, że treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego ich z pracodawcą publicznym stosunku pracy. Zdaniem Rzecznika to przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane. Dlatego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie, że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać.

**III.7044.96.2019 z 9 marca 2020 r.** - apelacja od wyroku Sądu Rejonowego w sprawie o zasądzenie wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy.

Odmawiając bezpośredniego zastosowania Konstytucji w niniejszej sprawie sąd stwierdził, że kwestia wygaszania stosunków pracy z mocy ustawy była już w przeszłości rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny. Według tego orzecznictwa ustawodawca może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i stanowią ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powołane przez sąd orzecznictwo jest całkowicie nieadekwatne w niniejszej sprawie. W sprawie tej nie chodzi bowiem o jakiegokolwiek zmiany organizacyjne w funkcjonowaniu administracji publicznej, ale o to, że państwo dysponujące zdolnością regulacyjną zachowało się nieuczciwie. Najpierw przez wiele lat zapewniało, że złożenie przez pracownika zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego o pełnieniu służby lub współpracy z organami

bezpieczeństwa państwa nie pociąga za sobą żadnych negatywnych konsekwencji, a następnie uznało, że okoliczność ta stanowi podstawę wygaśnięcia stosunku pracy. W tym przypadku więc prawo stało się w istocie swoistą pułapką zastawioną na pracowników służby zagranicznej. Sądy nie powinny zaś udzielać ochrony takim nieuczciwym zachowaniom publicznego pracodawcy, nawet wówczas, gdy owa nieuczciwość została ubrana w szaty obowiązującego prawa.

Na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów stosunek pracy powoda wygasł w dniu 5 kwietnia 2019 r., a więc zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Pracodawca powoda poinformował go pisemnie o wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa, wskazując, że przyczyną wygaśnięcia stosunku pracy jest złożenie dokumentów potwierdzających pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami.

Rzecznik zauważył, że do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego obciążał jedynie osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej. Aktualnie obowiązek ten został rozciągnięty także na osoby niebędące członkami służby zagranicznej. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej.

W ocenie Rzecznika w tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, które przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, że treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego ich z pracodawcą publicznym stosunku pracy. Zdaniem Rzecznika to przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane. Dlatego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie, że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać.

**III.7043.9.2020 z 9 marca 2020 r.** - apelacja od wyroku Sądu Rejonowego w sprawie o zasądzenie wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy.

Odmawiając bezpośredniego zastosowania Konstytucji w niniejszej sprawie sąd stwierdził, że kwestia wygaszania stosunków pracy z mocy ustawy była już w przeszłości rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny. Według tego orzecznictwa ustawodawca może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i stanowią ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powołane przez sąd orzecznictwo jest całkowicie nieadekwatne w niniejszej sprawie. W sprawie tej nie chodzi bowiem o jakiegokolwiek zmiany organizacyjne w funkcjonowaniu administracji publicznej, ale o to, że państwo dysponujące zdolnością regulacyjną zachowało się nieuczciwie. Najpierw przez wiele lat zapewniało, że złożenie przez pracownika zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociąga za sobą żadnych negatywnych konsekwencji, a następnie uznało, że okoliczność ta stanowi podstawę wygaśnięcia stosunku pracy. W tym przypadku więc prawo stało się w istocie swoistą pułapką zastawioną na pracowników służby zagranicznej. Sądy nie powinny zaś udzielać ochrony takim nieuczciwym zachowaniom publicznego pracodawcy, nawet wówczas, gdy owa nieuczciwość została ubrana w szaty obowiązującego prawa.

Na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów stosunek pracy powoda wygasł w dniu 5 kwietnia 2019 r., a więc zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Pracodawca powoda poinformował go pisemnie o wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa, wskazując, że przyczyną wygaśnięcia stosunku pracy jest złożenie dokumentów potwierdzających pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami.

Rzecznik zauważył, że do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego obciążał jedynie osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej. Aktualnie obowiązek ten został rozciągnięty także na osoby niebędące członkami służby zagranicznej. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej.

W ocenie Rzecznika w tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, które przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez

ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, że treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego ich z pracodawcą publicznym stosunku pracy. Zdaniem Rzecznika to przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane. Dlatego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie, że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać.

**III.7044.95.2019 z 9 marca 2020 r.** - apelacja od wyroku Sądu Rejonowego w sprawie o przywrócenie do pracy i zasądzenie wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy.

Odmawiając bezpośredniego zastosowania Konstytucji w niniejszej sprawie sąd stwierdził, że kwestia wygaszania stosunków pracy z mocy ustawy była już w przeszłości rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny. Według tego orzecznictwa ustawodawca może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i stanowią ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powołane przez sąd orzecznictwo jest całkowicie nieadekwatne w niniejszej sprawie. W sprawie tej nie chodzi bowiem o jakiegokolwiek zmiany organizacyjne w funkcjonowaniu administracji publicznej, ale o to, że państwo dysponujące zdolnością regulacyjną zachowało się nieuczciwie. Najpierw przez wiele lat zapewniało, że złożenie przez pracownika zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociąga za sobą żadnych negatywnych konsekwencji, a następnie uznało, że okoliczność ta stanowi podstawę wygaśnięcia stosunku pracy. W tym przypadku więc prawo stało się w istocie swoistą pułapką zastawioną na pracowników służby zagranicznej. Sądy nie powinny zaś udzielać ochrony takim nieuczciwym zachowaniom publicznego pracodawcy, nawet wówczas, gdy owa nieuczciwość została ubrana w szaty obowiązującego prawa.

Na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów stosunek pracy powoda wygasł w dniu 5 kwietnia 2019 r., a więc zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Pracodawca powoda poinformował go pisemnie o wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa, wskazując, że przyczyną wygaśnięcia stosunku pracy jest złożenie dokumentów potwierdzających pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami.

Rzecznik zauważył, że do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego obciążał jedynie osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie

zagranicznej. Aktualnie obowiązek ten został rozciągnięty także na osoby niebędące członkami służby zagranicznej. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej.

W ocenie Rzecznika w tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, które przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, że treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego ich z pracodawcą publicznym stosunku pracy. Zdaniem Rzecznika to przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane. Dlatego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie, że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać.

**III.7044.94.2019 z 9 marca 2020 r.** - apelacja od wyroku Sądu Rejonowego w sprawie o zasądzenie wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy.

Odmawiając bezpośredniego zastosowania Konstytucji w niniejszej sprawie sąd stwierdził, że kwestia wygaszania stosunków pracy z mocy ustawy była już w przeszłości rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny. Według tego orzecznictwa ustawodawca może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i stanowią ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powołane przez sąd orzecznictwo jest całkowicie nieadekwatne w niniejszej sprawie. W sprawie tej nie chodzi bowiem o jakiegokolwiek zmiany organizacyjne w funkcjonowaniu administracji publicznej, ale o to, że państwo dysponujące zdolnością regulacyjną zachowało się nieuczciwie. Najpierw przez wiele lat zapewniało, że złożenie przez pracownika zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociąga za sobą żadnych negatywnych konsekwencji, a następnie uznało, że okoliczność ta stanowi podstawę wygaśnięcia stosunku pracy. W tym przypadku więc prawo stało się w istocie swoistą pułapką zastawioną na pracowników służby zagranicznej. Sądy nie powinny zaś udzielać ochrony takim



nieuczciwym zachowaniom publicznego pracodawcy, nawet wówczas, gdy owa nieuczciwość została ubrana w szaty obowiązującego prawa.

Na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów stosunek pracy powoda wygasł w dniu 5 kwietnia 2019 r., a więc zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Pracodawca powoda poinformował go pisemnie o wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa, wskazując, że przyczyną wygaśnięcia stosunku pracy jest złożenie dokumentów potwierdzających pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami.

Rzecznik zauważył, że do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego obciążał jedynie osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej. Aktualnie obowiązek ten został rozciągnięty także na osoby niebędące członkami służby zagranicznej. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej.

W ocenie Rzecznika w tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, które przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, że treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego ich z pracodawcą publicznym stosunku pracy. Zdaniem Rzecznika to przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane. Dlatego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie, że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać.

**III.7044.102.2019 z 9 marca 2020 r.** - apelacja od wyroku Sądu Rejonowego w sprawie o przywrócenie do pracy i zasądzenie wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy.

Odmawiając bezpośredniego zastosowania Konstytucji w niniejszej sprawie sąd stwierdził, że kwestia wygaszania stosunków pracy z mocy ustawy była już w przeszłości rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny. Według tego orzecznictwa

ustawodawca może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i stanowią ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powołane przez sąd orzecznictwo jest całkowicie nieadekwatne w niniejszej sprawie. W sprawie tej nie chodzi bowiem o jakiegokolwiek zmiany organizacyjne w funkcjonowaniu administracji publicznej, ale o to, że państwo dysponujące zdolnością regulacyjną zachowało się nieuczciwie. Najpierw przez wiele lat zapewniało, że złożenie przez pracownika zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociąga za sobą żadnych negatywnych konsekwencji, a następnie uznało, że okoliczność ta stanowi podstawę wygaśnięcia stosunku pracy. W tym przypadku więc prawo stało się w istocie swoistą pułapką zastawioną na pracowników służby zagranicznej. Sądy nie powinny zaś udzielać ochrony takim nieuczciwym zachowaniom publicznego pracodawcy, nawet wówczas, gdy owa nieuczciwość została ubrana w szaty obowiązującego prawa.

Na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów stosunek pracy powoda wygasł w dniu 5 kwietnia 2019 r., a więc zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Pracodawca powoda poinformował go pisemnie o wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa, wskazując, że przyczyną wygaśnięcia stosunku pracy jest złożenie dokumentów potwierdzających pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami.

Rzecznik zauważył, że do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego obciążał jedynie osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej. Aktualnie obowiązek ten został rozciągnięty także na osoby niebędące członkami służby zagranicznej. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej.

W ocenie Rzecznika w tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, które przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, że treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego ich z pracodawcą publicznym stosunku pracy. Zdaniem Rzecznika

to przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane. Dlatego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie, że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać.

**III.7044.3.2020 z 11 marca 2020 r.** - apelacja od wyroku Sądu Rejonowego w sprawie o przywrócenie do pracy i zasądzenie wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy.

Odmawiając bezpośredniego zastosowania Konstytucji w niniejszej sprawie sąd stwierdził, że kwestia wygaszania stosunków pracy z mocy ustawy była już w przeszłości rozstrzygana przez Trybunał Konstytucyjny. Według tego orzecznictwa ustawodawca może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym również takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i stanowią ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powołane przez sąd orzecznictwo jest całkowicie nieadekwatne w niniejszej sprawie. W sprawie tej nie chodzi bowiem o jakiegokolwiek zmiany organizacyjne w funkcjonowaniu administracji publicznej, ale o to, że państwo dysponujące zdolnością regulacyjną zachowało się nieuczciwie. Najpierw przez wiele lat zapewniało, że złożenie przez pracownika zgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociąga za sobą żadnych negatywnych konsekwencji, a następnie uznało, że okoliczność ta stanowi podstawę wygaśnięcia stosunku pracy. W tym przypadku więc prawo stało się w istocie swoistą pułapką zastawioną na pracowników służby zagranicznej. Sądy nie powinny zaś udzielać ochrony takim nieuczciwym zachowaniom publicznego pracodawcy, nawet wówczas, gdy owa nieuczciwość została ubrana w szaty obowiązującego prawa.

Na mocy art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów stosunek pracy powoda wygasł w dniu 5 kwietnia 2019 r., a więc zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Pracodawca powoda poinformował go pisemnie o wygaśnięciu stosunku pracy z mocy prawa, wskazując, że przyczyną wygaśnięcia stosunku pracy jest złożenie dokumentów potwierdzających pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami.

Rzecznik zauważył, że do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego obciążał jedynie osoby wchodzące w skład służby zagranicznej w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej. Aktualnie obowiązek ten został rozciągnięty także na osoby niebędące członkami służby zagranicznej. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożone zgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne o pełnieniu

służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. Natomiast w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia tej osoby funkcji publicznej.

W ocenie Rzecznika w tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że osoby wchodzące w skład służby zagranicznej, które przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, że treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego ich z pracodawcą publicznym stosunku pracy. Zdaniem Rzecznika to przyrzeczenie publiczne zawarte w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, zostało złamane. Dlatego art. 3 ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, rodzi bowiem przekonanie, że władzy publicznej i jej przyrzeczeniom zawartym w obowiązującym prawie, nie należy w żadnej mierze ufać.

#### **Sądy wydały następujące orzeczenia:**

**V.7016.78.2019 z 17 października 2019 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Rejonowym w przedmiocie przyjęcia do szpitala psychiatrycznego.

Umorzenie postępowania (postanowienie z 16 stycznia 2020 r., sygn. akt VI RNs 580/19).

Sąd Rejonowy wobec uzyskania informacji o śmierci uczestnika postępowania umorzył postępowanie w sprawie.

**V.510.172.2019 z 23 października 2019 r.** - skarga Rzecznika Praw Obywatelskich o wznowienie postępowania.

Skarga odrzucona (postanowienie z 11 lutego 2020 r., sygn. akt I C 667/19).

W ocenie Sądu skarga nie została oparta na ustawowej podstawie.

**III.7044.94.2019 z 20 listopada 2019 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Rejonowym sprawie przeciwko Ministerstwu Spraw Zagranicznych o przywrócenie do pracy i zasądzenie wynagrodzenia za okres pozostawania bez pracy.

Stanowisko nieuwzględnione (wyrok z 11 lutego 2020 r., sygn. akt VIII P 193/19).

W ocenie Sądu Rejonowego o ile rozwiązanie stosunku pracy następuje z woli jednej lub obu stron na podstawie czynności prawnej, jaką jest złożenie oświadczeń woli skutkującego ustaniem stosunku pracy z określonym dniem, to wygaśnięcie

stosunku pracy następuje z mocy samego prawa wskutek zaistnienia zdarzenia określonego w ustawie, a niebędącego czynnością prawną. W tym drugim wypadku zaistnienie zdarzenia, z którym konkretny przepis prawa pracy wiąże skutek w postaci wygaśnięcia stosunku pracy, wywoła ten skutek niezależnie od woli stron. Pracodawca informuje jedynie pracownika o tym, iż w ustawowo określonym terminie stosunek pracy wygaś. Wygaśnięcie z mocy prawa stosunku pracy powoduje, że pracodawca faktycznie nie ma żadnych możliwości korzystania z prawem określonego władztwa, bo żaden zakres takiego władztwa nie został przewidziany. Nie ma zatem możliwości ani negatywnego, ani pozytywnego ustosunkowania się do sytuacji prawnych powstałych z mocy samego prawa. Zdaniem Sądu Rejonowego zakres kognicji sądu przy zastosowaniu instytucji wygaśnięcia stosunku pracy jako elementu reform sektora publicznego jest ograniczony. Sprowadza się do weryfikowania zaistnienia zdarzeń, z którymi przepisy ustawy wiążą skutek w postaci wygaśnięcia stosunku pracy. Z powyższych więc względów, z jednej strony oddalono zarzuty niedopuszczalności drogi sądowej, z drugiej zaś strony droga sądowa w tych połączonych sprawach cechuje się wskazaną wyżej, ograniczoną kognicją.

**III.7044.95.2019 z 20 listopada 2019 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Rejonowym sprawie przeciwko Ministerstwu Spraw Zagranicznych o przywrócenie do pracy i zasądzenie wynagrodzenia za okres pozostawania bez pracy.

Stanowisko nieuwzględnione (wyrok z 11 lutego 2020 r., sygn. akt VIII P 251/19).

W ocenie Sądu Rejonowego o ile rozwiązanie stosunku pracy następuje z woli jednej lub obu stron na podstawie czynności prawnej, jaką jest złożenie oświadczeń woli skutkującego ustaniem stosunku pracy z określonym dniem, to wygaśnięcie stosunku pracy następuje z mocy samego prawa wskutek zaistnienia zdarzenia określonego w ustawie, a niebędącego czynnością prawną. W tym drugim wypadku zaistnienie zdarzenia, z którym konkretny przepis prawa pracy wiąże skutek w postaci wygaśnięcia stosunku pracy, wywoła ten skutek niezależnie od woli stron. Pracodawca informuje jedynie pracownika o tym, iż w ustawowo określonym terminie stosunek pracy wygaś. Wygaśnięcie z mocy prawa stosunku pracy powoduje, że pracodawca faktycznie nie ma żadnych możliwości korzystania z prawem określonego władztwa, bo żaden zakres takiego władztwa nie został przewidziany. Nie ma zatem możliwości ani negatywnego, ani pozytywnego ustosunkowania się do sytuacji prawnych powstałych z mocy samego prawa. Zdaniem Sądu Rejonowego zakres kognicji sądu przy zastosowaniu instytucji wygaśnięcia stosunku pracy jako elementu reform sektora publicznego jest ograniczony. Sprowadza się do weryfikowania zaistnienia zdarzeń, z którymi przepisy ustawy wiążą skutek w postaci wygaśnięcia stosunku pracy. Z powyższych więc względów, z jednej strony oddalono zarzuty niedopuszczalności drogi sądowej, z drugiej zaś strony droga sądowa w tych połączonych sprawach cechuje się wskazaną wyżej, ograniczoną kognicją.

**III.7044.96.2019 z 22 listopada 2019 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Rejonowym sprawie przeciwko Ministerstwu Spraw Zagranicznych o przywrócenie do pracy i zasądzenie wynagrodzenia za okres pozostawania bez pracy.

Stanowisko nieuwzględnione (wyrok z 11 lutego 2020 r., sygn. akt VIII P 186/19).

W ocenie Sądu Rejonowego o ile rozwiązanie stosunku pracy następuje z woli jednej lub obu stron na podstawie czynności prawnej, jaką jest złożenie oświadczeń woli skutkującego ustaniem stosunku pracy z określonym dniem, to wygaśnięcie stosunku pracy następuje z mocy samego prawa wskutek zaistnienia zdarzenia określonego w ustawie, a niebędącego czynnością prawną. W tym drugim wypadku zaistnienie zdarzenia, z którym konkretny przepis prawa pracy wiąże skutek w postaci wygaśnięcia stosunku pracy, wywoła ten skutek niezależnie od woli stron. Pracodawca informuje jedynie pracownika o tym, iż w ustawowo określonym terminie stosunek pracy wygaś. Wygaśnięcie z mocy prawa stosunku pracy powoduje, że pracodawca faktycznie nie ma żadnych możliwości korzystania z prawem określonego władztwa, bo żaden zakres takiego władztwa nie został przewidziany. Nie ma zatem możliwości ani negatywnego, ani pozytywnego ustosunkowania się do sytuacji prawnych powstałych z mocy samego prawa. Zdaniem Sądu Rejonowego zakres kognicji sądu przy zastosowaniu instytucji wygaśnięcia stosunku pracy jako elementu reform sektora publicznego jest ograniczony. Sprowadza się do weryfikowania zaistnienia zdarzeń, z którymi przepisy ustawy wiążą skutek w postaci wygaśnięcia stosunku pracy. Z powyższych więc względów, z jednej strony oddalono zarzuty niedopuszczalności drogi sądowej, z drugiej zaś strony droga sądowa w tych połączonych sprawach cechuje się wskazaną wyżej, ograniczoną kognicją.

**III.7044.97.2019 z 22 listopada 2019 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Rejonowym sprawie przeciwko Ministerstwu Spraw Zagranicznych o przywrócenie do pracy i zasądzenie wynagrodzenia za okres pozostawania bez pracy.

Stanowisko nieuwzględnione (wyrok z 11 lutego 2020 r., sygn. akt VIII P 218/19).

W ocenie Sądu Rejonowego o ile rozwiązanie stosunku pracy następuje z woli jednej lub obu stron na podstawie czynności prawnej, jaką jest złożenie oświadczeń woli skutkującego ustaniem stosunku pracy z określonym dniem, to wygaśnięcie stosunku pracy następuje z mocy samego prawa wskutek zaistnienia zdarzenia określonego w ustawie, a niebędącego czynnością prawną. W tym drugim wypadku zaistnienie zdarzenia, z którym konkretny przepis prawa pracy wiąże skutek w postaci wygaśnięcia stosunku pracy, wywoła ten skutek niezależnie od woli stron. Pracodawca informuje jedynie pracownika o tym, iż w ustawowo określonym terminie stosunek pracy wygaś. Wygaśnięcie z mocy prawa stosunku pracy powoduje, że pracodawca faktycznie nie ma żadnych możliwości korzystania z prawem określonego władztwa, bo żaden zakres takiego władztwa nie został przewidziany. Nie ma zatem możliwości ani negatywnego, ani pozytywnego

ustosunkowania się do sytuacji prawnych powstałych z mocy samego prawa. Zdaniem Sądu Rejonowego zakres kognicji sądu przy zastosowaniu instytucji wygaśnięcia stosunku pracy jako elementu reform sektora publicznego jest ograniczony. Sprowadza się do weryfikowania zaistnienia zdarzeń, z którymi przepisy ustawy wiążą skutek w postaci wygaśnięcia stosunku pracy. Z powyższych więc względów, z jednej strony oddalono zarzuty niedopuszczalności drogi sądowej, z drugiej zaś strony droga sądowa w tych połączonych sprawach cechuje się wskazaną wyżej, ograniczoną kognicją.

#### 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:

**IX.517.624.2015 z 20 stycznia 2020 r.** - wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego podstaw zaskarżenia do sądu penitencyjnego decyzji organów postępowania wykonawczego.

Rzecznik Praw Obywatelskich w trakcie wykonywania swoich zadań spotkał się z rozbieżnościami dotyczącymi interpretacji przez sądy art. 7 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego.

W ramach kwerendy zidentyfikowano sądy, w których ukształtowała się praktyka wąskiej interpretacji pojęcia „niezgodność z prawem”. W prezentowanym ujęciu twierdzi się, że brzmienie art. 7 § 1 k.k.w. nie daje podstaw do weryfikacji ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonej decyzji. Weryfikacja stanu faktycznego wymagałaby przeprowadzenia szeregu dowodów i musiałaby być swoistym „procesem skargowym”, co nie wynika z treści przepisu art. 7 k.k.w. Zdaniem Sądów prezentujących to stanowisko Sąd Penitencyjny rozpatrując skargę na decyzję dyrektora jednostki penitencjarnej nie jest uprawniony do kontroli merytorycznej tej decyzji, a w jego kompetencji pozostaje jedynie badanie zgodności tej decyzji z prawem.

W przeciwieństwie do powyżej zaprezentowanej interpretacji, wiele sądów prezentuje pogląd o konieczności dokonywania oceny stanu faktycznego przy rozpoznawaniu skarg na decyzje organów postępowania wykonawczego. Analiza postanowień doprowadziła do wniosku, że treść art. 7 k.k.w. dopuszcza merytoryczną kontrolę zaskarżonej decyzji. Powyższe wynika z faktu, że w przypadku przyjęcia wąskiej wykładni omawianego przepisu, byłby on martwy, gdyż w praktyce rzadkie są przypadki, aby nieuprawniony organ wydał decyzję. Ponadto, § 5 ww. przepisu przewiduje dopuszczalność zmiany zaskarżonej decyzji, co możliwe jest tylko wtedy, gdy kontroli zostanie poddana merytoryczna treść zaskarżonej decyzji.

Rzecznik przychyła się do drugiej linii orzeczniczej. W ocenie Rzecznika, nie jest uprawnione przyjęcie, że skazany wnosząc skargę na decyzję organu postępowania wykonawczego nie może kwestionować okoliczności faktycznych. Zatem, interpretacja pojęcia „niezgodności z prawem” nie może ograniczyć się do weryfikacji, czy dany organ, w świetle przepisów prawa szeroko rozumianych, miał prawo wydać zaskarżoną decyzję. Orzekając w oparciu o art. 7 k.k.w. w pierwszej kolejności należy dokonać oceny czy organ postępowania wykonawczego miał podstawę do podjęcia zaskarżonej decyzji, a wobec pozytywnego uznania w tym zakresie, zbadać zaskarżoną decyzję odnosząc się do meritum skargi. Za powyższym przemawia również przyjęcie, że w kategorii „niezgodności z prawem” mieszczą się



przypadki, kiedy to decyzja organu postępowania wykonawczego nie odpowiada prawu wskutek m.in. oparcia jej na błędnych ustaleniach faktycznych.

## **2. Rzecznik zgłosił udział w postępowaniach przed Sądem Najwyższym w sprawie pytań prawnych:**

**IV.7211.279.2019 z 23 stycznia 2020 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego skuteczności uchwały wspólnoty mieszkaniowej.

Zagadnienie prawne powstało przy rozpoznawaniu przez Sąd Apelacyjny apelacji pozwanej Wspólnoty Mieszkaniowej od wyroku Sądu Okręgowego, który w dniu 25 maja 2018 r. uwzględnił powództwo o uchylenie dwóch uchwał wspólnoty mieszkaniowej, podjętych w sprawach przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących wyrażenia zgody na sprzedaż napojów alkoholowych w lokalach użytkowych.

Rozstrzygnięcie zapadło na tle następującego stanu faktycznego, a mianowicie członek zarządu wspólnoty mieszkaniowej, a jednocześnie właściciel jednego z lokali użytkowych, wynajmowanych na działalność związaną ze sprzedażą alkoholu, przygotował projekty uchwał i uzyskał upoważnienie od trzech pozostałych członków zarządu do zbierania głosów pod przedmiotowymi uchwałami. Telefonował do niektórych członków wspólnoty z prośbą o ich poparcie, a następnie przesyłał mailowo tym osobom projekty uchwał wraz z kartą do głosowania i prośbą o jej wypełnienie. We wspólnocie obowiązywała zasada mailowego głosowania nad uchwałami. Korespondencja mailowa dotycząca ww. uchwał nie została skierowana do wszystkich członków wspólnoty, a jedynie do tych, którzy zostali uprzedzeni o jej otrzymaniu.

Sąd pytający zarysował dwa przeciwstawne poglądy pojawiające się w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych oraz przedstawił istotne argumenty, które są podnoszone na ich poparcie. Jeden z tych poglądów sprowadza się do tezy, że niezapewnienie wszystkim właścicielom udziału w głosowaniu nad uchwałą wyrażającą zgodę na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu, narusza przepisy ustawy o własności lokali, oraz że taka uchwała nie może być uznana za podjętą przez ogół właścicieli. Określony w ustawie sposób głosowania indywidualnego oznacza bowiem, że niezbędne jest, aby zarząd przedstawił właścicielowi na piśmie projekt uchwały, a następnie odebrał od każdego właściciela lokalu jego głos ze wskazaniem, czy był on za, przeciw, czy też wstrzymał się on od głosu. Wola większości członków wspólnoty jest wiążąca dla wszystkich tylko w sytuacji, gdy nie doszło do naruszenia bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa. W konsekwencji, podejmowanie uchwały w trybie indywidualnego zbierania głosów z ograniczeniem tylko do właścicieli oddających pozytywny głos nie może zostać uznane za uchwałę podjętą przez ogół właścicieli. Tylko w razie wykazania, że nie było możliwe odebranie głosów od wszystkich

uprawnionych do głosowania, uzasadniony byłby wniosek, że uchwałę podjął ogół właścicieli, czyli wspólnota.

Natomiast w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istnieją prawne i racjonalne argumenty, przemawiające za uznaniem, że uchwała wspólnoty mieszkaniowej, wyrażająca zgodę na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu, która uzyskała wymaganą ustawowo większość głosów, jest skuteczna i wiąże ogół właścicieli lokali, nawet jeżeli nie wszystkim właścicielom zapewniono udział w głosowaniu przeprowadzonym w trybie indywidualnego zbierania głosów. Rzecznik stoi na stanowisku, że niezapewnienie wszystkim właścicielom udziału w głosowaniu nad uchwałą procedowaną w trybie indywidualnego zbierania głosów nie narusza przepisów art. 23 ust. 1 i 2 w zw. z art. 6 zdanie pierwsze i art. 27 ustawy o własności lokali w sposób, który uzasadniałby uchylenie uchwały, bez oceny merytorycznych przesłanek zaskarżenia uchwały i wpływu tego uchybienia na treść uchwały. Ustawa o własności lokali nie wiąże ważności i skuteczności uchwały z zapewnieniem udziału właścicielom lokali w głosowaniu nad uchwałami, ale daje w tej kwestii prymat woli większości właścicieli lokali, co znajduje wyraz w liczbie głosów oddanych za przyjęciem określonej uchwały. Analiza dalszych przepisów ustawy o własności lokali prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie określił szczegółowo procedury głosowania, jak też nie wprowadził regulacji, z której wynikałoby, że w głosowaniach wspólnoty mieszkaniowej muszą zawsze wziąć udział wszyscy właściciele lokali, jak też nie wprowadził obowiązku kontynuowania głosowania odbywającego się w trybie indywidualnego zbierania głosów do chwili oddania głosu przez wszystkich właścicieli lokali. W praktyce funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych stosuje się zasadę, że głosowanie indywidualne kończy się z upływem określonego terminu, nawet jeżeli nie wszyscy właściciele oddali głos, bądź też właśnie z chwilą uzyskania wymaganej większości głosów za uchwałą.

Z powyższego można w konsekwencji wnioskować, że niepoinformowanie wszystkich właścicieli lokali o głosowaniu indywidualnym, nieprzedstawienie im projektu uchwały do zapoznania, co skutkuje niezapewnieniem wszystkim właścicielom udziału w głosowaniu, nie może mieć wpływu na ocenę skuteczności podjęcia uchwały.

**WZF.7060.110.2019 z 6 lutego 2020 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego oceny kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa.

Obecnie zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Kryterium formalne pełnienia służby w określonych cywilnych i wojskowych formacjach zostało wzmocnione poprzez wskazanie, że jest to służba na rzecz totalitarnego państwa.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich taka konstrukcja tego przepisu nakazuje weryfikację czy w każdym przypadku pełnienia służby w wymienionych przez ustawodawcę instytucjach i formacjach mamy do czynienia ze służbą na rzecz totalitarnego państwa. Tylko w ten sposób zostanie bowiem zachowana systemowa spójność pomiędzy treścią art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, a treścią preambuły do ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów. Preambuła stwierdza, że to praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom, polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Skoro zatem sam ustawodawca w preambule ustawy lustracyjnej stwierdził, jakie działania są działaniami na rzecz totalitarnego państwa, to wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym powinna uwzględniać tę okoliczność, jest to bowiem jedyna legalna definicja służby na rzecz totalitarnego państwa.

Dlatego, zdaniem Rzecznika, kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa nie może spełniać jedynie formalna przynależność do służb w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji. Zrealizowanie tej przesłanki powinno być ocenione także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, służących reżimowi komunistycznemu. Tylko ten sposób wykładni art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym zapewnia spójność i logiczność obowiązującego w tym zakresie prawa oraz to, że działanie, które nie zostało zakwalifikowane przez samego ustawodawcę jako działanie na rzecz totalitarnego państwa, nie spowoduje nieuzasadnionego obniżenia świadczenia emerytalnego.

### **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:**

**V.7220.65.2019 z 17 czerwca 2019 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego kosztów kredytu konsumenckiego w przypadku jego spłaty w całości przed terminem określonym w umowie.

Postępowanie umorzone (postanowienie z 22 stycznia 2020 r., sygn. akt III CZP 21/19).

W związku umorzeniem postępowania przez Sąd Okręgowy w wyniku cofnięcia apelacji przez pozwanego, Sąd Najwyższy obowiązany był umorzyć postępowanie w przedmiocie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego.

## **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:**

**V.7204.53.2019 z 20 stycznia 2020 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przepisy Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy.

Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej. W powołanej uchwale określone zostały m.in. wymagania dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, rodzaje i minimalne pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, zasady utrzymania i hodowli zwierząt gospodarskich oraz obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji. W rozdziale 2 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej uregulowane zostały obowiązki właścicieli nieruchomości. Stosownie do § 3 ust. 1 pkt 1 Regulaminu, właściciele nieruchomości zobowiązani są do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodnika położonego wzdłuż nieruchomości, podwórzy bram i przejść niezwłocznie po ich pojawieniu się. Obowiązkiem właścicieli nieruchomości jest także usunięcie śliskości z chodnika położonego wzdłuż nieruchomości niezwłocznie po jej pojawieniu się, poprzez odlodzenie i zabezpieczenie powierzchni celem umożliwienia bezpiecznego poruszania się pieszych.

Rada Miejska nie doprecyzowała jednak, że obowiązek usuwania zanieczyszczeń dotyczy chodnika położonego na terenie nieruchomości niebędącej drogą publiczną, który służy do użytku powszechnego. W tej sytuacji, należy przyjąć, że ustanowiony na mocy § 3 ust. 1 pkt 1 Regulaminu obowiązek odnosi się do wszystkich chodników położonych wzdłuż nieruchomości, a zatem zarówno chodników, które są częścią dróg publicznych, jak i chodników zlokalizowanych na terenie nieruchomości prywatnych, dostępnych wyłącznie dla właścicieli nieruchomości lub osób posiadających inny tytuł prawny do nieruchomości. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, regulacje zawarte w § 3 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wykraczają poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wskazać bowiem należy, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie uprawnia rady gminy do określenia w regulaminie obowiązków właściciela nieruchomości w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z terenu leżącego poza jego nieruchomością, a takim terenem jest chodnik stanowiący część drogi publicznej.

Wprowadzony na mocy § 3 ust. 1 pkt 1 Regulaminu obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodnika położonego wzdłuż nieruchomości narusza także art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i

porządku w gminach. Powołany przepis ustawy zobowiązuje właścicieli nieruchomości do utrzymania czystości i porządku poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Z uwagi na to, że ustanowiony w akcie prawa miejscowego obowiązek usuwania zanieczyszczeń z chodników dotyczy również chodników będących częścią drogi publicznej, nie ulega wątpliwości, że zaskarżona regulacja podustawowa stanowi częściowe powtórzenie wraz z nieuprawnioną modyfikacją art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zarówno powtórzenie przepisu ustawy, jak i jego modyfikacja przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego, są niezgodne z zasadami legislacji i stanowią wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia.

Przepis § 3 ust. 1 pkt 1 Regulaminu należy także uznać za wydany bez podstawy prawnej z uwagi na to, że ustala, iż usuwanie zanieczyszczeń z chodnika położonego wzdłuż nieruchomości, podwórzy bram i przejść powinno następować niezwłocznie po ich pojawieniu się. Tymczasem, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie określa żadnych terminów czy czasookresu, w których obowiązek usuwania zanieczyszczeń z chodnika ma być wykonany przez właściciela nieruchomości, ani też nie upoważnia rady gminy do uregulowania tego rodzaju kwestii w regulaminie.

**III.7064.264.2019 z 3 marca 2020 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję o odmowie przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Wnioskiem z dnia 18 lipca 2019 r. strona wystąpiła o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad synem, legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności wydanym przez Miejski Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności z dnia 19 marca 2009 r. Z orzeczenia wydanego na stałe wynika, że niepełnosprawność syna Strony istnieje od urodzenia. Decyzją z dnia 11 września 2019 r. działający z upoważnienia Prezydenta Miasta Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia odmówił przyznania stronie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie organ I instancji wskazał, że Strona do wniosku załączyła kopię decyzji z dnia 8 czerwca 2015 r. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, z której wynika, że ma ustalone prawo do emerytury. Fakt ustalenia prawa do emerytury powoduje, że strona nie spełnia warunków do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego określonych w u.o.ś.r.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich brak było podstaw prawnych dla dokonania przez organ administracji rozstrzygający w niniejszej sprawie takiej wykładni przepisów u.o.ś.r., która powoduje, że pomimo sprawowania przez stronę opieki nad niepełnosprawnym w stopniu znacznym synem nie może ona uzyskać

prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości odpowiadającej różnicy pobieranej emerytury a wysokością świadczenia pielęgnacyjnego, gdyż przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit a u.o.ś.r. wyklucza taką możliwość. Organ administracji poprzestając na literalnym brzmieniu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. przyjął, że ponieważ strona ma ustalone prawo do emerytury, to nie przysługuje jej świadczenie pielęgnacyjne w jakiegokolwiek wysokości. Zdaniem Rzecznika, mimo że językowa wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. mogła prowadzić do takiego wniosku, to w stanie faktycznym niniejszej sprawy nieodzowna była weryfikacja jasnych wydawałoby się rezultatów wykładni językowej art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. w oparciu o reguły wykładni systemowej, celowościowej i funkcjonalnej. Rzecznik zauważył, że 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. Zastosowanie przez organ administracji wyłącznie wykładni gramatycznej doprowadziło do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości jest rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne i niweczące ratio legis u.o.ś.r. W konsekwencji, zdaniem Rzecznika, wydane przez organ administracji rozstrzygnięcie nie odpowiada prawu, gdyż zostało wydane niezgodnie z przepisami prawa materialnego.

**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”.

Dnia 30 kwietnia 2019 r. Rada Powiatu T. przyjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Rezolucji w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT” przez wspólnotę samorządową. Jako podstawę prawną uchwały wskazano w jej treści §19 ust. 2 Statutu Powiatu Tarnowskiego z dnia 29 sierpnia 2018 r. W celu uzasadnienia przyjęcia przedmiotowej rezolucji powołano się w jej wstępie na wojnę ideologiczną i rewolucję kulturową, które według Rady Powiatu T. wymagają obrony jego wspólnoty samorządowej i uczynienia jej wolnej od ideologii LGBT. W dalszej części uchwały wyrażono deklarację działań mających na celu realizację powyższego założenia, obejmujących swoim zakresem przede wszystkim obszar zadań edukacyjno-wychowawczych szkół i innych placówek oświatowych, a także ochronę nauczycieli i przedsiębiorców przed poprawnością polityczną i „homopropagandą”. Sformułowano także stanowisko o wierności Powiatu T. wobec tradycji narodowej i państwowej, wartości chrześcijańskich oraz wielowiekowej kultury.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w odniesieniu do zaskarżonej uchwały, analiza jej treści pozwala stwierdzić, że jest ona aktem o charakterze władczym. Ma charakter zobowiązujący, gdyż zawiera dyrektywy działania skierowane do zarządu powiatu oraz jednostek organizacyjnych powiatu, zwłaszcza prowadzonych przez powiat szkół. O władczym charakterze zaskarżonej uchwały

świadczą w pierwszej kolejności jej fragmenty, w których wyrażono brak zgody na sprzeczne z prawem instalowanie funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach oraz zobowiązanie do ochrony uczniów i zrobienia wszystkiego, aby do szkół nie miały wstępu osoby zainteresowane wczesną seksualizacją polskich dzieci w myśl tzw. standardów Światowej Organizacji Zdrowia. Takie sformułowania należy odczytywać jako wytyczne pod adresem organu wykonawczego powiatu oraz dyrektorów prowadzonych przez powiat szkół i placówek oświatowych. Władczo zobowiązują te organy do podjęcia (lub niepodejmowania) określonego działania w obszarze organizacji ich pracy, w tym kształtowania treści i formy nauczania lub współpracy z podmiotami zewnętrznymi.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że jako akt o charakterze władczym, zaskarżona uchwała powinna wskazywać na szczególną normę kompetencyjną upoważniającą organ do jej podjęcia. Jako podstawę prawną w treści uchwały przywołano natomiast wyłącznie § 19 ust. 2 Statutu Powiatu T., zgodnie z którym Rada Powiatu w formie uchwał wyraża opinie i zajmuje stanowisko w sprawach związanych z realizacją kompetencji stanowiących i kontrolnych. Zgodnie ze wskazanym przepisem Statutu, uprawnienie Rady Powiatu do wyrażania stanowiska w formie uchwały jest ściśle powiązane z realizacją innych kompetencji rady. Organ może więc formułować opinię wyłącznie w sprawach pozostających w zakresie jego zadań stanowiących i kontrolnych, muszą znajdować oparcie w konkretnych przepisach ustawy.

Każda czynność organu samorządu terytorialnego musi się mieścić w ramach jego ustawowo określonego zakresu działania, według przypisywanej mu z mocy prawa właściwości. W odniesieniu do samorządu powiatowego norma o charakterze zadaniowym została zawarta w art. 4 ust. 1 u.s.p., z którego wynika, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym wyliczone w sposób wyczerpujący w powyższym przepisie. Art. 12 u.s.p. wyznacza natomiast zakres właściwości rady powiatu, do której należą sprawy ujęte w zamkniętym katalogu ww. artykułu, a także sprawy zastrzeżone do kompetencji rady innymi ustawami. Z przywołanych przepisów wynika więc wprost, że powiat może wykonywać tylko zadania wyraźnie przypisane mu przez ustawodawcę. Ponadto, Rada Powiatu T. kreuje nowe, pozaustawowe zadanie publiczne w postaci obrony powstrzymania ideologii LGBT, a deklarując podjęcie działań w celu jego realizacji, ingeruje w sprawy ogólnokrajowe, a także pozostające z mocy ustawy w zakresie kompetencji innych organów władzy publicznej, a nawet w działalność podmiotów prywatnych. Deklaracja, chociaż nie wskazuje na konkretne środki służące realizacji tego założenia, wyraźnie stanowi próbę ingerencji w sprawy o charakterze ogólnokrajowym, takie jak prawo pracy, czy też prawo gospodarcze. Za najbardziej jaskrawe przekroczenie przez Radę Powiatu granic jej właściwości należy natomiast uznać zobowiązania z obszaru prawa oświatowego. Podczas gdy organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego posiadają pewne kompetencje w zakresie finansowania i organizacji systemu oświaty na swoim obszarze, nie istnieje podstawa prawna dla działalności powiatu polegającej na formułowaniu przez radę powiatu



wytucznych co do organizacji pracy szkół i placówek oświatowych lub wpływania na realizację przez nie ich funkcji wychowawczych, w tym w ramach współpracy z rodzicami i organizacjami zewnętrznymi.

Rzecznik zauważył, że nawet gdyby uznać zaskarżoną uchwałę za akt o charakterze niewładczym niezmiennie można stwierdzić, że akt ten narusza zasadę legalizmu w zakresie, w jakim zobowiązuje ona organy władzy publicznej do działania w granicach prawa. W żadnym bowiem wypadku, nawet formułując opinię czy stanowisko, rada powiatu nie może głosić treści zakazanych przez prawo i nawoływać do nieprzestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W konsekwencji należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała jako akt władczy została wydana bez podstawy prawnej, a tym samym z naruszeniem konstytucyjnej zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika zawarte w uchwale sformułowania należy uznać za bezpośrednią dyskryminację mieszkańców powiatu identyfikujących się jako osoby LGBT, poprzez próbę wykluczenia ich ze wspólnoty samorządowej. Ponadto uchwała, w zakresie w jakim formułuje władcze dyspozycje dla organów powiatu i podległych mu jednostek organizacyjnych, może prowadzić do dyskryminacji także w obszarze stosowania prawa przez te organy i jednostki. Tymczasem zgodnie z art. 32 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących.

**XI.505.2.2020 z 7 marca 2020 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Powiatu w sprawie przyjęcia „Stanowiska Rady Powiatu R. w sprawie powstrzymania ideologii gender i LGBT”.

Dnia 30 kwietnia 2019 r. Rada Powiatu przyjęła uchwałę – „Stanowisko Rady Powiatu R. w sprawie powstrzymania ideologii gender i LGBT”. Jako podstawę prawną uchwały wskazano w jej treści art. 12 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym oraz §18 ust. 2 Statutu Powiatu R. W celu uzasadnienia przyjęcia przedmiotowej uchwały powołano się w jej wstępie na wojnę ideologiczną oraz agresywną propagandę homoseksualną, które według Rady Powiatu zagrażają fundamentalnym zasadom i wartościom życia społecznego i narodowego, a w konsekwencji wymagają uczynienia wspólnoty samorządowej wolną od ideologii gender i LGBT. W dalszej części uchwały wyrażono deklarację działań mających na celu realizację powyższego założenia, a także obrony dzieci, młodzieży, rodziny i polskiej szkoły przed seksualną deprawacją i indoktrynacją oraz zatrzymania „homoterroru” i seksualizacji życia społecznego. Zobowiązania te obejmują swoim zakresem przede wszystkim obszar zadań edukacyjno-wychowawczych szkół i innych placówek oświatowych, a także ochronę nauczycieli, urzędników

samorządowych, przedsiębiorców i przedstawicieli innych zawodów przed poprawnością kulturową, poprawnością polityczną, ideologiczną presją, „homopropagandą” oraz „homoterrorem”.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich analiza treści zaskarżonej uchwały pozwala stwierdzić, że jest ona aktem o charakterze władczym. Ma charakter zobowiązujący, gdyż zawiera dyrektywy działania skierowane zarządu powiatu oraz jednostek organizacyjnych powiatu, zwłaszcza prowadzonych przez powiat szkół. W związku z powyższym należy stwierdzić, że jako akt o charakterze władczym, zaskarżona uchwała powinna wskazywać na szczególną normę kompetencyjną upoważniającą organ do jej podjęcia. Jako jedyną podstawę prawną w treści uchwały przywołano natomiast art. 12 pkt. 4 u.s.p. zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady powiatu należy stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, w tym z działalności finansowej oraz § 18 ust. 2 Statutu Powiatu, który przyznaje radzie powiatu kompetencję do wyrażania w formie uchwał opinii i zajmowania stanowiska w sprawach związanych z realizacją kompetencji stanowiących i kontrolnych. Wskazany w uchwale przepis ustawy o samorządzie powiatowym stanowi upoważnienie do wydawania przez radę powiatu aktów kierunkowych, wskazujących na cele i priorytety działania zarządu powiatu. W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się w tym względzie, że stanowienie o kierunkach działalności zarządu powiatu obejmuje decydowanie przez radę powiatu w formie uchwały o jego zadaniach i celach, bez przesądzania w jaki sposób i w jakich formach działanie to ma być przez zarząd podejmowane.

Wskazanie art. 12 pkt. 4 u.s.p. jako podstawy prawnej zaskarżonej uchwały potwierdza więc tezę o jej władczym charakterze. Wyrażony już w jej tytule cel powstrzymania ideologii gender i LGBT jest adresowany przez radę powiatu do zarządu powiatu, jako dyrektywa dla jego działalności. Podczas gdy w tym zakresie art. 12 pkt 4 u.s.p. wydaje się być wystarczającą podstawą prawną dla stanowienia o kierunkach działania organu wykonawczego, należy podkreślić, że treść uchwały dalece wykracza poza określenie tego ogólnego celu dla zarządu powiatu. Rada Powiatu formułuje w uchwale władcze dyspozycje pod adresem podległych powiatowi jednostek organizacyjnych, w szczególności szkół, do czego 12 pkt. 4 u.s.p nie daje podstawy. Zadania wyznaczone w uchwale organowi wykonawczemu powiatu można odczytywać jako polecenia i nakazy konkretnego sposobu działania, co zgodnie z orzecznictwem, wykracza poza zakres kompetencji przyznanych radzie powiatu na podstawie przywołanego przepisu. Ponadto, Rada Powiatu R. kreuje nowe, pozaustawowe zadanie publiczne w postaci obrony przed ideologią LGBT, a deklarując podjęcie działań w celu jego realizacji, ingeruje w sprawy ogólnokrajowe, a także pozostające z mocy ustawy w zakresie kompetencji innych organów władzy publicznej, a nawet w działalność podmiotów prywatnych. Deklaracja, chociaż nie wskazuje na konkretne środki służące realizacji tego założenia, wyraźnie stanowi próbę ingerencji w sprawy o charakterze ogólnokrajowym, takie jak prawo pracy, czy też prawo gospodarcze.

Rzecznik zauważył, że nawet gdyby uznać zaskarżoną uchwałę za akt o charakterze niewładczym niezmiennie można stwierdzić, że akt ten narusza zasadę legalizmu w zakresie, w jakim zobowiązuje ona organy władzy publicznej do działania w granicach prawa. W żadnym bowiem wypadku, nawet formułując opinię czy stanowisko, rada powiatu nie może głosić treści zakazanych przez prawo i nawoływać do nieprzestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W konsekwencji należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała jako akt władczy została wydana bez podstawy prawnej, a tym samym z naruszeniem konstytucyjnej zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika zawarte w uchwale sformułowania należy uznać za bezpośrednią dyskryminację mieszkańców powiatu identyfikujących się jako osoby LGBT, poprzez próbę wykluczenia ich ze wspólnoty samorządowej. Ponadto uchwała, w zakresie w jakim formułuje władcze dyspozycje dla organów powiatu i podległych mu jednostek organizacyjnych, może prowadzić do dyskryminacji także w obszarze stosowania prawa przez te organy i jednostki. Tymczasem zgodnie z art. 32 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez zróżnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących.

**XI.505.4.2020 z 7 marca 2020 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Sejmiku Województwa L. w sprawie wprowadzenia ideologii LGBT do wspólnot samorządowych.

Dnia 25 kwietnia 2019 r. Sejmik Województwa L. przyjął uchwałę-stanowisko „w sprawie wprowadzenia ideologii LGBT do wspólnot samorządowych”. Jak wynika z protokołu sesji Sejmiku z dnia 25 kwietnia 2019 r., stanowisko zostało przyjęte w drodze. W jej treści nie wskazano jakiegokolwiek podstawy prawnej do jej przyjęcia. W celu uzasadnienia przyjęcia przedmiotowego stanowiska powołano się w jego wstępie na działania zorientowane na promowanie ideologii ruchów LGBT [...] zorientowane na anihilację ukształtowanych przez kościół katolicki wartości, które według Sejmiku Województwa L. wymagają sprzeciwu, a także ochrony szkoły i rodziny. W dalszej części stanowiska wyrażono także deklarację działań mających na celu realizację powyższych założeń. Zobowiązania te obejmują swoim zakresem przede wszystkim obszar zadań edukacyjno-wychowawczych szkół i innych placówek oświatowych, a także ochronę nauczycieli, naukowców, przedsiębiorców i przedstawicieli innych zawodów przed poprawnością polityczną. Sformułowano także stanowisko o wierności województwa wobec tradycji narodowej i państwowej, wartości chrześcijańskich oraz wielowiekowej kultury.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że każda czynność organu samorządu terytorialnego musi mieścić się w ramach jego ustawowo określonego zakresu działania, według przypisywanej mu z mocy prawa właściwości. Zakaz wykraczania poza zakres swoich kompetencji odnosi się przy tym do wszelkich form działalności organów władzy, bez względu na to, czy mają one charakter władczy, czy niewładczy, intencyjny, czy konkretny. Nawet podejmując akt o charakterze niewładczym, jak stanowisko czy deklaracja, organ jest bowiem związany zasadą legalizmu, a zatem musi działać w zakresie wyznaczonym normami zadaniowymi oraz w zgodzie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Zdaniem Rzecznika należy stwierdzić, że przyjmując zaskarżoną uchwałę, Sejmik Województwa L. przekroczył zakres swoich kompetencji oraz zakres zadań samorządu województwa. Akt kreuje bowiem nowe, pozaustawowe zadanie publiczne w postaci obrony przed ideologią LGBT, a deklarując podjęcie działań w celu jego realizacji, ingeruje w sprawy ogólnokrajowe, a także pozostające z mocy ustawy w zakresie kompetencji innych organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej szczebla wojewódzkiego. Najbardziej rażące przekroczenie przez organ w uchwale zakresu jego kompetencji dotyczy obszaru oświaty. W treści aktu wskazano, że Sejmik Województwa L. nie godzi się [...] na instalowanie funkcjonariuszy politycznej poprawności w szkołach oraz na wprowadzanie do polskiego systemu oświaty elementów wychowania seksualnego w myśl standardów Światowej Organizacji Zdrowia, a także zobowiązuje się stanąć w obronie szkoły opartej na zasadach chrześcijańskich. Powyższe fragmenty stanowią próbę ingerencji sejmiku województwa w kształtowanie powszechnego programu nauczania, a także w organizację szkół i placówek oświatowych oraz realizację przez nie ich funkcji wychowawczych, w tym w ramach współpracy z rodzicami i organizacjami zewnętrznymi. Chociaż zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt. 1 u.s.w. samorząd województwa wykonuje pewne zadania w zakresie edukacji publicznej, zadania te muszą mieć charakter wojewódzki, a także nie mogą pozostawać w zakresie zadań wyznaczonych prawem organom terenowej administracji rządowej. Żadna z wymienionych powyżej, podniesionych w uchwale spraw nie spełnia tych warunków.

Rzecznik zauważył, że nawet gdyby uznać, że sejmik województwa miał kompetencje do przedstawienia stanowiska w sprawach, których uchwała dotyczy, niezmiennie można stwierdzić, że akt ten narusza zasadę legalizmu w zakresie, w jakim zobowiązuje ona organy władzy publicznej do działania w granicach prawa. W żadnym bowiem wypadku, nawet formułując opinię czy stanowisko, sejmik województwa nie może głosić treści zakazanych przez prawo i nawoływać do nieprzestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W konsekwencji należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała jako akt władczy została wydana bez podstawy prawnej, a tym samym z naruszeniem konstytucyjnej zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika sformułowania zawarte w uchwale należy uznać za bezpośrednią dyskryminację mieszkańców województwa identyfikujących się jako

osoby LGBT, poprzez próbę wykluczenia ich ze wspólnoty samorządowej. Ponadto uchwała, w zakresie w jakim dotyczy spraw pozostających w zakresie kompetencji innych organów publicznych, może prowadzić do dyskryminacji także w obszarze stosowania prawa przez te organy i jednostki. Tymczasem zgodnie z art. 32 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących.

**XI.505.5.2020 z 7 marca 2020 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miejskiej w O. „w sprawie zobowiązania Burmistrza Miasta i Gminy o przeciwdziałanie szerzeniu ideologii LGBT w placówkach szkolno-wychowawczych na terenie gminy”.

Dnia 31 października 2019 r. Rada Miejska w O. przyjęła uchwałę w sprawie zobowiązania Burmistrza Miasta i Gminy O. o przeciwdziałanie szerzeniu ideologii LGBT w placówkach szkolno-wychowawczych na terenie gminy. Jako podstawę prawną uchwały wskazano w jej treści art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W celu uzasadnienia przyjęcia przedmiotowej uchwały powołano się w jej wstępie na wojnę ideologiczną, która według Rady Miejskiej wymaga podjęcia deklaracji. W dalszej części uchwały wyrażono deklarację działań mających na celu realizację powyższego założenia, dla dobra życia, rodziny i wolności. Zobowiązania te obejmują swoim zakresem przede wszystkim obszar zadań edukacyjno-wychowawczych szkół i innych placówek oświatowych, a także ochronę przedstawicieli wybranych zawodów przed poprawnością polityczną, tzw. homopropagandą. W uchwale sformułowano także stanowisko o wierności gminy wobec wielowiekowej kultury opartej na wartościach chrześcijańskich. W treści oraz tytule uchwały wskazano wprost, że do jej wykonania zobowiązuje się Burmistrza Miasta i Gminy.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich analiza treści zaskarżonej uchwały pozwala stwierdzić, że jest ona aktem o charakterze władczym. Ma charakter zobowiązujący, gdyż zawiera dyrektywy działania skierowane do organu wykonawczego gminy oraz jednostek organizacyjnych gminy, zwłaszcza szkół i innych placówek oświatowych. W związku z powyższym należy stwierdzić, że jako akt o charakterze władczym, zaskarżona uchwała powinna wskazywać na szczególną normę kompetencyjną upoważniającą organ do jej podjęcia. Jako jedyną podstawę prawną w treści uchwały przywołano natomiast art. 18 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej oraz art. 18 ust. 2 pkt. 2 u.s.g., który wskazuje, że do wyłącznych właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia

wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.

Pierwszy z przytoczonych przepisów zakłada domniemanie właściwości rady gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych przez ustawę na rzecz innych podmiotów. Zawiera więc normę o charakterze zadaniowym, która zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez NSA w uchwale 7 sędziów, nie może być interpretowana jako norma kompetencyjna. W orzecznictwie wskazuje się także wprost, że art. 18 ust. 1 u.s.g. zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów o charakterze władczym, te bowiem muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Art. 18 ust. 2 pkt. 2 u.s.g. stanowi natomiast upoważnienie do wydawania przez radę gminy aktów kierunkowych, wskazujących na cele i priorytety działania organu wykonawczego. W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się w tym względzie, że stanowienie o kierunkach działalności wójta (lub burmistrza miasta) obejmuje decydowanie przez radę gminy w formie uchwały o jego zadaniach i celach, bez przesądzania w jaki sposób i w jakich formach działanie to ma być podejmowane.

Wskazanie art. 18 ust. 2 pkt. 2 u.s.g. jako podstawy prawnej zaskarżonej uchwały potwierdza więc tezę o jej władczym charakterze. Wyrażone już w jej tytule zobowiązanie Burmistrza Miasta i Gminy do przeciwdziałania szerzeniu ideologii LGBT w placówkach szkolno-wychowawczych jest wyrażoną wprost dyrektywą działalności. Podczas gdy w tym zakresie art. 18 ust. 2 pkt. 2 u.s.g. wydaje się być wystarczającą podstawą prawną dla stanowienia o kierunkach działania organu wykonawczego, należy podkreślić, że treść uchwały dalece wykracza poza określenie tego ogólnego celu dla burmistrza. Ponadto, Rada Miejska w formułuje w uchwale władcze dyspozycje także pod adresem dyrektorów szkół i innych placówek oświatowych, nie tylko podległych gminie, ale też tych będących podmiotami prawa prywatnego, do czego art. 18 ust. 2 pkt. 2 u.s.g. nie daje podstawy.

Ponadto, w zaskarżonej uchwale Rada Gminy kreuje nowe, pozaustawowe zadanie publiczne w postaci „obrony przed ideologią LGBT”, a deklarując podjęcie działań w celu jego realizacji, ingeruje w sprawy ogólnokrajowe, a także pozostające z mocy ustawy w zakresie kompetencji innych organów władzy publicznej, a nawet w działalność podmiotów prywatnych. Za najbardziej jaskrawe przekroczenie przez Radę Gminy granic jej właściwości należy natomiast uznać zobowiązania z obszaru prawa oświatowego. Podczas gdy organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego posiadają pewne kompetencje w zakresie finansowania i organizacji systemu oświaty na swoim, nie istnieje podstawa prawna dla działalności gminy polegającej na formułowaniu przez radę gminy wytycznych co do organizacji pracy szkół i placówek oświatowych lub wpływania na realizację przez nie ich funkcji wychowawczych, w tym w ramach współpracy z rodzicami i organizacjami zewnętrznymi.

Rzecznik zauważył, że nawet gdyby uznać zaskarżoną uchwałę za akt o charakterze niewładczym niezmiennie można stwierdzić, że akt ten narusza zasadę

legalizmu w zakresie, w jakim zobowiązuje ona organy władzy publicznej do działania w granicach prawa. W żadnym bowiem wypadku, nawet formułując opinię czy stanowisko, rada powiatu nie może głosić treści zakazanych przez prawo i nawoływać do nieprzestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W konsekwencji należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała jako akt władczy została wydana bez podstawy prawnej, a tym samym z naruszeniem konstytucyjnej zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika sformułowania zawarte w uchwale należy uznać za bezpośrednią dyskryminację mieszkańców gminy identyfikujących się jako osoby LGBT, poprzez próbę wykluczenia ich ze wspólnoty samorządowej. Ponadto uchwała, w zakresie w jakim formułuje władcze dyspozycje dla organów gminy i podległych jej jednostek organizacyjnych, może prowadzić do dyskryminacji także w obszarze stosowania prawa przez te organy i jednostki. Tymczasem zgodnie z art. 32 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących.

**VII.7037.25.2020 z 17 marca 2020 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na czynność odmowy wypłaty Fundacji dotacji dla uczniów szkół niepublicznych.

Fundacja prowadziła do dnia 30 sierpnia 2019 r. Niepubliczne Gimnazjum. Organem, który dokonał wpisu Gimnazjum do ewidencji szkół niepublicznych był Wójt Gminy. W związku z reformą systemu oświaty Gimnazjum zostało przekształcone w Niepubliczne Liceum Ogólnokształcące. Przekształcenie to zostało dokonane w oparciu o przepisy ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe. Zgodnie z treścią art. 129 ust. 5 p.w.u.p.o. rozpoczęcie działalności przez nowoutworzone Liceum nastąpiło z dniem 1 września 2019 r. Organem, który dokonał zmiany wpisu w ewidencji szkół niepublicznych, na podstawie art. 143 ust. 1 pkt 1 p.w.u.p.o., był Starosta, jako organ, którego zadaniem własnym jest prowadzenie liceum ogólnokształcącego. Gimnazjum w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 sierpnia 2019 r. otrzymywało od Gminy jako organu rejestrującego, dotację, o której mowa w art. 26 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Pismem z dnia 27 sierpnia 2019 r. Fundacja wystąpiła do Starosty z wnioskiem o zabezpieczenie odpowiednich środków i ich wypłatę zgodnie z terminem dotacji dla Liceum, zgodnie z treścią art. 26 ust. 1 w zw. z art. 101 ust. 5 i 6 u.f.z.o. Pismem z dnia 2 września 2019 r. Starosta, powołując się na treść art. 101 ust. 2 i 3 u.f.z.o., stanął na stanowisku, że nie ma podstaw do zabezpieczenia środków i wypłaty dotacji przez Powiat w okresie od września do grudnia 2019 r. W ocenie Starosty do wypłaty dotacji za ten okres zobowiązana jest Gmina.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich stanowisko Starosty jest błędne i nie znajduje potwierdzenia w literalnym brzmieniu art. 101 ust. 1-2 u.f.z.o.c. W myśl tego przepisu celem ustawodawcy było dokonanie rozróżnienia pomiędzy dotacjami przyznawanymi na uczniów wygaszanego gimnazjum w okresie przejściowym, a dotacjami przyznawanymi już dla nowopowstałej szkoły. Fundacja słusznie podnosi, że z dniem rozpoczęcia działalności Liceum, a więc z dniem 1 września 2019 r., w szkole tej nie było już klas gimnazjalnych. Ostatni rocznik uczniów szkół gimnazjalnych zakończył bowiem edukację z dniem 31 sierpnia 2019 r. W niniejszej sprawie nie mógł więc znaleźć zastosowania art. 101 ust. 2 u.f.z.o. Przepis ten zgodnie z art. 129 ust. 1 p.w.u.p.o. mógłby znaleźć zastosowanie np. przypadku przekształcenia Gimnazjum w okresie przejściowym w ośmioletnią szkołę podstawową. Druga sporna kwestia dotyczy zastosowania art. 101 ust. 5-6 u.f.z.o. Zgodnie z tymi przepisami, w przypadku przekształcenia Gimnazjum w szkołę innego typu, dotację, o której mowa w art. 26 u.f.z.o., przyznaje się odpowiednio tej szkole od dnia rozpoczęcia przez nią działalności, czyli w niniejszej sprawie od dnia 1 września 2019 r. W takich przypadkach stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 3. u.f.z.o., a więc także art. 26 u.f.z.o., w którym wyrażona została ogólna zasada, że niepubliczne szkoły, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego będącej dla tych szkół organem rejestrującym. Organem rejestrującym dla nowopowstałego Liceum jest natomiast Starosta. Nie można zgodzić się z twierdzeniem Starosty, że przepisy te regulują jedynie termin, od którego przyznaje się dotacje szkole powstałej w wyniku przekształcenia gimnazjum, a z odpowiedniego stosowania rozdziału 3. u.f.z.o. nie wynika możliwość zastosowania wprost zasady wynikającej z art. 26 u.f.z.o. Wręcz przeciwnie, odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 3. u.f.z.o. oznacza, że w szczególnej sytuacji, jaką jest przekształcenie szkoły w czasie roku kalendarzowego, zastosowanie znajdzie ogólna zasada dotycząca przyznawania dotacji dla szkół niepublicznych wyrażona w art. 26 u.f.z.o.

