

W obronie praw obywatelskich czy ideologii?

Podsumowanie kadencji Adama Bodnara
jako Rzecznika Praw Obywatelskich
2015-2020



RAPORTY INSTYTUTU ORDO IURIS

INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ ORDO IURIS

W obronie praw obywatelskich czy ideologii?

Podsumowanie kadencji Adama Bodnara
jako Rzecznika Praw Obywatelskich
2015-2020

Warszawa 2020

Redakcja naukowa:

dr Tymoteusz Zych

r. pr. Bartosz Zalewski

Łukasz Bernaciński

Autorzy:

Łukasz Bernaciński (rozdziały IX, XII, Zakończenie)

adw. Tomasz Chudzinski (rozdział VIII)

Konrad Dyda (rozdziały IV, X, XI)

Marta Kowalczyk (rozdziały III, VI)

Gabriela Szewczuk (rozdział VII)

r. pr. Bartosz Zalewski (rozdziały I, II, V)

Recenzenci:

dr Marcin Olszówka

adw. Jerzy Kwaśniewski

ISBN: 978-83-957763-5-9

Warszawa 2020

© Copyright 2020 by Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

www.ordoiuris.pl

Spis treści

Wprowadzenie	7
Główne tezy raportu	8
CZĘŚĆ 1. MNIEJ PRAW I WOLNOŚCI?	11
Rozdział I. Działalność RPO Adama Bodnara a próba tworzenia „nowych praw człowieka”	13
1.1. Uwagi wprowadzające	13
1.2. Antropologiczne fundamenty praw człowieka kontra nowe, rzekome „prawa człowieka”	16
1.3. Ideologiczne hierarchizowanie praw człowieka, czyli jak niepostrzeżenie je podmienić	20
Rozdział II. Na rzecz ograniczenia wolności sumienia i swobody działalności gospodarczej	23
2.1. Uwagi wprowadzające	23
2.2. Wolność sumienia i wolność działalności gospodarczej w prawie polskim	23
2.2.1. Wolność sumienia	23
2.2.2. Wolność działalności gospodarczej	25
2.3. Sprawa „drukarza z Łodzi”	27
2.3.1. Opis stanu faktycznego	27
2.3.2. Rozstrzygnięcia sądów I i II instancji	27
2.3.3. Postępowanie przed Sądem Najwyższym	28
2.3.4. Komentarze dotyczące sprawy A.J. w literaturze przedmiotu	29
2.4. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie K 16/17	31
2.4.1. Wniosek Prokuratora Generalnego	31
2.4.2. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym	32
2.4.3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego	34
2.5. Skarga konstytucyjna złożona przez A. J. Wznowienie postępowania w jego sprawie	36
2.6. Sprzeciw RPO wobec korzystania z klauzuli sumienia przez farmaceutów oraz diagnostów laboratoryjnych	36
Rozdział III. W obronie „Tęczowego Piątku” – ideologia LGBT ponad prawami rodziców	39
Rozdział IV. Ku kryminalizacji „mowy nienawiści”	43
4.1. Wystąpienia RPO w kwestiach „mowy nienawiści” i postulat jej penalizacji	43
4.2. Postępowania wyjaśniające prowadzone przez RPO w zakresie „mowy nienawiści” wobec działaczy politycznych	46
4.3. Wybrane przykłady pozostałej aktywności RPO dotyczącej analizowanej problematyki	47
Rozdział V. Przeciw prawnej tożsamości rodziny	51
5.1. Popieranie przez RPO postulatów skrajnej lewicy i formalne działania na ich rzecz	51
5.2. Podsumowanie	53
Rozdział VI. Ku „prawu do znieważania”? RPO przeciw ochronie symboli państwowych, lokalnych i religijnych	55
6.1. Uwagi wprowadzające	55
6.2. Ochrona symboli narodowych, lokalnych i religijnych w prawie polskim	55
6.3. Case studies	59
6.3.1. Interwencja RPO w sprawie sparodiowania słów hymnu Rzeczypospolitej Polskiej	59
6.3.2. Interwencja RPO w sprawie znieważenia wizerunku Czarnej Madonny z wykorzystaniem logotypu ruchu ideologicznego LGBT	61
6.3.3. Próba dekryminalizacji lekceważenia Narodu Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnych organów	62
6.3.4. Protest RPO w sprawie umieszczenia w paszportach dewizy „Bóg, Honor, Ojczyzna”	63
6.3.5. Interwencja w sprawie przeróbki herbu Jordanowa z użyciem logotypu ruchu LGBT	64
6.4. Wnioski	65
CZĘŚĆ 2. PROBLEM Z OCHRONĄ RODZINY	67
Rozdział VII. Przeciw samorządom stojącym w obronie rodziny	69
Rozdział VIII. Na froncie walki z bonem wychowawczym	75
8.1. Bon wychowawczy w Nysie	75
8.2. Dodatkowe informacje	76

Rozdział IX. Mama i tata to przeżytek	77
9.1. Transkrypcja zagranicznych aktów urodzenia, w których jako rodzice dzieci wskazywane były osoby tej samej płci.....	77
9.1.1. Przed Naczelnym Sędem Administracyjnym w sprawie o sygn. akt II OSK 1808/16, w którym wyrok został wydany 20 czerwca 2018 r.....	78
9.1.2. Przed Naczelnym Sędem Administracyjnym w sprawie o sygn. akt II OSK 2552/16, który wydał wyrok dnia 10 października 2018 r.	79
9.1.3. Sprawa dziewczynki wychowywanej przez jednopłciowe „małżeństwo” z Irlandii (2019 r.)	81
9.1.4. Uchwała 7 sędziów NSA z 2 grudnia 2019 r., która zapadła w związku z z skierowaniem w sprawie o sygn. akt II OPS 1/19 istotnego zagadnienia prawnego do rozpoznania przez skład 7 sędziów NSA	82
9.1.5. Inne sprawy	83
9.2. Zaangażowanie RPO w sprawy dotyczące stwierdzania obywatelstwa dzieci, u których w zagranicznych aktach urodzenia widnieją jako rodzice osoby tej samej płci, a w konsekwencji odmowy wydania dowodu osobistego/paszportu takiemu dziecku	84
9.3. Podsumowanie	86
 CZĘŚĆ 3. POZOSTAŁE WYBRANE SFERY AKTYWNOŚCI RPO.....	87
 Rozdział X. Wobec reformy sądów i prokuratury	89
10.1. Wprowadzenie.....	89
10.2. Odwoływanie sędziów z delegacji, przenoszenie sędziów i prokuratorów na inne stanowiska służbowe	90
10.3. Nadzór zewnętrzny Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi	91
10.4. Działania podejmowane przez RPO w związku ze zmianami ustawy prawo o prokuraturze	92
10.5. Stanowisko RPO w sprawie nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa	94
10.6. Stanowisko RPO w sprawie nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym	95
10.7. Stanowisko RPO w sprawie zmian w Trybunale Konstytucyjnym	97
10.8. Stanowisko RPO w sprawie obsady Trybunału Konstytucyjnego.....	99
10.9. Cofanie wniosków z TK	101
10.10. Stanowisko zajmowane przez RPO w sprawie kwestionowania przez Komisję Europejską stanu praworządności w Polsce	101
 Rozdział XI. Przede wszystkim ochrona mniejszości narodowych i etnicznych.....	103
11.1. Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie i „przestępstw z nienawiści” – zwłaszcza przeciwko przedstawicielom mniejszości narodowych i etnicznych.....	104
11.2. Postępowania wyjaśniające prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich w kwestiach „przestępstw z nienawiści” przeciwko przedstawicielom mniejszości narodowych i etnicznych.....	107
11.3. Organizacja i udział w konferencjach oraz spotkaniach poświęconych „mowie nienawiści” i „przestępstwom z nienawiści”	111
11.4. Oświadczenia, spotkania oraz inne podobne formy działalności w zakresie „mowy nienawiści” i „przestępstw z nienawiści”	114
 Rozdział XII. Przeciwdziałanie bezdomności	117
12.1. Działalność Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności.....	117
12.2. Wybrane wystąpienia RPO w sprawach dotyczących bezdomności.....	122
12.3. Inne działania RPO na rzecz przeciwdziałania bezdomności.....	127
 Rozdział XIII. Przegląd najistotniejszych pozostałych aktywności RPO	131
13.1. Przeciwdziałanie niealimentacji	131
13.2. Świadczenia dla rodziców dzieci przedwcześnie urodzonych	135
13.3. Cudzoziemcy, uchodźcy, migranci.....	136
13.4. Prawo do petycji	138
13.5. Tak zwana ustawa dezubekizacyjna	139
13.6. Działania RPO w obronie praw kierowców	139
13.7. Ochrona praw lokatorów	142
13.7.1. Prawa byłych najemców lokali a działalność tak zwanej Komisji Weryfikacyjnej	142
13.7.2. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych	143
13.7.3. Ochrona mieszkańców budynków spółdzielczych przed skutkami niewypłacalności spółdzielni	143
13.7.4. Przegląd pozostałych działań RPO w obszarze ochrony praw lokatorów	144
13.8. Przeciwdziałanie dyskryminacji na uczelniach w optyce Adama Bodnara	145
13.9. Standardy funkcjonowania Biura RPO	146
 Propozycje programowe priorytetowych działań Rzecznika Praw Obywatelskich w kolejnej kadencji	149

WPROWADZENIE

Kończąca się pięcioletnia kadencja Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara wyraźnie odróżnia się od dorobku jego poprzedników. Chociaż działał on formalnie w oparciu o te same ramy prawne, praktyka ostatnich pięciu lat pokazuje, że przyjął rozumienie praw człowieka i praw obywatelskich, które znacząco różni się od tego, które zostało wyrażone w tekście Konstytucji, wiążących umowach międzynarodowych i kształtującym się od dziesięcioleci orzecznictwie konstytucyjnym.

W wizji praw człowieka i praw obywatelskich przyjętej przez Adama Bodnara na znaczeniu tracą klasyczne prawa podstawowe, takie jak prawo do życia przysługujące człowiekowi na każdym etapie rozwoju, a inne prawa, w tym wolność wypowiedzi, wolność sumienia czy wolność prowadzenia działalności gospodarczej, są niejednokrotnie relatywizowane. Zarazem pojawia się katalog „nowych praw”, które w istocie stanowią jedynie ideologiczne postulaty. Można wśród nich znaleźć propozycje podważenia tożsamości rodziny i małżeństwa czy pomysł ograniczenia ram toczącej się debaty publicznej.

Ta spójna koncepcja wpisuje się w szerszą próbę przebudowy systemu praw człowieka podejmowaną na forum części organizacji międzynarodowych i wymaga rzeczowej polemiki. Raport, który prezentujemy, jest pierwszą tak obszerną próbą jej podjęcia. To o tyle ważne, że kierunek rozwoju doktryny praw człowieka w coraz większym stopniu wyznaczają wypowiedzi i stanowiska urzędników oraz interwencje i rozstrzygnięcia sądowe w precedensowych sprawach. Można go zmienić tylko stanowczo i jednoznacznie wskazując, które z nich mają oparcie w rzeczywistości obowiązujących normach, a które są czysto ideologicznymi roszczeniami.

Obok oceny działań rzecznika, które miały charakter ideologiczny, raport zwraca uwagę na osiągnięcia Rzecznika Praw Obywatelskich. Na uwagę zasługują w szczególności te obszary, w których, niezależnie od różnic ideowych i politycznych, postulaty RPO znalazły odzwierciedlenie w zmianach prawnych. Tak było w przypadku propozycji pozwalających osobom bezdomnym na szersze korzystanie z prawa do głosowania czy zmian usprawniających funkcjonowanie obowiązku alimentacyjnego.

Doświadczenia ostatnich lat powinny być punktem wyjścia dla programu ochrony praw i wolności w przyszłości. Dlatego raport wieńczy pozytywne postulaty programowe adresowane do następcy Adama Bodnara. **Chcemy, że rzecznik bronił wszystkich praw obywatelskich – tak, jak zostały one określone w Konstytucji – a nie ich wybiórczej i fragmentarycznej wizji.**

Dr Tymoteusz Zych

Wiceprezes Instytutu na rzecz kultury prawnej Ordo Iuris

Warszawa, sierpień 2020 r.

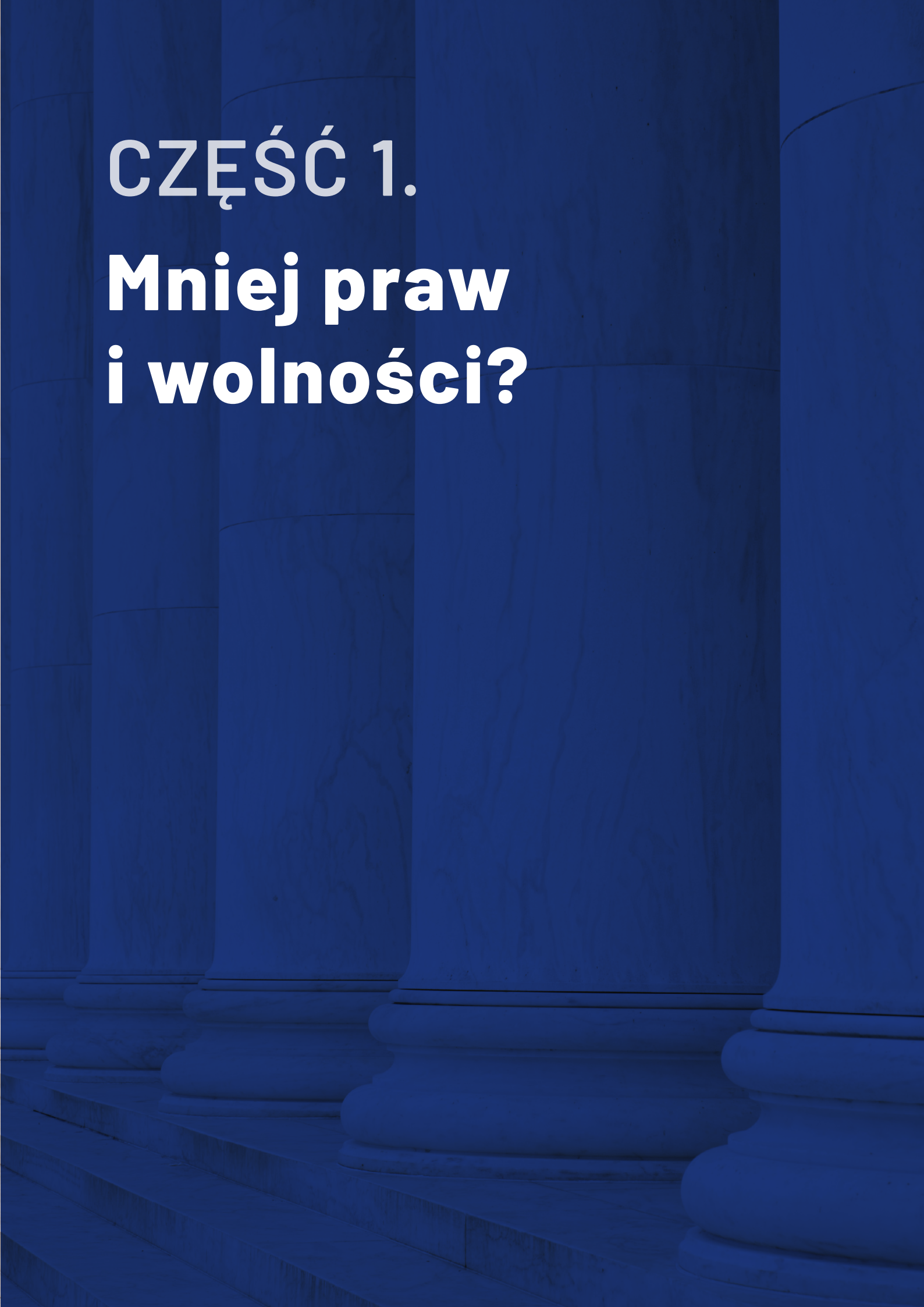
GŁÓWNE TEZY RAPORTU

- I. Rzecznik Praw Obywatelskich w swojej działalności ignorował istnienie niektórych spośród praw człowieka, jak prawo do życia przysługujące na każdym etapie rozwoju ludzkiego organizmu. Znaczenie innych niejednokrotnie deprecjonował lub relatywizował – jak to miało miejsce w przypadku wolności sumienia czy wolności prowadzenia działalności gospodarczej.
- II. Rzecznik Praw Obywatelskich usiłował również forsować koncepcję „nowych praw człowieka”, które nie znajdują oparcia w treści żadnego aktu prawa międzynarodowego, który wyznaczałby wiążące Polskę standardy. Przykładem może być tu kategoria „praw reprodukcyjnych”, prawa do prawnej instytucjonalizacji relacji jedнопłciowej, prawa do tzw. antykoncepcji postkoitalnej czy „prawa do znieważania” symboli religijnych i państwowych, zwłaszcza jeżeli miałyby to służyć realizacji ideologicznych postulatów skrajnej lewicy.
- III. Żadne z wymienionych „praw” nie znajduje potwierdzenia w wiążących aktach prawa międzynarodowego określających katalog praw człowieka. Tym samym postulaty ich realizacji uznać należy za bezpodstawne i motywowane ideologicznie.
- IV. W zakresie dotyczącym wolności sumienia oraz wolności działalności gospodarczej symboliczne znaczenie miało zaangażowanie Rzecznika Praw Obywatelskich w precedensową sprawę „drukarza z Łodzi”, który odmówił wykonania świadczenia promującego organizację skrajnej lewicy. Rzecznik podjął interwencje na wniosek organizacji politycznej ruchu LGBT powiadamiając lokalną policję o podejrzeniu dopuszczenia się przez „drukarza z Łodzi” wykroczenia. Później włączył się w postępowanie w sprawie oceny konstytucyjności podstawy skazania, tj. art. 138 Kodeksu wykroczeń.
- V. Rzecznik Bodnar wbrew orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego przeciwstawiał się również ustawowemu potwierdzeniu klauzuli sumienia dla farmaceutów oraz diagnostów laboratoryjnych przedkładając w tym względzie opinie prawne adresowane do organów władzy ustawodawczej.
- VI. Rzecznik otwarcie poparł organizację w szkołach „Tęczowego Piątku” błędnie sugerując, że prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniami ogranicza się do przestrzeni pozaszkolnej. Jednocześnie RPO nie odniósł się do naruszeń Prawa oświatowego w związku z brakiem zgody rad rodziców na współpracę szkoły z organizacjami zewnętrznymi, ale skrytykował kontrole kuratoriów oświaty, które odbywały się w zgodzie z obowiązującymi regulacjami.
- VII. Adam Bodnar regularnie odwoływał się do koncepcji „mowy nienawiści” i lobbował za wprowadzeniem jej do prawa karnego.
- VIII. RPO wielokrotnie zgłaszał postulaty penalizacji „mowy nienawiści” i wprowadzenia do Kodeksu karnego jej niezwykle nieostrej definicji, a także rozszerzenie przesłanek przestępstw

motywowanych nienawiścią między innymi o działania odnoszące się do pojęcia orientacji seksualnej.

- IX. Zaangażowanie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawy dotyczące ochrony symboli narodowych (państwowych), lokalnych oraz religijnych dotyczyło głównie głośnych spraw medialnych. W jednym przypadku Adam Bodnar kontynuował wcześniejsze działania Ireny Lipowicz. Widoczna jest tendencja do podejmowania interwencji w obronie osób, które dopuściły się różnych form deformowania symboli, najczęściej w związku z własnymi przekonaniami politycznymi (postulat przyjęcia przez Polskę imigrantów w czasie tzw. kryzysu migracyjnego) oraz ideologicznymi (poprzez użycie sześciobarwnego logotypu ruchu politycznego LGBT – jak w przypadku wizerunku Ikony Jasnogórskiej oraz herbu Jordanowa).
- X. Działania RPO w zakresie ochrony symboli narodowych (państwowych), lokalnych oraz religijnych należy ocenić zdecydowanie negatywnie – Rzecznik aktywnie wspierał osoby zaangażowane wyłącznie po jednej stronie sporu politycznego (a w wymiarze szerszym – cywilizacyjnego). Na skutek interwencji RPO doszło do wydania rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, które *de facto* sankcjonuje instrumentalne wykorzystanie symboli mających cementować wspólnotę narodową dla doraźnych celów politycznych.
- XI. Rzecznik Praw Obywatelskich publicznie oskarżył jednostki samorządu terytorialnego o dyskryminacyjny charakter poszczególnych uchwał podejmowanych przez ich organy uchwałodawcze w obronie „wolności słowa, niewinności dzieci, autorytetu rodziny i szkoły oraz swobody przedsiębiorców”. Następnie złożył skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych na dziewięć samorządów, które przyjęły uchwały wyrażające sprzeciw wobec „ideologii LGBT”.
- XII. Adam Bodnar natychmiast po wprowadzeniu przez Radę Miejską w Nysie na terenie Gminy Nysa bonu wychowawczego w postaci comiesięcznego świadczenia pieniężnego wypłacanego na drugie i każde kolejne dziecko, zakwestionował zgodność podjętej uchwały z prawem, a następnie wraz z mieszkanką Nysy zaskarżył uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu.
- XIII. Rzecznik Praw Obywatelskich kilkakrotnie brał udział w postępowaniach administracyjnych i postępowaniach przed sądami administracyjnymi w sprawach dotyczących wniosków o dokonanie transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia dzieci, w których wbrew faktom jako rodziców wskazywano osoby jednej płci, konsekwentnie prezentując stanowisko popierające złożone wnioski. Takich postępowań z udziałem RPO przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi lub Naczelnym Sądem Administracyjnym, toczyło się co około dziesięciu.
- XIV. Rzecznik negatywnie ocenił szereg zmian wprowadzanych w toku reformy wymiaru sprawiedliwości, w tym: zmiany wprowadzone w lipcu 2017 r. w ustawie prawo o ustroju sądów powszechnych, które jego zdaniem mogły stanowić zagrożenie dla niezawisłości sędziów i niezależności sądów; nowelizację ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, która w opinii RPO budziła wątpliwości co do zapewnienia każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd; serię nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym, które miały naruszać Konstytucję RP oraz prawo Unii Europejskiej.

- XV. Istotna część działań RPO w obszarze reform wymiaru sprawiedliwości w Polsce miała charakter jednostronny. Zabrakło inicjatyw łagodzących konflikt, prezentujących merytoryczne rozwiązania i służących zbudowaniu z wykorzystaniem autorytetu urzędu ponadpartyjnego kompromisu.
- XVI. W swojej działalności na rzecz mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych RPO koncentrował się przede wszystkim na przejawach agresji wobec muzułmanów i Romów, podejmując zarówno formalne interwencje w przypadku podejrzenia popełnienia na ich szkodę przestępstw motywowanych ich wyznaniem bądź narodowością, jak i różnego rodzaju akcje o charakterze naukowym i edukacyjnym.
- XVII. W oficjalnych komunikatach i dokumentach Biura RPO przeciwdziałanie bezdomności określono jako „jeden z priorytetów Rzecznika Praw Obywatelskich”, a działania podejmowane przez A. Bodnara w tym względzie obejmowały zarówno dążenie do zapewnienia bezdomnym mieszkania, jak i możliwości korzystania z przysługujących im praw.
- XVIII. Większość inicjatyw zgłaszanych przez Rzecznika w zakresie przeciwdziałania bezdomności nie spotkała się z akceptacją organów rządowych i samorządowych. Jednak do niewątpliwych sukcesów ustępującego RPO należy zaliczyć doprowadzenie do zmian prawa wyborczego umożliwiających osobom bezdomnym szersze korzystanie z ich prawa do głosowania.
- XIX. W 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka powołali Zespół do spraw Alimentów, którego prace wyznaczały kierunek działań RPO w tym obszarze. Kilka postulatów Zespołu znalazło odzwierciedlenie w zmianach legislacyjnych.
- XX. W 2016 r. Rzecznik występował w obronie praw rodzin, które utraciły dziecko w wyniku jego śmierci przed urodzeniem. Interwencja RPO doprowadziła do stworzenia senackiego projektu ułatwiającego uzyskanie zasiłku pogrzebowego.
- XXI. Rzecznik podejmował liczne działania na rzecz stworzenia na każdej uczelni wyższej systemów wsparcia dla pokrzywdzonych dyskryminacją studentów. Zdaniem RPO szczególnie zagrożone dyskryminacją są mniejszości religijne oraz studentki, które częściej doświadczają molestowania.
- XXII. Pełniąc funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich Adam Bodnar wielokrotnie udowodnił, że rozumie pojęcie praw człowieka w sposób różny od tego, który znalazł się w wiążących umowach międzynarodowych. Cechami charakterystycznymi „nowej koncepcji praw człowieka”, którą przyjął, są skrajny indywidualizm i utylitaryzm. Prawo staje się w tym ujęciu przede wszystkim instrumentem społecznej inżynierii.
- XXIII. **Ważne, by przyszły Rzecznik Praw Obywatelskich bronił wszystkich praw człowieka – tak, jak zostały one określone w Konstytucji – a nie ich wybiórczej i fragmentarycznej wizji.** Priorytetem dla RPO w kolejnej kadencji powinny być te obszary, które w ostatnich latach zostały szczególnie dotkliwie zaniedbane: ochrona konstytucyjnych praw rodzin, w tym zagwarantowanie prawa rodziców do wychowania dzieci, prawna ochrona ludzkiego życia na jego wszystkich etapach, ochrona wolności sumienia i religii, urzeczywistnienie konstytucyjnie gwarantowanej wolności słowa, w tym wolności wyrażania poglądów w mediach społecznościowych. Więcej uwagi poświęcić powinien coraz bardziej zagrożonym wolnościom akademickim. Rzecznik powinien też wnieść aktywny wkład w proces reform wymiaru sprawiedliwości pokazując zdolność wypracowania rozwiązań kompromisowych i skutecznego działania na rzecz prawa obywateli do sądu.

The background of the slide features a series of classical columns, likely from a government building, with a strong blue color overlay. The columns are arranged in a perspective that recedes into the distance. The text is overlaid on the upper left portion of the image.

CZĘŚĆ 1.

Mniej praw i wolności?



ROZDZIAŁ I.

DZIAŁALNOŚĆ RPO ADAMA BODNARA A PRÓBA TWORZENIA „NOWYCH PRAW CZŁOWIEKA”

Główne tezy:

- I. Wynikająca z reinterpretacji marksizmu nowa wizja antropologiczna, która z jednej strony ogranicza pojęcie osoby ludzkiej do ludzi w postnatalnym stadium rozwoju (z możliwością dalszych ekskluzji), z drugiej zaś abstrahuje od naturalnych uwarunkowań biologicznych i neguje dualizm wzajemnie komplementarnych płci, leży u podstaw radykalnej zmiany w zakresie postrzegania praw człowieka, ich wewnętrznego przewartościowania i powstania nowych kategorii „praw” (choćby „praw reprodukcyjnych”), będących w istocie antyprawami.
- II. Rzecznik Praw Obywatelskich w swojej działalności ignorował istnienie niektórych spośród praw człowieka (jak choćby prawa do życia dzieci poczętych a nienarodzonych), zaś znaczenie innych deprecjonował lub relatywizował (przykładem może być tu wolność sumienia oraz wolność prowadzenia działalności gospodarczej).
- III. Rzecznik Praw Obywatelskich usiłował również forsować koncepcję „nowych praw”, które nie znajdują oparcia w treści żadnego aktu prawa międzynarodowego, który wyznaczałby wiążące Polskę standardy odnoszące się do praw człowieka. Przykładem może być tu kategoria „praw reprodukcyjnych” w tym „prawa” do antykoncepcji postkoitalnej, „prawa” do instytucjonalizacji relacji monopłciowej, „prawa do znieważania” symboli religijnych i państwowych, zwłaszcza jeżeli miałyby to służyć realizacji ideologicznych postulatów skrajnej lewicy, *etc.*
- IV. Wszystkie wymienione „prawa” nie znajdują potwierdzenia w wiążących aktach prawa międzynarodowego, które określają katalog praw człowieka. Tym samym postulaty ich realizacji uznać należy za bezpodstawne i motywowane ideologicznie.
- V. Pełniąc funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich Adam Bodnar wielokrotnie udowodnił, że dla niego pojęcie praw człowieka łączy się z nową koncepcją „praw człowieka”, której cechami charakterystycznymi są indywidualizm, utylitaryzm oraz promowanie postaw hedonistycznych. Wpisuje się tym samym w lewicowo-liberalny, mocno zideologizowany nurt intelektualny, dla którego prawo stanowi przede wszystkim instrument społecznej inżynierii.

1.1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Koncepcja praw człowieka – rozumianych jako prawa podstawowe, przyrodzone, niezbywalne i uniwersalne – przeszła w ostatnich dziesięcioleciach daleko idącą ewolucję¹. Idea praw powszechnych, zakorzenionych w ludzkiej godności i leżących u podstaw wolności, sprawiedliwości oraz światowego pokoju, obecna w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przyjętej 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ doznała radykalnej modyfikacji zarówno pod względem katalogu praw

¹ W zakresie przemian w postrzeganiu praw człowieka zob. przede wszystkim G. Puppink, *Les droits de l'homme dénaturé*, Paris 2018.

człowieka, jak i ich hierarchii². Już w trakcie prac nad samą Deklaracją w pewien sposób uchylano się od jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o ich źródło³, a po upływie dziesięcioleci pytanie o tożsamość praw człowieka pozostaje zagadnieniem, odnośnie do którego formułowane są różne, częstokroć sprzeczne odpowiedzi⁴. Przyniosło to jednak również pewne pozytywne skutki – unikając odpowiedzi na pytanie o źródło praw człowieka, czy może raczej ograniczając ją do konstatacji, iż jest nim niezbywalna i przyrodzona godność ludzka⁵, udało ustalić się pewien katalog praw, wokół którego powstał konsensus wspólnoty państw zrzeszonych w ONZ⁶. Stało się tak pomimo znaczących napięć na płaszczyźnie międzynarodowej oraz zupełnie fundamentalnych różnic między personalistyczną wizją osoby ludzkiej zakorzenionej w tradycji chrześcijańskiej oraz antropologią marksistowską zorientowaną materialistycznie. Dziś jednak obserwujemy postępującą ideologizację koncepcji praw człowieka, która wpłynęła na radykalne zmiany odnoszące się do ich katalogu i hierarchii. Widoczne są próby osadzenia praw człowieka na gruncie sprzecznej z chrześcijańskim personalizmem wizji antropologicznej człowieka, ukształtowanej w dużej mierze przez poglądy przedstawicieli „Nowej lewicy”, feminizmu oraz post-strukturalizmu, takich jak Michel Foucault, Herbert Marcuse czy Judith Butler. Prawa człowieka zostają oderwane od pojęcia dobra wspólnego, które nadawało im wymiar wspólnotowy i determinowało konieczność powiązania praw z określonymi obowiązkami. Cechują się skrajnym indywidualizmem, utylitaryzmem i hedonizmem⁷. Ich celem jest możliwie najpełniejsza emancypacja człowieka na płaszczyźnie prawnej, moralnej i obyczajowej⁸.

- 2 Wprowadzie zagadnienie hierarchii praw człowieka pozostaje mocno dyskusyjne i brak jest w tym względzie konsensusu (zob. zwłaszcza T. Koji, *Emerging Hierarchy in International Human Rights and Beyond: From the Perspective of Non-derogable Rights*, „European Journal of International Law” 12/5 [2001], s. 917 i n.), to w praktyce istnieje konieczność przypisywania poszczególnym prawom człowieka określonej wartości (ustalania prymatu określonych praw czy preferencji na ich rzecz) w sytuacji, gdy dochodzi do ich kolizji, a nie da się w prosty sposób zastosować reguł kolizyjnych o typowym charakterze (*lex specialis derogat legi generali, lex superior derogat legi inferiori*). Kwestia hierarchizacji praw człowieka analizowana jest również w kontekście klauzul derogacyjnych. Na ten temat w literaturze polskojęzycznej zob. K. Eckhardt, *Hierarchizacja praw i wolności jednostki w świetle konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2/18 (2014), s. 87 i n.; W. Burek, *Prawa niederogowalne a zagadnienie hierarchii praw człowieka. Perspektywa prawnomiędzynarodowa*, „Przegląd Sejmowy” 4/129 (2015), s. 55 i n. Zob. także interesujące uwagi na temat hierarchizacji w prawie oraz kontroli społecznej w kontekście przewrotów rewolucyjnych – M. Koskenniemi, *Hierarchy in International Law. A Sketch*, „European Journal of International Law” 8 (1997), s. 570-572.
- 3 Por. J. Maritain, *Man and the State*, Chicago 1966, s. 76 i n.
- 4 Por. M. Merkwa, *U źródeł idei praw człowieka. Kształtowanie prawnych i filozoficznych podstaw koncepcji praw człowieka*, Lublin 2018, s. 339.
- 5 W literaturze dostrzega się, że pojęcie godności człowieka – mimo, że powszechnie akceptowane – jest w różny sposób uzasadniane. Wskazuje się tu na uzasadnienie teologiczne (człowiek jako *imago Dei*), antropologiczne (odwołujące się do pewnych stałych cech człowieka o charakterze naturalnym), filozoficzne (godność ludzka jako humanistyczny postulat moralny) oraz jurystyczne (konwencjonalne założenie o godności człowieka jako podstawie systemu prawnego) – E. Riedel, *Trzecia generacja praw człowieka jako strategia urzeczywistniania praw politycznych i społecznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 52/3-4 (1990), s. 117. Nadmienić jednak warto, że w istocie są to różne wymiary (perspektywy poznawcze) tego samego zjawiska, które nie stoją względem siebie w opozycji. Na temat godności człowieka zob. również: W. Granat, *Personalizm chrześcijański. Teologia osoby ludzkiej*, Poznań 1985, s. 559 i n.; T. Guz, *O naturze wrodzonej godności człowieka*, [w:] *Normatywny wymiar godności człowieka*, [red.] W. Lis, A. Balicki, Lublin 2012, s. 13 i n.; M. Malmón, *Godność osobowa człowieka jako wartość uniwersalna*, [w:] *Normatywny wymiar godności człowieka*, [red.] W. Lis, A. Balicki, Lublin 2012, s. 29 i n. Wyabstrahowaną z kontekstu metafizycznego koncepcję godności ludzkiej usiłuje zrekonstruować P. Baumann: *Persons, Human Beings and Respect*, „Polish Journal of Philosophy” 2 (2017), s. 5 i n.
- 6 Jak wskazywał św. Jan Paweł II: „Stulecie nasze było jak dotąd stuleciem wielkich niedoli człowieka, wielkich zniszczeń nie tylko materialnych, ale i moralnych, może nade wszystko właśnie moralnych. Na pewno niełatwo jest porównywać pod tym względem epoki i stulecia, jest to bowiem także funkcja zmieniających się kryteriów historycznych. Niemniej jednak, nie stosując nawet takich porównań trzeba stwierdzić, że był to jak dotąd wiek, w którym ludzie ludziom ogromnie wiele zgotowali krzywd i cierpień. Czy ten proces został zdecydowanie zahamowany? W każdym razie trudno tutaj nie wspomnieć z uznaniem i głęboką nadzieją na przyszłość o tym wspaniałym wysiłku, jaki podjęto wraz z powołaniem do życia Organizacji Narodów Zjednoczonych — o wysiłku zmierzającym do tego, aby określić i ustalić obiektywne i nienaruszalne prawa człowieka, zobowiązując się wzajemnie do ich przestrzegania. Zobowiązanie to zostało przyjęte i ratyfikowane przez wszystkie państwa współczesne, co powinno być gwarancją, że prawa człowieka staną się wszędzie na świecie podstawową zasadą pracy dla dobra człowieka” – św. Jan Paweł II, *Redemptor hominis*, 17.
- 7 Por. św. Jan Paweł II, *Evangelium vitae* 23.
- 8 Zob. przykładowo: H. Marcuse, *Repressive Tolerance*, [w:] R.P. Wolff, B. Moore Jr., H. Marcuse, *A Critique of Pure Tolerance*, Chicago 1970, s. 87; N. Gordon, J. Swanson, J.A. Buttigieg, *Is the Struggle for Human Rights a Struggle for Emancipation?*, „Rethinking Marxism” 12/3 (2000), s. 20-21 (autorzy podkreślają indywidualistyczny charakter wolności, którą osiągnąć ma jednostka dzięki rozwojowi praw człowieka, co różni ją od „wolności kolektywnej” zakładanej rzekomo przez Marksa i Engelsa); K. Sykking, *Human Rights: Advancing the Frontier of Emancipation*, „Development” 61 (2018), s. 14 i n. Odmienne – z zaakcentowaniem wspólnotowego wymiaru praw służących osiągnięciu dobra wspólnego – na temat roli praw człowieka w katolickiej nauce społecznej – zob. przykładowo: *Gaudium et spes* 26, 30 oraz 73; św. Jan Paweł II, *Redemptor hominis* 17. Z okresu przedsoborowego (bez bezpośredniego odwołania do pojęcia praw człowieka), zob. zwłaszcza: Pius XI, *Divini redemptoris*, 29-30.

Ta nowa wizja praw człowieka zyskuje coraz liczniejsze grono zwolenników, zwłaszcza w kręgach lewicowo-liberalnych. Na ogół łączy się ona z akcentowaniem praw podmiotowych i formułowaniu różnych przywilejów, „dyskryminacji pozytywnej” określonych grup społecznych – zazwyczaj różnego rodzaju mniejszości, czasem specjalnie na te potrzeby kreowanych – oraz z deprecjonowaniem praw przysługujących innym grupom, w tym zwłaszcza ludziom na prenatalnym etapie rozwoju, których człowieczeństwo jest często negowane, co wiąże się z pozbawieniem ich najbardziej podstawowych praw. Stosowana w tym względzie retoryka oraz stopień nasilenia zmian jurydycznych różnią się w zależności od wielu czynników lokalnych, takich jak stopień laicyzacji społeczeństwa, jego zamożność, układ sił politycznych, swoiste dla wielu regionów świata tradycje. Niemniej jednak dominująca tendencja, którą można coraz wyraźniej zaobserwować w Europie Zachodniej oraz w państwach północnoamerykańskich przynajmniej od 1968 r., jest wyraźnie nakierowana na przekształcenie praw człowieka w duchu oderwanym od ich pierwotnego, uniwersalnego kształtu. W przekonaniu środowisk lewicowych mają być one uznane za niepodważalny aksjomat, zajmujący miejsce coraz bardziej relatywizowanych norm moralnych⁹.

Z całą pewnością stwierdzić trzeba, że wpływ na standardy ochrony i postrzegania praw człowieka w Polsce mają nie tylko przedstawiciele władzy ustawodawczej oraz sądowniczej, lecz także Rzecznik Praw Obywatelskich. Wniosek taki można wysnuć z treści samej już Konstytucji RP, która *expressis verbis* stanowi, że „Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych” (art. 208 ust. 1 Konstytucji RP). Rola RPO jest tutaj nie do przecenienia, bowiem dysponuje on narzędziami prawnymi pozwalającymi zarówno oddziaływać na praktykę orzeczniczą i działalność organów administracji publicznej, zwłaszcza w sprawach określanych jako „postępowania strategiczne”, jak i wspierać refleksję naukową nad różnego rodzaju problemami społecznymi istotnymi z punktu widzenia praw człowieka, w szczególności poprzez organizowanie konferencji, sympozjów i seminariów¹⁰. Rzecznik Praw Obywatelskich może z powodzeniem nadawać ton debacie dotyczącej praw człowieka w Polsce, będąc promotorem reinterpretacyjnych przemian, które zachodzą na tym polu, bądź broniąc koncepcji praw człowieka przed degeneracją.

Działalność Adama Bodnara w ramach sprawowania urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich pozwala na uchwycenie pewnych ogólniejszych tendencji, bardzo charakterystycznych dla mijającej kadencji – wręcz odciskających na niej niezatarte piętno – i jednocześnie wpisujących się w kontekst negatywnych przemian, jakie, niestety, można współcześnie zaobserwować w dziedzinie ochrony praw człowieka. Wskazać tu należy trzy zasadnicze obszary. Jest to kwestia antropologicznych fundamentów praw człowieka, które wpływają zarówno na zakres podmiotowego ich stosowania, jak i szczegółowy katalog praw¹¹, następnie zagadnienie hierarchii praw człowieka w przypadkach, gdy dochodzi do kolizji różnych praw podmiotowych (w tym takich, które nie są prawami człowieka w klasycznym rozumieniu), i wreszcie problem obowiązywania zakazu dyskryminacji w stosunkach horyzontalnych. Pomocna dla prowadzonych badań może być również analiza terminologii stosowanej w wypowiedziach Adama Bodnara i dokumentach, które sygnował swoim nazwiskiem.

Na wstępie warto wskazać, że sam Adam Bodnar dystansował się od ideologicznych konotacji swojej reinterpretacji pojęcia praw człowieka, wskazując, że: „[t]am, gdzie być może niektórzy zaczęliby dzielić włos na czworo, dopatrywać się jakiejś pseudoideologicznej czy kulturowej rewolucji, ja staram

9 Por. św. Jan Paweł II, *Evangelium vitae*, 69-70.

10 Szerzej na temat kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich, zob. M. Zubik, *Rzecznik praw obywatelskich (po 20 latach istnienia urzędu)*, „Państwo i Prawo” 11 (2008), s. 7 i n. (tam też dalsza literatura).

11 Zob. J. Adolphe, *The Legal Anthropology of Human Rights: A Canvass of Approaches to Explain the Same Reality*, [w:] *Protection of Human Life in Its Early Stage. Intellectual Foundations and Legal Means*, [red.] A. Stępkowski, Frankfurt am Main 2014, s. 7 i n.

się po prostu dopominać o przestrzeganie obowiązującego prawa i standardów praw człowieka¹². Weryfikacja, na ile tego rodzaju autoprezentacja odpowiada rzeczywistości, wymaga rzetelnej analizy działalności i wypowiedzi Rzecznika Praw Obywatelskich.

1.2. ANTROPOLOGICZNE FUNDAMENTY PRAW CZŁOWIEKA KONTRA NOWE, RZEKOME „PRAWA CZŁOWIEKA”

Problem antropologicznych fundamentów praw człowieka w relewantnym dla prowadzonych rozważań zakresie dotyczą dwu istotnych kwestii:

- 1) ustalenia zakresu podmiotowego praw człowieka, w tym w szczególności prawa do ochrony prawnej życia ludzkiego,
- 2) koncepcji osoby ludzkiej w kontekście jej płciowości.

Na obydwu wskazanych płaszczyznach dostrzegalne jest faktyczne (choć wciąż nie nominalne) odejście od koncepcji ontologicznej integralności osoby ludzkiej – kluczowej dla zrozumienia, czym są prawa człowieka¹³. Następuje to poprzez sztuczne i bezpodstawne przeciwstawienie pojęć „człowiek” (*human*), „osoba” (*person*) i „istota ludzka” (*human being*)¹⁴, a także poddanie wartościowaniu znaczenia życia ludzkiego w zależności od tego, czy znajduje się ono w prenatalnym czy postnatalnym stadium¹⁵, co z kolei otwiera drogę do relatywizacji życia ludzkiego na podstawie innych kryteriów, głównie „jakościowych”, jak np. samodzielność, stan zdrowia czy społeczna przydatność lub kompatybilność (wskazywania nowych – obok „przedludzi” – kategorii „podludzi”). W integralność osoby ludzkiej godzi także deprecjacja pojęcia płci, któremu usiłuje się nadać charakter konwencjonalny poprzez wprowadzenie konceptu „płci społeczno-kulturowej” (*gender*).

Rzecz jasna, pierwsze z tych zagadnień ma ścisły związek z ochroną życia ludzkiego na prenatalnym stadium rozwoju. W kwestii tej należy przede wszystkim podkreślić, że brak jest zdecydowanych wypowiedzi Adama Bodnara, które jednoznacznie deprecjonowałyby znaczenie życia ludzkiego w okresie prenatalnym. RPO przyznaje, że „aborcja nie jest prawem człowieka”¹⁶, co jest stwierdzeniem zgodnym z prawdą. W pismach RPO kierowanych do Ministra Zdrowia odnaleźć można jednak sformułowania, takie jak „prawa pacjentek chcących skorzystać z legalnego zabiegu aborcji”¹⁷, przy jednoczesnym położeniu znacznego nacisku na proceduralny aspekt dostępu do zabiegu

12 Cytowana wypowiedź pochodzi z wykładu „Jestem feministą”, wygłoszonego przez A. Bodnara 4 marca 2020 r. – zapis dostępny pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wyklad-adama-bodnara-nt-praw-kobiet-w-dzialalnosci-rpo> (dostęp: 15 lipca 2020 r.).

13 W tym względzie warto odwołać się do treści Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, która w swojej preambule nie tylko wskazuje na godność człowieka jako źródło praw, ale również akcentuje, że konieczne jest zagwarantowanie ich poprzez prawodawstwo pozytywne – „...konieczne jest zawarowanie praw człowieka przepisami prawa, aby nie musiał – doprowadzony do ostateczności – uciekać się do buntu przeciw tyranii i uciskowi”. Innymi słowy, autorzy Deklaracji uznali, że prawa człowieka mają charakter pozapozytywny, znajdując swoje źródło w ludzkiej naturze – por. M.A. Krąpiec, *Porządek prawny („ordo iuris”) – rzeczywistość czy fikcja?*, „Ius et Lex” 1 (2002), s. 140 i n. Zob. także: K. Stępień, *Filozoficzne źródła sporu o rozumienie praw dziecka. Studium z filozofii prawa i praw człowieka*, Lublin 2016, s. 73.

14 Por. zwłaszcza: D. Winclaw, *Obcy czy po prostu Inny? Wybrane etyczne aspekty dehumanizacji*, „Kultura i Wartości” 19 (2016), s. 93 i n. (na temat kwestii sztucznego rozgraniczenia pojęcia człowieka i osoby, zob. s. 109–112).

15 Por. N. O’Callaghan, *Human Origins and Human Rights in the Genom Age*, „Ave Maria Law Review” 3/1 (2005), s. 131 i n. Zob. również krytykę tego stanowiska z punktu widzenia nauk przyrodniczych przeprowadzoną przez P. Lee oraz R.P. George: *Body-Self Dualism in Contemporary Ethics and Politics*, Cambridge 2008, s. 119 i n.

16 Zob. materiały prasowe dostępne pod adresem internetowym: <https://tvn24.pl/polska/bodnar-prawo-do-aborcji-to-nie-jest-prawo-czlowieka-ra805040-2352152> (dostęp: 14 lipca 2020 r.).

17 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 2 czerwca 2020 r. do Ministra Zdrowia, znak: VII.5001.1.2020.AMB/XI.5001.1.2015.AS – dostępne pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20do%20Ministerstwa%20Zdrowia%20ows%20dostepu%20do%20legalnej%20aborcji.pdf> (dostęp: 14 lipca 2020 r.).

uśmiercenia dziecka poczętego¹⁸. Co więcej, Adam Bodnar postulował *de facto* obniżenie standardu prawnej ochrony życia w Polsce poprzez zaangażowanie na rzecz szerszego dostępu do antykoncepcji postkoitalnej, która wedle Rzecznika powinna być wydawana bez recepty¹⁹. Jeszcze przed objęciem funkcji RPO, Adam Bodnar był również jednym ze współautorów raportu *Prawa reprodukcyjne w Polsce. Skutki ustawy antyaborcyjnej* pod red. Wandy Nowickiej²⁰. Do terminu „prawa reprodukcyjne” odwoływał się A. Bodnar w swoich oficjalnych wystąpieniach, wskazując m.in., że: „[m]ożna wyróżnić cztery główne obszary dotyczące praw reprodukcyjnych kobiet, w których RPO podejmuje działania. Chodzi o zasady przeprowadzania legalnej aborcji, możliwość korzystania ze znieczulenia okołoporodowego, rzetelną edukację seksualną w szkołach oraz program *in vitro*”²¹.

Do pojęcia tego Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł się również w trakcie cytowanego już wykładu *Jestem feministą*, który warto przytoczyć *in extenso*: „W normalnych okolicznościach funkcjonowania państwa demokratycznego ochrona praw kobiet polegałaby na: (1) dążeniu do rzeczywistego zapewnienia równości kobiet i mężczyzn (2) skutecznej realizacji praw reprodukcyjnych (3) wspieraniu poprzez działania prawne zmian społecznych (np. w kontekście wypełniania roli rodzicielskiej). Zmiana ta odbywałaby się poprzez działania prawne, ale także szeroko zakrojone działania edukacyjne, uświadamiające. Uczestniczyłyby w tym wszystkie organy władzy, a ochrona praw kobiet stawiana byłaby jako oczywisty i normalny wyznacznik standardu demokracji. Państwo byłoby wspierane przez organizacje międzynarodowe, biznes, Unię Europejską. Działania miałyby charakter centralny oraz lokalny. Władze publiczne dążyłyby do osiągnięcia takiego poziomu ochrony praw, który wpływałby pozytywnie na poczucie szczęścia i dobrostan obywateli, ale także korzystnie oddziaływałby na warunki rozwoju społecznego i gospodarczego”²².

W cytowanej wypowiedzi Adam Bodnar przedstawił własną wizję implementacji praw kobiet w warunkach – jak to określił – „normalnego funkcjonowania państwa demokratycznego”, w której prawo służyć ma jako instrument przeprowadzania zmian społecznych. Poza tym odwołał się tu do pojęcia „prawa reprodukcyjne”, którego doktrynalna geneza związana jest z postulatami ruchu feministycznego tzw. II fali²³. Stamtąd pojęcie to zostało przeszczepione na grunt licznych dokumentów ciał i gremiów w mniej lub bardziej luźny sposób powiązanych z ONZ, pozbawionych jednak zawsze wiążącej mocy prawnej²⁴. Po raz pierwszy użyto go podczas Międzynarodowej Konferencji dotyczącej populacji i rozwoju (*International Conference on Population and Development* – ICPD) odbywającej

18 *Ibidem*.

19 Zob. materiały prasowe dostępne pod adresem internetowym: <https://stronazycia.pl/kogo-reprezentuje-rzecznik-praw-obywatelskich/> (dostęp: 14 lipca 2020 r.).

20 A. Bodnar, *Analiza spraw sądowych dotyczących braku dostępności świadczenia przerywania ciąży w Polsce*, [w:] *Prawa reprodukcyjne w Polsce. Skutki ustawy antyaborcyjnej*, [red.] W. Nowicka, Warszawa 2007, s. 54 i n.

21 Cyt. za relacją umieszczoną na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich, pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/adam-bodnar-na-konferencji-o-prawach-kobiet> (dostęp: 15 lipca 2020 r.).

22 Pełen zapis wykładu dostępny pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wyklad-adama-bodnara-nt-praw-kobiet-w-dzialalnosci-rpo> (dostęp: 15 lipca 2020 r.).

23 Szczegółowo na ten temat: K. Dobrowolska, *Prawa reprodukcyjne i seksualne w ONZ i ich doktrynalne uwarunkowania*, „Zeszyty Prawnicze” 16/2 (2016), s. 163 i n. Kwestię „reprodukcyjnej roli kobiet” podnosiła już S. de Beauvoir, uznając ją za przeszkodę dla pełnej emancypacji – zob. S. de Beauvoir, *The Second Sex*, tłum. na j. ang. C. Borde, S. Malovany-Chevallier, New York 2010, s. 96 i n. Z kolei S. Firestone wskazywała – za F. Englem – na dualizm płci jako historyczny fundament i swoisty praworzec podziałów klasowych – zob. S. Firestone, *The Dialectic of Sex. The Case for Feminist Revolution*, New York 1972, s. 175 i n. Por. także: F. Engels, *Pochodzenie rodziny, własności prywatnej i państwa*. W związku z badaniami Lewisa H. Morgana, [w:] K. Marks, F. Engels, *Dzieła wybrane*, t. III, Warszawa 1982, s. 495 oraz 503-504.

24 *Resource Guide to UN Consensus Language and Talking Points on Family Issues*, Family Watch International, (January) 2020, s. 260. Zob. również K. Dobrowolska, *op. cit.*, s. 169 i n. Jak wskazuje Autorka, kluczowym momentem w procesie kształtowania pojęcia „praw reprodukcyjnych” było przyjęcie Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW) z 1979 r., pomimo że sama Konwencja zwrótem tym nie operowała – *ibidem*, s. 172-173. W art. 12 ust. 1 CEDAW wskazano, że: „Państwa Strony podejmą wszelkie stosowne kroki zmierzające do likwidacji dyskryminacji kobiet w dziedzinie opieki zdrowotnej w celu zapewnienia im, na zasadach równości z mężczyznami, dostępu do korzystania z usług służby zdrowia, w tym również usług związanych z planowaniem rodziny”.

się w Kairze w 1994 r., choć wówczas jeszcze wyłączono z niego aborcję²⁵. Kwestia dostępności aborcji oraz jej dekryminalizacji w prawodawstwach tych państw, gdzie stanowi ona przestępstwo, pojawia się natomiast w działalności niektórych komitetów funkcjonujących przy ONZ, w tym zwłaszcza Komitetu ds. likwidacji dyskryminacji kobiet, wydających niewiążące państwa rekomendacje²⁶. W swoich wystąpieniach A. Bodnar nawiązywał zatem do konstruktu, który wprawdzie przewija się w dyskursie publicznym, ale pozbawiony jest znaczenia prawnego, ponieważ nie pojawia się w żadnym akcie normatywnym wiążącym Rzeczpospolitą Polską jako podmiot prawa międzynarodowego.

Na polu ochrony życia w prenatalnym stadium rozwoju działalność Rzecznika Praw Obywatelskich radykalnie różni się od zaangażowania Rzecznika Praw Dziecka Mikołaja Pawlaka, który wykorzystywał swoje kompetencje dla poprawy standardu tej ochrony²⁷. Stanowisko RPD jest w pełni zrozumiałe, bowiem zarówno w świetle polskiego prawodawstwa, jak i Konwencji o prawach dziecka z 1989 r. dzieckiem jest osoba od poczęcia aż do osiągnięcia pełnoletności²⁸. To „wymowne milczenie” Rzecznika Praw Obywatelskich, tak ostro kontrastujące z postawą Rzecznika Praw Dziecka pozwala jednoznacznie stwierdzić, że jest on zwolennikiem przynajmniej utrzymywania istniejącego w prawie polskim *status quo*, w którym standard ochrony życia dziecka poczętego urąga wymogom konstytucyjnym²⁹. Z całą pewnością Adam Bodnar nie sprzeciwiał się dehumanizacji dzieci poczętych i nie wykorzystał żadnej ze swoich kompetencji, by upomnieć się o ich konstytucyjne prawa.

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie deklarował natomiast swoje poparcie dla Konwencji stambulskiej³⁰, której treść – poza postanowieniami dotyczącymi ochrony prawnej kobiet przed przemocą domową, skądinąd w większości znanymi już wcześniej w polskim prawodawstwie – przede wszystkim zawiera wiele postanowień czyniących zeń potencjalnie bardzo skuteczne narzędzie inżynierii społecznej. Chodzi tu zarówno o sam koncept *gender-based violence*, jak i regulacje obligujące państwa-strony Konwencji do podejmowania środków w celu promowania zmiany zachowań kobiet i mężczyzn (art. 12 Konwencji) oraz promowania „niestereotypowych ról płciowych” (*non-stereotyped gender roles*) na wszystkich etapach edukacji (art. 14 Konwencji). Konwencja wprowadza do polskiego porządku prawnego pojęcie „płci społeczno-kulturowej” (*gender*), które ma zastąpić prawną doniosłość płci (biologicznej), powodując zamęt terminologiczny i destabilizację porządku prawnego, a także deklaruje w sposób niejako urzędowy określoną wizję antropologiczną i historiozoficzną, w której

25 K. Dobrowolska, *op. cit.*, s. 174; V. Chandra-Mouli, J. Svanemyr, A. Amin, H. Fogstad, L. Say, F. Girard, M. Temmerman, *Twenty Years After International Conference on Population and Development: Where Are We With Adolescent Sexual and Reproductive Health and Rights?*, „Journal of Adolescent Health” 56 (2015), s. 1; *Resource Guide...*, s. 260-261.

26 Zob. tytułem przykładu: CEDAW, *General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19*, CEDAW/C/GC/35, 26 lipca 2017 r., § 18.

27 Zob. przykładowo materiały prasowe dostępne pod adresem internetowym: <https://www.tvp.info/47594270/aborcja-z-powodu-utracy-pracy-rzecznik-praw-dziecka-rece-mi-opadly> (dostęp: 2 sierpnia 2020 r.).

28 Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. z 2017 r. poz. 922): „W rozumieniu ustawy dzieckiem jest każda istota ludzka od poczęcia do osiągnięcia pełnoletności”. Natomiast w preambule do Konwencji o prawach dziecka (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526) znajduje się bezpośrednie odwołanie do stosownego fragmentu Deklaracji Praw Dziecka z 1959 r.: „mając na uwadze, że – jak wskazano w Deklaracji Praw Dziecka – «dziecko, z uwagi na swoją niedojrzałość fizyczną oraz umysłową, wymaga szczególnej opieki i troski, w tym właściwej ochrony prawnej, zarówno przed, jak i po urodzeniu»”, co pozwala na jednoznaczne zrekonstruowanie pojęcia dziecka na gruncie KPD.

29 Por. zwłaszcza art. 30 w zw. z art. 38 Konstytucji RP. Zob. również: orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1997 r., sygn. akt K 26/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 19; postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt S 2/18, OTK-A 2018/20 oraz K 50/16, OTK-A 2018/19; A. Zoll, *Opinia prawna w sprawie oceny konstrukcji i skutków projektu zmiany art. 30 i 38 Konstytucji RP*, [w:] „Przed pierwszym czytaniem” 3 (2007), *Konstytucyjna formuła ochrony życia. Druk sejmowy nr 993*, M. Królikowski et al., Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, s. 102-103; M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*, Lubin 1999, s. 84-85; M. Królikowski, *Problem interpretacji tzw. przesłanki eugenicznej stanowiącej o dopuszczalności zabiegu przerwania ciąży*, [w:] *Współczesne wyzwania bioetyczne*, [red.] L. Bosek, M. Królikowski, Warszawa 2010, s. 177-178; F. Cieply, *Aborcja eugeniczna a dyskryminacja osób niepełnosprawnych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2/19 (2014), s. 78-80.

30 Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 961).

przemoc wobec kobiet ma charakter strukturalny – a zatem jedynie gruntowna zmiana istniejących struktur społecznych może ją wyeliminować.

Samo pojęcie „płci społeczno-kulturowej” (*gender*) pojawiło się po raz pierwszy w pracach amerykańskiego psychologa i seksuologa Johna Moneya (1921-2006) na oznaczenie sytuacji, w której samoidentyfikacja płciowa danej osoby nie pokrywa się z jej tożsamością biologiczną³¹. Stosowano je głównie w pracach z zakresu psychiatrii, psychologii oraz seksuologii, zwłaszcza w środowiskach badaczy pozostających pod wpływem teorii Zygmunta Freuda³².

Obecnie za najpoważniejszego teoretyka ideologii *gender* uchodzi feministyczna filozof Judith Butler. Według Butler „...w hegemonicznym języku płeć jawi się jako substancja, jako byt tożsamy ze sobą, by użyć tu słownika metafizyki. Pozór ten uzyskiwany jest dzięki performatywnemu zabiegowi językowemu i/lub dyskursywnemu, któremu udaje się ukryć, że «bycie» płcią, biologiczną czy kulturową, jest fundamentalnie niemożliwe»³³. Jak dalej wywodzi Butler, płeć ma charakter sztuczny (konwencjonalny)³⁴. Autorka tłumaczy, że „[r]ozróżnienie na płeć biologiczną i kulturową doprowadzone do logicznej skrajności wskazuje na radykalną nieciągłość między ciałami o określonej biologicznej płci a skonstruowanymi płciami kulturowymi. Jeśli chwilowo założymy, że binarnie ujęta biologiczna płeć charakteryzuje się stabilnością, to jeszcze wcale nie wynika z tego, że konstrukty takie jak «mężczyźni» są jedynie dodatkiem do ciał biologicznie męskich czy też, że «kobiety» stanowią interpretację ciał wyłącznie żeńskich. Poza tym nawet jeśli wydaje się, że biologiczne płcie niewątpliwie charakteryzują się binarnością poprzez swoją morfologię i budowę (nad czym będziemy się jeszcze zastanawiać), to nie ma powodu sądzić, że istnieją tylko dwie płcie kulturowe»³⁵. W istocie jest to odwrócenie pierwotnej koncepcji marksistowskiej – już nie byt określa świadomość, ale świadomość określa byt.

Termin *gender* zaczął pojawiać się również w oficjalnych dokumentach organizacji międzynarodowych³⁶, a także w aktach prawa międzynarodowego³⁷. W momencie, w którym pojęcie *gender* przestało być rozpatrywane w kategoriach teorii (hipotezy), a zostało jurydycznie (choć nie empirycznie) uznane za zjawisko obiektywne, uprawnione stało się charakteryzowanie *gender* nie jako koncepcji pewnej grupy badaczy (filozofów, socjologów) o określonych sympatiach politycznych, ale jako ideologii, która wpływać ma na metody zarządzania i administracji (*gender mainstreaming*)³⁸ oraz zasady dysponowania środkami budżetowymi (*gender budgeting*)³⁹. Jak wskazuje K. Staudt, analiza genderowa (*gender analysis*) ma być centralnym elementem polityki w zakresie zatrudnienia, przedsiębiorczości, rolnictwa, wymiaru sprawiedliwości zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych oraz w edukacji, ponieważ kwestie „kobiece”, takie jak przemoc domowa i zdrowie reprodukcyjne, „były

31 Z. Pawlak, *Filozoficzne aspekty ideologii „gender”*, „Studia Wrocławskie” 16 (2014), s. 230-231.

32 *Ibidem*, s. 232.

33 J. Butler, *Uwikłani w płeć. Feminizm i polityka tożsamości*, tłum. K. Krasuska, Warszawa 2008, s. 98.

34 *Ibidem*.

35 *Ibidem*, s. 72.

36 Kluczowym momentem była IV Światowa Konferencja w sprawie Kobiet (Konferencja pekińska, 1995 r.) – w dokumencie końcowym z Konferencji termin *gender* został użyty 233 razy – J. Adolphe, „Gender” Wars at the United Nations, „Ave Maria Law Review” 11/1 (2012), s. 12.

37 Pierwszym aktem prawa międzynarodowego o wiążącym charakterze, w którym pojawił się termin *gender* był Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego z 1998 r., któremu nadano jednak możliwie niekontrowersyjne znaczenie wyłącznie na potrzeby Statutu. Stosownie do jego art. 7 ust. 3: „Dla celów niniejszego statutu przyjmuje się, że pojęcie «płeć» (*gender*) odnosi się do dwóch płci: męskiej i żeńskiej w kontekście społecznym. Pojęcie «płeć» (*gender*) nie ma żadnego innego znaczenia od wskazanego powyżej”.

38 Na temat *gender mainstreaming* – zob. H. Charlesworth, *Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in United Nations*, „Harvard Human Rights Journal” 18 (2005), s. 1 i n.; S.M. Rai, *Institutional mechanisms for the advancement of women: mainstreaming gender, democratizing the state?*, [w:] *Mainstreaming Gender, Democratizing the State*, [red.] S.M. Rai, Manchester 2018, s. 15 i n.; K. Staudt, *Gender mainstreaming: conceptual links to institutional machineries*, [w:] *Mainstreaming Gender, Democratizing the State*, [red.] S.M. Rai, Manchester 2018, s. 40 i n.

39 Zob. K. Staudt, *op. cit.*, s. 59 i n.

wcześniej wykluczone⁴⁰. Afirmowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich Konwencja stambulska obliguje państwa-strony do prowadzenia polityki, która wdraża tak naprawdę wszystkie wskazane powyżej postulatów.

1.3. IDEOLOGICZNE HIERARCHIZOWANIE PRAW CZŁOWIEKA, CZYLI JAK NIEPOSTRZEŻENIE JE PODMIENIĆ

Nowe fundamenty antropologiczne praw człowieka determinują określone zmiany w ich hierarchii. Najczytelniejszym przykładem może być pojawiający się postulat bezwzględnego prymatu „praw reprodukcyjnych” nie tylko wobec praw wykluczonych poza nawias człowieczeństwa dzieci *in utero*, ale także w stosunku do wolności sumienia personelu medycznego. Determinuje ona również pewne postulaty cywilizacyjne, zapewne najwyraźniej zarysowane w pracach Herberta Marcuse, przejawiające się w skrajnym hedonizmie, w którym wyzwolenie seksualne stanowić ma ostateczny krok w kierunku pełnej emancypacji człowieka⁴¹. „Prawa reprodukcyjne” stanowią normatywne zabezpieczenie wyzwolenia człowieka w sferze płciowości. Poglądy Herberta Marcuse wpływają na współczesną agendę promotorów nowej koncepcji praw człowieka również w szerszym kontekście – postulaty ruchu politycznego LGBT oraz problematyka „płci społeczno-kulturowej” są wyrazem tych samych dążeń emancypacyjnych, które zabezpieczać mają „prawa reprodukcyjne”.

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara na rzecz „praw reprodukcyjnych” (zwłaszcza w zakresie dotyczącym proceduralnych gwarancji dostępu do aborcji) oraz realizacji postulatów politycznych ruchu LGBT jest szczególnie widoczna⁴². W tym zakresie można z pewnością stwierdzić, że poglądy i działania A. Bodnara pozwalają zakwalifikować go jako zwolennika progresywno-lewicowych tendencji w obszarze praw człowieka. Potwierdzają to takie wypowiedzi Rzecznika Bodnara, jak choćby ta, w której stwierdził, że brak ustawy instytucjonalizującej relacje osób tej samej płci narusza standardy praw człowieka⁴³, mimo że teza ta nie znajduje potwierdzenia w tekście żadnego wiążącego Polskę aktu prawa międzynarodowego. Jest to również widoczne w sytuacjach, gdy dochodzi do różnego rodzaju kolizji (pozornych lub rzeczywistych) określonych dóbr. Przykładem może być tu głośna sprawa A.J. („łódzkiego drukarza”), który odmówił wydruku banneru dla organizacji LGBT, czy też zaangażowanie RPO w zwalczanie prawa do sprzeciwu sumienia w kontekście dostępu do środków antykoncepcyjnych oraz aborcji (a zatem w kwestiach wpisujących się w problematykę „praw reprodukcyjnych”)⁴⁴.

Nowe, ideologicznie motywowane pseudoprawa człowieka mają zatem zdecydowane prymat w stosunku do tych, które są zagwarantowane w traktatach prawa międzynarodowego, takich jak wolność sumienia i religii, wolność słowa oraz wolność badań naukowych. Relacja ta jest jednak mocno zrelatywizowana – wolność słowa (czy raczej mieszcząca się w szerokim pojęciu wolności słowa wolność ekspresji artystycznej) może być jednak uznawana za wartość prymarną w określonych sprawach,

40 *Ibidem*, s. 41.

41 Zob. L. Kołakowski, *Główne nurty marksizmu. Powstanie – rozwój – rozkład*, Londyn 1988, s. 1110–1111. Por. także osadzone w szerszym kontekście rozważania innego neomarksisty, S. Žižka, który „prawo do osiągnięcia przyjemności” charakteryzuje jako „podstawowe” w „liberalno-tolerancyjnej” kulturze Zachodu – S. Žižek, *Against Human Rights*, „New Left Review” 34 (2005), s. 119.

42 Por. w tym względzie dalsze rozdziały prezentowanego opracowania. Nieomal we wszystkich przebadanych sferach działalności A. Bodnara przewijają się różne kwestie związane z postulatami ideologii LGBT lub ich aktywnością w polskiej debacie publicznej.

43 Zob. materiały prasowe dostępne pod adresem: <https://audycje.tokfm.pl/podcast/91903,Adam-Bodnar-Brak-ustawy-o-zwiazkach-partnerskich-narusza-standardy-praw-czlowieka> (dostęp: 2 sierpnia 2020 r.).

44 Obydwie sprawy opisane są szczegółowo w dalszych rozdziałach raportu. W kwestii aborcji poglądy A. Bodnara nie należą z pewnością do najbardziej radykalnych spośród wyrażanych w przestrzeni publicznej, co bynajmniej nie usprawiedliwia jego braku jakiegokolwiek zaangażowania w ochronę życia dzieci poczętych.

jeśli jest to podyktowane opisanymi wyżej celami ideologicznymi. Przykładowo Rzecznik Praw Obywatelskich bardzo zaangażowany w przeciwdziałanie zjawiskom określanym jak „mowa nienawiści” lub „przestępstwa z nienawiści” nie dopatrywał się tych zjawisk w przypadku bluźnierczego spektaklu „Kłątwa”⁴⁵. Z drugiej strony znieważanie lub deformowanie z użyciem sześciobarwnego logotypu LGBT symboli religijnych, państwowych i samorządowych w ocenie Adama Bodnara jest zawsze uzasadnione wolnością ekspresji artystycznej lub swobodą wypowiedzi⁴⁶.

W działalności Rzecznika Praw Obywatelskich dostrzegalna jest również tendencja do hiperbolizacji problemu dyskryminacji względem określonych kategorii osób, które w dyskursie lewicowo-liberalnym i ideologii LGBT czy *gender* uznawane są za szczególnie narażone na praktyki dyskryminacyjne. Charakterystyczne dla tego dyskursu jest bowiem opisywanie rzeczywistości w ujęciu dialektycznym – pewne grupy są narażone na szczególny „ucisk” ze strony patriarchalnego społeczeństwa. Odpowiedzią na taki stan rzeczy powinien być natomiast „brak tolerancji” dla „wrogów tolerancji”, co na płaszczyźnie społecznej może przejawiać się ostracyzmem, zaś na płaszczyźnie prawnej – represyjnym prawodawstwem określanym jako „antydiskryminacyjne”⁴⁷.

Przekonania tego rodzaju znajdują swoją filozoficzną podbudowę w twórczości wspomnianego już kilkakrotnie Herberta Marcuse. Autor ten – w głośnym esej *Tolerancja represyjna* – wskazywał, że: „...społeczeństwo nie może nie dyskryminować tam, gdzie następuje pacyfikacja istnienia, gdzie wolność i szczęście są zagrożone: w takiej sytuacji pewne rzeczy nie mogą być powiedziane, pewne idee nie mogą być wyrażone, pewne rozwiązania polityczne nie mogą być zaproponowane, pewne zachowania nie mogą być dopuszczalne bez uczynienia z tolerancji instrumentu kontynuacji uciemięczenia”⁴⁸. Jak dalej wywodził Marcuse: „Należy pomóc małym i bezsilnym mniejszościom, które walczą z fałszywą świadomością i jej beneficjentami: ich dalsze istnienie jest ważniejsze niż ochrona nadużywanych praw i wolności przyznających konstytucyjne uprawnienia tym, którzy uciskają te mniejszości”⁴⁹.

Nie sposób z aprobatą odnosić się do nadużywania praw podmiotowych w celu uciskania kogokolwiek. W istocie jednak to nie problem dyskryminacji ma tu kluczowe znaczenie. W wyrażonym w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka „klasycznym” ujęciu praw człowieka nie było miejsca

45 Zob. wypowiedź Rzecznika Praw Obywatelskich dla Telewizji Republika: <https://m.telewizjarepublika.pl/dr-bodnar-ja-ndash-jako-obywatel-polski-ndash-nie-poszedlbym-na-spektakl-klatwa,45157.html> (dostęp: 20 lipca 2020 r.).

46 Szczegółowe opisy takich spraw znajdują się w dalszej części Raportu.

47 Przykładów tego rodzaju represyjnych rozwiązań jurydycznych dostarcza zagraniczne ustawodawstwo oraz orzecznictwo. Wzorcowe z punktu widzenia nowej wizji praw człowieka jest prawodawstwo brytyjskie. W Anglii w 2007 r. przyjęta została „ustawa równościowa” (*The Equality Act [Sexual Orientation] Regulations 2007, The National Archives 2007, No. 1263*), która stała się podstawą wydania kilku niewątpliwie krzywdzących rozstrzygnięć godzących przede wszystkim w wolność sumienia. W wyroku Sądu Apelacyjnego (*Court of Appeal*) w Londynie z 10 lutego 2012 r. w sprawie *Bull and Bull v. Hall and Preddy* ([2012] EWCA Civ 83, Case No: B2/2011/0313 and B2/2011/0314) odmowa wynajęcia pokoju małżeńskiego dwu mężczyznom pozostającym w relacji określonej w prawie brytyjskim jako tzw. cywilny związek partnerski (*civil partnership*) uznana została za dyskryminację bezpośrednią ze względu na orientację seksualną w rozumieniu *The Equality Act*, pomimo że właściciele hotelu konsekwentnie odmawiali wynajmowania tego rodzaju pokoi wszystkim osobom niepozostającym w związku małżeńskim (także parom osób różnej płci) i rzetelnie w tym względzie informowali. Analogiczna sytuacja miała miejsce w 2013 r. – z tą różnicą, że mężczyźni chcący wynająć pokój nie pozostawali w żadnej sformalizowanej relacji (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Londynie z 9 lipca 2013 r. w sprawie *Black and Morgan v. Wilkinson*, [2013] EWCA Civ 820, Case No: B2/2012/2896). W judykaturze brytyjskiej pojawiają się jednak również orzeczenia stające w opozycji do koncepcji „tolerancji represyjnej” – zob. przykładowo wyrok Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa z 10 października 2018 r. w sprawie *Lee v. Ashers Baking Company Ltd.*, [2018] UKSC 49, dotyczącej odmowy wykonania tortu opatrzonego napisem *Support Gay Marriage* („Wspieram homoseksualne małżeństwa”). Wyrok ten stanowi istotny wyłom w dotychczasowym orzecznictwie, ponieważ w sposób niezwykle wyraźny pokazuje różnicę między dyskryminacją (odmową wykonania świadczenia ze względu na pewne cechy danej osoby), a odmową promowania określonych postulatów ideologicznych. W sprawie *Lee v. Ashers Baking Company Ltd.* powód był wielokrotnie obsługiwany w piekarni *Ashers Baking* – z odmową wykonania usługi spotkał się dopiero w chwili, gdy chciał zamówić tort z napisem dotyczącym wspierania postulatów ruchu LGBT.

48 H. Marcuse, *Repressive Tolerance...*, s. 88 (tłum. własne).

49 *Ibidem*, s. 110.

na dopuszczalność dyskryminacji, bowiem zachowanie dyskryminacyjne godzi w godność człowieka. Problem jednak polega na tym, że walka z dyskryminacją traktowana jest jako szczytne hasło, które maskować ma pacyfikowanie – jeśli trzeba brutalne – oporu względem określonych postulatów ideologicznych. Jest to szczególnie widoczne we wspomnianej sprawie „drukarza z Łodzi”, w której Adam Bodnar – nie tylko nie zastanawiał się nad różnicą między odmową wykonania świadczenia ze względu na osobiste cechy danego podmiotu (jak jego preferencje seksualne), a odmową wykonania świadczenia, którego realizacja przyczyniłaby się do promocji danej ideologii (w przedmiotowej sprawie – ideologii LGBT), lecz tę oczywistą różnicę negował.

W toczącym się niejako w następstwie sprawy „drukarza” postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (sygn. akt K 16/17) Rzecznik Praw Obywatelskich postulował stosowanie względem osób, które dopuszczałyby się dyskryminacji środków represji o charakterze karnym, wykazując w swoim stanowisku przedłożonym do TK konstytucyjność art. 138 Kodeksu wykroczeń, nakładającego karę grzywny w przypadku nieuzasadnionej odmowy wykonania świadczenia⁵⁰: „Kara przewidziana za wykroczenie z art. 138 Kodeksu wykroczeń nie jest zatem nieproporcjonalna w stosunku do wagi tego czynu. Można raczej mieć wątpliwości, czy przewidziane w tym przepisie sankcje są wystarczające z punktu widzenia ww. kryteriów”⁵¹.

Pozostaje pytanie, na ile realne jest zagrożenie dyskryminacją w polskiej rzeczywistości społecznej? Czy problem ten jest na tyle poważny, by należało sięgnąć po stanowiące *ultima ratio* sankcje karne? Wydaje się, że odpowiedzi na te pytania Rzecznik Praw Obywatelskich Bodnar stara się udzielić nie w oparciu o rzetelne dane empiryczne, a o pewne aprioryczne założenia przyjęte pod z góry ustaloną tezę. Świetnie obrazuje to fragment z przygotowanego przez RPO alternatywnego raportu dla komitetu GREVIO, który monitoruje wdrażanie Konwencji stambulskiej w tych krajach, gdzie jest ona aktem obowiązującym⁵². W raporcie – odwołując się do konstruktu *gender-based violence* – wskazuje się m.in., że „[p]roblem niskiej świadomości społecznej dotyczącej dyskryminacji ze względu na płeć znalazł swoje odzwierciedlenie w 3 badaniach przeprowadzonych przez RPO w ostatnich latach. Badania potwierdziły, że dyskryminacja ze względu na płeć, w tym nierówne traktowanie kobiet jest zjawiskiem niemal niedostrzegalnym dla Polek i Polaków, a kobiety nie identyfikują się jako ofiary dyskryminacji. [...] Jednak pomimo istotnych różnic w zakresie statusu społecznego i ekonomicznego kobiety czują się narażone na dyskryminację ze względu na płeć tylko nieznacznie częściej od mężczyzn (5% wobec 3%). Wskazuje to na niewielką świadomość kobiet w tym obszarze, a także potwierdza, że dyskryminacja ze względu na płeć tak bardzo wtopiła się w codzienne życie kobiet, że jest dla nich w zasadzie niedostrzegalna”⁵³. W swoim oficjalnym raporcie dla międzynarodowego gremium Rzecznik Praw Obywatelskich twierdzi zatem, że badania wskazujące na to, że dyskryminacja wobec kobiet nie jest – według nich samych – poważnym problemem, powinny być interpretowane jako dowód ich niskiej świadomości odnośnie do kwestii dyskryminacji.

50 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2020 r. poz. 568 z późn. zm.). Według ówczesnego brzmienia art. 138 Kodeksu wykroczeń: „Kto, zajmując się zawodowo świadczeniem usług, żąda i pobiera za świadczenie zapłatę wyższą od obowiązującej albo umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany, podlega karze grzywny”.

51 Cytowane pismo dostępne jest pod adresem internetowym: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2016/17> (dostęp: 20 lipca 2020 r.).

52 Raport alternatywny Rzecznika Praw Obywatelskich do sprawozdania Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej – dokument dostępny pod adresem internetowym: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/raport_alternatywny_rpo_dla_grevio_czerwiec_2020.pdf (dostęp: 19 lipca 2020 r.).

53 *Ibidem*, rozdz. 1, pkt 5.

ROZDZIAŁ II.

NA RZECZ OGRANICZENIA WOLNOŚCI SUMIENIA I SWOBODY DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Główne tezy:

- I. W zakresie dotyczącym wolności sumienia oraz wolności działalności gospodarczej działania Rzecznika Praw Obywatelskich skupiały się głównie na kwestiach związanych z głośną sprawą „drukarza z Łodzi”, który odmówił wykonania świadczenia promującego cele polityczne LGBT.
- II. Rzecznik podjął interwencje na wniosek organizacji LGBT powiadamiając lokalną policję o podejrzeniu dopuszczenia się przez „drukarza z Łodzi” wykroczenia. Później włączył się w postępowanie w sprawie oceny konstytucyjności podstawy skazania, tj. art. 138 Kodeksu wykroczeń.
- III. Z punktu widzenia RPO była to sprawa o znaczeniu strategicznym. W argumentacji Rzecznika dostrzega się bowiem dezaprobatę dla korzystania z klauzuli sumienia przez przedsiębiorców oraz uznanie dla stosowania represyjnych przepisów względem osób, które nie chcą partycypować w afirmacji ideologii LGBT.

2.1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich dotycząca kwestii związanych z wolnością sumienia oraz wolnością prowadzenia działalności gospodarczej pozostawała w ścisłym związku z jedną z najgłośniejszych spraw sądowych ostatnich lat, którą był proces A.J., łódzkiego drukarza, który odmówił wydruku roll-upu jednej z organizacji LGBT. Sprawa ta nie tylko znalazła swoje rozstrzygnięcie w Sądzie Najwyższym, ale stała się również impulsem do zainicjowania kolejnego postępowania, tym razem przed Trybunałem Konstytucyjnym. Interwencja Rzecznika Praw Obywatelskich wpierw przyczyniła się do skazania obwinionego. Później RPO stanął w obronie konstytucyjności przepisu, który legł u podstaw skazania „drukarza z Łodzi”.

2.2. WOLNOŚĆ SUMIENIA I WOLNOŚĆ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W PRAWIE POLSKIM

2.2.1. Wolność sumienia

Zaczątki filozoficznego namysłu nad sumieniem odnaleźć można już u Sokratesa, który twierdził, że wewnętrzny głos określany jako *daimonion* (δαίμωνιον) instruuje go, jak postępować w sposób dobry, unikając zarazem zła¹. Głębsza refleksja nad pojęciem sumienia z całą pewnością zakorzeniona jest jednak w pisarstwie chrześcijańskim, w tym zwłaszcza w twórczości św. Tomasza z Akwinu², choć zgadnienie wolności sumienia i konfliktu między normami prawa pozytywnego a nakazami

¹ Zob. M.L. McPherran, *Religia Sokratesa*, tłum. M. Filipczuk, Warszawa 2014, s. 343 i n.

² Św. Tomasz z Akwinu wyróżniał dwa elementy składające się na sumienie – synderezę (prasumienie – od gr. *synthesis*, συντήρησις), jako wrodzoną sprawność (*habitus*) do odróżniania dobra i zła (zob. S.Th. I, q. 79, a. 12), oraz *conscientia* jako wynikającą z synderezy wiedzę o dobru i złu, która zastosowana jest w konkretnej sytuacji, wymagającej podjęcia decyzji poprzedzonej osądem moralnym (zob. S.Th. I, q. 79, a. 13).

sumienia ma charakter uniwersalny³. Sam termin „wolność sumienia” (*conscientiae libertas*) pojawia się – być może po raz pierwszy – w dziele Boecjusza *De consolacione philosophiae* (*O pocieszeniu jakie daje filozofia*) z VI w. po Chr.⁴ Jeżeli chodzi o wolność sumienia w wymiarze konstytucyjnym, to pionierska w tym względzie była konstytucja Wirginii z 1776 r., w której mowa była o swobodzie wyznawania religii w zgodzie z nakazami sumienia⁵.

Wolność sumienia – wespół z wolnością religii – gwarantowana jest na gruncie art. 53 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii, a zatem gwarancje konstytucyjne wolności sumienia dotyczą każdego człowieka, a nie jedynie obywatela⁶. Realizowana jest ona na dwu zasadniczych płaszczyznach, które przyjęło się określać łacińskimi terminami *forum internum* oraz *forum externum*⁷. *Forum internum* oznacza sferę odczuć wewnętrznych, odnoszących się do własnych przekonań podmiotu, który dokonuje oceny określonych zjawisk jako dobrych lub złych. W tym też zakresie wolność sumienia nie podlega żadnym ograniczeniom mając charakter absolutny. Wolność sumienia *in foro externo* realizuje się poprzez podejmowanie działań zgodnych z własnym sumieniem lub powstrzymanie się od działań niezgodnych z własnym sumieniem, a zatem chodzi o sferę zachowań, u podstaw których leży decyzja moralna (osąd sumienia)⁸. Wolność sumienia *in foro externo* nie ma zatem nieograniczonego charakteru i może podlegać ograniczeniom na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁹.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się ponadpozytywny charakter wolności sumienia, która pozostaje w aksjologicznym związku z naturą ludzką, stanowiąc istotny komponent godności człowieka¹⁰. Tym samym – jak podkreśla Trybunał – polski ustrojodawca odszedł od pozytywistycznej koncepcji, w której państwo (lub jakikolwiek inny autorytet) byłoby traktowane jako swoisty „dawca” wolności sumienia¹¹. Stanowi to wyraz określonej wizji antropologicznej o charakterze personalistycznym, w myśl której źródłem wolności i praw jest godność ludzka, a zatem są one immanentnie wpisane w naturę człowieka. Tym samym zadaniem władzy publicznej jest takie skonstruowanie norm prawnych, by ochronę tych wolności i praw zapewnić w sposób optymalny.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się ponadpozytywny charakter wolności sumienia, która pozostaje w aksjologicznym związku z naturą ludzką, stanowiąc istotny komponent godności człowieka

Jak wskazuje Trybunał: „wolność sumienia nie oznacza jedynie prawa do reprezentowania określonego światopoglądu, ale przede wszystkim prawo do postępowania zgodnie z własnym sumieniem,

3 Por. przykładowo: J. Suaudeau, *Sprzeciw sumienia lub obowiązek nieposłuszeństwa – jego źródła i zastosowanie w sferze ochrony zdrowia*, Warszawa 2017, s. 7-8 oraz 18-33; S. Srebrny, *Wstęp*, [w:] Sofokles, *Antyгона. Król Edyp. Elektra*, tłum. K. Morawski, oprac. S. Srebrny, Wrocław 2004, s. 60 i n.; T. More, *List XV do Małgorzaty Roper*, tłum. A. Makowska, [w:] *idem, Pisma więzienne*, [red.] W. Giertych O.P., W. Unolt, Warszawa 2017, s. 132; I. Kant, *Metafizyczne podstawy nauki prawa*, tłum. W. Galewicz, Kęty 2006, s. 36. Radykalnie sprzeczne z koncepcją klasyczną są neomarksistowskie poglądy na sumienie, w znacznej mierze oparte o teorię Z. Freuda. Przykładowo można wskazać tu na koncepcję E. Fromma, który odróżniał „sumienie humanistyczne” i „sumienie autorytarne”: E. Fromm, *Niech się stanie człowiek. Z psychologii etyki*, tłum. R. Saciuk, Warszawa 2011, s. 113 i n. Relatywizacja pojęcia sumienia w teoriach neomarksistowskich może jednak w konsekwencji doprowadzić do znacznego ograniczenia wolności sumienia, zwłaszcza w zakresie dopuszczalności do powołania się na własny osąd moralny i korzystania z klauzuli sumienia (sprzeciwu sumienia). Do koncepcji klasycznych odwołuje się Kościół Katolicki, dostrzegając niebezpieczeństwa relatywistycznych koncepcji neomarksistów – zob. zwłaszcza: Jan Paweł II, *Veritatis Splendor*, 32; Sobór Watykański II, *Gaudium et Spes*, 16 oraz 43.

4 Zob. Boecjusz, *O pocieszeniu jakie daje filozofia*, tłum. I. oprac. G. Kurylewicz, M. Antczak, Kęty 2018, s. 33.

5 K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. III, Warszawa 1959, s. 240.

6 M. Florczak-Wątor, objaśnienia do art. 53, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, [red.] P. Tuleja, WKP 2019, uwaga 2

7 Zob. M. Olszówka, objaśnienia do art. 53, [w:] *Konstytucja RP, t. I, Komentarz do art. 1-86*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 48-49.

8 *Ibidem*, nb. 48-49.

9 *Ibidem*, nb. 49.

10 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2015 r., sygn. akt K 12/14, pkt III.4.1.2.

11 Zob. *ibidem*.

do wolności od postępowania wbrew własnemu sumieniu. Instytucją stojącą na straży tej wolności jest tzw. klauzula sumienia, rozumiana jako możliwość niepodejmowania działania zgodnego z prawem i powinno, a jednocześnie sprzecznego ze światopoglądem (przekonaniami ideologicznymi czy religijnymi) danej osoby. W wymiarze etycznym konstrukcja ta może dowodzić prymatu sumienia nad wymaganiami prawa stanowionego, zaś na płaszczyźnie jurydycznej – zapewnia realizację wolności sumienia i eliminuje kolizję norm prawa stanowionego z normami etycznymi, umożliwiając jednostce zachowanie godziwe – spójne z własnymi przekonaniami¹². Trybunał wskazywał również, że prawo do sprzeciwu sumienia (w judykaturze trybunalskiej utożsamiane z klauzulą sumienia, która stanowi przepis regulujący sposób korzystania z tego prawa) ma charakter pierwotny względem jego ograniczeń i musi być respektowane niezależnie od tego, czy istnieją przepisy ustawowe, które je potwierdzają¹³. Innymi słowy, na sprzeciw sumienia powoływać się może każdy, nawet jeżeli nie istnieje żadna szczególna regulacja ustawowa, która by *expressis verbis* przyznawała prawo do podnoszenia sprzeciwu sumienia danej kategorii osób¹⁴.

*Na klauzulę sumienia powoływać się może każdy, nawet jeżeli nie istnieje żadna szczególna regulacja ustawowa, która by **expressis verbis** przyznawała prawo do podnoszenia sprzeciwu sumienia danej kategorii osób.*

2.2.2. Wolność działalności gospodarczej

Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP społeczna gospodarka rynkowa, stanowiąca podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, opiera się na trzech filarach – wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Wskazane trzy komponenty mają się wzajemnie uzupełniać i zarazem ograniczać¹⁵, składając się łącznie na pojęcie społecznej gospodarki rynkowej – modelu prowadzenia polityki gospodarczej państwa, którego geneza sięga ekonomiczno-społecznej koncepcji ordoliberalizmu¹⁶. Historycznie koncepcja ordoliberalizmu pozostawała w ścisłym związku nie tylko z koniecznością podniesienia niemieckiej gospodarki z powojennego kryzysu, ale również z odnową „moralnych fundamentów społeczeństwa na gruncie chrześcijańskim”¹⁷.

Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, dla której ordoliberalizm jest podbudową doktrynalną, zakłada tym samym holistyczną wizję społeczeństwa, w której określone działania ekonomiczne mają przyczynić się do wszechstronnego rozwoju osoby ludzkiej poprzez zabezpieczenie jej godnego bytowania w wymiarze materialnym.

Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, dla której ordoliberalizm jest podbudową doktrynalną, zakłada tym samym holistyczną wizję społeczeństwa, w której określone działania ekonomiczne mają przyczynić się do wszechstronnego rozwoju osoby ludzkiej poprzez zabezpieczenie jej godnego bytowania w wymiarze materialnym. W ustroju społecznej gospodarki rynkowej równie istotny jest wymiar prawny, moralny oraz ekonomiczny – mają być one rozpatrywane łącznie. Dał temu wyraz św. Jan Paweł II wskazując, że „wolność gospodarcza jest tylko jednym z elementów ludzkiej wolności.

¹² *Ibidem*, pkt III.4.2.3.

¹³ *Ibidem*, pkt. III.4.4.3.

¹⁴ M. Olszówka, *Guarantees and essence of the Right to Conscientious Objection*, [w:] *Freedom of Conscience. A Comparative Law Perspective*, [red.] G. Blicharz, Warszawa 2019, s. 20–21.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00, pkt III.5.; K. Zaradkiewicz, objaśnienia do art. 20, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 47; A. Ogonowski, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 1 (2012), s. 217.

¹⁶ K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, nb. 24. Zob. także: T. Juszczyk, *Ordoliberalizm. Historia niemieckiego cudu gospodarczego*, Warszawa 2010, s. 123 i n.

¹⁷ M. Kubiak, *Ordoliberalizm a koncepcja i praktyka społecznej gospodarki rynkowej*, „Studia Gdańskie”, t. 31 (2012), s. 370.

Kiedy staje się niezależna, to znaczy kiedy człowieka traktuje się bardziej jako producenta czy konsumenta dóbr aniżeli jako podmiot, który produkuje i konsumuje po to, aby żyć, wtedy wolność traci konieczne odniesienie do osoby ludzkiej i ostatecznie wyobcowuje ją i przytłacza”¹⁸. Jak z kolei trafnie podnosi się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, społeczna gospodarka rynkowa, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP, stanowi „nie tylko określony model ekonomiczny, ale także pożądany przez ustrojodawcę obraz ładu społecznego”¹⁹.

Wolność gospodarcza, stanowiąca jeden ze wskazanych w art. 20 Konstytucji RP filarów społecznej gospodarki rynkowej. Stosownie natomiast do art. 22 Konstytucji RP wolność gospodarcza może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Jej immanentnym składnikiem jest natomiast swoboda umów, wyrażająca w sobie fundamentalną dla prawa prywatnego zasadę autonomii woli²⁰. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, na zasadę swobody umów, będącą komponentem wolności gospodarczej i tym samym mającą swoje umocowanie konstytucyjne, składa się m.in. swoboda decyzji o zawarciu umowy oraz o doborze kontrahenta²¹ (wolność kontraktowania). Teza ta znalazła swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²².

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wolność gospodarcza, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP, stanowi nie tylko zasadę ustrojową państwa, ale również jest „podstawą prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej”.



Warto zwrócić uwagę, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wolność gospodarcza, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP, stanowi nie tylko zasadę ustrojową państwa, ale również jest „podstawą prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej”²³. Trybunał wskazuje wprawdzie, iż zasadniczo swoboda umów wynika z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP, jako że dotyczy ona wszystkich podmiotów stosunków prywatnoprawnych, nie zaś jedynie przedsiębiorców²⁴, co nie zmienia faktu, iż jest ona w sposób nierozdzielny i immanentny związana z prowadzeniem działalności gospodarczej – nie byłoby bowiem możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w warunkach gospodarki rynkowej, gdyby nie istniała wolność kontraktowania, rozumiana nie jako przeciwieństwo nominalizmu kontraktowego (tj. jako przeciwieństwo zamkniętego – opartego o *numerus clausus* – systemu kontraktowego), ale jako swoboda odnośnie do podejmowania decyzji o wchodzeniu w stosunki obligacyjne, doboru kontrahenta i określania świadczeń (zwłaszcza pieniężnych, jak ceny, czynsze). Jak zatem zauważają L. Garlicki i M. Zubik – odwołując się przy tym do wielu wyroków

¹⁸ Jan Paweł II, *Centesimus annus*, 39.

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00, pkt III.4.

²⁰ K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, nb. 89.

²¹ T. Wiśniewski, komentarz do art. 353¹, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. III, *Zobowiązania. Część ogólna*, [red.] J. Gudowski, WKP 2018, uwagi 1-2; B. Fuchs, komentarz do art. 353¹, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. III, *Zobowiązania. Część ogólna (art. 353-534)*, [red.] M. Frasz, M. Habdas, WKP 2018, uwagi 2-3; J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 63/4 (2001), s. 26. Kompleksowe omówienie stanowisk wyrażanych w orzecznictwie i literaturze daje J. Podkowik: *Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015, s. 81 i n. Autor konkluduje (s. 90) swoje ustalenia stwierdzeniem, że wolność umów na ogół wywodzona jest z ogólnego uregulowania konstytucyjnego mającego chronić wolność ludzką, tj. z art. 31 ust. 1 Konstytucji, natomiast inne przepisy (art. 20 i 22 Konstytucji RP) wskazywane są subsydiarnie. Nie zmienia to faktu, że w przypadku podmiotów profesjonalnych (mających status przedsiębiorców) kluczowe znaczenie przypisać powinno art. 20 i 22 Konstytucji RP. W tym znaczeniu powinna być też rozumiana teza o „subsidiarnym” znaczeniu tych przepisów.

²² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 32/09, pkt II.1.2.

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02, pkt III.4.

²⁴ *Ibidem*, pkt III.6-10. Nadmienić należy, że Trybunał w błędny sposób zidentyfikował genezę zasady swobody umów, bowiem jej źródłem nie są bynajmniej przypadające na XVII i XVIII w. koncepcje liberalizmu, a średniowieczne prawo kanoniczne, które jako pierwsze – poprzez odwołanie do założeń teologii moralnej – uznało, że wszelkie stosunki obligacyjne powinny być prawnie chronione, co było fundamentalnym krokiem pozwalającym na sformułowanie współczesnej zasady swobody umów – zob. w tym względzie: W. Dajczak, [w:] W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bérier, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2011, s. 430-432; P. Alexandrowicz, *Glosa Hugoccia do C.12, q. 2, c.66. Od obietnicy do zobowiązania*, „Prawo i Kościół” 7 (2015), s. 51 i n.

Trybunału Konstytucyjnego – różne wzorce ochrony swobody kontraktowania na gruncie konstytucyjnym winny być traktowane jako uzupełniające, nie zaś konkurencyjne²⁵.

2.3. SPRAWA „DRUKARZA Z ŁODZI”

2.3.1. Opis stanu faktycznego

W maju 2015 r. pracujący w zakładzie poligraficznym A.J. odmówił wykonania usługi na rzecz fundacji promującej ideologię LGBT, która polegać miała na wykonaniu roll-upu zawierającego grafikę z logiem tejże fundacji (logo – poprzez samą nazwę – nawiązywało do ruchu politycznego LGBT). A.J. uzasadnił mailowo swoją decyzję w następujący sposób: „Odmawiam wykonania roll-up’u z otrzymanej grafiki. Nie przyczyniamy się do promocji ruchów LGBT naszą pracą”. Aktywiści działający w Fundacji wniesli wówczas skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich, który o zaistniałej sytuacji powiadomił Policję. Ta natomiast skierowała wniosek o ukaranie A.J. na podstawie art. 138 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (dalej jako: k.w.)²⁶. Według ówczesnego brzmienia tego przepisu: „Kto, zajmując się zawodowo świadczeniem usług, żąda i pobiera za świadczenie zapłatę wyższą od obowiązującej albo umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany, podlega karze grzywny”. Obrony A.J. podjęli się prawnicy zatrudnieni w Centrum Interwencji Procesowej Instytutu Ordo Iuris.

2.3.2. Rozstrzygnięcia sądów I i II instancji

Sąd Rejonowy uznał obwinionego A.J. za winnego zarzucanego mu wykroczenia, odstępując zarazem od wymierzenia kary. Apelacje od przedmiotowego rozstrzygnięcia wniesli prokurator, pełnomocnik oskarżyciela posiłkowego oraz obrońca obwinionego. Prokurator oraz obrona wnosili o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uniewinnienie. Pełnomocnik oskarżyciela posiłkowego (tj. fundacji, której roll-up nie został wydrukowany) zaskarżyli wyrok sądu rejonowego jedynie w zakresie rozstrzygnięcia o karze wnosząc o ukaranie obwinionego karą grzywny, a ewentualnie, na wypadek nieuwzględnienia tego wniosku karą nagany.

Wyrokiem z 26 maja 2017 r., sygn. akt V Ka 557/17, Sąd Okręgowy w Łodzi utrzymał w mocy zaskarżony wyrok sądu I instancji. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia wskazano, że „indywidualny światopogląd czy subiektywne rozumienie wyznawanej religii nie mogą stanowić uzasadnionej przyczyny odmowy świadczenia w rozumieniu art. 138 kw”. Jak wywodził sąd II instancji umowa między obwinionym oraz fundacją została zawarta, ponieważ informację zawartą na stronie internetowej zakładu poligraficznego należy traktować jako ofertę, która została przyjęta wskutek przesłania pliku z graficznym wyobrażeniem treści roll-upu do A.J. Dalej Sąd Okręgowy wywodził, że pracownik zatrudniony w zakładzie nie miał prawa podjąć decyzji o odmowie wykonania świadczenia, a także, że obwiniony „nie chcąc z przyczyn światopoglądowych realizować zamówienia, winien powiadomić o tym pracodawcę, poprosić go o zwolnienie z tego obowiązku, a gdyby dalej był do tego zmuszany, mógł zwolnić się z pracy”.

Sąd Okręgowy wywodził, że pracownik zatrudniony w zakładzie nie miał prawa podjąć decyzji o odmowie wykonania świadczenia, a także, że obwiniony „nie chcąc z przyczyn światopoglądowych realizować zamówienia, winien powiadomić o tym pracodawcę, poprosić go o zwolnienie z tego obowiązku, a gdyby dalej był do tego zmuszany, mógł zwolnić się z pracy”.

”

²⁵ L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 22, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, [red.] L. Garlicki, M. Zubik, Wyd. Sejmowe 2016, uwaga 10.

²⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 568.

Tego rodzaju konstatacja organu władzy publicznej musi być co najmniej zadziwiająca, bowiem sugeruje dopuszczalność zmuszania pracowników do podejmowania działań sprzecznych z ich sumieniem oraz – wbrew orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego – staje na stanowisku, że wolność sumienia nie podlega ochronie prawnej (zwłaszcza w stosunkach pracowniczych). Sąd wskazał przy tym, że w polskim systemie prawnym „nie ma pracy przymusowej”. Pomimo tego Sąd Okręgowy stwierdził, że „[n]a tym właśnie [tj. na możliwości rezygnacji z zatrudnienia – B.Z.] polega wolność sumienia i wyznania, na którą powołują się skarżący i obwiniony miał ją w pełni zagwarantowaną”.

Poglądy zaprezentowane w uzasadnieniu omawianego wyroku stoją w radykalnej sprzeczności z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że „wolność sumienia nie oznacza jedynie prawa do reprezentowania określonego światopoglądu, ale przede wszystkim prawo do postępowania zgodnie z własnym sumieniem, do wolności od przymusu postępowania wbrew własnemu sumieniu”.

”

Sąd Okręgowy stwierdził również, że: „[o]ddanie prawa poszczególnym ludziom do kierowania się w przestrzeni publicznej czy też w obrocie gospodarczym swoim subiektywnym rozumieniem wyznawanej religii nie może być przez państwo akceptowane i usprawiedliwiane. Mogłoby to doprowadzić do niezwykle groźnych precedensów, a w skrajnych przypadkach do kompletnego chaosu”. Należy zauważyć, że tego rodzaju konstatacja jest niezwykle niepokojąca, ponieważ *de facto* znosi się do negacji dopuszczalności kierowania się własnymi przekonaniem religijnymi w życiu publicznym (pejoratywnie określone jako „subiektywne rozumienie wyznawanej religii”). Stanowisko sądu zaprezentowane w uzasadnieniu omawianego wyroku stoją w radykalnej sprzeczności z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że „wolność sumienia nie oznacza jedynie prawa do reprezentowania określonego światopoglądu, ale przede wszystkim prawo do postępowania zgodnie z własnym sumieniem, do wolności od przymusu postępowania wbrew własnemu sumieniu”²⁷. Przypomnieć też trzeba, że Trybunał podkreślił, że każdej osobie przysługuje gwarantowane konstytucyjnie prawo do powstrzymania się od działań sprzecznych z nakazami sumienia²⁸.

2.3.3. Postępowanie przed Sądem Najwyższym

Od wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi kasację wniósł Prokurator Generalny, który zarzucił zaskarżonemu orzeczeniu rażące i mające istotny wpływ na treść orzeczenia naruszenie przepisów prawa procesowego oraz wniósł o uchylenie wyroków sądów, które rozstrzygały sprawę A.J. w I i II instancji, a także o uniewinnienie obwinionego. Postanowieniem Sądu Najwyższego z 14 czerwca 2018 r., sygn. akt II KK 333/17, kasacja Prokuratora Generalnego została jednak oddalona.

W uzasadnieniu Sąd Najwyższy szerzej odniósł się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazując, że „[p]rzekonań religijnych, które legły u podstaw odmowy świadczenia przez obwinionego, nie należy utożsamiać z konfliktem sumienia, który jest pojęciem szerszym. Konflikt sumienia może wystąpić także u osób o poglądach ateistycznych i jego podłożem mogą być nie tylko powody religijne. Jednak działanie podjęte wbrew przekonaniom religijnym zazwyczaj powoduje konflikt sumienia i wkracza w konstytucyjną wolność sumienia określoną w art. 53 ust 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 października 2015 r. K 12/15 (OTK-A 2015/9/143) uznał wyrażoną w art. 53 ust. 1 Konstytucji RP wolność sumienia za wartość ponad pozytywną, aksjologicznie związaną z samą naturą człowieka, będącą istotnym elementem jego godności”. W praktyce jednak Sąd Najwyższy w celu niekonstytucyjnego zawężenia zakresu wolności sumienia dokonał

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2015 r., sygn. akt K 12/14, pkt III.4.2.1.

²⁸ *Ibidem*, pkt III.4.4.5.

sztucznego rozróżnienia między klauzulą sumienia (rozumianą jako klauzula ustawowa) a sprzeciwem sumienia (funkcjonującym bez podstawy ustawowej), odwołując się przy tym do zdania odrębnego zgłoszonego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2015 r.: „Od klauzuli sumienia umożliwiającej legalne zaniechanie zrealizowania wyznaczonego obowiązku należy odróżnić sytuację określaną niekiedy jako sprzeciw sumienia – akt odmowy zrealizowania obowiązku wyznaczonego przez normy prawne, podejmowany wszakże nie z wykorzystaniem przewidzianych rozwiązań prawnych (np. klauzuli sumienia właśnie), lecz w warunkach ryzyka, że nie zostanie uznany za mieszczący się w granicach konstytucyjnej wolności sumienia, i z gotowością poniesienia za ten akt odpowiedzialności prawnej (zob. zdanie odrębne sędziego TK Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2015 r. w sprawie K 12/14, odnoszącego się do lekarskiej klauzuli sumienia). Zatem w przypadku obwinionego odmowa świadczenia usługi z uwagi na przekonania religijne stanowiła co najwyżej rodzaj tak rozumianego sprzeciwu sumienia”. Tymczasem Trybunał wskazał – odnosząc się konkretnie do lekarzy, lecz zastrzegając, że ta sama konstatacja dotyczy „każdej innej osoby” – że możliwość powołania się na sprzeciw sumienia wynika wprost z Konstytucji RP, a ustawowe uregulowanie tej kwestii w odniesieniu do lekarzy znajduje uzasadnienie w specyfice czynności podejmowanych przez tę grupę zawodową, w sposób szczególnie narażoną na konflikty sumienia²⁹.