### **Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania przed Sądami Administracyjnymi:**

**V.7200.19.2019 z 16 stycznia 2020 r.** — zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji.

Decyzją z 4 listopada 2019 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło poprzedzającą ją decyzję Burmistrza Miasta i przekazało do ponownego rozpoznania sprawę ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji polegającej na budowie fermy drobiu. Wydając kwestionowaną decyzję, Kolegium podstawowym zarzutem kierowanym względem decyzji Burmistrza uczyniło niepoddanie analizie sporządzonego na potrzeby postępowania raportu oddziaływania na środowisko, a także dokonywanych w toku postępowania uzgodnień.



Jest to zarzut, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, chybiony. Trudno bowiem zgodzić się z Kolegium w sytuacji, gdy w uzasadnieniu decyzji pierwszoinstancyjnej szeroko omawia się analizę raportu i czynności dokonane przez organy współdziałające. W ocenie Rzecznika, potrzeba przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego jest wątpliwa. Organ pierwszej instancji stwierdził bowiem, w oparciu o dwie specjalistyczne opinie, że planowane przedsięwzięcie będzie, po jego zrealizowaniu, powodować negatywne oddziaływanie na środowisko (emisja odorów), przy czym z uwagi na teren, na którym przedsięwzięcie jest planowane, nie jest możliwe opracowanie wariantu inwestycji, którego realizacja likwidowałaby to oddziaływanie.

**III.7064.186.2017 z 3 lutego 2020 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu ze skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego o uchyleniu decyzji w sprawie stwierdzenia, że świadczenia rodzinne przyznane skarżącej w formie zasiłku pielęgnacyjnego stanowią świadczenia nienależnie pobrane.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżona decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego o uchyleniu w całości decyzji wydanej z upoważnienia Prezydenta Miasta w sprawie stwierdzenia, że zasiłek pielęgnacyjny wypłacony skarżącej od dnia 1 czerwca 2015 r. do dnia 31 marca 2017 r. jest świadczeniem nienależnie pobranym oraz umorzeniu postępowania pierwszej instancji jest obciążona wadami i nie może się ostać.

Nie sposób zaakceptować wykładni dokonanej przez Kolegium, która sprowadza się do stanowiska, że zastosowanie art. 16 ust. 7 i 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest dopuszczalne bez uprzedniego wydania w decyzji o ustaleniu, czy skarżącej można przypisać działanie w złej wierze i w konsekwencji uznaniu, że pobrała zasiłek pielęgnacyjny nienależnie. W ocenie Rzecznika przyjęcie za prawidłowe stanowisko Kolegium w zasadzie stanowiłoby nieuzasadnioną akceptację dla arbitralnych, nie znajdujących oparcia w przepisach prawa działań polegających na przerzuceniu całkowitej odpowiedzialności na skarżącą za kolizję prawa do zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego. Sytuacja taka nie może zyskać aprobaty, gdyż skarżąca miała bezterminowo ustalone prawo do zasiłku pielęgnacyjnego, a przyznanie dodatku pielęgnacyjnego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych odbyło się bez Jej wniosku i woli.

W sprawie niniejszej organ I instancji po powzięciu informacji o uprawnieniu skarżącej do dodatku pielęgnacyjnego od dnia 1 czerwca 2015 r. dysponował jedynie wiedzą o braku podstawy prawnej do dalszej wypłaty zasiłku pielęgnacyjnego. W tej sytuacji można więc mówić tylko o „nienależnym świadczeniu”, które charakteryzuje się obiektywnością, nie zaś o „świadczeniu nienależnie pobranym”, któremu można przypisać określone cechy dotyczące stanu świadomości lub określonego działania. Obowiązek zwrotu świadczenia nienależnie pobranego obciąża bowiem tylko tego,

kto przyjął świadczenie w złej wierze, tzn. wiedząc, że mu się ono nie należy. Kwestia ta pozostała całkowicie poza zainteresowaniem Kolegium.

W ocenie Rzecznika, wbrew stanowisku Kolegium, organ I instancji przed ewentualnym uruchomieniem procedury wynikającej z art. 16 ust. 7 u.o.ś.r. miał obowiązek dokonać oceny, czy pobrane przez skarżącą w okresie od 1 czerwca 2015 r. do dnia 31 marca 2017 r. świadczenia rodzinne w postaci zasiłku pielęgnacyjnego mogły być uznane nienależnymi w rozumieniu przepisu art. 30 ust. 2 pkt 1 u.o.ś.r. i wydać w tym zakresie rozstrzygnięcie określające kwotę powstałego zobowiązania. Przesłanki uznania świadczeń za nienależnie pobrane wymienione w sposób enumeratywny w art. 30 ust. 2 u.o.ś.r. nie mogą być interpretowane rozszerzająco, a więc tym bardziej dorozumiane bez ich potwierdzenia w przeprowadzonym postępowaniu administracyjnym zakończonym decyzją administracyjną.

**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.

W dniu 3 lutego 2019 r. skarżąca złożyła w Urzędzie Dzielnicy wniosek o wydanie zaświadczenia potwierdzającego dokonane z mocy ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów - przekształcenie przysługującego jej prawa użytkowania wieczystego w prawo własności tego gruntu. Wniosek uzasadniony został potrzebą dokonania czynności prawnej tj. sprzedaży opisanego wyżej lokalu. Postanowieniem z dnia 17 lipca 2019 r. Prezydent Miasta odmówił wydania zaświadczenia o żądanej treści, z uwagi na to, że w księdze gruntowej brak jest wpisu świadczącego o wyodrębnieniu lokalu ustanowieniu udziału w prawie użytkowania wieczystego przysługującemu temu lokalowi.

W dniu 30 lipca 2019 r. skarżąca wniosła zażalenie na powyższe postanowienie, przedkładając jednocześnie dokumenty w postaci aktu notarialnego dokumentującego ustanowienie odrębnej własności lokalu, sprzedaży lokalu i oddania w użytkowanie wieczyste części gruntu przez Gminę dotychczasowemu najemcy oraz protokołu uzgodnienia warunków sprzedaży. Wskazała też, że dla lokalu prowadzona jest księga wieczysta. Po rozpoznaniu zażalenia, Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy zaskarżone postanowienie Prezydenta uznając, że brak stosownego wpisu w księdze gruntowej oznacza, że prawo użytkowania części nieruchomości opisanej w księdze wieczystej nie istniało, a co za tym idzie nie ma podstaw do wydania żądanego zaświadczenia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich brak jest podstaw do stwierdzenia, aby nieujawnienie prawa użytkowania wieczystego w księdze gruntowej uzasadniało prezentowane przez Organ stanowisko, zgodnie z którym w takiej sytuacji nie została

spełniona przesłanka konstytutywnego wpisu tego prawa do księgi wieczystej. Ani bowiem przepisy ustawy gospodarce nieruchomościami, ani wcześniej obowiązującej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie wskazują wprost, w jaki sposób prawo to powinno zostać ujawnione w księgach wieczystych. Kwestie te, w tym w odniesieniu do odrębnej własności lokalu, a także związanego z nim udziału we współużytkowaniu wieczystym, zostały natomiast ujęte w ustawie o księgach wieczystych i hipotece oraz w wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych. W przypadku skarżącej, punktem odniesienia w tym zakresie jest rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie wykonania przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Z rozporządzenia tego nie wynikał obowiązek ujawniania prawa użytkowania wieczystego w księdze prowadzonej dla nieruchomości gruntowej.

**VII.7037.152.2019 z 2 marca 2020 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym sprawie ze skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Decyzją z dnia 22 maja 2018 r. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, działając na podstawie art. 23a pkt 5 w zw. z art. 30 Prawa o szkolnictwie wyższym, cofnął pozwolenie na utworzenie uczelni udzielone jej założycielowi na mocy decyzji administracyjnej Ministra Edukacji Narodowej. W uzasadnieniu Minister wskazał na szereg nieprawidłowości w działalności uczelni stwierdzonych podczas przeprowadzonej przez niego kontroli, których nieusunięcie przez władze uczelni, mimo wezwania rektora oraz założyciela uczelni do zaprzestania działalności niezgodnej z przepisami prawa i usunięcia jej skutków, uzasadniło cofnięcie pozwolenia. Od powyższej decyzji uczelnia złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w odpowiedzi na wniosek wydał postanowienie z dnia 24 sierpnia 2018 r. w przedmiocie niedopuszczalności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. W ocenie Ministerstwa stroną postępowania w sprawie cofnięcia pozwolenia może być jedynie założyciel, nie zaś sama szkoła wyższa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 lutego 2019 r. oddalił skargę z uwagi na to, że adresatem decyzji w przedmiocie udzielania pozwolenia na utworzenie szkoły wyższej jest wyłącznie jej założyciel, jedynie on jest adresatem decyzji w sprawie cofnięcia pozwolenia i stroną postępowania.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich stanowisko przyjęte w powołanym wyżej wyroku dotyczące nieistnienia po stronie szkoły wyższej legitymacji do złożenia skargi na decyzję w przedmiocie cofnięcia pozwolenia na jej utworzenie, w sposób nieuzasadniony ogranicza możliwość obrony przez szkołę wyższą jej praw i obowiązków wynikających z wydanego pozwolenia i przepisów prawa, tj. w szczególności kształcenia w ramach studiów wyższych i prowadzenia działalności naukowej. Podkreślenia wymaga również fakt, że w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje rozbieżność poglądów w zakresie istnienia bądź nie

interesu prawnego po stronie szkoły wyższej w postępowaniu w sprawie cofnięcia pozwolenia na jej utworzenie. Ponadto, zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Przyjmuje się, że weryfikacja posiadania przez podmiot przymiotu strony nie może być dokonywana abstrakcyjnie, lecz powinna prowadzić do ustalenia, czy określony układ stosunków faktycznych w kontekście norm materialnych tworzy sprawę rozstrzyganą w postępowaniu administracyjnym i czy konkretny podmiot korzysta z determinowanego prawem materialnym uprawnienia do występowania w postępowaniu prowadzonym w tej sprawie jako osoba, której sfery prawnej ma ono dotyczyć.

Rzecznik zauważył, że uczelnie niepubliczne są powszechnie uznawane za zakłady administracyjne, wykonujące zadania publiczne. Zadania te uczelnia niepubliczna może realizować po uzyskaniu osobowości prawnej, co następuje z chwilą wpisania jej do rejestru uczelni niepublicznych. Z uwagi na brak podmiotowości prawnej przed wpisem do rejestru, uczelnia nie może być adresatem pozwolenia na jej utworzenie. Zdaniem Rzecznika nie wyklucza to jednak uznania, że uczelnia niepubliczna może być uznana za stronę postępowania w przedmiocie cofnięcia pozwolenia na jej utworzenie. Ponadto, z momentem uzyskania podmiotowości prawnej nabyła też swoje własne prawa i obowiązki.

**VII.510.167.2019 z 24 marca 2020 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym dotyczącym odwołania z delegowania do pełnienia obowiązków sędziego w Sądzie Okręgowym.

Na podstawie decyzji przesłanej Skarżącemu pismem z dnia 25 listopada 2019 r. Minister Sprawiedliwości postanowił o odwołaniu sędziego z delegowania do pełnienia obowiązków w Sądzie Okręgowym. Pierwotna decyzja przewidywała, że delegowanie sędziego miało trwać do końca lutego 2020 r. W dniu 28 listopada 2019 r. Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych przedstawił Skarżącemu zarzuty dotyczące m.in. tego, że jako sędzia zasiadający w składzie orzekającym Sądu Okręgowego, będąc jego przewodniczącym i sprawozdawcą doprowadził do wydania bez podstawy prawnej postanowienia, w którym nakazano Szefowi Kancelarii Sejmu RP udostępnienie odpowiednich dokumentów w celu weryfikacji prawidłowości powołania sędziów orzekających w I instancji w sprawie. Decyzję o odwołaniu sędziego podjęto po wydaniu tego postanowienia. Zgodnie z treścią komunikatu opublikowanego na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 26 listopada 2019 r. powodem odwołania było to, że sędzia w toku postępowania w sposób nieuprawniony podważył status powołanego przez Prezydenta RP sędziego, który w tej samej sprawie wydał wyrok w pierwszej instancji. W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości takie działanie stanowić miało niedopuszczalną ingerencję w działanie konstytucyjnych organów władzy publicznej.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie neguje potrzeby zapewnienia znacznej swobody decyzji Ministra Sprawiedliwości w korzystaniu przez niego z uprawnień z zakresu organizacji sądownictwa z uwagi na rzeczywisty i istotny interes publiczny w postaci prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Swoboda ta nie może jednak oznaczać arbitralności w relacjach organu władzy wykonawczej z przedstawicielami odrębnej i niezależnej władzy sądowniczej. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich o nieprawidłowości decyzji podjętej przez Ministra Sprawiedliwości w niniejszej sprawie przesądza fakt naruszenia zasady niezależności władzy sądowniczej w sposób, który nie budzi wątpliwości. Zasada ta stanowi najistotniejszą granicę swobody w korzystaniu z uprawnienia określonego w art. 77 § 4 p.u.s.p. Stanowi ona także klucz do wykładni przepisów dotyczących relacji między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą w Rzeczypospolitej Polskiej. Organ władzy wykonawczej stosujący przepisy o delegowaniu sędziów jest zobowiązany brać każdorazowo pod uwagę ocenę, czy w danej sprawie nie doszło do naruszenia zasady niezależności władzy sądowniczej, która stanowi podstawową, a nawet pierwotną, wartość względem wszelkich innych wartości, takich jak chociażby interes publiczny w postaci prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem Rzecznika szczególne zastrzeżenia budzi możliwość wykorzystania uprawnienia do odwoływania sędziów jako swoistego środka dyscyplinującego delegowanego sędziego. Zgodnie zaś z treścią komunikatu przedstawionego przez Ministerstwo Sprawiedliwości, sposób skorzystania przez Ministra Sprawiedliwości z uprawnienia do odwołania Skarżącego miał w istocie charakter właściwy postępowaniu dyscyplinarnemu.

### **Sądy administracyjne wydały następujące orzeczenia:**

**VII.6060.35.2019 z 16 sierpnia 2019 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych obowiązujące Kancelarię Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej do ograniczenia przetwarzania danych osobowych sędziów zawartych w wykazach sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa.

Skarga uwzględniona (wyrok z 24 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1927/19; wyrok z 24 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2154/19).

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skarga Rzecznika Praw Obywatelskich zasługuje na uwzględnienie, albowiem zaskarżone postanowienia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych wydane w przedmiocie czasowego ograniczenia przetwarzania danych osobowych naruszają w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa. Sąd uznał, że Prezes UODO dopuścił się naruszenia zarówno wiążących Polskę przepisów prawa europejskiego, jak i regulacji prawa krajowego, w stopniu mającym istotny wpływ na końcowy wynik sprawy zakończonej wydaniem wspomnianego postanowienia zabezpieczającego.

Organ nadzorczy dopuścił się przede wszystkim naruszenia przepisów ustawy o ochronie danych osobowych poprzez błędne uznanie, że w sprawie przetwarzania danych osobowych sędziów zawartych w wykazie sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa, które powinny zostać udostępnione w trybie dostępu do informacji publicznej, zostało rzekomo uprawdopodobnione, że przetwarzanie danych osobowych wspomnianych sędziów narusza przepisy o ochronie danych osobowych, w sytuacji, gdy tymczasem przetwarzanie owych danych osobowych we wspomnianym celu jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na Szefie Kancelarii Sejmu RP, jako administratorze danych osobowych, który to obowiązek został jednoznacznie stwierdzony w prawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, a następnie potwierdzony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wspomniane naruszenie, według Sądu, związane było również z tym, że organ nadzorczy, wydając sporne postanowienia, w sposób niedopuszczalny w praworządym państwie zignorował normy prawne wyrażone zarówno w przepisie art. 184 Konstytucji określającym kognicję sądów administracyjnych w kontrolowaniu działalności organów administracji publicznej, jak również w przepisie art. 170 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustanawiającym fundamentalną w demokratycznym państwie prawa regułę związania m.in. organów administracji publicznej prawomocnymi orzeczeniami sądów administracyjnych.

Sąd stwierdził ponadto, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, wydając zaskarżone postanowienia dopuścił się jednocześnie istotnego naruszenia przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 poprzez ich niezastosowanie i w konsekwencji wadliwe uznanie, że dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych posiadanych przez Kancelarię Sejmu RP nie mogą zostać ujawnione zgodnie z prawem Unii Europejskiej, w sytuacji, gdy w świetle przepisu art. 86 RODO przyjmuje się jednoznacznie, że podmiot ujawniający informacje publiczne zawierające dane osobowe, czy to w trybie określonym w prawie Unii Europejskiej, czy w trybie określonym w przepisach krajowych, nie narusza w ten sposób przepisów RODO.

W tej sytuacji, nie ulega zatem wątpliwości, że w świetle stanowiska wyrażonego w obu wspomnianych wyżej prawomocnych orzeczeniach sądów administracyjnych jest oczywiste, że dane sędziów, popierających zgłoszenia kandydatów na członków KRS, mogą być przetwarzane, w celu ich udostępnienia, na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

**III.7064.191.2019 z 22 października 2019 r.** - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na odmowę przyznania świadczenia pielęgnacyjnego.

Umorzenie postępowania (postanowienie z 10 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/GI 1516/19).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zauważył, że w odpowiedzi na skargę Rzecznika Praw Obywatelskich Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego, albowiem decyzją własną z 14 listopada 2019 r., nr SKO.PSŚ/41.5/2465/2019/15457/AO, uwzględniło skargę w całości, uchylając własną decyzję z 15 maja 2019 r. oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji. Pismem z 27 stycznia 2020 r. organ poinformował, że decyzja z dnia 14 listopada 2019 r. W tej sytuacji, skoro zaskarżona decyzja została wyeliminowana z obrotu prawnego, to postępowanie sądowo stało się bezprzedmiotowe wobec braku przedmiotu zaskarżenia. Powyższe skutkowało koniecznością umorzenia postępowania sądowego.

### **Skargi kasacyjne Rzecznika Praw Obywatelskich do Naczelnego Sądu Administracyjnego:**

**III.7064.207.2019 z 7 lutego 2020 r.** - skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie przyznania stronie świadczenia pielęgnacyjnego.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skarga w niniejszej sprawie nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ zaskarżona decyzja została wydana bez naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Rozstrzygając w sprawie organy nie naruszyły także przepisów prawa materialnego. Z treści uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika, że organ wziął pod uwagę wszystkie okoliczności, oświadczenia i dokumenty świadczące o sytuacji prawnej i faktycznej skarżącej. Zdaniem Sądu, wbrew odmiennym zarzutom wnioskodawczyni i Rzecznika Praw Obywatelskich, w realiach przedmiotowej sprawy, podzielić należy stanowisko, że w sytuacji, gdy strona ma ustalone prawo do zasiłku dla opiekuna, warunkiem skutecznego ubiegania się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, na zasadzie wyboru, o którym mowa w art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, jest także rezygnacja z przysługującego zasiłku dla opiekuna, jest wyrażne, a nie tylko hipotetyczne, zrzeczenie się prawa do konkurencyjnego świadczenia w postaci zasiłku dla opiekuna.

W ocenie Rzecznika organy obu instancji oraz Sąd rozstrzygając w niniejszej sprawie dokonały nieprawidłowej wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 b u.o.ś.r., a przez to wadliwie przyjęły, że pobieranie zasiłku dla opiekuna w związku z opieką nad osobą z niepełnosprawnością wyklucza przyznanie w związku z taką opieką świadczenia pielęgnacyjnego. 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 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.

Zdaniem Rzecznika przy zastosowaniu prawidłowej wykładni przesłanek rozstrzygających o uprawnieniu do świadczenia pielęgnacyjnego w wyniku rozpoznania wniosku strony z dnia 21 marca 2018 r. niedopuszczalne byłoby pobieranie równocześnie, za te same okresy, zasiłku dla opiekuna i świadczenia pielęgnacyjnego. Konsekwencją takich ustaleń byłoby zastosowanie przepisu art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. regulującego kwestię zbiegu uprawnienia do świadczeń. Organy rozstrzygające w sprawie tego nie dokonały, co wadliwie zaakceptował Wojewódzki Sąd Administracyjny, a poprzez niezastosowanie normy prawnej określonej art. 27 ust. 5 u.o.ś.r. wadliwie przyjęto, że w sytuacji strony nie nastąpił zbieg prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i zasiłku dla opiekuna, a więc nie jest możliwe przyznanie stronie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na wniosek złożony w trakcie pobierania zasiłku dla opiekuna. Uchybienie to skutkowało błędnym uznaniem, że strona nie miała prawa dokonania wyboru jednego ze świadczeń, co z kolei przesądziło o braku prawa świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na pobieranie zasiłku dla opiekuna i ostatecznie skutkowało załatwieniem sprawy w sposób kolidujący ze słusznym interesem strony.

**III.7064.172.2019 z 26 lutego 2020 r.** - skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie o odmowie przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego brzmienie art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie pozostawia wątpliwości co do tego, że do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne uprawnia tylko takie orzeczenie o niepełnosprawności, które zawiera równocześnie wskazanie o konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz wskazanie o konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Przepis ten w zakresie konieczności łącznego spełnienia wskazań co do osoby o orzeczonej niepełnosprawności nie przewiduje żadnych odstępstw. Brak któregośkolwiek z tych elementów oznacza, że warunek określony dla drugiego przypadku nie jest spełniony. Zdaniem Sądu Kolegium prawidłowo zatem oceniło, że w rozpoznawanej sprawie nie zostały spełnione przesłanki z art. 17 ust. 1 u.ś.r., bowiem w orzeczeniu o ustaleniu niepełnosprawności brakuje wskazania konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istota sprawy będącej przedmiotem niniejszej skargi kasacyjnej sprowadza się do ustalenia, czy strona, matka i opiekunka małoletniej córki o ustalonym umiarkowanym stopniu niepełnosprawności wraz ze wskazaniem konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji dziecka przy braku jednoznacznego wskazania, czy dziecko wymaga czy też nie wymaga



konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, jest sobą uprawnioną do świadczenia pielęgnacyjnego od dnia złożenia wniosku o ustalenie niepełnosprawności córki.

Artykuł 17 u.o.ś.r., który stanowił materialnoprawną podstawę wydawanych w sprawie rozstrzygnięć w literalnym jego brzmieniu rozróżnia dwa niezależne od siebie stany uprawniające do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekuna: pierwszy - gdy osoba podlegająca opiece legitymuje się znacznym stopniem niepełnosprawności i drugi - gdy osoba podlegająca opiece legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Kwestią sporną pozostaje zatem prawidłowa wykładnia wskazanej normy prawnej.

Zdaniem Rzecznika organy obu instancji oraz Sąd w sposób nieprawidłowy przyjęły, że w sytuacji, w której córka Strony uznana została za osobę o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności ze wskazaniami konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji, to nie wymaga ona konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, tylko dlatego, że w orzeczeniu właściwy organ tego wskazania wprost i jednoznacznie nie określił. Opierając swe ustalenia na literalnym odczytaniu orzeczeń o niepełnosprawności organy administracji nie wyjaśniły w sposób wyczerpujący stanu faktycznego sprawy.

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 oraz Sąd nieprawidłowa wykładnia przepisów art. 17 ust. 1 pkt 1 u.o.ś.r. doprowadziła do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości jest rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne i niweczące ratio legis u.o.ś.r. Odstępstwo od sensu językowego przepisów było nie tylko prawem, ale wręcz obowiązkiem organów. W sytuacjach, gdy ściśle literalne interpretowanie zapisu ustawowego prowadzi do zniekształcenia albo wypaczenia jego treści, obowiązkiem organu stosującego prawo jest sięgnięcie do innych sposobów wykładni. W tym aspekcie zasadne było podjęcie próby zinterpretowania określonej w art. 17 ust. 1 pkt 1 u.o.ś.r. normy odwołując się do aksjologicznej racjonalności ustawodawcy oraz kierując się systemowymi, celowościowymi bądź funkcjonalnymi regułami wykładni prawa.

**V.7202.14.2019 z 9 marca 2020 r.** - skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiocie czasowego odebrania zwierząt.

Decyzją z 19 października 2018 r. Zarząd Dzielnicy orzekł o czasowym odebraniu skarżące 31 psów i przekazaniu zwierząt pod czasową opiekę Fundacji do czasu wydania przez sąd wyroku o przepadku zwierząt lub umorzenia postępowania karnego w tej sprawie. W motywach swojego rozstrzygnięcia organ stwierdził, w oparciu o przeprowadzone w ramach postępowania dowody, że zaistniały przesłanki do odebrania stronie zwierząt w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Organ wskazał, że w jego ocenie sposób utrzymywania zwierząt przez ich właścicielkę znamionował znęcanie się w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.o.z. Nadto stwierdził, że odebranie zwierząt było niezbędne ze względu na to, że dalsze pozostawanie zwierząt u ich właścicielki zagrażało ich życiu lub zdrowiu. W wyniku wniesionego odwołania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję Zarządu Dzielnicy. Wyrokiem z 11 grudnia 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego. W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia, Sąd podzielił argumentację, która legła u podstaw poprzedzających wyrok decyzji administracyjnych, którymi rozstrzygnięto sprawę czasowego odebrania zwierząt skarżące.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zapadł z mającym wpływ na wynik sprawy naruszeniem przepisów postępowania, albowiem Sąd, oceniając zaskarżoną decyzję pominął w zupełności jeden z jej elementów, tj. określenie miejsca przebywania zwierząt po ich odebraniu. Uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy. W aktach administracyjnych brak jest jakiegokolwiek informacji o podjęciu przez organy czynności, mających na celu przekazanie odebranych zwierząt schronisku dla zwierząt. Nie ma też w aktach jakichkolwiek informacji świadczących o tym, że organ sprawdził, czy podmiot, któremu powierza, zamiast schronisku, pieczę nad odebranymi zwierzętami jest w stanie zapewnić im odpowiednią opiekę. Wydaje się, że organy niejako automatycznie uwzględniły wniosek zawarty w skierowanym przez Fundację zawiadomieniu o odebraniu zwierząt w trybie interwencyjnym. W ten sposób uchybiły normom związanym z prowadzeniem postępowania dowodowego. Akceptując taki stan rzeczy i oddalając w takich warunkach w całości skargę, Sąd naruszył w sposób mający wpływ na wynik sprawy art. 151 p.p.s.a. Wykluczone jest, aby oceniając w takich warunkach zaskarżoną decyzję w zakresie przekazania zwierząt pod czasową opiekę Fundacji Sąd mógł podjąć rozstrzygnięcie inne, aniżeli uwzględniające skargę w tym zakresie. Jedynym logicznym wytłumaczeniem dla oddalenia skargi w całości jest w takich warunkach to, że Sąd nie dokonał pełnej kontroli zaskarżonej decyzji

#### **Naczelnny Sąd Administracyjny wydał następujące orzeczenia:**

**V.7204.26.2017 z 7 lutego 2018 r.** – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego dotycząca naruszenia przepisów prawa materialnego.

**Skarga kasacyjna oddalona** (wyrok z 4 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 803/18).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego sprzedaż działki nie może być utożsamiana z czynnością przekazania odpadów ani ze zleceniem obowiązku gospodarowania odpadami. Zdaniem Sądu nie można zgodzić się z poglądem Rzecznika, że w stanie faktycznym, ustalonym w niniejszej sprawie, to Gmina zgodnie z art. 26 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach jest odpowiedzialna za usunięcie odpadów z działki, gdyż w dniu wydania decyzji przez SKO nie była władającym powierzchnią ziemi. Adresatem obowiązku i nakazu uregulowanego w art. 26 ust. 1 i 2 ustawy jest aktualny posiadacz odpadów, a nie najwcześniejszy znany posiadacz odpadów. Gdyby przyjąć sposób wykładni, to poszukiwanie najwcześniejszego znanego posiadacza odpadów mogłoby spowodować sytuację, w której nie byłoby podmiotu odpowiedzialnego za usunięcie odpadów.

**V.511.564.2015 z 8 maja 2018 r.** – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego części oddalającej skargę na uchwałę Rady Miejskiej w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu na rok 2015 r.

**Skarga kasacyjna oddalona** (wyrok z 21 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1826/18).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w niniejszej sprawie brak jest podstaw, aby skutecznie postawić Sądowi I instancji zarzut naruszenia prawa materialnego, poprzez błędną wykładnię art. 130a ust. 6 Prawa o ruchu drogowym. Ocena zarzutu prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie konkretnego stanu faktycznego. Zarzut naruszenia prawa materialnego nie może opierać się na wadliwym, kwestionowanym przez stronę ustaleniu faktu. Rzecznik nie sformułował w skardze kasacyjnej zarzutów dotyczących ani wadliwości procedowania zaskarżonej uchwały, ani też naruszenia przez Sąd I instancji przepisów postępowania przy rozpoznawaniu sprawy.

**V.7204.52.2019 z 22 listopada 2019 r.** – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie uchwalenia Planu Gospodarki Odpadami.

**Skarga kasacyjna oddalona** (postanowienie z 30 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 72/20).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzut skargi kasacyjnej nie jest oparty na usprawiedliwionych podstawach. Zdaniem Sądu skarga złożona w trybie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa nie ma charakteru actio popularis, i do wniesienia jej nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Prawo do wniesienia takiej skargi przysługuje podmiotowi, który wykáže naruszenie

przez zaskarżoną uchwałę własnego interesu prawnego lub uprawnienia, a zatem gdy zaskarżona uchwała godzi w sferę prawną podmiotu przez wywołanie negatywnych następstw prawnych. Interes prawny można wywodzić tylko z treści normy prawa materialnego dającej się za każdym razem indywidualnie określić i wyodrębnić spośród innych norm. Interes prawny nie może być zatem wyprowadzony tylko z faktu istnienia jakiegoś aktu prawnego czy jakiejś instytucji prawnej.

**V.7204.52.2019 z 22 listopada 2019 r.** – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie uchwalenia Planu Gospodarki Odpadami.

**Skarga kasacyjna oddalona** (postanowienie z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 257/20).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzut skargi kasacyjnej nie jest oparty na usprawiedliwionych podstawach. Zdaniem Sądu skarga złożona w trybie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa nie ma charakteru *actio popularis*, i do wniesienia jej nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Prawo do wniesienia takiej skargi przysługuje podmiotowi, który wykaże naruszenie przez zaskarżoną uchwałę własnego interesu prawnego lub uprawnienia, a zatem gdy zaskarżona uchwała godzi w sferę prawną podmiotu przez wywołanie negatywnych następstw prawnych. Interes prawny można wywodzić tylko z treści normy prawa materialnego dającej się za każdym razem indywidualnie określić i wyodrębnić spośród innych norm. Interes prawny nie może być zatem wyprowadzony tylko z faktu istnienia jakiegoś aktu prawnego czy jakiejś instytucji prawnej.