Sąd Najwyższy w celu niekonstytucyjnego zawężenia zakresu wolności sumienia dokonał sztucznego rozróżnienia między klauzulą sumienia (rozumianą jako klauzula ustawowa) oraz sprzeciwem sumienia (funkcjonującym bez podstawy ustawowej), odwołując się przy tym do zdania odrębnego zgłoszonego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2015 r.

Wprawdzie Sąd Najwyższy nieco tonował swoje stanowisko wskazując, że „o ile przy wykonaniu konkretnej usługi powstaje konflikt podstawowych wolności i praw między usługodawcą a konsumentem, to w pojęciu «uzasadnionej przyczyny» użytym w art. 138 k.w. mieszczą się również przekonania religijne, co oznacza, że gdy pozostają one w oczywistej sprzeczności z cechami i charakterem usługi, wolno odmówić wykonania takiego świadczenia, nawet jeżeli pozostają one w konflikcie z innymi wartościami, w tym także konstytucyjnymi, takimi jak zakaz dyskryminacji. Natomiast odmowy wykonania świadczenia nie mogą uzasadniać indywidualne przymioty osób (np. wyznanie religijne, manifestowane poglądy czy preferencje seksualne), na rzecz których usługę tę określony podmiot zobowiązany jest wykonać”. Sedno problemu leżało zatem w tym, że tej generalnie trafnej konstatacji Sąd Najwyższy nie zastosował w rozpatrywanej sprawie, powołując się przy tym na zasadniczo indyferentne okoliczności, jak techniczny charakter działań, które podjął A.J.

2.3.4. Komentarze dotyczące sprawy A.J. w literaturze przedmiotu

Przedmiotowa sprawa komentowana była w literaturze przedmiotu. Do wyroku Sądu Okręgowego z aprobatą odniósł się J. Kulesza, który uznał, że art. 138 k.w. służy „ściganiu aktów dyskryminacji”, a jego wykładnia powinna odbywać się z uwzględnieniem art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, któremu w takiej sytuacji przysługiwałby prymat względem innych regulacji konstytucyjnych, w tym przede wszystkim tych, które chronią wolność działalności gospodarczej oraz wolność sumienia³⁰. Niezależnie od wszystkich wątpliwości dotyczących stosowania art. 32 ust. 2 Konstytucji RP w stosunkach horyzontalnych oraz wątpliwego założenia jego ewentualnego prymatu w stosunku do innych norm konstytucyjnych, należałoby zadać sobie pytanie, czy rzeczywiście w przedmiotowej sprawie doszło do jakiegokolwiek dyskryminacji. A.J. nie odmówił bowiem wykonania świadczenia z uwagi na preferencje

²⁹ *Ibidem*, pkt III.4.4.

³⁰ J. Kulesza, *Glosa do wyroku z 26.05.2017 r., V Ka 557/17, „Państwo i Prawo”* 1 (2018), s. 132-137.

seksualne osób, które chciały zamówić usługę (notabene była to fundacja, która z istoty rzeczy nie przejawia żadnych preferencji tego rodzaju). Odmowa wynikała natomiast z dezaprobaty dla przedmiotu działalności organizacji LGBT, czy szerzej rzecz ujmując – stylu życia, który organizacja ta promuje i ruchu politycznego, z którym się utożsamia. Jest to istotne rozróżnienie, ponieważ do odmowy wykonania świadczenia nie doszłoby, gdyby treści zawarte w roll-upie miały charakter neutralny (a tak nie było, nawet jeżeli ideologiczne konotacje ujawniały się jedynie w sferze symbolicznej). Innymi słowy, za akt dyskryminacji można uznać sytuację, w której odmowa świadczenia następuje ze względu na cechy osoby zlecającej wykonanie usługi, natomiast nie jest nią sytuacja, w której odmowa następuje ze względu na charakter przedmiotu świadczenia. Nikt nie powinien być bowiem zmuszany do promowania ideologii oraz wzorców postępowania, z którymi się nie zgadza.

Dodać trzeba, że później J. Kulesza odstąpił od tez postawionych w przywołanej glosie do wyroku Sądu Okręgowego³¹, komentując postanowienie Sądu Najwyższego: „wykładnia zgodna z Konstytucją RP prowadzić musi do wniosku, według którego art. 138 k.w. znajduje zastosowanie jedynie do nielicznych w systemie prawa przypadków ustawowego ograniczenia wolności gospodarczej i swobody umów przez obowiązek zawarcia umowy, narzucony wyraźnie przez odpowiedni przepis ustawy. Pod pojęciem «uzasadnionej przyczyny» odmowy zawarcia tego rodzaju umowy o świadczenie usług należy rozumieć również względy wynikające z realizacji wolności sumienia i wyznania. Nieprzekraczalną granicą tej wolności jest jednak dopuszczenie się aktu dyskryminacji, do którego jednostka nie ma prawa, niezależnie od jej przekonań religijnych czy prezentowanego światopoglądu. Nie doznaje konstytucyjnej ochrony wolność sumienia i wyznania przejawiająca się w dyskryminacji innych ludzi. (...) W realiach sprawy, w której orzekał sąd, drukarz nie był obciążony obowiązkiem kontraktowania usługi, zatem nie nastąpiła realizacja znamion wykroczenia z art. 138 k.w.”³² Z poglądem J. Kuleszy można się jednak zgodzić jedynie częściowo, bowiem w istocie – jak już wskazano – w przedmiotowej sprawie w ogóle nie doszło do dyskryminacji, ponieważ odmowa świadczenia nie nastąpiła ze względu na cechy podmiotu, który zlecał usługę, a ze względu na treść roll-upu.

W istocie w przedmiotowej sprawie w ogóle nie doszło do dyskryminacji, bowiem odmowa świadczenia nie nastąpiła ze względu na cechy podmiotu, który zlecał usługę, a ze względu na treść roll-upu.

Do wyroku Sądu Okręgowego rozpoznającego sprawę A.J. w II instancji odniósł się również M. Iwański³³. Autor ten wskazywał, że w przedmiotowej sprawie nie doszło do dyskryminacji z kilku konkretnych powodów: „[p]o pierwsze, zleceniodawcą był podmiot zbiorowy, a nie osoba fizyczna, godność której ucierpiałaby w sposób bezpośredni przez akt dyskryminacji. Po drugie, żądana usługa wkraczała w sferę związaną ze światopoglądem świadczącego usługę. Była bowiem związana z ułatwieniem kierowania przez fundację do sfery publicznej wypowiedzi o charakterze polityczno-społecznym, z którymi potencjalny usługodawca głęboko się nie zgadzał ze względów światopoglądowych. Po trzecie, żądana usługa nie stanowiła usługi deficytowej, do której dostęp rynkowy był w jakikolwiek sposób utrudniony – pokrzywdzona fundacja bez większych trudności mogła uzyskać do niej dostęp u innego świadczeniodawcy”³⁴. Poglądy zaprezentowane przez M. Iwańskiego spotkały się z krytyką W. Ciszewskiego³⁵, który zresztą już wcześniej odniósł się aprobując do rozstrzygnięć w sprawie A.J., krytykując

31 *Idem*, *Dyskryminacja osób LGBTQ+ w dostępie do usług a odpowiedzialność za wykroczenie. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 14.06.2018 r., II KK 333/17*, „Przegląd Sądowy” 3 (2019), s. 128, przyp. 30.

32 *Ibidem*, s. 127-128.

33 M. Iwański, *Odpowiedzialność za odmowę świadczenia usługi (art. 138 Kodeksu wykroczeń) na tle kolizji zasad konstytucyjnych. Rozważania na kanwie kazusu łódzkiego drukarza o styku prawa karnego sensu largo oraz prawa konstytucyjnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 23/2 (2019), s. 7 i n.

34 *Ibidem*, s. 54.

35 W. Ciszewski, *Kazus łódzkiego drukarza (uwagi do artykułu Mikołaja Iwańskiego z perspektywy teorii prawa)*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 23/2 (2019), s. 59 i n.

zarazem koncepcje klauzuli sumienia, która obejmuje przedsiębiorców („handlowej” klauzuli sumienia)³⁶. Autor ten zupełnie pomija jednak znaczenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2015 r., sygn. akt K 12/14, konstatując jedynie, że się z nim nie zgadza³⁷. Nie istnieje oczywiście obowiązek zgadzania się z rozstrzygnięciami wydawanymi przez sądy i trybunały, jednak za metodologicznie niedopuszczalną taktykę należy uznać udawanie, że ich nie ma.

E. Zarębska nie tylko trafnie wskazała, że w przedmiotowej sprawie w ogóle nie doszło do dyskryminacji w rozumieniu przepisów wspomnianej ustawy z 2010 r., ale również podkreśliła, odwołując się do zasady wolności kontraktowania, że „[n]ie jest możliwe przyjęcie penalizacji zachowania, które na gruncie prawa cywilnego jest dozwolone”.

Krytyczne stanowisko wobec postanowienia Sądu Najwyższego w sprawie A.J. zajęła E. Zarębska, która dokonała jego analizy z punktu widzenia przepisów ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania³⁸ pozwalających na swobodny wybór kontrahenta, o ile nie jest on oparty na płci, rasie, pochodzeniu etnicznym lub narodowości (zob. art. 5 pkt 3 wskazanej ustawy), swobody umów oraz zasady *ultima ratio* prawa karnego³⁹. Autorka nie tylko trafnie wskazała, że w przedmiotowej sprawie w ogóle nie doszło do dyskryminacji w rozumieniu przepisów wspomnianej ustawy z 2010 r., ale również podkreśliła, odwołując się do zasady wolności kontraktowania, że „[n]ie jest możliwe przyjęcie penalizacji zachowania, które na gruncie prawa cywilnego jest dozwolone”⁴⁰.

2.4. POSTĘPOWANIE PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM W SPRAWIE K 16/17

2.4.1. Wniosek Prokuratora Generalnego

Jeszcze przed oddaleniem kasacji w sprawie A.J. przez Sąd Najwyższy, Prokurator Generalny zdecydował się na wystąpienie z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 138 k.w. z Konstytucją RP do Trybunału Konstytucyjnego⁴¹. We wniosku z 21 grudnia 2017 r. Prokurator Generalny wnosił o zbadanie zgodności art. 138 k.w.:

- 1) w części, w jakiej ten penalizuje odmowę świadczenia usługi bez uzasadnionej przyczyny – z art. 2 Konstytucji RP;
- 2) rozumianego w ten sposób, że zasady wiary i sumienia nie są uzasadnioną przyczyną odmowy świadczenia usługi – z art. 53 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

36 W. Ciszewski, *Czy wolność uprawnia do dyskryminowania? Rozważania teoretycznoprawne na kanwie sprawy drukarza z Łodzi*, „Forum Prawnicze” 5(43), 2017, s. 36 i n.

37 W. Ciszewski, *Kazus łódzkiego...*, s. 71, przyp. 16.

38 Dz. U. z 2020 r., poz. 284.

39 E. Zarębska, *Karalność za odmowę wykonania zobowiązania ze względu na przekonania religijne. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2018 r., II KK 333/17*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 4 (2018), s. 74 i n.; *eadem*, *Dezaktualizacja przedmiotu ochrony wyrażonego w art. 138 Kodeksu wykroczeń na gruncie gospodarki wolnorynkowej. Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 6 czerwca 2018 r., II KK 333/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2 (2019), s. 85 i n.

40 *Eadem*, *Karalność za odmowę...*, s. 77.

41 Wniosek Prokuratora Generalnego dostępny jest pod adresem: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2016/17> (dostęp: 6 czerwca 2020 r.).

- 3) w zakresie osób prowadzących działalność gospodarczą lub działających w imieniu podmiotu prowadzącego taką działalność – z art. 20 w zw. z art. 22, w zw. z art. 31 ust 3 i w zw. z art. 31 ust. 2 Konstytucji RP.

W zakresie pierwszego zarzutu Prokurator Generalny wskazał, że art. 138 k.w., w części, w jakiej ten penalizuje odmowę świadczenia usługi bez uzasadnionej przyczyny, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą proporcjonalności, gdyż nie jest niezbędny do zapewnienia realizacji celów ustawy, ponieważ wystarczające są ku temu środki cywilnoprawne. Jednocześnie Prokurator Generalny wskazał, że antydyskryminacyjny cel aktualnie przypisywany wykroczeniu określone w art. 138 k.w. jest uzasadniony.

W uzasadnieniu drugiego z podniesionych zarzutów wnioskodawca podniósł, że art. 138 k.w., w części penalizującej odmowę świadczenia usługi rozumiany w ten sposób, że zasady wiary i sumienie nie są uzasadnioną przyczyną odmowy świadczenia usługi, nieproporcjonalnie ogranicza określoną w art. 53 ust. 1 Konstytucji wolność sumienia i religii, nakładając na osobę zajmującą się zawodowo świadczeniem usług obowiązek działania wbrew sumieniu lub wyznaniu. Jak wskazał Prokurator Generalny, nie można z konstytucyjnych wolności i praw osób zainteresowanych uzyskaniem określonej usługi wywieść generalnego obowiązku osób zajmujących się zawodowo świadczeniem usług wykonania każdej czynności mającej służyć realizacji wolności i praw potencjalnych klientów, w tym podjęcia działań, których celu lub efektów nie akceptują.

Jak wskazał Prokurator Generalny, nie można z konstytucyjnych wolności i praw osób zainteresowanych uzyskaniem określonej usługi wywieść generalnego obowiązku osób zajmujących się zawodowo świadczeniem usług wykonania każdej czynności mającej służyć realizacji wolności i praw potencjalnych klientów, w tym podjęcia działań, których celu lub efektów nie akceptują.

”

W uzasadnieniu trzeciego zarzutu Prokurator Generalny podniósł, że art. 138 k.w., w części penalizującej odmowę świadczenia usługi, nieproporcjonalnie ogranicza wolność działalności gospodarczej, w ramach której mieści się swoboda zawierania umów na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej obejmująca w szczególności podjęcie decyzji o zawarciu umowy, wybór kontrahenta, określenie treści i formy umowy oraz tryb jej zawarcia. W ocenie wnioskodawcy, przymus kontraktowania, rozumiany jako zakaz odmowy zawarcia umowy, ogranicza zasadę swobody umów, która mimo, że nie została wyrażona wprost w Konstytucji, jest chroniona przez ustawę zasadniczą.

Dodać warto, że argumentację Prokuratora Generalnego poparł w swoim stanowisku Marszałek Sejmu.

2.4.2. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym

Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem pismem z 2 lutego 2018 r.⁴² W piśmie z 29 marca 2018 r. RPO zajął stanowisko, zgodnie z którym art. 138 k.w.:

- 1) w części, w jakiej penalizuje odmowę świadczenia usługi bez uzasadnionej przyczyny, jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP;
- 2) rozumiany w ten sposób, że zasady wiary i sumienie nie są uzasadnioną przyczyną odmowy świadczenia usługi, nie jest niezgodny z art. 53 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

⁴² Pisma przedkładane w przedmiotowej sprawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich dostępne są pod adresem: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2016/17> (dostęp: 6 czerwca 2020 r.).

- 3) w zakresie dotyczącym osób osobiście prowadzących działalność gospodarczą lub działających w imieniu podmiotu prowadzącego taką działalność, jest zgodny z art. 20 w związku z art. 22, w związku z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że obecnie podstawową funkcją art. 138 k.w. jest ochrona przed dyskryminacją w dostępie do usług. W jego ocenie w przypadku dostępu do usług dla zapewnienia ochrony przed dyskryminacją środki cywilnoprawne są niewystarczające, a ochrony takiej nie zapewnia także ustawa antydyskryminacyjna, która implementuje przepisy unijne w sposób nieprecyzyjny.

”

Uzasadniając swoje stanowisko Rzecznik wskazał, że obecnie podstawową funkcją art. 138 k.w. jest ochrona przed dyskryminacją w dostępie do usług. W jego ocenie w przypadku dostępu do usług dla zapewnienia ochrony przed dyskryminacją środki cywilnoprawne są niewystarczające, a ochrony takiej nie zapewnia także ustawa antydyskryminacyjna, która implementuje przepisy unijne w sposób nieprecyzyjny. W ocenie RPO sankcja przewidziana w art. 138 k.w. nie jest też nieproporcjonalna. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 138 k.w. wolności sumienia i religii, Rzecznik stwierdził, że wzorzec kontroli wskazany przez wnioskodawcę jest nieadekwatny, bowiem ani treść kwestionowanego przepisu, ani sposób jego wykładni nie przesądza o tym, że usługodawca nie może odmówić świadczenia usługi zgodnie z art. 138 k.w. powołując się na wolność sumienia i religii. Jak wywodził Adam Bodnar: „skorzystanie z «klauzuli sumienia» nie ma charakteru nieograniczonego i może dotyczyć jedynie kwestii bezpośrednio i silnie związanych z treścią przekonań jednostki. Ponadto, przy ocenie zasadności skorzystania z niej, należy brać pod uwagę inne wartości, w szczególności zakaz dyskryminacji i zasadę równości”. Jednocześnie RPO przyznał, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawo do korzystania ze sprzeciwu sumienia przysługuje każdemu, wskazując zarazem, że nie można z tego prawa skorzystać w każdej sytuacji (ograniczenie przedmiotowe). Rzecznik nie podjął się jednak precyzyjnego wyjaśnienia o jakie ograniczenia przedmiotowe chodzi. Podał jednak w wątpliwość możliwość rozciągnięcia wniosków wypływających z wyroku TK z 7 października 2015 r. na „przedstawicieli innych zawodów” niż lekarze. Również ta teza wymagałaby jednak pogłębionej argumentacji, ponieważ konstrukcja uzasadnienia wskazanego rozstrzygnięcia Trybunału wskazuje na zupełnie odmienny wniosek. Jednocześnie, niejako asekuracyjnie, RPO podkreślił, że możliwe jest przeprowadzenie testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i wywiedzenie z niego, że art. 138 k.w. spełnia konstytucyjne kryteria dopuszczalnych ograniczeń wolności sumienia i religii.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady wolności gospodarczej i swobody umów, RPO wskazał, że zakaz naruszania godności człowieka i zakaz dyskryminacji stanowią samodzielną, konstytucyjną granicę wolności umów. Rzecznik zaakcentował dopuszczalność ograniczenia wolności działalności gospodarczej ze względu na ważny interes publiczny.

W stanowisku RPO zaakcentowano także niską skuteczność cywilnoprawnych środków ochrony przed dyskryminacją, a także wskazano na mankamenty ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁴³. W konsekwencji RPO uznał, że optymalnym środkiem ochrony przed dyskryminacją w ówczesnym stanie prawnym pozostawał art. 138 k.w., pomijając jednak fakt, że przepis ten nie przewidywał żadnej formy zadośćuczynienia dla osób dyskryminowanych. Główna wątpliwość Rzecznika dotyczyła wyłącznie tego, czy sankcje przewidziane tym przepisem nie są zbyt łagodne: „[s]ankcji grzywny za popełnienie wykroczenia z art. 138 Kodeksu wykroczeń nie sposób zatem uznać za nieproporcjonalną - nasuwają się wręcz wątpliwości, czy tak niska sankcja za dyskryminację w dostępie do usług spełnia wymogi z dyrektyw unijnych, których wdrożenie ma zapewniać ten przepis”. Argumentując za efektywnością

43 Dz. U. z 2016 r. poz. 1219 z późn. zm.

ochrony zapewnionej na gruncie prawa wykroczeń RPO odwoływał się przede wszystkim do kwestii proceduralnych oraz zagadnień związanych z kosztami postępowania.

Rzecznik Praw Obywatelskich stanął w obronie restrykcyjnego prawa, które pozwalało stosować represyjne środki względem osób prowadzących działalność gospodarczą.

Paradoksalnie zatem Rzecznik Praw Obywatelskich stanął w obronie restrykcyjnego prawa, które pozwalało stosować represyjne środki względem osób prowadzących działalność gospodarczą, podczas gdy obrony podstawowych praw i wolności tych osób podjęła się Prokuratura. Uznać to można za sytuację bezprecedensową, stawiającą aktywność RPO w niekorzystnym świetle.

2.4.3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Wyrokiem z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt 16/17, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 138 k.w. w części zawierającej słowa „albo umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W pozostałym zakresie umorzył postępowanie.

Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie Trybunał odniósł się do celu historycznego prawodawcy ustanawiającego art. 138 k.w., wskazując, że było nim przeciwdziałanie spekulacji deficytowymi towarami i usługami oraz umożliwienie równego dostępu do dóbr i usług, po ustalonych odgórnice cenach. Po zmianie ustrojowej – jak zauważył Trybunał – art. 138 k.w. zaczęto postrzegać jako przepis, którego zadaniem jest ochrona przed dyskryminacją w dostępie do usług. Następnie Trybunał dokonał analizy zaskarżonego przepisu na gruncie językowo-gramatycznym, dochodząc do wniosku, że treść pojęć występujących w art. 138 k.w. jest niejednoznaczna, co odniósł do zwrotów „uzasadniona przyczyna” oraz „świadczenie, do którego jest obowiązany”.

Wyrokiem z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt 16/17, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 138 k.w. w części zawierającej słowa „albo umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Dalej Trybunał szeroko uzasadniał dopuszczalność ograniczenia przeprowadzania badania konstytucyjności art. 138 k.w. do pierwszego z zarzutów, jakie podniósł Prokurator Generalny (zbadanie konstytucyjności art. 138 k.w. w części, w jakiej ten penalizuje odmowę świadczenia usługi bez uzasadnionej przyczyny z art. 2 Konstytucji RP), który był najdalej idący.

W merytorycznych rozważaniach dotyczących treści tego zarzutu Trybunał wyjaśnił, że możliwe jest odwoływanie się do art. 2 Konstytucji RP w kontekście proporcjonalności ingerencji prawodawczej, bowiem zasada proporcjonalności (określana przez Trybunał również jako zasada adekwatności) jest jedną z zasad składających się na demokratyczne państwo prawne. Sąd prawa zwrócił również uwagę na różnice, jakie zachodzą między zasadą proporcjonalności, jaką wyprowadzić można z art. 2 Konstytucji RP, a tą, która wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wskazując, że „[z]akaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy wynikający z art. 2 Konstytucji nie może być rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim test proporcjonalności dotyczący ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa, wymagający łącznego spełnienia warunków przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*. Wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności sprowadza się jedynie do ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11)⁴⁴.

⁴⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 16/17, pkt III.3.2.

W celu dokonania oceny zgodności art. 138 k.w. z art. 2 Konstytucji RP Trybunał przeprowadził analizę celowości, adekwatności, efektywności i niezbędności normy ujętej w zaskarżonym przepisie. Odnosząc się do celowości art. 138 k.w. wskazał, że zarówno ochrona konsumentów, jak i ochrona przed dyskryminacją, są celami znajdującymi uzasadnienie w normach konstytucyjnych. Badając adekwatność i efektywność (skuteczność) zaskarżonej regulacji Trybunał zauważył, że art. 138 k.w. nie stanowi gwarancji uzyskania przez konsumenta usługi, której wyegzekwowanie musi nastąpić z wykorzystaniem innych instrumentów prawnych. W tym kontekście Trybunał wskazał także, iż „rozwiązania prawne, które w sposób dorozumiany mają ograniczyć wolność podmiotów prywatnych w zakresie zawierania umów i dodatkowo penalizują zaniechanie świadczenia danych usług, gdy obowiązek takiego świadczenia nie wynika wprost z przepisów prawnych, naruszają zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż są nieadekwatne do celu regulacji i stanowią nadmierną ingerencję ustawodawcy w sferę wolności jednostki”⁴⁵. Trybunał nie podzielił przekonania RPO, że prawo wykroczeń jest w tym względzie adekwatnym instrumentem regulacyjnym wskazując, że: „[z]astosowanie tej metody regulacji powinno być (...) wyjątkowe i uzasadnione szczególnymi okolicznościami. Takie okoliczności nie zachodzą w przypadku normy wynikającej z art. 138 k.w.”⁴⁶

Następnie w dość obszernym wywodzie Trybunał rozważył zagadnienie, czy kwestionowana norma skutecznie realizuje cel antydyskryminacyjny, jak utrzymuje RPO, dochodząc do wniosku, że „art. 138 k.w. nie jest przydatny ani do ochrony interesów ekonomicznych konsumentów, ani do ochrony niematerialnych interesów konsumentów, ani wreszcie do ochrony przed działaniami antydyskryminacyjnymi”⁴⁷. W konsekwencji Trybunał uznał, że penalizacja odmowy świadczenia usług, o której mowa w art. 138 k.w., nie jest konieczna dla ochrony interesów konsumentów ani ochrony przed aktami dyskryminacji, a tym samym przepis ten nie jest adekwatny do założonych celów legislacyjnych, a przez to narusza art. 2 Konstytucji RP.

Do wyroku złożone zostały dwa zdania odrębne – sędziego Leona Kieresa oraz sędziego Wojciecha Sycha. Sędzia L. Kieres wskazał, że uwzględniając legitymowany konstytucyjnie cel tego przepisu oraz jego bardzo rozważne stosowanie w orzecznictwie, nie dostrzega dostatecznych powodów, aby uznać, że jest on niezgodny z zasadą proporcjonalności, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Sędzia Kieres w sposób krytyczny odniósł się również do treści wniosku Prokuratora Generalnego oraz zauważył, że w pierwszym rzędzie kwestia ewentualnego uchylecia art. 138 k.w. powinna być rozwiązana przez ingerencję prawodawcy, nie zaś przez inicjowanie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jak zauważył sędzia Kieres, wątpliwości może rodzić również fakt, że Trybunał rozpoznał sprawę wyłącznie w oparciu o jeden zarzut, który był – wedle sędziego Kieresa – „najmniej konkretny i najslabiej udokumentowany”⁴⁸. W dalszej części swoich wywodów sędzia L. Kieres krytycznie odniósł się do uzasadnienia stanowiska Trybunału w zakresie, w jakim dokonano w nim analizy ustawodawstwa antydyskryminacyjnego obowiązującego w Polsce, wskazując, że środki te są nieefektywne, co nie jest zarazem w jego ocenie podstawą do stwierdzenia ich niekonstytucyjności. Sędzia L. Kieres podkreślił także, że w świetle postanowienia Sądu Najwyższego z 14 czerwca 2018 r., sygn. akt II KK 333/17, teza Prokuratora Generalnego, iż art. 138 k.w. jest rozumiany w ten sposób, że zasady wiary i sumienia nie są uzasadnioną przyczyną odmowy świadczenia usługi budzi zasadnicze wątpliwości. Trzeba jednak zauważyć, że optymizm sędziego L. Kieresa w tym względzie wydaje się mocno przesadzony, bowiem we wskazanym postanowieniu Sąd Najwyższy wskazał, że zasady wiary i sumienia nie uzasadniają odmowy świadczenia przez osoby, które wykonują wyłącznie czynności techniczne, co pozostaje w sprzeczności z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2015 r.,

45 *Ibidem*, pkt III.3.3.2.

46 *Ibidem*.

47 *Ibidem*, pkt III.3.3.3.

48 Zdanie odrębne sędziego TK Leona Kieresa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2019 r. (sygn. K 16/17), pkt 2.2.

sygn. akt K 12/14, w myśl którego prawo do sprzeciwu sumienia przysługuje każdemu (a nadmienić warto, że w jego wydaniu brał udział również sędzia L. Kieres, który nie złożył zdania odrębnego).

Zdanie odrębne do wyroku Trybunału w sprawie K 16/17 złożył również sędzia W. Sycha, który nie zgodził się ze stanowiskiem większości składu orzekającego, że zakwestionowany art. 138 k.w. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Sędzia W. Sycha wskazał natomiast – szeroko cytując wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2015 r., sygn. akt K 12/14, a także dokonując przeglądu relewantnych regulacji prawa międzynarodowego i poglądów wyrażanych w doktrynie – że art. 138 *in fine* k.w. rozumiany w ten sposób, iż zasady wiary i sumienie nie są uzasadnioną przyczyną odmowy świadczenia usługi, jest niezgodny z art. 53 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jednocześnie sędzia W. Sycha wskazał, że w jego ocenie przedmiotowa regulacja nie jest również niezgodna z art. 20 w zw. z art. 22 w zw. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

2.5. SKARGA KONSTYTUCYJNA ZŁOŻONA PRZEZ A. J. WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA W JEGO SPRAWIE

Pismem złożonym 17 września 2017 r. (a zatem jeszcze przed wnioskiem Prokuratora Generalnego) wniosł do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną⁴⁹. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosił udziału w tym postępowaniu, które zostało później umorzone przez Trybunał Konstytucyjny w związku z wydaniem omówionego powyżej wyroku z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 16/17.

Konsekwencją tego wyroku było wznowienie postępowania w sprawie A.J., zainicjowane na wniosek Prokuratury, w rezultacie którego Sąd Apelacyjny w Łodzi uchylił wcześniejsze wyroki sądów powszechnych i umorzył postępowanie⁵⁰. Warto zwrócić uwagę, że w przedmiotowej sprawie opinię *amici curiae* złożyła Helsińska Fundacja Praw Człowieka, blisko współpracująca z RPO, która próbowała podważyć legalność wyroku Trybunału Konstytucyjnego i sugerowała złożenie przez Sąd Apelacyjny wniosku z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Sąd Apelacyjny podzielił jednak stanowisko Prokuratury⁵¹.

2.6. SPRZECIW RPO WOBEC KORZYSTANIE Z KLAUZULI SUMIENIA PRZEZ FARMACEUTÓW ORAZ DIAGNOSTÓW LABORATORYJNYCH

Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar podjął z własnej inicjatywy kroki mające przeciwdziałać powstawaniu aptek, w których farmaceuci mogliby powoływać się na klauzulę sumienia i na tej podstawie odmawiać sprzedaży środków wczesnoporonnych i antykoncepcyjnych. Pisma w tej sprawie wystosował do Głównego Inspektora Farmaceutycznego oraz Ministra Zdrowia.

⁴⁹ Stosownie do art. 79 Konstytucji RP każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. W przedmiotowej sprawie A.J. zakwestionował zgodność art. 138 k.w. w zakresie, w jakim przepis ten „nie przewiduje braku odpowiedzialności za wykroczenie z tego przepisu w sytuacji odmowy świadczenia usługi przez osobę zawodowo zajmującą się działalnością tego rodzaju, z uwagi na niezgodność treści lub formy usługi żądanej przez kontrahenta z sumieniem, przekonaniami i wyznawanymi wartościami”, z art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz w zakresie, w jakim przepis ten „przewiduje odpowiedzialność za wykroczenie osoby zawodowo zajmującej się świadczeniem usług z uwagi na umyślną nieuzasadnioną odmowę świadczenia usługi, bez warunku uprzedniego zawarcia umowy na świadczenie usługi i uzgodnienia istotnych elementów tej umowy”, z art. 20 w związku z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 31 ust. 1 i art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP.

⁵⁰ Zob. materiały prasowe dostępne pod adresem internetowym: <https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/616768,sprawa-drukarza-lodz-decyzja-materiały-lgbt.html> (dostęp: 5 czerwca 2020 r.).

⁵¹ *Ibidem*.

W piśmie do Głównego Inspektora Farmaceutycznego Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że „takie praktyki [tj. odmowa sprzedaży środka wczesnoporonnego z powołaniem farmaceuty na klauzulę sumienia] pozostają w sprzeczności w obowiązującym prawem i mogą prowadzić do ograniczenia praw pacjenta do świadczeń zdrowotnych”⁵². W odpowiedzi GIF wskazano, że wprowadzenie uregulowania takie nie wynika z przepisów ustawowych, ale „w świetle ustawy zasadniczej jaką jest Konstytucja właściwym wydaje się dopuszczenie możliwości odmowy przez farmaceutę sprzedaży leków antykoncepcyjnych powołującego się na «klauzulę sumienia» przy czym przedsiębiorca prowadzący aptekę, u którego taka sytuacja występuje musi zapewnić sprzedaż produktów leczniczych antykoncepcyjnych przez innego farmaceutę”⁵³. Jakkolwiek sugerowana w piśmie GIF konstrukcja prawna jest wątpliwa, to samo wskazanie na konstytucyjną podstawę prawa do sprzeciwu sumienia należy uznać za w pełni prawidłowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar podjął z własnej inicjatywy kroki mające przeciwdziałać powstawaniu aptek, w których farmaceuci mogliby powoływać się na klauzulę sumienia i na tej podstawie odmawiać sprzedaży środków wczesnoporonnych i antykoncepcyjnych.

W późniejszym piśmie do Ministra Zdrowia A. Bodnar wskazywał: „zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy Prawo farmaceutyczne apteki ogólnodostępne są obowiązane do posiadania produktów leczniczych i wyrobów medycznych w ilości i asortymencie niezbędnym do zaspokojenia potrzeb zdrowotnych miejscowej ludności. W mojej ocenie, w sprzeczności ze wskazaną regulacją pozostaje praktyka niezaopatrywania się przez apteki w określoną kategorię produktów leczniczych służących antykoncepcji”⁵⁴. Jak dalej wywodził Rzecznik: „...w świetle obowiązującego prawa brak jest normatywnych podstaw do odmowy sprzedaży produktu leczniczego przez farmaceutę z powołaniem się na względy sumienia. Takie zachowanie jest więc w mojej ocenie działaniem bezprawnym”⁵⁵. W odpowiedzi na pismo RPO Minister Zdrowia słusznie odwołał się do regulacji konstytucyjnej oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazując, że nie ma potrzeby, by klauzula sumienia w stosunku do farmaceutów była wyrażona wprost w przepisach ustawowych⁵⁶.

Podobne argumenty podnosił Rzecznik Praw Obywatelskich opiniując senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, ustawy o diagnostyce laboratoryjnej oraz ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej (druk senacki nr 1034). W swojej opinii RPO sprzeciwiał się wprowadzeniu klauzuli sumienia obejmującej diagnostów laboratoryjnych, wskazując, że w uzasadnieniu projektu „nie podano żadnych argumentów przemawiających za tezą, że diagnosta laboratoryjny jest zawodem eksponowanym na konflikt sumienia i w związku z tym, a także uwzględniając konieczność poszanowania praw pacjentów, potrzebne jest wprowadzenie na poziomie ustawowym regulacji dotyczących klauzuli sumienia”⁵⁷. W opinii dalej napisano: „W ocenie Rzecznika, podobnie jak «[p]rzyjmowanie od dostawców wyrobów medycznych i ich sprzedaż klientom aptek nie kojarzy się powszechnie z wartościami, które mogłyby być objęte klauzulą sumienia», tak też w przypadku

52 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Głównego Inspektora Farmaceutycznego z 13 kwietnia 2017 r., znak VII.5002.3.2017.AMB – dostępne pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20Głównego%20Inspektora%20Farmaceutycznego%20w%20sprawie%20powoływania%20się%20przez%20farmaceutów%20na%20klauzulę%20sumienia.pdf> (dostęp: 13 lipca 2020 r.).

53 Pismo Głównego Inspektora Farmaceutycznego do Rzecznika Praw Obywatelskich z 15 maja 2017 r., znak GIF-P-L-076/97/KB/17 – dostępne pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedź%20GIF%20na%20pytanie%20o%20klauzulę%20sumienia%20w%20aptekach%2C%2015.05.2017.pdf> (dostęp: 13 lipca 2020 r.).

54 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Zdrowia z 25 września 2017 r., znak VII.5002.3.2017.AMB – dostępne pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystąpienie%20do%20Ministra%20Zdrowia%20w%20sprawie%20powoływania%20się%20przez%20farmaceutów%20na%20klauzulę%20sumienia.pdf> (dostęp: 13 lipca 2020 r.).

55 *Ibidem*.

56 Pismo Ministra Zdrowia dostępne jest pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedź%20Ministra%20Zdrowia%20w%20sprawie%20klauzuli%20sumienia%20farmaceutów.pdf> (dostęp: 13 lipca 2020 r.).

57 Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dostępna pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Opinia%20dl%20senackiej%20komisji%20w%20projekcie%20dotyczącego%20klauzuli%20sumienia.pdf> (dostęp: 13 lipca 2020 r.).

diagnostów wykonujących zlecone przez lekarza badania trudno wskazać wartości mogące być naruszone w wyniku wykonywania zawodu⁵⁸. Podkreślić należy, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zastrzeżenia formułowane przez A. Bodnara uznać należy za bezpodstawne, zaś sama klauzula sumienia – mimo, że nie ma potrzeby jej uregulowania na poziomie ustawowym – spełnia istotny walor dydaktyczny, przyczyniając się do poprawy świadomości osób wykonujących zawody medyczne odnośnie do przysługujących im praw.

Podsumowanie

Zaangażowanie Adama Bodnara w poddane analizie sprawy związane z wolnością sumienia oraz wolnością prowadzenia działalności gospodarczej należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Rzecznik nie był w stanie rzetelnie wyważyć interesów stron, opowiadając się wyraźnie za koniecznością ochrony interesów i celów organizacji LGBT, nie zaś obywatela, który nie chciał swoją pracą afirmować skrajnej ideologii. Interwencja Rzecznika przyczyniła się wprawdzie do skazania A.J. Następnie RPO zajął zdecydowanie antyobywatelskie stanowisko w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

„Drukarz z Łodzi” nie odmówił wykonania świadczenia ze względu na jakiekolwiek cechy osobiste klienta – nie mogło zatem dojść do dyskryminacji.

Szczególnie zadziwiająca jest determinacja działaczy politycznych związanych z ruchem LGBT, by A.J. został nie tylko uznany winnym wykroczenia z art. 138 k.w., ale również ukarany (do czego jednak nie doszło, bowiem sądy odstępowały od wymierzenia mu kary). Z tego też względu „sprawa drukarza z Łodzi” stała się symbolem walki o wolność sumienia polskich przedsiębiorców. Dodać należy, że podnoszona (również przez Rzecznika Praw Obywatelskich) na każdym etapie tej sprawy argumentacja dotycząca rzekomej dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, jakiej A.J. miał się dopuścić względem organizacji LGBT nie może zostać zaaprobowana. „Drukarz z Łodzi” nie odmówił wykonania świadczenia ze względu na jakiekolwiek cechy osobiste klienta – nie mogło zatem dojść do dyskryminacji. Zrozumiałe jest zresztą, że byt niefizyczny, jakim jest posiadająca osobowość prawną fundacja, która występowała jako pokrzywdzona w tej sprawie, nie może mieć jakiejkolwiek „orientacji seksualnej”. A.J. nigdy nie odmówił wykonania usługi osobie fizycznej ze względu na jej seksualne preferencje, natomiast nie chciał uczestniczyć w promowaniu określonej ideologii. W świetle polskiego prawa miał do tego pełne prawo, podobnie jak każda inna osoba – wszyscy bowiem ludzie, niezależnie od wykonywanego zawodu, statusu społecznego czy jakichkolwiek innych okoliczności, mają prawo do korzystania z wolności sumienia i swobody działalności gospodarczej. Potwierdzić musiał to dopiero Trybunał Konstytucyjny, ponieważ sądy nie stanęły na wysokości zadania, zaś Rzecznik Adam Bodnar dołożył wielu starań, by korzystanie z obu tych swobód obywatelskich zostało na terenie Rzeczypospolitej Polskiej ograniczone.

Negatywnie ocenić należy również zaangażowanie Adama Bodnara dotyczące kwestii korzystania z prawa do sprzeciwu sumienia przez farmaceutów oraz diagnostów laboratoryjnych. Podobnie jak w sprawie A.J., Rzecznik Praw Obywatelskich stanął na stanowisku, które w istocie jest antywolnościowe, starając się przeciwdziałać korzystaniu przez obywateli z ich konstytucyjnych praw.

⁵⁸ Ibidem.

ROZDZIAŁ III.

W OBRONIE „TĘCZOWEGO PIĄTKU” – IDEOLOGIA LGBT PONAD PRAWAMI RODZICÓW

Główne tezy:

- I. Rzecznik Praw Obywatelskich odnosząc się do praw rodziców do wychowania dzieci, wskazywał głównie na sytuacje związane z organizacją w szkołach akcji tzw. „tęczowego piątku”.
- II. RPO otwarcie poparł organizację w szkołach „tęczowego piątku”, sugerując błędnie ograniczanie praw rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem do przestrzeni pozaszkolnej.
- III. Nie odniósł się do naruszeń Prawa oświatowego w związku z brakiem zgody rad rodziców na współpracę szkoły z organizacjami zewnętrznymi, ale skrytykował kontrole kuratoriów oświaty, które odbywały się w zgodzie z obowiązującymi regulacjami.

W 2016 r. stowarzyszenie Kampania Przeciw Homofobii (dalej: KPH) po raz pierwszy zainicjowało organizację w szkołach tzw. „Tęczowego Piątku”¹. Akcja jest skierowana do „kadry szkolnej, uczniów lub uczennic, dyrektorów lub dyrektorek szkół oraz osób, które nie należą do społeczności szkolnej”². Działania dotyczyć miały różnych aktywności związanych tematycznie z ruchem LGBT, odbywających się zarówno w ciągu zajęć dydaktycznych, jak też w ciągu przerw między zajęciami.

Zwłaszcza w ciągu ostatnich lat sprawa była szeroko komentowana w mediach. Według danych przedstawionych przez KPH, w 2018 r. akcja została przeprowadzona w 211 szkołach³. Ministerstwo Edukacji narodowej jednak nie potwierdza tego stanowiska: „na podstawie informacji otrzymanych od kuratorów oświaty należy stwierdzić, że akcja «tęczowy piątek» miała charakter marginalny i nie została przeprowadzona na taką skalę, o jakiej informowali organizatorzy. Z danych zebranych z poszczególnych kuratoriów oświaty wynika, że w niektórych województwach żadna ze szkół nie przystąpiła do akcji”⁴. Organizatorzy odmówili udostępnienia listy szkół, zatem niemożliwym było zweryfikowanie faktycznej ilości. Z podobnych względów, brak jawności co do aktywności podejmowanych w szkole, stawia znak zapytania przy respektowaniu praw wychowawczych rodziców.

W roku 2019 KPH oficjalnie zaprzeczała swojemu zaangażowaniu w „Tęczowy Piątek”; zamiast wysyłki swoich materiałów do szkół, udostępnili je w Internecie. Jednak samo udostępnienie nie wyklucza współpracy ze szkołami, jeśli szkoła korzysta lub prezentuje materiały organizacji, dodatkowo sygnowane jej logiem.

Instytut Ordo Iuris opublikował analizę założeń „Tęczowego Piątku”, w której przedstawiono zastrzeżenie co do akcji, zarówno w kontekście przedstawianych przez nią tez, jak również ocenę prawną

1 Informacje nt. organizacji „Tęczowego Piątku w 2016 r. są dostępne na stronie: <https://kph.org.pl/nauczycielu-nauczycielko-przygotuj-sie-do-teczowego-piatku/> (dostęp: 17.07.2020).

2 „Lekcja I. Temat: Tęczowy Piątek”, <https://web.archive.org/web/20200322052754/https://www.teczowypiatek.org.pl/> (dostęp: 17.07.2020)

3 Dane pochodzą ze strony organizacji, <https://kph.org.pl/teczowy-piatek-w-ponad-200-szkolach-w-calej-polsce/> (dostęp: 17.07.2020).

4 Odpowiedź na interpelację poselską nr 27521 w sprawie postępowań kontrolnych i dyscyplinarnych zapowiedzianych przez resort edukacji dotyczących „tęczowego piątku”, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=27521> (dostęp: 17.07.2020).

podejmowanych działań⁵. Co więcej, Instytut prowadził również akcje weryfikujące na bieżąco legalność podejmowanych działań⁶, m.in. dopełnienie obowiązków wynikających z art. 86 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe⁷.

Rzecznik Praw Obywatelskich również zdecydował się podjąć interwencję w tej kwestii, jednak nie poprzez analizę samego „Tęczowego Piątku”, ale „z niepokojem przyjął (...) informacje o próbach zniechęcania uczniów i nauczycieli” do udziału w takich przedsięwzięciach⁸. RPO sprzeciwił się również decyzjom dyrektorów szkół o nieprzeprowadzaniu akcji; uznał je za „rażące naruszenie praw uczniów i uczennic”⁹. Podkreślił także konieczność „przeciwdziałania reagowania na dyskryminację i przemoc motywowaną uprzedzeniami, w tym homofobią”¹⁰. W związku z tym postulował współpracę z organizacjami pozarządowymi zaangażowanymi w kwestie równego traktowania. Wystosował również pismo do minister edukacji narodowej w związku z zapowiedziami kontroli w szkołach, w których doszło do przeprowadzenia akcji oraz ewentualnych sankcji dyscyplinarnych¹¹. Zwrócił się także o wskazania podstawy prawnej takiej kontroli, „zestawienia planowanych i zrealizowanych już czynności oraz przesłanie dokumentacji kontroli” oraz powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że „Konstytucja nie może gwarantować, i nie gwarantuje, że wiedza przekazywana w szkole będzie zgodna z przekonaniem rodziców”¹². Przedstawione stanowisko, zwłaszcza w kontekście przywołanego wyroku, wymaga szerszego komentarza. Dodatkowo przywołał także stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Dojan i inni przeciwko Niemcom i w sprawie Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen przeciwko Danii¹³.

Przede wszystkim **nie można zgodzić się z twierdzeniem, że prawa rodziców do wychowywania dzieci w zgodzie z własnymi wartościami są ograniczone jedynie do przestrzeni pozaszkolnej**. Dodatkowe poparcie tej tezy wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 11/03) jest nieuzasadnione. Wyrok ten był bowiem wydany w związku z kampanią przedreferendalną dotyczącą przystąpienia do Unii Europejskiej i dotyczył wprowadzania do szkół wiedzy o Unii Europejskiej. Zatem cytowane orzeczenie nie wiązało się z kwestiami wychowania, lecz z konkretną tematyką dotyczącą wiedzy o społeczeństwie czy podstaw polityki Polski i Europy. Nie można więc uznawać wyroku za generalne ograniczenie praw rodziców do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem. Co więcej, nieuprawnione są także odwoływania do orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ponieważ przywołane sprawy dotyczyły programów szkolnych, które są obowiązkowe,

5 R. Dorosiński, *Wrocie przejęcie szkoły. Analiza założeń akcji „Tęczowy Piątek” w świetle konstytucyjnych i ustawowych gwarancji praw rodziców*, https://ordoiuris.pl/sites/default/files/inline-files/Teczowy_pi%C4%85tek_analiza.pdf (dostęp: 17.07.2020).

6 Więcej o działaniach Instytutu Ordo Iuris w związku z organizacją „Tęczowego Piątku”: Ordo Iuris sprawdza czy w szkołach organizujących „Tęczowy Piątek” naruszono prawo, 25.10.2018, <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/ordo-iuris-sprawdza-czy-w-szkolach-organizujacych-teczowy-piatek-naruszono> (dostęp: 17.07.2020).

7 Dz.U. 2020 poz. 910.

8 Informacja Roczna Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2018, s. 43, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20Roczna%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%20za%20rok%202018.pdf> (dostęp: 17.07.2020).

9 Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, 11.12.2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-w-obronie-edukacji-antydiskryminacyjnej-w-szkolach> (dostęp: 17.07.2020).

10 *Ibidem*.

11 Pismo RPO do ministra edukacji narodowej Anny Zalewskiej, 03.12.2018, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20MEN%20w%20związku%20z%20T%C4%99czowym%20pi%C4%85tkiem.pdf> (dostęp: 17.07.2020).

12 Rzecznik Praw Obywatelskich odnosi się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43, który jednak nie ma zastosowania w tej sprawie.

13 Zob. Dojan i inni przeciwko Niemcom, decyzja z dnia 13 września 2011 r., skarga 319/08, 2455/08, 7908/10, 8152/10 and 8155/10; Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen przeciwko Danii, wyrok z dnia 7 grudnia 1976 r., skarga 5095/71.

a nie stanu faktycznego, w którym zewnętrzna organizacja usiłuje dla realizacji swoich partykularnych celów omijać nie tylko rodziców, ale również normalne procedury szkolne¹⁴.

W orzeczeniu w sprawie Kjeldsen, Busk, Madsen i Pedersen przeciwko Danii z dnia 7 grudnia 1976 r. Trybunał orzekł natomiast w rzeczywistości zupełnie odmiennie, niż twierdził RPO: „przy wykonywaniu naturalnych obowiązków wobec dzieci, rodzice – będąc w pierwszej kolejności odpowiedzialni za ich wychowanie i nauczanie – mogą domagać się od państwa poszanowania swoich poglądów religijnych i filozoficznych”. Trybunał zaznaczył również, iż prawem rodziców jest „doradzanie swoim dzieciom oraz wykonywanie wobec nich naturalnej rodzicielskiej funkcji wychowawców, aby prowadzić je ścieżką zgodną z własnymi przekonaniem religijnymi i filozoficznymi”. Cele edukacyjne, w zakresie nauczania obowiązkowego, ciążące na Państwach-Stronach Konwencji muszą być realizowane w taki sposób, aby „informacje lub wiedza objęte programem przekazywane były w sposób obiektywny, krytyczny i pluralistyczny” i nie „służyły celowi indoktrynacji, który może być uznany «za naruszenie poszanowania przekonań» religijnych czy filozoficznych”¹⁵.

Oczywiste staje się zatem, że **treści przekazywana w ramach „Tęczowego Piątku” mogą naruszać wspomniane prawo rodziców do wychowywania dzieci w zgodzie z własnymi przekonaniem, które są zagwarantowane w art. 48 ust. 1 Konstytucji**. Przepis ten ma późniejsze rozwinięcie w ustawodawstwie zwykłym (jak np. art. 96 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego¹⁶: „Rodzice wychowują dziecko pozostające pod ich władzą rodzicielską i kierują nim”, jak również mają obowiązek troszczyć się o nie). Dodatkowo **treści prezentowane podczas akcji wykraczają poza podstawę programową, a nawet mogą pozostawać z nią w sprzeczności**, m.in. w kontekście „integralnej wizji ludzkiej seksualności”¹⁷, co znajduje zastosowanie w przedmiocie „Wychowania do życia w rodzinie”, ale nie w materiałach prezentowanych przez KPH.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie odniósł się do pełnego pominięcia procedury, według których organizacje zewnętrzne mogą podejmować działalność w szkole. Doszło zatem do faktycznego **naruszenia przepisów Prawa oświatowego** (art. 86). Przepisy wymagają bowiem przed zgodą dyrektora na taki rodzaj współpracy, uprzedniej pozytywnej opinii rady rodziców. Należy podkreślić, że współpraca ta nie musi oznaczać obecności w szkole wolontariuszy organizacji zewnętrznych, za takie można również uznać prezentowanie ich materiałów. Z tych obowiązków nie zwalnia fakt, że inicjatywa wyszła od uczniów.

Przed kolejną edycją w 2019 r., po interwencjach kuratoriów w poprzednim roku, RPO już umieścił na swojej stronie informację o konieczności udziału w procedurach rady rodziców¹⁸. Jednocześnie podkreślił, że nie jest wymagana zgoda wszystkich rodziców. Należy jednak pamiętać, że indywidualni rodzice wciąż mają prawo nie wyrazić zgody na uczestnictwo dziecka w zajęciach dodatkowych, co RPO pomija. Równocześnie podtrzymał swoje stanowisko, w którym przedstawiał „Tęczowe Piątki” jako niemal niezbędne prawo uczniów, z pominięciem zastrzeżeń tematycznych, przede wszystkim dotyczących podstawy programowej. Ponownie zwrócił się do ministra edukacji narodowej, argumentując swoje tezy podobnie jak przed rokiem, również odwołując się

14 [Odmowa władz uwzględnienia żądania rodziców zwolnienia ich dzieci z obowiązkowych lekcji edukacji seksualnej] Dojan i inni przeciwko Niemcom (decyzja o odrzuceniu skargi, 13 września 2011 r., skargi nr 319/08, 2455/08, 7908/10, 8152/10 i 8155/10).

15 Kjeldsen, Busk, Madsen i Pedersen przeciwko Danii (7 grudnia 1976 r., skargi nr 5095/71, 5920/72 i 5926/72), <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-57509> (dostęp: 17.07.2020).

16 Dz.U. 2019 poz. 2086, z późn. zm.

17 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r., Dz.U. 2017 poz. 356 z późn. zm.

18 Przed „Tęczowym Piątkiem” Rzecznik przypomina MEN, jak przestrzegać praw uczniów i rodziców oraz dlaczego ważna jest edukacja antydyskryminacyjna, 22.10.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/przed-teczowym-piatkiem-rpo-przypomina-men-jak-przestrzegac-praw-uczniow-i-rodzicow> (dostęp: 17.07.2020).

do wspomnianych wyroków, których podnoszenie w tym kontekście jest bezzasadne¹⁹. Stwierdził także, że choć kontrole kuratorium są dopuszczalne, to jednak stwierdza, że nie były bezstronne i przyniosły efekt mrozący w kwestii współpracy z organizacjami zewnętrznymi. Zasadność takiego stwierdzenia budzi jednak wątpliwości. Należy bowiem ocenić, czy głównym celem systemu oświaty jest współpraca z organizacjami zewnętrznymi, czy raczej zapewnienie dzieciom bezpieczeństwa oraz możliwości efektywnej nauki treści oficjalnie przyjętych, co sprawia, że kontrole uprawnionych organów są naturalne. Innymi słowy, jakość szkolnictwa zależy w dużej mierze od jawności jego działań, wedle ogólnie ustalonych i powszechnie obowiązujących standardów.