#### **Postępowanie administracyjne z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich:**

**V.7200.19.2019 z 29 stycznia 2020 r.** - odwołanie od decyzji Burmistrza Miasta i Gminy w określającej środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację inwestycji.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżona decyzja Burmistrza Miasta i Gminy zapadła z rażącym naruszeniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Rzecznik zauważył, że pomimo iż Samorządowe Kolegium Odwoławcze w swojej decyzji kasacyjnej wskazało wprost, że niezbędne jest ustalenie, czy planowane przedsięwzięcie będzie miało negatywny wpływ na środowisko lub zdrowie i życie ludzi, poprzez krytyczną analizę przedłożonego przez inwestora raportu, co wymagać może zasięgnięcia opinii biegłych, organ pierwszej instancji tego rodzaju czynności nie podjął. Ograniczył się w zasadzie do prostej zmiany stanowiska zajętego w swojej pierwotnej decyzji wskazując, że w aktach postępowania są już opinie wskazujące na negatywny wpływ planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Tym samym przeprowadzone przez organ ponownie postępowanie dowodowe, a w zasadzie jego brak, określić należy jako naruszenie art. 7 i art. 77 Kodeksu postępowania administracyjnego. Dlatego niezbędne jest

uchylenie zaskarżonej decyzji i powtórne przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji, który w stanie niniejszej sprawy, winien przeprowadzić stosowne czynności dowodowe celem ustalenia lub wykluczenia negatywnego wpływu planowanego przedsięwzięcia na środowisko oraz zdrowie i życie ludzkie.

**V.7203.21.2019 z 26 lutego 2020 r.** - odwołanie od decyzji Burmistrza o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że tereny, na których inwestycja ma być lokalizowana, znajdują się w granicach obszaru chronionego krajobrazu, a także w granicach obszaru Natura 2000. Włączenie danego terenu do obszaru chronionego krajobrazu następuje na drodze uchwały sejmiku województwa i może wiązać się z ograniczeniami, a nawet zakazami w inwestowaniu co jednak pozostawione jest do fakultatywnej decyzji sejmiku. Na obszarze chronionego krajobrazu takie zakazy, w odniesieniu do inwestycji konkretnego rodzaju nie zostały wprost sformułowane. Z uwagi na przedmiot wnioskowanych inwestycji nie można jednakowoż zignorować tu zakazów wymienionych w § 4 pkt 1 i 5 uchwały, a mianowicie zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia ich nor, legowisk, innych schronień i miejsc rozrodu oraz tarlisk, złożonej ikry, z wyjątkiem amatorskiego połowu ryb oraz wykonywania czynności związanych z racjonalną gospodarką rolną, leśną, rybacką i łowiecką oraz dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli służą innym celom niż ochrona przyrody lub zrównoważone wykorzystanie użytków rolnych i leśnych oraz racjonalna gospodarka wodna lub rybacka.

Stwierdzenie, czy dana inwestycja polegająca na lokalizacji fermy przemysłowej odpowiada pojęciom „racjonalnej gospodarki rolnej” bądź „zrównoważonemu wykorzystaniu użytków rolnych” należy do uznania organów właściwych do wyrażenia zgody na inwestycję w ramach postępowania środowiskowego. Jest to zatem kwestia wymagająca dogłębnego rozważenia. To samo dotyczy oceny „znaczącego negatywnego oddziaływania” wnioskowanej inwestycji na cele ochrony obszaru Natura 2000, warunkującej wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wynikającej z art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, który stanowi, że zabrania się podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Ustaleniu wskazanych w tym przepisie, lecz niesprecyzowanych zagrożeń dla zasobów Natury 2000 służyć mają plany zadań ochronnych ustanawiane w drodze zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska na podstawie art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody.

Terenu inwestowanego dotyczą tu zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Ostoja Knyszyńska PLH20000615 oraz z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura

2000 Puszcza Knyszyńska PLB200003 16. Oba te akty zawierają w załącznikach listę gatunków roślin, zwierząt i ich siedlisk, wraz z identyfikacją istniejących i potencjalnych zagrożeń dla zachowania właściwego stanu ich ochrony.

W zarządzeniach nie stwierdzono wprost, że kurze fermy przemysłowe stanowią zagrożenie dla zasobów Natury 2000. Równocześnie jednak w uzasadnieniu tych aktów zastrzeżono, że przedsięwzięcie nie ujęte w planie jako zagrożenia należy traktować jako mogące negatywnie wpływać na obszar. Oznacza to, że każde przedsięwzięcie a zwłaszcza kwalifikujące się jako potencjalnie oddziałujące na środowisko powinno być indywidualnie, restrykcyjnie oceniane w kontekście ewentualnego, negatywnego wpływu na obszar Natura 2000. To zastrzeżenie jest też o tyle istotne, że ww. zarządzenia są datowane na 2014 r., a więc wymienione w załącznikach przedmioty ochrony i zidentyfikowane zagrożenia mogły od tego czasu ulec zmianie. Z dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy, w tym z uzgodnień Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz decyzji Burmistrz Gminy nie wynika, aby tego rodzaju, dogłębne rozważania i restrykcyjne oceny były dokonywane.

Dokonane przez RDOS uzgodnienie przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska, sprowadziło się do lakonicznych stwierdzeń organu, że przedsięwzięcie nie narusza zakazów wynikających z zarządzeń. Nie było ono poprzedzone drobiazgowymi badaniami istniejącego stanu środowiska i potencjalnych zagrożeń dla jego cennych zasobów. Tak automatyczne podejście do zbadania ryzyka negatywnego wpływu inwestycji na obszar Natura 2000 nie daje żadnej gwarancji ochrony przed degradacją. Z całą pewnością wypacza też sens uzgodnienia dokonywanego w toku przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

**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.

Na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw wprowadzono dla sędziów sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych, sędziów Sądu Najwyższego oraz prokuratorów obowiązek złożenia oświadczeń o przynależności do zrzeszeń. Oświadczenia te są jawne i podlegają publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich należy podjąć konieczne i natychmiastowe działania zmierzające do zabezpieczenia realizacji prawa do ochrony życia prywatnego i ochrony danych osobowych, o których mowa w Konstytucji, nad których poszanowaniem czuwa Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Zdaniem Rzecznika celem ustawodawcy nie było wzmocnienie transparentności i apolityczności funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, lecz w istocie dokonanie

powszechnej lustracji aktywności społecznej, charytatywnej oraz publicznej sędziów i prokuratorów. W wielu przypadkach upublicznienie informacji ich dotyczących może prowadzić do ujawnienia ich światopoglądów, przekonań, a nawet orientacji seksualnej. Obowiązek składania oświadczeń może dodatkowo wywoływać mroźący efekt w odniesieniu do konstytucyjnej wolności zrzeszania się. Sędziowie i prokuratorzy, chroniąc swoją prywatność, mogą bowiem zdecydować się na ograniczenie bądź wręcz zaprzestanie swoich dotychczasowych działań społecznych i obywatelskich. Dodać należy, że już wcześniej dokonano upublicznienia oświadczeń majątkowych sędziów i prokuratorów. Oznacza to, że w porównaniu do innych funkcjonariuszy publicznych sędziowie i prokuratorzy cieszyć się będą najwęższą sferą prywatności. Trudno odnaleźć uzasadnienie dla takiego stanu rzeczy w świetle Konstytucji oraz w kontekście konstytucyjnej zasady równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

Rzecznik zauważył ponadto, że wolność zrzeszania się sędziów została w sposób szczególny ograniczona konstytucyjnie poprzez art. 178 ust. 3 ustawy zasadniczej, który stanowi, że sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W pozostałych aspektach sędziowie i prokuratorzy korzystają z ochrony analogicznej do pozostałych obywateli, gwarantowanej w Konstytucji i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

## **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:**

Brak

### **Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich:**

**II.519.2824.2014 z 20 kwietnia 2016 r.** – wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przedawnienia zbrodni komunistycznych.

**Postępowanie umorzone** (postanowienie z 28 stycznia 2020 r., sygn. akt K 22/16). Trybunał Konstytucyjny zauważył, że art. 108 § 2 k.k. z 1969 r. w chwili orzekania przez Trybunał pozbawiony jest mocy obowiązującej w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Nie jest źródłem norm, nie działa prospektywnie. Może być jednak stosowany do oceny zdarzeń przeszłych, które zaszły w chwili jego obowiązywania. Podlega zatem hipotezie normy wynikającej z art. 59 ust. 3 otpTK, który pozwala na kontrolę przepisów, które utraciły moc obowiązującą, ale których ocena jest konieczna dla ochrony praw lub wolności konstytucyjnych. Postępowanie w takiej sprawie można jednak wszcząć tylko skargą konstytucyjną. W związku z tym, że art. 108 § 2 k.k. z 1969 r. został zaskarżony we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał nie może go badać na podstawie art. 59 ust. 3 otpTK. Dlatego postępowanie w tej sprawie należało umorzyć.

### **2. Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie następujących wniosków:**

**VII.6060.43.2019 z 3 stycznia 2020 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów dotyczącego niezgodności art. 11c ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa KRS oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej z Konstytucją.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie w całości, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W ocenie Rzecznika, wskazany przez wnioskodawcę art. 11c ustawy o KRS jest nieadekwatnym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, zaś stanowisko grupy posłów jest nieprawidłowe. Nie sposób bowiem zgodzić się z poglądem, że w orzecznictwie sądów administracyjnych doszło do nadania zupełnie nowej treści normatywnej art. 11c ustawy o KRS. Wręcz przeciwnie, sposób rozumienia tego przepisu przyjęty przez sądy administracyjne jest



zgodny z jego wykładnią językową i systemową. Niezależnie od intencji ustawodawcy, w treści tego przepisu nie został bowiem sformułowany zakaz udostępnienia informacji publicznej zgodnie z przepisami u.d.i.p. Nie określono w nim również w sposób szczegółowy zasad i trybu udostępniania informacji publicznej, co pozwalałoby uznać, że wyłącza on zastosowanie u.d.i.p zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 tej ustawy. Możliwość udostępnienia wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata do KRS nie wynika więc z normy wyrażonej w art. 11c ustawy o KRS, ale z przepisów u.d.i.p. Nie jest więc możliwa ocena zgodności tego przepisu z art. 47 i art. 51 Konstytucji.

Rzecznik zauważył, że wniosek złożony w niniejszej sprawie zmierza de facto do nadania art. 11c ustawy o KRS, treści normatywnej, której przepis ten nie posiada, a nie do wyeliminowania naruszającej standardy konstytucyjne wykładni. Wnioskodawca kwestionuje bowiem niedopatrzenie się przez sądy administracyjne w art. 11c ustawy o KRS normy, której przepis ten w rzeczywistości nie zawiera. Dokonanie kontroli zgodnie z treścią wniosku wymagałoby od Trybunału Konstytucyjnego wykroczenia poza przyznane mu przepisami prawa kompetencje. Wydanie wyroku interpretacyjnego zgodnie z treścią wniosku należy więc uznać za niedopuszczalne.

W razie nieuwzględnienia przez Trybunał wniosku o umorzenie niniejszego postępowania, Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że art. 11c ustawy o KRS w rozumieniu utrwalonym w orzecznictwie sądów administracyjnych nie jest niezgodny z art. 2, 47 i 51 Konstytucji.

Biorąc pod uwagę, że art. 11c ustawy o KRS, rozumiany w ten sposób, że przepis ten nie daje podstaw do odmowy udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybranego spośród sędziów, nie prowadzi do wyłączenia ochrony prywatności osób fizycznych wynikającej z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., Rzecznik uznał, że art. 47 i art. 51 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli w niniejszej sprawie. Art. 11c ustawy o KRS w takim rozumieniu reguluje bowiem jedynie tryb dostępu do informacji, a nie przesłanki odmowy jej udostępnienia.

Również wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Należy bowiem uznać, że obywatel musi liczyć się z faktem, że na gruncie obowiązujących przepisów sąd dokonuje ważenia konieczności ochrony praw konstytucyjnych, jakimi są prawo do prywatności i prawo dostępu do informacji publicznej.

W ocenie Rzecznika za niedopuszczalne należy również uznać wydanie orzeczenia w zakresie dotyczącym wskazanego jako przedmiot kontroli art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Zgodnie z treścią tego artykułu prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne,

mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Bezsporne jest na gruncie utrwalonego już orzecznictwa sądów administracyjnych, że ze względu na ochronę prywatności osób fizycznych nie jest możliwe udostępnienie jako informacji publicznej nazwisk obywateli, którzy dokonali zgłoszenia kandydata do KRS w oparciu o art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o KRS. W ocenie Rzecznika nie można jednak uznać, że w identycznym zakresie z ochrony prywatności korzystają sędziowie zgłaszający kandydata w oparciu o art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS. Legitymizują oni bowiem dokonywane przez siebie zgłoszenie autorytetem wynikającym z pełnionej przez siebie funkcji publicznej.

**VII.510.35.2020 z 17 lutego 2020 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Marszałek Sejmu RP o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych pomiędzy Sądem Najwyższym a Sejmem RP oraz pomiędzy Sądem Najwyższym a Prezydentem RP.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie sposób stwierdzić, by Sejm RP i Sąd Najwyższy uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcia. Konstytucja wyraźnie precyzuje kompetencje Sejmu RP w zakresie sprawowania władzy ustawodawczej poprzez uchwalanie aktów normatywnych o generalnym i abstrakcyjnym charakterze. Sąd Najwyższy zaś sprawuje wymiar sprawiedliwości oraz sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.

Sąd Najwyższy, jak inne organy władzy publicznej działa na podstawie i w granicach prawa, czyli treść jego aktów jest wyznaczona przez normy prawa materialnego uchwalone przez ustawodawcę, w związku z tym jego działalność będzie się nieuchronnie merytorycznie odnosić do takich samych zagadnień, jakie uregulował wcześniej ustawodawca. Na tej oczywistej w systemie prawa prawidłowości Marszałek Sejmu RP próbuje zbudować pozory sporu kompetencyjnego.

Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w stanowisku Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie, że nie została spełniona przesłanka tożsamości sprawy. Uchwała Sądu Najwyższego, o którą wystąpiła Pierwsza Prezes SN jednoznacznie mieści się w wykonywaniu funkcji orzeczniczej, której z kolei Sejm RP nie wykonuje. Sejm RP nie może w drodze aktów normatywnych rozstrzygać indywidualnych spraw z zakresu niezależności sądów oraz niezawisłości i bezstronności sędziów.

Zdaniem Rzecznika w przypadku wniosku Marszałek Sejmu RP w zakresie sporu kompetencyjnego między Sądem Najwyższym a Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej sytuacja jest analogiczna, czyli nie istnieje realny spór kompetencyjny między tymi organami.

W opinii Rzecznika, podejmowanie przez SN uchwał z mocą zasady prawnej zostało przewidziane przez ustawodawcę, w ustawie o SN jako element realizacji konstytucyjnie wyznaczonych kompetencji Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy w swoich działaniach opierał się na normach prawa materialnego oraz proceduralnego stworzonych przez ustawodawcę.

W związku z powyższym Rzecznik wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia w niniejszej sprawie. Wniosek Marszałek Sejmu RP nie ma podstaw faktycznych ani prawnych. Jest wnioskiem o rozstrzygnięcie nieistniejącego, pozornego sporu kompetencyjnego. Ma na celu uniemożliwienie Sądowi Najwyższemu wykonywanie jego konstytucyjnej i ustawowej roli, a także implementację wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE.

**VII.510.48.2020 z 20 marca 2020 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wnioskiem Prezesa Rady Ministrów o zbadanie konstytucyjności uchwały połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego.

Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie w całości, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. W ocenie Rzecznika, wniosek Prezesa Rady Ministrów prowadzi do podważenia ustrojowej roli Sądu Najwyższego, stanowiąc próbę pozbawienia go kluczowego instrumentu ujednolicania orzecznictwa sądowego, służącego ochronie spójności i integralności krajowego systemu prawnego. Podejmowanie przez Sąd Najwyższy uchwał na podstawie art. 83 § 1 ustawy o SN umożliwia temu sądowi realizowanie jednego z jego głównych zadań, którym jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych oraz sądów wojskowych. Interpretacja dokonana przez wnioskodawcę jakoby uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. wprowadzała nowe normy prawne jest całkowicie chybiona. Zdaniem Rzecznika dopatrywanie się w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. jakichkolwiek norm prawnych uznać należy za przejaw nadinterpretacji tej uchwały i przypisywania jej skutków prawnych, których na gruncie obecnie obowiązującego systemu prawa wywoływać nie może. Sąd Najwyższy w wydanej uchwale nowych norm prawnych nie kreował, odpowiedział jedynie na pytanie prawne I Prezesa SN odnośnie do powstałych w orzecznictwie sądowym rozbieżności w wykładni przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

**Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie wniosków, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:**

**VII.7202.13.2018 z 25 czerwca 2018 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów Prawa łowieckiego.

Umorzenie postępowania (postanowienie z 21 stycznia 2020 r., sygn. akt K 4/18).

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 5 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania w przypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, w niezakończonych sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów albo grupy senatorów.

**VII.6060.43.2019 z 9 września 2019 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów dotyczącego niezgodności art. 11c ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z Konstytucją.

Postępowanie umorzone (postanowienie z 3 marca 2020 r., sygn. akt K 16/19).

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w związku z zakończeniem kadencji Sejmu i Senatu. Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu RP, pierwsze posiedzenie Sejmu wybranego 13 października 2019 r. zwołano na dzień 12 listopada 2019 r. Oznacza to, że 11 listopada 2019 r. zakończyła się VIII kadencja Sejmu RP, na skutek czego wygasły mandaty posłów tej kadencji, z których grona wywodziła się grupa posłów wnioskodawców w niniejszym postępowaniu.

### **3. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych:**

**II.511.942.2019 z 17 stycznia 2020 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zgodności z Konstytucją przepisów ustawy Ordynacja podatkowa.

Skarżący w skardze konstytucyjnej wniósł o stwierdzenie, że art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej w zakresie, w jakim wywołuje skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania karnego lub postępowania o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe również w sytuacji, gdy wszczęcie postępowania przygotowawczego nastąpiło wobec braku uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego jest niezgodny z Konstytucją. Skarżący upatruje naruszenie standardów konstytucyjnych przede wszystkim w nieprzyznaniu podatnikowi żadnych środków kontroli prawidłowości wszczęcia postępowania karnego bądź karnego skarbowego. Stan prawny wprowadzony normą art. 70 § 6 pkt 1 o.p., w ocenie skarżącego, stoi w jaskrawej sprzeczności z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa i jednocześnie oznacza, że instytucja przewidziana w art. 70 § 6 pkt 1 o.p. jest instrumentem konfiskaty mienia.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżony przepis art. 70 § 6 pkt 1 o.p. wykorzystywany jest przez Państwo w stosunku do jednostki w sposób instrumentalny. Nie pozwala on na przedawnienie się zobowiązania podatkowego nawet wówczas, gdy podatnik faktycznie nie popełnił przestępstwa skarbowego ani wykroczenia skarbowego w związku z tym zobowiązaniem. Tym samym instytucja przedawnienia zobowiązań podatkowych z art. 70 o.p. staje się normą pustą pozbawioną swojej rzeczywistej funkcji. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia wydłuża ten termin o okres zawieszenia, a tym samym istotnie zmienia sytuację prawną i faktyczną podatnika. Powstaje wówczas stan niepewności co do jego sytuacji, on zaś sam nie wie, czy jego zobowiązanie podatkowe wygasło. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa wymaga, by podatnik nie tkwił w oym stanie niepewności przez czas bliżej nieokreślony.

W ocenie Rzecznika niezgodne ze wzorcem kontroli konstytucyjnej jest takie ukształtowanie art. 70 § 6 pkt 1 o.p., że można z niego wyprowadzić normę, w ramach której istotnym z punktu widzenia zakresu jej zastosowania jest wszczęcie postępowania o przestępstwo lub wykroczenie skarbowe w sprawie, a nie przeciwko osobie, gdyż pozbawia to podatnika jakichkolwiek środków ochrony prawnej. Nie może on w żaden sposób poddać kontroli sądowej zasadności decyzji o wszczęciu takiego postępowania karnego, która to decyzja skutkuje niekorzystnym dla podatnika ukształtowaniem sytuacji prawnej. Podatnik, który nie popełnił ani wykroczenia, ani przestępstwa skarbowego powinien móc liczyć na różne traktowanie ze strony organów państwa niż podatnik, który dopuścił się przynajmniej jednego z takich czynów w związku ze zobowiązaniem podatkowym, którego biegu przedawnienia dotyczy art. 70 § 6 pkt 1 o.p.

**IV.510.49.2019 z 4 lutego 2020 r.** – stanowisko w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej wznowienia postępowania cywilnego po upływie pięciu lat od uprawomocnienia orzeczenia, do którego Rzecznik zgłosił udział 20 grudnia 2019 r.

Uregulowana w przepisach 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 Kodeksie 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, znajdującej z kolei swoje konstytucyjne umocowanie w zasadach demokratycznego państwa prawnego. Wyjątkowy charakter postępowania wznowieniowego wymaga wprowadzenia stosunkowo krótkich terminów na jego zainicjowanie, a także dalszych gwarancji stabilności orzeczeń sądowych. W tym samym dziale k.p.c. 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 (art. 401<sup>1</sup>). Obowiązek ten, jak wiadomo, wynika jednak bezpośrednio z samej Konstytucji.

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 opartej na art. 401<sup>1</sup> k.p.c.

W świetle przepisów procesowych wniesienie skargi o wznowienie postępowania ograniczone jest dwojakimi terminami. Pierwszy z nich, „ruchomy” trzymiesięczny, o charakterze procesowym, liczony jest od dnia dowiedzenia się o podstawie wznowienia. Drugi z nich, „sztywny”, pięcioletni o charakterze materialnoprawnym, nie podlegający przywróceniu biegnie od daty uprawomocnienia orzeczenia, o czym właśnie stanowi zaskarżony art. 408 k.p.c. 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. W tym przypadku strona ograniczona jest wyłącznie terminem trzymiesięcznym, liczonym od daty dowiedzenia się przez stronę o zapadłym w jej sprawie orzeczeniu. O ile w tym terminie się zmieści, skargę o wznowienie może więc wnieść w każdym czasie, nawet po kilkunastu czy kilkudziesięciu latach od prawomocnego zakończenia postępowania. Z uwagi na jednoznaczną treść art. 408 k.p.c., wyjątek ten nie dotyczy jednak szczególnego rodzaju skargi o wznowienie, jaką jest skarga oparta o art. 401<sup>1</sup> k.p.c.

W ocenie Rzecznika sposób ukształtowania procedury wznowieniowej nie spełniał warunku rzetelności, stwarzając dla obywateli swego rodzaju legislacyjną pułapkę. Skoro bowiem Konstytucja gwarantuje prawo do sanacji postępowania sądowego, sam ustawowy mechanizm obliczania terminów do realizacji tego prawa nie powinien stanowić dla obywateli niemożliwej do przewyciężenia proceduralnej przeszkody. 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 również wobec skarżącej. Przesłanka wznowienia zmaterializowała się bowiem dopiero po upływie pięcioletniego terminu z art. 408 k.p.c. W realiach niniejszej sprawy mechanizm zakwestionowany przez skarżącą niewątpliwie prowadził zatem do wykreowania prawa podmiotowego, które było pozbawione faktycznej skuteczności ze względu na wadliwość procedury umożliwiającej skorzystanie z tego prawa. Stanowił jedynie pozór prawa, mimo że

chodziło tu przecież o skorzystanie z instrumentu procesowego służącego realizacji konstytucyjnego prawa zagwarantowanego bezpośrednio w Konstytucji.

**IV.7000.299.2018 z 4 lutego 2020 r.** - stanowisko w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej w swej treści służebności przesyłu, do którego Rzecznik zgłosił udział 16 grudnia 2019 r.

W sprawie stanowiącej podstawę złożonej skargi konstytucyjnej skarżący wystąpił przeciwko przedsiębiorstwu energetycznemu z wnioskiem o ustanowienie na jego nieruchomości odpłatnej służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorcy, polegającej na eksploatacji sieci przesyłowej. Postanowieniem z dnia 10 października 2017 r. Sąd Rejonowy oddalił wniosek, uznając, że roszczenie o ustanowienie służebności przesyłu nie przysługuje zainteresowanemu, wobec tego, że poprzednik prawny przedsiębiorstwa energetycznego w dobrej wierze nabył z dniem 31 grudnia 1994 r. w drodze zasiedzenia służebność gruntową odpowiadającą treścią służebności przesyłu. Wskazane rozstrzygnięcie Sądu I instancji zostało podtrzymane przez Sąd Okręgowy, który postanowieniem z dnia 17 sierpnia 2018 r. oddalił apelację wnioskodawcy, potwierdzając jednak konieczność przyjęcia w sprawie złej wiary po stronie zasiadającego przedsiębiorcy.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich podstawowe znaczenie w sprawie posiada art. 64 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Z mocy przywołanego przepisu Ustawy Zasadniczej prawo własności podlega ochronie, która ma być równa dla wszystkich, nie może być ona różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. Prawo własności jako podstawowe prawo majątkowe, winno być należycie chronione na poziomie ustawy. Na ustawodawcy spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawu własności, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które prawo własności mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też przysługującą mu ochronę bezpodstawnie ograniczać.

Rzecznik zauważył, że zasiedzenie służebności, jako forma ustawowego pomniejszenia sfery uprawnień właściciela względem nieruchomości, jest konstytucyjnie dopuszczalne, o ile regulacje prawne instytucji zasiedzenia umożliwiają właścicielowi podjęcie realnych działań obronnych przeciwdziałających zaistnieniu skutków zasiedzenia. Dla konstytucyjności normy prawnej, przewidującej zasiedzenie służebności, bezpośrednie znaczenie posiada zatem ocena w zakresie istnienia po stronie właściciela możliwości uchronienia się przed niekorzystnymi skutkami prawnorzeczowymi. Zdaniem Rzecznika w przypadku zasiedzenia wymagane jest zapewnienie jednolitej kwalifikacji prawnej zdarzenia ciągłego, stanowiącego stan posiadania jako zdolnego wywrzeć skutek w postaci zmiany w stosunkach prawnorzeczowych. Aby zasiedzenie było dopuszczalne, wynikające z

niego skutki prawne powinny być uznawane przez ustawę obowiązującą w ciągu biegu terminu zasiedzenia. Tak rozumiany wymóg, legalizujący skutki zasiedzenia, z oczywistych względów nie jest spełniony w sytuacji, gdy norma dopuszczająca zasiedzenie konkretnego prawa rzeczowego zostaje wprowadzona do obrotu prawnego, w wyniku twórczej, celowościowej wykładni sądowej, radykalnie zmieniającej dotychczas powszechnie honorowane zapatrywanie prawne, negujące możliwość zasiadywania takiego prawa, która jednocześnie odnosi skutki zasiedzenia do stanu faktycznego zamkniętego w przeszłości, tj. przed „wydobyciem” tejże normy prawnej na drodze interpretacji ustawy. W ocenie Rzecznika ograniczenia, które wiążą ustawodawcę przy wprowadzaniu normy prawnej, dopuszczającej zasiedzenie, pozostają aktualne także w przypadku, gdy norma prawna, przypisująca skutki zasiedzenia określonym stanom faktycznym, wykreowana w procesie sądowej interpretacji ustawy, zmienia radykalnie dotychczasowe, ustalone w obrocie znaczenie normatywne, sprzeciwiające się dopuszczalności zasiedzenia.

Tymczasem zakwestionowana wykładnia prawa dopuszcza możliwość stwierdzenia zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu w przypadku, gdy sam bieg zasiedzenia zakończył się przed „wprowadzeniem” ocenianej normy prawnej do obrotu w wyniku dokonania przez Sąd Najwyższy interpretacji art. 292 w zw. z art. 285 Kodeksu cywilnego w nowy, dotychczas niefunkcjonujący w systemie prawnym sposób. Istotne pozostaje przy tym, że w czasie samego biegu okresu posiadania w zakresie służebności system prawny honorował takie brzmienie ustawy, które nie dopuszczało możliwości odjęcia praw właścicielowi na drodze właściwej zasiedzeniu. W efekcie dokonanej przez Sąd Najwyższy wykładni, skutkującej nieprzewidywalną dla uczestników obrotu radykalną zmianą stanu prawnego, właściciele nieruchomości zostali postawieni w sytuacji, w której nie mogli podjąć stosownych działań obronnych przed zaistnieniem skutków zasiedzenia. W ocenie Rzecznika właściciel nieruchomości mógł nie podejmować działań obronnych, bo działając w zaufaniu do utrwalonego stanu prawnego, nie spodziewał się niekorzystnych dla siebie skutków prawnych w obszarze prawa rzeczowego. Radykalna i nieprzewidywalna zmiana znaczenia normatywnego, dokonana skutkiem działania interpretacyjnego Sądu Najwyższego, w istocie doprowadziła do potwierdzenia funkcjonowania w obrocie swoistej instytucji zasiedzenia z mocą wsteczną, która eliminuje możliwość podjęcia obrony przez właściciela. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w sprawie cywilnej, stanowiącej podstawę złożonej skargi konstytucyjnej.

**IV.7000.299.2018 z 4 lutego 2020 r.** - stanowisko w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej w swej treści służebności przesyłu, do którego Rzecznik zgłosił udział 20 grudnia 2019 r.



W sprawie stanowiącej podstawę złożonej skargi konstytucyjnej skarżący wystąpili przeciwko przedsiębiorstwu energetycznemu m.in. z wnioskiem o ustanowienie na ich nieruchomości, na rzecz przedsiębiorcy odpłatnej służebności przesyłu, polegającej na znoszeniu istnienia na nieruchomości obciążonej w przestrzeni nad powierzchnią tej nieruchomości urządzeń przesyłowych, tj. naziemnej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 220 kV oraz prawa korzystania z nieruchomości obciążonej w zakresie niezbędnym do dokonywania konserwacji, remontów, modernizacji urządzeń przesyłowych lub ich instalacji. Postanowieniem z dnia 30 kwietnia 2018 r. Sąd Rejonowy oddalił wniosek, uznając, że roszczenie o ustanowienie służebności przesyłu nie przysługuje zainteresowanym, wobec tego, że poprzednik prawny przedsiębiorstwa energetycznego w dobrej wierze nabył z dniem 15 grudnia 2000 r. w drodze zasiedzenia służebność gruntową odpowiadającą treścią służebności przesyłu. Wskazane rozstrzygnięcie Sądu I instancji zostało podtrzymane przez Sąd Okręgowy, który postanowieniem z dnia 25 stycznia 2019 r. oddalił apelację wnioskodawców, potwierdzając stanowisko Sądu Rejonowego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich podstawowe znaczenie w sprawie posiada art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, w myśl którego własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Z mocy przywołanego przepisu Ustawy Zasadniczej prawo własności podlega ochronie, która ma być równa dla wszystkich, nie może być ona różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. Prawo własności jako podstawowe prawo majątkowe, winno być należycie chronione na poziomie ustawy. Na ustawodawcy spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawu własności, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które prawo własności mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też przysługującą mu ochronę bezpodstawnie ograniczać.

Rzecznik zauważył, że zasiedzenie służebności, jako forma ustawowego pomniejszenia sfery uprawnień właściciela względem nieruchomości, jest konstytucyjnie dopuszczalne, o ile regulacje prawne instytucji zasiedzenia umożliwiają właścicielowi podjęcie realnych działań obronnych przeciwdziałających zaistnieniu skutków zasiedzenia. Dla konstytucyjności normy prawnej, przewidującej zasiedzenie służebności, bezpośrednio znaczenie posiada zatem ocena w zakresie istnienia po stronie właściciela możliwości uchronienia się przed niekorzystnymi skutkami praworzeczowymi. Zdaniem Rzecznika w przypadku zasiedzenia jest wymagane zapewnienie jednolitej kwalifikacji prawnej zdarzenia ciągłego, stanowiącego stan posiadania jako zdolnego wywrzeć skutek w postaci zmiany w stosunkach praworzeczowych. Aby zasiedzenie było dopuszczalne, wynikające z niego skutki prawne powinny być uznawane przez ustawę obowiązującą w ciągu biegu terminu zasiedzenia. Tak rozumiany wymóg, legalizujący skutki zasiedzenia, z oczywistych względów nie jest spełniony w sytuacji, gdy norma dopuszczająca zasiedzenie konkretnego prawa rzeczowego zostaje wprowadzona do obrotu prawnego, w wyniku twórczej, celowościowej wykładni sądowej, radykalnie

zmieniającej dotychczas powszechnie honorowane zapatrywanie prawne, negujące możliwość zasiadywania takiego prawa, która jednocześnie odnosi skutki zasiedzenia do stanu faktycznego zamkniętego w przeszłości, tj. przed „wydobyciem” teźże normy prawnej na drodze interpretacji ustawy. W ocenie Rzecznika ograniczenia, które wiążą ustawodawcę przy wprowadzaniu normy prawnej, dopuszczającej zasiedzenie, pozostają aktualne także w przypadku, gdy norma prawna, przypisująca skutki zasiedzenia określonym stanom faktycznym, wykreowana w procesie sądowej interpretacji ustawy, zmienia radykalnie dotychczasowe, ustalone w obrocie znaczenie normatywne, sprzeciwiające się dopuszczalności zasiedzenia.

Tymczasem zakwestionowana wykładnia prawa dopuszcza możliwość stwierdzenia zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu w przypadku, gdy sam bieg zasiedzenia zakończył się przed „wprowadzeniem” ocenianej normy prawnej do obrotu w wyniku dokonania przez Sąd Najwyższy interpretacji art. 292 w zw. z art. 285 Kodeksu cywilnego w nowy, dotychczas nie funkcjonujący w systemie prawnym sposób. Istotne pozostaje przy tym, że w czasie samego biegu okresu posiadania w zakresie służebności system prawny honorował takie brzmienie ustawy, które nie dopuszczało możliwości odjęcia praw właścicielowi na drodze właściwej zasiedzeniu. W efekcie dokonanej przez Sąd Najwyższy wykładni, skutkującej nieprzewidywalną dla uczestników obrotu radykalną zmianą stanu prawnego, właściciele nieruchomości zostali postawieni w sytuacji, w której nie mogli podjąć stosownych działań obronnych przed zaistnieniem skutków zasiedzenia. W ocenie Rzecznika właściciel nieruchomości mógł nie podejmować działań obronnych, bo działając w zaufaniu do utrwalonego stanu prawnego, nie spodziewał się niekorzystnych dla siebie skutków prawnych w obszarze prawa rzeczowego. Radykalna i nieprzewidywalna zmiana znaczenia normatywnego, dokonana skutkiem działania interpretacyjnego Sądu Najwyższego, w istocie doprowadziła do potwierdzenia funkcjonowania w obrocie swoistej instytucji zasiedzenia z mocą wsteczną, która eliminuje możliwość podjęcia obrony przez właściciela. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w sprawie cywilnej, stanowiącej podstawę złożonej skargi konstytucyjnej.

**VII.511.63.2019 z 10 lutego 2020 r.** - stanowisko w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej w zakresie zgodności z Konstytucją przepisów Prawa o adwokaturze, do którego Rzecznik zgłosił udział 22 listopada 2019 r.

Artykuł 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) Prawa o adwokaturze pozwala osobom posiadającym tytuł doktora nauk prawnych ubiegać się o wpis na listę adwokatów bez konieczności odbycia aplikacji i złożenia egzaminu zawodowego. Jednakże przepis ten przewiduje również dla takich osób konieczność zdobycia określonego doświadczenia zawodowego. W kręgu podmiotów wymienionych w tym przepisie nie wskazano asystentów radców Prokuratorii Generalnej RP. Bez wątplenia czynności

wykonywane w ramach zatrudnienia w Prokuraturii Generalnej odpowiadają merytorycznie czynnościom wykonywanym w kancelarii radcy prawnego czy adwokata, dlatego niezrozumiałym jest fakt, że asystenci radców Prokuraturii o taki wpis ubiegać się nie mogą.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich skarżąca bez wątpienia wykonywała wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej w Prokuraturii Generalnej. Wykonywana przez nią praca swoim zakresem pokrywa się z czynnościami wykonywanymi przez podmioty wymienione w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) Prawa o adwokaturze i jako taka winna zostać uwzględniona jako przesłanka uprawniająca do wpisu na listę adwokatów.

**Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie skarg konstytucyjnych, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:**

Brak

#### **4. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytań prawnych:**

**IV.512.12.2020 z 20 stycznia 2020 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego dotyczącego zgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

W świetle zakwestionowanych przepisów komornik sądowy jest uprawniony do oceny czy roszczenie wierzyciela uległo przedawnieniu, w tym czy czynność podjęta przez wierzyciela przerwała bieg przedawnienia. Podstawowym skutkiem przedawnienia roszczenia majątkowego jest możliwość uchylenia się dłużnika od zaspokojenia tego roszczenia. Wykonanie tego uprawnienia powoduje, że roszczenie już nie może być skutecznie dochodzone. Rozstrzygając w przedmiocie przedawnienia komornik sądowy rozstrzyga konflikt interesów pomiędzy wierzycielem a dłużnikiem tym samym, komornik sądowy rozstrzyga spór o prawo.

Zdaniem Rzecznika nie ulega wątpliwości, że rozstrzygnięcie o roszczeniu majątkowym oraz o jego ewentualnym przedawnieniu stanowi „sprawę” w rozumieniu art. 45 Konstytucji. A zatem przepis ustawy wyposażył komornika w kompetencję do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, konstytucyjnie zastrzeżoną dla sądów. Jednak komornik nie jest organem niezawisłym i niezależnym, ustawa nie gwarantuje także jego kwalifikacji merytorycznych do rozstrzygania sporów na tle prawa materialnego. Jest oczywiste, że organ egzekucyjny, którym jest komornik sądowy, w żaden sposób nie może być uznany za sąd w rozumieniu art. 45 Konstytucji. Inna jest jego ustrojowa funkcja, zasadniczo inne ustawowe kompetencje, inny rodzaj wymagań stawianych osobom ubiegającym się o stanowisko. Zupełnie różny jest także stopień niezależności władzy sądowniczej oraz niezależności organu władzy publicznej, jakim jest komornik.

Przepisy Konstytucji nie tylko deklarują zasadę niezależności sądów, ale także stwarzają jej materialnoprawne gwarancje: są nimi zakaz przynależności sędziego do partii politycznych i związków zawodowych, szczególny tryb powołania, nieusuwalność sędziego, immunitet czy odpowiedni status materialny sędziego. Co istotne, gwarancje te są właśnie gwarancjami przewidzianymi dla strony postępowania, może ona oczekiwać, że jej sprawa będzie rozpoznana przez sąd niezawisły. Jak już w 2015 r. zauważył Trybunał Konstytucyjny (K 34/15) niezawisłość sędziego to nie tylko uprawnienie sędziego, lecz także jego konstytucyjny obowiązek, a konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego. A zatem przepis wyposażający ten organ egzekucyjny w kompetencję do rozstrzygania sporów jest niezgodny z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP.

**II.510.86.2020 z 10 lutego 2020 r.** - zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Wojskowego Sądu Garnizonowego dotyczącego obligatoryjnego zamieszczenia danych sprawcy w Rejestrze Sprawców Przepęstw na Tle Seksualnym.

W ocenie pytającego Sądu ustawa o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym w zakresie, w jakim nakazuje zamieszczać w Rejestrze publicznym dane o osobach, które popełniły przed wejściem w życie tego aktu prawnego określone w nim przestępstwa, nie spełnia wymogu zgodności z zasadami *lex retro non agit* oraz *nullum crimen (nulla poena) sine lege anteriori*, określonymi w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Pytający sąd zaakcentował, że ustawodawca wprowadził mechanizm, który pozwolił w sposób automatyczny, bez przeprowadzania osobnego procesu sądowego, na wpisanie sprawców osądzonych już prawomocnie przed laty, do odpowiednich rejestrów, przy czym w odniesieniu do pewnej kategorii osób również nakazując zamieszczenie ich personaliów w Rejestrze publicznym.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że przed zastosowaniem w wyroku wobec oskarżonego reakcji karnej, sąd zobowiązany jest do przeprowadzenia testu proporcjonalności, aby dolegliwość wynikająca z zastosowanej reakcji karnej spełniała wymogi związane z testem proporcjonalności wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tymczasem w przypadku środka w postaci zamieszczenia danych w Rejestrze publicznym taka możliwość została w znacznym stopniu ograniczona, a niekiedy nawet wyłączona. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 4 ustawy oraz art. 29 ust. 2 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy, sąd może orzec o wyłączeniu zamieszczenia danych osoby w Rejestrze publicznym tylko wtedy, gdy zachodzi wyjątkowy przypadek, uzasadniony wyłącznie dobrem małoletniego pokrzywdzonego.

Ponadto, skoro przepisy ustawy zezwalają na zamieszczenie danych w Rejestrze publicznym co do osób, które dopuściły się przestępstw przed dniem wejścia w życie ustawy, w stosunku do których prawomocne orzeczenie kończące

postępowanie w sprawie zapadło przed wejściem w życie ustawy i jednocześnie zamieszczenie danych w Rejestrze publicznym odpowiada nałożeniu na obywatela dolegliwości, którą należy zakwalifikować jako odpowiedzialność karna, to są podstawy, aby przyjąć, że art. 29 ustawy narusza standard wynikający z zasady *ne bis in idem* leżącej u podstaw zasady zaufania obywatela do państwa, a więc zasady demokratycznego państwa prawnego.

Zdaniem Rzecznika konstytucyjne prawo do obrony należy rozumieć szeroko, jest ono bowiem nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale też elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego. Prawo to przysługuje każdemu od chwili wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego aż do wydania prawomocnego wyroku, obejmuje również etap postępowania wykonawczego.

**IV.7000.525.2019 z 7 marca 2020 r.** - stanowisko w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego zgodności z Konstytucją ograniczenia w postaci 10-letniego terminu przewidzianego na uwzględnienie kwestii nieważności testamentu, do którego Rzecznik zgłosił udział 20 grudnia 2019 r.

Sąd Rejonowy postanowieniem z dnia 22 października 2019 r. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 945 § 2 ustawy - Kodeks cywilny w zakresie, w jakim wyłącza możliwość powołania się w postępowaniu w przedmiocie zmiany postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku na nieważność testamentu po upływie 10 lat od otwarcia spadku, gdy testament został otwarty i ogłoszony po upływie tego 10-letniego okresu, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z treścią art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji każdy ma prawo dziedziczenia, które podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej. Ochroną konstytucyjną objęte są w szczególności prawa osób, które uzyskały status spadkobiercy po śmierci określonej osoby. Prawo dziedziczenia w ujęciu art. 64 ust. 1 Konstytucji ma charakter prawa obronnego, którego adresatem są władze publiczne, w tym zwłaszcza ustawodawca, zobowiązany do ukształtowania instytucji prawnej dziedziczenia oraz mechanizmów jej gwarancji. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawu dziedziczenia, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które prawo to mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać.

Art. 945 § 2 Kodeksu cywilnego co do zasady stanowi przejaw swobody ustawodawcy w zakresie ostatecznego kształtu procedur mających na celu stwierdzenie nabycia spadku. Konstrukcja wprowadzonego ograniczenia w sferze konstytucyjnej ochrony uprawnień spadkowych zakłada jednak realną możliwość powołania się przez zainteresowany podmiot na nieważność testamentu przed

upływem 10 lat od chwili otwarcia spadku. Wprowadzenie sztywnego terminu ograniczającego możliwość zakwestionowania ważności testamentu ma swoje praktyczne uzasadnienie, bowiem w miarę upływu czasu zwiększają się trudności dowodowe, a ewentualna zmiana kręgu spadkobierców po upływie znacznego okresu prowadziłyby do poważnych komplikacji prawnych i faktycznych. W sferze prawa spadkowego istotnego znaczenia nabiera bowiem potrzeba stabilizacji stanu prawnego powstałego na skutek dziedziczenia.

Rzecznik zauważa jednak, że w stanie faktycznym sprawy, stanowiącej podstawę sformułowanego pytania prawnego Sądu Rejonowego, zastosowanie jednoznacznej normy prawnej, wynikającej z dyspozycji art. 945 § 2 Kodeksu cywilnego jest równoznaczne z pozbawieniem spadkobierców ustawowych ochrony prawnej w zakresie przysługującego im prawa do dziedziczenia. Należy podkreślić, że samo powołanie się na testament po upływie terminu 10 lat od chwili otwarcia spadku, w następstwie złożenia stosownego wniosku o zmianę pierwotnego stwierdzenia nabycia spadku, nie pozwala spadkobiercom ustawowym na zakwestionowanie ważności testamentu. Przepis ten przy określaniu terminu 10-letniego w ogóle nie uwzględnia kwestii momentu ujawnienia testamentu przez zainteresowaną osobę. Kwestionowana regulacja prawna pozostaje niekonsekwentna, bowiem dopuszcza „spóźnione” przedstawienie testamentu jako podstawy żądanego przez stronę stwierdzenia nabycia spadku, nie pozwalając na jakiegokolwiek zakwestionowanie jego ważności, mimo oczywistej wadliwości z racji ujawnienia się wad oświadczenia woli spadkodawcy. Samo dopuszczenie możliwości przedstawienia testamentu jako podstawy wniosku o zmianę dokonanego uprzednio stwierdzenia nabycia spadku po upływie 10 lat od chwili otwarcia spadku, przy zanegowaniu możliwości kwestionowania jego ważności, stoi w sprzeczności z postulatem mobilizacji uprawnionych do terminowego dochodzenia swoich roszczeń. Podważa również bezpieczeństwo obrotu w stosunkach prawnych wynikających z dziedziczenia, w sposób nieuprawniony faworyzując osoby wywodzące swe uprawnienia z testamentu i to takiego, który ze względu na kwalifikowane wady w ogóle nie powinien być traktowany przez system prawny jako dyspozycja spadkodawcy na wypadek śmierci.

Stąd też, zdaniem Rzecznika, funkcjonowanie w obrocie prawnym art. 945 § 2 ustawy - Kodeks cywilny w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza możliwość powołania się w postępowaniu w przedmiocie zmiany postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku na nieważność testamentu, po upływie 10 lat od otwarcia spadku, w sytuacji gdy sam testament został otwarty i ogłoszony po upływie tego 10-letniego okresu, stanowi aksjologicznie nieusprawiedliwiony wyłom w ochronie przysługującego spadkobiercom ustawowym prawa dziedziczenia, wobec braku jakiegokolwiek uzasadnienia w potrzebie realizacji innych wartości konstytucyjnych.

**Trybunał Konstytucyjny wydał następujące orzeczenia w sprawie pytań prawnych, do których przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich:**

## VII. Wystąpienia legislacyjne

**VII.510.176.2019 z 7 stycznia 2020 r.** - wystąpienie do Marszałka Senatu RP w sprawie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.

Rzecznik Praw Obywatelskich z całą mocą podkreślił, że w ustawie, uchwalonej w dniu 20 grudnia 2019 r., przyjęto rozwiązania wprowadzające daleko idące, niekorzystne dla skutecznej ochrony praw obywatelskich, zmiany w ustawach sądowych, obejmujących sądy powszechne, Sąd Najwyższy, sądy wojskowe, sądy administracyjne, a także Krajową Radę Sądownictwa oraz prokuraturę.

Zaostrzeniu uległ reżim odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, wprowadzając jeszcze wyższy stopień arbitralności, umożliwiając prowadzenie postępowań nastawionych nie na poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, lecz na dyscyplinowanie sędziów, które przełamie ich opór wobec forsowanych rozwiązań prawnych naruszających zasadę niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Ustawa zmniejsza udział sędziów, samorządu sędziowskiego i sądowych organów kolegialnych we współdecydowaniu o funkcjonowaniu polskiego wymiaru sprawiedliwości, przekazując kolejne kompetencje w gestię prezesów sądów, zwiększając tym samym zakres wpływu Ministra Sprawiedliwości na sądownictwo.

W ocenie Rzecznika ustawa wprost narusza szereg konstytucyjnie chronionych zasad, w tym: zasadę państwa prawa (art. 2); zasadę legalizmu i praworządności (art. 7); nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1); bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji (art. 8 ust. 2); przestrzegania prawa międzynarodowego (art. 9); podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1); prawa do rzetelnego procesu przed niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem (art. 45 ust. 1); zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed ustawami krajowymi (art. 91 ust. 2 i 3); zasady bezpośredniego stosowania prawa Unii Europejskiej (art. 91 ust. 1 i 3.); autonomii i niezależności sądów (art. 173) oraz niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1).

Rzecznik ocenia ustawę jednoznacznie negatywnie jako naruszającą ustawę zasadniczą i łamiącą podstawowe zasady polskiego porządku prawnego, stojącą w sprzeczności ze zobowiązaniami Polski wobec Unii Europejskiej, godzącą w ochronę gwarantowaną Europejską Konwencją Praw Człowieka. Uchwalenie ustawy kwestionuje w istocie uczestnictwo Polski w wymiarze prawnym w Unii Europejskiej i Radzie Europy, ostatecznie poddaje polskie sądy i polskich sędziów politycznej kontroli organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, a co najważniejsze - drastycznie obniża poziom sądowej ochrony praw jednostek.

Rzecznik w opinii przesłanej Marszałkowi Senatu RP szczegółowo wymienił rażące wady ustawy, która zmierza m.in. do intencjonalnego wyłączenia spod kontroli sądowej legalności powołania i działania organów sądowych, a także legalności powołania do pełnienia urzędu sędziego. Prowadzi to do pominięcia

standardów konstytucyjnych i europejskich, w tym wynikających z prawa Unii Europejskiej i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE;

Zdaniem Rzecznika mechanizm odpowiedzialności dyscyplinarnej będzie używany do naruszania niezawisłości sędziowskiej, sprawowania kontroli politycznej nad treścią orzeczeń sądowych, zmuszania sędziów do orzekania po myśli władzy politycznej, a jednocześnie powstrzymywania się od jakichkolwiek krytycznych uwag wobec przepisów prawa i praktyki ich stosowania.

Ponadto Rzecznik zauważył, iż celem ustawy jest zalegalizowanie statusu prawnego osób powołanych na stanowiska sędziów, nawet jeśli powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa. Do takiej sytuacji doszło zaś w szczególności przy powoływaniu sędziów SN do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Dyscyplinarnej SN. Tymczasem osoba powołana z rażącym naruszeniem prawa, niedająca rękojmi bezstronności i niezawisłości, nie może być sędzią, tak jak organ niespełniający wymogów niezależności, nie może być sądem. Zmiany ustawowe zmierzają w istocie do legitymizacji działań rzeczników dyscyplinarnych, które dotychczas budziły wiele wątpliwości, formułowanych m.in. w licznych wystąpieniach RPO.

W opinii Rzecznika ustawa spotęguje sprzeczność między porządkiem prawnym RP a prawem Unii, co nieuchronnie będzie prowadzić do wszczęcia przez Komisję Europejską kolejnych postępowań o naruszenie prawa UE. Ustawa zatem nie tylko nie służy naprawieniu sytuacji, lecz ją zdecydowanie zaostrza i prowadzi Polskę w kierunku marginalizacji w Unii Europejskiej, wycofania z europejskiej współpracy sądowej, a także rodzi ryzyko nałożenia przez TSUE na Polskę środków tymczasowych i dotkliwych kar finansowych;

Ustawa w praktyce ogranicza możliwość zabierania przez sędziów głosu w debacie publicznej poprzez uchwały kolegów i samorządu sędziowskiego. Zmierza do odebrania sędziom prawa odnoszenia się do polskiego sądownictwa.

Natomiast nałożenie na sędziów i prokuratorów obowiązku upublicznienia informacji o przynależności do stowarzyszeń i fundacji głęboko ingeruje w konstytucyjnie chronioną wolność zrzeszania się oraz prawo do prywatności. Rzecznik ocenia to jako powszechną lustrację aktywności społecznej i publicznej sędziów i prokuratorów. W wielu przypadkach upublicznione informacje o sędziach i prokuratorach mogą prowadzić do ujawnienia ich światopoglądów, przekonań, a nawet orientacji seksualnej. W opinii Rzecznika, celem zmian nie jest wzmocnienie transparentności i apolityczności, lecz w istocie dokonanie powszechnej lustracji aktywności społecznej i publicznej sędziów i prokuratorów. Co więcej pomysł, by sędziowie mieli obowiązek informowania przełożonych o przynależności do stowarzyszeń i fundacji, jest ograniczeniem silniejszym niż w przypadku agentów ABW, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, tudzież żołnierzy zawodowych. Ci bowiem mają obowiązek informowania o przynależności, ale informacje te nie są upubliczniane. Rzecznik wskazał też, że obowiązek składania



oświadczeń o przynależności do organizacji społecznych oraz ich upublicznienie może wywołać efekt mrozący, który naruszy chronione konstytucyjnie i konwencyjnie prawo do zrzeszania się sędziów i prokuratorów.

Zdaniem Rzecznika już samo tempo prac nad ustawą dotyczącą konstytucyjnych organów państwa budzi wątpliwości, które potęguje to, iż zawartość treściowa projektu dotyczy sfery niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów, a więc zagadnień natury ustrojowej. Zarówno czas wniesienia projektu, nocny tryb pracy w sejmowej komisji (prace zakończono przed godziną 6 rano), jak i natychmiastowe przegłosowanie projektu przez Sejm RP prowadzą do jednoznacznego wniosku, że w tym przypadku narzucone przez większość parlamentarną tempo prac legislacyjnych było sprzeczne z intencją ustrojodawcy wyrażoną w art. 123 ust. 1 Konstytucji i narażało na uszczerbek takie konstytucyjnie chronione wartości jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa czy też zasada dialogu społecznego.

**V.7100.5.2020 z 26 marca 2020 r.** - wystąpienie do Marszałek Sejmu w sprawie prac nad ustawą 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.

Projekt przewiduje dodanie do Kodeksu postępowania karnego nowego przepisu art. 232b wprowadzającego możliwość nieodpłatnego przekazania zajętych przedmiotów, mających znaczenie dla zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego, podmiotom leczniczym, Państwowej Straży Pożarnej, Siłom Zbrojnym Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Straży Granicznej oraz instytucjom państwowym i samorządowym. Następować to ma na podstawie postanowienia prokuratora, na które przysługiwać ma zażalenie, pozbawione jednak przymiotu suspensywności. Rozwiązanie to, w ocenie Rzecznika nie jest zgodne z art. 46 Konstytucji RP, który stanowi, że przepadek rzeczy może nastąpić tylko na mocy prawomocnego orzeczenia sądu. Projekt przewiduje również istotne zaostrzenie kar za przestępstwo z art. 161 k.k. (narażenie na zarażenie), a także wprowadza nowy typ kwalifikowany tego czynu wyróżniony ze względu na liczbę pokrzywdzonych. Projektodawca w żaden sposób nie uzasadnia, dlaczego zaostrzenie odpowiedzialności jest niezbędne. Podobnie projekt całkowicie milczy w przedmiocie uzasadnienia zmian proponowanych do art. 190a k.k. (uporczywe nękanie), zarówno w zakresie podwyższenia sankcji karnej, jak i rozszerzenia zakresu czynów. Zdaniem Rzecznika proponowane zmiany należy ocenić jako niezasadne, zwłaszcza, że nie zostały przedstawione żadne analizy wskazujące na fakt, że obecne zagrożenie karą nie spełnia celów prewencji generalnej, ani także nie rozważono, dlaczego inne, mniej inwazyjne, rozwiązania byłby nieskuteczne, zgodnie z zasadą ultima ratio prawa karnego.

Projektodawca dodatkowo proponuje wprowadzenie dwóch nowych rodzajów środka zapobiegawczego: zakaz zbliżania się, kontaktów i publikacji na temat członka personelu medycznego (proponowany art. 267a k.p.k.) oraz zakaz opuszczania lokalu (proponowany art. 274a k.p.k.) Odnosząc się do pierwszego z proponowanych środków, wskazać należy, że projektodawca nie uzasadnił w żaden sposób, dlaczego niezbędne jest wprowadzenie tego nowego środka zapobiegawczego oraz dlaczego został on zaproponowany właśnie w takim kształcie. Ponadto, zakaz kontaktów i zbliżania się do lekarza w małych ośrodkach może w istocie całkowicie pozbawić oskarżonego dostępu do opieki medycznej. Za całkowicie niezrozumiałą uznać należy propozycję wprowadzenia środka karnego w postaci zakazu opuszczania lokalu, który sprowadza się w istocie do aresztu domowego. Środek taki będzie w praktyce pozbawieniem wolności, jednakże nie znajdą do niego zastosowania szczególne przesłanki stosowania tymczasowego aresztowania określone w k.p.k. Ponadto, środek ten ma stosować także prokurator, co poczytać należy jako obejście przepisów zastrzegających do wyłącznej kompetencji sądu stosowanie tymczasowego aresztowania. Projekt ponownie całkowicie milczy w zakresie uzasadnienia i powodów, dla których projektodawca zdecydował się zaproponować wskazane rozwiązania.

Na aprobatę zasługuje kierunek zmian w zakresie wstrzymania biegu terminów sądowych, procesowych i materialnych, w tym terminów przedawnienia karalności. Trzeba jednak mieć na uwadze, że regulacje te są ustanawiane bez formalnego wprowadzenia jednego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych i w takim zakresie budzą wątpliwości. Jednocześnie niezrozumiałym jest wstrzymanie możliwości wnoszenia skarg na bezczynność organów w okresie epidemii. Sprawia to wrażenie całkowitego zawieszenia funkcjonowania administracji publicznej. Przeszają biec terminy na rozpatrywanie spraw przez urzędy. A tymczasem urzędy działają. Rozwiązanie w tym zakresie powinno być bardziej precyzyjne, na przykład byłoby to możliwe w określonej sytuacji, np. gdyby wszyscy funkcjonariusze danego urzędu zostali objęci kwarantanną. Ponadto, pozytywnie należy ocenić rozwiązania dotyczące uelastyczeń w elektronicznej komunikacji w ramach postępowań sądowych i administracyjnych. Rzecznik chciałby jednak wskazać na konieczność uzupełnienia projektu o podpis zaufany, który w polskim systemie prawnym ma moc równorzędną pod względem prawnym z e-podpisem kwalifikowanym.

Zastrzeżenia budzi regulacja art. 31 s ust. 1 i ust. 2 projektu. Ustęp 1 generalnie zawiera regulację korzystną dla najemcy, gdyż przewiduje przedłużenie umowy najmu, jednak stanowi także, że przedłużenie następuje na podstawie oświadczenia woli najemcy. Pozostawienie najemcy wyboru w kwestii wystąpienia skutku rozwiązania umowy najmu jest rozwiązaniem dobrym i uwzględniającym interes najemcy. Jednak ustęp 2 tego przepisu przewiduje, że oświadczenie woli o przedłużeniu umowy najmu lokalu do dnia 30 czerwca 2020 r., na warunkach dotychczasowych, najemca składa wynajmującemu lokal najpóźniej w dniu upływu czasu obowiązywania tej umowy. Ta regulacja wymaga uzupełnienia poprzez nałożenie na wynajmującego obowiązku poinformowania najemcy o możliwości

złożenia oświadczenia wyrażającego zgodę na przedłużeniu umowy najmu. W przeciwnym razie zachodzi duże ryzyko, że najemca nie dowie się o przysługującym mu uprawnieniu i nie złoży oświadczenia w wymaganym terminie, co spowoduje rozwiązanie umowy najmu.

Projekt nie rozwiązuje kwestii braku odpowiednich środków w Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Z szacunków wynika, że obecna pula środków zgromadzonych w Funduszu pozwoli na wypłatę dofinansowania wynagrodzeń w okresie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy przez trzy miesiące dla niewielkiej grupy uprawnionych (ok. 140 tys. pracowników). Konieczne jest zatem wsparcie Funduszu i to znaczącą dotacją budżetową. Rzecznik zauważa, że epidemia koronawirusa grozi głębokim kryzysem na rynku pracy. Według szacunków Krajowej Izby Gospodarczej prace może stracić nawet od 1,12 mln do 1,28 mln. Już teraz wiadomo, że w branżach najbardziej narażonych na skutki epidemii nastąpi znaczący ubytek miejsc pracy. Potrzebne jest zatem pilne usytuowanie w ramach struktur rządowych organu, który regularnie będzie analizował skutki działania rozwiązań przyjętych w ustawie oraz aktualną sytuację społeczno-gospodarczą kraju i na tej podstawie rekomendował zaradcze rozwiązania systemowe. Punktem wyjścia jest jednak rzetelne, adekwatne do sytuacji, oszacowanie kosztów walki z pandemią i możliwości ich poniesienia.

Odnośnie wymiaru kar pieniężnych za stosowanie zbyt wysokich cen/marż Rzecznik zauważa, że karanie za przekroczenie cen określonych w obwieszczeniu przewidzianych w art. 8 ustawy jest niedopuszczalne, bo takie obwieszczenie nie jest źródłem prawa. Zastrzeżenia w tym zakresie pogłębia jedynie proponowane rozwiązanie, które pozwala na nadanie decyzji o nałożeniu kary rygoru natychmiastowej wykonalności oraz wyłącza możliwość wstrzymania jej wykonania przez sąd administracyjny.

Zgodnie z projektowanym art. 9 ustawy, świadczenia opieki zdrowotnej, w tym transportu sanitarnego, wykonywane w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 są finansowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia ze środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz budżetu państwa. Powyższe budzi wątpliwość co do ograniczenia środków NFZ, a co za tym idzie, może wpłynąć na zmniejszenie środków na pozostałe świadczenia opieki zdrowotnej. Wobec powyższego może dojść do sytuacji, w której NFZ nie będzie posiadał środków na zwiększenie wyceny świadczeń, czy wypłatę podmiotom leczniczym środków za nadwykonania.

Jeżeli chodzi o kwestie podatkowe Rzecznik zauważa, że na podstawie obowiązujących przepisów podatnicy mogą już teraz ubiegać się o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego. Przy czym, z dotychczasowych doświadczeń wynika, że organy podatkowe zazwyczaj odmawiają udzielania wnioskowanych przez podatników ulg, z uwagi na to, że mamy do czynienia z tzw. uznaniem administracyjnym. Spory przenoszą się zazwyczaj na etap sądowy i trwają długie lata. W związku z tym, należy stworzyć specjalne wytyczne przez Ministerstwo Finansów

dla podległych organów podatkowych precyzujące, w jaki sposób należy rozpoznawać wnioski o udzielenie ulg dla podatników z uwagi na stan epidemii COVID-19 tak, aby w maksymalny sposób ograniczyć możliwość przekraczania przez organy granic uznania administracyjnego i zapobiec przenoszeniu się sporów na poziom sądowy.

Pozytywnym rozwiązaniem jest obniżenie czynszu o 90% dla przedsiębiorcy (najemcy), lecz zauważyć trzeba, że koszt tego obniżenia ponosi inny przedsiębiorca. Wprawdzie wynajmujący będzie mógł dochodzić w sądzie większego świadczenia, ale z zapowiedzi ustawodawcy wynika, że to państwo powinno udzielić pomocy w takiej sytuacji. Tymczasem wynika z tego, że koszt poniesienia pomocy najemcy został w całości (w 90% czynszu) przerzucony na innego przedsiębiorcę. Projekt nie reguluje nadto sytuacji, w której wynajmujący, nie jest właścicielem obiektu handlowego, a jego dzierżawcą. Wejście w życie przepisów w projektowanym brzmieniu doprowadziłoby zatem do sytuacji, w której dzierżawca otrzymałby od swoich najemców 10% czynszu najmu, a do właściciela jako wydzierżawiającego będzie musiał odprowadzić 100% czynszu dzierżawy. Należy uznać, że różnicowanie sytuacji najemcy i dzierżawcy jest niezamierzone i wskazana luka powinna zostać niezwłocznie wyeliminowana.

Kolejne wątpliwości budzi dopuszczenie możliwości stosowania przez Służbę Więzienną paralizatorów. Art. 28 projektu przewiduje nowelizację art. 19 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej, która sprowadza się do dodania do katalogu środków przymusu bezpośredniego, z których korzystać mogą funkcjonariusze Służby Więziennej „przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej”. Wprowadzenie tej zmiany jest niezrozumiałe w kontekście celu i przedmiotu projektowanej ustawy, w szczególności, że w uzasadnieniu projektodawca sam przyznaje, że ma to być rozwiązanie stałe, niezwiązane ze stanem zagrożenia epidemicznego.