¹⁹ Pismo RPO do ministra edukacji narodowej Dariusza Piontkowskiego, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20RPO%20do%20MEN%20%28po%20T%C4%99czowym%20Pi%C4%85tku%29%2021.10.2019.pdf> (dostęp: 17.07.2020).

ROZDZIAŁ IV.

KU KRYMINALIZACJI „MOWY NIENAWIŚCI”

Główne tezy:

- I. Rzecznik Praw Obywatelskich niejako za punkt wyjściowy swojej działalności na rzecz realizacji postulatów skrajnej lewicy uczynił zagadnienie „mowy nienawiści”, które pozwala na przeciwdziałanie jakimkolwiek próbom sprzeciwu wobec tego rodzaju propozycji. Działania RPO, w tym zwłaszcza reakcje na krytykę postulatów skrajnej lewicy formułowaną przez przedstawicieli władz rządowych i samorządowych (mieszczącą się poza wykonywaniem przez nich swoich władczych uprawnień), dowodzą w jak łatwy sposób możliwe jest wykorzystanie koncepcji „mowy nienawiści” do ograniczania konstytucyjnego prawa do wolności wypowiedzi.
- II. Adam Bodnar wielokrotnie zgłaszał postulaty penalizacji „mowy nienawiści” i wprowadzenia do Kodeksu karnego jej niezwykle nieostrej definicji, a także rozszerzenie znamion przestępstw motywowanych nienawiścią m.in. o działania odnoszące się do orientacji seksualnej oraz zwiększenie groźącej za te przestępstwa sankcji karnej.
- III. Realizacja tych postulatów doprowadziłaby do daleko idących zmian w polskim systemie prawa karnego, a jednocześnie stanowiłaby realną groźbę instrumentalizacji regulacji prawno-karnych do ograniczania w przysługujących prawach (np. wolności wypowiedzi) osób niezgadających się z postulatami politycznymi skrajnej lewicy, w tym przedstawicieli władz publicznych.

W swoich oficjalnych dokumentach Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał, że „osoby LGBT są jedną z grup realnie zagrożonych” przestępczością motywowaną nienawiścią¹ – to właśnie optyka walki z „mową nienawiści” i „przestępstwami motywowanymi nienawiścią” stała się dla kończącego swoją kadencję RPO jednym z dominujących zagadnień.

4.1. WYSTĄPIENIA RPO W KWESTIACH „MOWY NIENAWIŚCI” I POSTULAT JEJ PENALIZACJI

Adam Bodnar już 25 września 2015 r. – a więc kilkanaście dni po objęciu przez siebie urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich – wystąpił do Prokuratora Generalnego z wnioskiem o przedstawienie oceny skuteczności funkcjonowania systemu wyspecjalizowanych prokuratorów zajmujących się przestępstwami skierowanymi wobec mniejszości etnicznych, narodowych i religijnych oraz realizacji sformułowanych przed 26 lutego 2014 r. „Wytycznych dotyczących prowadzenia postępowań w sprawach o przestępstwa z nienawiści”². W swoim piśmie RPO, nie powołując się na jakiekolwiek dane, stwierdził, że w Polsce istnieje „stosunkowo niski poziom akceptacji dla odmienności – w tym rasowej, etnicznej i wyznaniowej”. Jednocześnie, zadaniem Adama Bodnara, w Polsce miałyby istnieć „społeczne przyzwolenie oraz brak szybkiej i adekwatnej reakcji ze strony właściwych organów

¹ Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2019, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/INFORMACJA%20RPO%202019.pdf> (dostęp: 30.07.2020 r.), s. 33.

² <https://pk.gov.pl/wp-content/uploads/2014/03/4e331e3a170f1719e3f846b06a2c5f7d.pdf> (dostęp: 21.07.2020 r.).

państwowych na zdarzenia motywowane nienawiścią, sprzyjają narastaniu wrogich postaw, utrwalaniu negatywnych stereotypów i uprzedzeń”, a atmosfera toczącej się w Polsce debaty „nie sprzyja budowaniu kultury szacunku i otwartości wobec migrantów, negatywnie oddziałując na postawy społeczne”³. Należy zasygnalizować, że w rozległej odpowiedzi Prokurator Generalny wskazał na szereg działań podjętych przez prokuraturę w zakresie ścigania przestępstw popełnianych z motywów narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych lub z powodu bezwyznaniowości⁴.

Natomiast w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości RPO postulował dodanie do Kodeksu karnego kategorii przestępstw podżegania do nienawiści z powodu niepełnosprawności, wieku, orientacji seksualnej czy tożsamości płciowej oraz wprowadzenie przepisów obligujących sąd do zaostrzenia kary wymierzanej za popełnienie przestępstwa motywowanego tego rodzaju uprzedzeniami⁵. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości poinformował, że aktywnie uczestniczył w tego rodzaju pracach legislacyjnych, a ewentualny powrót do nich będzie możliwy po rozpoczęciu nowej kadencji Sejmu i Senatu⁶. RPO ponowił ten apel po zmianie większości parlamentarnej w 2015 r. W dokumencie tym Rzecznik stwierdził, że „przemoc wobec osób nieheteroseksualnych, transpłciowych (...) ma szczególny charakter – ze względu na fakt, że jej motywem są uprzedzenia sprawcy – sprawy tego rodzaju wymagają zwiększonych wysiłków na rzecz ich wykrywania, ścigania i karania”⁷.

Postulat penalizacji „mowy nienawiści”, zwłaszcza w kontekście politycznych postulatów ideologicznych ruchu LGBT, pojawiał się wielokrotnie w aktywności A. Bodnara. Przykładowo w styczniu 2019 r. Rzecznik przedstawił dwadzieścia rekomendacji poświęconych rozwiązywaniu problemu mowy nienawiści, wśród których znalazł się m.in. postulat wprowadzenia ustawowej definicji „mowy nienawiści”, penalizacji członkostwa w organizacjach promujących lub podżegających do nienawiści rasowej, uczestnictwa w tego rodzaju organizacjach oraz czynów popełnionych wobec osób o skłonnościach homoseksualnych lub biseksualnych; wprowadzenie odpowiednich mechanizmów walki z „mową nienawiści” w internecie (np. poprzez powołanie niezależnych punktów kontaktowych i organów doradczych, które będą czuwały nad egzekwowaniem obowiązków dostawców usług internetowych); przeprowadzenie odpowiednich kampanii społecznych i akcji edukacyjnych⁸. Rekomendacje te zostały przekazane przez Rzecznika także Prezesowi Rady Ministrów⁹. W tym samym czasie A. Bodnar przygotował listę trzydziestu spraw dotyczących przestępstw z nienawiści, w których postępowanie organów ścigania – zdaniem Rzecznika – wzbudzało wątpliwości¹⁰.

3 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Prokuratora Generalnego Andrzeja Seremeta z dnia 25 września 2015 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Prokuratora_Generalnego_ws_reagowania_na_przejawy_mowy_nienawisci.pdf (dostęp: 2 maja 2020 r.).

4 Pismo Prokuratora Generalnego do Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 21 października 2015 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odp_PG_przestepstwa_z_nienawisci.pdf (dostęp: 6 maja 2020 r.).

5 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Ministra Sprawiedliwości Borysa Budki z dnia 22 października 2015 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MS_ws_ochrony_ofiar_przestepstw_z_nienawisci.pdf (dostęp: 5 maja 2020 r.).

6 Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Jerzego Kozdronia do Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 3 listopada 2015 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odp_MS_przestepstwa_dyskryminacyjne.pdf, (dostęp: 8 maja 2020 r.).

7 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro z dnia 11 lutego 2016 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MS_ws_ochrony_praw_osob_szczegolnie_narazonych_na_przemoc_motywowana_uprzedzeniami.pdf (dostęp: 10 maja 2020 r.).

8 20 rekomendacji RPO. Adam Bodnar o sposobach rozwiązywania problemu mowy nienawiści, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/20-rekomendacji-rpo-adam-bodnar-o-sposobach-rozwi%C4%85zywania-problemu-mowy-nienawi%C5%9Bci> (dostęp: 17 czerwca 2020 r.).

9 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego z dnia 19 lutego 2019 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Prezesa%20Rady%20Ministr%C3%B3w%20z%20rekomendacjami%20ws.%20walki%20z%20mow%C4%85%20nienawi%C5%9Bci.pdf> (dostęp: 17 czerwca 2020 r.).

10 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobry z dnia 23 stycznia 2019 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20do%20Prok.%20Gen%20Zbigniewa%20Ziobro%20z%20przest%C4%99pstw%20motywowanych%20nienawi%C5%9Bci%C4%85%20z%2023.01.2019.pdf> (dostęp: 17 czerwca 2020 r.).

Z początkiem stycznia 2020 r. RPO ponownie monitował u Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w tej sprawie¹¹.

Adam Bodnar w okresie swojej kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich podejmował szereg formalnych działań mających na celu dokonanie zmian w prawie – zwłaszcza karnym – mających w jego mniemaniu zwiększyć poziom ochrony przed popełnianiem przestępstw motywowanych nienawiścią, m.in. poprzez penalizację „mowy nienawiści”. W tym drugim zakresie należy podkreślić, że RPO domagał się wpisania do Kodeksu karnego specjalnej definicji „mowy nienawiści”, której użycie łączyłoby się z poniesieniem sankcji karnej. Zgodnie z przywołaną powyżej listą dwudziestu rekomendacji RPO wskazywał na zasadność wprowadzenia do polskiego porządku prawnego definicji „mowy nienawiści”, wskazanej w rekomendacji nr R 97(20) Komitetu Ministrów Rady Europy w kwestii wypowiedzi szerzących nienawiść¹², zgodnie z którą obejmuje ona „wszelkie formy wypowiedzi, które szerzą, propagują, usprawiedliwiają nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm oraz inne formy nienawiści bazujące na nietolerancji m.in.: nietolerancję wyrażającą się w agresywnym nacjonalizmie i etnocentryzmie, dyskryminację i wrogość wobec mniejszości, imigrantów i ludzi o imigranckim pochodzeniu”.

Adam Bodnar w okresie swojej kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich podejmował szereg formalnych działań mających na celu dokonanie zmian w prawie – zwłaszcza karnym – mających w jego mniemaniu zwiększyć poziom ochrony przed popełnianiem przestępstw motywowanych nienawiścią, m.in. poprzez penalizację „mowy nienawiści”. W tym drugim zakresie należy podkreślić, że RPO domagał się wpisania do Kodeksu karnego nowej definicji „mowy nienawiści”, która warunkowałaby poniesienie sankcji karnej. Zgodnie z przywołaną powyżej listą dwudziestu rekomendacji RPO wskazywał na zasadność wprowadzenia do polskiego porządku prawnego definicji „mowy nienawiści” wskazanej w rekomendacji nr R 97(20) Komitetu Ministrów Rady Europy w kwestii wypowiedzi szerzących nienawiść, zgodnie z którą obejmuje ona „wszelkie formy wypowiedzi, które szerzą, propagują, usprawiedliwiają nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm oraz inne formy nienawiści bazujące na nietolerancji m.in.: nietolerancję wyrażającą się w agresywnym nacjonalizmie i etnocentryzmie, dyskryminację i wrogość wobec mniejszości, imigrantów i ludzi o imigranckim pochodzeniu”.

Niestety przywołana definicja jest bardzo daleka od precyzji i dalece nieostra, co z kolei stwarzałoby – zdecydowanie niepożądaną z punktu widzenia prawidłowej techniki tworzenia przepisów prawnych – możliwość jej rozszerzającej interpretacji, a tym samym instrumentalnego wykorzystania.

Adam Bodnar jako Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie postulował wprowadzenie daleko idących zmian w prawie – zwłaszcza karnym – dotyczących zwalczania „mowy nienawiści”, w tym wprowadzenia do Kodeksu karnego jej niezwykle nieprecyzyjnej definicji. Realizacja tych postulatów stwarzałaby realne zagrożenia instrumentalnego wykorzystania tego rodzaju regulacji.

W kontekście powyższej wskazanych postulatów Rzecznika Praw Obywatelskich należy wskazać, że osoby o skłonnościach homoseksualnych czy biseksualnych mogą – tak samo, jak wszyscy inni obywatele – korzystać ze środków ochrony prawnej przed rzeczywistą dyskryminacją. Oceniając zaś postulat wprowadzenia do polskiego porządku prawnego nieostrej, a tym samym podatnej na różnego interpretacje definicji „mowy nienawiści” należy pamiętać, że stwarzałoby te realne zagrożenie

11 30 przykładów spraw motywowanych nienawiścią. RPO upomina się u Zbigniewa Ziobry o ocenę postępowań prokuratorów, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/30-spraw-motywowanych-nienawiscia-rpo-do-prokuratora-generalnego-po-raz-drugi> (dostęp: 18 września 2020 r.).

12 Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to member states on „hate speech” (Adopted by the Committee of Ministers on 30 October 1997 at the 607th meeting of the Ministers’ Deputies), <https://rm.coe.int/1680505d5b>, (dostęp: 19 czerwca 2020 r.).

wykorzystywania instrumentarium prawno-karnego do penalizacji wypowiedzi, które nie mają charakteru znieważającego ani zniesławiającego.

Poza tym należy zauważyć, że w Kodeksie karnym¹³ znajdują się już rozwiązania w pełni umożliwiające osiągnięcie celów deklarowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Przede wszystkim należy wskazać tu na art. 119 § 1 k.k. zgodnie z którym kto stosuje przemoc lub groźbę bezprawną wobec grupy osób lub poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub z powodu jej bezwyznaniowości, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Ponadto, na podstawie art. 126a k.k. zabronione jest – pod karą pozbawienia wolności od trzech miesięcy do pięciu lat – publiczne nawoływanie do popełnienia lub publiczna pochwała popełnienia czynów określonych w art. 118 (eksterminacja)¹⁴; art. 118a (zamach przeciwko ludności); art. 119 § 1 (stosowanie przemocy i groźby bezprawnej); art. 120 (stosowanie środka masowej zakłady) oraz czynów stypizowanych w art. 120-125 k.k. Warto także wskazać na art. 257 k.k., zakazujący publicznego znieważenia grupy ludności albo poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości lub z takich powodów naruszenie nietykalności cielesnej innej osoby. Taki czyn jest zagrożony karą pozbawienia wolności do lat 3. Kodeks karny penalizuje także zniewagę innej osoby (216 § 1), w tym dokonaną za pomocą środków masowego komunikowania (art. 216 § 2).

Wszystkie te przepisy – jak i szereg innych regulacji prawnych – zabezpieczają interesy jednostki bez względu na jej skłonności seksualne. Stąd w obowiązującym już stanie prawnym takie zachowania, jak nawoływanie do popełniania przestępstw na takich osobach, ich znieważanie, naruszenie nietykalności cielesnej, a także wiele innych nie pozostają bezkarne, gdyż wypełniają znamiona czynów zabronionych zdefiniowanych w ustawie karnej, których wykładania – zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie – jest ustabilizowana. W związku z tym propozycje A. Bodnara w żadnym wypadku nie podnoszą standardu ochrony osób przed tego rodzaju przestępstwami, a jedynie stwarzają realne zagrożenie ograniczenia prawa do wolności wypowiedzi.

4.2. POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCE PROWADZONE PRZEZ RPO W ZAKRESIE „MOWY NIENAWIŚCI” WOBEC DZIAŁACZY POLITYCZNYCH

Obok postulowania zmian w prawie Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował także szereg różnego rodzaju interwencji na rzecz działaczy ruchu politycznego LGBT. Wśród tego rodzaju aktywności warto wymienić zwrócenie się przez Terenowego Pełnomocnika RPO w Katowicach do Komendanta Miejskiego Policji w tym mieście z prośbą o wyjaśnienia dotyczące legitymowania i zapowiedzi dalszych działań wobec osób, które podczas Marszu Równości 8 sierpnia 2018 r. były ubrane w koszulki z tęczowym orłem i posiadały podobnie wykonane flagi¹⁵. Należy w tym miejscu zauważyć, że tego rodzaju zachowania mogą wypełniać znamiona czynu zabronionego z art. 137 k.k. (znieważenie znaków państwowych), co z kolei uzasadnia podjęcie stosowanych działań przez organy ścigania.

¹³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1950, dalej: k.k.

¹⁴ Art. 18 § 1 k.k. stanowi: Kto, w celu wyniszczenia w całości albo w części grupy narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub grupy o określonym światopoglądzie, dopuszcza się zabójstwa albo powoduje ciężki uszczerbek na zdrowiu osoby należącej do takiej grupy, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 12, karze 25 lat pozbawienia wolności albo karze dożywotniego pozbawienia wolności.

¹⁵ *Sprawa tęczowego orła na koszulkach i flagach*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sprawa-t%C4%99czowego-or%C5%82a-na-koszulkach-i-flagach> (dostęp: 12 czerwca 2020 r.).

Zdaniem RPO „język nienawiści i wykluczenia” przybiera formę „obraźliwych kampanii, bezpodstawnie wiążących orientację seksualną z pedofilią, naklejek wyznaczających «strefy wolne od LGBT», czy też porównań osób nieheteronormatywnych do szkodników¹⁶, które należy wyeliminować poprzez dezynfekcję. Za przejaw tego rodzaju języka RPO uznał także „uchwały kilkudziesięciu organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, które zadeklarowały swój sprzeciw wobec <ideologii LGBT>. Wszystkie te działania jawnie naruszają konstytucyjny zakaz dyskryminacji obywateli z jakiegokolwiek przyczyny¹⁷. W sprawozdaniach ze swojej działalności A. Bodnar wskazywał m.in., że tego rodzaju uchwały „dyskryminują osoby nieheteronormatywne i transpłciowe, wykluczając je ze wspólnoty samorządowej; a także ograniczają prawa i wolności mieszkańców gminy – ich prawo do życia prywatnego i rodzinnego, wolność wypowiedzi, prawo do nauki, prawo do nauczania oraz prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami”¹⁸.

Należy w tej perspektywie zaznaczyć, że akcja wyznaczania „stref wolnych od LGBT” nie została zainicjowana przez władze publiczne czy samorządowe, a stanowiła inicjatywę działacza ruchu LGBT. Warto zaznaczyć, że tego rodzaju akcje mogą zostać uznane za naruszenie dóbr osobistych samorządów, których teren bezpodstawnie oznaczono jako „strefę wolną od LGBT”. Kwestia ta stanie się przedmiotem postępowania sądowego¹⁹. Natomiast w uchwałach jednostek samorządu terytorialnego w istocie władze lokalne zajmują swoje stanowisko w określonej kwestii, nie kreując w ten sposób jakichkolwiek obowiązków i praw obywateli. Z tego względu mogą zostać uznane za przejaw korzystania z wolności wypowiedzi.

4.3. WYBRANE PRZYKŁADY POZOSTAŁEJ AKTYWNOŚCI RPO DOTYCZĄCEJ ANALIZOWANEJ PROBLEMATYKI

Obok podejmowania formalnych kroków Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował w omawianym tu zakresie – podobnie, jak w wielu innych kwestiach pozostających w kompetencji RPO – inicjatywy polegające na organizacji konferencji, spotkań, seminariów, czy innych tego typu wydarzeń poświęconych problematyce „mowy nienawiści”. Warto wskazać na kilka najważniejszych przykładów.

2 lutego 2016 r. A. Bodnar wziął udział w Strasburgu w „High-Level Seminar on EU Fundamental Values, Immigration and Integration: A Shared Responsibility”, podczas którego wygłosił referat dotyczący przeciwdziałaniu nietolerancji w stosunku do migrantów w państwach członkowskich Unii Europejskiej²⁰. W kwietniu 2016 r. w Biurze RPO Koalicja Przeciwko Przestępstwom Motywowanym Upředzeniami zorganizowała seminarium poświęcone zaleceniom wydanym przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE w zakresie wprowadzenia w Polsce surowszych kar dla sprawców przestępstw motywowanych upředzeniami oraz zwiększenia ochrony ofiar przestępstw popełnionych ze względu na płeć, orientację seksualną, tożsamość płciową i niepełnosprawność. W spotkaniu uczestniczyła Sylwia

¹⁶ Warto w tym miejscu zasygnalizować, że tego typu porównania pojawiające się w przestrzeni publicznej, a odnoszące się np. do polityków aktualnej większości parlamentarnej nie spotykały się ze sprzeciwem Rzecznika.

¹⁷ *STOP homofobicznej i transfobicznej przemocy! Oświadczenie Rzecznika Praw Obywatelskich – niezależnego organu ds. równego traktowania*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/stop-homofobicznej-i-transfobicznej-przemocy-oswiadczenie-rzecznika-praw-obywatelskich> (dostęp: 14 czerwca 2020 r.).

¹⁸ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2019*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/INFORMACJA%20RPO%202019.pdf> (dostęp: 30.07.2020 r.), s. 35.

¹⁹ „Strefy wolne od LGBT”? Aktywiści LGBT klamią. Jest pozew. I za chwilę nagonka na Ordo Iuris, <https://tysol.pl/a49658--Strefy-wolne-od-LGBT-Aktywisci-LGBT-klamia-Jest-pozew-I-za-chwile-nagonka-na-Ordo-Iuris> (dostęp: 31.07.2020 r.).

²⁰ *RPO na seminarium wysokiego szczebla w Strasburgu*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-na-seminarium-wysokiego-szczebla-w-strasburgu> (dostęp: 9 maja 2020 r.).

Spurek – ówczesny zastępca RPO ds. równego traktowania²¹. Warto nadmienić, że w marcu 2019 r. te same instytucje zorganizowały seminarium poświęcone metodologii statystycznego badania „przestępstw z nienawiści”²².

Natomiast w sierpniu 2016 r. w Biurze RPO przeprowadzono szkolenie dla funkcjonariuszy Policji z całej Polski dotyczące przeciwdziałania „przestępstwom z nienawiści”²³. Ponadto przedstawiciel RPO M. Sośniak wziął udział w naradzie służbowej Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji poświęconej temu zagadnieniu²⁴.

Poza tym w sierpniu 2018 r. Rzecznik skierował list poparcia do Dyrektora Amnesty International Polska Draginji Nadażdin²⁵, a także wyraził sprzeciw wobec słów Ministra Obrony Narodowej Mariusza Błaszczaka dotyczących marszu równości²⁶ oraz wobec słów wojewody lubelskiego Przemysława Czarńka, który październiku tegoż roku w filmiku zamieszczonym w serwisie YouTube określił planowany w Lublinie Marsz Równości jako „obrzydliwy”²⁷. Warto zaznaczyć, że P. Czarnek krytycznie odniósł się do stawianych mu przez RPO zarzutów²⁸.

A. Bodnar wystąpił także do Prezesa Rady Ministrów w sprawie wypowiedzi Ministra Edukacji Narodowej D. Piontkowskiego, który w wywiadzie udzielonym telewizji TVN24 na temat Marszu Równości stwierdził m.in., że „tego typu marsze, wywoływane przez środowiska próbujące forsować niestandardowe zachowania seksualne, budzą ogromny opór nie tylko na Podlasiu, także w innych częściach Polski. W związku z tym warto się zastanowić, czy w przyszłości tego typu imprezy powinny być organizowane”. RPO w swoim wystąpieniu stwierdził, że formułowanie takich poglądów świadczy o rażącej „nieznajomości konstytucyjnego standardu ochrony praw człowieka i związanych z nim obowiązków państwa, a także zobowiązań, jakie podjęła Polska w sferze prawa międzynarodowego”, a brak „stanowczej reakcji władz publicznych” na takie sądy mógł – zdaniem A. Bodnara – doprowadzić do „poważnej i niepożądanego eskalacji napięć społecznych”²⁹. W odpowiedzi na to wystąpienie M. Dworczyk

21 Polska powinna wzmocnić ochronę prawną przed przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami – w Biurze RPO odbyło się seminarium nt. zaleceń OBWE, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/polska-powinna-wzmocnic-ochrone-prawna-przed-przestepstwami-motywowanymi-uprzedzeniami-%E2%80%93-w-biurze> (dostęp: 13 maja 2020 r.).

22 Jak mierzyć przestępstwa z nienawiści – seminarium o innowacyjnej metodologii badań przeprowadzonych przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE i Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/jak-mierzyc-przestepstwa-z-nienawisci-seminarium-u-rpo> (dostęp: 14 czerwca 2020 r.).

23 Szkolenie dla funkcjonariuszy Policji z zakresu przestępstw z nienawiści, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/szkolenie-dla-funkcjonariuszy-policji-z-zakresu-przestepstw-z-nienawisci> (dostęp: 22 maja 2020 r.).

24 Przedstawiciel Biura RPO na naradzie Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji poświęconej problematyce przestępstw z nienawiści, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/przedstawiciel-biura-rpo-na-naradzie-biura-kryminalnego-komendy-g%C5%82%C3%B3wnej-policji-po%C5%9B-wi%C4%99conej> (dostęp: 24 maja 2020 r.).

25 List poparcia dla Draginji Nadażdin, <https://wfw.rpo.gov.pl/pl/content/list-poparcia-dla-draginji-nada%C5%BCdin> (dostęp: 12 czerwca 2020 r.).

26 We express our firm opposition to the words used by Mariusz Błaszczak concerning the participants of the Equality March – CHR statement, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/we-express-our-firm-opposition-words-used-mariusz-b%C5%82aszcak-concerning-participants-equality-march-%E2%80%93> (dostęp: 9 czerwca 2020 r.).

27 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Wojewody Lubelskiego Przemysława Czarńka, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/RPO%20do%20Wojewody%20Lubelskiego%20ows%20Marszu%20Rowno%C5%9Bci%2C%204.10.2018.pdf> (dostęp: 17 czerwca 2020 r.).

28 Pismo Wojewody Lubelskiego Przemysława Czarńka do Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 8 listopada 2018 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20Wojewody%20Lubelskiego.pdf> (dostęp: 9 czerwca 2020 r.).

29 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20premiera%20ows.%20wypowiedzi%20ministra%20Dariusza%20Pi%C4%85tkowskiego.pdf> (dostęp: 16 czerwca 2020 r.).

w imieniu Rady Ministrów odpowiedział, że Rząd szanuje wolność organizowania zgromadzeń oraz uczestnictwa w nich³⁰.

Warto nadmienić, że w cytowanej wypowiedzi, która stała się przedmiotem interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich Minister Edukacji wyraził jedynie swój pogląd na kwestię organizacji i przebiegu „Marszów Równości”, podczas których niejednokrotnie zgłasza się postulaty sprzeczne z polskim ustrojem konstytucyjnym, jak instytucjonalizacja relacji jedнопłciowych czy przyznanie prawa adopcji dzieci przez osoby znajdujące się w takich relacjach. W żadnym wypadku zaś manifestowanie poglądów – także przez przedstawicieli organów władzy publicznej – samo w sobie nie może być postrzegane jako dyskryminacja kogokolwiek. W istocie bowiem w żaden sposób nie wpływa na sytuację innych osób czy podmiotów prawa. Samo zaś prawo do organizacji i uczestnictwa w zgromadzeniach – na mocy Konstytucji i ustawodawstwa zwykłego³¹ – podlega ograniczeniom, co już samo w sobie czyni przedmiotową wypowiedź Ministra uprawnionym przejawem korzystania z wolności wypowiedzi.

Podsumowanie

Adam Bodnar w okresie swojej kadencji Rzecznika Prawa Obywatelskich podejmował różnorodną aktywność, przeważnie prowadzącą przede wszystkim do wsparcia postulatów zgłaszanych przez politycznych aktywistów ruchu LGBT – w tym tych, które z punktu widzenia polskiej ustawy zasadniczej należy uznać za najbardziej kontrowersyjne, jak np. umożliwienie prawnej formalizacji relacji osób tej samej płci. Świadczą o tym zarówno wypowiedzi samego Rzecznika, udział w różnego rodzaju konferencjach, czy seminariach – zarówno krajowych, jak i przede wszystkim międzynarodowych, o jasno określonym profilu ideologicznym – oraz podejmowanie innych działań, chociażby jednoznaczna krytyka pojawiających się w przestrzeni publicznej głosów sprzeciwu wobec tego rodzaju postulatów politycznych.

Działalność RPO w omawianym tu zakresie była wyraźnie podejmowana w perspektywie walki z „mową nienawiści”, której penalizacji A. Bodnar wielokrotnie się domagał. Jednak proponowana przez niego definicja „mowy nienawiści” stwarzała realną możliwość ograniczenia wolności wyrażania swoich poglądów przez osoby niezgadzające się ideologii politycznej skrajnej lewicy oraz publicznie wyrażającymi swoje przekonania. Pośrednio dowodzi to sama aktywność A. Bodnara, który przyjmując właśnie taką optykę sprzeciwiał się właściwie wszelkim przejawom krytyki postulatów ideologicznych ruchu LGBT formułowanych w przestrzeni publicznej, zwłaszcza przez przedstawicieli organów władzy – rządowej i samorządowej.

³⁰ Pismo Ministra-Członka Rady Ministrów Michała Dworczyka do Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 7 lutego 2020 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20KRPM%20ws.%20%27Marszu%20%20R%C3%B3wno%C5%9Bci%27%20w%20Bia%C5%82ymstoku%2C%207.02.2020.pdf> (dostęp: 19 czerwca 2020 r.).

³¹ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 631.

ROZDZIAŁ V.

PRZECIW PRAWNEJ TOŻSAMOŚCI RODZINY

Główne tezy:

- I. Aktywne zaangażowanie na rzecz realizacji postulatów politycznych i legislacyjnych skrajnej lewicy, w tym postulatów godzących w konstytucyjną tożsamość prawną rodziny i małżeństwa, było jednym z najważniejszych aspektów aktywności Adama Bodnara jako Rzecznika Praw Obywatelskich.
- II. Ustępujący Rzecznik Praw Obywatelskich jednoznacznie opowiedział się m.in. za instytucjonalizacją związków osób tej samej płci czy praktycznym umożliwieniem adopcji dzieci przez osoby pozostające w tego rodzaju związkach.
- III. Działalność Rzecznika w tym obszarze polegała przede wszystkim na przyłączaniu się do postępowań sądowych dotyczących transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia przez osoby tej samej płci oraz prowadzeniu różnorodnych działań popularyzujących tego rodzaju postulaty.

Konstytucja RP w swoim art. 18 – a w ślad z nią inne przepisy polskiego prawa, zwłaszcza składające się na Kodeks rodzinny i opiekuńczy – potwierdza, że małżeństwo stanowi związek kobiety i mężczyzny, znajdując się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar popierał podczas swojej kadencji szereg postulatów politycznych skrajnej lewicy, wprost wymierzonych w tożsamość małżeństwa i rodziny.

5.1. POPIERANIE PRZEZ RPO POSTULATÓW SKRAJNEJ LEWICY I FORMALNE DZIAŁANIA NA ICH RZECZ

A. Bodnar popierał wprowadzenie do polskiego systemu prawa, jak sam deklarował, „nowoczesnych regulacji dotyczących uzgodnienia płci, zgodnych ze standardami międzynarodowymi i stworzenie możliwości zawierania związków osób tej samej płci; uregulowanie sytuacji prawnej dzieci pochodzących ze związków osób tej samej płci, urodzonych za granicą; rozszerzenie prawnej ochrony przed dyskryminacją poza obszar zatrudnienia i zwiększenie ochrony osób pokrzywdzonych przestępstwami motywowanymi homofobią, bifobią i transfobią”¹.

Postulaty te sformułowane zostały podczas współorganizowanego przez RPO III Kongresu Praw Obywatelskich². Rzecznik deklarował – podczas dyskusji na forum Senatu nad swoim sprawozdaniem za rok 2018 – że „do końca moich dni jako rzecznik będę trwale opowiadał się za prawami osób LGBT, takimi, jakie wynikają z konstytucji, jakie wynikają z prawa unijnego, jakie wynikają z międzynarodowych standardów praw człowieka”³. Zresztą na oficjalnej stronie internetowej Rzecznika

¹ Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2019, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/INFORMACJA%20RPO%202019.pdf> (dostęp: 30.07.2020 r.), s. 493.

² III Kongres Praw Obywatelskich zakończony, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kpo> (dostęp: 30.07.2020 r.).

³ RPO o stanie praw i wolności w 2018 r. przed Senatem, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/o-stanie-praw-i-wolnosci-w-2018-r-przed-senatem> (dostęp: 30.07.2020 r.).

Praw Obywatelskich zamieszczono obszerne sprawozdanie ze wskazanego powyżej Kongresu, które jasno dowodzi przychylności A. Bodnara dla tego typu postulatów⁴.

W sprawozdaniu tym realizacja powyżej wskazanych postulatów została przedstawiona, jako dążenie do realizacji „prawa do życia prywatnego i rodzinnego osób LGBT”. W tym kontekście Rzecznik wskazał, że „wspiera obywateli przede wszystkim w formie przystępowania do postępowań sądowych (w tym do spraw o transkrypcję aktów urodzenia lub potwierdzenia obywatelstwa dzieci osób tej samej płci urodzonych za granicą ...)”.

Postulaty A. Bodnara w omawianej tu kwestii zostały jednoznacznie sformułowane w dokumencie „Sytuacja prawna osób nieheteroseksualnych i transpłciowych w Polsce. Międzynarodowy standard ochrony praw człowieka osób LGBT i jego stan przestrzegania z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich”⁵. W dokumencie tym Rzecznik uznał, że „naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego osób LGBT w Polsce wynika przede wszystkim z nieuregulowania sytuacji prawnej rodzin tworzonych przez pary tej samej płci i osoby transpłciowe oraz z braku przepisów określających procedurę uzgodnienia płci”⁶.

W przedmiotowym raporcie – idąc w ślad za postulatami skrajnej lewicy – Rzecznik Praw Obywatelskich jednoznacznie opowiedział się także za wprowadzeniem do polskiego prawa możliwości zawierania przez osoby tej samej płci „małżeństw” lub za instytucjonalizacją związków partnerskich⁷ oraz za „uregulowaniem sytuacji prawnej dzieci pochodzących ze związków osób tej samej płci, urodzonych zagranicą, w których aktach urodzenia jako rodziców wskazano dwie matki lub dwóch ojców”⁸.

Tymczasem wprowadzenie w życie postulatów Rzecznika nie tylko oznaczałoby naruszenie polskiej Konstytucji – zwłaszcza jej art. 18. Obok podejmowania formalnych działań na rzecz praktycznego wprowadzenia w życie tego rodzaju postulatów, nawet bez zmiany obowiązujących regulacji prawnych – zwłaszcza poprzez orzecznictwo sądowe – A. Bodnar inicjował bądź uczestniczył w różnego rodzaju inicjatywach mających na celu popularyzację tych postulatów.

W listopadzie 2018 r. RPO wziął udział w Wiedniu w konferencji „Building a comprehensive criminal justice response to hate crime”⁹, natomiast w 2019 r. w organizowanym przez władze samorządowe poznanie oraz Fundację Tęczowe Rodziny seminarium „Sytuacja rodzin LGBT, od polityki unijnej do polityki lokalnej”¹⁰. A. Bodnar włączył się także w prace zorganizowanej przez Komisję Europejską konferencji „Advancing LGBTI equality in the EU: from 2020 and beyond” oraz grupy roboczej sieci EQUINET pracującej nad standardami działania organów równościowych¹¹. W 2019 r. RPO uczestniczył także w Międzynarodowej konferencji „LGBTI People and Violence

4 *Prawa osób LGBT w Polsce. Raporty RPO na sesji 16 III KPO*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/panel/sesja-16KPO-prawa-osob-lgbt-w-polsce> (dostęp: 06.08.2020 r.).

5 <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20RPO%20Sytuacja%20prawna%20os%C3%B3b%20LGBT%20w%20Polsce.pdf> (dostęp: 06.08.2020 r.).

6 Tamże, s. 83.

7 Tamże, s. 84.

8 Tamże, s. 85.

9 *Konferencja o działaniach wymiaru sprawiedliwości wobec sprawców przestępstw z nienawiści w Wiedniu*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/konferencja-o-dzia%C5%82aniach-wymiaru-sprawiedliwo%C5%9Bci-wobec-sprawc%C3%B3w-przest%C4%99pstw-z-nienawi%C5%9Bci-w-wiedniu> (dostęp: 15 czerwca 2020 r.).

10 *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2019*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/INFORMACJA%20RPO%202019.pdf> (dostęp: 30.07.2020 r.), s. 597.

11 *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2019*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/INFORMACJA%20RPO%202019.pdf> (dostęp: 30.07.2020 r.), s. 617.

in Europe: Studying attitudes, changing minds” w ramach projektu „Come forward: Empowering and supporting victims of anti-LGBT hate crimes”¹².

5.2. PODSUMOWANIE

W świetle oficjalnych dokumentów Rzecznika Praw Obywatelskich, jak również jego aktywności jasne jest, iż Adam Bodnar w pełni popierał postulaty skrajnej lewicy, godzące w tożsamość małżeństwa i rodziny, zwłaszcza prawną instytucjonalizację związków osób tej samej płci oraz adopcję dzieci przez osoby pozostające w tego rodzaju związkach. Jednak realizacja tego rodzaju postulatów stałaby w sprzeczności z Konstytucją RP, w tym w szczególności jej art. 18.

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w omawianym tu zakresie sprowadzała się przede wszystkim do przyłączania się do spraw dotyczących transkrypcji zagranicznych aktów stanu cywilnego dotyczących „małżeństwa” osób tej samej płci bądź „adopcji” przez nie dzieci. Poza tym Adam Bodnar podejmował różnego rodzaju inicjatywy – zwłaszcza przez organizację lub udział w konferencjach – mających na celu popularyzację tego rodzaju postulatów.

¹² Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2019, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/INFORMACJA%20RPO%202019.pdf> (dostęp: 30.07.2020 r.), s. 618.

ROZDZIAŁ VI.

KU „PRAWU DO ZNIEWAŻANIA”? RPO PRZECIW OCHRONIE SYMBOLI PAŃSTWOWYCH, LOKALNYCH I RELIGIJNYCH

Główne tezy:

- I. Zaangażowanie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawy dotyczące ochrony symboli narodowych (państwowych), lokalnych oraz religijnych dotyczyło głównie głośnych spraw medialnych. W jednym przypadku Adam Bodnar kontynuował wcześniejsze działania Ireny Lipowicz.
- II. Widoczna jest tendencja do podejmowania interwencji w obronie osób, które dopuściły się różnych form deformowania symboli, najczęściej w związku z własnymi przekonaniem politycznymi (postulat przyjęcia przez Polskę imigrantów w czasie tzw. kryzysu migracyjnego) oraz ideologicznymi (poprzez użycie sześciobarwnego logotypu ruchu LGBT – jak w przypadku wizerunku Ikony Jasnogórskiej oraz herbu Jordanowa).
- III. Używana przez RPO argumentacja cechowała się instrumentalnym wykorzystaniem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie dotyczącym ekspresji artystycznej, mimo że wszystkie przedmiotowe sprawy miały wyraźnie polityczny wydźwięk.
- IV. Działania RPO w zakresie ochrony symboli narodowych (państwowych), lokalnych oraz religijnych należy ocenić zdecydowanie negatywnie – Rzecznik aktywnie wspierał osoby zaangażowane wyłącznie po jednej stronie sporu politycznego (a w wymiarze szerszym – cywilizacyjnego). Na skutek interwencji RPO doszło do wydania rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, które *de facto* sankcjonuje instrumentalne wykorzystanie symboli mających cementować wspólnotę narodową dla doraźnych celów politycznych.

6.1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Celem rozdziału jest omówienie wybranych spraw związanych z ochroną symboli narodowych (państwowych), lokalnych oraz religijnych, w których interwencje podjął Rzecznik Praw Obywatelskich, dr hab. Adam Bodnar. W jednym przypadku – dotyczącym inicjatywy RPO w sprawie stwierdzenia sprzeczności z Konstytucją RP art. 49 § 1 Kodeksu wykroczeń, dotyczącego demonstracyjnego okazywania lekceważenia Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom w miejscach publicznych – była to kontynuacja działań wcześniejszego RPO Ireny Lipowicz.

6.2. OCHRONA SYMBOLI NARODOWYCH, LOKALNYCH I RELIGIJNYCH W PRAWIE POLSKIM

Wedle art. 28 ust. 1 Konstytucji RP godłem Rzeczypospolitej Polskiej jest wizerunek orła białego w koronie w czerwonym polu. Ust. 2 wskazanego przepisu stanowi z kolei, że barwami Rzeczypospolitej

Polskiej są kolory biały i czerwony, zaś ust. 3 wskazuje, że hymnem Rzeczypospolitej Polskiej jest Mazurek Dąbrowskiego. Zgodnie z art. 28 ust. 4 Konstytucji RP: „Godło, barwy i hymn Rzeczypospolitej Polskiej podlegają ochronie prawnej”. Ochrona symboli państwowych ma zatem charakter zasady konstytucyjnej i na prawodawcy zwykłym spoczywa obowiązek ustanowienia odpowiednich przepisów ustawowych¹. Stosownie do przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych² (dalej jako: u.g.b.h.) otaczanie symboli Rzeczypospolitej Polskiej czcią i szacunkiem jest prawem i obowiązkiem każdego obywatela RP, wszystkich organów państwowych, instytucji i organizacji (art. 1 ust. 2 u.g.b.h.). Ponadto pozostają one pod szczególną ochroną prawną, określoną przez odrębne przepisy (art. 1 ust. 3 u.g.b.h.). Zawarte w u.g.b.h. przepisy zawierają natomiast precyzyjne regulacje dotyczące oficjalnych sposobów wykorzystania symboli RP oraz publicznego posługiwania się nimi (w przypadku hymnu – wykonywania).

Ochrona symboli państwowych ma charakter zasady konstytucyjnej i na prawodawcy zwykłym spoczywa obowiązek ustanowienia odpowiednich przepisów ustawowych.

Ochrona symboli państwowych, a także szerzej pojętej godności Narodu Polskiego, realizowana jest również na gruncie prawa karnego. Taki stan rzeczy uznać za pożądany i uzasadniony w świetle regulacji konstytucyjnej. Stosownie do art. 133 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny³ (dalej jako: k.k.) ten, kto publicznie znieważa Naród lub Rzeczpospolitą Polską podlega karze do 3 lat pozbawienia wolności. Jako przedmiot ochrony przy wskazanym przestępstwie wskazuje się godność, cześć i honor zarówno Narodu Polskiego, jak i całego państwa⁴. Należy przy tym zauważyć, że pod pojęciem Narodu na gruncie omawianego przepisu najczęściej rozumie się ogół obywateli RP, bez względu na ich pochodzenie etniczne oraz miejsce zamieszkania⁵. Pojęcie Narodu Polskiego powinno obejmować również Polaków zamieszkujących poza granicami kraju – nawet jeżeli nie dysponują oni polskim obywatelstwem⁶. Pod pojęciem Rzeczypospolitej Polskiej należy rozumieć państwo jako byt abstrakcyjny, powiązany z istnieniem określonej wspólnoty politycznej, nie zaś jego organy i funkcjonariuszy, którzy chronieni są na podstawie odrębnych przepisów (zob. art. 135 § 2 k.k.; art. 226 k.k.). Omawiane przestępstwo ma charakter powszechny i formalny⁷. Czynność sprawcza nastąpić musi publicznie, a zatem w sposób, który umożliwia dotarcie do większej, bliżej nieokreślonej liczby adresatów⁸. W doktrynie nie ma zgody odnoszącej się do wymaganej postaci zamiaru sprawcy – niekiedy wskazuje się, że sprawca powinien cechować się szczególnym rodzajem zamiaru, mając wolę znieważenia Narodu lub Rzeczypospolitej (*animus iniurandi*)⁹. Przestępstwo ścigane jest z oskarżenia publicznego.

1 Zob. K. Kubuj, objaśnienia do art. 28, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1-86*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 24.

2 Dz. U. z 2019 r. poz. 1509.

3 Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 z późn. zm.

4 Zob. W. Kulesza, objaśnienia do art. 133, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. I, *Komentarz do art. 117-221*, [red.] M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2017, nb. 2. Zob. również: *idem*, *Polska godność narodowa w świetle prawa karnego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 70/1 (2018), s. 154-157.

5 Zob. K. Wiak, objaśnienia do art. 133, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, [red.] A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2019, nb. 1; W. Kulesza, objaśnienia do art. 133..., nb. 31.

6 Na temat problemu znieważenia Polonii i tzw. polonusów niemających polskiego obywatelstwa zob. N. Kłaczyńska, objaśnienia do art. 133, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, [red.] J. Giezek, Warszawa 2014, s. 90. Por. również: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 2015 r., sygn. akt K 28/13, OTK 120/8/A/2015, pkt III.2.2.1, gdzie Trybunał stwierdził, że „nierówna ochrona Polonii”, spowodowana odczytywaniem pojęcia „Narodu Polskiego” na gruncie Kodeksu wykroczeń jest „aksjologicznie nieuzasadniona”.

7 N. Kłaczyńska, objaśnienia do art. 133..., s. 91.

8 Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 27 września 2018 r., sygn. akt II AKa 155/18.

9 Zob. W. Kulesza, objaśnienia do art. 133..., nb. 31; K. Wiak, objaśnienia do art. 133..., nb. 4.

Ochrona symboli państwowych, a także szerzej pojętej godności Narodu Polskiego, realizowana jest również na gruncie prawa karnego. Taki stan rzeczy trzeba uznać za pożądany i uzasadniony w świetle regulacji konstytucyjnej.

Z ochroną symboli państwowych ściśle związany jest art. 137 § 1 k.k., zgodnie z którym karze grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku podlega ten, kto publicznie znieważa, niszczy, uszkadza lub usuwa godło, sztandar, chorągiew, banderę, flagę lub inny znak państwowy. Jak wskazuje się w judykaturze: „Wartością w ramach systemu reguł moralnych, w szczególności polskiego społeczeństwa, są symbole narodowe, stanowiące niejako wyraz tożsamości narodowej oraz historii narodu, oraz związany z nimi szacunek i cześć im oddawana, które stanowią nie tylko obowiązek, ale i prawo każdego obywatela. Są one wspólnym dobrem społeczeństwa jako całości, niejako odpowiednikiem dóbr osobistych jednostki na szczeblu zbiorowości. Wobec wagi wskazanych wyżej wartości ustawodawca w art. 137 § 1 KK przydał ochronę interesom RP związanym z poszanowaniem symboli państwowych, chroniąc jednocześnie uczucia osób żywiących szacunek dla tych znaków”¹⁰. Przepięstwo ma charakter powszechny, a w orzecznictwie wskazuje się, że sprawca może dopuścić się go wyłącznie w zamiarze bezpośrednim (*dolus directus*), choć zauważyć trzeba, że poglądy prezentowane w tym względzie w literaturze przedmiotu nie są jednoznaczne¹¹. Sporne w doktrynie jest także, czy pod pojęciem „innego znaku państwowego”, o którym mowa w art. 137 § 1 k.k. można rozumieć hymn państwowy. W świetle wykładni systemowej, uwzględniającej zarówno regulację konstytucyjną, jak i przepisy u.g.b.h. teza ta wydaje się jednak w pełni uzasadniona¹².

Ochrona symboli narodowych realizowana jest także na gruncie ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń¹³ (dalej jako: k.w.). Stosownie do art. 49 § 1 k.w. karze aresztu albo grzywny podlega ten, kto w miejscu publicznym demonstracyjnie okazuje lekceważenie Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom. Natomiast zgodnie z art. 49 § 2 k.w. tej samej karze podlega osoba, która narusza przepisy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazane wykroczenie nie polega zatem na znieważaniu Narodu, Rzeczypospolitej czy też jej konstytucyjnych organów, a na ostentacyjnym manifestowaniu lekceważenia. Gdyby doszło w tym przypadku do znieważenia, wówczas stan faktyczny należałoby kwalifikować jako jedno ze wspomnianych już przestępstw (z art. 135, 137 lub 226 k.k.)¹⁴.

Ochrona symboli narodowych może być realizowana również na mocy przepisów szczególnych. Jako przykład można wskazać tu przepisy ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji¹⁵, które umożliwiają nałożenie kary pieniężnej na nadawcę propagującego postawy sprzeczne z prawem, z polską racją stanu oraz z moralnością i dobrem społecznym. Jak wskazuje się w orzecznictwie Sądu

¹⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 4 lipca 2013, sygn. akt II AKa 114/13.

¹¹ Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 29 października 2008 r., sygn. akt II AKz 777/08. Odmienne K. Wiak, który słusznie wskazuje, że przestępstwo może być dokonane również z zamiarem ewentualnym: K. Wiak, objaśnienia do art. 137, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, [red.] A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2019, nb. 7. S. Hoc uważa, że ograniczenie zamiaru sprawcy do *dolus directus* konieczne jest jedynie w przypadku, gdy czynność sprawcy polega na znieważeniu – S. Hoc, objaśnienia do art. 137, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, [red.] R. Stefański, Warszawa 2019, uwaga 10. Zniuansowane stanowisko prezentuje również J. Kulesza: objaśnienia do art. 137, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. I, *Komentarz do art. 117–221*, [red.] M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2017, nb. 58.

¹² Tak również: J. Kulesza, objaśnienia do art. 137..., nb. 42.

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 821 z późn. zm.

¹⁴ T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 163.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 805.

Najwyższego: „Stacja telewizyjna ma prawny (i konstytucyjny) obowiązek szacunku dla symboli narodowych, w szczególności flagi, a obywatele mają prawo do takiego respektu”¹⁶.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że: „[u]czucia religijne, ze względu na ich charakter, podlegają szczególnej ochronie prawa. Bezpośrednio powiązane są bowiem z wolnością sumienia i wyznania, stanowiącą wartość konstytucyjną”.



Na odmiennej zasadzie realizowana jest ochrona symboli o charakterze religijnym. Zgodnie z art. 196 k.k., ten kto obraża uczucia religijne innych osób, znieważając publicznie przedmiot czci religijnej lub miejsce przeznaczone do publicznego wykonywania obrzędów religijnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że: „[u]czucia religijne, ze względu na ich charakter, podlegają szczególnej ochronie prawa. Bezpośrednio powiązane są bowiem z wolnością sumienia i wyznania, stanowiącą wartość konstytucyjną”¹⁷. Znamiona strony przedmiotowej przestępstwa z art. 196 k.k. zamykają się w obrażeniu uczuć religijnych poprzez znieważenie przedmiotu czci religijnej lub miejsca przeznaczonego do publicznego wykonywania obrzędów. Jak wskazuje się w orzecznictwie Sądu Najwyższego, terminy „obrażać” i „znieważać” na gruncie przedmiotowej regulacji nie mogą być z pewnością uznane za synonimy¹⁸. Znieważenie przedmiotu lub miejsca polega w istocie na wyrażeniu pogardy lub wyszydzeniu tego, co przedmiot bądź miejsce symbolizuje oraz (uczuć) osób, dla których ma on istotne znaczenie¹⁹. Celem sprawcy nie jest na ogół znieważenie jakiegokolwiek rzeczy, ale właśnie rzeczy związanej z daną religią, a tym samym uderzenie w sferę sakralną związaną z danym miejscem lub przedmiotem i w ten sposób dotknięcie oraz poniżenie wyznawców danej religii. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu „za taki przedmiot można uznać sam symbol określonej wspólnoty religijnej (krzyż, gwiazda Dawida, półksiężyc), materialne odzwierciedlenie obrazu bóstwa lub jego proroków i świętych otoczonych kultem (posąg, wizerunek, obraz) oraz przedmioty służące do obrzędów liturgicznych (szaty, naczynia, księgi)”²⁰.

Jeszcze inny charakter ma ochrona symboli związanych ze społecznościami lokalnymi. Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²¹ rada gminy posiada kompetencję do podejmowania uchwał w sprawie herbu gminy. Szersze kompetencje wynikają z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach²², który stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać, w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki, własne herby, flagi, emblematy oraz insygnia i inne symbole.

Ochrona symboli o znaczeniu lokalnym (takich jak właśnie herby miast, gmin wiejskich, regionów, związane z nimi logotypy i inne) realizowana jest zasadniczo na gruncie prawa cywilnego. Może być ona rozpatrywana w kategorii ochrony dóbr osobistych wspólnoty samorządowej.

Ochrona symboli o znaczeniu lokalnym (takich jak właśnie herby miast, gmin wiejskich, regionów, związane z nimi logotypy i inne) realizowana jest zasadniczo na gruncie prawa cywilnego. Może być

¹⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z 2 lipca 2013 r., sygn. akt III SK 42/12.

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 października 2015 r., sygn. akt SK 54/13, OTK-A 2015/9/142, pkt III.3.1 (z nawiązaniem do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 7 czerwca 1994 r., sygn. K 17/93).

¹⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z 29 października 2012 r., sygn. akt I KZP 12/12.

¹⁹ Zob. M. Budyn-Kulik, *Znieważenie uczuć religijnych – analiza dogmatyczna i praktyka ścigania*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne” 19 (2014), s. 105.

²⁰ S. Hypś, komentarz do art. 196, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, [red.] A. Grześkowiak, Warszawa 2019, nb. 8.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 713.

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 38.

ona rozpatrywana w kategorii ochrony dóbr osobistych wspólnoty samorządowej, do której przynależność jest obligatoryjna z mocy art. 16 Konstytucji RP. Jest to wyraźnie potwierdzone w judykaturze: „...herb gminy należy traktować jako jej dobro osobiste. Na takim stanowisku stanął Sąd Apelacyjny w Katowicach, który w wyroku z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt I ACa 1399/01 (OSA 2003/2/6) stwierdził, że «Więź emocjonalna, jaka może łączyć osobę fizyczną z herbem, stanowiącym własność jej rodziny, uzasadnia zakwalifikowanie herbu jako dobra osobistego w rozumieniu art. 23 k.c., zaś wykorzystanie go przez inną osobę – jako naruszenie tego dobra». Herbu rodzinnego nie można traktować inaczej niż herbu gminy, a więc nie można odmawiać mu statusu dobra osobistego. Również SN w wyroku z 7 marca 2003 r., I CKN 100/01 stwierdził, że znak symbolizujący osobę prawną (więc także herb) «jest nośnikiem jej tożsamości w zewnętrznym odbiorze i podobnie jak nazwa czy firma stanowi dobro osobiste osoby prawnej»²³. Ochrona logotypów gwarantowana jest również na gruncie prawa autorskiego, a także prawa własności przemysłowej²⁴.

6.3. CASE STUDIES

6.3.1. Interwencja RPO w sprawie sparodiowania słów hymnu Rzeczypospolitej Polskiej

W 2015 r. J.K., performer i lewicowy aktywista związany ze środowiskiem „Krytyki Politycznej”, umieścił w Internecie nagranie, w którym utrwalone zostało wykonanie przez niego hymnu RP ze zmienionym tekstem, w którym pojawiły się m.in. frazy: „Nasza bieda już minęła, migrantów przyjmujemy” oraz „Marsz, marsz, uchodźcy, z ziemi włoskiej do Polski, za naszym przewodem łączcie się z narodem”²⁵. Sąd Rejonowy w Wołominie wyrokiem z 12 kwietnia 2017 r. uznał J.K. za winnego wykroczenia z art. 49 § 2 k.w. oraz wymierzył obwinionemu grzywnę w wysokości 1000 zł²⁶. W uzasadnieniu sąd wskazał, że niedopuszczalne jest przetwarzanie artystyczne hymnu czy też nadawanie mu stylizowanej formy, zaś zachowanie obwinionego uznał za celowe i mające charakter prowokacyjny²⁷. Apelację od wyroku wniósł obrońca obwinionego, jednak Sąd Okręgowy Warszawa-Praga rozstrzygnięciem z 13 lutego 2018 r. podtrzymał zaskarżony wyrok²⁸. Jakkolwiek stronie nie przysługiwało prawo wniesienia kasacji w sprawie o wykroczenie, to uprawnieniem takie przysługuje Rzecznikowi Praw Obywatelskich, który postanowił podjąć interwencję w sprawie lewicowego aktywisty.

W 2015 r. J.K., performer i lewicowy aktywista związany ze środowiskiem „Krytyki Politycznej”, umieścił w Internecie nagranie, w którym utrwalone zostało wykonanie przez niego hymnu RP ze zmienionym tekstem, w którym pojawiły się m.in. frazy: „Nasza bieda już minęła, migrantów przyjmujemy” oraz „Marsz, marsz, uchodźcy, z ziemi włoskiej do Polski, za naszym przewodem łączcie się z narodem”.

23 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1453/08.

24 Ochrona herbu lub logotypu jako znaku towarowego możliwa jest jednak wyłącznie po jego rejestracji – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 19 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Kr 49/08; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1453/08.

25 Por. informacje dostępne pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zmienil-hymn-by-zapraszal-uchodzcow-sn-uwzglednil-kasacje-rpo> (dostęp: 14 maja 2020 r.).

26 *Ibidem*.

27 *Ibidem*.

28 *Ibidem*.

W kasacji RPO zaskarżył orzeczenie Sądu Okręgowego w całości zarzucając „rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, to jest art. 49 § 2 k.w. w zw. z art. 1 k.w., polegające na jego błędnym zastosowaniu i przypisaniu obwinionemu odpowiedzialności za wykroczenie, podczas gdy jego zachowanie z uwagi na brak społecznej szkodliwości czynu nie stanowiło wykroczenia”. W konkluzji Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz utrzymanego nim w mocy wyroku Sądu Rejonowego i uniewinnienie obwinionego od popełnienia przypisanego mu wykroczenia²⁹. W swojej argumentacji RPO powołał się na swobodę wypowiedzi oraz wolność działalności artystycznej, które chronione są zarówno na gruncie konstytucyjnym, jak i prawnomiędzynarodowym, przekonując zarazem, że „[c]elem działania obwinionego nie była (...) kpina z samego tekstu hymnu, ale napiętnowanie istniejącej w Polsce niechęci wobec uchodźców. Jego działanie nie było więc nie tylko społecznie szkodliwe, ale społecznie pożyteczne”³⁰. Wyrokiem z 14 października 2019 r., sygn. akt II KK 381/18, Sąd Najwyższy przychylił się do stanowiska RPO uchylając zaskarżony wyrok oraz wyrok sądu I instancji, a także uniewinniając obwinionego.

Zaangażowanie RPO w przedmiotową sprawę zasługuje na krytykę sformułowaną na kilku poziomach. Przede wszystkim należy wątpić, czy interwencja zostałaby podjęta w sytuacji, gdyby modyfikacja warstwy tekstualnej Mazurka Dąbrowskiego miała na celu podkreślenie suwerenności Rzeczypospolitej, której próbowano – nie bacząc na sprzeciw społeczeństwa³¹ – narzucić obowiązek przyjmowania określonej liczby migrantów, o tożsamości trudnej do ustalenia i stanowiących przez to potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Zaangażowanie Rzecznika Adama Bodnara miało zatem *stricte* polityczny charakter i wskazywałoby po której stronie sporu się opowiada. Warto zauważyć, że RPO starał się skwapliwie maskować tą okoliczność przedstawiając obwinionego J.K. jako „pana Jana”, bez najmniejszej choćby wzmianki o jego zaangażowaniu politycznym.

Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego, który przychylił się do stanowiska RPO powielając w zasadzie argumentację zawartą w kasacji, stanowi niebezpieczny precedens. Hymn polski jest jednym z symboli cementujących wspólnotę narodową, a jego wykorzystywanie w bieżącej walce politycznej jest nieakceptowalne.

Po drugie rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego, który przychylił się do stanowiska RPO powielając w zasadzie argumentację zawartą w kasacji, stanowi niebezpieczny precedens. Hymn polski jest jednym z symboli cementujących wspólnotę narodową, a jego wykorzystywanie w bieżącej walce politycznej jest nieakceptowalne. Sytuacja, w której uzyskuje to sankcję konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej budzi najgłębsze zaniepokojenie, bowiem rodzi ryzyko instrumentalizacji symboli narodowych dla doraźnych celów politycznych, osłabiając autorytet państwa i przyczyniając się do podważenia wspólnych fundamentów tożsamości narodowej.

Po trzecie wreszcie, inspirowane przez RPO, rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego ułatwi i być może zachęci do wykorzystywania hymnu państwowego oraz innych symboli narodowych lub o podobnym znaczeniu, jako przedmiotu pseudoartystycznych happeningów, które najczęściej podszyte będą treściami politycznymi, a nierzadko wyrazem pogardy lub wręcz nienawiści dla postaw patriotycznych, tradycji narodowych i dziedzictwa historyczno-kulturowego Rzeczypospolitej. Tymczasem ochrona symboli państwowych jest zasadą konstytucyjną (art. 28 ust. 4 Konstytucji RP) i ma charakter

²⁹ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 14 października 2019 r., sygn. akt II KK 381/18.

³⁰ Precyzyjny opis argumentacji RPO zawarty pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zmienil-hymn-by-zapraszal-uchodzcow-sn-uwzglednil-kasacje-rpo> (dostęp: 14 maja 2020 r.).

³¹ Zob. przykładowo materiały prasowe dostępne pod adresem: <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/sondaz-polacy-nie-chca-przyjmowac-uchodzcow-q8tht5> (dostęp: 21 lipca 2020 r.).

„szczególny” (art. 1 ust. 3 u.g.b.h.). Z systemowego punktu widzenia należałoby zadać pytanie o to, jak wyrok Sądu Najwyższego ma się do przepisów u.g.b.h., które precyzyjnie określają sposób publicznego wykonywania hymnu państwowego (określając też wersję tekstową). Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.g.b.h.: „Podczas wykonywania lub odtwarzania hymnu państwowego obowiązuje zachowanie powagi i spokoju. Osoby obecne podczas publicznego wykonywania lub odtwarzania hymnu stoją w postawie wyrażającej szacunek, a ponadto mężczyźni w ubraniach cywilnych – zdejmują nakrycia głowy, zaś osoby w umundurowaniu obejmującym nakrycie głowy, niebędące w zorganizowanej grupie – oddają honory przez salutowanie. Poczty sztandarowe podczas wykonywania lub odtwarzania hymnu oddają honory przez pochylenie sztandaru”. Przerabianie hymnu, niezależnie od tego, jaki cel przyświeca sprawcy, nie powinno być akceptowane prawnie, społecznie oraz moralnie, ponieważ godzi to w fundamenty wspólnoty narodowej i stanowi ujmę dla wszystkich, którzy szanują przepisy i zwyczaje określające sposób wykonania hymnu państwowego oraz zachowania, jakie powinno temu towarzyszyć.

6.3.2. Interwencja RPO w sprawie znieważenia wizerunku Czarnej Madonny z wykorzystaniem logotypu ruchu ideologicznego LGBT

Wizerunek Czarnej Madonny został sprofanowany poprzez użycie barw, które w powszechnym przekonaniu kojarzone są z ruchami związanymi z ideologią LGBT. Autorką sprofanowanego wizerunku Czarnej Madonny była Elżbieta Podleśna. Po jej zatrzymaniu, przesłuchaniu, a następnie zwolnieniu przez Policję, wizerunek zaczął być rozpowszechniany w mediach społecznościowych, używany w formie transparentu podczas manifestacji ulicznych oraz rozklejany w różnych miejscach, w tym na śmietnikach, szaletach czy na murach Sanktuarium św. Faustyny i klasztoru Zgromadzenia Sióstr Matki Bożej Miłosierdzia przy ul. Żytniej w Warszawie. Zachowania te zbulwersowały znaczną część opinii publicznej, przede wszystkim katolików oraz osoby przywiązane do polskiej tradycji kulturowej. Środowiska afirmujące sprofanowany wizerunek Matki Bożej utrzymywały natomiast na to, że nie ma on obraźliwego charakteru, zaś użyte w nim barwy symbolizują tęczę, mającą być znakiem przymierza ludzi z Bogiem³². Przeciwno tej manipulacji (logotyp ruchu ideologicznego LGBT ma sześć kolorów, tęcza – siedem, co już ma wyraz symboliczny) oponowali zarówno katolicy, jak i Forum Żydów Polskich³³.

Środowiska afirmujące sprofanowany wizerunek Matki Bożej utrzymywały, że nie ma on obraźliwego charakteru, ponieważ użyte w nim barwy jakoby symbolizują tęczę, mającą być znakiem przymierza ludzi z Bogiem. Przeciwno tej manipulacji (logotyp LGBT ma sześć kolorów, tęcza – siedem, co już ma wyraz symboliczny) oponowali zarówno katolicy, jak i Forum Żydów Polskich.

W związku z podjęciem czynności procesowych Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Prokuratury Rejonowej w Płocku o informacje o stanie sprawy i wyjaśnienie, czy to on zatwierdził przeszukanie w mieszkaniu Elżbiety Podleśnej³⁴. Sprawa została podjęta przez RPO z własnej inicjatywy. Brak jest publicznie dostępnych informacji, by Rzecznik dokonywał dalszych czynności. Symptomatyczne jest, że interwencja Rzecznika Bodnara pozornie dotyczyła kwestii proceduralnych,

³² Zob. Rdz. 9, 11-16.

³³ Zob. materiały prasowe dostępne pod adresami: <https://niezalezna.pl/270410-nie-ma-relacji-miedzy-tecza-znakiem-przymierza-a-tecza-lgbt-pozostaja-w-kulturowym-konflikcie> (dostęp: 10 maja 2019 r.); <https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/597340,lgbt-matka-bo-ska-przymierze.html> (dostęp: 10 maja 2019 r.); <https://wpolityce.pl/kultura/445671-forum-zydow-polskich-tecza-lgbt-i-biblijna-sa-w-konflikcie> (dostęp: 10 maja 2019 r.).

³⁴ Informacje dostępne pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-pyta-o-podstawy-dzialan-przedstawicieli-panstwa-wobec-elzbiety-podlesnej> (dostęp: 14 maja 2020 r.).

choć w istocie stanowiła manifestację zaangażowania ideologicznego związanego z promocją ruchu politycznego LGBT oraz środowisk z nim związanych. Rzecznik zupełnie nie był zainteresowany wzięciem w obronę osób, których uczucia religijne zostały obrażone poprzez profanację wizerunku Ikony Częstochowskiej.

6.3.3. Próba dekryminalizacji lekceważenia Narodu Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnych organów

26 czerwca 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich Irena Lipowicz zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie wykroczenia polegającego na demonstracyjnym okazywaniu w miejscu publicznym lekceważenia Narodowi Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnym organom (art. 49 § 1 k.w.). W jej ocenie, ograniczenie wolności słowa dokonane we wskazanym przepisie, nie spełniało testu proporcjonalności³⁵. Jak wskazano w uzasadnieniu wniosku RPO skierowanego do Trybunału: „karanie «bagatelizowania» nawet istotnych dla społeczeństwa symboli nie odpowiada dzisiejszym standardom wolności słowa”³⁶. Po objęciu funkcji RPO Adam Bodnar nie tylko podtrzymał wniosek, lecz dodatkowo przedłożył Trybunałowi Konstytucyjnemu ekspertyzę utrzymującą, że art. 49 § 1 k.w. jest niezgodny z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej jako: EKPC)³⁷.

Po objęciu funkcji RPO Adam Bodnar kontynuował zaangażowanie w sprawę dekryminalizacji lekceważenia Narodu Polskiemu, Rzeczypospolitej Polskiej lub jej konstytucyjnych organów, przedkładając Trybunałowi Konstytucyjnemu ekspertyzę utrzymującą, że art. 49 § 1 k.w. jest niezgodny z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Postępowanie zakończyło się niepowodzeniem Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 21 września 2015 r. orzekł, że zaskarżony art. 49 § 1 k.w. jest zgodny zarówno z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak i z art. 10 EKPC³⁸. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Trybunał wskazał, że „demonstracyjne okazywanie w miejscu publicznym lekceważenia nie stanowi oceny funkcjonowania określonych podmiotów ani nie jest krytykowaniem ich cech czy działalności. Lekceważenie okazywane demonstracyjnie i w miejscu publicznym, a więc w sposób intencjonalnie zmierzający do upublicznienia negatywnego stosunku sprawcy do określonego podmiotu, nie polega na stawianiu racjonalnych zarzutów, które mogłyby być przedmiotem debaty publicznej”³⁹. Jak dalej wywodził Trybunał: „[p]enalizacja tego rodzaju działań niewątpliwie służy autorytetowi suwerena (Narodu Polskiego), samej Rzeczypospolitej oraz jej organów, ponieważ drogą prewencji ogólnej (indywidualnej również) zapobiega podważaniu ich autorytetu w miejscach publicznych, a przez to pozwala na zachowanie ładu i porządku publicznego i zapewnia życiu społecznemu harmonię, sprzyjając integracji społecznej wokół najważniejszych wartości”⁴⁰.

35 Zob. informacje dostępne pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wniosek-rpo-dot-ograniczenia-wolnosci-slowa-eks-pertyza-prawna-dla-tk> (dostęp: 15 maja 2020 r.).

36 Cyt. za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 2015 r., sygn. akt K 28/13, pkt I.1.

37 I.C. Kamiński, *Artykuł 49 Kodeksu wykroczeń a art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Ekspertyza prawna*, Kraków/Warszawa 2015 – dokument dostępny pod adresem internetowym: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/kaminski_TK_ekspertyza_49kw.pdf (dostęp: 15 maja 2020 r.).

38 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 2015 r., sygn. akt K 28/13.

39 *Ibidem*, pkt III.3.3.

40 *Ibidem*, pkt III.3.4.

W wyroku z 21 września 2015 r. Trybunał Konstytucyjny, wbrew Rzecznikowi Bodnarowi, wskazał, że penalizacja znieważania Narodu Polskiego, Rzeczypospolitej lub jej konstytucyjnych organów „daje wyraz preferencjom aksjologicznym ustawodawcy i ma istotny walor wychowawczy, a jego eliminacja mogłaby zostać odczytana jako wyraz braku szacunku państwa polskiego do samego siebie. W takiej zaś sytuacji bezzasadne byłoby oczekiwanie owego szacunku od innych”.

”

W sposób niezwykle trafny Trybunał konkludował swoje wywody stwierdzając, że „[o]mawiany przepis daje wyraz preferencjom aksjologicznym ustawodawcy i ma istotny walor wychowawczy, a jego eliminacja mogłaby zostać odczytana jako wyraz braku szacunku państwa polskiego do samego siebie. W takiej zaś sytuacji bezzasadne byłoby oczekiwanie owego szacunku od innych”⁴¹. Zastanawiające jest, że ta oczywista konstatacja nie została dostrzeżona przez Sąd Najwyższy, który rozstrzygał wspomnianą sprawę deformacji hymnu Rzeczypospolitej przez J.K.⁴² Warto zwrócić wreszcie uwagę, że zaangażowanie Rzecznika Praw Obywatelskich Bodnara w postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym mające skutkować uchYLENIEM art. 49 § 1 k.w. oznacza *de facto*, że stanął na stanowisku, które określić można jako forsowanie „prawa do znieważania” Narodu Polskiego, Rzeczypospolitej lub jej konstytucyjnych organów.

6.3.4. Protest RPO w sprawie umieszczenia w paszportach dewizy „Bóg, Honor, Ojczyzna”

Kolejną inicjatywą Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara związaną z szeroko pojętą sferą symboli narodowych była interwencja w sprawie umieszczenia w paszportach hasła „Bóg, Honor, Ojczyzna”. RPO skierował pismo do ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Joachima Brudzińskiego, w którym usiłował wykazać rzekomą sprzeczność z Konstytucją RP umieszczenia hasła „Bóg, Honor, Ojczyzna” na dokumentach paszportowych⁴³.

RPO skierował pismo do ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Joachima Brudzińskiego, w którym usiłował wykazać rzekomą sprzeczność z Konstytucją RP umieszczenia hasła „Bóg, Honor, Ojczyzna” na dokumentach paszportowych.

W piśmie wskazano, że przytoczone hasło pojawiając się w historii Polski miało głównie „konotacje wojskowe”, a także że „nie ma dziś w odbiorze społecznym charakteru neutralnego i często bywa odbierane jako deklaracja o charakterze konfesyjnym, bądź odniesienie do światopoglądu konserwatywnego”. Rzecznik wykazywał dalej sprzeczność umieszczenia dewizy „Bóg, Honor, Ojczyzna” w paszportach z preambułą do Konstytucji RP oraz wyrażoną w jej art. 25 zasadą bezstronności światopoglądowej władz publicznych, a także odwołał się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące obecności symboli religijnych w przestrzeni publicznej, w tym zwłaszcza do wyroku *Lautsi i inni przeciwko Włochom* z 18 marca 2011 r. Każdy z powołanych argumentów jest zdumiewający, zwłaszcza ten ostatni. W przywołanym wyroku ETPC wskazał bowiem wyraźnie, że krzyż – obligatoryjnie umieszczany we włoskich szkołach pozostaje pasywnym symbolem, którego obecność nie może skutkować naruszeniem Konwencji i zawartych w niej praw⁴⁴. RPO Bodnar nie wysnuł jednak ze wskazanego rozstrzygnięcia ETPC należytych

⁴¹ *Ibidem*, pkt III.4.

⁴² Zob. wyżej pkt 3.1 niniejszego rozdziału.

⁴³ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 20 lutego 2019 r., VII.534.20.2018.MM – dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20w%20sprawie%20hasel%20na%20paszportach%2C%2020.02.2019.pdf> (dostęp: 17 lipca 2020 r.).

⁴⁴ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 18 marca 2011 r. w sprawie *Lautsi i inni przeciwko Włochom*, skarga nr 30814/06, § 72-77.

wniosek, bowiem dewiza „Bóg, Honor, Ojczyzna” – podobnie jak powieszony w sali szkolnej lub w innym miejscu w przestrzeni publicznej krucyfiks – ma charakter pasywny i w ocenie nie stanowi manifestu poparcia dla przekonań fideistycznych, które równałoby się ingerencji w sferę czyjegokolwiek sumienia i wyznania. Orzeczenie ETPC w sprawie *Lautsi* nie pozostawia zatem cienia wątpliwości co do szerokiej dopuszczalności obecności symboli religijnych w życiu publicznym na gruncie standardów strasburskich.

Rzecznik Praw Obywatelskich w przesłanym do MSWiA piśmie zupełnie zignorował fakt, że preambuła do Konstytucji RP – zawiera odwołanie do kultury zakorzenionej „w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach”.

Rzecznik Praw Obywatelskich w przesłanym do MSWiA piśmie zupełnie zignorował fakt, że preambuła do Konstytucji RP zawiera odwołanie do kultury zakorzenionej „w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach”. Nie dostrzegł również, że tak ukształtowana kultura narodowa stanowi z pewnością część dziedzictwa narodowego, którego strzeże Rzeczpospolita Polska stosownie do art. 5 Konstytucji RP. Z kolei w świetle art. 6 ust. 1 Konstytucji RP dobra kultury, w tym kultury narodowej, są źródłem tożsamości Narodu⁴⁵.

Nietrafne są także supozycje Rzecznika Praw Obywatelskich Bodnara utożsamiające ze sobą zasadę bezstronności światopoglądowej państwa, o której mowa w art. 25 ust. 2 Konstytucji RP, z nieznaną polskiej ustawie zasadniczej „neutralnością światopoglądową”. W trakcie prac nad Konstytucją RP świadomie zrezygnowano z pojęcia „neutralności”, które zastąpione zostało bezstronnością organów władzy publicznej w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, co determinuje odmienne rozumienie pojęcia „neutralności” oraz „bezstronności”⁴⁶. Jak zauważył K. Dyda: „Stąd też, zgodnie z zasadą bezstronności światopoglądowej, władze publiczne mają obowiązek zapewnienia pełnej wolności w wyborze i praktykowaniu religii przez obywateli oraz zakaz podejmowania jakichkolwiek działań władczych ze względu na ich wyznanie. Stąd też za sprzeczne z tą zasadą należy uznać wszelkie rozstrzygnięcia o charakterze legislacyjnym, czy wynikające ze stosowania prawa przez organy władze, które za podstawę określonej decyzji przyjmują światopogląd obywateli. Jednak w tym obszarze nie mieści się przygotowanie wzoru jakiegokolwiek dokumentu urzędowego, w tym paszportu”⁴⁷. Ostatecznie dewiza „Bóg, Honor, Ojczyzna” pozostało we wzorach paszportów.

6.3.5. Interwencja w sprawie przeróbki herbu Jordanowa z użyciem logotypu ruchu LGBT

Rzecznik Praw Obywatelskich zaangażował się również w sprawę 16-letniego J.Ś., który przerobił herb miasta Jordanowa z użyciem logotypu ruchu LGBT oraz opatrzył go napisem: „Jordanów proLGBT, precz z narodowcami”⁴⁸. Czyn J.Ś. spotkał się z reakcją władz Jordanowa, które złożyły zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do prokuratury. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiotowej sprawie nie może być mowy o przestępstwie z art. 137 k.k.,

45 K. Dyda, *Analiza zgodności z Konstytucją RP zamieszczenia we wzorze paszportu frazy „Bóg, Honor, Ojczyzna”* – dostępna pod adresem internetowym: <https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/analiza-zgodnosci-z-konstytucja-rp-zamieszczenia-we-wzorze-paszportu-frazy> (dostęp: 17 maja 2020 r.).

46 Zob. M. Olszówka, komentarz do art. 25, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1-86*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 51.

47 *Ibidem*.

48 Opis sprawy: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-jordanow-przed-zawiadomieniem-o-przestepstwie-trzeba-zbadac-czy-bylo> (dostęp: 18 maja 2020 r.).

co zresztą prokuratura potwierdziła, odmawiając wszczęcia postępowania karnego. Przypomnieć należy, że J.Ś. jest nieletni, a zatem nie może ponosić odpowiedzialności karnej za popełnienie czynu określonego w art. 137 k.k., co jasno wynika z przepisów części ogólnej Kodeksu karnego (a konkretnie z art. 10 § 1 k.k.). Sprawa J.Ś. rozpatrywana będzie natomiast w trybie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich⁴⁹.

Nie zmienia to faktu, że zastosowana przez RPO Bodnara linia argumentacyjna budzi konsternację, zwłaszcza, że *de facto* – poza atakami na lokalne władze Jordanowa – skupia się ona na wykazaniu, iż dokonana przeróbka herbu Jordanowa miała „charakter artystyczny” i stanowiła „głos w debacie publicznej”⁵⁰. W stanowisku RPO celowo pomija się fakt, że J.Ś. jest osobą nieletnią i z tego już tytułu odpowiedzialności karnej ponosić nie może. Niemniej jednak do samego czynu doszło (czego RPO nie neguje) i formułowanie względem organów samorządowych zarzutów, iż złożone zostało zawiadomienie do prokuratury jest co najmniej zaskakujące. Sama argumentacja RPO zmierzająca do wykazania, że J.Ś. działał w ramach tzw. pozaustawowego kontratypu działalności artystycznej – który zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego nie jest znany prawu polskiemu⁵¹ – wskazuje na to, że czyn potencjalnie mógłby stanowić przestępstwo, a ocena, czy do niego doszło dokonywana jest w ramach postępowania karnego (lub w ramach postępowania w sprawach nieletnich). Zupełnie odmienną kwestią jest, czy władze Jordanowa zdawały sobie sprawę z wieku J.Ś. Warto też zwrócić uwagę, że J.Ś. wyrażenie nawoływał przy tym do nienawiści w związku z poglądami politycznymi opatrując zdeformowany herb Jordanowa napisem „precz z narodowcami”, co zostało w argumentacji Rzecznika zupełnie zignorowane. Wątpliwe, by RPO dopuścił się analogicznego przeoczenia, gdyby sformułowanie takie odnosiło się do innej grupy osób o konkretnych poglądach politycznych lub ideologicznych (liberałów, socjalistów, komunistów, aktywistów LGBT, zwolenników prawnej dopuszczalności aborcji). Warto również dodać, że deformacja herbu poprzez użycie logotypu LGBT może stanowić naruszenie dóbr osobistych gminy Jordanów.

6.4. WNIOSKI

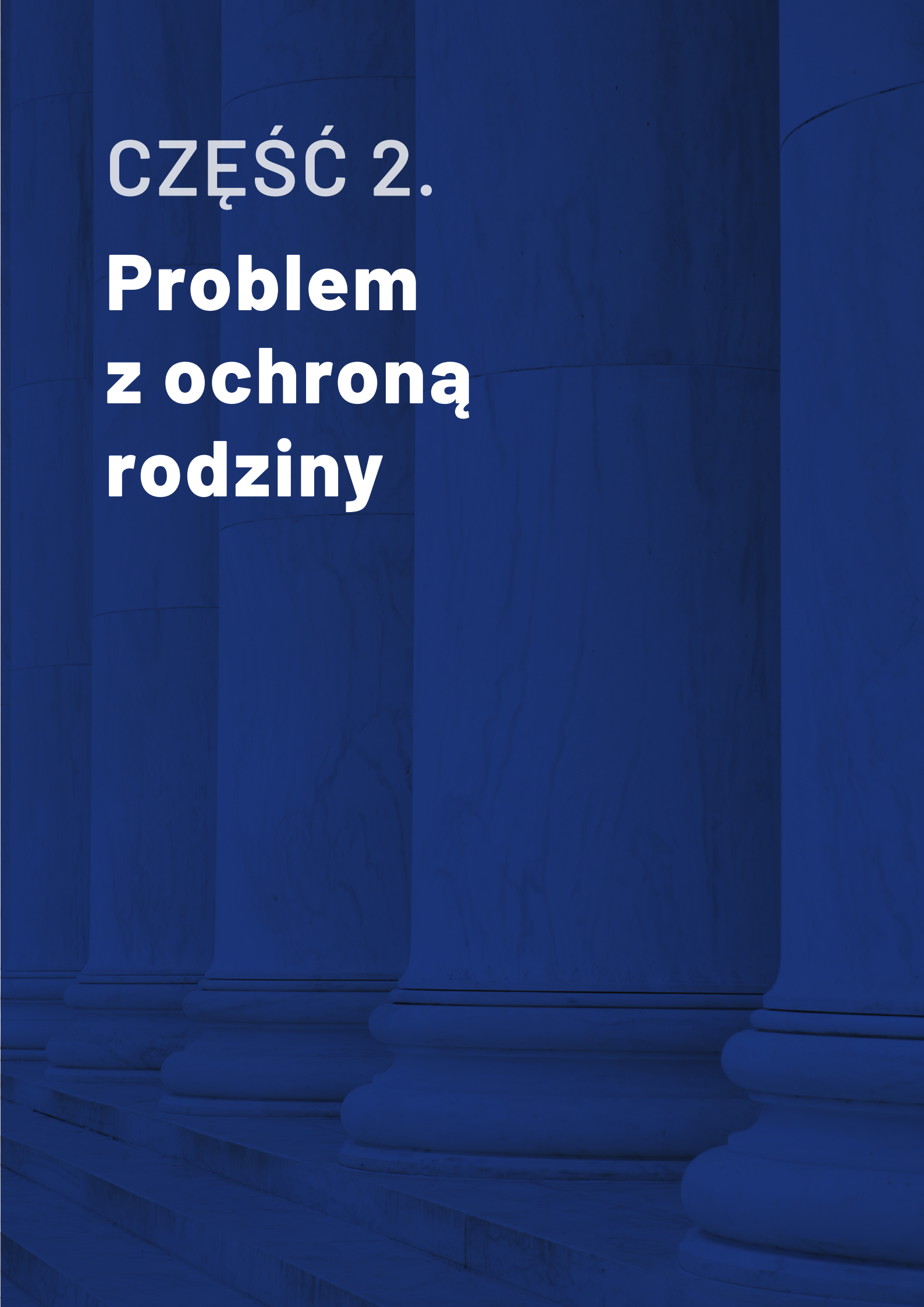
Aktywność Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bondara w obszarze ochrony symboli narodowych (państwowych), lokalnych i religijnych inspirowana była głównie przez sympatie ideologiczne RPO i zmierzała do jej ograniczenia i maksymalnego zmarginalizowania. Wyraźnie zauważalna jest niechęć do utrwalonych w narodowej świadomości symboli, zarówno tych, które określić można jako symbole państwowe (Mazurek Dąbrowskiego) oraz samorządowe (sprawa herbu Jordanowa), jak i religijne (wizerunek Czarnej Madonny). W istocie jednak jest to jedynie następstwo ideologicznego zaangażowania Rzecznika, który sam usytuował się jako jedna ze stron cywilizacyjnego konfliktu, mającego miejsce w wielu krajach Europy, w tym w Polsce.

⁴⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 969.

⁵⁰ Zob. informacje dostępne pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-jordanow-przed-zawiadomieniem-o-przestępstwie-trzeba-zbadac-czy-bylo> (dostęp: 31 lipca 2020 r.).

⁵¹ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 5 marca 2015 r., sygn. akt III KK 274/14.

Używane do tego środki niekoniecznie związane są bezpośrednio z meritum spraw, w których RPO Bodnar podejmuje interwencję. Niekiedy wiążą się one pozornie z kwestiami proceduralnymi. W innych przypadkach z kolei ignoruje się niektóre kwestie istotne dla sprawy (jak choćby wiek sprawcy, stosowanie agresywnych sformułowań, które w innych przypadkach są przez Rzecznika potępiane), eksponując argumentację, która ma doprowadzić do sądowego usankcjonowania działań godzących w symbole konstytuujące daną wspólnotę (polityczną, samorządową, religijną), jeżeli tylko promują one ideologie, którym Rzecznik Bodnar zdecydowanie sprzyja. Wyraźnie dostrzegalna jest zatem instrumentalizacja uprawnień przysługujących RPO, które wykorzystywane są jako oręż do walki ideologicznej.

The background of the slide is a photograph of several large, classical columns, likely made of marble, arranged in a row. The columns are partially visible, showing their fluted shafts and ornate capitals. The entire image is overlaid with a solid dark blue color, which serves as the background for the white text.

CZĘŚĆ 2.

**Problem
z ochroną
rodziny**



ROZDZIAŁ VII.

PRZECIW SAMORZĄDOM STAJĄCYM W OBRONIE RODZINY

Główne tezy:

- I. Rzecznik Praw Obywatelskich publicznie oskarżył jednostki samorządu terytorialnego o dyskryminacyjny charakter poszczególnych uchwał podejmowanych przez ich organy uchwałodawcze w obronie „wolności słowa, niewinności dzieci, autorytetu rodziny i szkoły oraz swobody przedsiębiorców”.
- II. Następnie złożył skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych na 9 samorządów, które przyjęły uchwały wyrażające sprzeciw wobec „ideologii LGBT”.
- III. RPO argumentował swoje działania wskazując na naruszenia prawa powstałe w związku z przyjęciem uchwał, jednak analiza ich treści nie potwierdza tych zastrzeżeń; wynika z niej, że uchwały nie stanowią naruszenia obowiązującego prawa.
- IV. Do lipca 2020 r. 6 wojewódzkich sądów administracyjnych odrzuciło skargi na uchwały o treści zbieżnej z aktami zaskarżonymi przez RPO (w tym 2 ze skargi samego RPO), dostrzegając, że nie zostały one podjęte w sprawie z zakresu administracji publicznej, a 2 sądy nieprawomocnie stwierdziły nieważność zaskarżonych uchwał, posługując się wątpliwą argumentacją.

W 2019 r. organy uchwałodawcze wybranych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zaczęły podejmować oddolne inicjatywy, przyjmując stanowiska sprzeciwiające się „ideologii LGBT”, ogłoszonej przez prezydenta Warszawy „Deklaracji LGBT+” lub ideologii gender. W odpowiedzi na działania samorządowców, RPO już w maju 2019 r. wyraził swoje zaniepokojenie przyjętymi uchwałami¹.

RPO w swoim stanowisku stwierdził, że działania radnych „godzą w grupę społeczną osób nieheteronormatywnych”, a także „mogą prowadzić do naruszenia prawnego zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową”². RPO zapowiedział również obserwację debaty publicznej i monitorowanie nastrojów społecznych. W związku z przyjęciem podobnych uchwał przez kolejne samorządy, RPO „wyraził stanowczy protest”, a także wniósł skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych³. W opinii RPO wszystkie uchwały podjęte w tym duchu są sprzeczne z obowiązującym prawem (według opinii RPO przedstawionej na jego stronie, uchwały podjęte przez samorządy „są sprzeczne z konstytucyjną zasadą legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa; stanowią władczą dyspozycję dla organów wykonawczych gminy i innych organów podległych, do której formułowania rady gmin nie miały prawa; dyskryminują osoby nieheteronormatywne i transpłciowe, wykluczając

1 Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich wobec przyjmowania przez organy władzy publicznej deklaracji „przeciw ideologii LGBT”, 17.05.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/stanowisko-rpo-ws-przyjmowania-przez-organy-wladzy-publicznej-deklaracji-przeciw-ideologii-lgbt> (dostęp: 17.07.2020).

2 *Ibidem*.

3 Stanowisko RPO opublikowane na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-skarzy-do-sadow-uchwaly-samorzadow-o-przeciwdzialaniu-ideologii-lgbt> (dostęp: 15.05.2020).

je ze wspólnoty samorządowej; ograniczają prawa i wolności mieszkańców gminy – ich prawo do życia prywatnego i rodzinnego, wolność wypowiedzi, prawo do nauki, prawo do nauczania oraz prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem – w sposób bezprawny, gdyż ograniczenia tych praw i wolności mogą nastąpić tylko w ustawie”⁴). Jednak Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył tylko część uchwał. Jednocześnie podobne działania były podejmowane przez inne podmioty: poznańskiego adwokata Przemysława Lisa-Markiewicza, który zaskarżył uchwałę Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego⁵, uchwałę Sejmiku Województwa Podkarpackiego⁶ i uchwałę Rady Powiatu Białostockiego⁷ oraz spółkę prawa handlowego India Cosmetics sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu (Lisa-Markiewicz jest współnikiem w tej spółce), która zaskarżyła uchwałę Rady Gminy Szczytniki⁸ oraz Rady Miejskiej w Tuchowie⁹.

Uchwały zaskarżone przez RPO obejmują akty przyjęte przez gminy Istebna¹⁰ (woj. śląskie), Lipinki¹¹ (woj. małopolskie), Klwów¹² (woj. mazowieckie), Serniki¹³ (woj. lubelskie), Niebylec¹⁴ (woj. podkarpackie). W marcu 2020 r. RPO wystosował dodatkowe skargi, dotyczące uchwał Rady Miejskiej w Osieku¹⁵, Rady Powiatu Ryckiego¹⁶, Rady Powiatu Tarnowskiego¹⁷ oraz Sejmiku Województwa Lubelskiego¹⁸. Dodał również zarzuty dotyczące prawa Unii Europejskiej, które wynikają jednak bezpośrednio z przedstawianych wcześniej zarzutów w oparciu o prawo krajowe, a więc przede

⁴ *Ibidem*.

⁵ Mateusz Dudek, *Sesja Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego. Radni zajmowali się skargą w sprawie uchwały o LGBT*, 26.08.2019, <https://echodnia.eu/swietokrzyskie/sesja-sejmiku-wojewodztwa-swietokrzyskiego-radni-zajmowali-sie-skarga-w-sprawie-uchwaly-o-lgbt-zapis-transmisji/ar/c1-14376619> (dostęp: 17.07.2020).

⁶ List Marszałka Województwa Podkarpackiego, 17.06.2020, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20mar-sza%C5%82ka%20woj.%20podkarpackiego%20%28za%C5%82%C4%85cznik%20-%20pismo%20do%20KE%29.pdf> (dostęp: 17.07.2020).

⁷ XV Sesja Rady Powiatu Białostockiego, <http://www.powiatbialostocki.pl/pl/ogolne/xv-sesja-rady-powiatu-bialostockiego.html> (dostęp: 17.07.2020).

⁸ Uchwała nr XVIII/110/2020 Rady Gminy Szczytniki z dnia 13 lutego 2020 r. w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, <http://bip3.wokiss.pl/szczytniki/zasoby/files/uchwala-nr-110.pdf> (dostęp: 17.07.2020).

⁹ Uchwała nr XIX/192/2020 Rady Miejskiej w Tuchowie z dnia 18 marca 2020 r. w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę spółki India Cosmetics spółka z o.o. z siedzibą w Poznaniu na Rezolucję Nr 2/2019 Rady Miejskiej w Tuchowie z dnia 29 maja 2019r. w sprawie przyjęcia rezolucji dotyczącej powstrzymania ideologii „LGBT+” przez wspólnotę samorządową, <https://bip.malopolska.pl/umtuchow,a,1743507,stanowisko-w-sprawie-udzielenia-odpowiedzi-na-skarge-adw-pana-przemyslaw-lisa-markiewicza-z-dnia-18.html> (dostęp: 17.07.2020).

¹⁰ Uchwała Nr X/78/2019 Rady Gminy Istebna z dnia 2 września 2019 r. w sprawie podjęcia deklaracji w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT” przez wspólnotę samorządową, dokument dostępny pod adresem internetowym: <https://istebna.bip.info.pl/dokument.php?iddok=6983&idm-p=269&r=r> (dostęp: 6 sierpnia 2020 r.).

¹¹ Uchwała Nr V/52/2019 Rady Gminy Lipinki z dnia 12 kwietnia 2019 r. w sprawie podjęcia deklaracji „Gmina Lipinki wolna od ideologii „LGBT””, <https://bip.malopolska.pl/uglipinki,a,1594999,uchwala-nr-v522019-rady-gminy-lipinki-z-dnia-12-kwietnia-2019-r-w-sprawie-podjecia-deklaracji-gmina-.html> (dostęp: 17.07.2020).

¹² Uchwała nr IV /52/2019 Rady Gminy Klwów z dnia 17 czerwca 2019 r. w sprawie podjęcia deklaracji – „Gmina Klwów wolna od ideologii „LGBT””, http://www.bip.klwow.akcessnet.net/UserFiles/File/uchwaly2018_2013/51.pdf (dostęp: 17.07.2020).

¹³ Uchwała Nr IX/53/2019 Rady Gminy Serniki z dnia 21 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia deklaracji o nazwie „Gmina Serniki wolna od ideologii LGBT”, https://ugserniki.e-biuletyn.pl/index.php?id=69&id_dokumentu=78939&akcja=szczegoly&p2=78939 (dostęp: 17.07.2020).

¹⁴ Uchwała Nr XI/93/2019 Rady Gminy Niebylec z dnia 25 września 2019 r. w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT”, <http://www.bip.niebylec.com.pl/bip/attach/3/95/5122/93.pdf> (dostęp: 17.07.2020).

¹⁵ Uchwała NR XIII/83/19 Rady Miejskiej w Osieku z dnia 31 października 2019 r. w sprawie zobowiązania Burmistrza Miasta i Gminy Osiek o przeciwdziałanie szerzeniu ideologii „LGBT” w placówkach szkolno-wychowawczych na terenie gminy Osiek, <http://bip.osiek.iap.pl/pl/62157/3,37789/uchwala-nr-xiii-83-19-rady-miejskiej-w-osieku-z-dnia-31-pazdziernika-2019-r-w-sprawie-zobowiazania-burmistrza-miasta-i-g.html> (dostęp: 17.07.2020).

¹⁶ Uchwała Rady Powiatu w Rykach - Stanowisko Rady Powiatu Ryckiego w sprawie powstrzymania ideologii gender i „LGBT”, <https://spryki.bip.lubelskie.pl/index.php?id=71&p1=szczegoly&p2=1387139> (dostęp: 17.07.2020).

¹⁷ Uchwała Rady Powiatu Tarnowskiego z dnia 30 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Rezolucji w sprawie powstrzymania ideologii „LGBT” przez wspólnotę samorządową, <https://bip.malopolska.pl/sptarnow,a,1595445,uchwala-nr-viii672019-rady-powiatu-tarnowskiego-z-dnia-30-kwietnia-2019-r-w-sprawie-przyjecia-rezolu.html> (dostęp: 17.07.2020).

¹⁸ Stanowisko Sejmiku Województwa Lubelskiego w sprawie wprowadzenia ideologii „LGBT” do wspólnot samorządowych, <https://umwl.bip.lubelskie.pl/index.php?id=57&p1=szczegoly&p2=1382854> (dostęp: 17.07.2020).

wszystkim dyskryminującego charakteru uchwał. Zatem w wypadku stwierdzenia bezzasadności takiego zarzutu, należy również stwierdzić brak podstaw do stwierdzenia sprzeczności ze wskazanymi przepisami prawa unijnego¹⁹. Wniósł również, aby sądy skierowały pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie rzekomego „dyskryminującego ograniczania praw osób nieheteronormatywnych i transpłciowych”²⁰.

Wstępne odniesienie do ogólnych zarzutów prezentowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazujące na ich bezzasadność, zostało przedstawione przez Instytut Ordo Iuris w opinii z sierpnia 2019 r.²¹. Krytyka ta została następnie obszernie rozwinięta w stanowisku wysłanym do sądów administracyjnych w marcu 2020 r.²².

Przed wszystkim należy podkreślić, że **podjęte uchwały są zgodne z zasadą legalizmu**, a więc nie stoją w sprzeczności z zasadą praworządności. Konstytucja RP w art. 7 wskazuje, że organy władzy publicznej, w tym jednostki samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Ponieważ kwestionowane akty zostały przyjęte zarówno przez organy gmin, powiatów, jak również sejmiku wojewódzkiego, zasada legalizmu została potwierdzona odpowiednio dla wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego.

Przy ustalaniu zasady legalizmu w wypadku uchwał rad gmin, podkreślić należy uznanie tych działań za **niewładcze**. Nie można zatem mówić w tych przypadkach o tworzeniu ogólnego zobowiązania o charakterze normatywnym, które wkracza w sferę uprawnień podmiotów niepodporządkowanym organizacyjnie i służbowo organom uchwałodawczym. Oznacza to, że **do ich podjęcia wystarczy ogólny przepis wskazujący na właściwość rady gminy do wszystkich spraw pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawa nie stanowi inaczej** (art. 18 ustawy o samorządzie gminnym²³, dalej: u.s.g.), co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny: „w orzecnictwie sądowym wskazuje się, że to właśnie art. 18 ust. 1 u.s.g. upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych np. o charakterze programowym, intencyjnym, o ile działania te pozostają w granicach zadań gmin przewidzianych w prawie. (...) W odniesieniu do działań niewładczych, gdy nie wkracza się w sferę praw i obowiązków innych podmiotów prawa, w tym również organów wykonawczych gminy, taka podstawa prawna jest wystarczająca”²⁴ oraz „jeżeli uchwała nie jest ani aktem prawa miejscowego, ani innym prawnym aktem indywidualnym, którym rada ingerowałaby w sferę praw bądź obowiązków czy to organów państwowych, czy or-

19 Według opinii RPO, wskazane uchwały naruszały art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („ograniczenie swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Polega to na nieuzasadnionym zniechęceniu obywateli UE - którzy identyfikują się jako osoby LGBT lub wyznają światopogląd inny niż ten narzucony przez uchwałę - do przebywania na terenach, gdzie obowiązują uchwały”) oraz art. 7, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 45 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej („prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolności wypowiedzi, swobody przemieszczania się, a także zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową”), <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-uchwaly-anty-lgbt-sprzeczne-takze-z-prawem-europejskim> (dostęp: 17.07.2020).

20 Dokładnie brzmienie pytania skierowanego do TSUE: „Czy art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w zw. z art. 7, art. 11 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 1 Dyrektywy Rady 2000/78/WE, należy rozumieć w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego państwa członkowskiego przyjął uchwałę, w której deklaruje, że samorząd ten będzie wolny od „ideologii LGBT” oraz wyznacza organowi wykonawczemu tej jednostki samorządu terytorialnego kierunek działania polegający na dyskryminującym ograniczaniu praw osób nieheteronormatywnych i transpłciowych?”.

21 R. Dorosiński, N. Bernaciak, *Uwagi do przyjmowanych przez organy władzy publicznej deklaracji „przeciw ideologii LGBT” oraz zapowiedzi ich zaskarżenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich*, <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/uwagi-do-przyjmowanych-przez-organy-wladzy-publicznej-deklaracji-przeciw> (dostęp: 17.07.2020).

22 *Ordo Iuris staje w obronie gmin zaatakowanych przez Adama Bodnara za sprzeciw wobec ideologii LGBT*, 19.02.2020, <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/ordo-iuris-staje-w-obronie-gmin-zaatakowanych-przez-adama-bodnara-za-sprzeciw> (dostęp: 17.07.2020).

23 Dz.U. 2020 poz. 713, z późn. zm.

24 Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2779/16.

ganu wykonawczego gminy lub jakiejkolwiek instytucji mu podległej, czy osób fizycznych bądź prawnych, to nie musi być oparta na normie prawa materialnego²⁵.

Ponadto **kwestie poruszane w uchwałach znajdują się w zakresie działania gminy** (art. 7 ust. 1 u.s.g.)²⁶. Należy je także odbierać jako działania o znaczeniu lokalnym, a więc „oddziałujące zasadniczo w zakresie terytorium, o którym mowa w art. 1 ust. 2 u.s.g., oraz leżące w zakresie zainteresowania jego mieszkańców”²⁷. **Zakres zaskarżonych uchwał nie jest też zastrzeżony ustawowo dla innych podmiotów.** Z powyższego wynika, że bezzasadne są zarzuty dotyczące naruszenia zasady legalizmu czy bezprawnej władczej dyspozycji dla organów wykonawczych gminy lub innych organów podległych.

W kwestii uchwał sejmików wojewódzkich, należy podkreślić **wyłączną właściwość tego organu do stanowienia aktów prawa miejscowego** (art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁸, dalej: u.s.w.), co jest sposobem realizacji zadań własnych samorządu województwa, wśród których wymieniono również obszary objęte zaskarżoną uchwałą. Ważnym zagadnieniem jest także wyłączna właściwość sejmiku województwa w przypadku uchwalania strategii rozwoju województwa (art. 18 pkt 2 u.s.w.). Należy do niego również wyłączna kompetencja w zakresie uchwalania budżetu województwa (art. 18 pkt 6 u.s.w.), a także sprawy „zastrzeżone ustawami i statutem województwa” (art. 18 pkt 20 u.s.w.). Poszerzenie kompetencji może wynikać z odstąpienia organu gminy od stosowania form administracyjnoprawnych.

W wypadku uchwał rad powiatu, nie można wskazać organu o domniemanej właściwości. Jednak obszary działalności powiatu oraz charakter zadań wyłącznej właściwości rady powiatu (por. art. 12 pkt 1, 5 i 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁹) są podobne do kompetencji będących w wyłącznej właściwości organów stanowiąco-kontrolnych na poziomie gminy i województwa. Zatem należy przyjąć, że powyższe uwagi dotyczące organów gminy oraz województwa mają zastosowanie również do uchwał rad powiatów.

Pozostaje odnieść się do dość ogólnie przedstawionego zarzutu dyskryminacji grup społecznych poprzez uchwały samorządów. Warto w tym miejscu przywołać art. 32 Konstytucji RP, na podstawie którego Trybunał Konstytucyjny wyróżnił dwa elementy zasady równości wobec prawa³⁰: nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa oraz nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości.

Jednak **w kwestionowanych uchwałach nie występuje stosowanie prawa wobec podmiotów będących adresatami norm prawnych, nie ma także kształtowania treści tych norm.** Zatem **należy uznać zarzut dyskryminacji za bezzasadny.** Co więcej, istotą zasady równości wyrażonej w Konstytucji jest identyczne traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych, które charakteryzują się określoną cechą relewantną. Wynika z tego, że konstytucyjna zasada równości zakłada różne traktowanie podmiotów i sytuacji, w których nie można stwierdzić identycznego charakteru³¹.

25 Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 552/18.

26 Dotyczy to obszarów takich jak edukacja, rodzina i kultura.

27 Zob. komentarz do art. 6 u.s.g. [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawa o samorządzie gminnym [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Ustawy samorządowe. Komentarz, 2018.

28 Dz.U. 2019 poz. 512 z późn. zm.

29 Dz.U. 2020 poz. 920.

30 Por. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, 2012, komentarz do art. 32.

31 Potwierdził to również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1443/08.

Należy więc stwierdzić, że **zaskarżone uchwały są zgodne z zasadą praworządności**, ponieważ mają niewładczy charakter, nie wykraczają poza kompetencje organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a także dotyczą sfer będących przedmiotem działań samorządu terytorialnego. Dodatkowo **nie można wykazać, aby miały charakter dyskryminujący**, choćby ze względu na brak elementu stosowania prawa wobec podmiotów będących jego adresatami oraz brak kształtowania treści tych norm.

Sądy administracyjne na chwilę obecną (lipiec 2020 r.) odrzuciły już 6 takich skarg, w tym dwie złożone przez RPO:

1. Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 30 września 2019 r. (II SA/Ke 650/19) – w sprawie województwa świętokrzyskiego,
2. Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 22 listopada 2019 r. (II SA/Rz 1118/19) – w sprawie województwa podkarpackiego,
3. Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2020 r. (sygn. akt I SA/Po 188/20) – w sprawie gminy Szczytniki,
4. Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 23 czerwca 2020 r. (sygn. akt III SA/Kr 105/20) – w sprawie gminy Lipinki,
5. Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r. (sygn. akt III SA/Kr 360/20) – w sprawie powiatu tarnowskiego,
6. Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 6 lipca 2020 r. (sygn. akt II SA/Kr 316/20) – w sprawie gminy Tuchów.