**V.7100.5.2020 z 30 marca 2020 r.** - wystąpienie do Marszałka Senatu w sprawie prac nad ustawą 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.

Projekt przewiduje dodanie do Kodeksu postępowania karnego nowego przepisu art. 232b wprowadzającego możliwość nieodpłatnego przekazania zajętych przedmiotów, mających znaczenie dla zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego, podmiotom leczniczym, Państwowej Straży Pożarnej, Siłom Zbrojnym Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Straży Granicznej oraz instytucjom państwowym i samorządowym. Następować to ma na podstawie postanowienia prokuratora, na które przysługiwać ma zażalenie, pozbawione jednak przymiotu suspensywności. Rozwiązanie to, w ocenie Rzecznika nie jest zgodne z art. 46 Konstytucji RP, który

stanowi, że przepadek rzeczy może nastąpić tylko na mocy prawomocnego orzeczenia sądu. Projekt przewiduje również istotne zaostrzenie kar za przestępstwo z art. 161 k.k. (narażenie na zarażenie), a także wprowadza nowy typ kwalifikowany tego czynu wyróżniony ze względu na liczbę pokrzywdzonych. Projektodawca w żaden sposób nie uzasadnia, dlaczego zaostrzenie odpowiedzialności jest niezbędne. Podobnie projekt całkowicie milczy w przedmiocie uzasadnienia zmian proponowanych do art. 190a k.k. (uporczywe nękanie), zarówno w zakresie podwyższenia sankcji karnej, jak i rozszerzenia zakresu czynów. Zdaniem Rzecznika proponowane zmiany należy ocenić jako niezasadne, zwłaszcza, że nie zostały przedstawione żadne analizy wskazujące na fakt, że obecne zagrożenie karą nie spełnia celów prewencji generalnej, ani także nie rozważono, dlaczego inne, mniej inwazyjne, rozwiązania byłyby nieskuteczne, zgodnie z zasadą ultima ratio prawa karnego.

Projektodawca dodatkowo proponuje wprowadzenie dwóch nowych rodzajów środka zapobiegawczego: zakaz zbliżania się, kontaktów i publikacji na temat członka personelu medycznego (proponowany art. 267a k.p.k.) oraz zakaz opuszczania lokalu (proponowany art. 274a k.p.k.) Odnosząc się do pierwszego z proponowanych środków, wskazać należy, że projektodawca nie uzasadnił w żaden sposób, dlaczego niezbędne jest wprowadzenie tego nowego środka zapobiegawczego oraz dlaczego został on zaproponowany właśnie w takim kształcie. Ponadto, zakaz kontaktów i zbliżania się do lekarza w małych ośrodkach może w istocie całkowicie pozbawić oskarżonego dostępu do opieki medycznej. Za całkowicie niezrozumiałą uznać należy propozycję wprowadzenia środka karnego w postaci zakazu opuszczania lokalu, który sprowadza się w istocie do aresztu domowego. Środek taki będzie w praktyce pozbawieniem wolności, jednakże nie znajdą do niego zastosowania szczególnie przesłanki stosowania tymczasowego aresztowania określone w k.p.k. Ponadto, środek ten ma stosować także prokurator, co poczytać należy jako obejście przepisów zastrzegających do wyłącznej kompetencji sądu stosowanie tymczasowego aresztowania. Projekt ponownie całkowicie milczy w zakresie uzasadnienia i powodów, dla których projektodawca zdecydował się zaproponować wskazane rozwiązania.

Na aprobatę zasługuje kierunek zmian w zakresie wstrzymania biegu terminów sądowych, procesowych i materialnych, w tym terminów przedawnienia karalności. Trzeba jednak mieć na uwadze, że regulacje te są ustanawiane bez formalnego wprowadzenia jednego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych i w takim zakresie budzą wątpliwości. Jednocześnie niezrozumiałym jest wstrzymanie możliwości wnoszenia skarg na bezczynność organów w okresie epidemii. Sprawia to wrażenie całkowitego zawieszenia funkcjonowania administracji publicznej. Przystają biec terminy na rozpatrywanie spraw przez urzędy. A tymczasem urzędy działają. Rozwiązanie w tym zakresie powinno być bardziej precyzyjne, na przykład byłoby to możliwe w określonej sytuacji, np. gdyby wszyscy funkcjonariusze danego urzędu zostali objęci kwarantanną. Ponadto, pozytywnie należy ocenić rozwiązania dotyczące uelastyczeń w elektronicznej komunikacji w ramach postępowań

sądowych i administracyjnych. Rzecznik chciałby jednak wskazać na konieczność uzupełnienia projektu o podpis zaufany, który w polskim systemie prawnym ma moc równorzędną pod względem prawnym z e-podpisem kwalifikowanym.

Zastrzeżenia budzi regulacja art. 31 s ust. 1 i ust. 2 projektu. Ustęp 1 generalnie zawiera regulację korzystną dla najemcy, gdyż przewiduje przedłużenie umowy najmu, jednak stanowi także, że przedłużenie następuje na podstawie oświadczenia woli najemcy. Pozostawienie najemcy wyboru w kwestii wystąpienia skutku rozwiązania umowy najmu jest rozwiązaniem dobrym i uwzględniającym interes najemcy. Jednak ustęp 2 tego przepisu przewiduje, że oświadczenie woli o przedłużeniu umowy najmu lokalu do dnia 30 czerwca 2020 r., na warunkach dotychczasowych, najemca składa wynajmującemu lokal najpóźniej w dniu upływu czasu obowiązywania tej umowy. Ta regulacja wymaga uzupełnienia poprzez nałożenie na wynajmującego obowiązku poinformowania najemcy o możliwości złożenia oświadczenia wyrażającego zgodę na przedłużeniu umowy najmu. W przeciwnym razie zachodzi duże ryzyko, że najemca nie dowie się o przysługującym mu uprawnieniu i nie złoży oświadczenia w wymaganym terminie, co spowoduje rozwiązanie umowy najmu.

Projekt nie rozwiązuje kwestii braku odpowiednich środków w Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Z szacunków wynika, że obecna pula środków zgromadzonych w Funduszu pozwoli na wypłatę dofinansowania wynagrodzeń w okresie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy przez trzy miesiące dla niewielkiej grupy uprawnionych (ok. 140 tys. pracowników). Konieczne jest zatem wsparcie Funduszu i to znaczącą dotacją budżetową. Rzecznik zauważa, że epidemia koronawirusa grozi głębokim kryzysem na rynku pracy. Według szacunków Krajowej Izby Gospodarczej prace może stracić nawet od 1,12 mln do 1,28 mln. Już teraz wiadomo, że w branżach najbardziej narażonych na skutki epidemii nastąpi znaczący ubytek miejsc pracy. Potrzebne jest zatem pilne usytuowanie w ramach struktur rządowych organu, który regularnie będzie analizował skutki działania rozwiązań przyjętych w ustawie oraz aktualną sytuację społeczno-gospodarczą kraju i na tej podstawie rekomendował zaradcze rozwiązania systemowe. Punktem wyjścia jest jednak rzetelne, adekwatne do sytuacji, oszacowanie kosztów walki z pandemią i możliwości ich poniesienia.

Oдноśnie wymiaru kar pieniężnych za stosowanie zbyt wysokich cen/marż Rzecznik zauważa, że karanie za przekroczenie cen określonych w obwieszczeniu przewidzianych w art. 8 ustawy jest niedopuszczalne, bo takie obwieszczenie nie jest źródłem prawa. Zastrzeżenia w tym zakresie pogłębia jedynie proponowane rozwiązanie, które pozwala na nadanie decyzji o nałożeniu kary rygору natychmiastowej wykonalności oraz wyłącza możliwość wstrzymania jej wykonania przez sąd administracyjny.

Zgodnie z projektowanym art. 9 ustawy, świadczenia opieki zdrowotnej, w tym transportu sanitarnego, wykonywane w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 są finansowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia ze środków pochodzących z

Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz budżetu państwa. Powyższe budzi wątpliwość co do ograniczenia środków NFZ, a co za tym idzie, może wpłynąć na zmniejszenie środków na pozostałe świadczenia opieki zdrowotnej. Wobec powyższego może dojść do sytuacji, w której NFZ nie będzie posiadał środków na zwiększenie wyceny świadczeń, czy wypłatę podmiotom leczniczym środków za nadwykonania.

Jeżeli chodzi o kwestie podatkowe Rzecznik zauważa, że na podstawie obowiązujących przepisów podatnicy mogą już teraz ubiegać się o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego. Przy czym, z dotychczasowych doświadczeń wynika, że organy podatkowe zazwyczaj odmawiają udzielania wnioskowanych przez podatników ulg, z uwagi na to, że mamy do czynienia z tzw. uznaniem administracyjnym. Spory przenoszą się zazwyczaj na etap sądowy i trwają długie lata. W związku z tym, należy stworzyć specjalne wytyczne przez Ministerstwo Finansów dla podległych organów podatkowych precyzujące, w jaki sposób należy rozpoznawać wnioski o udzielenie ulg dla podatników z uwagi na stan epidemii COVID-19 tak, aby w maksymalny sposób ograniczyć możliwość przekraczania przez organy granic uznania administracyjnego i zapobiec przenoszeniu się sporów na poziom sądowy.

Pozytywnym rozwiązaniem jest obniżenie czynszu o 90% dla przedsiębiorcy (najemcy), lecz zauważyć trzeba, że koszt tego obniżenia ponosi inny przedsiębiorca. Wprawdzie wynajmujący będzie mógł dochodzić w sądzie większego świadczenia, ale z zapowiedzi ustawodawcy wynika, że to państwo powinno udzielić pomocy w takiej sytuacji. Tymczasem wynika z tego, że koszt poniesienia pomocy najemcy został w całości (w 90% czynszu) przerzucony na innego przedsiębiorcę. Projekt nie reguluje nadto sytuacji, w której wynajmujący, nie jest właścicielem obiektu handlowego, a jego dzierżawcą. Wejście w życie przepisów w projektowanym brzmieniu doprowadziłoby zatem do sytuacji, w której dzierżawca otrzymałby od swoich najemców 10% czynszu najmu, a do właściciela jako wydzierżawiającego będzie musiał odprowadzić 100% czynszu dzierżawy. Należy uznać, że różnicowanie sytuacji najemcy i dzierżawcy jest niezamierzone i wskazana luka powinna zostać niezwłocznie wyeliminowana.

Kolejne wątpliwości budzi dopuszczenie możliwości stosowania przez Służbę Więzienną paralizatorów. Art. 28 projektu przewiduje nowelizację art. 19 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej, która sprowadza się do dodania do katalogu środków przymusu bezpośredniego, z których korzystać mogą funkcjonariusze Służby Więziennej „przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej”. Wprowadzenie tej zmiany jest niezrozumiałe w kontekście celu i przedmiotu projektowanej ustawy, w szczególności, że w uzasadnieniu projektodawca sam przyznaje, że ma to być rozwiązanie stałe, niezwiązane ze stanem zagrożenia epidemicznego.

## VIII. Opinie i stanowiska

**VII.070.4.2020 z 6 marca 2020 r.** - wystąpienie do Marszałka Senatu RP w sprawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem CORVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, iż z punktu widzenia konstytucyjnego standardu ochrony własności oraz innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) wątpliwości budzi art. 12 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem CORVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Zgodnie z nim do projektowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, nie stosuje się przepisów Prawa budowlanego, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Oznacza to m.in., że inwestycje budowlane związane z realizacją ustawy mogą być wykonywane na nieruchomościach, do których inwestor nie ma żadnego tytułu prawnego. Ustawa umożliwi zatem, by inwestycje były realizowane z naruszeniem prawa własności i praw majątkowych osób trzecich. Skutków faktycznych i prawnych tego rodzaju działań nie reguluje jednak żaden przepis ustawy.

Inny przepis ustawy pozwala Radzie Ministrów na czasowe ograniczenia działalności przedsiębiorstw. W oczywisty sposób może przekładać się to na ich straty. Rzecznik zauważył, że wprowadzając zmiany w tym zakresie w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych, nie powiązано ograniczeń z jakąkolwiek możliwością uzyskania rekompensaty za poniesione straty. Budzi to wątpliwości z punktu widzenia art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zasadnicze zastrzeżenia dotyczą także wprowadzanych ustawą zmian w Prawie oświatowym i Prawie o szkolnictwie wyższym. Zgodnie z nimi w przypadkach uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu dzieci i młodzieży MEN może czasowo ograniczyć lub zawiesić funkcjonowanie szkół na obszarze kraju lub jego części. Oznacza to ingerencję w konstytucyjne prawo do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji). Jest ona dopuszczalna, jednak z uwagi na to, że dotyczy konstytucyjnego prawa podmiotowego, musi być dokonana na podstawie kryteriów precyzyjnie określonych w ustawie.

Art. 30b Prawa oświatowego tych warunków nie spełnia. Umożliwia bowiem ograniczenie prawa do nauki na podstawie bardzo ogólnego i pojemnego kryterium zagrożenia zdrowia. Ponadto nie określa maksymalnego terminu, na jaki można zawiesić funkcjonowanie szkół.

Uwagi te odnoszą się także do Prawa o szkolnictwie wyższym. Tymczasem art. 70 ust. 5 Konstytucji gwarantuje autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie. W tym jednak przypadku fundamentalne - bo dotyczące samej możliwości



funkcjonowania - granice autonomii szkół wyższych minister wyznacza bez dostatecznie wyraźnych wskazówek ustawowych (np. dotyczących maksymalnego terminu zawieszenia działalności uczelni).

Ponadto MEN swym rozporządzeniem może wyłączyć stosowanie niektórych przepisów w zakresie przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego, oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów, przeprowadzania egzaminów, organizacji roku szkolnego. Minister w dowolnie wybranym przez siebie zakresie i na dowolnie ustalony przez siebie okres może zatem wyłączać stosowanie przepisów ustawy regulujących kwestie oświatowe. W ocenie Rzecznika zezwalający na to ministrowi art. 30c Prawa oświatowego ustaw narusza konstytucyjne prawo do nauki - którego zakres musi wynikać z ustaw, a nie z rozporządzenia ministra. Przyznanie ministrowi kompetencji do czasowego uchylania stosowania ustaw oznacza także naruszenie zasady podziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji).

Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje możliwości wprowadzania ograniczeń ze względu na sytuacje nadzwyczajne, wymagające specyficznych rozwiązań legislacyjnych. W szczególności dopuszczalne i znane polskiemu prawu są rozwiązania wprowadzające ograniczenia w zakresie korzystania z wolności osobistej. Obowiązkowa hospitalizacja, kwarantanna, poddanie się nadzorowi epidemiologicznemu nie budzą wątpliwości z punktu widzenia standardów ochrony praw człowieka.

Z art. 5 ust. 1 lit. e Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wynika, że ograniczenia w zakresie prawa do wolności osobistej mogą być wprowadzane w celu zapobieżenia szerzeniu się choroby zakaźnej. Przepisy ustawy regulujące takie ograniczenia w zakresie korzystania z wolności osobistej spełniają więc ten standard konwencyjny. Rzecznik podkreślił jednak, że również pozostałe przepisy regulujące nadzwyczajne sytuacje muszą się mieścić w granicach wyznaczonych przez najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej.

**VII.071.6.2020 z 9 marca 2020 r.** - wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie projektu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej zmieniającego rozporządzenie w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia.

Podzielając przekonanie o korzyściach płynących z wprowadzenia nauki przedmiotu „Język łaciński i kultura antyczna” Rzecznik Praw Obywatelskich zasugerował rozważenie uzupełnienia podstawy programowej w zakresie podstawowym w części „Treści nauczania – wymagania szczegółowe”. W temacie 10. „Cywilizacja imperium rzymskiego i jej znaczenie dla kształtu i rozwoju świata zachodniego” wskazano, że uczeń powinien rozumieć rolę prawa rzymskiego, zwłaszcza prawa cywilnego, w średniowiecznej i nowożytnej Europie oraz rozumieć znaczenie określonych pojęć: domus, insula, hypocaustum, kamień milowy, limes,

bazylika, *ius, lex*, kodyfikacja justyniańska. Zdaniem Rzecznika należy uwzględnić także podstawowe sentencje prawnicze, takie jak m.in. *dura lex sed lex, lex retro non agit, ignorantia iuris nocet, pacta sunt servanda, nemo iudex in causa sua*.

Znajomość przykładów paremii prawniczych w języku łacińskim może okazać się cenna nie tylko dla osób zainteresowanych studiami prawniczymi, ale także dla pozostałych uczniów ze względu na uniwersalność tych zasad i ich znaczenie dla zrozumienia podstaw prawa cywilnego. Doskonałą ilustrację tego zagadnienia stanowi budynek Sądu Najwyższego, na którym umieszczono kilkadziesiąt paremii prawniczych w języku polskim i łacińskim. W opinii Rzecznika warto zadbać o to, aby wśród kompetencji społecznych uczniów znalazła się umiejętność dyskusji na temat genezy tych zasad, tak istotnych dla obecnego systemu prawa oraz celu wyeksponowania ich na gmachu Sądu Najwyższego.

Badania pokazują, że poziom świadomości prawnej polskich obywateli od wielu lat pozostaje na niskim poziomie. Rzecznik zauważył, że wprowadzenie elementów prawa do nauczania różnych przedmiotów może pomóc zmienić ten stan. Zapoznanie się przez młodych ludzi z podstawowymi sentencjami prawniczymi może prowadzić do lepszego rozumienia otaczającej rzeczywistości i obudzenia ich ciekawości, a w efekcie zwiększyć ich wiedzę na temat wolności i praw człowieka i obywatela.

**VII.510.44.2020 z 9 marca 2020 r.** - wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, iż projekt jest pierwszą, ważną próbą reakcji legislacyjnej na głęboki kryzys konstytucyjny. Ma na celu uporządkowanie systemu prawnego i sądowego oraz usunięcie skutków funkcjonowania nowej Krajowej Rady Sądownictwa - organu pozbawionego przymiotu niezależności, niezawisłości i bezstronności, ustanowionego niezgodnie z Konstytucją i obsadzonego z naruszeniem wzorców konstytucyjnych oraz ustawodawstwa. Propozycje te służą uporządkowaniu chaosu prawnego, wywołanego i podtrzymywanego przez organy władzy politycznej na skutek faktycznej odmowy wykonywania wiążących orzeczeń sądów polskich i Trybunału Sprawiedliwości UE oraz przyjmowania rozwiązań niezgodnych z Konstytucją i wiążącymi Polskę zobowiązaniami międzynarodowymi. Rzecznik docenia wysiłki projektodawców i uważa omawiany projekt za bardzo dobry punkt wyjścia do dalszych prac.

Wskutek zmian ustawowych organy władzy ustawodawczej i wykonawczej przyznały sobie niemal monopol na kształtowanie składu Rady (23 z 25 członków Rady). Doprowadziło to do skrajnego upolitycznienia składu Rady i uniemożliwia realizację jej konstytucyjnej roli strażnika niezależności i niezawisłości. Sam proces wyłaniania członków KRS, jej późniejsze funkcjonowanie i skutki jej działalności doprowadziły do głębokiej patologii w polskim wymiarze sprawiedliwości,

wadliwości procesu powoływania sędziów, akceptacji represjonowania sędziów przez organy polityczne i związanych z nimi rzeczników dyscyplinarnych oraz Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego – co pozbawiło sędziów w Polsce realnej ochrony ze strony organu, który do zapewnienia takiej ochrony jest konstytucyjnie zobligowany.

Projekt słusznie więc odchodzi od niekonstytucyjnego modelu wyboru wszystkich sędziów-członków KRS przez Sejm RP jako organ władzy ustawodawczej - na rzecz wyłaniania reprezentacji sędziowskiej przez samych sędziów. Przywraca rozwiązania odpowiadające Konstytucji (art. 186), które nawiązują do wcześniejszego modelu, choć nie są jego prostym przywróceniem. Rzecznik wskazał, że zgodnie ze standardami europejskimi większość członków rad sądownictwa powinna być złożona z sędziów, którzy powinni być wyłaniani przez środowiska sędziowskie. W ten sposób gwarantuje się niezależność organu, wolnego od nadmiernego wpływu politycznego.

Projekt trafnie ogranicza bierne prawa wyborcze sędziów, którzy są lub w okresie 5 lat przedtem byli delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości, Kancelarii Prezydenta RP i MSZ. Według Rzecznika karencja sędziów, którzy pełnili te funkcje urzędnicze, powinna być jednak krótsza i wynosić co najmniej rok.

Projekt przewiduje także wybór sędziowskich członków Rady w wyborach bezpośrednich, powszechnych dla środowiska sędziowskiego, w głosowaniu tajnym. Rzecznik popiera to rozwiązanie, jednak jego zdaniem rozważenia wymaga uznanie czynnego prawa wyborczego sędziego za obowiązek. W polskich rozwiązaniach ustrojowych nie ma tradycji obowiązku wyborczego.

RPO popiera również propozycję parytetu co do czynnego prawa wybierania członków KRS pomiędzy z jednej strony – wszystkie rodzaje sądów: sądy powszechne, sądy administracyjne, sądy wojskowe; a z drugiej strony – przez wszystkie szczeble sądownictwa: sądy rejonowe, okręgowe, apelacyjne, Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny. Zapewni to właściwą reprezentacji wszystkich rodzajów i szczebli sądów, w zależności od ich liczebności. Jednocześnie Rzecznik pozytywnie ocenia nowelizację w zakresie procedury rozpatrywania i oceny kandydatów na urząd sędziego.

Ponadto, Rzecznik z aprobatą przyjął ustawowe przywrócenie drogi odwoławczej w postępowaniach dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN. Przed lipcem 2018 r. prawo zaskarżenia było w ustawie przewidziane. Możliwość przeprowadzenia kontroli sądowej procesu nominacji sędziów przez zainteresowaną osobę wynika z Konstytucji i EKPC.

RPO podziela także zdanie o potrzebie likwidacji Izby Dyscyplinarnej SN, która stała się instrumentem represjonowania sędziów i wpływania na czynności oraz treść decyzji orzeczniczych sądów. Obsadzono ją w dużej mierze osobami związanymi z Ministrem Sprawiedliwości. Istnienie i działalność Izby w rażący

sposób ingeruje w sferę orzeczniczą sądów i sędziów oraz bezsprzecznie narusza niezawisłość sędziowską.

Projekt przewiduje wygaśnięcie mandatu członków KRS wybranych na podstawie przepisów uchwalonych w grudniu 2017 r. Rzecznik uznaje to za dopuszczalne i uzasadnione. Osoby wybrane w niekonstytucyjnym trybie, z rażącym naruszeniem prawa, nie mogą odwoływać się do konstytucyjnej ochrony trwałości 4-letniej kadencji wybieralnego członka KRS.

Projekt zakłada, że orzeczenia sądów, w których składzie zasiadał sędzia wadliwie powołany pozostają w mocy, choć są wadliwe (nie dotyczy to orzeczeń z udziałem Izby Dyscyplinarnej SN, które z mocy prawa mają się stać nieważne). W opinii Rzecznika wadliwe orzeczenia można by jednak wzruszać przez wniesienie środka zaskarżenia, a także przez wznowienie postępowania - w ciągu roku od wejścia ustawy w życie. Zdaniem RPO należałoby rozważyć, czy okres ten nie powinien być skrócony do 6 miesięcy.

**VII.565.1.2020 z 27 marca 2020 r.** – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Zgodnie z przepisami Konstytucji, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny, tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Oznacza to, że nawet w stanach nadzwyczajnych zakres ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw musi wynikać z ustawy. W zakresie zwalczania choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, a więc szczególnego zagrożenia, nie zdecydowano się jednak na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, zamiast tego została uchwalona ustawa 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. Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje wprowadzonych zakazów z punktu widzenia ich przydatności i konieczności dla zwalczania epidemii COVID-19, jednak zdaniem Rzecznika zwalczanie tej epidemii powinno odbywać się w ramach porządku prawnego do przestrzegania, którego zobowiązani są nie tylko obywatele, lecz także organy władzy publicznej.

Minister Zdrowia w § 3a ust. 1 rozporządzenia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii określił, że poza wyjątkami zawartymi w pkt 1-4 tej jednostki redakcyjnej rozporządzenia, w okresie od dnia 25 marca 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze. Rzecznik jednak zauważa, że § 3a ust. 1 rozporządzenia został wydany z naruszeniem art. 46 ust. 2 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych. Przepis ten nie pozostawia wątpliwości, że minister właściwy do spraw zdrowia na mocy tego upoważnienia posiada wyłącznie uprawnienie do uregulowania w rozporządzeniu

czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się. Minister w ramach tak zakreślonego upoważnienia mógł więc wskazać jedynie sposób przemieszczania się oraz to, w jakim zakresie realizacja tego sposobu przemieszczania się podlega ograniczeniom. Nie mógł natomiast wprowadzić samego zakazu przemieszczania się.

Z § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii wynika ponadto, że w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania, osoba przekraczająca granicę państwową, w celu udania się do swojego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest obowiązana odbyć, po przekroczeniu granicy państwowej, obowiązkową kwarantannę. Rzecznik zwraca jednak uwagę, że upoważnienia takiego nie ma minister właściwy do spraw zdrowia. To Rada Ministrów została upoważniona w art. 46a i art. 46b pkt 5 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych do ustanowienia w rozporządzeniu obowiązku poddania się kwarantannie. Oznacza to, że § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii pozostaje poza granicami upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 46 ust. 2 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Jest on także niezgodny z art. 46b pkt 5 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych, gdyż minister właściwy do spraw zdrowia uregulował w rozporządzeniu materię zastrzeżoną w tym zakresie w ustawie do wyłącznej właściwości Rady Ministrów.

**VII.602.9.2020 z 30 marca 2020 r.** – wystąpienie do Marszałka Senatu w sprawie 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.

Rzecznik Praw Obywatelskich z dużym niepokojem przyjął tryb zgłoszenia i przyjęcia zmian w procedurze oddawania głosu, które miałyby obowiązywać już w wyborach na Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 roku. W ocenie Rzecznika, w obliczu działań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, odpowiedzialne wprowadzanie wszelkich procedur dotyczących udziału wielu obywateli w życiu publicznym musi być poprzedzone rzetelną debatą i uważnymi analizami proponowanych rozwiązań, także pod kątem ochrony zdrowia i życia obywateli. Zakładane w ustawie skierowanie procedury głosowania korespondencyjnego do szerszej grupy wyborców, w bardzo krótkim terminie przed wyborami na urząd Prezydenta RP, będzie charakteryzować się minimalną skutecznością i nie przełoży się znacząco na zapewnienie gwarancji zasady powszechności praw wyborczych. Nie ma już bowiem wystarczającego czasu na właściwe poinformowanie wyborców o procedurze.

Rzecznik zwraca również szczególną uwagę na kwestię umożliwienia oddawania głosu przez wyborców podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych. W praktyce korzystanie przez tą grupę z alternatywnych procedur głosowania jest bardzo problematyczne z uwagi na specyfikę tej procedury, która w żadnym stopniu nie przystaje do warunków kwarantanny, zakłada bowiem ona m.in. urzędowe ustanowienie pełnomocnictwa w obecności przedstawiciela wójta. W kontekście zmian przewidzianych w ustawie należy podnieść wątpliwość co do możliwości zastosowania procedury głosowania korespondencyjnego przez tę grupę wyborców z pełnym zachowaniem zasad bezpieczeństwa epidemiologicznego. Szczególnej analizy wymagają kwestie bezpieczeństwa przekazania wyborcom znajdującym się w kwarantannie pakietu wyborczego oraz odbioru kopert zwrotnych. Bardzo poważne obawy budzi również możliwość przeprowadzenia głosowania i udział wyborców w głosowaniu w lokalach wyborczych w powszechnych obwodach głosowania z pełnym zachowaniem aktów prawnych i zaleceń Ministra Zdrowia i Głównego Inspektora Sanitarnego. Nie przewiduje się bowiem obecnie w regulacjach prawnych specjalnego trybu oddawania głosu w lokalu wyborczym, który byłby w ogłoszonym stanie epidemii adekwatny i bezpieczny z punktu widzenia ochrony prawa do zdrowia i życia obywateli.

Rzecznik zauważa, że w ustawie przewidziano rozszerzenie procedury głosowania korespondencyjnego oraz przez pełnomocnika i skierowanie ich do wyborców, którzy w dniu głosowania mają ukończony 60. rok życia. W kontekście działań mających na celu zwalczanie COVID- 19 powstaje pytanie o inne grupy wyborców szczególnie narażonych na zarażenie m.in. osoby przewlekle chore czy cierpiące na różnego rodzaju dolegliwości. Powstaje także oczywiste pytanie o możliwość skutecznego przeprowadzenia głosowania dla polskich wyborców przebywających poza granicami kraju, szczególnie wobec wprowadzonych w różnych państwach ograniczeń związanych z przeciwdziałaniem epidemii. W wielu przypadkach, z uwagi na obostrzenia wprowadzone w innych państwach, może to być po prostu niemożliwe. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Marszałka Senatu z prośbą o wykorzystanie przedstawionych uwag w dalszych pracach nad ustawą.

## **IX. Reakcje na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika**

### **Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (IX.517.961.2018 z 8 kwietnia 2019 r.) - w sprawie sytuacji osób, wobec których orzeczono środek zabezpieczający w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym.**

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 20 stycznia 2020 r. zauważył, iż przedstawione przez Rzecznika kwestie, w zakresie wykonywania środka zabezpieczającego w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym, regulują co do zasady przepisy Kodeksu karnego wykonawczego, zaś w związku z tym, iż zgodnie z art. 200 § 1 k.k.w. zakładem psychiatrycznym w rozumieniu art. 93a § 1 pkt 4 k.k. jest podmiot leczniczy udzielający świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie opieki psychiatrycznej należy wskazać, że zasady funkcjonowania tego rodzaju podmiotów są uregulowane w ustawie od działalności leczniczej, która normuje np. kwestię monitoringu wizyjnego. Podkreślenia wymaga, że osobiste kontakty, w rozumieniu art. 204c k.k.w. nie są widzeniami, w rozumieniu stosownych przepisów odnoszących się do kary pozbawienia wolności czy też do tymczasowego aresztowania. Spotkania, w znaczeniu sposobu ich odbywania, są jednak wykonywane zgodnie z zasadami działania podmiotów leczniczych, w tym przypadku poszczególnych zakładów psychiatrycznych. Sposób ich wykonywania pozostaje zatem w zakresie właściwości kierowników zakładów psychiatrycznych, podlegających Ministrowi Zdrowia.

### **Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (IV.7000.538.2018 z 18 kwietnia 2019 r.) - w sprawie problematyki regulowanej ustawą o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa.**

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 16 stycznia 2020r. nie podzielił opinii przedstawionej w wystąpieniu Rzecznika, jakoby prace i działania Komisji naruszały oraz ograniczały prawa obywateli. Zdaniem resortu, ustawodawca chroni prawa osób trzecich, które uzyskały będąc w dobrej wierze, odpłatnie prawo do nieruchomości warszawskiej niezależnie od tego, że czynność prawną dokonano z osobą, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną, w okolicznościach które skutkować powinny wyeliminowaniem jej przez Komisję z obrotu prawnego. Oznacza to, że ustawodawca uznaje skuteczność ww. czynności prawnych nie przewidując tym samym możliwości ich kwestionowania. Odnosząc się do problemu długotrwałości przebiegu prowadzonych przez Komisję czynności sprawdzających Sekretarz Stanu poinformował Rzecznika, że wprowadzenie ustawowego terminu, w którym Komisja zobligowana byłaby do przeprowadzenia czynności sprawdzających, ze względu na ich charakter i cele nie byłoby właściwym rozwiązaniem. Ograniczenie czasu trwania czynności sprawdzających nie ma racjonalnych podstaw i nie będzie służyć ochronie interesu społecznego i usunięciu wszelkich naruszeń prawa, które wystąpiły w trakcie wydawania decyzji w oparciu o przepisy dekretu. Z drugiej natomiast strony prowadzenie czynności sprawdzających

w żadnym stopniu nie kształtuje sytuacji prawnej jednostki, zatem ich czas trwania jest indyferentny z punktu widzenia interesów przyszłych stron postępowania rozpoznawczego. Komisja wskazuje, że powyższego skutku nie powoduje także postanowienie o zabezpieczeniu czynności sprawdzających przez wpis ostrzeżenia o ich toku.

**Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (II.511.507.2017 z 30 lipca 2019 r.) - w sprawie konstytucyjności publicznego ogłaszania wyroków nakazowych w postępowaniu karnym.**

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 11 marca 2020 r. poinformował, że w związku z wystąpieniami Rzecznika w sprawie publicznego ogłaszania wyroków nakazowych w postępowaniu karnym (art. 418a k.p.k.), w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone są prace analityczne nad koncepcją zamieszczania informacji o wydanych wyrokach nakazowych na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej poszczególnych sądów. Planuje się, że projekt stosownych zmian z tym związanych zostanie przedłożony przy okazji najbliższej nowelizacji Kodeksu postępowania karnego.

**Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (WZF.037.1.2017 z 9 września 2019 r.) - w sprawie nowelizacji ustawy u Policji.**

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 6 lutego 2020 r. wyjaśnił, iż zastąpienie trybu żądania zadośćuczynienia przewidzianego w przepisach prawa powszechnie obowiązującego trybem szczególnym przewidzianym wyłącznie w ustawach pragmatycznych służb nie znajduje uzasadnienia. Powyższe jest nieuprawnione również w kontekście brzmienia art. 57 § 1 Kodeksu pracy, zgodnie z którym pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy, przysługuje wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy, nie więcej jednak niż za 3 miesiące i nie mniej niż za 1 miesiąc. Ponadto to sądy powszechne, opierając się na dorobku orzeczniczym, są właściwe do określenia zadośćuczynienia, z uwzględnieniem czynników współkształtujących jego wysokość. Niezależnie od powyższego przedmiotowe przepisy są poddawane przez MSWiA pogłębionej analizie mającej na celu zbadanie zasadności ewentualnych zmian. Odnosząc się do kwestii określenia w ustawach pragmatycznych służb przepisów dotyczących ochrony prawnej funkcjonariuszy Sekretarz Stanu poinformował, że w resorcie przygotowano projekt mający na celu wzmocnienie ochrony prawnej funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej, jako tych, którzy z uwagi na charakter realizowanych zadań są najczęściej narażeni na bezprawne zamachy godzące w ich bezpieczeństwo, godność, nietykalność osobistą, a nawet życie i zdrowie. Projektowane zmiany przewidują wprowadzenie zaostrzonej odpowiedzialności karnej za przestępstwa wymierzone przeciwko funkcjonariuszom, jak również ustawowe zagwarantowanie ochrony prawnej dla funkcjonariuszy uczestniczących w postępowaniu karnym.



**Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (WZF.7043.68.2019 z 8 października 2019 r.) - w sprawie problemów z wypłatą funkcjonariuszom Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Służby Ochrony Państwa ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy.**

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z 12 lutego 2020 r. poinformował, że w MSWiA został przygotowany projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych zapewniający m.in. realizację ww. wyroku TK w zakresie określenia nieustalonej aktualnie ustawowo wysokości przedmiotowego ekwiwalentu. Natomiast funkcjonariuszom Służby Ochrony Państwa, którzy odeszli ze służby po dniu 6 listopada 2018 r. jest wypłacane należne świadczenie pieniężne, stosownie do obowiązujących przepisów, bowiem orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego odnosi się wyłącznie do ustawy o Policji. W celu zapewnienia spójności rozwiązań dla służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji ww. projekt ustawy przewiduje także stosowne zmiany w ustawie o Służbie Ochrony Państwa. Ponadto, w związku z ww. wyrokiem TK obowiązujące przepisy prawa dotyczące funkcjonariuszy CBA zostały poddane analizie, w wyniku której stwierdzono, że istnieje potrzeba zmian legislacyjnych w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym polegających na uzupełnieniu art. 96 tej ustawy o jednostkę redakcyjną wskazującą wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego, tak aby stanowił on adekwatną rekompensatę. Prace w przedmiotowym zakresie są zależne od treści regulacji przyjętych w ustawie o Policji.

**Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (IX.517.1702.2017 z 22 listopada 2019 r.) - w sprawie nowelizacji ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób.**

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 14 lutego 2020 r. poinformował, że Minister Sprawiedliwości wydał zarządzenie o powołaniu Zespołu do spraw uregulowania możliwości tymczasowego izolowania osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Do zadań zespołu należy analiza rozwiązań mających na celu uregulowanie możliwości tymczasowego izolowania w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym osób, których dotyczy postępowanie prowadzone w trybie powyższej ustawy przed prawomocnym zakończeniem tego postępowania oraz wypracowanie propozycji legislacyjnych dotyczących izolowania tych osób w Ośrodku. W tym stanie rzeczy zagadnienia, które są przedmiotem pisma Rzecznika zostaną objęte zakresem działania tego Zespołu. Wyniki jego prac będą stanowiły asumpt w kwestii podjęcia przez Ministra Sprawiedliwości prac legislacyjnych w tym obszarze.

**Wystąpienie do Ministra Finansów (V.511.272.2016 z 29 listopada 2019 r.) - w sprawie opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych nieodpłatnych świadczeń z tytułu umorzenia należności wynikających z zaciągniętego kredytu.**

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w piśmie z 2 stycznia 2019 r. poinformował, że Związek Banków Polskich zwrócił się z wnioskiem o wydanie nowego rozporządzenia przez Ministra Finansów w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od niektórych dochodów (przychodów) związanych z kredytem hipotecznym udzielonym na cele mieszkaniowe zapewniającego kontynuację rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 21 listopada 2017 r., które obejmowało dochody (przychody) uzyskane od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. Po przeprowadzeniu analizy w resorcie podjęto decyzję o zasadności wydania rozporządzenia w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od niektórych dochodów (przychodów) związanych z kredytem hipotecznym udzielonym na cele mieszkaniowe. Obecnie prace legislacyjne są w fazie projektowej. Natomiast upublicznienie projektu rozporządzenia nastąpi w dniu jego przekazania do uzgodnień z członkami Rady Ministrów.

**Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (IV.7021.28.2019 z 29 listopada 2019 r.) - w sprawie braku szczegółowego uregulowania postępowania wykonawczego w sprawach rodzinnych i opiekuńczych.**

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 7 stycznia 2020 r. poinformowała, że prace nad rządowym projektem ustawy o kuratorskiej służbie sądowej zostały przerwane wskutek dyskontynuacji po zakończeniu VIII kadencji Sejmu. W związku z pismem Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z 22 listopada 2019 r. dotyczącym uruchomienia nowego „Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów” oraz zarchiwizowania dotychczasowego wykazu, Ministerstwo Sprawiedliwości potwierdziło aktualność ww. projektu i konieczność kontynuowania nad nim prac w obecnej kadencji. Obecnie w Ministerstwie Sprawiedliwości trwa analiza uwag zgłoszonych do tego projektu w ramach uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania, toteż i uwagi zgłoszone w przywołanym piśmie będą przedmiotem tej analizy. Na obecnym etapie prac legislacyjnych nie zostały podjęte decyzje o ostatecznym kształcie projektowanej regulacji zarówno w części dotyczącej zmian w obrębie ustawy ustrojowej dotyczącej kuratorów, jak i w Kodeksie postępowania cywilnego.

**Wystąpienie do Ministra Zdrowia (V.7010.134.2019 z 6 grudnia 2019 r.) - w sprawie szczepień ochronnych.**

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia w piśmie z 20 stycznia 2020 r. wskazała, że obowiązek poddawania się szczepieniom ochronnym ma charakter osobistego świadczenia osoby zobowiązanej, wynikającego wprost z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, którego niewykonanie skutkuje egzekucją jego

wykonania na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz odpowiedzialnością karną na podstawie przepisów Kodeksu wykroczeń. W przypadku stwierdzenia uchylania się rodziców dzieci od wypełnienia ustawowego obowiązku poddawania szczepieniom ochronnym dzieci konieczne jest podejmowanie działań w celu nakłonienia osób zobowiązanych (rodziców dzieci) do wypełnienia tego obowiązku. Zgodnie z art. 5 § 1 pkt 2 ww. ustawy organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej są uprawnione (w istocie są zobowiązane) do żądania w drodze egzekucji administracyjnej wykonania obowiązku szczepień, gdyż są wierzycielem obowiązku szczepień w rozumieniu art. 1a ww. ustawy. Sposób prawnego uregulowania obowiązku poddawania się szczepieniom ochronnym przeciwko wybranym chorobom. Sekretarz Stanu poinformowała również, że w dniu 3 grudnia 2019 r. w zostało podpisane porozumienie w sprawie funkcjonowania Referencyjnego Ośrodka Konsultacyjnego w zakresie szczepień ochronnych, który będzie funkcjonował w oparciu o strukturę SZPZOZ im. Dzieci Warszawy w Dziekanowie Leśnym. Głównym zadaniem ośrodka jest poprawa i wzmacnianie zdrowia dzieci i młodzieży poprzez zapewnienie możliwie pełnego stanu uodpornienia, dlatego ośrodek zapewni możliwość wykonania szczepień ochronnych dla osób, które nie ukończyły jeszcze 18. roku życia, które nie posiadają możliwości jego wykonania np. osób nieobjętych powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym, obcokrajowców. Do działań Ośrodka ma należeć również prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych, utworzenie platformy wymiany informacji o szczepieniach ochronnych dla kadry medycznej oraz uruchomienie infolinii.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 28 stycznia 2020 r. poinformował, że resort nie wydawał dla samorządów wytycznych dotyczących uwzględniania kwestii szczepień w statutach żłobków czy klubów dziecięcych. W ocenie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 daje możliwość wprowadzenia takiego warunku, jednak decyzję w tym zakresie podejmuje samodzielnie podmiot tworzący żłobek lub klub dziecięcy. Jednocześnie Sekretarz Stanu zapewnił, że w przypadku, gdy Ministerstwo będzie otrzymywało sygnały dotyczące potrzeby uregulowania tej kwestii w ustawie, przeprowadzone zostaną analizy dotyczące możliwości dodania w niej stosownych zapisów.

**Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (II.501.2.2017 z 6 grudnia 2019 r.) - w sprawie zwalniania z tajemnicy lekarskiej w zakresie żądania przez prokuratora dokumentów zawierających dane objęte tajemnicą lekarską i tajemnicą psychiatryczną.**

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 26 lutego 2020 r. wskazał, że za wprowadzeniem regulacji zawartej w art. 226 zd. drugie k.p.k. - co nastąpiło ustawą o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych z dniem 1 lipca 2003 r. - przemawiały istotne racje natury merytorycznej oraz praktycznej. Przed wszystkim w toku

postępowania przygotowawczego organy tego postępowania mają bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa, najczęściej do czynienia właśnie z dokumentacją medyczną, szczególnie w sprawach o przestępstwa przeciwko zdrowiu i życiu. Charakter czynności o charakterze wykrywcym, zwłaszcza gdy postępowanie prowadzone jest w wypadkach niecierpiących zwłoki (art. 308 k.p.k.), nakazuje niezwłoczne podejmowanie czynności dowodowych, również z wykorzystaniem dokumentacji medycznej. Kolejną, nie mniej istotną kwestią jest wzgląd na gwarancje procesowe oskarżonego w sytuacji, gdy w toku postępowania ujawniły się okoliczności, które mogą wskazywać na zaistnienie przesłanek obrony obligatoryjnej z art. 79 § 1 pkt 3 lub 4 k.p.k. (tzn. uzasadniona wątpliwość, czy jego zdolność rozpoznania znaczenia czynu lub kierowania swoim postępowaniem nie była w czasie popełnienia tego czynu wyłączona lub w znacznym stopniu ograniczona lub czy stan jego zdrowia psychicznego pozwala na udział w postępowaniu lub prowadzenie obrony w sposób samodzielny oraz rozsądny). Sekretarz Stanu zauważył, że w wyżej wskazanych sytuacjach doprowadzenie do podjęcia decyzji w przedmiocie zwolnienia z tajemnicy lekarskiej przez sąd wymagałoby zdecydowanie więcej czasu niż podjęcie takiej decyzji przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze. Tymczasem dla realizacji celów postępowania oraz z uwagi na konieczność ochrony gwarancji procesowych uczestników rozstrzygnięcie w przedmiocie zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy powinno zapaść jak najszybciej. Biorąc pod uwagę powyższe, Ministerstwo Sprawiedliwości aktualnie nie planuje podjęcia prac legislacyjnych nad zmianą art. 226 k.p.k.

**Wystąpienie do Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (III.7066.73.2019 z 10 grudnia 2019 r.) - w sprawie praktyki wstrzymywania wypłaty świadczeń z ubezpieczenia chorobowego.**

Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w piśmie z 9 stycznia 2020 r. poinformowała, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Do powyższych terminów nie wlicza się m.in. okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu. Na organie spoczywa także obowiązek zawiadomienia stron postępowania o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki, nawet w sytuacji, gdy zwłoka powstała z przyczyn od niego niezależnych. W przypadku niewydania decyzji przez ZUS w terminie 2 miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia wniosku o świadczenie lub inne roszczenia, stronie przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Terminowe rozpatrzenie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych jest zatem należycie chronione.

**Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (IV.7023.11.2019 z 10 grudnia 2019 r.) - w sprawie rozszerzenia możliwości przysposobienia na osoby pełnoletnie.**

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z 16 stycznia 2020 r. poinformowała, że w ocenie resortu sprawiedliwości wykładnia celowościowa instytucji ubezwłasnowolnienia i przysposobienia uniemożliwia zastąpienie jednej instytucji drugą. To samo dotyczy zastąpienia instytucji opieki i kurateli instytucją przysposobienia. Ponadto, w polskim prawie rodzinnym przyjęto zasadę, że sąd może orzec o przysposobieniu wyłącznie osoby małoletniej i tylko dla jej dobra. Rozważając możliwość przysposobienia osoby pełnoletniej należy mieć na uwadze podstawową funkcję przysposobienia, którą jest zapewnienie dziecku pozbawionemu środowiska rodzinnego warunków rozwoju społeczno-emocjonalnego analogicznych do tych, jakie panują w rodzinie naturalnej. Podsekretarz Stanu zwróciła również uwagę na fakt, że w doktrynie i piśmiennictwie prawniczym nie pojawiają się, od czasu wejścia w życie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, postulaty zmiany przepisów w tym obszarze, co pozwala stwierdzić, że zasada małoletności przysposobianego jest ugruntowana w polskim porządku prawnym. Nie wydaje się zatem, aby wprowadzenie do polskiego systemu prawnego możliwości przysposobiania osób pełnoletnich było celowe.

**Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów (IV.7217.89.2019 z 18 grudnia 2019 r.) - w sprawie potrzeby podjęcia działań na rzecz osób w kryzysie bezdomności.**

Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w piśmie z 6 lutego 2020 r. wskazał, że biorąc pod uwagę złożoność problemu oraz zaangażowanie wielu resortów, którym ustawowo przypisane są zadania w obszarze wsparcia osób bezdomnych, przygotowanie ewentualnych zmian systemowych mających na celu lepszą koordynację tego zagadnienia powinno być poprzedzone stosownymi analizami. Zauważył również, że w ramach Rady Działalności Pożytku Publicznego funkcjonuje Zespół ds. Partycypacji Społecznej Osób Starszych, którego zakres działalności obejmuje aktywność na rzecz poprawy sytuacji osób doświadczających bezdomności. W ramach Zespołu przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz poszczególnych resortów analizują bieżące potrzeby dotyczące przeciwdziałania bezdomności oraz opracowują rozwiązania, które w istotny sposób wpłyną na zwiększenie efektywności wsparcia osób bezdomnych.

**Wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej i Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (VII.7037.126.2019 z 19 grudnia 2019 r.) - w sprawie premiowania przez niektóre samorządy dzieci zaszczepionych podczas rekrutacji do żłobków publicznych.**

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej w piśmie z 23 stycznia 2020 r. poinformowała, że rekrutacja dzieci do przedszkola publicznego jest prowadzona zgodnie z zasadą powszechnej dostępności. Norma ta uniemożliwia jakiegokolwiek formy dyskryminowania prawnego. Zgodnie z art. 131 Prawa oświatowego na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli są brane pod uwagę kryteria określone w ustawie. Kryteria te mają jednakową wartość i wynikają z Konstytucji. W przypadku równorzędnych wyników

uzyskanych na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego lub jeżeli po zakończeniu tego etapu, na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego dane publiczne przedszkole lub oddział przedszkolny w publicznej szkole podstawowej lub inna forma wychowania przedszkolnego dysponuje wolnymi miejscami są brane pod uwagę kryteria określone przez organ prowadzący. Zatem kryteria określone przez organ prowadzący są uwzględniane na kolejnych etapach postępowania rekrutacyjnego. Kryteria te powinny mieć jednak na uwadze jak najpełniejszą realizację potrzeb dziecka i rodziny oraz lokalne potrzeby społeczne. Minister Edukacji Narodowej nie widzi wystarczającego uzasadnienia wprowadzenia na poziomie przepisów ustawowych zmian w kryteriach rekrutacji do publicznego przedszkola.

**Wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (III.7041.8.2017 z 31 grudnia 2019 r.) - w sprawie sytuacji pracowników w związku ze zniesieniem Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych oraz utworzeniem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.**

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem z dnia 30 marca 2020 r. poinformował Rzecznika, że zmniejszenie zatrudnienia nie przełożyło się na sposób realizacji przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa nałożonych na niego ustawowych zadań. Kwoty wypłaconych odszkodowań są stosunkowo niewielkie, zaś według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., ilość wyroków korzystnych dla KOWR jest większa niż wyroków niekorzystnych, a liczba osób przywróconych do pracy na mocy wyroków sądowych to jedynie 8 pracowników. Wprowadzone zmiany w zakresie organizacji i funkcjonowania administracji rolnej w Polsce nie spowodowały utrudnień w funkcjonowaniu istniejących obecnie w Polsce agencji rolnych, jak i nie spowodowały powstania dodatkowych kosztów w porównaniu ze stanem poprzednim.

## Część 2

### Wybór spraw indywidualnych

#### ZESPÓŁ DO SPRAW WYKONYWANIA KAR

##### **IX.517.1351.2019**

Do Rzecznika zwrócili się Państwo Edward i Oksana S., których syn, Igor S. przebywa w Zakładzie Karnym w R. Podnieśli, że syn został narażony na utratę zdrowia poprzez osadzenie go w celi z osobą chorą na gruźlicę. Rzecznik zwrócił się o udzielenie informacji w tej sprawie do Dyrektora Zakładu Karnego w R. Z udzielonych wyjaśnień wynikało, że Pan Igor S. został przyjęty do jednostki w dniu 17 maja 2019 r. i umieszczony w celi przejściowej. W dniu 23 maja 2019 r. w celi tej został zakwaterowany także inny osadzony, u którego lekarz stwierdził podejrzenie gruźlicy. W dniu 24 maja 2019 r. Osadzonemu wykonano zdjęcia RTG płuc. Opis zdjęcia przez radiologa został dokonany w dniu 29 maja 2019 r. - specjalista zasugerował pilną konsultację pulmonologiczną. Pomimo braku opisu zdjęcia RTG, w dniu 24 maja 2019 r. kierownik ambulatorium zlecił pacjentowi na cito wykonanie badania bakteriologicznego podejrzewając gruźlicę. W związku z takim podejrzeniem zdecydowano też o odizolowaniu całej celi mieszkalnej. Po otrzymaniu w dniu 27 maja 2019 r. dodatniego wyniku badania BK, chorego odizolowano od pozostałych współmieszkańców celi. Postępowanie służby zdrowia Zakładu Karnego w R. wzbudziło wątpliwości Rzecznika. W ocenie Rzecznika decyzja o odizolowaniu Osadzonego, u którego podejrzewano gruźlicę, powinna była zostać podjęta już w dniu ujawnienia tych podejrzeń, a więc w dniu 24 maja 2019 r. W tym dniu na podstawie posiadanych informacji służba zdrowia wdrożyła izolację chorego od współosadzonych z innych cel, nie objęła natomiast taką ochroną osób przebywających wspólnie z nim w celi mieszkalnej, a więc tych najbardziej narażonych na zakażenie. Mając powyższe na uwadze Rzecznik uznał skargę za zasadną. Stanowisko to podzielił również Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w R. uznając, że ryzyko zakażenia współmieszkańców celi nie zostało w sposób właściwy zminimalizowane. W związku ze stwierdzeniem uchybień Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w R. skierował stosowne pismo do Dyrektora Zakładu Karnego w R.

##### **IX.517.3066.2018**

Do Rzecznika skierował skargę Pan Daniel M., odbywający karę pozbawienia wolności, który podniósł zarzuty pod adresem administracji Zakładu Karnego w P., dotyczące m.in. nieuzasadnionego wycofania z zatrudnienia oraz wykreślenia osób bliskich z listy uprawnionych do widzeń. W toku podjętych czynności ustalono, że Skarżący został wycofany z zatrudnienia decyzją Dyrektora Zakładu Karnego w P. z

dnia 31.08.2018 r., podjętej po zatwierdzeniu sprawozdania z czynności sprawdzających, z którego wynikało, że Osadzony nielegalnie posiadał klucz do pomieszczenia wychowawców. Decyzja została wykonana dopiero z dniem 12.09.2018 r., na co wpływ miał brak odpowiedniego przepływu informacji pomiędzy administracjami Zakładu Karnego w P. oraz podległego jej Oddziału Zewnętrznego w P., gdzie przebywał Skarżący. W powiadomieniu o wycofaniu z zatrudnienia podano, że powodem wycofania Osadzonego jest „decyzja dyrektora”. Osadzony zaskarżył tę decyzję do sądu penitencjarnego, który uchylił ją, wskazując na braki formalne, tj. niewskazanie, z jakiej konkretnie przyczyny Skarżący został wycofany z zatrudnienia. Z uwagi na treść zapadłego rozstrzygnięcia, w ocenie administracji Zakładu Karnego w P. zachodziła potrzeba uregulowania statusu wycofania Skarżącego z zatrudnienia poprzez wydanie kolejnej decyzji, w której zawarto właściwy powód wycofania z zatrudnienia (względy bezpieczeństwa). W tym celu wydano kolejną decyzję, która jednak również stała się przedmiotem skargi złożonej do sądu penitencjarnego. Sąd Okręgowy w P. uznał, że w sprawie tej zachodzi powaga rzeczy osądzonej, która uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie skargi. W ocenie sądu administracja jednostki nie mogła wydać ponownej decyzji odnoszącej się do wycofania skarżącego z zatrudnienia w dniu 12.09.2018 r. i w związku z tym uchylił i tę decyzję, jednocześnie umarzając postępowanie w przedmiocie wycofania Skarżącego z zatrudnienia w dniu 12.09.2018 r. Mając na uwadze treść postanowienia sądu penitencjarnego Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w W. zobligował Zakład Karny w P. do podjęcia działań w celu sprostowania dokumentacji osobopoznawczej Skarżącego, tak aby nie figurowała w niej informacja, że powodem wycofania z zatrudnienia były względy bezpieczeństwa. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych skierowanie skazanego do zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej obowiązuje w okresie przebywania skazanego w zakładzie karnym, w którym nastąpiło skierowanie. Ponieważ Pan Daniel M. już nie przebywał w Zakładzie Karnym w P. przyjęto, iż w dokumentacji winna znajdować się informacja, że Pan Daniel M. był zatrudniony odpłatnie do dnia przetransportowania go z Zakładu Karnego w P. do innej jednostki, a powodem wycofania z zatrudnienia było przetransportowanie go do innej jednostki penitencjarnej. Za okres od dnia faktycznego wycofania z zatrudnienia do dnia przetransportowania do innej jednostki Skarżącemu wypłacono wynagrodzenie. W zakresie zarzutu wykreślenia osób bliskich z listy osób uprawnionych do widzeń ustalono, że w sprawie tej Osadzony złożył skargę do Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w W., która została uznana za zasadną. Z uzyskanych w tej sprawie informacji wynika, że wykreślenie z listy osób uprawnionych do korzystania z widzeń dwóch osób będących członkami rodziny Osadzonego nastąpiło wskutek omyłki interpretacyjnej (różne nazwiska rodzeństwa), po ujawnieniu czego, na wniosek Dyrektora Zakładu Karnego w P., osoby te zostały ponownie wpisane do karty ewidencji widzeń jako osoby uprawnione. Odnośnie pozostałych osób, niebędących członkami rodziny, co do których podjęte zostały decyzje o wykreśleniu z listy osób uprawnionych do



korzystania z widzeń z osadzonym, zobowiązano Dyrektora Zakładu Karnego w P. do dokonania ponownej, indywidualnej analizy statusu tych osób. W wyniku dokonanej analizy osobom tym przywrócono prawo do widzeń z Osadzonym.

Ustalenia poczynione w toku badania skargi Pana Daniela M. potwierdziły zasadność zarzutów kierowanych pod adresem administracji Zakładu Karnego w P., dotyczących usunięcia osób bliskich z listy uprawnionych do widzeń z nim, jak również nieprawidłowości w zakresie procedowania przez administrację Zakładu Karnego w P. w przedmiocie wycofania go z zatrudnienia, w efekcie czego został pozbawiony możliwości merytorycznego zweryfikowania przez sąd podstaw wydania tej decyzji. W obu tych kwestiach zarzuty zostały uznane za zasadne również przez organy nadzoru oraz zostały podjęte działania, które przywróciły stan zgodny z prawem lub doprowadziły do uzyskania satysfakcjonującego dla osadzonego rozstrzygnięcia. W związku z powyższym Rzecznik uznał, iż brak jest podstaw do podejmowania kolejnych działań i odstąpił od dalszego postępowania w sprawie.

#### **IX.517.1920.2019**

Do Rzecznika skierował wniosek Pan Piotr K., przebywający w Zakładzie Karnym w S. Żalił się on na niewykonanie zleconych badań diagnostycznych, postępowanie wychowawcy oraz decyzje w przedmiocie transportowania. Rzecznik przekazał skargę Osadzonego do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w W. celem załatwienia zgodnie z właściwością, prosząc jednocześnie o powiadomienie o sposobie jej rozpoznania. Po zapoznaniu się z treścią udzielonej skarżącemu odpowiedzi Rzecznik zdecydował o podjęciu do zbadania kwestii zapewnienia Skarżącemu właściwej opieki medycznej i zwrócił się do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w W. o udzielenie dodatkowych wyjaśnień. Z zebranych w sprawie informacji wynikało, że podczas pobytu w Areszcie Śledczym w R. Pan Piotr K. był dwukrotnie konsultowany neurologicznie: w dniu 14 grudnia 2018 roku i w dniu 1 lutego 2019 roku. W trakcie drugiej konsultacji, w dniu 01.02.2019 roku, zlecono wykonanie badania tomografii komputerowej głowy. Podczas pobytu Skarżącego w Areszcie Śledczym w R. badanie to nie zostało wykonane, bowiem termin świadczenia ustalono na dzień 24.05.2019 roku, zaś w dniu 16 maja 2019 roku osadzony został przetransportowany do innej jednostki w związku z udzielaniem świadczeń w pozawięziennym podmiocie. W Zakładzie Karnym w S. Pan Piotr K. przebywał w okresie od dnia 20.05. do dnia 23.07.2019 roku. Również podczas pobytu w tej jednostce badanie CT głowy nie zostało mu wykonane. Nie podejmowano też żadnych działań w tym celu, ponieważ jak wynika z poczynionych ustaleń, służba zdrowia Zakładu Karnego w S. nie miała wiedzy dotyczącej takiego zlecenia. Jak wynika z udzielonych Rzecznikowi wyjaśnień, zlecenie z dnia 1 lutego 2019 roku zostało wpisane w niewłaściwym miejscu dokumentacji medycznej, niechronologicznie (w części dotyczącej leczenia stomatologicznego). Ponadto, także po badaniu z dnia 15.05.2019 roku, przeprowadzonym przed przetransportowaniem Osadzonego z Aresztu Śledczego w R., w uwagach wpisano „do realizacji

konsultacja ortopedyczna", nie wpisano natomiast informacji o potrzebie wykonania zleconego badania CT głowy. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w W. w odpowiedzi udzielonej Osadzonemu po zbadaniu skargi nie stwierdził nieprawidłowości w działaniach podległych mu jednostek penitencjarnych i uznał skargę za bezzasadną. Rzecznik nie podzielił jednak tego stanowiska. W ocenie Rzecznika poczynione ustalenia wskazują, iż miały miejsce uchybienia w działaniach służby zdrowia obu jednostek penitencjarnych. Lekarz badający Osadzonego w Areszcie Śledczym w R. uchybił obowiązkowi prowadzenia dokumentacji medycznej w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 09.11.2015 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania, zamieszczając wpis o zleceniu badania diagnostycznego w niewłaściwym miejscu w dokumentacji. Służba zdrowia Aresztu Śledczego w R. nie zamieściła w uwagach transportowych informacji o niezrealizowaniu badania CT, natomiast służba zdrowia Zakładu Karnego w S. nie wykonała badania diagnostycznego, ponieważ nie zapoznała się z dokumentacją medyczną Skarżącego, w której zlecenie lekarskie zostało zamieszczone. Mając powyższe na uwadze Rzecznik uznał skargę Pana Piotra K. w zakresie zapewnienia właściwej opieki medycznej za zasadną. Rzecznik zwrócił się również do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w W. o podjęcie stosownych działań w celu zapobieżenia wystąpieniu w przyszłości podobnych nieprawidłowości w działaniach podległych mu jednostek penitencjarnych.