W każdym z tych orzeczeń WSA potwierdziły, że – wbrew twierdzeniom strony skarżącej, a więc i Rzecznika Praw Obywatelskich – nie sposób przyjąć, że zaskarżone uchwały zostały podjęte w sprawie z zakresu administracji publicznej i w sferze stosunków publicznoprawnych. Stanowiska zaprezentowane w uchwałach mają charakter deklaracji ideowej niestanowiącej podstawy nałożenia jakichkolwiek obowiązków czy przyznania bądź stwierdzenia uprawnień. Nie tworzą one i nie znoszą istniejących stosunków prawnych i nie zawierają żadnych postanowień, które mogłyby stanowić źródło konkretnych wytycznych programowych dla innych podmiotów i z których można by wywodzić nakaz wiążącego sposobu zachowania lub działania.

Reasumując, zdaniem sześciu sądów uchwała o treści zawierającej deklarację o charakterze ideowym i światopoglądowym, zgodną z poglądami większości radnych, dopóty nie może być przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej, dopóki nie dotyczy prezentowania ideologii, która jest zakazana przez prawo i nie ingeruje swoją treścią w sferę publicznoprawną, kierując do innych podmiotów nakaz wiążącego postępowania, lub dopóki nie nakłada na obywateli obowiązków, nie nadaje uprawnień czy też w jakikolwiek inny sposób nie kształtuje ich sytuacji prawnej.

Wbrew tej konsekwentnej linii orzeczniczej wystąpiły dwa sądy: WSA w Gliwicach wyrokiem z dnia 14 lipca 2020 r. (sygn. akt III SA/Gl 15/20) oraz WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 15 lipca 2020 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 42/20). Oba te sądy stwierdziły nieprawomocnie nieważność za-

skarżonych uchwał. Na chwilę obecną (lipiec 2020 r.) nie opublikowano pisemnych uzasadnień dla obu orzeczeń.

ROZDZIAŁ VIII.

NA FRONCIE WALKI Z BONEM WYCHOWAWCZYM

Główne tezy:

- I. W listopadzie 2015 r. Rada Miejska w Nysie podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa bonu wychowawczego w postaci comiesięcznego świadczenia pieniężnego wypłacanego na drugie i każde kolejne dziecko. Uchwałę natychmiast zakwestionował Rzecznik Praw Obywatelskich, który nie zgadzał się przede wszystkim z wprowadzonym wymogiem pozostawania rodziców w związku małżeńskim.
- II. W 2016 r. uchwała Rady Miejskiej w Nysie została zaskarżona przez mieszkankę Nysy oraz Rzecznika Praw Obywatelskich do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu. W wyroku wydanym 27 lutego 2018 r. WSA w Opolu uchylił w całości przepisy wprowadzające bon wychowawczy w Nysie.

8.1. BON WYCHOWAWCZY W NYSIE

10 listopada 2015 r. Rada Miejska w Nysie podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa bonu wychowawczego w postaci comiesięcznego świadczenia pieniężnego wypłacanego na drugie i każde kolejne dziecko, w wieku od rozpoczęcia 13 miesiąca życia do ukończenia 6 roku życia.

Jeszcze w listopadzie 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, dr Adam Bodnar, w piśmie do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Nysie, zakwestionował zgodność podjętej uchwały z prawem, nie zgadzając się przede wszystkim z wprowadzonym wymogiem pozostawania rodziców w związku małżeńskim.

W 2016 r. po raz pierwszy uchwała Rady Miejskiej w Nysie została zaskarżona przez mieszkankę Nysy oraz Rzecznika Praw Obywatelskich do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu. W wyroku wydanym 27 lutego 2018 r. WSA w Opolu uchylił w całości przepisy wprowadzające bon wychowawczy w Nysie.

Przed wydaniem wyroku przez WSA w Opolu, jeszcze w 2017 roku, Rada Miejska w Nysie zmieniła uchwałę ustanawiającą bon wychowawczy. Zmieniona uchwała została w 2018 roku ponownie zaskarżona i ostatecznie uchylona w całości przez WSA.

Dotychczas uchwały zmieniane przez Gminę Nysa zostały zaskarżone i uchylone przez WSA w Opolu czterokrotnie, z czego czwartą skargę – uchyloną wyrokiem WSA w lutym 2020 r. – wniósł wojewoda opolski. Wszystkie dotychczasowe wyroki są nieprawomocne i zostały zaskarżone przez gminę do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, gdzie czekają na wyznaczenie terminów rozpraw¹.

¹ <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/gmina-nysa-znow-przegrala-proces-o-bon-wychowawczy> (dostęp: 14.05.2020)

8.2. DODATKOWE INFORMACJE

Bon otrzymać mogli biologiczni lub adopcyjni rodzice zamieszkujący pod wspólnym adresem na terenie gminy Nysa. Wśród warunków otrzymania świadczenia był także m.in. wymóg pozostawania przez rodziców w związku małżeńskim, wykonywanie pracy zawodowej przez jednego z rodziców, nieotrzymywanie innych świadczeń z budżetu gminy i brak zaległości finansowych wobec miasta.

18 listopada 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, dr Adam Bodnar, w piśmie do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Nysie zakwestionował zgodność podjętej uchwały z prawem. Dotyczyło to przede wszystkim kryterium pozostawania przez rodziców w związku małżeńskim oraz wymogu wykonywania pracy zawodowej przez jednego z rodziców. W swoim stanowisku RPO twierdził, że tak określone kryteria mogą naruszać zasadę równego traktowania (art. 32 Konstytucji), dyskryminując osoby żyjące w związkach nieformalnych, samotnie wychowujących dzieci oraz osoby bezrobotne.

W odpowiedzi na pismo RPO, 12 grudnia 2015 r. Ordo Iuris opublikowało opinię prawną, w której zaznacza, że:

- uchwała Rady Miejskiej w Nysie jest wolna od wad prawnych, a argumentacja Rzecznika zawiera szereg błędów oraz ignoruje orzecznictwo Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego;
- na gruncie orzecznictwa TK dopuszczalne jest tworzenie instrumentów polityki społecznej, które mają na celu preferencyjne traktowanie małżeństw;
- zagadnienie ograniczonego kręgu beneficjentów w zakresie podniesionym przez Rzecznika nie stanowi problemu prawnego, będąc konsekwencją przyjętych przez Radę Miejską preferencji i celów polityki społecznej;
- bon jest instrumentem komplementarnym wobec już istniejących narzędzi wsparcia, które uprzywilejowują osoby żyjące w związkach nieformalnych i samotnie wychowujące dzieci względem małżeństw;
- uchwała przyjęta przez Radę Miejską w Nysie spełnia nakaz podejmowania działań, które umacniają więzi między małżonkami i zakaz rozwiązań, które preferowałyby wychowywanie dzieci tylko przez jednego z rodziców albo nawet przez oboje z nich, ale bez zawierania związku małżeńskiego, wynikający z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego.

10 grudnia 2015 r. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich opublikowało odpowiedź RPO na zarzuty ze strony Instytutu Ordo Iuris². Odpowiedź RPO powiela uprzednio przedstawione stanowisko i nie odnosi się do argumentów prawnych podniesionych w analizie Instytutu.

² <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/odpowiedz-rpo-na-zarzuty-ze-strony-instytutu-ordo-iuris-dot-projektowanych-swiadczen-rodzinnych-w> (dostęp: 14.05.2020)

ROZDZIAŁ IX.

MAMA I TATA TO PRZEŻYTEK

Główne tezy:

- I. Rzecznik Praw Obywatelskich kilkakrotnie brał udział w postępowaniach administracyjnych i postępowaniach przed sądami administracyjnymi w sprawach dotyczących wniosków o dokonanie transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia dzieci, w których jako rodziców wskazywano osoby jednej płci.
- II. Konsekwentnie prezentował on stanowisko, zgodnie z którym dopuszczalną miałyby być transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodziców dziecka wpisano osoby tej samej płci. Takich postępowań przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi lub Naczelnym Sądem Administracyjnym, z udziałem RPO, toczyło się co około dziesięciu.
- III. Na kanwie toczących się postępowań występowały spory czy wynikająca z ustawy prawo prywatne międzynarodowe¹ klauzula porządku publicznego obejmuje również zasadę, że w sporządzanym akcie urodzenia, jako rodziców dziecka należy wskazywać osoby odmiennej płci.
- IV. Kluczowym rozstrzygnięciem na najwyższym szczeblu było podjęcie dn. 02.12.2019 r. przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały **II OPS 1/19**, w której skład 7 sędziów NSA uznał, że dokonanie transkrypcji brytyjskiego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodziców wskazano dwie kobiety byłoby sprzeczne z klauzulą porządku publicznego wynikającą z art. 104 p.a.s.c.
- V. NSA stwierdzając, że przepisy art. 104 ust. 5 i art. 107 pkt 3 p.a.s.c. nie dopuszczają transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci, nie podzielił stanowiska RPO.
- VI. Z kolei w sprawach dotyczących odmowy stwierdzania obywatelstwa dzieci, u których w zagranicznych aktach urodzenia widnieją jako rodzice osoby tej samej płci, w kilku sprawach indywidualnych o zbliżonym stanie faktycznym, Rzecznikowi Praw Obywatelskich udało się przekonać Naczelny Sąd Administracyjny do prezentowanego przez siebie stanowiska.

9.1. TRANSKRYPCJA ZAGRANICZNYCH AKTÓW URODZENIA, W KTÓRYCH JAKO RODZICE DZIECI WSKAZYWANE BYŁY OSOBY TEJ SAMEJ PŁCI.

Zagadnienie transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia, w których jako rodzice dzieci wskazywane były osoby tej samej płci wielokrotnie była przedmiotem rozpatrywania przez sądy administracyjne.

Kwestia ta, do czasu wydania przez NSA uchwały 7 sędziów NSA z 2 grudnia 2019 r. w sprawie o sygn. akt II OPS 1/19 była niejednoznaczna – Sądy wydawały orzeczenia zarówno na korzyść jak i niekorzyść

¹ Ustawa z 4 lutego 2011 r. prawo prywatne międzynarodowe (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1792)

osób domagających się transkrypcji takich aktów. Problem transkrypcji zagranicznych aktów wynikał głównie z tego, że w polskim systemie prawnym brak jest możliwości wpisania w aktach stanu cywilnego rodziców tej samej płci z uwagi na to, iż w polskim prawie matką może być jedynie kobieta a ojcem – wyłącznie mężczyzna. Transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia, w którym jako rodzice wpisane są dwie kobiety lub dwóch mężczyzn byłaby zatem sprzeczna z podstawowymi zasadami prawa polskiego.

W powyższych sprawach wielokrotnie interweniował Rzecznik Praw Obywatelskich – Adam Bodnar, który, jak wynika z informacji zamieszczonych na stronach internetowych RPO, w okresie sprawowania funkcji brał udział w następujących sprawach:

9.1.1. Przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie o sygn. akt II OSK 1808/16, w którym wyrok został wydany 20 czerwca 2018 r.

Stan faktyczny

Wnioskiem z 28 lipca 2015 r. A.M.P. zwróciła się do Urzędu Stanu Cywilnego o wpisanie do polskich ksiąg stanu cywilnego aktu urodzenia R.R.P. (ur. 27 listopada 2014 r. w Londynie), w którym jako rodziców wskazano A.M.P. i E.A.K. (dwie kobiety). Decyzją z 18 sierpnia 2015 r. kierownik Urzędu Stanu Cywilnego odmówił transkrypcji aktu urodzenia. Wojewoda decyzją z 9 października 2015 r., utrzymał w mocy decyzję Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego. Wyrokiem z 6 kwietnia 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. oddalił skargę A.M.P. i R.R.P., reprezentowanego przez A.M.P. na decyzję Wojewody. A. P. i małoletni R. P. reprezentowany przez matkę A. P. wnieśli skargę kasacyjną zaskarżając wyrok w całości.

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich

Pismem z 18 czerwca 2018 r. do udziału w sprawie zgłosił się Rzecznik Praw Obywatelskich, zwracając uwagę na następujące aspekty. Zdaniem RPO istnieje obowiązek transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego, m.in. jeżeli obywatel polski, którego dotyczy zagraniczny dokument stanu cywilnego, ubiega się o polski dokument tożsamości lub nadanie numeru PESEL (art. 104 ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego²). Ponadto każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej przysługuje prawo do otrzymania paszportu (art. 3 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych³), a także prawo do posiadania dowodu osobistego, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych⁴, a zatem prawa te ma również obywatel polski – R.R.P.

RPO zwrócił również uwagę na wpływ decyzji o odmowie transkrypcji aktu urodzenia na dobro dziecka wskazując, że obecnie obowiązujące przepisy umożliwiają dokonanie transkrypcji aktu urodzenia R.R.P., o ile będą stosowane zgodnie z Konstytucją i Konwencją o prawach dziecka⁵, tj. zgodnie z zasadą priorytetu dobra dziecka. Organ administracji odmawiając dokonania transkrypcji aktu urodzenia z uwagi na sprzeczność z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązany jest wziąć pod uwagę nie tylko przepisy rangi ustawowej – Kodeksu rodzinnego

² Dz.U. z 2020 r. poz. 463, ze zm.; dalej zwanej: „p.a.s.c.”

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 617, ze zm.

⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 332, z późn. zm.

⁵ Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, z późn. zm.

i opiekuńczego⁶ – ale przede wszystkim przepisy Konstytucji i wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, tj. Konwencji o prawach dziecka i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Ponadto RPO wskazał, że **jego zdaniem**:

odmowa dokonania transkrypcji aktu urodzenia dziecka wyłącznie z powodu statusu prawnego jego rodziców – tj. urodzenie dziecka w rodzinie tworzonej przez parę tej samej płci – stanowi przejaw dyskryminacji zakazanej przez Konwencję o prawach dziecka.

”

Gdyby R.R.P. urodził się w „rodzinie” tworzonej przez parę różnej płci, jego akt urodzenia bez przeszkód zostałby transkrybowany. Zdaniem RPO odmowa transkrypcji aktu urodzenia stanowi również **naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego** gwarantowanego przez art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Niemożność posługiwania się polskim aktem urodzenia, w którym ustalona jest relacja z rodzicami – dwoma matkami, i z którego wynika, jakiej narodowości jest małoletni i jakie przysługuje mu obywatelstwo, wiąże się z nierozpoznaniami przez polski porządek prawny jego tożsamości, a w konsekwencji z wynikającymi z braku potwierdzenia obywatelstwa i tożsamości dziecka, opisanymi wyżej problemami w dostępie do opieki zdrowotnej czy systemu oświaty.

Stan prawny

NSA oddalił skargę kasacyjną wskazując, że skarga kasacyjna nie została oparta na usprawiedliwionych podstawach. NSA w uzasadnieniu wskazał, że:

transkrypcja polega na pełnym wpisaniu treści zagranicznego dokumentu do polskich ksiąg stanu cywilnego. Nie jest dopuszczalna ingerencja w treść aktu przez pomijanie treści. Taka wykładnia ma pełne umocowanie w obowiązującym porządku prawnym, a nie godzi też w interes dziecka, które jest zapewnione przez moc dowodową zagranicznych dokumentów urzędowych (art. 1139 Kodeksu postępowania cywilnego⁷).

§

NSA zwrócił uwagę, iż Sąd Najwyższy rozstrzygając zagadnienie prawne przedstawionemu przez Rzecznika Praw Obywatelskich „Czy akt stanu cywilnego sporządzony za granicą, także wówczas, gdy nie został wpisany do polskich ksiąg stanu cywilnego stanowi wyłączny dowód zdarzeń w nim stwierdzonych?” 20 listopada 2012 r. sygn. akt III CZP 58/12 podjął uchwałę:

Akt stanu cywilnego sporządzony za granicą stanowi wyłączny dowód zdarzeń w nim stwierdzonych także wtedy, gdy nie został wpisany do polskich ksiąg stanu cywilnego.

§

9.1.2. Przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie o sygn. akt II OSK 2552/16, który wydał wyrok dnia 10 października 2018 r.

Stan faktyczny

W omawianej sprawie Skarżąca I.Z. złożyła do Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Krakowie wniosek o transkrypcję zagranicznego aktu urodzenia jej syna (urodzonego w 2014 r. w Londynie).

⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 2086

⁷ Dz.U. 2019, poz. 1460, ze zm.

Kierownik USC odmówił transkrypcji ze względu na to, iż w akcie urodzenia jako rodzice widniały dwie kobiety, powołując się przy tym na sprzeczność z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej m.in. z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy. W wyniku skargi wniesionej przez I.Z. Wojewoda wydał decyzję utrzymującą w mocy decyzję Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Krakowie. Zdaniem organu odwoławczego w polskim akcie urodzenia obok matki dziecka jako drugiego rodzica - wpisuje się zawsze osobę płci męskiej. **Żaden z obowiązujących przepisów nie daje natomiast możliwości umieszczenia w akcie urodzenia dziecka obok danych matki, danych drugiej kobiety jako rodzica tego dziecka.** I. Z. wniosła skargę na powyższą decyzję Wojewody, domagając się jej uchylenia. W uzasadnieniu skargi skarżąca podniosła, że brak uznania prawnego znaczenia brytyjskiego aktu urodzenia jej syna i nie wzięcie tego aktu pod uwagę przez organ narusza jej prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego wyznaczonego przez relacje z synem i jej partnerką. Pismem z 22 kwietnia 2016 r. RPO wniósł o uchylenie decyzji Wojewody oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, oddalił skargę. W uzasadnieniu wskazał, iż:

wpisanie do polskich ksiąg stanu cywilnego treści zagranicznego aktu urodzenia, który obok matki dziecka jako drugiego rodzica wymienia kobietę, stanowiłoby pogwałcenie podstawowych zasad polskiego porządku prawnego.

”

Wskazał, że małoletni jak i jego opiekun prawny mają możliwość skutecznego powoływania się na brytyjski akt urodzenia w obrocie prawnym i jego dowodowego wykorzystania, bez względu na to, czy dokonano jego transkrypcji. Sąd wskazał też, że **dokonanie transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego do polskich ksiąg aktów stanu cywilnego na podstawie art. 104 ustawy - Prawo o aktach stanu cywilnego jest możliwe, o ile nie pozostaje w sprzeczności z polskim systemem prawnym.** Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła skarżąca.

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich

W piśmie z dnia 22 kwietnia 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji Wojewody oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że „art. 104 ust. 5 Prawa o aktach stanu cywilnego wprowadza obowiązek transkrypcji aktu urodzenia osoby, która ubiega się o polski dokument tożsamości - polski dokument paszportowy lub polski dowód osobisty. Dowód osobisty i paszport są to jedyne przysługujące obywatelowi polskiemu dokumenty, które poświadczają jego tożsamość i posiadanie polskiego obywatelstwa. Polski obywatel, który tych dokumentów nie posiada (o ile nie jest obywatelem innego państwa), funkcjonuje zatem de facto jako bezpaństwowiec, nie ma także możliwości korzystania ze swobody przepływu osób ani nie może podróżować po państwach trzecich. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, słusznie podnosi skarżąca, że odmowa transkrypcji aktu urodzenia dziecka wyłącznie z powodu statusu prawnego jego rodziców, tj. pozostawanie w jednopłciowym związku zarejestrowanym za granicą, stanowi przejaw dyskryminacji, zakazanej przez Konwencję o Prawach Dziecka”.

Stan prawny

NSA uwzględnił skargę w całości. Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, odnosząc się wyłącznie do realiów tejże sprawy, że obowiązek transkrypcji wskazany w art. 104 ust. 5 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, realizowany wyłącznie w celu ochrony praw dziecka poprzez umożliwienie

mu poświadczenia jego tożsamości nie stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (zasadami porządku publicznego). Podobne stanowisko zajął TSUE w wyroku z 5 czerwca 2018 r. w sprawie C-673/16 Coman.

9.1.3. Sprawa dziewczynki wychowywanej przez jedнопłciowe „małżeństwo” z Irlandii (2019 r.)

Stan faktyczny

Decyzją z 16 kwietnia 2019 r. kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Krakowie odmówił przeniesienia do rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia, w którym jako rodziców wskazano dwie kobiety, uzasadniając, że transkrypcja byłaby sprzeczna z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Strona nie odwołała się od powyższej decyzji jednak zgłosiła sprawę do RPO, wskazując, że jej córka nie ma prawa do irlandzkiego paszportu, a ze względu na odmowę transkrypcji aktu przez polski urząd stanu cywilnego, również polskiego, przez co nie może opuścić Irlandii i jednocześnie funkcjonuje *de facto* jako bezpaństwowiec. RPO złożył do WSA skargę na decyzję kierownika USC w Krakowie⁸.

Stanowisko RPO

RPO w skardze na decyzję kierownika USC w Krakowie wskazał, że:

odmowa transkrypcji aktu urodzenia stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do organów państwa.

”

Ponadto uznał, że:

klauzula porządku publicznego ma charakter wyjątkowy, powinna być stosowana tylko w skrajnych przypadkach, w celu ochrony fundamentalnych zasad ustroju społeczno-politycznego, oraz że stosowanie klauzuli powinno być oparte na indywidualnej ocenie skutków zastosowania obcego prawa, orzeczenia lub dokumentu.

”

Ma to również zastosowanie w odniesieniu do transkrypcji zagranicznych aktów stanu cywilnego pojęcie porządku publicznego, jako uzasadnienie odmowy dokonania transkrypcji, powinno być interpretowane wąsko, a konieczność ochrony zasad porządku prawnego musi wynikać z realnego, poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa w konkretnym przypadku (w uzasadnieniu powoływał się na wyrok z dnia 10 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2552/16 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

⁸ Opis sprawy dostępny pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-kolejne-dziecko-ze-zwiazku-jednopłciowego-bez-prawa-do-dokumentow> (dostęp: 14 czerwca 2020 r.).

9.1.4. Uchwała 7 sędziów NSA z 2 grudnia 2019 r., która zapadła w związku z ze skierowaniem w sprawie o sygn. akt II OPS 1/19 istotnego zagadnienia prawnego do rozpoznania przez skład 7 sędziów NSA

Stan faktyczny

W niniejszej sprawie Pani M.Z. wnioskiem z dnia 7 marca 2016 r. zwróciła się do kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Piasecznie o przeniesienie do rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji brytyjskiego aktu urodzenia syna V.C. W akcie jako matka wpisana była wnioskodawczyni M.Z. natomiast jako rodzica wpisano inną kobietę S.W. Obie kobiety posiadają obywatelstwo Polskie. Kierownik USC w Piasecznie odmówił transkrypcji aktu wskazując, że **transkrypcja aktu urodzenia, w którym figurują dwie kobiety, byłaby sprzeczna z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego**. Wojewoda Mazowiecki po rozpoznaniu odwołania skarżącej utrzymał w mocy decyzję kierownika USC w Piasecznie, a następnie WSA w Warszawie oddalił skargę M.Z. na decyzję Wojewody Mazowieckiego.

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich

W toku postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym pismem z 8 kwietnia 2019 r. udział w sprawie zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich, który wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi. Rzecznik podniósł, że:

odmowa dokonania transkrypcji aktu urodzenia małoletniego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej narusza jego prawo do obywatelstwa i potwierdzenia tożsamości, a w konsekwencji może też prowadzić do naruszenia prawa do ochrony zdrowia, prawa do nauki, prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego oraz prawa do swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania.

”

W rozpoznawanej sprawie Sąd pierwszej instancji zastosował klauzulę porządku publicznego bez wskazania z jakim konkretnie zagrożeniem dla podstawowych interesów polskiego społeczeństwa wiązałoby się dokonanie transkrypcji aktu urodzenia. Zastosowanie klauzuli porządku publicznego wymaga indywidualnego rozważenia konkretnych skutków transkrypcji. Z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wynika, że nie dokonano takiej analizy. Sąd powołał się jedynie na sam fakt obowiązywania przepisów polskiego prawa rodzinnego dotyczących pochodzenia dziecka i nie wskazał w jaki sposób zostałyby one naruszone w związku z dokonaniem transkrypcji aktu urodzenia dziecka skarżącej”.

W piśmie z 28 listopada 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o podjęcie przez skład siedmiu sędziów NSA uchwały o następującej treści: „Przepis art. 104 ust. 5 i art. 107 pkt 3 p.a.s.c. w zw. z art. 7 p.p.m. dopuszcza transkrypcję zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci”. Zdaniem Rzecznika **art. 18 Konstytucji RP i wartości, które przepis ten chroni, nie zostaną zagrożone poprzez transkrypcję do polskich ksiąg stanu cywilnego aktu urodzenia, w którym jako rodziców wskazano osoby tej samej płci. Odmowy transkrypcji nie mogą uzasadniać przepisy rozporządzenia określające wzór formularza aktu urodzenia ani trudności formalno-techniczne przy transkrypcji**, zwłaszcza, że w wykonaniu wyroku NSA z 10 października 2018 r., sygn. II OSK 2552/16 został już skutecznie transkrybowany akt urodzenia dziecka dwóch matek. Organ dokonał transkrypcji wpisując w rubryce „matka” kobietę, która urodziła dziecko, pozostawiając rubrykę „ojciec” pustą, a informację o drugiej matce wpisując w rubryce „adnotacje”. Takie rozwiązanie, zdaniem Rzecznika, może jednak budzić wątpliwości co do zgodności z art. 104 ust. 2 p.a.s.c. i obowiązkiem

wiernej i literalnej transkrypcji. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, **formą transkrypcji najlepiej zapewniającą zachowanie tożsamości funkcji elementów zagranicznego aktu jest wpisanie obojga rodziców w rubrykach „matka” i „ojciec”, niezależnie od ich płci.** Rzecznik zwrócił również uwagę, że odmowa dokonania transkrypcji aktu urodzenia zamyka drogę do skutecznego starania się o dokument tożsamości, umożliwiający swobodne przemieszczanie się po terytorium Unii Europejskiej.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił argumentacji przywołanej przez skarżącą i przez M.Z. Podzielił natomiast stanowisko uczestników postępowania – prokuratora i pełnomocnika Fundacji Instytut na rzecz kultury prawnej Ordo Iuris.

Stan prawny

Uchwała składu 7 sędziów NSA wydana została w związku z przedstawionym przez skład orzekający NSA postanowieniem z dnia 17 kwietnia 2019 r. (sygn. akt II OSK 1330/17) do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA zagadnieniem prawnym w sprawie skargi kasacyjnej Pani M.Z. od wyroku WSA w Warszawie z dnia 20 października 2016 r. (sygn. akt IV SA/WA 1784/16) w sprawie ze skargi M.Z. na decyzję Wojewody Mazowieckiego z dnia 13 maja 2016 r. nr WSO-I.6231.3.2016 w przedmiocie odmowy dokonania transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia.

Zgodnie z powyższą uchwałą:

przepis art. 104 ust. 5 i art. 107 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego w związku z art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. - Prawo prywatne międzynarodowe⁹ nie dopuszcza transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci.



Należy nadmienić, że w sprawie głównej NSA przyjął zaprezentowaną w uchwale 7 sędziów wykładnię przepisów prawa prywatnego międzynarodowego oraz o aktach stanu cywilnego, a w konsekwencji oddalił skargę kasacyjną w sprawie o sygn. akt II OSK 1330/17.

9.1.5. Inne sprawy

Tytułem końcowym wskazać należy, że przed sądami administracyjnymi może toczyć się większa ilość spraw dotyczących transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia, w których jako rodziców dzieci wskazano osoby tej samej płci. Zgodnie z doniesieniami prasowymi z 2019 r.¹⁰ podobnych spraw, w których zaangażowany był RPO było 5, m.in.: 2 postępowania przed WSA w Krakowie, 1 przed WSA w Poznaniu, 1 przed WSA w Gliwicach i 1 przed WSA w Warszawie.

Do spraw dotyczących transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia dzieci, w których nie jest pewnym czy zaangażował się w nie RPO zaliczyć możemy postępowania w przedmiocie rozpatrzenia skarg kasacyjnych od wyroków:

- WSA w Krakowie z 4 czerwca 2019 r. sygn. akt III SA/Kr 233/19;
- WSA w Poznaniu z 5 kwietnia 2018 r. sygn. akt II SA/Po 1169/17.

⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1792.

¹⁰ Zob. materiały prasowe dostępne pod adresem internetowym: <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/rodzice-jednej-plci-rozpraw-o-transkrypcje-aktu-urodzenia-bedzie-wiecej,127344.html> (dostęp: 14 czerwca 2020 r.).

9.2. Zaangażowanie RPO w sprawy dotyczące stwierdzania obywatelstwa dzieci, u których w zagranicznych aktach urodzenia widnieją jako rodzice osoby tej samej płci, a w konsekwencji odmowy wydania dowodu osobistego/paszportu takiemu dziecku

Rzecznik Praw Obywatelskich zaangażował się również w sprawy 4 dziewczynek urodzonych w Stanach Zjednoczonych przez matkę zastępczą w związku dwóch mężczyzn – w tym jednego obywatela Polski, w których domagano się potwierdzenia obywatelstwa dziewczynek w celu wydania dla nich polskich dokumentów tożsamości. Sprawy w NSA zostały oznaczone sygn. akt II OSK 1868/16, II OSK 1869/16, II OSK 1870/16, II OSK 1871/16. Wszystkie z powyższych spraw dotyczyły podobnych stanów faktycznych i spotkały się z identycznym rozstrzygnięciem i argumentacją, dlatego też poniżej przedstawiono opis jednej z tych spraw (II OSK 1868/16).

Stan faktyczny

Wnioskiem z dnia 25 stycznia 2015 r. małoletnia G.K. zwróciła się o wydanie decyzji potwierdzającej posiadanie przez nią obywatelstwa polskiego. W rubryce dotyczącej danych ojca wpisano, że ojcem wnioskującej jest T.K. W rubryce przeznaczonej na dane matki wpisano: „nie dotyczy”.

W uzasadnieniu wniosku podano, że wnioskująca jest córką T.K. i J.E. Została urodzona przez matkę zastępczą - surogatkę i dlatego w akcie urodzenia nie wpisano jej danych. Jej drugi ojciec został wpisany do aktu urodzenia wydanego przez stan Kalifornia, ponieważ obowiązujące w tym stanie przepisy dopuszczają wpisanie w akcie urodzenia dwóch rodziców tej samej płci. Do wniosku dołączono potwierdzone za zgodność z oryginałem kopie dwóch stron paszportu wnioskującej oraz jej aktu urodzenia wydanego przez stan Kalifornia, a także jego uwierzytelnione tłumaczenie na język polski. Wojewoda wezwał wnioskującą o przedstawienie odpisu zupełnego aktu urodzenia dziewczynki oraz o wskazanie danych kobiety, która urodziła dziecko. Pełnomocnik odmówił przedstawienia informacji dotyczących kobiety w konsekwencji czego Wojewoda odmówił potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez wnioskującą. Skarżąca wniosła odwołanie od powyższej decyzji, po którego rozpoznaniu Minister Spraw Wewnętrznych utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

Organ odwoławczy stwierdził, że przedłożony do wniosku amerykański akt urodzenia małoletniej nie rozstrzyga kwestii tożsamości jej ojca i matki z uwagi na brak w nim danych osobowych biologicznych rodziców, co w konsekwencji powoduje brak możliwości ustalenia rzeczywistego pochodzenia dziecka. Wskazał również, że jego treść jest sprzeczna z polskim porządkiem prawnym, ponieważ polskie przepisy nie przewidują wpisania jako rodziców dwóch osób tej samej płci, jak to uczyniono w amerykańskim akcie urodzenia dziecka.

Minister powołał się na, wyrażoną w art. 7 ust. 1 Prawa prywatnego międzynarodowego, a także w art. 1146 § 1 pkt 7 k.p.c., klauzulę porządku publicznego, zakazującą mu uznania skutków prawnych zagranicznego aktu urodzenia małoletniej, które są nie do pogodzenia z podstawowymi zasadami krajowego porządku prawnego. Organ odwoławczy wskazał, że:

podstawę uznania za rodziców w rozumieniu art. 6 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim¹¹, może stanowić tylko taki akt urodzenia sporządzony za granicą, którego skutki prawne nie naruszają klauzuli porządku publicznego, o której mowa w art. 7 Prawa prywatnego międzynarodowego.

”

¹¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 347, ze zm.

G.K. wniosła skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. WSA oddalił skargę. W uzasadnieniu odnosił się do legalności macierzyństwa zastępczego i jego prawnej dopuszczalności. Uznał, że nie można stwierdzić obywatelstwa polskiego w przypadku, gdy nie ma możliwości ustalenia pochodzenia dziecka od polskich rodziców. Zdaniem WSA matką dziecka jest matka, która dziecko urodziła, zatem niezbędne do ustalenia ojcostwa, a tym samym nabycia obywatelstwa, są dane matki zastępczej, których brak. Skargę od powyższego wyroku wniosła G.K.

Stanowisko RPO

RPO przyłączył się do sprawy wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie. Według RPO **dzieci są niewątpliwie córkami obywatela polskiego, wobec czego nabyły obywatelstwo polskie z mocy prawa. Ich pochodzenie zostało bowiem ustalone - na podstawie przepisów prawa amerykańskiego, które jest prawem właściwym dla ustalenia pochodzenia dziecka (a zatem rozważania WSA co do dopuszczalności w polskim prawie przysposobienia dziecka przez parę jedнопłciową czy możliwość zawierania umów o zastępcze macierzyństwo są bezprzedmiotowe).** RPO wskazał również, że organy nie oceniły sprawy z uwzględnieniem najlepszego interesu dziecka zgodnie z Konwencją o prawach dziecka, według której zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na status dziecka (w tym urodzenie w małżeństwie albo poza nim), status jego rodziców lub opiekunów.

Zdaniem RPO **odmowa potwierdzenia obywatelstwa wyłącznie z powodu statusu prawnego jego rodziców - pary jedнопłciowej - stanowi przejaw dyskryminacji zakazanej przez Konwencję.**

Również art. 72 ust. 1 Konstytucji nakłada na państwo obowiązek ochrony praw dziecka. Rzecznik podkreślał, że bez potwierdzenia obywatelstwa polskiego nie można dokonać transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia, bez czego nie jest z kolei możliwe nadanie numeru PESEL czy wydanie dokumentu tożsamości potwierdzającego obywatelstwo polskie. **Odmowa potwierdzenia obywatelstwa prowadzi zatem do ograniczenia dalszych praw przysługujących na mocy Konwencji, które to prawa powinny być dzieciom zapewnione na równych zasadach. Zastosowanie w sprawie klauzuli porządku publicznego prowadzi także do naruszenia prawa tych dzieci do poszanowania życia rodzinnego,** gwarantowanego art. 8 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, naruszeniem art. 8 Konwencji jest odmowa uznania zagranicznego aktu urodzenia, a w konsekwencji kwestionowanie nabycia obywatelstwa i więzi z rodzicami socjologicznymi wyłącznie z tego powodu, że dziecko zostało urodzone przez matkę zastępczą.

Stan prawny

NSA uwzględnił skargę kasacyjną i prawomocnie uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz decyzje wojewody i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o odmowie potwierdzenia obywatelstwa. W ocenie NSA Sąd Wojewódzki dokonał wadliwej wykładni norm prawa materialnego traktujących o potwierdzeniu posiadania obywatelstwa polskiego przez skarżącą oraz niewłaściwie je zastosował. W uzasadnieniu NSA wskazał, że Obywatelstwo polega na trwałej więzi prawnej łączącej daną jednostkę z państwem oraz na przynależności jednostki do tego państwa. NSA zwrócił uwagę, iż pochodzenie skarżącej od obywatela polskiego zostało ustalone na podstawie przepisów prawa amerykańskiego i za bezprzedmiotowe uznał rozważania na temat dopuszczalności, w polskim systemie prawnym, instytucji przysposobienia dziecka przez parę jedнопłciową, możliwości zawierania małżeństw przez pary tej samej płci, czy dopuszczalności w Polsce zawierania umów o zastępcze

macierzyństwo, gdyż to nie w Polsce doszło do zawarcia tego typu umowy i nie w Polsce urodziło się dziecko poczęte dzięki niej.

NSA wskazał również, że podstawę prawną wydania decyzji potwierdzającej obywatelstwo polskie powinien stanowić art. 4 pkt 2 ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. Przepis ten gwarantuje nabycie *ex lege* obywatelstwa po ojcu - obywatelu polskim, w sytuacji gdy drugie z rodziców - matka, jest nieznane. Akt urodzenia skarżącej (wydany przez stan Kalifornia) wprowadza wskazuje, jako rodziców skarżącej dwóch mężczyzn, jednakże na gruncie prawa polskiego, dla potwierdzenia polskiego obywatelstwa skarżącej, miarodajne są wyłącznie dane ojca - obywatela polskiego. NSA wskazał również, że zgodnie z Konwencją o prawach dziecka zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na status dziecka - w tym urodzenie w małżeństwie albo poza małżeństwem - a także zakazana jest dyskryminacja ze względu na status jego rodziców. Bez dyskryminacji powinno być zatem zapewnione dziecku m. in. prawo do nabycia obywatelstwa. Dla statusu prawnego dziecka, w tym możliwości potwierdzenia posiadania polskiego obywatelstwa w oparciu o art. 4 ustawy z 1962 r., nie ma znaczenia, czy urodziła je matka zastępcza, ale o to, że rodzi się istota ludzka obdarzona przyrodzoną i niezbywalną godnością, która ma prawo do obywatelstwa, jeśli jedno z rodziców jest polskim obywatelem.

9.3. PODSUMOWANIE

W toczących się przed sądami administracyjnymi sprawach dotyczących rozpatrzenia skarg na decyzje utrzymujące w mocy decyzje odmawiające dokonania transkrypcji, RPO konsekwentnie popierał skarżących.

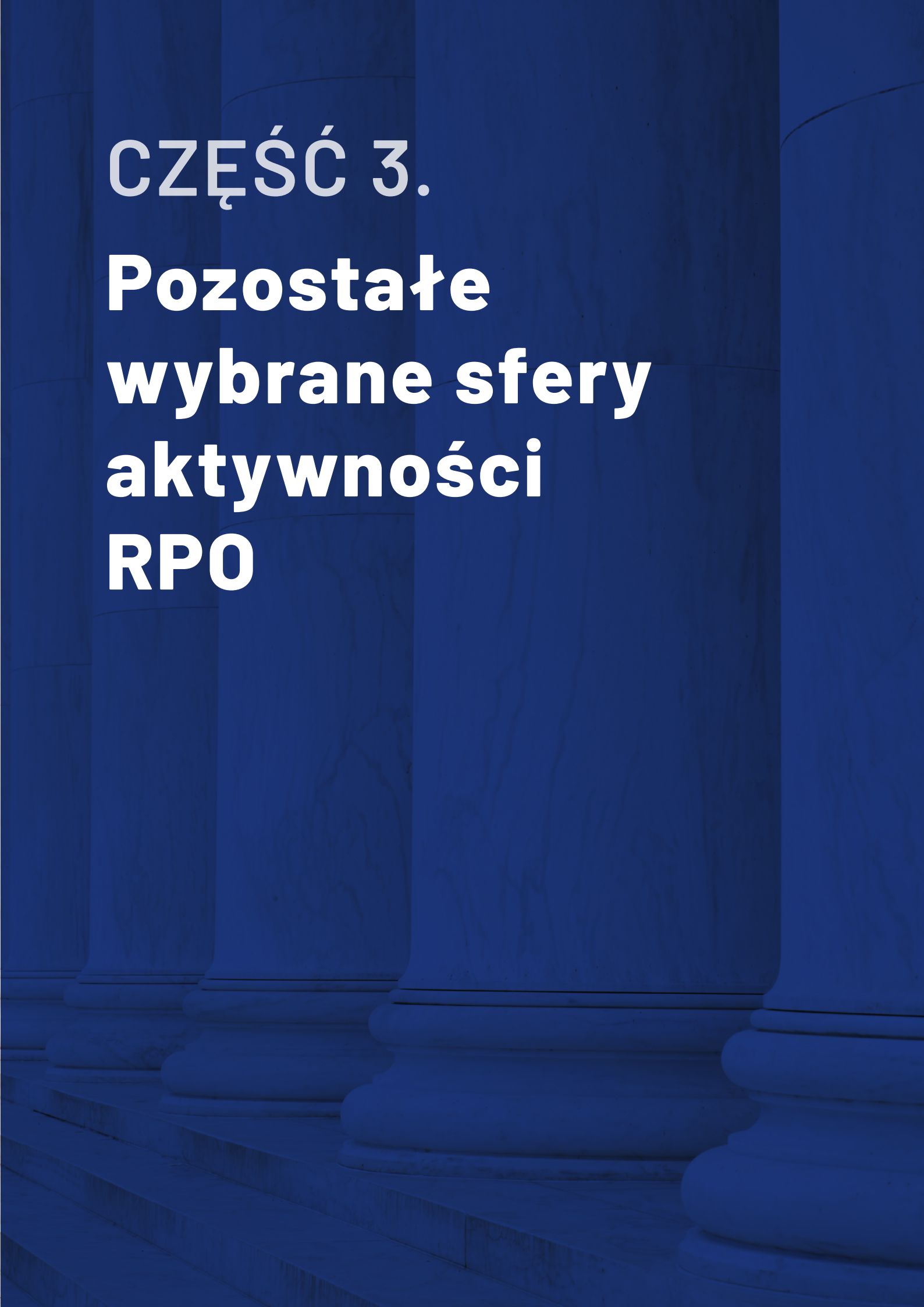
Można postawić tezę, że zaangażowanie RPO w sprawach dotyczących transkrypcji ma służyć zmianie podejścia kierowników urzędów stanu cywilnego w taki sposób, aby w toku dokonywanej transkrypcji sporządzali oni aktu urodzenia dzieci, w których jako rodzice występowałyby osoby tej samej płci.

W zależności od stanu faktycznego sprawy RPO wskazywał, że „dobro dziecka rodzi konieczność:

- wiernego odwzorowania transkrybowanych dokumentów (np. wpisania w transkrybowanym przez polski u.s.c. dwóch kobiet jako rodziców dziecka) albo
- niewypełniania jednej z rubryk transkrybowanego aktu, wskazującej na dane osobowe jednego z rodziców dziecka.

Na kanwie toczących się postępowań występowały spory czy wynikająca z ustawy prawo prywatne międzynarodowe klauzula porządku publicznego obejmuje również zasadę, że w sporządzanym akcie urodzenia, jako rodziców dziecka należy wskazywać osoby odmiennej płci. Kluczowym rozstrzygnięciem na najwyższym szczeblu było podjęcie dn. 02.12.2019 r. przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały II OPS 1/19, w której skład 7 sędziów NSA uznał, że dokonanie transkrypcji brytyjskiego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodziców wskazano dwie kobiety byłoby sprzeczne z klauzulą porządku publicznego wynikającą z art. 104 p.a.s.c.

W sprawach dotyczących transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia dzieci sądy administracyjne oraz NSA najczęściej nie podzielały stanowisk RPO, a decydujący kierunek dla innych spraw w przyszłości będzie miała cytowana wyżej uchwała składu 7 sędziów NSA ws. o sygn. II OPS 1/19. Z kolei w sprawach dotyczących uznania obywatelstwa dziecka polskiego obywatela (mężczyzny) urodzonego przez surogatkę i przysposobionego przez innego mężczyznę NSA w kilku sprawach zgadzał się ze stanowiskiem prezentowanym przez RPO. W konsekwencji dziecko takie uzyskiwało obywatelstwo polskie.

The background of the entire page is a photograph of several large, classical columns, likely made of marble, receding into the distance. The image is monochromatic, with a deep blue color scheme applied over the original photograph. The columns are fluted and have papyrus capitals. The perspective is from a low angle, looking up at the columns, which creates a sense of grandeur and scale. The lighting is soft, highlighting the texture of the stone.

CZĘŚĆ 3.

**Pozostałe
wybrane sfery
aktywności
RPO**



ROZDZIAŁ X.

WOBEC REFORMY SĄDÓW I PROKURATURY

Główne tezy:

- I. Rzecznik wnosił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przepisów dotyczących przenoszenia sędziów i prokuratorów na inne stanowiska służbowe. W obu wypadkach TK umorzył postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.
- II. Rzecznik negatywnie ocenił szereg zmian wprowadzanych w toku reformy wymiaru sprawiedliwości, w tym: zmian wprowadzonych w lipcu 2017 r. w ustawie prawo o ustroju sądów powszechnych, które jego zdaniem mogły stanowić zagrożenie dla niezawisłości sędziów i niezależności sądów; nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, która w opinii RPO budziła wątpliwości, co do zapewnienia każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd; serii nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym, które miały naruszać Konstytucję RP oraz prawo Unii Europejskiej.
- III. Rzecznik trzykrotnie angażował się w postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy Prawo o prokuraturze. Wszystkie trzy sprawy zakończyły się umorzeniem postępowania.
- IV. Od listopada 2015 r. do końca 2016 r. Sejm uchwalił sześć ustaw dotyczących Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik zaskarżył do TK każdą z tych ustaw.
- V. W związku z konsekwentnie prezentowanym stanowiskiem dotyczącym wyboru do Trybunału Konstytucyjnego tzw. sędziów dublerów, RPO w kilku sprawach wycofał wnioski o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP określonych przepisów, po ukształtowaniu składu orzekającego, w którym zasiadał nieuznawany przez RPO sędzia. W efekcie Trybunał nie miał szansy zbadania konstytucyjności kontrowersyjnych przepisów.
- VI. Rzecznik zabrał głos w sprawie reform sądownictwa także w Parlamencie Europejskim, gdzie stwierdził, że jest zwolennikiem reformy sądownictwa w Polsce pod warunkiem, że wprowadzane zmiany będą spełniać standardy praworządności i nie będą wpływać na konstytucyjną zasadę trójpodziału władzy.
- VII. Wiele działań RPO w obszarze reform sądownictwa w Polsce miało charakter jednostronny. Zdecydowanie zabrakło inicjatyw łagodzących konflikt i prezentujących merytoryczne rozwiązania, służących osiągnięciu ponadpartyjnego kompromisu.

10.1. WPROWADZENIE

Wybory parlamentarne w 2015 r. wygrało Prawo i Sprawiedliwość uzyskując samodzielną większość w obu izbach parlamentu. Po uzyskaniu społecznego poparcia, partia rządząca przystąpiła do realizacji

swojego programu politycznego, którego jednym z elementów była reforma wymiaru sprawiedliwości ze szczególnym uwzględnieniem reformy sądownictwa i prokuratury¹. Osiągnięciu celu służyło wprowadzenie szeregu zmian legislacyjnych, które wzbudziły liczne kontrowersje oraz protesty części środowiska prawniczego. Działania te doprowadziły do politycznych i prawnych sporów wokół Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego. W opisanym sporze Rzecznik Praw Obywatelskich prezentował stanowisko zbieżne z jedną z jego stron, czyli z częścią środowiska prawniczego, co w niektórych aspektach uniemożliwiło mu skuteczne działania na rzecz ochrony praw obywatelskich.

Ze względu na jasno sprecyzowaną tematykę niniejszego opracowania, analizie zostaną poddane wyłącznie działania Rzecznika związane z dokonującą się w Polsce reformą sądownictwa i prokuratury. Ocena samych reform nie mieści się w zakresie przedmiotowym opracowania, dlatego też zostanie ona w dalszych rozważaniach całkowicie pominięta.

10.2. ODWOŁYWANIE SĘDZIÓW Z DELEGACJI, PRZENOSZENIE SĘDZIÓW I PROKURATORÓW NA INNE STANOWISKA SŁUŻBOWE

Procedura odwoływania sędziego z delegacji pozostaje niezmienna od 2007 r.² Zgodnie z brzmieniem art. 77 § 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych decyzja Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu sędziego z delegacji nie podlega zaskarżeniu ani nie wymaga uzasadnienia. Ponadto przepisy tejże ustawy nie wskazują przesłanek dopuszczalności odwołania sędziego z delegacji. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązująca procedura narusza zasadę równowagi władz, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a także prawo sędziego do sądu. W praktyce delegowanie sędziego przez Ministra Sprawiedliwości do innego sądu jest efektem uzgodnień oraz wymaga zgody delegowanego sędziego. Odwołanie sędziego z delegacji następuje w drodze wydania uznaniowej decyzji przez Ministra Sprawiedliwości. Tak ukształtowana procedura jest szybka i efektywna, lecz jednocześnie rodzi ryzyko instrumentalnego wykorzystywania. W ocenie RPO należy uregulować przesłanki i tryb odwołania sędziego z delegacji oraz zagwarantować zaskarżalność tejże decyzji. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej³. Procedura nie została znowelizowana.

Rzecznik zarzucił także brak możliwości sądowej kontroli decyzji Ministra Sprawiedliwości dotyczącej przeniesienia sędziego na inne stanowisko służbowe. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego (TK) wnioski o stwierdzenie, że art. 75 § 4 w zw. z art. 75 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych w zakresie, w jakim od decyzji Ministra Sprawiedliwości nieuwzględniającej wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe nie przewiduje prawa do sądu jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że nie istnieje konstytucyjne ani ustawowe prawo sędziego do przeniesienia na inne miejsce służbowe oraz umorzył postępowanie w sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Przesłankami przemawiającymi za takim rozstrzygnięciem było zarówno wadliwe określenie przez wnioskodawcę przedmiotu kontroli, jak również wskazanie niewłaściwego wzorca kontroli⁴.

1 Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, s. 63-69 - dokument dostępny pod adresem internetowym: <http://pis.org.pl/dokumenty?page=2> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

2 Art. 77 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 365 t.j. ze zm.) zmieniony przez art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 144, poz. 1044) zmieniającej wskazaną ustawę z dniem 26 sierpnia 2006 r.; zmieniony przez art. 1 pkt 26 lit. b ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 136, poz. 959) zmieniającej nin. ustawę z dniem 31 sierpnia 2007 r.

3 Zob. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 7 października 2016 r., znak VII.510.22.2016.AJK, dostępne pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20MS%20w%20sprawie%20odwo%C5%82ania%20s%C4%99dzi.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

4 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2017 r., sygn. akt K 31/16, LEX nr 2389981.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie istnieje konstytucyjne ani ustawowe prawo sędziego do przeniesienia na inne miejsce służbowe.

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do TK także wnioszek o stwierdzenie niezgodności art. 35 § 1, art. 36 § 1, art. 38 § 1, art. 40 § 1 i art. 41 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o prokuraturze⁵ z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z konstytucyjnym prawem do sądu. Zakwestionowane przepisy dotyczyły przenoszenia prokuratorów na inne stanowiska służbowe w związku z reorganizacją prokuratury oraz dopuszczaly przeniesienie prokuratora na niższe stanowisko służbowe z zachowaniem tytułu i dotychczasowego wynagrodzenia. W opinii RPO przepisy te wprowadziły arbitralną weryfikację dotychczasowych prokuratorów przez polityka – Ministra Sprawiedliwości sprawującego urząd Prokuratora Generalnego. Rzecznik wskazywał, że takie działania stanowią w jego ocenie degradację pozycji zawodowej prokuratorów oraz wywołują w społeczeństwie przeświadczenie, że przeniesiony na niższe stanowisko służbowe prokurator „zasłużył” no to swoją postawą. Ponadto przedmiotowe decyzje nie podlegają kontroli sądowej⁶. Trybunał Konstytucyjny także w tym wypadku umorzył postępowanie. W ocenie Trybunału RPO nieprawidłowo sformułował zarzut niezgodności z Konstytucją RP, a w konsekwencji także niewłaściwie go uzasadnił. Wniosek w tym zakresie nie spełniał również procesowych warunków koniecznych do merytorycznego rozpoznania. Z powyższych względów postępowanie podlegało umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku⁷.

10.3. NADZÓR ZEWNĘTRZNY MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI NAD SĄDAMI POWSZECHNYMI

Na podstawie uchwały nr 412/2016 z 31 maja 2016 r.⁸ Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności przepisów dotyczących zewnętrznego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi. Rzecznik przystąpił do tego postępowania przedstawiając swoje stanowisko w sprawie zakwestionowanych przepisów Prawa o prokuraturze⁹ oraz Prawa o ustroju sądów wojskowych¹⁰. W opinii RPO Minister Sprawiedliwości, który występuje w dwójakiej roli (także Prokuratora Generalnego), nie powinien posiadać uprawnień, które nawet potencjalnie mogłyby stanowić zagrożenie dla niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Pozostawienie takich instrumentów w rękach organu władzy wykonawczej podważa zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości oraz wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego, uzupełnioną przez zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Za niezgodne z powyższymi normami konstytucyjnymi uznał RPO także przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości arbitralnego uprawnienia do decydowania o zwolnieniu sędziego z obowiązku zachowania tajemnicy

⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 178 z późn. zm.

⁶ Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2016 (dalej: Informacja roczna RPO 2016 r.), s. 50-51 – dokument dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20RPO%202016%20do%20druku.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 26/16, LEX nr 2726885.

⁸ Uchwała nr 412/2016 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.) i ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1198 ze zm.) w związku z ustawą z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177) – tekst uchwały do pobrania pod adresem internetowym: <https://krs.pl/pl/dzialalnosc/wnioski-do-tk/198-wniosek-krajowej-rady-sadownictwa-z-31-maja-2016-r-o-zbadanie-zgodnosc-i-konstytucja-rp-ustaw-prawo-o-ustroju-sadow-powszechnych-i-prawo-o-ustroju-sadow-wojskowych-w-zakresie-przepisow-dotyczacych-nadzoru-administracyjnego-nad-sadami.html> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

⁹ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze, Dz.U. z 2019 r., poz. 740 t.j. ze zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych, Dz.U. z 2019 r., poz. 2216 t.j. ze zm.

dotyczącej okoliczności, o których sędzia powziął wiadomość ze względu na sprawowaną funkcję. W uzasadnieniu stanowiska RPO przedstawił argumentację zbieżną z zawartą we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. Na podstawie uchwały nr 71/2017 z 8 marca 2017 r. Krajowa Rada Sądownictwa wycofała w całości wniosek zawarty w uchwale nr 412/2016 z 31 maja 2016 r. wraz z uzupełnieniem wynikającym z uchwały nr 641/2016 z 16 września 2016 r.¹¹ W tej sytuacji TK umorzył postępowanie¹².

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pozostawienie w rękach Ministra Sprawiedliwości uprawnienia do nadzoru zewnętrznego nad sądami powszechnymi podważa zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości.

Rzecznik formułował także liczne zarzuty dotyczące zmian w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych wprowadzonych ustawą z 12 lipca 2017 r.¹³ Zdaniem RPO szczególnie niebezpieczne regulacje to przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości dyskrejonalnej władzy w powoływaniu i odwoływaniu prezesów i wiceprezesów sądów. Kwestionowane były nowe przesłanki odwołania tychże w toku kadencji, w postaci uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych oraz szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych, które w opinii RPO mogły zostać wykorzystane do naruszania niezależności sędziów przez Ministra Sprawiedliwości. Ustawa wprowadziła także możliwość przeniesienia sędziego do innego wydziału bez jego zgody, a także obniżenia dodatku funkcyjnego, co zdaniem RPO może być odbierane jako rodzaj ukrytej kary dyscyplinarnej. Zmienione również zostały przesłanki uprawniające do powołania na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego, które umożliwiły awans sędziom sądu rejonowego z pominięciem orzekania w sądzie okręgowym. Rzecznik kwestionował także zasadność wprowadzenia delegacji sędziego do Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Kancelarii Prezydenta RP argumentując, że może to pogłębić braki kadrowe w sądach i wydłużyć postępowania. W 2017 r. Minister Sprawiedliwości uzyskał także możliwość decydowania o tym, czy sędzia, który osiągnął wiek emerytalny będzie mógł dalej orzekać. Ustawa wskazała kryteria w postaci racjonalnego wykorzystania kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikającej z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów, którymi przy podejmowaniu decyzji kieruje się Minister Sprawiedliwości. Decyzja nie wymagała uzasadnienia. Zdaniem RPO, tak głęboka ingerencja władzy wykonawczej w możliwość zatrudnienia po osiągnięciu wieku stanu spoczynku może naruszać zasadę trójpodziału władzy określoną w Konstytucji RP, konstytucyjną zasadę odrębności i niezależności sądów od innych władz oraz może podważać zasadę niezawisłości sędziowskiej¹⁴. W 2018 r. uprawnienie to zostało przekazane Krajowej Radzie Sądownictwa¹⁵.

10.4. DZIAŁANIA PODEJMOWANE PRZEZ RPO W ZWIĄZKU ZE ZMIANAMI USTAWY PRAWO O PROKURATURZE

Rzecznik skierował wniosek do TK, w którym zakwestionował rozwiązanie zawarte w Prawie o prokuraturze nakładające na prokuratora obowiązek wykonywania poleceń Ministra Sprawiedliwości dotyczących treści czynności procesowych, uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zmiany lub

11 Dokumenty w sprawie dostępne pod adresem internetowym: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=15739&sprawa=17437> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

12 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 1 czerwca 2017 r., sygn. akt K 32/16, LEX nr 2305672.

13 Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r., poz. 1452.

14 Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2017 (dalej: Informacja roczna RPO 2017 r.), s. 173-174 – dokument dostępny pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20roczna%20RPO%20za%20rok%202017.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

15 Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2018 r., poz. 848.

uchylenia decyzji podległego mu prokuratora, a także do przejmowania spraw prowadzonych przez prokuratorów. Rzecznik wskazał, że prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawie Prawo o prokuraturze jest niezależny, lecz w praktyce niezależność ta doznaje ograniczeń, bowiem prokurator ma obowiązek wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia prokuratora przełożonego, który jest uprawniony do zmiany lub uchycenia decyzji prokuratora podległego. Ponadto prokurator przełożony może przejmować sprawy prowadzone przez prokuratorów podległych i wykonywać ich czynności. Zdaniem RPO powierzenie urzędu Prokuratora Generalnego Ministrowi Sprawiedliwości połączone z wyposażeniem Prokuratora Generalnego w prawną możliwość ingerowania w treść czynności procesowych podejmowanych przez podległych mu prokuratorów wymaga oceny z punktu widzenia jej zgodności ze standardami konstytucyjnymi¹⁶. Trybunał Konstytucyjny połączył do rozpoznania sprawy z wniosku grupy senatorów i wniosku RPO. 17 października 2018 r. RPO wycofał wniosek z 18 kwietnia 2016 r. i wniósł o umorzenie postępowania przed TK w tym zakresie. Rzecznik argumentował, że przy tak ukształtowanym składzie orzekającym wyrok będzie nieważny albo nieistniejący. Powoływał się przy tym na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który stwierdził, że gdy w pięcioosobowym składzie TK brała udział osoba, która w świetle wyroków TK nie jest sędzią Trybunału, może zachodzić przesłanka nieważności wyroku z uwagi na nienależną obsadę sądu lub wyrok jest nieistniejący¹⁷. W piśmie z 26 października 2018 r. przedstawiciel grupy senatorów wycofał wniosek z 6 kwietnia 2016 r. i wniósł o umorzenie postępowania przed Trybunałem w tym zakresie. W zaistniałej sytuacji TK umorzył postępowanie¹⁸.

Rzecznik zgłosił także swój udział w postępowaniu przed TK z wniosku KRS (uchwała nr 365/2016 z 13 maja 2016 r.¹⁹), dotyczącym stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy Prawo o prokuraturze w zakresie w jakim przyznają one Prokuratorowi Generalnemu prawo do ujawniania „w szczególnie uzasadnionych przypadkach także innym osobom”, jak również mediom, informacji zgromadzonych w toku postępowania przygotowawczego, także bez zgody prokuratora prowadzącego to postępowanie, w szczególności prawo do ujawniania informacji z toczących się postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw popełnionych przez sędziów lub asesorów sądowych. W opinii RPO przepisy te są niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, z prawem do ochrony życia prywatnego i rodzinnego, z zasadą proporcjonalności, zasadą niezależności sądów i trybunałów oraz zasadą niezawisłości sędziów i zakazem przynależności sędziego do partii politycznych, związku zawodowego oraz z zasadą trójpodziału władzy. Rzecznik podzielił także zarzuty KRS w sprawie niezgodności Prawa o prokuraturze w zakresie utworzenia samodzielnej komórki organizacyjnej w Prokuraturze Krajowej - Wydziału Spraw Wewnętrznych, właściwej w sprawach postępowań przygotowawczych w sprawach najpoważniejszych przestępstw popełnionych przez sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury, a także wykonywania funkcji oskarżyciela publicznego w tych sprawach przed sądem²⁰. Uchwałą nr 73/2017 z 8 marca 2017 r. KRS wycofała wniosek złożony uchwałą nr 365/2016 z 13 maja 2016 r. W zaistniałej sytuacji TK umorzył postępowanie²¹.

Pismem z 5 sierpnia 2016 r. RPO wniósł o orzeczenie przez TK, że art. 137 § 2 ustawy prawo o prokuraturze jest niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Zdaniem RPO, zaskarżony przepis jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa oraz zasadą określoności prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP, a także z zasadą praworządności określoną w art. 7 Konstytucji RP, ponieważ

¹⁶ Informacja roczna RPO 2016 r., s. 48-49.

¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 czerwca 2018 r., sygn. akt V SA/Wa 459/18, LEX nr 2530153.

¹⁸ Postępowanie Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2018 r., sygn. akt K 19/16, LEX nr 2598124.

¹⁹ Dokumenty w sprawie dostępne pod adresem internetowym: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=15599&sprawa=17374> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

²⁰ Informacja roczna RPO 2016 r., s. 49-50.

²¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt K 29/16, LEX nr 2284272.

wprowadza bezkarność prokuratorów w sytuacji, gdy motywowani bliżej nieokreślonym „interese społecznym” dopuścili się oczywistej i rażącej obrazę przepisów prawa lub uchybienia godności urzędu. W ocenie RPO prokuratorzy powinni zawsze działać w interesie społecznym, a jednocześnie przestrzegać przepisów prawa oraz dbać o godność urzędu. Z tego względu nie jest uzasadnione ustanowienie w ustawie kontratypu opartego na przesłance „interesu społecznego”, który miałby wyłączać odpowiedzialność dyscyplinarną prokuratorów za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa lub za uchybienie godności urzędu. Trybunał stwierdził, że RPO na gruncie rozpoznawanego wniosku nie zdołał zdefiniować i uzasadnić problemu konstytucyjnego. Ponadto TK wskazał na niewłaściwość art. 7 Konstytucji RP jako wzorca kontroli konstytucyjności. W świetle powyższego TK umorzył postępowanie większością głosów, przy dwóch zdaniach odrębnych²².

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie zdołał zdefiniować i uzasadnić problemu konstytucyjnego, oraz wskazał niewłaściwy wzorzec konstytucyjny. W związku z tym postępowanie zostało umorzone.

10.5. STANOWISKO RPO W SPRAWIE NOWELIZACJI USTAWY O KRAJOWEJ RADZIE SĄDOWNICTWA

W 2017 r. znowelizowana została także ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa²³. Zmiany wzbudziły wątpliwości RPO, co do zapewnienia każdemu prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Nowelizacja wprowadziła wybór przez Sejm 15 sędziów-członków KRS na wspólną czteroletnią kadencję. W poprzednim stanie prawnym tych członków wybierało środowisko sędziowskie. Nowych kandydatów do KRS mogły zgłaszać grupy 25 sędziów oraz co najmniej dwóch tysięcy obywateli. Rzecznik formułował względem regulacji zawartych w nowelizacji zarzuty w trzech obszarach. Przede wszystkim zdaniem RPO nowelizacja przekazała, należące do sędziów, uprawnienie do wyboru sędziów-członków KRS władzy ustawodawczej, co oznacza ingerencję przedstawicieli władzy ustawodawczej w zarządzanie wymiarem sprawiedliwości, a w konsekwencji budzi poważne wątpliwości co do zgodności z art. 187 Konstytucji RP. Ponadto nowelizacja odeszła od obligatoryjnego wymogu reprezentacji w KRS sędziów należących do poszczególnych rodzajów i szczebli sądów, wskazując na zachowanie tejże reprezentacji „w miarę możliwości”. W ocenie RPO zmiana nie dawała gwarancji, że reprezentacja środowiska sędziowskiego w KRS będzie szeroka. Inne zastrzeżenie dotyczyło umożliwienia zgłaszania kandydatów do KRS przez grupy prokuratorów, którzy z racji na podległość Prokuratorowi Generalnemu mogli popierać kandydatów powiązanych z władzą wykonawczą. Rzecznik składał zastrzeżenia także w przedmiocie przerwania kadencji dotychczasowych członków KRS. W opinii RPO jest to naruszenie przepisów Konstytucji RP, która stanowi o czteroletniej kadencji członków KRS²⁴.

Sędziowie wybrani do KRS w 2018 r. faktycznie nie reprezentują wszystkich szczebli i rodzajów sądów, bowiem w składzie KRS brakuje przedstawicieli sądów apelacyjnych oraz sądów wojskowych, zaś Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny reprezentują jedynie ich Prezesi. Początkowo niejawnie pozostawały listy poparcia dla sędziów-kandydatów do KRS. Z uwagi na konstytucję zasadę transparentności działania organów władzy publicznej (art. 61 Konstytucji RP) RPO przystąpił do postępowania, w którym obywatele domagali się udostępnienia informacji publicznej o sędziach, którzy złożyli podpisy pod kandydaturami do KRS. Zdaniem RPO sprawa miała istotne znaczenie dla

²² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 2020 r., sygn. akt K 42/16, OTK-A/2020, poz. 16.

²³ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. z 2019 r., poz. 84 t.j. ze zm.

²⁴ Informacja roczna RPO 2017 r., s. 175-176.

zapewnienia transparentności procedury wyboru członków KRS, zaś odmowa informacji publicznej o osobach pełniących funkcje publiczne, które poparły kandydatów do KRS, uniemożliwia obywatelom ocenę czy kryteria wyboru członków KRS zostały spełnione. Decyzja Szefa Kancelarii Sejmu o odmowie udzielenia informacji publicznej dotyczącej sędziów, którzy poparli zgłoszenia kandydatów do nowej KRS została uchylona²⁵. Sąd podzielił przy tym stanowisko RPO, że przepisy ustawy o KRS nie wyłączają stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej²⁶ oraz że nie zachodzi przesłanka odmowy udzielenia informacji z uwagi na ochronę prywatności osób fizycznych. Ostatecznie sprawa została rozstrzygnięta przez Naczelny Sąd Administracyjny²⁷, a listy poparcia dla kandydatów do KRS zostały ujawnione w lutym 2020 r.

Wybór przez Sejm członków KRS spośród kandydatów zgłoszonych przez sędziów lub grupę obywateli można uznać za namiastkę obywatelskiej kontroli procesu wyboru członków KRS, bowiem zgodnie z art. 4 ust. 2 Konstytucji RP naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.

Rzecznik wskazywał także, że nie zagwarantowano jakiegokolwiek mechanizmu prawnego, który dawałby obywatelom wpływ na to, kto zostanie wybrany do KRS albo umożliwiał kontrolę procesu tego wyboru. Trzeba jednak stwierdzić, że taki mechanizm nie istniał także przed nowelizacją przedmiotowej ustawy, zaś wybór przez Sejm członków KRS spośród kandydatów zgłoszonych przez sędziów lub grupę obywateli stanowi namiastkę obywatelskiej kontroli procesu wyboru członków KRS, bowiem zgodnie z art. 4 ust. 2 Konstytucji RP naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Podzielając opinię RPO, że mechanizm umożliwiający obywatelom wpływ na wybór członków do KRS albo umożliwiający efektywną kontrolę procesu tego wyboru jest potrzebny, należy wskazać, że postulat ten stał się w debacie publicznej aktualny dopiero w sytuacji wprowadzenia regulacji, która umożliwia wpływ na wybór członków KRS przez przedstawicieli narodu zasiadających w Sejmie. Szczególnie w zderzeniu z argumentacją RPO przyznającą środowisku sędziowskiemu wyłączną kompetencję do wyboru 15 członków KRS, może to rodzić przeświadczenie, że nie kontrola społeczna była motywem przedstawienia tegoż postulatu, lecz stanowiła wyłącznie jeden z argumentów na rzecz cofnięcia nowelizacji ustawy o KRS.

10.6. STANOWISKO RPO W SPRAWIE NOWELIZACJI USTAWY O SĄDZIE NAJWYŻSZYM

W 2017 r. zmieniona została także ustawa o Sądzie Najwyższym. W toku prac nad pierwszym, zawetowanym przez Prezydenta RP projektem²⁸, jak również i nad późniejszą propozycją autorstwa Prezydenta RP²⁹, RPO formułował swoje uwagi. Nowelizacja wprowadzała rozwiązanie, zgodnie z którym przerwaniu ulegały kadencje czynnych sędziów Sądu Najwyższego (SN), którzy przekroczyli wiek przejścia w stan spoczynku z powodu obniżenia przez ustawodawcę tegoż wieku z 70 do 65 lat. Przewidziano przy tym, że o możliwości dalszego orzekania zdecyduje Prezydent RP na wniosek sędziego. W debacie nad projektami ustaw RPO wskazywał, że obniżanie wieku przejścia w stan spoczynku jest możliwe jedynie wobec przyszłych sędziów, zaś przerwanie

25 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 488/18, Lex nr 2591697. Zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 484/18, LEX nr 2588245.

26 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 t.j. ze zm.

27 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18, LEX nr 2694019.

28 Druk sejmowy nr 1727 – dokument dostępny pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1727> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

29 Druk senacki nr 685 – dokument dostępny pod adresem: <https://www.senat.gov.pl/prace/senat/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,442.html> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

kadencji obecnych sędziów oraz decydowanie przez Prezydenta RP o możliwości dalszego orzekania jest sprzeczne z konstytucyjnym zakazem usuwania sędziego, z zasadą niezawisłości sędziowskiej, zasadą trójpodziału władzy oraz z prawem do sądu. Rzecznik wskazywał także, że uchwalenie prezentowanych rozwiązań, może być niezgodne z prawem Unii Europejskiej (UE) oraz powodować naruszenie przez Polskę zobowiązań wynikających z członkostwa w UE. W odniesieniu do szczególnej sytuacji przerwania kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego RPO wskazał na naruszenie art. 180 ust. 3 Konstytucji RP, z którego wynika, że Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent RP na sześcioletnią kadencję³⁰.

Rzecznik wskazywał, że uchwalenie przepisów obniżających wiek przejścia sędziów w stan spoczynku, może być niezgodne z prawem Unii Europejskiej oraz powodować naruszenie przez Polskę zobowiązań wynikających z członkostwa w UE.

Tymczasowym postanowieniem z 19 października 2018 r. (C-619/18) Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) Polska została zobowiązana do natychmiastowego zawieszenia stosowania przepisów dotyczących obniżenia wieku sędziów SN i przejścia w stan spoczynku ze skutkiem wstecznym. Sąd Najwyższy oraz NSA zastosowały się do tego postanowienia³¹. W listopadzie 2018 r. Sejm ponownie zmienił przepisy ustawy o SN, przywracając sędziom, którzy skończyli 65 lat, prawo do orzekania³². Już po nowelizacji spornych przepisów TSUE wydał orzeczenie, w którym stwierdził, że poprzez zastosowanie przepisów wprowadzających obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów SN do urzędujących sędziów powołanych do tego sądu przed 3 kwietnia 2018 r. oraz poprzez przyznanie Prezydentowi RP dyskrejonalnego prawa do przedłużenia czynnej służby sędziów owego sądu po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o UE³³.

Ustawa o SN wprowadziła także nowy środek zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej. W ocenie RPO rozwiązanie to jest słuszne z zastrzeżeniem, że tylko w sprawach, w których obowiązujący obecnie system prawny nie przewiduje już takiego nadzwyczajnego środka prowadzącego do uchylecia zaskarżonego prawomocnego orzeczenia. Skarga nadzwyczajna powinna służyć naprawie błędów sądowych i mieć wyraźne, niezbyt odległe ramy czasowe wyznaczające jej dopuszczalność. Rzecznik krytycznie ocenił faktyczne wprowadzenie postępowania czteroinstancyjnego zawierającego dwa szczeble postępowania nadzwyczajnego już po uprawomocnieniu się orzeczenia³⁴. Nowelizacja wprowadziła także uprawnienie Prezydenta RP do wyznaczenia Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego (także spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej) do prowadzenia sprawy dotyczącej sędziego SN. Jeśli Prezydent w sprawie przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego nie wyznaczył Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego, uprawnienie to mógł przejąć Minister Sprawiedliwości. Zdaniem RPO włączenie prokuratorów w postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów oraz mianowanie Nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego przez przedstawicieli władzy wykonawczej mogło prowadzić do ich ingerencji w sprawowanie władzy sądowniczej i spowodować zachwianie równowagi pomiędzy tymi władzami.

³⁰ Informacja roczna RPO 2017 r., s. 176-177.

³¹ Komunikat z dnia 22 października 2018 r. dotyczący postanowienia TSUE z dnia 19 października 2018 r. (aktualizacja) – dostępny pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl/komunikaty/komunikat-z-dnia-22-pazdziernika-2018-r-dotyczacy-postanowienia-tsue-z-dnia-19-pazdziernika-2018-r-aktualizacja,news,4593.php> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

³² Ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2018 r., poz. 2507.

³³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 24 czerwca 2019 r., C-619/18, LEX nr 2683590.

³⁴ Informacja roczna RPO 2017 r., s. 177.

Rzecznik negatywnie ocenił również wzmocnienie pozycji Izby Dyscyplinarnej SN oraz kierującego jej pracami prezesa kosztem ograniczenia uprawnień Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, a także utworzenie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Izba ta, złożona wyłącznie z sędziów wyłonionych przez KRS w nowo wybranym składzie, sprawuje nadzór judykacyjny nad sądami niższych instancji. Rzecznik wskazuje także, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych sprawuje także nadzór nad orzecznictwem SN, co w ocenie RPO jest niezgodne z przepisami Konstytucji RP wyznaczającymi granice tego nadzoru Sądu Najwyższego, które przewidują, że nadzór jest sprawowany nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Z tym ostatnim argumentem nie sposób się zgodzić, bowiem skarga nadzwyczajna rozpatrywana przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych przysługuje od prawomocnego orzeczenia sądów powszechnych. Choć prawdą jest, że wynik kontroli nadzwyczajnej może być inny niż wynik kontroli kasacyjnej, to nie można na tej podstawie argumentować, że izba ta ma kompetencje nadzorcze względem orzecznictwa SN. Wątpliwości RPO dotyczyły również tego, że Izbie przyznano kompetencje do stwierdzania ważności wyborów, a sposób jej ukształtowania budzi – w ocenie Rzecznika – wątpliwości co do bezstronności³⁵. Wątpliwości te okazały się jednak nietrafne, bowiem w ciągu nieco ponad dwóch lat funkcjonowania Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wydała około 800 orzeczeń, wielokrotnie uchylając uchwały KRS, która wcześniej rekomendowała każdego z sędziów do orzekania w Izbie, czy też rozstrzygając w sposób, który można uznać za niekorzystny z punktu widzenia władzy wykonawczej (na przykład uchylając decyzje albo oddalając wnioski i skargi Ministra Sprawiedliwości).

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił także krytyczne uwagi do dziewiętej już nowelizacji ustawy o SN, której celem było uzupełnienie regulacji dotyczących powoływania Pierwszego Prezesa oraz Prezesów Sądu Najwyższego i zapewnieniu możliwości obsadzenia tych stanowisk także w takich sytuacjach, gdy w rozsądnych terminach nie dojdzie do wyłonienia, z jakichkolwiek przyczyn, odpowiedniej liczby kandydatów na te stanowiska. Zastrzeżenia RPO dotyczyły projektowanych zmian art. 12, 13, 15 i 19 ustawy o SN³⁶. Rzecznik wskazywał, że postulowane brzmienie art. 12 i 13 ustawy o SN jest sprzeczne z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent RP na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Ostatecznie nowelizacja objęła jedynie jeden spośród wskazanych przez RPO przepisów – art. 13³⁷.

10.7. STANOWISKO RPO W SPRAWIE ZMIAN W TRYBUNALE KONSTYTUCYJNYM

W okresie od listopada 2015 r. do końca 2016 r. Sejm uchwalił szereg ustaw³⁸ dotyczących TK, których celem było unormowanie sytuacji zaistniałej po podwójnym wyborze pięciu sędziów Trybunału przez

³⁵ *Ibidem*, s. 178.

³⁶ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Sejmu RP, znak VII.510.38.2019.AG – dostępne pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Opinia%20o%20dziewięciu%20nowelizacji%20ustawy%20o%20SN%2019%20kwietnia%202019.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

³⁷ Art. 2 Ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r., poz. 190.

³⁸ Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. z 2015 r., poz. 1928; ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. z 2015 r., poz. 2217; ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. z 2016 r., poz. 1157; ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. z 2016 r., poz. 2072; ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz. U. z 2016 r., poz. 2073; ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz. U. z 2016 r., poz. 2074.

Sejm VII i VIII kadencji³⁹. Jeszcze w grudniu 2015 r. TK stwierdził niekonstytucyjność (w całości) ustawy nowelizującej ustawę o TK⁴⁰. W marcu kolejnego roku premier Beata Szydło odmówiła publikacji w Dzienniku Ustaw tegoż wyroku oraz dalszych wyroków. W debacie publicznej mówiło się wówczas o swoistym dualizmie prawnym, bowiem sądy uznawały niekiedy moc obowiązującą tych nieopublikowanych wyroków TK⁴¹. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 9 marca 2016 r. stwierdził niezgodność z Konstytucją RP ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r., w całości⁴². Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z lipca 2016 r. została zaskarżona do TK jeszcze przed wejściem w życie. Trybunał zdążył wydać wyrok w sprawie na 5 dni przed zakończeniem jej *vacatio legis*. Ustawa została uznana za częściowo niekonstytucyjną⁴³. Jednym ze skarżących we wszystkich powyższych sprawach był RPO.

Między sierpniem a grudniem 2016 r. opublikowano 36 z ponad 40 „zaległych” orzeczeń TK. Kolejne trzy wyroki opublikowano 5 czerwca 2018 r. na podstawie ustawy z 12 kwietnia tego roku⁴⁴. Spór o publikację wyroków wynikał w dużej mierze ze zmiany praktyki publikacji orzeczeń TK, które zostały nieformalnie podzielone na wyroki i „rozstrzygnięcia”. O zakwalifikowaniu orzeczenia do którejś z grup decydował organ władzy ustawodawczej oceniając, czy orzeczenie zostało „podjęte z naruszeniem ustawy”. Podział ten został wytworzony sztucznie, jedynie na potrzeby bieżącej sytuacji politycznej i nie miał potwierdzenia we wcześniejszej praktyce. Wprowadzone zostały również regulacje, które upoważniły p.o. Prezesa TK do zarządzenia ogłoszenia orzeczeń w dziennikach urzędowych, a jednocześnie zwolniły z obowiązku ogłoszenia w dziennikach urzędowych orzeczeń TK dotyczących aktów normatywnych, które utraciły moc obowiązującą. Należy zauważyć, że art. 190 Konstytucji RP wskazuje wyłącznie na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie wprowadzając żadnych dalszych ich rozróżnień, a także stanowi, że orzeczenia zapadłe w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji (dotyczącym właściwości Trybunału Konstytucyjnego) podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony.

Zaproszona do Polski przez Ministra Spraw Zagranicznych Komisja Wenecka (organ doradczy Rady Europy) w wydanej w marcu 2016 r. opinii stwierdziła m.in. że „konflikt wokół TK ma swoje źródło w działaniach Sejmu poprzedniej kadencji” oraz, że „zarówno poprzednia, jak i obecna większość sejmowa podejmowały niekonstytucyjne działania”, zaś „nowelizacja ustawy o TK z 22 grudnia 2015 stanowi zagrożenie dla rządów prawa i funkcjonowania demokracji, a rozwiązania prawne w niej przyjęte grożą spowolnieniem i paraliżem Trybunału”⁴⁵. Nie sposób nie zauważyć, że w latach 2016-2017 zmniejszyła się względem lat poprzednich liczba rozpatrywanych przez Trybunał spraw⁴⁶, co w dużej mierze spowodowane było wyżej opisanym sporem dotyczącym zmian w składzie i funkcjonowaniu TK.

39 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, LEX nr 1937295.

40 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15, LEX nr 1939545.

41 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 sierpnia 2016 r. (sygn. akt II FSK 1021/16, LEX nr 2157981) zastosował nieopublikowany wówczas wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, LEX nr 2067764, w którym za niekonstytucyjną uznano regulację, która nie określała maksymalnej wysokości opłaty za dokonane czynności egzekucyjne oraz opłaty manipulacyjnej, a także nie przewidywała możliwości obniżenia tych opłat w razie umorzenia postępowania z uwagi na dobrowolną zapłatę egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych.

42 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15, LEX nr 2001897.

43 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16, LEX nr 2086840.

44 Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz.U. poz. 849.

45 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)026-e#](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e#) [dostęp: 10.06.2020].

46 <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/statystyka/> [dostęp: 10.06.2020].

Rzecznik zakwestionował możliwość powierzenia sędziemu p.o. Prezesa TK kompetencji do zarządzania ogłaszania orzeczeń TK w dziennikach urzędowych oraz do dokonywania selekcji tych orzeczeń na te, które podlegają opublikowaniu i te, które nie podlegają publikacji. Rzecznik skierował więc wniosek do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją RP ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁴⁷, ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁴⁸, a także ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁴⁹. W ocenie RPO ustawy naruszały ustrój RP oparty na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej oraz niezależności sądów i trybunałów, a także naruszone zostały postanowienia Konstytucji RP dotyczące ogłaszania orzeczeń TK.

W ocenie Rzecznika uchwalone w 2016 r. ustawy zmieniające sposób funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego naruszały ustrój RP oparty na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej oraz niezależności sądów i trybunałów, a także naruszały postanowienia Konstytucji RP dotyczące ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zaskarżone przepisy nie naruszają Konstytucji RP. W wypadku aktów Trybunału, które objęte są zaskarżonym przepisem, nie doszło do wydania orzeczenia w sposób zgodny z przyjętą procedurą postępowania, a działanie ustawodawcy ma na celu usunięcie niepewności prawnej. Rzecznik wnosił także o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, który stanowi, **że TK nie umarza postępowania z przyczyny utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, ale jedynie, jeśli postępowanie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną**. W ocenie TK sformułowany przez RPO zarzut dotyczył braku określonych rozwiązań legislacyjnych, z których ustawodawca zrezygnował świadomie, tym samym postępowanie w tym zakresie zostało umorzone⁵⁰.

Rzecznik wnioskował w tej sprawie o wyłączenie prof. Henryka Ciocha i prof. Mariusza Muszyńskiego ze składu orzekającego argumentując, że nikt nie może być sędzią we własnej sprawie, a osoby, których prawo do zasiadania w TK było kwestionowane, powinny wyłączyć się ze składu orzekającego. Trybunał wniosku nie uwzględnił⁵¹.

10.8. STANOWISKO RPO W SPRAWIE OBSADY TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował także działania w odpowiedzi na wyżej opisany spór o prawidłowość wyboru sędziów do TK przez Sejm VII kadencji, a następnie Sejm VIII kadencji. W ocenie RPO działania ustawodawcy były sprzeczne z orzecznictwem TK, a ich celem było powiększenie składu TK ponad konstytucyjny limit 15 sędziów. Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie wniosku grupy posłów na Sejm dotyczącego ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015 r. Trybunał uznał, że ustawa o TK jest niezgodna z Konstytucją RP w zakresie, w jakim umożliwiła Sejmowi wybór w październiku 2015 r. dwóch sędziów TK w miejsce tych, których

47 Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. z 2016 r., poz. 2072.

48 Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz. U. z 2016 r., poz. 2073.

49 Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz. U. z 2016 r., poz. 2074.

50 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2017 r., sygn. akt K 1/17, LEX nr 2378277.

51 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2017 r. – dostępne pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/K%201_17%20postanowienie%20TK.pdf (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

kadencja upływała w grudniu 2015 r.⁵² Rzecznik zgłosił także udział w postępowaniu z wniosku grupy posłów na Sejm dotyczącego uchwał Sejmu RP o ponownym wyborze osób na stanowisko sędziów TK. Trybunał stwierdził, że zaskarżone uchwały nie mogą zostać uznane za akty normatywne, bowiem nie są aktami kwalifikowanymi przez Konstytucję RP jako źródła prawa, ani nie ustanawiają norm prawnych. Postępowanie zostało umorzone⁵³.

W sprawie dotyczącej uchwał Sejmu RP o ponownym wyborze osób na stanowisko sędziów Trybunału Konstytucyjnego TK stwierdził, że zaskarżone uchwały nie mogą zostać uznane za akty normatywne, bowiem nie są aktami kwalifikowanymi przez Konstytucję RP jako źródła prawa, ani nie ustanawiają norm prawnych. Postępowanie zostało umorzone.

Rzecznik przystąpił także do postępowania przed TK w sprawie z wniosku Prokuratora Generalnego dotyczącego legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego i wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Prokurator Generalny zgłosił wątpliwości co do zgodności uchwały Sejmu z 2010 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁵⁴. W ocenie wnioskodawcy procedura wydania uchwały przeczy wyborowi indywidualnemu, ponadto w uchwale nie zostało wskazane, na które z wakujących miejsc zostały wybrane poszczególne osoby. Rzecznik wskazywał, że wniosek Prokuratora Generalnego nie ma uzasadnionych merytorycznych podstaw, a także dotyczy materii, spoza kognicji TK. Trybunał stwierdził, że uchwały Sejmu o charakterze kreacyjnym, które nie spełniają kryterium normatywności, nie mogą podlegać jego ocenie w trybie art. 188 pkt 3 Konstytucji RP. Z tego względu, pomimo dostrzeżonych naruszeń Konstytucji RP w procesie wyboru sędziów podczas wydawania uchwały Sejmu z 26 listopada 2010 r., TK umorzył postępowanie. Ustrojodawca nie upoważnił go bowiem, podobnie jak żadnego innego organu władzy publicznej, do weryfikacji prawidłowości wyboru sędziego TK, który objął swój urząd po złożeniu ślubowania wobec Prezydenta⁵⁵. Także w tej sprawie RPO złożył wniosek o wyłączenie z rozpoznania sprawy prof. Mariusza Muszyńskiego, uzasadniając to koniecznością wyłączenia ze składu orzekającego osoby obsadzonej na stanowisko sędziego TK w sposób niezgodny z prawem. Trybunał postanowił nie wyłączać sędziego Muszyńskiego⁵⁶.

Rzecznik angażował się także w postępowanie przed SN dotyczące kompetencji sądu powszechnego do oceny prawidłowości wyboru Prezesa TK. W opinii RPO, jeśli występują uzasadnione wątpliwości, sąd powszechny jest uprawniony do oceny prawidłowości powołania danej osoby na stanowisko Prezesa TK, jeżeli ocena ta jest niezbędna do zbadania umocowania tej osoby do dokonywania w imieniu TK czynności procesowych przed tym sądem. Zdaniem Rzecznika realizacja prerogatywy prezydenckiej polegająca na powołaniu Prezesa TK musi odbywać się na podstawie i w granicach prawa, wymaga tego także zasada trójpodziału władzy oraz zasada odrębności i niezależności sądów i trybunałów. Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały w tej sprawie stwierdzając, że Prezes TK, będąc jedynie organem władzy publicznej w dacie złożenia wniosku o udzielenie zabezpieczenia, nie posiadał zdolności sądowej. W tej sytuacji wniosek Prezesa TK inicjujący niniejszą sprawę, złożony przez ówczesnego piastuna tego organu władzy publicznej – Andrzeja Rzeplińskiego, nie mógł zostać merytorycznie rozpoznany i podlegać odrzuceniu na podstawie art. 199 pkt 3 k.p.c. Tym samym problem prawny przedstawiony w postanowieniu Sądu Apelacyjnego nie spełnia kryteriów określonych w art. 390 §1 k.p.c., wobec czego podjęcie przez SN uchwały rozstrzygającej ten problem nie było możliwe⁵⁷.

52 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, LEX nr 1937295.

53 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2016 r., sygn. akt U 8/15, LEX nr 1950018.

54 Uchwała z 26 listopada 2010 r. (M.P. Nr 93 poz. 1067).

55 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2020 r., sygn. akt U 1/17, LEX nr 2956532.

56 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 27 lipca 2017 r.

57 Postanowienie Sądu Najwyższego z 12 września 2017 r., sygn. akt III SZP 2/17, LEX nr 2397586.

10.9. COFANIE WNIOSKÓW Z TK

Rzecznik Praw Obywatelskich konsekwentnie prezentował stanowisko, zgodnie z którym istnieje konieczność wyłączenia ze składu orzekającego osoby obsadzonej na stanowisko sędziego TK w sposób, który uznaje za niezgodny z prawem, tj. sędziów powołanych do TK w październiku 2015 r. Efektem tego było regularne cofanie wniosków o stwierdzenie niezgodności określonych przepisów z Konstytucją RP, jeśli skład orzekający został ukształtowany w taki sposób, że zasiadał w nim kwestionowany przez RPO sędzia. Oprócz wcześniej wymienionych spraw, RPO cofnął wnioski także w sprawach:

- stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP szeregu przepisów pozwalających na prowadzenie różnym służbom kontroli operacyjnej nieprzerwanie przez nawet 18 miesięcy⁵⁸,
- stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP przepisu, który dopuszcza przedstawianie przed sądem dowodów nielegalnie zdobytych przez służby specjalne⁵⁹,
- niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych, które w opinii RPO dały służbom możliwość nieograniczonego zbierania, bez żadnej realnej kontroli, danych o aktywności obywateli w Internecie oraz bilingów telefonicznych⁶⁰,
- w sprawie zgody następczej na wykorzystanie podsłuchu jako materiału procesowego, która może dotyczyć nie tylko przestępstwa, w stosunku do którego sąd może zarządzić inwigilację, lecz każdego przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego⁶¹.

Efekt działań RPO w powyższych sprawach było umorzenie każdego z postępowań, co oznacza uniemożliwienie TK kontroli konstytucyjności kontrowersyjnych przepisów i pozostawienie ich w mocy obowiązującej pomimo wątpliwości jakie powziął RPO co do naruszenia przez nie praw i wolności.

Rzecznik regularnie cofał z Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją określonych przepisów, przez co TK nie mógł kontrolować konstytucyjności kontrowersyjnych przepisów.

10.10. STANOWISKO ZAJMOWANE PRZEZ RPO W SPRAWIE KWESTIONOWANIA PRZEZ KOMISJĘ EUROPEJSKĄ STANU PRAWORZĄDNOŚCI W POLSCE

W grudniu 2017 r. Komisja Europejska złożyła wniosek o wszczęcie wobec polskiego rządu postępowania z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej ze względu na „ryzyko poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości Unii”. We wrześniu 2018 r. KE wniosła też osobną sprawę do TSUE przeciwko Polsce

58 Cofnięcie wniosku, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/cofni%C4%99cie%20wniosku%20do%20TK%20-%20kontrola%20operacyjna%20C%2014.03.2018.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.); zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 22 marca 2018 r., sygn. akt K 9/16, LEX nr 2480882.

59 Cofnięcie wniosku, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wycofanie%20wniosku%20RPO%20do%20Trybuna%C5%82u%20Konstytucyjnego.pdf> [dostęp: 10.06.2020]; zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 27/16, LEX nr 2483647.

60 Cofnięcie wniosku, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20RPO%20do%20Trybuna%C5%82u%20Konstytucyjnego%20o%20cofni%C4%99cie%20wniosku%20w%20sprawie%20ustawy%20antyterrorystycznej.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.); zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 6 czerwca 2018 r., sygn. akt K 35/16, LEX nr 2505377.

61 Cofnięcie wniosku, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20procesowe%20RPO%20do%20Trybuna%C5%82u%20Konstytucyjnego%20w%20sprawie%20otzw.%20z%20gody%20nast%C4%99pczej.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.); zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2018 r., sygn. akt K 24/16, LEX nr 2491175.

w związku z naruszeniem przez Polskę unijnej zasady praworządności poprzez uchwalenie ustawy o SN. Rzecznik zabrał głos w tej sprawie podczas posiedzenia Komisji wolności obywatelskich, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Parlamentu Europejskiego (LIBE). Jak podkreślił wówczas RPO, jest on zwolennikiem reformy sądownictwa w Polsce pod warunkiem, że wprowadzane zmiany będą spełniać standardy praworządności i nie będą wpływać na konstytucyjną zasadę trójpodziału władzy. Ofiarami reform łamiących te zasady są bowiem przede wszystkim obywatele, którym Konstytucja RP i prawo UE (art. 44 Karty Praw Podstawowych UE) gwarantuje prawo dostępu do niezależnego sądu. W ocenie RPO opinie Komisji Weneckiej dotyczące kwestii praworządności zostały przez rząd zignorowane, a obywatele nie mogą w pełni liczyć obecnie na niezależne sądy. Rzecznik odniósł się również do sytuacji Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, sędziów przeniesionych w stan spoczynku oraz funkcjonowania mediów publicznych⁶².

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich obywatele są ofiarami dokonywanych w Polsce reform wymiaru sprawiedliwości.

Podsumowanie

Z wielu aktywności jakie podejmował RPO w czasie trwania sporu o reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości można wprowadzić wniosek, że organ powołany do obrony praw obywatelskich opowiedział się wyraźnie po jednej ze stron sporu i powagą sprawowanego urzędu poświadczal stanowisko podmiotów zaangażowanych w tenże spór. Wydaje się, że obrona praw obywateli w tej sferze nie była dla RPO priorytetowa.

Pomimo, że RPO określał się jako zwolennik reformy sądownictwa w Polsce pod warunkiem, że wprowadzane zmiany będą spełniać standardy praworządności i nie będą wpływać na konstytucyjną zasadę trójpodziału władzy, to jednak działania przez niego podejmowane miały wyłącznie destrukcyjny charakter. Świadczy o tym chociażby wycofywanie z TK wniosków o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów pozwalających na prowadzenie różnym służbom kontroli operacyjnej nieprzerwanie przez nawet 18 miesięcy, przedstawiania przed sądem nielegalnie zdobytych dowodów, dających służbom możliwość nieograniczonego zbierania, bez **żadnej realnej kontroli, danych o aktywności obywateli w Internecie oraz bilingów telefonicznych, a także zgody następczej sądu na wykorzystanie podsłuchu jako materiału procesowego** w szerokiej gamie spraw. Wycofanie wniosków w tych sprawach uniemożliwiło TK zbadanie konstytucyjności tychże przepisów i ewentualne ich uchylenie. Pokazuje to dobitnie, że dla RPO ważniejsze od ochrony praw obywateli było zaangażowanie we w dużej mierze polityczny spór o zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości. Rzecznik nie podejmował także inicjatyw mających na celu deeskalację narastającego przez lata konfliktu oraz nie przedstawił merytorycznych propozycji rozwiązania sporu przy jednoczesnej reformie sądownictwa. Rzecznik nie skorzystał z możliwości zajęcia pozycji bezstronnego arbitra w przedmiotowym sporze - dla dobra obywateli i dla realnej ochrony ich praw.

⁶² Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2018, s. 137, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20Roczna%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%20za%20rok%202018.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.); https://multimedia.europarl.europa.eu/en/committee-on-civil-liberties-justice-and-home-affairs-ordinary-meeting_20181120-0830-COMMITTEE-LIBE_vd (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

ROZDZIAŁ XI.

PRZED WSZYSTKIM OCHRONA MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH I ETNICZNYCH

Główne tezy:

- I. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w kwestii „mowy nienawiści” oraz „przestępstw motywowanych nienawiścią” stanowiła jeden z głównych obszarów jego działalności, obejmując zarówno wystąpienia do organów władzy publicznej, wszczynanie postępowań wyjaśniających, przyłączanie się do postępowań prowadzonych przez inne organy, jak i organizację konferencji oraz seminariów tematycznych oraz podejmowanie różnego rodzaju inicjatyw symbolicznych.
- II. Adam Bodnar odwoływał się do tych kategorii podejmując aktywność na rzecz praw przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych oraz walki z tzw. patostreaming’iem w sieci.
- III. W swojej działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych RPO koncentrował się przede wszystkim na przejawach agresji wobec Muzułmanów i Romów, podejmując zarówno formalne interwencje w przypadku podejrzenia popełnienia na ich szkodę przestępstw motywowanych ich wyznaniem bądź narodowością.

Jak zostało już wskazane (zob. Rozdział IV) A. Bodnar w okresie swojej kadencji podejmował szereg działań na rzecz kryminalizacji „mowy nienawiści” oraz walki z „przestępstwami z nienawiści”. Obok podejmowania tego rodzaju działań na rzecz realizacji postulatów ideologicznych, A. Bodnar odwoływał się do tychże koncepcji także w przypadku przeciwdziałaniu przestępstwom popełnianym przeciwko mniejszościom narodowym i etnicznym oraz w ramach zwalczania zjawiska tzw. patostreaming’u. W tym obszarze warto wskazać na najważniejsze przykłady działalności RPO w okresie mijającej kadencji.

Z informacji opublikowanych przez Biuro RPO wynika, że w 2017 r. trafiło do niego ponad sto spraw dotyczących przestępstw „z nienawiści”¹. Przy innej okazji Biuro RPO podało, że w latach 2016-2018 podjęło ok. 80 spraw dotyczących naruszania praw przysługujących w Polsce mniejszościom narodowym i etnicznym oraz ok. 250 spraw przestępstw i innych aktów motywowanych nienawiścią na tle narodowościowym, etnicznym, rasowym lub wyznaniowym, przy czym w zakresie tym dominowały zagadnienia dotyczące społeczności romskiej (uznanej przez RPO za „wyjątkowo” narażoną na dyskryminację), ukraińskiej oraz muzułmańskiej². Natomiast w latach 2018-2019 Rzecznik badał ok. 40 przypadków naruszenia praw przysługujących mniejszościom narodowym i etnicznym oraz ok. 190 przestępstwami i innymi aktami motywowanymi nienawiścią na tle narodowościowym, etnicznym, rasowym lub wyznaniowym³.

1 Rzecznik Praw Obywatelskich interweniuje w sprawie napaści na 14-letnią dziewczynkę, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-interweniuje-w-sprawie-napasci-na-14%E2%80%93letnia-dziewczynke> (dostęp: 5 czerwca 2020 r.).

2 Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich dla Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP z dnia 15 maja 2019 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Sprawozdanie%20RPO%20dla%20Komisji%20Mniejszo%C5%9Bci%20Narodowych%20i%20Etnicznych.pdf> (dostęp: 15.06.2020 r.); RPO przedstawił sejmowej komisji skargi i wnioski dotyczące mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-przedstawil-sejmowej-komisji-skargi-i-wnioski-ws.-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych> (dostęp: 15 czerwca 2020 r.).

3 Adam Bodnar przed sejmową komisją – o sprawach mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/adam-bodnar-w-komisji-sejmu-nt-spraw-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych> (dostęp: 19 czerwca 2020 r.).

11.1. WYSTĄPIENIA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH W ZAKRESIE I „PRZESTĘPSTW Z NIENAWIŚCI” – ZWŁASZCZA PRZECIWKO PRZEDSTAWICIELOM MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH I ETNICZNYCH

Rzecznik Praw Obywatelskich w listopadzie wystąpił 2016 r. do Komendanta Głównego Policji o podjęcie skutecznych działań w walce z przestępstwami motywowanymi nienawiścią⁴. W odpowiedzi Rzecznik otrzymał zapewnienie, że tego rodzaju sprawy zawsze są prowadzone z „należyłą starannością”⁵, jednak powtórnie monitował w tej kwestii w styczniu 2017 r.⁶ Należy zaznaczyć, że w analogicznej sprawie RPO wystąpił do Prezydenta Wrocławia oraz Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu⁷. W czerwcu 2018 r. Rzecznik ponownie skierował swoje wystąpienie do Komendanta Głównego Policji, postulując w nim m.in. upowszechnienie wśród funkcjonariuszy policji wiedzy o symbolach i hasłach o charakterze rasistowskim lub odwołujących się do faszystów czy nazizmu oraz wydania wytycznych o obowiązku niezwłocznej interwencji w każdym przypadku publicznego propagowania symboli i haseł rasistowskich, faszystowskich czy nazistowskich⁸. Tego rodzaju kwestie były także przedmiotem zainteresowania RPO w ramach prowadzonego przez organy ścigania postępowania dotyczącego używania „krzyża celtyckiego” podczas zorganizowanego w lutym 2018 r. w Hajnówce „Marszu Pamięci Żołnierzy Wyklętych”⁹. Rzecznik skutecznie zaskarżył postanowienie prokuratury o umorzeniu tego postępowania¹⁰ – zażalenie zostało złożone także po ponownym umorzeniu tej sprawy¹¹.

- 4 *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Komendanta Głównego Policji nadinsp. Jarosława Szymczyka*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20KGP%20w%20sprawie%20atak%C3%B3w%20na%20tle%20orasowym%2C%20narodowym%2C%20etnicznym%20lub%20wyznaniowym%20na%20mieszkaj%C4%85cych%20w%20Polsce%20cudzoziemc%C3%B3w.pdf> (dostęp: 24 maja 2020 r.).
- 5 *Pismo Komendanta Głównego Policji do Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 14 grudnia 2016 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/XI.518.70.2016%20-%20KGP%20mu%C5%82manie.pdf> (dostęp: 31 maja 2020 r.).
- 6 *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Komendanta Głównego Policji nadinsp. Jarosława Szymczyka z dnia 23 stycznia 2017 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Komendanta%20G%C5%82%C3%B3wnego%20Policji%20w%20sprawie%20atak%C3%B3w%20na%20tle%20orasowym%2C%20narodowym%2C%20etnicznym%20lub%20wyznaniowym%20na%20mieszkaj%C4%85cych%20w%20Polsce%20cudzoziemc%C3%B3w%20.pdf> (dostęp: 2 czerwca 2020 r.).
- 7 *Pismo Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich Sylwii Spurek do Prezydenta Wrocławia Rafała Dutkiewicza z dnia 27 listopada 2015 r.*, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Prezdyenta_Wroclawia_ws_demonstracji_przeciwno_uchodzcom.pdf (dostęp: 09.05.2020 r.); *Pismo Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich Sylwii Spurek do Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu insp. Jacka Kaczmarka z dnia 27 listopada 2015 r.*, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Komendanta_Miejskiego_Policji_we_Wroclawiu_ws_demonstracji_przeciwno_uchodzcom.pdf (dostęp: 9 maja 2020 r.).
- 8 *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Komendanta Głównego Policji nadinsp. Jarosława Szymczyka z dnia 6 czerwca 2018 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20KGP%20w%20sprawie%20propagowania%20symboli%20rasistowskich%20i%20faszystowskich.pdf> (dostęp: 12 czerwca 2020 r.).
- 9 *Policja: „krzyż celtycki” to prawny symbol NOP. Dochodzenie ws. marszu pamięci „żołnierzy wyklętych” w Hajnówce umorzone*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/policja-krzyz-celtycki-prawny-symbol-nop-dochodzenie-ws-marszu-pamieci-zolnierzy-wykletych-umorzone> (dostęp: 9 czerwca 2020 r.).
- 10 *RPO zaskarżył umorzenie sprawy marszu w Hajnówce - błędy i wybiórcza ocena zdarzeń*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-zaskarzyl-umorzenie-sprawy-marszu-w-hajnowce-b%C5%82edy-i-wybiorcza-ocena-zdarze%C5%84> (dostęp: 10.06.2020 r.); *Sprawa marszu w Hajnówce wraca do śledztwa. Sąd uznał zażalenie RPO*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sprawa-marszu-w-hajnowce-wraca-do-sledztwa-s%C4%85d-uzna%C5%82-za%C5%BCalenie-rpo> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).
- 11 *Ponownie umorzono śledztwo ws. marszu w Hajnówce z 2018 r. Zażalenie RPO*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ponownie-umorzono-sledztwo-ws-marszu-w-hajnowce-z-2018-r-zazalenie-rpo> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

Poza tym A. Bodnar – w kwietniu 2016 r. – negatywnie ocenił pomysł likwidacji działającej przy Ministrze Cyfryzacji Rady do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji¹². Pomimo monitów Rada została zlikwidowana¹³. W związku z tym RPO zwracał się do rządu o powołanie instytucji, której zadaniem byłoby koordynowanie rządu, innych organów władzy publicznej, służb oraz organizacji pozarządowych w sprawach dotyczących przeciwdziałaniu „mowie nienawiści i innym aktom nietolerancji”¹⁴. Postulat ten został spełniony poprzez powołanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji międzyresortowego zespołu ds. przeciwdziałania propagowaniu faszyzmu i innych ustrojów totalitarnych oraz przestępstw nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość. Rzecznik – przyjmując „z satysfakcją” powołanie tego zespołu¹⁵ – przekazał zespołowi swoje rekomendacje, zwracając uwagę, że blisko połowa przestępstw „z nienawiści” jest popełniania w internecie. RPO proponował m.in. wyznaczenie niezależnego organu doradczego lub punktu kontaktowego, który we współpracy z branżą internetową i organizacjami pozarządowymi opracowałby kodeks dobrych praktyk oraz przyznanie mu określonych uprawnień procesowych, doprecyzowanie zasad współpracy dostawców usług internetowych z organami ścigania, nałożenie na komercyjnych dostawców usług internetowych obowiązku informowania organów ścigania o przestępstwach związanych z mową nienawiści, nałożenie na dostawców usług internetowych obowiązku wprowadzenia formularza umożliwiającego zgłaszanie on-line przypadków mowy nienawiści, czy wprowadzenie ustawowego zakazu stosowania mowy nienawiści w internecie, kwalifikowanej na podstawie definicji przyjętej przez Komitet Ministrów Rady Europy¹⁶. Warto zaznaczyć, że w kwietniu 2018 r. A. Bodnar zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o przedstawienie rezultatów działania przedmiotowego zespołu¹⁷. Analogiczny wniosek Rzecznik skierował w listopadzie 2018 r. do Prezesa Rady Ministrów¹⁸.