#### **IX.517.1243.2018**

Rzecznik prowadził postępowanie w sprawie skargi Pana Wojciecha Ł., który żalił się, że w okresie, gdy przebywał w Areszcie Śledczym w O. i był w tej jednostce zatrudniony nie mógł korzystać z codziennych spacerów ponieważ spacer odbywał się w godzinach jego pracy, a nie umożliwiano mu skorzystania ze spaceru w innym czasie. Ustalenia poczynione w sprawie pozwoliły na ustalenie, że Pan Wojciech Ł. był zatrudniony w Areszcie Śledczym w O. w okresie od 01.06 do 06.08.2018 r. i wykonywał pracę w godzinach 6.00-13.00 lub 9.00-14.00 i 16.00-18.00. W okresie tym Osadzony był zakwaterowany ze skazanymi niepracującymi. Cela, w której przebywał była przypisana do IX grupy spacerowej, która korzystała ze spacerów w godzinach, gdy Osadzony przebywał w pracy. Rzecznik otrzymał informację, że Osadzony mógł jednak korzystać ze spaceru razem z innymi skazanymi zatrudnionymi, którzy byli przypisani do V grupy spacerowej, w godzinach 15.00-16.00. W ocenie Rzecznika, skoro Osadzony nie mógł korzystać ze spaceru z grupą IX, miał natomiast korzystać ze spaceru z V grupą spacerową, to do tej grupy powinien być przypisany. Za takim rozwiązaniem przemawiają względy organizacyjne i ochronne. Przedstawione Rzecznikowi dokumenty, dotyczące realizacji spacerów nie zawierały informacji o tym, że wraz z grupą V spacer odbywają także inni osadzeni, nieprzypisani do tej grupy, jak również dyspozycji dla funkcjonariusza pobrania w danym dniu wraz z V grupą spacerową także osadzonego

(lub osadzonych) z innych grup. Stąd zdaniem Rzecznika uzasadniona jest wątpliwość, czy funkcjonariusze Służby Więziennej istotnie realizowali obowiązek pobierania w określone dni Pana Wojciecha Ł. na spacer z inną grupą spacerową, niż ta do której był przypisany, skoro nie wynikało to z planu spacerów, ani innych pisemnych poleceń. W ocenie Rzecznika nie można uznać, że wystarczające dla prawidłowej realizacji prawa osadzonych do spaceru jest obowiązujące funkcjonariuszy zalecenie, iż „W przypadku uczestnictwa danego osadzonego we mszy świętej, widzeniu itp. osadzonemu należy udzielić spaceru w innym czasie w tym samym dniu”. Zalecenie to ma bowiem charakter ogólny i odnosi się do sytuacji, gdy kolizja innych zajęć ze spacerem jest zdarzeniem jednorazowym, zachodzi jedynie wyjątkowo. W sytuacji, gdy taka kolizja zachodzi regularnie, jak to miało miejsce w przypadku Osadzonego (będąc przypisanym do grupy spacerowej IX przez cały okres zatrudnienia nie mógł w dni pracy korzystać ze spaceru w przewidzianym dla tej grupy czasie), powinny zostać podjęte przez administrację jednostki inne działania w celu skutecznego zapewnienia osadzonemu możliwości uczestniczenia w spacerach. Osadzony powinien zostać przypisany do takiej grupy spacerowej, z którą miałby szansę realizować spacer w zaplanowanych godzinach. Konstruowanie planu spacerów ma na celu usprawnienie pracy funkcjonariuszy oraz zapewnienie każdemu osadzonemu skorzystania z prawa do spaceru. Prawidłowa konstrukcja planu minimalizuje prawdopodobieństwo pominięcia któregokolwiek z osadzonych przy realizacji spacerów. W ocenie Rzecznika analiza zebranych w sprawie informacji prowadzi do wniosku, że plan spacerów w Areszcie Śledczym w O. nie był skonstruowany w sposób, który gwarantował Panu Wojciechowi Ł. realizację prawa do spaceru. Przeciwnie, przypisanie go do grupy spacerowej, która odbywała spacer w godzinach pracy Skazanego, w bardzo wysokim stopniu narażało go na niemożność zrealizowania przysługującego mu prawa do spaceru. Mając na uwadze poczynione ustalenia Rzecznik uznał, że zaplanowanie przez administrację Aresztu Śledczego w O. realizacji spacerów osadzonych nie gwarantowało Panu Wojciechowi Ł. możliwości codziennego korzystania z tego prawa i w związku z tym uznał skargę osadzonego za zasadną. Zwrócił się jednocześnie do organów więziennictwa o rozważenie potrzeby podjęcia stosownych działań mających na celu zapewnienie pełnej realizacji prawa skazanych zatrudnionych w Areszcie Śledczym w O. do codziennego spaceru.

### **IX.517.1266.2019**

Do Rzecznika zwrócił się Pan Grzegorz B., który żalił się, że jego skarga na decyzję Dyrektora Zakładu Karnego w T. w przedmiocie ukarania dyscyplinarnego została rozpatrzona przez niewłaściwy organ. Przeprowadzone czynności wyjaśniające potwierdziły, że przedmiotowa skarga Osadzonego została rozpatrzona przez Zastępcę Dyrektora Zakładu Karnego w T., który uznał ją za nieuzasadnioną. Badający tę skargę na prośbę Rzecznika Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w K. uznał, że została ona rozpatrzona z naruszeniem dyspozycji zawartych w § 3

rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz. U. 2013 r., poz. 647). W związku z powyższym Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w K. wydał polecenie podjęcia stosownych działań, mających na celu uniknięcie podobnych uchybień w przyszłości. Ustalono ponadto, że zarzuty podniesione przez Pana Grzegorza B. zostały ostatecznie rozpatrzone przez właściwy organ tj. Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w K., który powiadomił Skarżącego o sposobie rozpoznania sprawy.

#### **IX.517.2887.2019**

Do Rzecznika zwrócił się Pan Tomasz K., przebywający w Zakładzie Karnym w B. Skarżył się, że nie umożliwiono mu wzięcia udziału w pogrzebie matki. Zgodnie z przepisem art. 141a § 1 Kodeksu karnego wykonawczego skazany może za zgodą dyrektora zakładu karnego skorzystać z zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego pod konwojem funkcjonariusza Służby Więziennej, osoby godnej zaufania lub samodzielnie, na czas nieprzekraczający 5 dni, w celu odwiedzenia poważnie chorego członka rodziny, uczestnictwa w pogrzebie członka rodziny oraz w innych wypadkach szczególnie ważnych dla skazanego. Z informacji udzielonych przez Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w B., do którego Rzecznik zwrócił się o zbadanie skargi Pana Tomasza K., wynikało, że Skarżący złożył w dniu 29.10.2019 r. prośbę o udzielenie przepustki losowej na pogrzeb matki, który miał się odbyć w następnym dniu. Tego samego dnia Dyrektor Zakładu Karnego wyraził zgodę na udział Skazanego w ceremonii pogrzebowej pod konwojem funkcjonariuszy Służby Więziennej. Ostatecznie jednak Skazany nie został dowieziony na pogrzeb matki. Z wyjaśnień Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej wynika, że niezrealizowanie przez administrację Zakładu Karnego w B. zezwolenia na udział Skazanego w ceremonii pogrzebowej wynikało z nagłej konieczności wykorzystania wyznaczonego pojazdu służbowego do realizacji innego zadania służbowego. Administracja jednostki podjęła próbę pozyskania pojazdu operacyjno-konwojowego z pobliskich jednostek okręgu, jednak bez powodzenia, bowiem żadna z jednostek w tym czasie nie dysponowała wolnym pojazdem. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w B. po zbadaniu sprawy uznał skargę Osadzonego za zasadną, tożsame stanowisko zajął Rzecznik.

#### **IX.517.1494.2019**

Do Rzecznika zwrócił się Pan Michał K., który żalił się na sposób wydawania posiłków osadzonym w Zakładzie Karnym w C. W toku podjętych czynności ustalono, że w Zakładzie Karnym w C. posiłki nie są wydawane osadzonym bezpośrednio, ale przez otwory podawcze w drzwiach cel mieszkalnych. Taki sposób wydawania posiłku osadzonym administracja jednostki uzasadnia potrzebą zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w zakładzie karnym typu zamkniętego. W

ocenie Rzecznika każdy osadzony powinien odbierać posiłki osobiście, a ich wydawanie powinno odbywać się przy otwartych drzwiach celi, chyba że stoją temu na przeszkodzie szczególne względy. Przyjęcie innej praktyki nosi cechy niehumanitarnego i poniżającego traktowania. Stosowanie takiej zasady na stałe, wobec wszystkich osadzonych, jest uciążliwością nadmierną i nieuzasadnioną, naruszającą godność osób, które zostają jej poddane. Przeprowadzone czynności wyjaśniające nie wykazały, aby w przypadku Pana Michała K. istniały okoliczności uzasadniające wydawanie mu posiłków przez otwór podawczy w drzwiach. W związku z powyższym skargę Osadzonego uznano za zasadną. Niestety, podjęte czynności nie doprowadziły do zmiany tej niehumanitarnej praktyki, ponieważ organy więziennictwa nie podzieliły stanowiska Rzecznika. Możliwości działania Rzecznika zostały na chwilę obecną wyczerpane, jednakże sprawa ta będzie pozostawała stale w obszarze zainteresowania Rzecznika.

### **IX.517.953.2019**

Do Rzecznika zwrócił się Pan Tomasz R., odbywający karę pozbawienia wolności, który podniósł zarzut naruszenia jego prawa do spaceru. Wnioskodawca twierdził, że nie miał możliwości skorzystania ze spaceru w dniach, kiedy był transportowany do Aresztu Śledczego w B., nie udzielono mu również dodatkowego spaceru w późniejszym okresie. Zgodnie z art. 112 § 3. Kodeksu karnego wykonawczego skazanemu nie przysługuje prawo do spaceru: 1) w trakcie konwojowania, 2) w dniu, w którym jest konwojowany, jeżeli konwojowanie rozpoczęto nie później niż o godzinie 8<sup>00</sup> i zakończono nie wcześniej niż o godzinie 16<sup>00</sup>.§ 4. Jeżeli w danym dniu skazany nie korzysta ze spaceru z przyczyny, o której mowa w § 3 pkt 2, należy mu udzielić dodatkowego spaceru w ciągu kolejnych 7 dni. W toku badania sprawy ustalono, że Pan Tomasz R. był transportowany etapowo w dniach 05-07.03.2019 r. W dniu 5 marca 2019 r. wyjechał z Zakładu Karnego w K. o godz. 8.30 i przybył do Zakładu Karnego w W. o godz. 13.30, w dniu 06.03.2019 r. wyjechał z jednostki o godz. 8.30 i dotarł do Zakładu Karnego w P. o godz. 18.30, natomiast w dniu 07.03.2019 r. opuścił jednostkę o godz. 10.45 i przybył do Aresztu Śledczego w B. o godz. 11.45. Z dokonanych ustaleń wynika, że w dniu transportu w Zakładzie Karnym w K. odnotowano w wykazie transportowym niezrealizowanie przez Osadzonego uprawnienia do spaceru. Uprawnienia tego nie zrealizowano również w dniu następnym w Zakładzie Karnym w W. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w B., który na prośbę Rzecznika zbadał skargę, nie stwierdził nieprawidłowości w działaniach podległych mu jednostek penitencjarnych. Ponieważ jednak udzielone wyjaśnienia nie rozwiały wątpliwości Rzecznika, zwrócono się o zbadanie skargi do Centralnego Zarządu Służby Więziennej który uznał skargę Osadzonego za zasadną. Centralny Zarząd Służby Więziennej stanął na stanowisku, że w zaistniałej sytuacji przysługiwał mu dodatkowy spacer, który powinien być mu udzielony w ciągu 7 dni. Centralny Zarząd Służby Więziennej poinformował o

rozstrzygnięciu skargi właściwych Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej w B. i w W.

### **IX.517.2470.2019**

Do Rzecznika zwrócił się Pan Marek F., który żalił się na warunki odbywania kary pozbawienia wolności, w szczególności umieszczenie w celi monitorowanej, z kratą wewnętrzną, w której wszystkie sprzęty są przymocowane na stałe do podłoża, oraz poddanie całodobowej bezpośredniej obserwacji przez funkcjonariusza przy stale otwartych drzwiach do celi, przy czym osobami wykonującymi czynności ochronne są również kobiety. Podjęte czynności wyjaśniające wykazały, że w okresie objętym skargą wobec Skarżącego były stosowane różnego rodzaju przedsięwzięcia ochronne, które miały na celu zapewnienie mu bezpieczeństwa osobistego podczas pobytu w zakładzie karnym. Miało to związek ze szczególnym charakterem sprawy, w której orzeczono odbywaną przez Pana Marka F. karę pozbawienia wolności.

Podczas pobytu Skarżącego w Areszcie Śledczym w W. opracowane zostały szczegółowe zalecenia profilaktyczne, których realizacja miała zapobiec wystąpieniu zdarzeń godzących w jego bezpieczeństwo oraz porządek i bezpieczeństwo w jednostce. Jednym z zaleceń ochronnych było prowadzenie wzmożonej obserwacji zachowania Skazanego przy otwartych drzwiach celi mieszkalnej. Został on w związku z tym umieszczony w celi przeznaczonej do wykonywania kary dyscyplinarnej umieszczenia w celi izolacyjnej, jako że dysponowała dodatkowym zabezpieczeniem wejścia do celi w postaci wewnętrznej kraty koszowej. W celi tej wszystkie sprzęty były przymocowane na stałe do podłogi lub ścian. Kącik sanitarny nie był zabudowany, administracja jednostki zapewniła osadzonemu jedynie materiałową przesłonę, która umożliwiała zakrycie intymnych części ciała na czas załatwiania potrzeb fizjologicznych. Wyznaczony funkcjonariusz, który znajdował się za kratą koszową, na korytarzu, prowadził całodobową obserwację zachowania Skazanego, także podczas wykonywania przez niego czynności higienicznych, załatwiania potrzeb fizjologicznych. Z dokonanych ustaleń wynikało, że czynności obserwacyjne były prowadzone również przez kobiety. Na skutek skargi wniesionej przez Skarżącego sprawa ta była przedmiotem postępowania przed sądem penitencjarnym. Sąd penitencjarny zakwestionował zarówno umieszczenie Skarżącego w celi izolacyjnej, jak i całość warunków, w jakich był umieszczony. Możliwość umieszczenia w celi izolacyjnej osadzonego nieukaranego karą dyscyplinarną umieszczenia w takiej celi przewiduje przepis § 90 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17.10.2016 r. w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Stanowi on, że w celu zapewnienia porządku, bezpieczeństwa lub powierzchni mieszkalnej, o której mowa w art. 110 § 2 kodeksu, dyrektor jednostki penitencjarnej może podjąć decyzję o takim umieszczeniu. Sąd stwierdził, że w przypadku Pana Marka F. umieszczenie w celi izolacyjnej odbywało się bez podstawy prawnej, ponieważ nie została wydana przez Dyrektora Aresztu Śledczego w W. decyzja o osadzeniu go w celi izolacyjnej,

w trybie przewidzianym w § 90 przywołanego rozporządzenia. Uznał również, że osadzenie Skarżącego w celi monitorowanej, gdzie drzwi celi są stale otwarte, a za kratą oddzielającą całodobowo pełni służbę funkcjonariusz Służby Więziennej, nie znajduje żadnych podstaw prawnych ani żadnego faktycznego uzasadnienia i może nosić znamiona psychicznego znęcania się. W związku z takim stanowiskiem sądu penitencyjnego zmieniono treść zaleceń profilaktycznych, rezygnując z obserwacji Skazanego przy otwartych drzwiach celi mieszkalnej. Został on przeniesiony do celi jednoosobowej, w której nadzór nad jego zachowaniem był sprawowany przez wyznaczonego funkcjonariusza za pośrednictwem monitoringu. Na podstawie poczynionych ustaleń Rzecznik uznał za nieprawidłowe umieszczenie Pana Marka F. w celi izolacyjnej bez wydania w tej sprawie decyzji przez Dyrektora Aresztu Śledczego oraz stanął na stanowisku, że poddanie skarżącego całodobowej bezpośredniej obserwacji przez funkcjonariusza (także kobietę), przy stale otwartych drzwiach do celi, zwłaszcza w sytuacji, gdy kącik sanitarny nie był osłonięty trwałą zabudową, naruszało jego godność i stanowiło niehumanitarne traktowanie.

W ocenie Rzecznika obowiązujące przepisy nie dają podstaw do umieszczenia skazanego odbywającego karę w zakładzie karnym typu zamkniętego w celi mieszkalnej, której drzwi pozostają stale otwarte w celu umożliwienia bezpośredniej obserwacji zachowania skazanego przez funkcjonariusza Służby Więziennej. W warunkach zakładu karnego zamkniętego istnieją możliwości zapewnienia pełnej ochrony osadzonemu przy użyciu przewidzianych prawem środków, bez ingerowania w tak dotkliwy sposób w prawo osadzonego do prywatności, jak to miało miejsce w przypadku pana Marka F. Zastosowanie opisanych środków stanowiło nadmierną i nieuzasadnioną dolegliwość dla osadzonego. O zajętych w sprawie stanowisku Rzecznik poinformował Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w W., zwracając się jednocześnie o podjęcie działań w celu zapobieżenia wystąpieniu w przyszłości podobnych nieprawidłowości w działaniach podległych mu jednostek penitencyjnych.

### **IX.517.3009.2018**

Do Rzecznika zwrócił się Pan Krzysztof G. przebywający w Zakładzie Karnym w P., który żalił się na niezapewnienie mu, jako osobie niepełnosprawnej, właściwych warunków bytowych w celi mieszkalnej podczas pobytu w tej jednostce penitencjarnej. Pan Krzysztof G. porusza się na wózku inwalidzkim. Z poczynionych ustaleń wynika, że w okresie od dnia 20 do 25.02.2019 r. był zakwaterowany w Zakładzie Karnym w P. w celi przeznaczonej dla osadzonych tzw. niebezpiecznych, na podstawie przepisu § 98 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2016 r. w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Kącik sanitarny w tej celi nie był przystosowany do korzystania zeń przez osoby niepełnosprawne. Osadzony nie mógł wjechać do kącika sanitarnego na wózku, kącik nie był też wyposażony w poręcze ułatwiające osobie niepełnosprawnej korzystanie z zainstalowanych w nim urządzeń. Powodowało to, że Pan Krzysztof G.

nie mógł samodzielnie korzystać z kąpaka, był w pełni zdany w tym względzie na pomoc współosadzonych. Ponieważ wszystkie sprzęty w celi były na stałe przymocowane do podłoża, nie było też możliwe choćby przestawienie taboretu do kąpaka sanitarnego, aby ułatwić sobie wykonanie czynności higienicznych. Rzecznik stanął na stanowisku, że zakwaterowanie Osadzonego nie uwzględniało potrzeb wynikających z jego stanu zdrowia. Nie można uznać, że w celu zapewnienia możliwości korzystania z urządzeń sanitarnych wystarczające było zapewnienie mu pomocy współosadzonych przy korzystaniu z kąpaka sanitarnego. Nadmienić należy, że w sprawie Helhal przeciwko Francji (nr 10401/12, wyrok z 19 lutego 2015 r.) Europejski Trybunał Praw Człowieka stanął na stanowisku, iż pomoc udzielana przez współwięźniów osadzonemu, który wymaga jej przy myciu i załatwianiu potrzeb fizjologicznych, nie spełnia wymogów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i stawia osadzonego w poniżającym położeniu. Mając powyższe na uwadze Rzecznik uznał skargę Osadzonego za zasadną. Zwrócił się jednocześnie z prośbą do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w B. o podjęcie stosownych działań w celu zapobieżenia w przyszłości tego rodzaju nieprawidłowościom w podległych mu jednostkach penitencjarnych.

## **BIURO PEŁNOMOCNIKA TERENOWEGO W GDAŃSKU**

### **BPG.7011.3.2019**

Do Rzecznika zwróciła się Pani Małgorzata B zamieszkała w S. z wnioskiem o pomoc w sprawie przedłużającego się postępowania o ustalenie niezdolności do pracy i przyznanie świadczenia jej obłożnie choremu mężowi. Wnioskodawczyni podała, że z powodu oczekiwania na badanie przez lekarza orzecznika postępowanie trwa już kilka miesięcy. Tymczasem ona, w związku z koniecznością opieki nad chorym mężem zmuszona była zrezygnować z pracy zawodowej i przyznano jej specjalny zasiłek opiekuńczy. Jednakże otrzymanie tego zasiłku jest uzależnione od przedstawienia orzeczenia o niepełnosprawności osoby wymagającej opieki. Oboje małżonkowie pozbawieni są zatem źródeł środków utrzymania. Ponadto Wnioskodawczyni podnosi, że w czasie oczekiwania na zakończenie toczącego się postępowania małżonkowie nie mogą korzystać ze świadczeń medycznych refundowanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia, gdyż, jak ją poinformowano – system informuje, że minął okres ubezpieczenia. Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. o wyjaśnienie okoliczności sprawy, zaś w szczególności o wskazanie przyczyn przedłużającego się postępowania o przyznanie renty. Dyrektor Zakładu Ubezpieczeń Społecznych poinformował Rzecznika o wznowieniu i przyznaniu na stałe renty mężowi Wnioskodawczyni. Jednocześnie wyjaśnił, iż opiekująca się mężem Wnioskodawczyni może korzystać ze świadczeń zdrowotnych refundowanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia pomimo braku oznaczenia jej jako osoby ubezpieczonej w systemie eWUŚ. W takiej



sytuacji Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje zaświadczenie, na żądanie wnioskodawcy, o złożeniu wniosku o rentę z tytułu niezdolności do pracy.

### **BPG.7003.2.2019**

Do Rzecznika zwrócił się Pan Wojciech P., zamieszkały w Ż., z wnioskiem o pomoc w sprawie rekompensaty za mienie zabużańskie. Wnioskodawca podnosił, iż Gmina K. nabyła nieodpłatnie własność nieruchomości wpisanej w księdze wieczystej, na mocy decyzji Wojewody z dnia 29.01.1991 roku, podczas, gdy wskazana nieruchomość została przyznana jako przydział rodzinie P. tytułem odszkodowania za mienie pozostawione na byłych terenach RP na wschodzie. Postępowanie w sprawie rekompensaty za mienie pozostawione poza obecnymi granicami RP było prowadzone na wniosek Pani Maria P. z dnia 26 października 1990 r. złożony w Urzędzie Miasta i Gminy w K., a następnie przekazany właściwemu Wojewodzie celem rozpatrzenia zgodnie z właściwością. W dniu 21 lutego 2007 r. wniosek został ponowiony i postępowanie toczyło się do dnia 18 kwietnia 2011 roku, kiedy to, na wniosek pełnomocnika Pani Marii P., Wojewoda zawiesił przedmiotowe postępowanie, na podstawie art. 98 § 1 Kpa. Ponieważ w okresie trzech lat od daty zawieszenia postępowania żadna ze stron nie zwróciła się o podjęcie postępowania, w dniu 30 czerwca 2014 r. Wojewoda wydał decyzję umarzającą postępowanie wobec Pani Marii P. – zgodnie z przepisami art. 98 § 2 Kpa. Jednakże w trakcie ponownej analizy przeprowadzonej przez Wojewodę sprawy rodziny P., Wojewoda ustalił, iż Pani Maria P. zmarła w dniu 12 lutego 2014 r., tj. przed wydaniem decyzji umarzającej postępowanie. W związku z powyższym Wojewoda Pomorski wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody z dnia 30 czerwca 2014 r., co umożliwi Wnioskodawcom kontynuowanie postępowania w sprawie realizacji rekompensaty za pozostawione „mienie zabużańskie”.

### **BIURO PEŁNOMOCNIKA TERENOWEGO WE WROCŁAWIU**

#### **BPW.517.98.2018**

Na podstawie publikacji prasowej, opisującej zaniedbania, do jakich miała dopuścić się Służba Więzienna w związku z samobójczą śmiercią jednego z osadzonych w Zakładzie Karnym w W., Rzecznik podjął z urzędu sprawę mającą na celu wyjaśnienie okoliczności zdarzenia, zarówno w zakresie doprowadzenia do śmierci Osadzonego, jak i postępowania Służby Więziennej bezpośrednio po zdarzeniu. W tym celu w dniu 04.10.2018 Rzecznik przeprowadził niezapowiedziane czynności kontrolne w Zakładzie Karnym w W. Analiza porządku wewnętrznego jednostki, jak i rozmowy z osadzonymi nie potwierdziły sformułowanych w publikacji

prasowej zarzutów w zakresie braku dostępu w upalne dni do wody pitnej oraz nakazu noszenia odzieży nieprzystosowanej do ciepłej pory roku. Niedogodności dotyczące palenia papierosów i nocnych obchodów cel mieszkalnych, opisane w publikacji, nie stanowią natomiast naruszenia obowiązujących przepisów. W oparciu o przeprowadzone czynności (analiza dokumentów, rozmowa z wychowawcą osadzonego i skazanymi, ogląd Zakładu) nie stwierdzono zaniedbania ze strony Służby Więziennej w Zakładzie Karnym w W. w zakresie zapobieżenia śmierci osadzonego B. B., jak również w zakresie czynności podjętych po zdarzeniu. Zastrzeżenia Rzecznika budził natomiast ujawniony w trakcie wizytacji Zakładu stan obsady funkcjonariuszy działu ochrony w pawilonach mieszkalnych. Dyżurki oddziałowych w tej jednostce znajdują się w co drugim pawilonie. Osadzeni z pawilonu, w którym brak dyżurki, mają możliwość kontaktu z oddziałowym przy pomocy domofonów zlokalizowanych przy kratkach wewnętrznych na każdym poziomie pawilonu. Ta forma kontaktu sprawdza się jednak tylko pod warunkiem stałej obecności oddziałowego w dyżurce, gdzie jest dzwonek domofonu – co z uwagi na zakres obowiązków oddziałowego nie jest możliwe.

Zakład Karny w W. ma charakter zakładu typu półotwartego. Kraty wejściowe do pawilonów są więc przez kilka godzin w ciągu dnia otwarte i osadzeni mogą wtedy wyjść z pawilonu (i w razie potrzeby przyzywać pomocy). Przez większą część doby pozostają jednak zamknięci w pawilonie. W porze nocnej dodatkowo zamknięte są także kraty wewnętrzne. W ciągu dnia w pawilonie, w którym nie ma dyżurki, jest obecny wychowawca, ale nie jest on zobowiązany do stałego przebywania w budynku, może więc go opuścić. Popołudniami, w weekendy oraz w porze nocnej w pawilonie tym nie przebywa zaś żaden funkcjonariusz. Istnieją więc długie okresy w ciągu doby, kiedy osadzeni przebywają sami, w zamkniętym pawilonie, pod nieobecność funkcjonariusza. W razie wystąpienia stanu zagrożenia życia lub zdrowia mogą wtedy dzwonić domofonem do dyżurki w sąsiednim pawilonie – czego skuteczność jest zależna od obecności w dyżurce oddziałowego – lub krzyczeć. W pawilonie, w którym doszło do samobójstwa, nie ma dyżurki. Trudno ocenić, czy nieobecność oddziałowego, spowodowała znaczące opóźnienie w rozpoczęciu akcji resuscytacyjnej. Niezalenie jednak od tego konkretnego zdarzenia łatwo sobie wyobrazić sytuacje, w których nieobecność funkcjonariusza w pawilonie może uniemożliwić podjęcie właściwej reakcji w razie zagrożenia dla bezpieczeństwa osadzonych, zwłaszcza w okresach, gdy kraty wewnętrzne i wyjściowe pozostają zamknięte. Abstrahując od kwestii braku stałej obecności funkcjonariusza w każdym pawilonie, przy aktualnej obsadzie zakres obowiązków przypadających na jednego oddziałowego (dwa pawilony, ok. 200 osadzonych) wydaje się uniemożliwiać mu prawidłowe wykonywanie zadań.

Mając to na względzie, Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w W. z wnioskiem o rozważenie zwiększenia zatrudnienia w dziale ochrony Zakładu Karnego w W. oraz takie zreorganizowanie tej jednostki, by stałe dyżurki oddziałowych mieściły się w każdym z pawilonów mieszkalnych. Początkowo Dyrektor poinformował Rzecznika o trudnościach z pozyskaniem etatów

oraz o skierowanych w tym zakresie wnioskach do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Stwierdził również, że osadzeni mają możliwość w razie potrzeby skorzystania z sygnalizacji przyzywowej. Rzecznik ponownie zwrócił więc uwagę na trudności w funkcjonowaniu sygnalizacji przyzywowej oraz potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa osadzonemu, ponawiając postulat zwiększenia obsady działu ochrony. Tym razem Dyrektor podzielił stanowisko Rzecznika. W efekcie podjętych działań dyżurki znajdują się obecnie we wszystkich pawilonach mieszkalnych. Zwiększenie obsady etatowej działu ochrony wymaga czasu, co wynika ogólnie z trudnej sytuacji kadrowej więziennictwa.

### **BPW.604.1.2020**

Rzecznik podjął do zbadania z urzędu sprawę działania służb miejskich w Z. G. w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu pieszych i samochodów na skrzyżowaniu jednej z ulic w mieście, Z doniesień prasowych wynika, że okoliczni mieszkańcy od lat bezskutecznie postulują u władz miasta o wprowadzenie zmian w organizacji ruchu (przebudowa skrzyżowania) lub chociaż o poprawę widoczności poprzez dodatkowe oświetlenie i wydłużenie działania sygnalizacji świetlnej, co mogłoby wpłynąć pozytywnie na poprawę bezpieczeństwa na rzeczonym skrzyżowaniu. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik skierował pismo do Prezydenta miasta z prośbą o informacje dotyczących działań podjętych przez odpowiednie służby miejskie w tym zakresie. Z otrzymanej odpowiedzi od Prezydenta miasta wynikało, że przychyłono się do prośby mieszkańców i przedłużono godziny funkcjonowania sygnalizacji świetlnej do godziny 22.00 oraz planowana była zmiana oświetlenia przejścia. Późniejszy artykuł prasowy potwierdził realizację deklaracji Prezydenta zawartych w jego piśmie.

### **BPW.7211.9.2019**

Do Rzecznika zwrócił się Pan Krzysztof K., zamieszkujący obecnie w lokalu socjalnym w G., z prośbą o pomoc w przedmiocie kontynuacji umowy najmu lokalu socjalnego. Z przedstawionych przez Zainteresowanego informacji wynikało, że została rozwiązana z nim umowa najmu lokalu socjalnego. Dodatkowo naliczono mu dodatkowe opłaty za bezumowne korzystanie z lokalu socjalnego. Z informacji przekazanych przez Zainteresowanego wynikało również, że starał się działać na rzecz mieszkańców i współpracować w zakresie należytego utrzymania nieruchomości. Wójt Gminy C. w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika poinformował, że umowa najmu lokalu socjalnego w G., którego najemcą był Pan Krzysztof K., była kilkakrotnie przedłużana i wygasła wraz z upływem okresu na jak była zawarta w związku ze skargami pozostałych najemców domu socjalnego w G. oraz pracowników Urzędu Gminy C., zarówno na niewłaściwe zachowania najemcy, jak również składowanie przez niego na terenie posesji przedmiotów gabarytowych oraz złomu. Został on wezwany do zaprzestania zachowań, które naruszają zasady

współzycia społecznego, jak również uporządkowania terenu wokół budynku, pod rygorem nie przedłużenia z nim umowy najmu socjalnego. Wskazano jednak, że wszystkie okoliczności dotyczące umowy najmu poddano ponownej analizie, w wyniku której stwierdzono, że najemca uporządkował teren wokół budynku, wywiózł złom, a wewnątrz nieruchomości panuje porządek, co wskazuje na zmianę dotychczasowego zachowania i wolę podporządkowania się regułom określonym przez właściciela nieruchomości. W związku z powyższym zaproponowano najemcy podpisanie kolejnej umowy najmu socjalnego.

### **BPW.7200.1.2019**

Do Rzecznika zwrócił się Pan Jarosław W. z prośbą o interwencję w sprawie przymusowego członkostwa w spółce wodnej. W swoim piśmie do Rzecznika podał, że wysłał do spółki pismo z prośbą o wykreślenie z listy członków, jednakże w odpowiedzi otrzymał pismo, w którym go poinformowano, że jego wystąpienie uzyskało negatywną opinię na Walnym Zgromadzeniu. Rzecznik stojąc na straży konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich wyraża stanowisko o całkowitej dobrowolności członkostwa w spółkach wodnych. Przepis art. 58 Konstytucji RP wyraża pełną swobodę każdego obywatela do zrzeszania się. Wynika z niej nie tylko swoboda przystępowania do różnych gremiów i zrzeszeń, ale również możliwość swobodnego występowania z nich. Nadrzędnym obowiązkiem Rzecznika jest stanie na straży praw i wolności obywatelskich zagwarantowanych w ustawach oraz Konstytucji, w tym wspomnianej wyżej wolności zrzeszania się. Obowiązujące przepisy nie dopuszczają jakiegokolwiek sytuacji przymusowego członkostwa w spółce wodnej. Również z treści przepisu art. 441 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U.2017.1566 z późn. zm.) wynika, że spółki wodne oraz związki wałowe są niepublicznymi formami organizacyjnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, zrzeszają osoby fizyczne lub prawne na zasadzie dobrowolności i mają na celu zaspokajanie wskazanych przepisami ustawy potrzeb w zakresie gospodarowania wodami. Biorąc powyższe pod uwagę, Rzecznik skierował wystąpienie z prośbą o odniesienie się do powyższych zarzutów. Po kilku monitach, a także interwencji organu nadzorczego (starosty powiatowego) wpłynęła oczekiwana odpowiedź Spółki wodnej, w której poinformowano o wykreśleniu Wnioskodawcy z listy członków spółki wodnej. W tej sytuacji zarzut Interesanta prowadzący się do naruszenia jego konstytucyjnej wolności zrzeszania się uznano za uzasadniony.