12 *Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Cyfryzacji ws. przeciwdziałania mowie nienawiści i innym aktom nietolerancji*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wystapienie-do-mswia-oraz-ministra-cyfryzacji-ws-przeciwdzialania-mowie-nienawisci> (dostęp: 21 maja 2020 r.); *Rzecznik o likwidacji Rady do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-w-sprawie-likwidacji-rady-do-spraw-przeciwdzialania-dyskryminacji-rasowej-ksenofobii-i-zwiazanej> (dostęp: 21 maja 2020 r.).

13 *Potrzebne wzmocnienie koordynacji działań w zakresie przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści i innym formom dyskryminacji*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/potrzebne-wzmocnienie-koordynacji-dzialan-w-zakresie-przeciwdzialania-przestepstwom-z-nienawisci> (dostęp: 23 maja 2020 r.).

14 *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Minister Cyfryzacji Anny Streżyńskiej z dnia 30 czerwca 2016 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20MC%20ws%20przeciwdzia%C5%82ania%20mowie%20nienawi%C5%9Bci%20i%20innym%20aktom%20nietolerancji.pdf> (dostęp: 23 maja 2020 r.); *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania z dnia 30 czerwca 2016 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20Pe%C5%82nomocnika%20Rz%C4%85du%20ds%20SORT%20ws%20przeciwdzia%C5%82ania%20mowie%20nienawi%C5%9Bci%20i%20innym%20aktom%20nietolerancji.pdf> (dostęp: 24 maja 2020 r.).

15 *Sugestie Adama Bodnara dla międzyresortowego zespołu ds. przeciwdziałania propagowaniu faszyzmu i mowie nienawiści*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sugestie-adama-bodnara-dla-miedzyresortowego-zespołu-ds-przeciwdzialania-propagowania-faszyzmu-i> (dostęp: 12.06.2020 r.).

16 *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Joachima Brudzińskiego z dnia 11 kwietnia 2018 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20MSWiA%20ws.%20przest%C4%99pstw%20z%20nienawi%C5%9Bci%20w%20sieci.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

17 *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Joachima Brudzińskiego z dnia 11 kwietnia 2018 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20do%20MSWiA%20ws.%20przest%C4%99pstw%20z%20nienawi%C5%9Bci%20w%20sieci.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

18 *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego z dnia 30 października 2018 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Prezesa%20Rady%20Ministr%C3%B3w%20w%20sprawie%20ustale%C5%84%20mi%C4%99dzyresortowego%20zespo%C5%82u.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

W lutym 2018 r. RPO skierował swoje wystąpienia do Prezesa Rady Ministrów¹⁹ oraz Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego²⁰, w których m.in. wskazywał, że do „ataków na tle dyskryminacyjnym dochodzi w Polsce coraz częściej, a ataki te nie ograniczają się do obelżywych słów pod adresem cudzoziemców czy osób porozumiewających się w obcym języku, lecz często przeradzają się w agresję fizyczną, w skrajnych przypadkach nawet wobec dzieci”. W związku z tym Rzecznik domagał się np. opracowania nowej strategii zwalczania rasizmu i ksenofobii w Polsce, podjęcia działań w zakresie edukacji obywatelskiej i historycznej oraz analizy skuteczności przepisów Kodeksu karnego regulujących materię przestępczości motywowanej uprzedzeniami.

Warto podkreślić, że do działalności RPO w omawianym tu zakresie – zgodnie z systematyką oficjalnych komunikatów Biura Rzecznika Praw Obywatelskich – należy zaliczyć także aktywność na rzecz realizacji w Polsce polityki migracyjnej Unii Europejskiej. W swoim wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów z 5 października 2015 r. A. Bodnar zwrócił się o przygotowanie przez rząd planu działań, których celem byłoby zapewnienie migrantom godnego przyjęcia w naszym kraju, zagwarantowanie poszanowania ich praw oraz wolności, a także stworzenie w Polsce realnych szans na „rozpoczęcie nowego życia”. Wśród najważniejszych rekomendacji w tym obszarze znalazło się: apel o przyjęcie migrantów na terytorium Polski; przygotowanie urzędów do przyjęcia i rozpatrzenia większej liczby wniosków; zagwarantowanie pomocy socjalnej dla osób ubiegających się o status uchodźcy; dostęp dzieci cudzoziemców starających się od status uchodźcy do edukacji w Polsce; przeciwdziałanie mowie i przestępstwom z nienawiści; integracja cudzoziemców, którzy uzyskali już status uchodźcy oraz włączenie szkół wyższych w proces integracji²¹.

Ponadto RPO zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o opracowanie procedur mających na celu identyfikowanie wśród migrantów przebywających w różnego rodzaju ośrodkach, jak i napływających do Polski z Bliskiego Wschodu, ofiar przemocy, tortur lub innego niehumanitarnego traktowania, których mogli doświadczyć w kraju pochodzenia lub w trakcie podróży²². 8 października 2015 r. Rzecznik wystąpił do Komendanta Głównego Policji z wnioskiem o podjęcie odpowiednich działań w związku z odbywającymi się w Polsce manifestacjami sprzeciwu wobec przyjmowania migrantów, podczas których – zdaniem RPO – dochodziło do przekraczania granic wolności słowa, czy nawet popełniania czynów zabronionych²³.

Obok kierowania wystąpień do przedstawicieli organów władzy publicznej, ważnym aspektem działalności Rzecznika Praw Obywatelskich było samodzielne podejmowanie postępowań wyjaśniających czy przystępowanie do spraw toczących się przed właściwymi organami. A. Bodnar – co

19 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego z dnia 15 lutego 2018 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Prezesa%20Rady%20Ministr%C3%B3w%20w%20sprawie%20nasilania%20si%C4%99%20i%20radikalizowania%20postaw%20rasistowskich%20i%20ksenofobicznych%20w%20Polsce%2015.02.18.pdf> (dostęp: 6 czerwca 2020 r.).

20 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Prokuratora Generalnego Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro z dnia 15 lutego 2018 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20Sprawiedliwo%C5%9Bci%20w%20sprawie%20nasilania%20si%C4%99%20i%20radikalizowania%20postaw%20rasistowskich%20i%20ksenofobicznych%20w%20Polsce%2015.02.18.pdf> (dostęp: 6 czerwca 2020 r.).

21 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Prezesa Rady Ministrów Ewy Kopacz z dnia 5 października 2015 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_PRM_ws_uchodzcow.pdf (dostęp: 2 maja 2020 r.).

22 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Teresy Piotrowskiej z dnia 26 października 2015 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20pop.pdf> (dostęp: 6 maja 2020 r.).

23 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Komendanta Głównego Policji gen. insp. Krzysztofa Gajewskiego, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_KGP_ws_przebiegu_demonstracji_organizowanych_przez_przeciwnikow_przyjecia_uchodzcow_do_Polski.pdf (dostęp: 2 maja 2020 r.).

wynika już chociażby z przytoczonych na wstępie statystyk – szeroko korzystał z tychże uprawnień w ramach swojej działalności w obszarze przeciwdziałania „mowie nienawiści” i „przestępstwom z nienawiści”.

11.2. POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCE PROWADZONE PRZEZ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH W KWESTIACH „PRZESTĘPSTW Z NIENAWIŚCI” PRZECIWKO PRZEDSTAWICIELOM MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH I ETNICZNYCH

Przykładowo w listopadzie 2017 r. RPO z urzędu podjął sprawę „reakcji policji na okrzyki i transparenty niesione w czasie «Marszu Niepodległości» (...), agresywnego zachowania się uczestników Marszu wobec osób prezentujących hasła antyfaszystowskie oraz używanie w trakcie Marszu materiałów pirotechnicznych”²⁴, a także przygotował na potrzeby organów ścigania analizę znaczenia symboliki używanej przez niektórych uczestników Marszu²⁵. Wobec umorzenia przez prokuraturę śledztwa w tej sprawie, RPO zaskarżył do sądu stosowne postanowienie²⁶. Natomiast w listopadzie 2018 r. Rzecznik wystąpił do różnego rodzaju organów władzy o informacje dotyczące działań podjętych w kwestii podejrzenia popełnienia „przestępstw z nienawiści” podczas Marszu Niepodległości²⁷. Warto przy tym zaznaczyć, że także w listopadzie 2018 r. Rzecznik interweniował u Prezydenta Wrocławia, gdy ten wydawał zakaz organizacji tego Marszu, występując o dokumenty umożliwiające dokładną ocenę, czy zachodzą przesłanki do odmowy²⁸.

W październiku 2018 r. RPO wnioskował do Prokuratury Okręgowej w Warszawie o wszczęcie postępowania w sprawie spotu wyborczego Komitetu Wyborczego Prawa i Sprawiedliwości, w którym – stylizując przekaz na formę programu informacyjnego – przedstawiono wizję Polski w 2020 r., przy założeniu, że część samorządów zdecydowała się na przyjęcie uchodźców. Rzecznik stwierdził, że spot ten „miał przedstawić społeczność migrantów, a przede wszystkim uchodźców pochodzących z krajów arabskich i wyznających religię muzułmańską w negatywnym świetle i zmierzał do wywołania u odbiorców lęku oraz niechęci wobec tej społeczności”²⁹. Prokuratura odmówiła wszczęcia śledztwa w tej sprawie, jednak postanowienie to zostało skutecznie zaskarżone przez RPO³⁰. Następnie

24 RPO pyta policję o hasła rasistowskie na „Marszu Niepodległości” i interwencję wobec pikiety antyfaszystowskiej 11 listopada, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-pyta-policje-o-hasla-rasistowskie-na-marszu-niepodleglosci-i-interwencji%C4%99-wobec-pikiety-antyfaszystowskiej> (dostęp: 3 czerwca 2020 r.).

25 Co znaczy krzyż celtycki i czarne słońce - analiza RPO dla Prokuratury Okręgowej po demonstracji 11 listopada 2017 w Warszawie, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/krzyz-celtycki-i-czarne-slonce-analiza-rpo-dla-prokuratury-po-demonstracji-11-11-2017> (dostęp: 7 czerwca 2020 r.).

26 Umorzono śledztwo ws. propagowania totalitaryzmu i nawoływania do nienawiści podczas Marszu Niepodległości w 2017 r. RPO odwołuje się do sądu, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-chce-ponownego-sledztwa-ws-incidentow-na-marszu-niepodleglosci%C5%82osci-2017> (dostęp: 19 czerwca 2020 r.).

27 RPO podejmuje działania po incydentach podczas obchodów Święta Niepodległości, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-podejmuje-dzialania-po-incidentach-podczas-obchodow-swiet-niepodleglosci> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

28 Sprawa marszu we Wrocławiu. Rzecznik pyta o konkretne powody zakazu zgromadzenia, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sprawa-marszu-we-wroc%C5%82awiu-rzecznik-pyta-o-konkretne-powody-zakazu-zgromadzenia> (dostęp: 12 czerwca 2020 r.).

29 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Prokuratora Okręgowego w Warszawie Pawła Blachowskiego z dnia 23 października 2018 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20do%20prokuratury%20w%20sprawie%20spotu%20wyborczego.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

30 Prokuratura odmówiła śledztwa ws. spotu PiS. Rzecznik odwołuje się do sądu, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/prokuratura-odmowi%C5%82a-sledztwa-ws-spotu-pis-rzecznik-odwo%C5%82uje-si%C4%99-do-sadu> (dostęp: 19 czerwca 2020 r.); Będzie śledztwo w sprawie antyuchodźczego spotu PiS. Sąd uwzględnił zażalenie RPO, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sad-uznal-zażalenie-rpo-na-odmowe-sledztwa-ws-spotu-pis> (dostęp: 19 czerwca 2020 r.).

prokuratura ponownie odmówiła wszczęcia postępowania, co również zostało skutecznie zaskarżone przez Rzecznika³¹.

Natomiast 29 października 2018 r. RPO podjął z urzędu sprawę profanacji kapliczki przy ul. Biesa w Opolu, m.in. występując do Komendanta Miejskiego Policji z pytaniem o zakres czynności podjętych w tej sprawie³², a w sierpniu następnego roku Rzecznik podjął z urzędu postępowanie wyjaśniające dotyczące symulowanego podcięcia gardła lalce z podobizną abp. Marka Jędraszewskiego³³. W marcu 2019 r. RPO złożył do prokuratury zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa przez Jacka Międlara w związku z jego wypowiedzią opublikowaną na portalu YouTube dotyczącą muzułmanów modlących się meczetach zaatakowanych podczas zamachu w Nowej Zelandii³⁴.

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił także do Podlaskiego Kuratora Oświaty oraz Dyrektora Zespołu Szkół Społecznych nr 3 w Białymstoku w sprawie jednego z nauczycieli fizyki w tejże szkole, który podyktował uczniom zadanie o treści: „ilu uchodźców trzeba zepchnąć z tratwy, aby dopłynąć do celu”³⁵ oraz interweniował w sprawie napaści na Romów w Limanowej³⁶, a także podjął z urzędu postępowanie w sprawie małżeństwa z Indii zaatakowanego we Wrześni, imama poznańskiego meczetu, który miał otrzymywać telefony z groźbami, czy też ataków na sikha we Wrocławiu³⁷ i pobicia wyznawcy sikhizmu w Krakowie³⁸. RPO z urzędu podjął także sprawę obywatela Syrii zatrzymanego w Zgorzelcu przez firmę ochroniarską³⁹, skutecznie wniósł kasację od postanowienia sądu umarzającego postępowanie w sprawie wpisu internetowego na temat społeczności Romskiej⁴⁰.

-
- 31 *Zażalenie na postanowienie prokuratury dotyczące umorzenia postępowania prowadzonego w sprawie spotu wyborczego PiS*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zazalenie-na-postanowienie-prokuratury-dot-umorzenia-postepowania-w-sprawie-spotu-pis> (dostęp: 16 czerwca 2020 r.); *Będzie ponowne śledztwo w sprawie antyuchodźczego spotu PiS. Sąd uwzględnił zażalenie RPO*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/bedzie-ponowne-sledztwo-ws-antyuchodzczego-spotu-pis-sad-uznal-zazalenie-rpo> (dostęp: 16 czerwca 2020 r.).
- 32 *RPO zajął się sprawą profanacji kapliczki w Opolu*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-zaj%C4%85%C5%82-si%C4%99-spraw%C4%85-profanacji-kapliczki-w-opolu> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).
- 33 *Rzecznik podjął sprawę symulowanego podcięcia gardła lalce z wizerunkiem arcybiskupa*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-podjal-sprawe-symulowanego-podciecia-gardla-lalce-z-wizerunkiem-arcybiskupa> (dostęp: 11 czerwca 2020 r.).
- 34 *Rzecznik składa zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa przez Jacka Międlara*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/RPO-zawiadamia-prokurature-ws-jacka-miedlara> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).
- 35 *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Podlaskiego Kuratora Oświaty Jana Kiszkiela z dnia 12 listopada 2015 r.*, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Bialystok_wystapienie_do_Kuratora.pdf (dostęp: 8 maja 2020 r.); *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Dyrektora Zespołu Szkół Społecznych nr 3 w Białymstoku Bożeny Niechoda z dnia 12 listopada 2015 r.*, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Bialystok_wystapienie_Dyrektor_szkoly.pdf (dostęp: 8 maja 2020 r.).
- 36 *RPO w sprawie napaści na Romów w Limanowej*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-w-sprawie-napasci-na-romow-w-limanowej> (dostęp: 9 maja 2020 r.).
- 37 *Nasilenie incydentów o charakterze ksenofobicznym*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/nasilenie-incydentow-o-charakterze-ksenofobicznym> (dostęp: 9 maja 2020 r.).
- 38 *RPO ws. pobicia wyznawcy sikhizmu w Krakowie*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-ws-pobicia-wyznawcy-sikhizmu-w-krakowie> (dostęp: 9 maja 2020 r.).
- 39 *Rzecznik podjął z urzędu sprawę obywatela Syrii zatrzymanego w Zgorzelcu*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-podjal-z-urzedu-sprawe-obywatela-syrii-zatrzymanego-w-zgorzelcu> (dostęp: 10 maja 2020 r.).
- 40 *Komentarz brzmiał: „Żyją tylko z przekrętów, żebractwa i kradzieży. Kombinacje mają w genach i nic tego nie zmieni. Dlatego izolacja lub wygnanie i będzie spokój”*. *Publiczne nawoływanie do nienawiści – kasacja RPO od postanowienia sądu umarzającego postępowanie*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/publiczne-nawolywanie-do-nienawisci-kasacja-rpo-od-postanowienia-sadu-umarzajacego-postepowanie> (dostęp: 10 maja 2020 r.); *Publiczne nawoływanie do nienawiści – po kasacji RPO sąd ponownie rozpozna umorzoną wcześniej sprawę znieważenia mniejszości romskiej*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/publiczne-nawolywanie-do-nienawisci-po-kasacji-rpo-sad-ponownie-rozpozna-umorzona-wczesniej-sprawe> (dostęp: 10 maja 2020 r.).

W marcu 2016 r. RPO rozpoczął monitoring postępowania zainicjowanego zawiadomieniem złożonym przez „Stowarzyszenie Projekt: Polska” odnośnie do zamieszczonego na Facebook’u wpisu Mariusza Pudzianowskiego dotyczącego polskiej polityki migracyjnej⁴¹. Przeszło rok później podjął postępowanie w sprawie włamania do siedziby Grupy Stonewall i kradzieży z niej tęczowych flag⁴², a także niewpuszczenia do autobusu linii Ecolines obywatela Togo⁴³. Poza tym RPO monitorował postępowanie prowadzone w sprawie pobicia w Toruniu studenta pochodzenia tureckiego⁴⁴; Czeczenki w Łomży i zagranicznych studentów w Bydgoszczy⁴⁵ – ostatnia z tych spraw stała się kanwą wystąpienia A. Bodnara do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w którym Rzecznik zwrócił się o „ocenę sytuacji zagranicznych studentów w Polsce pod kątem zagrożeń związanych ze wzrostem w społeczeństwie niechęci, czy wręcz wrogości wobec osób innego pochodzenia narodowego, etnicznego czy rasowego oraz działalnością środowisk skrajnie nacjonalistycznych”⁴⁶. Warto nadmienić, że bydgoska policja informowała RPO o podejmowanych działaniach w przedmiotowej sprawie⁴⁷.

W sprawie przypadków okazywania niechęci czy agresji cudzoziemcom studiującym w Polsce, Rzecznik poświęcił swoje wystąpienia do Przewodniczącego Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich⁴⁸ oraz Przewodniczącego Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich⁴⁹. W odpowiedzi przekazano RPO stanowisko, w którym podkreślono, że tego rodzaju sprawy należą przede wszystkim do kompetencji organów państwowych⁵⁰. A. Bodnar monitorował także postępowanie prowadzone w sprawie oplucia w Lublinie nastoletniej muzułmanki⁵¹.

41 *Wpis nawołujący do przemocy - Prokuratura odmawia. Rzecznik zbada sprawę*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wpis-nawolujacy-do-przemocy-prokuratura-odmawia-rzecznik-zbada-sprawę> (dostęp: 11 maja 2020 r.).

42 *Kolejny atak na siedzibę organizacji pozarządowej działającej na rzecz praw osób LGBT*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kolejny-atak-na-siedzibe-organizacji-pozarządowej-działającej-na-rzecz-praw-osob-lgbt> (dostęp: 31 maja 2020 r.).

43 *Rzecznik podjął sprawę niewpuszczenia do autobusu obywatela Togo*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-podjęC4%85%C5%82-spraw%C4%99-niewpuszczenia-do-autobusu-obywatela-togo> (dostęp: 15 czerwca 2020 r.).

44 *RPO podjął z urzędu dwie sprawy dotyczące cudzoziemców*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-podjął-z-urzędu-dwie-sprawy-dotyczące-cudzoziemców> (dostęp: 23 maja 2020 r.).

45 *RPO będzie monitorował postępowanie w sprawach napaści na zagranicznych studentów w Bydgoszczy i pobicia Czeczenki w Łomży*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-będzie-monitorował-postępowanie-w-sprawach-napasci-na-zagranicznych-student%C3%B3w-w-bydgoszczy-i> (dostęp: 22 maja 2020 r.).

46 *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego Jarosława Gowina z dnia 21 maja 2016 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie%20do%20Ministra%20Nauki%20i%20Szkolnictwa%20Wyższego%20ows%20przeciwdziałania%20przemocy%20motywowanej%20nienawiscia%20wobec%20studujących%20w%20Polsce%20cudzoziemców%2021.05.2016.pdf> (dostęp: 22 maja 2020 r.).

47 *Po pobiciu zagranicznych studentów w Bydgoszczy – policja wyjaśnia, co robi w sprawie*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/po-pobiciu-zagranicznych-student%C3%B3w-w-bydgoszczy-%E2%80%93-policja-wyja%C5%9Bnia-co-robi-w-sprawie> (dostęp: 23 maja 2020 r.).

48 *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Przewodniczącego Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich z dnia 27 września 2016 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20do%20KRASP.pdf> (dostęp: 23 maja 2020 r.).

49 *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Przewodniczącego Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich z dnia 27 września 2016 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20do%20KRZASP.pdf> (dostęp: 24 maja 2020 r.).

50 *Pismo Przewodniczącego Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich prof. zw. dr hab. inż. Jana Szmidta do Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 18 października 2016 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/pismo%20KRASP-%20wrogo%C5%9B%C4%87%20wobec%20obcokrajow%C3%B3w%2018.10.2016.pdf> (dostęp: 24 maja 2020 r.).

51 *RPO w sprawie znieważenia muzułmanki, która razem z grupą niemieckiej młodzieży przyjechała do Polski, by poznać historię zagłady Żydów*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-w-sprawie-znieważenia-muzułmanki-która-razem-z-grupa-niemieckiej-młodzieży-przyjechała-do-polski> (dostęp: 5 czerwca 2020 r.).

Natomiast w styczniu 2018 r. Rzecznik podjął z urzędu postępowanie dotyczące napaści w Warszawie na 14-letnią Turczynkę⁵², a także zwrócił się do Prokuratury Okręgowej w Warszawie w sprawie umieszczenia na stronie internetowej Mazowieckiej Brygady Obozu Narodowo Radykalnego artykułu pt. „Adam Busse: Separatyzm rasowy – odpowiedź na multikulti w XXI wieku”, w którym autor m.in. wskazywał na wzrost statystyk dotyczących przestępczości wśród imigrantów. RPO w swoim piśmie domagał się wszczęcia z urzędu postępowania w tej sprawie⁵³, a po tym, gdy Prokuratura Rejonowa Warszawa-Ochota odmówiła wszczęcia dochodzenia, Rzecznik skutecznie zaskarżył do sądu to postanowienie⁵⁴.

Ponadto w październiku 2018 r. A. Bodnar z urzędu zajął się sprawą trzech nastolatków, które przez bramą byłego obozu Auschwitz-Birkenau wykonały gest nazistowskiego pozdrowienia⁵⁵, a w listopadzie tego samego roku Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach rozpoczął postępowanie dotyczące pobicia w Katowicach studentów pochodzących z Kolumbii⁵⁶. Ponadto w styczniu 2019 r. Pełnomocnik RPO zajął się sprawą antysemickich napisów umieszczonych przy kasie Miejskiego Klubu „Kalwarianka” w Kalwarii Zebrzydowskiej⁵⁷. W lutym tego samego roku RPO podjął z urzędu sprawę nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych przed bramą muzeum Auschwitz-Birkenau podczas obchodów 74. rocznicy wyzwolenia obozu⁵⁸.

Ponadto Pełnomocnik Terenowy RPO w Katowicach podjął w listopadzie 2017 r. postępowanie mające na celu wyjaśnienie postępowania organów ścigania w sprawie powieszenia na szubienicy zdjęć niektórych europosłów⁵⁹, a w marcu 2018 r. w sprawie rzekomego kierowania przez funkcjonariuszy straży granicznej w na przejściu w Medyce niecenzuralnych słów w stronę Ukraińców⁶⁰. We wrześniu 2019 roku interweniował w sprawie oferty pracy zamieszczonej na portalu

52 Pismo Zastępczyni Dyrektorki Zespołu ds. Równego Traktowania w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Magdaleny Kuruś do Katarzyny Dobrzańskiej – Prokurator Rejonowej dla Warszawy-Ochoty z dnia 5 stycznia 2018 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20do%20Prokuratora%20Rejonowego%20ow%20sprawie%20pobicia%20nastolatki%205.01.2018r.pdf> (dostęp: 5 czerwca 2020 r.).

53 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Prokuratora Okręgowego w Warszawie Pawła Blachowskiego z dnia 17 stycznia 2018 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20RPO%20do%20Prokuratora%20Okr%20C4%99gowego%20ow%20sprawie%20propagowania%20rasizmu.pdf> (dostęp: 5 czerwca 2020 r.).

54 Sąd: prokuratura ma wszczęć dochodzenie z wniosku RPO ws. „mowy nienawiści” na stronach ONR, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sad-prokuratura-ma-wszczac-dochodzenie-z-wniosku-rpo-ws-%E2%80%9Emowy-nienawisci%E2%80%9D-na-stronach-onr> (dostęp: 12 czerwca 2020 r.).

55 RPO z urzędu zajął się sprawą „hajlowania” w b. niemieckim nazistowskim obozie Auschwitz-Birkenau, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-z-urzedu-zajal-sie-sprawa-hajlowania-w-b-niemieckim-obozie-auschwitz-birkenau> (dostęp: 11 czerwca 2020 r.).

56 Interwencja Rzecznika w sprawie pobicia kolumbijskich studentów, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/interwencja-rzecznika-w-sprawie-pobicia-kolumbijskich-student%C3%B3w> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

57 Interwencja w sprawie antysemickich napisów w Kalwarii Zebrzydowskiej, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/interwencja-w-sprawie-antysemickich-napis%C3%B3w-w-kalwarii-zebrzydowskiej> (dostęp: 8 czerwca 2020 r.).

58 Nawoływanie do nienawiści pod bramą muzeum Auschwitz. RPO podjął sprawę, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/nawo%C5%82ywanie-do-nienawisci-pod-bram%C4%85-muzeum-auschwitz-rpo-podjal-sprawe> (dostęp: 18 czerwca 2020 r.).

59 Brak interwencji Policji w sprawie narodowców wieszających portrety europosłów w Katowicach. Rzecznik interweniuje, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/brak-interwencji-policji-w-sprawie-narodowcow-wieszajacych-portrety-europoslow-w-katowicach> (dostęp: 6 czerwca 2020 r.). RPO ponownie interweniował w sprawie tego postępowania w styczniu 2019 r. - zob. *Dlaczego postępowanie w sprawie gróźb wobec europosłów tak długo trwa? Rzecznik pyta Prokuratora Regionalnego w Katowicach*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dlaczego-post%C4%99powanie-w-sprawie-gr%C3%B3w%C5%BAb-wobec-europos%C5%82%C3%B3w-tak-d%C5%82ugo-trwa-rzecznik-pyta-prokuratora> (dostęp: 13 czerwca 2020 r.).

60 Rzecznik wyjaśnia sprawę wulgaryzmów wobec obywateli Ukrainy, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-wyja%C5%9Bnia-spraw%C4%99-wulgaryzm%C3%B3w-wobec-obywateli-ukrainy> (dostęp: 7 czerwca 2020 r.); Pismo Komendanta Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej płk SG Roberta Rogoza do Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich dr Aleksandry Wentkowskiej z dnia 27 kwietnia 2018 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odp.%20SG%20ows%20zdarzenia%20ow%20Medyce%2C%2027%20kwietnia%202018r..pdf> (dostęp: 11 czerwca 2020 r.). W wyniku przedmiotowej interwencji w Bieszczadzkim Oddziale Straży Granicznej przeprowadzono blok szkoleń w zakresie właściwego zachowania się funkcjonariuszy wobec kontrolowanych.

społecznościowym przez jedną z gdyńskich smażalni, w której zapisano „Zero Ukraińców czy innych podobnych”⁶¹.

W tej samej agencji Biura RPO podjęto sprawę obywatelki Włoch, która ubrana w koszulkę opatrzoną napisem „Auschwitzland” i widokiem bramy śmierci dawnego obozu Auschwitz II-Birkenau, brała udział w miejscowości Predappio w wydarzeniu zorganizowanym na cześć Benito Mussoliniego⁶². Rzecznik Praw Obywatelskich monitorował także sprawę spalenia kukły z podobizną Żyda we Wrocławiu⁶³. Poza tym kierował zapytania do komendantów wojewódzkich Policji, na terenie właściwości których dochodziło do protestów przeciwko przyjmowaniu do Polskich imigrantów⁶⁴, czy wystąpił do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie wyemitowania w TVP info „antyimigranckiego spotu”, prosząc m.in. o podanie sposobu, w jaki zostały załatwione sprawy wywołane skargami na ten spot⁶⁵.

11.3. ORGANIZACJA I UDZIAŁ W KONFERENCJACH ORAZ SPOTKANIACH POŚWIĘCONYCH „MOWIE NIENAWIŚCI” I „PRZESTĘPSTWOM Z NIENAWIŚCI”

Obok podejmowania formalnych kroków Rzecznik Praw Obywatelskich inicjował w omawianym tu zakresie – podobnie, jak w wielu innych kwestiach pozostających w kompetencji RPO – inicjatywy polegające na organizacji konferencji, spotkań, seminariów, czy innych tego typu wydarzeń poświęconych problematyce „przestępstw z nienawiści”. Warto wskazać na najważniejsze przykłady tego rodzaju działalności Rzecznika.

9 listopada 2015 r. – w ramach obchodów Międzynarodowego Dnia Walki z Faszyzmem i Antysemityzmem – w Biurze RPO zorganizowano seminarium „Antysemityzm nie jest poglądem. Tematyka żydowska, treści antysemickie i schematy argumentacyjne w podręcznikach szkolnych”, w którym wzięli udział przedstawiciele Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji⁶⁶. Również w listopadzie 2015 r. w Biurze RPO A. Bodnar zorganizował – przy udziale przedstawicieli rządu oraz organizacji pozarządowych – okrągły stół w sprawie zwalczania „mowy nienawiści” w internecie⁶⁷. Kolejna edycja tej inicjatywy odbyła się 25 stycznia 2016 r.⁶⁸

61 RPO zajął się sprawą ksenofobicznej oferty pracy w smażalni ryb w Gdyni, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-zaj%C4%85%C5%82-si%C4%99-spraw%C4%85-ksenofobicznej-oferty-pracy-w-sma%C5%BCalni-ryb-w-gdyni> (dostęp: 19 czerwca 2020 r.).

62 Rzecznik podjął sprawę obywatelki Włoch w koszulce z napisem „Auschwitzland”, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-podjal-sprawe-obywatelki-wloch-w-koszulce-z-napisem-%E2%80%9Eauschwitzland%E2%80%9D> (dostęp: 13 czerwca 2020 r.).

63 Zarzuty dot. spalenia kukły symbolizującej Żyda podczas antyimigranckiej manifestacji we Wrocławiu, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zarzuty-dot-spalenia-kukly-symbolizujacej-zyda-podczas-antyimigranckiej-manifestacji-we-wroclawiu> (dostęp: 12 maja 2020 r.).

64 Przeciwdziałanie agresji i mowie nienawiści wobec migrantów, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/przeciwdzia%C5%82anie-agresji-i-mowie-nienawi%C5%9Bci-wobec-migrant%C3%B3w> (dostęp: 23 maja 2020 r.).

65 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji Witolda Kołodziej-skiego, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20Przewodnicz%C4%85cego%20Krajowej%20Rady%20Radiofonii%20i%20Telewizji%20w%20sprawie%20wyemitowania%20na%20antenie%20TVP%20Info%20antymigranckiego%20spotu.pdf> (dostęp: 29 maja 2020 r.).

66 Seminarium „Antysemityzm nie jest poglądem”, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/seminarium-antysemityzm-nie-jest-pogladem> (dostęp: 7 maja 2020 r.).

67 Okrągły stół ws. zwalczania mowy nienawiści, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/okragly-stol-ws-zwalczania-mowy-nienawisci> (dostęp: 8 maja 2020 r.).

68 Drugi „okrągły stół” o mowie nienawiści, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/drugi-okragly-stol-o-mowie-nienawisci> (dostęp: 8 maja 2020 r.).

Kontynuacją tej idei było Forum „Hejt-Reaguj”⁶⁹. RPO organizował także „Debaty Jana Nowaka-Jeziorańskiego: Przeciwdziałanie nienawiści, dyskryminacji, nieufności”⁷⁰.

W marcu 2017 r. RPO A. Bodnar zabrał głos podczas gali Szkoły Dialogu, organizowanej w celu poszerzania „wiedzy uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych na temat wielowiekowej obecności Żydów w Polsce oraz ich wkładu w rozwój społeczny, kulturalny i gospodarczy naszego kraju”⁷¹, natomiast w kwietniu tego samego roku w jego Biurze odbyła się konferencja mająca na celu upowszechnienie w Polsce Kodeksu postępowania dotyczącego nielegalnego nawoływania do nienawiści w internecie⁷². Ponadto 6 października 2017 r. A. Bodnar uczestniczył w organizowanej przez Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN konferencji „Kryzys migracyjny: dokąd zaprowadzi nas nienawiść?”⁷³. Natomiast w grudniu tego samego roku Stowarzyszenia Romów w Polsce zorganizowało w Biurze RPO konferencję „Walka z antysemityzmem i antycyganizmem w Polsce – monitoring, interwencja, edukacja”, podczas której Rzecznik stwierdził, że w Polsce wciąż wzrasta skala mowy nienawiści. Widać jednak, że dziś atakowane są inne niż kiedyś grupy społeczne, zmienia się też charakter ataków⁷⁴. Kilka dni później RPO wziął udział w – zorganizowanym przez AJC Central Europe i Centrum Badań nad Uprzedzeniami Uniwersytetu Warszawskiego – seminarium „Zjawisko antysemityzmu w Polsce: Diagnoza – Konsekwencje – Metody przeciwdziałania”⁷⁵.

W maju 2018 r. Rzecznik uczestniczył w zorganizowanej w Szczecinie konferencji „Mowa nienawiści, fake news, propaganda – wspólni wrogowie demokracji”⁷⁶, a kilka dni później otworzył spotkanie podsumowujące pracę młodzieży z Polski, Węgier i Czech w projekcie edukacyjnym „Informacja vs. Manipulacja” mówiąc m.in., że „konieczne jest stworzenie prawdziwych programów edukacji obywatelskiej oraz edukacji medialnej, lecz wymaga to również zrozumienie dorosłych czym żyją młodzi ludzie”⁷⁷. Natomiast w październiku tego samego roku Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich zorganizowało okrągły stół poświęcony zjawisku patostreamingu⁷⁸.

Warto zaznaczyć, że działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie przeciwdziałania wspomnianemu powyżej zjawisku polegała także na udziale przedstawicieli Biura RPO w styczniu 2019 r. w spotkaniu poświęconemu tej tematyce, zorganizowanemu przez Ministerstwo

69 Forum „Hejt - reaguj!”, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/forum-hejt-reaguj-2904> (dostęp: 21.05.2020 r.).

70 Debaty Jana Nowaka-Jeziorańskiego: PRZECIWDZIAŁANIE NIENAWIŚCI, DYSKRYMINACJI, NIEUFNOŚCI, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/debaty-jana-nowaka-jeziorańskiego-rozmowy-na-temat-przeciwdziałania-nienawisci> (dostęp: 8 maja 2020 r.).

71 RPO wziął udział w finałowej gali Szkoły Dialogu. TEKST WYSTĄPIENIA ADAMA BODNARA, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-wzia%C5%82-udzial-w-finałowej-gali-szkoly-dialogu> (dostęp: 1 czerwca 2020 r.).

72 Wdrażanie Kodeksu postępowania dotyczącego nielegalnego nawoływania do nienawiści w internecie. Usuwanie mowy nienawiści z internetu może być skuteczniejsze, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wdra%C5%BCanie-kodeksu-post%C4%99powania-dotycz%C4%85cego-nielegalnego-nawo%C5%82ywania-do-nienawi%C5%9Bci-w-internecie> (dostęp: 5 czerwca 2020 r.).

73 Konferencja „Kryzys migracyjny: dokąd zaprowadzi nas nienawiść?”, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/konferencja-kryzys-migracyjny-dokad-zaprowadzi-nas-nienawisc> (dostęp: 4 czerwca 2020 r.).

74 Konferencja „Walka z antysemityzmem i antycyganizmem w Polsce – monitoring, interwencja, edukacja”, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/konferencja-walka-z-antysemityzmem-i-antycyganizmem-w-polsce-monitoring-interwencja-edukacja> (dostęp: 9 czerwca 2020 r.).

75 Z przejawami nienawiści należy stanowczo walczyć. Adam Bodnar na konferencji „Zjawisko antysemityzmu w Polsce: Diagnoza – Konsekwencje – Metody przeciwdziałania”, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/z-przejawami-nienawisci-nalezy-stanowczo-walczy-adam-bodnar-na-konferencji> (dostęp: 6 czerwca 2020 r.).

76 „Mowa nienawiści, fake news, propaganda – wspólni wrogowie demokracji”, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/mowa-nienawisci-fake-news-propaganda-wspolni-wrogowie-demokracji> (dostęp: 11 czerwca 2020 r.).

77 Informacja vs. manipulacja. Jak nie poddać się propagandzie, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/informacja-vs-manipulacja-jak-nie-podda%C4%87-si%C4%99-propagandzie> (dostęp: 12 czerwca 2020 r.).

78 O patostreamingu - prawnicy, naukowcy, przedstawiciele władz, organizacji pozarządowych i firm technologicznych, youtuberzy i dziennikarze, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/o-patostreamingu-prawnicy-naukowcy-przedstawiciele-w%C5%82adz-organizacji-pozarz%C4%85dowych-i-firm> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

Cyfryzacji⁷⁹; prezentacji podczas obrad wskazanego powyżej „okrągłego stołu” badań EU Kids online 2018 dotyczących styczności młodzieży z „mową nienawiści” w Internecie⁸⁰; zorganizowaniu 3 sierpnia 2019 r. w ramach Pol’and’Rock Festival debaty „Mity i fakty – Patologiczne treści w internecie”⁸¹.

A. Bodnar uczestniczył także w debacie poświęconej hejtowi w Internecie w Akademii Sztuk Pięknych podczas 22. Przystanku Woodstock⁸², a 1 sierpnia 2018 r. w ramach festiwalu PolAndRock w Kostrzynie nad Odrą poprowadził debatę „Hejt w sieci, mowa nienawiści” oraz wziął udział w szeregu innych wydarzeń organizowanych w ramach festiwalu, np. gościł na turnieju piłkarskim „Wykopmy rasizm ze stadionów”, czy poprowadził warsztat „Konstytucja RP przydatna każdemu człowiekowi”⁸³. W edycji tego festiwalu zorganizowanej rok później A. Bodnar wziął udział w debacie poświęconej hejtowi w Internecie⁸⁴.

Znaczną część swojej aktywności na polu spotkań i konferencji poświęconych „mowie nienawiści” oraz „przestępstwom z nienawiści” A. Bodnar poświęcił zagadnieniom kryzysu migracyjnego, pa-streamingu, czy „hejtowi” w Internecie.

Podczas konferencji zorganizowanej 5 lutego 2019 r. w Warszawie przez Polskie Centrum Programu Safer Internetw ramach Dnia Bezpiecznego Internetu, A. Bodnar - omawiając możliwości przeciwdziałania „mowie nienawiści” w internecie - zauważył, że „wciąż pojawiają się nowe rodzaje mediów społecznościowych, gier komputerowych, wszystkie z możliwością komentowania, która staje się często nowym narzędziem do wykluczania i hejtowania”⁸⁵. RPO - we współpracy z Collegium Civitas - zorganizował także cykl otwartych wykładów poświęconych „mowie nienawiści”⁸⁶. Natomiast w marcu 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wraz z Fundacją Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy zorganizowali debatę „Ja nie hejtuję, ja rock’n’rolluję, czyli jak skutecznie przeciwdziałać mowie nienawiści w Polsce”⁸⁷, a maju tegoż roku RPO zorganizował konferencję „Patotreści w internecie - niebezpieczna codzienność naszych dzieci”⁸⁸.

79 Spotkanie w Ministerstwie Cyfryzacji ws. patostreamingu, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/spotkanie-w-ministerstwie-cyfryzacji-ws-patostreamingu> (dostęp: 9 czerwca 2020 r.).

80 Coraz więcej nastolatków spotyka się z mową nienawiści w sieci. W Biurze RPO zaprezentowano raport EU Kids online, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/mowa-nienawisci-w-sieci-dotyczy-coraz-wiekszej-liczby-nastolatkow-w-biurze-rpo-zaprezentowano-raport> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

81 Patostreaming. Na czym polega niebezpieczeństwo? Debata RPO na Pol’and’Rock Festival, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/patostreaming-na-czym-polega-niebezpieczenstwo-debata-rpo> (dostęp: 18 czerwca 2020 r.).

82 O hejcie w internecie - dyskusja z Adamem Bodnarem na 22. Przystanku Woodstock, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/o-hejcie-w-internecie-E2%80%93dyskusja-z-adamem-bodnarem-na-22-przystanku-woodstock> (dostęp: 23 maja 2020 r.).

83 Rzecznik Praw Obywatelskich na festiwalu PolAndRock. Pierwsza debata dotyczyła mowy nienawiści, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-praw-obywatelskich-na-festiwalu-polandrock-pierwsza-debata-dotyczy-C5%82a-mowy-nienawi-C5%9Bci> (dostęp: 12 czerwca 2020 r.).

84 Słowa ranią. Zastanówmy się zanim coś skomentujemy - RPO w debacie na Pol’and’Rock Festival 2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/s-C5%82owa-rani-C4%85-zastan-C3%B3wmy-si-C4%99-zanim-co-C5%9B-skomentujemy-rpo-w-debacie-na-pol-E2%80%99an-d-E2%80%99rock-festival-2019> (dostęp: 19 czerwca 2020 r.).

85 Mowa nienawiści dotyka wszystkich. Brońmy dzieci - Adam Bodnar na obchodach Dnia Bezpiecznego Internetu o pięciu sposobach wsparcia dzieci, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/mowa-nienawisci-przenika-wszystkie-grupy-spoeczne-adam-bodnar-na-obchodach-dnia-bezpiecznego-internetu> (dostęp: 17 czerwca 2020 r.).

86 RPO współorganizuje cykl wykładów o mowie nienawiści, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-wspolorganizuje-cykl-wykadow-o-mowie-nienawisci> (dostęp: 14 czerwca 2020 r.).

87 Debata WOŚP i RPO - Ja nie hejtuję, ja rock’n’rolluję - czyli o tym, jak skutecznie przeciwdziałać mowie nienawiści w Polsce, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/debata-wosp-i-rpo-ja-nie-hejtuje-ja-rocknrolluje-czyli-o-tym-jak-skutecznie-przeciwdzialac-mowie> (dostęp: 14 czerwca 2020 r.).

88 Raport: patotreści w internecie oglądało 37 % nastolatków, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/patotresci-w-internecie-niebezpieczna-codziennosc-naszyc-dzieci> (dostęp: 14 czerwca 2020 r.).

11.4. OŚWIADCZENIA, SPOTKANIA ORAZ INNE PODOBNE FORMY DZIAŁALNOŚCI W ZAKRESIE „MOWY NIENAWIŚCI” I „PRZESTĘPSTW Z NIENAWIŚCI”

W ostatniej grupie aktywności RPO w obszarze „mowy nienawiści” oraz „przestępstw z nienawiści” należy wyszczególnić szereg działań mających charakter raczej symboliczny, aczkolwiek znaczący z punktu widzenia wybranych przez A. Bodnara kierunków działalności w tych obszarach. Przykładowo dnia 26 września 2015 r. A. Bodnar wziął udział w ogólnopolskiej akcji zamalowywania „nienawistnych” napisów na ulicach polskich miasta, zorganizowanej w ramach programu „HejtSTOP”. W jej ramach – razem z Radcą Ambasady Norwegii Ingrid Norstein, pracownikami Biura RPO oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych – zamalował rasistowskie napisy widniejące przy ul. Opaczewskiej w Warszawie. Warto nadmienić, że RPO w październiku 2015 r. zwrócił się do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z wnioskiem o poinformowania o podjętych przez ten organ działaniach w celu ujednolicenia praktyki w zakresie nakazywania właścicielom lub zarządcą obiektów budowlanych usuwania napisów, symboli lub znaków wypełniających znamiona „przestępstwa dyskryminacyjnego”⁸⁹.

W lutym 2016 roku A. Bodnar wziął udział w koncercie chilijskiego pianisty Christiana Ramosa, wyrażając w ten sposób swoją solidarność z artystą, który został pobity, a napastnik twierdził, że dopuścił się tego czynu ze względu na to, że ten „wyglądał na Araba”⁹⁰ oraz spotkał się z pobitym w Warszawie doktorantem z Nigerii⁹¹, czy monitował do Miejskiego Komendanta Policji w Przemyslu w sprawie przemarszu manifestacji pod Ukraińskim Domem Narodowym, podczas którego padły słowa „śmierć Ukraińcom”⁹². Natomiast w marcu 2017 r. A. Bodnar spotkał się z Salarem Farsi – irańskim uchodźcą, który otrzymywał pogróżki⁹³, a w prowadzonej przez niego kawiarni wziął udział w obchodach irańskiego Nowego Roku⁹⁴ oraz wystosował apel w ramach obchodów Europejskiego Tygodnia Przeciwdziałania Rasizmowi⁹⁵. W tym samym roku Rzecznik odwiedził pracowników jednej z warszawskich klubokawiarni, zatrudniających osoby z autyzmem, na drzwiach której umieszczono napis „won”⁹⁶.

Natomiast w listopadzie 2017 r. wydał oświadczenie z okazji Międzynarodowego Dnia Walki z Faszyzmem i Antysemityzmem, w którym stwierdził, że „nieprzychylnie lub obraźliwe wypowiedzi

89 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego Roberta Dziwińskiego z dnia 16 października 2015 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_GINB_ws_usuwania_nienawistnych_napisow_z_przestrzeni_publicznej.pdf (dostęp: 2 maja 2020 r.).

90 Solidarni z pobitym Chilijczykiem – Rzecznik na koncercie Christiana Ramosa, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/solidarni-z-pobitym-chilijczykiem-rzecznik-na-koncercie-christiana-ramosa> (dostęp: 10 maja 2020 r.).

91 Adam Bodnar met with the attacked doctoral student from Nigeria, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/adam-bodnar-met-attacked-doctoral-student-nigeria> (dostęp: 24 maja 2020 r.).

92 Przemysł. Rzecznik interweniuje/ w sprawie mowy nienawiści, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/przemysl-rzecznik-interweniuje-w-sprawie-mowy-nienawisci> (dostęp: 24 maja 2020 r.).

93 RPO przeciw rasistowskim pogróżkom wobec uchodźcy mieszkającemu w Warszawie, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-przeciw-rasistowskim-pogrozkom-wobec-uchodzcy-mieszkajacemu-w-warszawie> (dostęp: 1 czerwca 2020 r.).

94 Perski Nowy Rok w zaatakowanej kawiarni, <https://publicystyka.ngo.pl/perski-nowy-rok-w-zaatakowanej-kawiarni> (dostęp: 2 czerwca 2020 r.).

95 „Nie dziel - jednocz”. Apel RPO w Europejskim Tygodniu Działań przeciwko Rasizmowi. 18.03.2017 – 26.03.2017, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/%E2%80%9Enie-dziel-jednocz%E2%80%9D-apel-rpo-w-europejskim-tygodniu-dzialan-przeciwko-rasizmowi-18032017-%E2%80%9D26032017> (dostęp: 1 czerwca 2020 r.).

96 Adam Bodnar odwiedził pracowników kawiarni, na której pojawił się nienawistny napis. Pracują tam osoby z autyzmem, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-odwiedzil-pracownikow-kawiarni-na-ktorej-pojawil-sie-nienawistny-napis> (dostęp: 2 czerwca 2020 r.).

wobec osób różnych narodowości, pochodzenia etnicznego, czy wyznania, stały się częścią naszej codzienności i stałym elementem dyskusji publicznych⁹⁷.

W 2016 r. reprezentanci Biura Rzecznika uczestniczyli w dyskusji poświęconej Kodeksowi dobrych praktyk w sprawie mowy nienawiści w internecie⁹⁸. RPO zorganizował także śniadanie prasowe poświęcone przedstawianiu Muzułmanów w polskiej prasie⁹⁹. Natomiast w lutym 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich A. Bodnar zorganizował spotkanie polityków i przedstawicieli środowisk muzułmańskich poświęcone „mowie nienawiści” wobec tej mniejszości¹⁰⁰.

Ponadto w kwietniu 2017 r. RPO apelował o szersze uwzględnienie w podstawach programowych edukacji o prawach człowieka i równym traktowaniu¹⁰¹, a w maju tego samego roku ówczesny zastępca Rzecznika S. Spurek wzięła udział w spotkaniu uczniów Gimnazjum nr 3 w Warszawie z George Elbaum – Żydem polskiego pochodzenia ocalałym z Holocaustu¹⁰².

W maju 2019 r. A. Bodnar spotkał się z przedstawicielami amerykańskiej organizacji Middle East Forum¹⁰³, a w czerwcu nawiązał współpracę z Polskim Związkiem Piłki Nożnej w celu przeciwdziałania rasizmowi, ksenofobii i dyskryminacji w piłce nożnej¹⁰⁴. W perspektywie pandemii koronawirusa RPO zwracał uwagę na przypadki „mowy nienawiści” wobec pracowników ochrony zdrowia¹⁰⁵, czy zarażonych¹⁰⁶. W kwietniu 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Fundacja Dajmy Dzieciom Siłę zainicjował kampanię #ZglosTo¹⁰⁷.

Podsumowanie

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w kwestiach związanych z przeciwdziałaniem „mowie nienawiści” oraz „przestępstwom z nienawiści” miała charakter wielowymiarowy i obejmowała przede wszystkim wystąpienia do przedstawicieli organów władzy państwowej oraz samorządowej; podejmowanie postępowań wyjaśniających oraz przystępowanie do postępowań prowadzonych przez inne organy; organizowanie i uczestnictwo w konferencjach i seminariach

97 Oświadczenie Rzecznika Praw Obywatelskich z okazji Międzynarodowego Dnia Walki z Faszyzmem i Antysemityzmem, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/oswiadczenie-rzecznika-praw-obywatelskich-z-okazji-miedzynarodowego-dnia-walki-z-faszyzmem-i> (dostęp: 4 czerwca 2020 r.).

98 Kodeks dobrych praktyk w sprawie mowy nienawiści w internecie – jakie ma szanse, jakie szanse nam daje?, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/konferencja-na-temat-nawolywania-do-nienawisci-w-internecie-27012017> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

99 Portrayal of the Muslims in the Polish press. How can we prevent hate speech - a meeting at the Office of the Commissioner, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/portrayal-muslims-polish-press-how-can-we-prevent-hate-speech-meeting-office-commissioner> (dostęp: 01 czerwca 2020 r.).

100 Mowa nienawiści: spotkanie polityków i przedstawicieli środowiska muzułmańskiego w Biurze RPO, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/mowa-nienawisci-spotkanie-politykow-i-przedstawicieli-srodowiska-muzulmanskiego-w-biurze-rpo> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

101 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Minister Edukacji Narodowej Anny Zalewskiej z dnia 20 marca 2017 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO%20dotycz%C4%85ce%20podstawy%20programowej.pdf> (dostęp: 3 czerwca 2020 r.).

102 Antysemityzm nie jest poglądem. Sylwia Spurek wzięła udział w niezwyklej lekcji historii z Georgem Elbaumem, który ocalał z Holocaustu, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/antysemityzm-nie-jest-pogladem-sylwia-spurek-wziela-udzial-w-niezwyklej-lekcji-historii> (dostęp: 29 maja 2020 r.).

103 Spotkanie RPO z Middle East Forum, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/spotkanie-rpo-z-middle-east-forum> (dostęp: 19 czerwca 2020 r.).

104 RPO i PZPN będą współpracować ws. przeciwdziałania rasizmowi, ksenofobii i dyskryminacji w piłce nożnej, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-praw-obywatelskich-i-pzpn-przeciw-rasizmowi-ksenofobii-i-dyskryminacji> (dostęp: 15 czerwca 2020 r.).

105 Koronawirus. Hejt i ataki na pracowników ochrony zdrowia niepokoją RPO, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-hejt-i-ataki-na-pracownikow-ochrony-zdrowia-niepokoja-rpo> (dostęp: 19 czerwca 2020 r.).

106 Koronawirus. Hejt wobec zarażonego - zaniepokojenie RPO, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-hejt-wobec-zarazonego-zaniepokojenie-rpo> (dostęp: 19 czerwca 2020 r.).

107 #ZglosTo – wystartowała kampania społeczna RPO i FDDS przeciwko szkodliwym treściom w internecie, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zglos-to-kampania-spoeczna-rpo-i-fdds-przeciwko-szkodliwym-tresciom-w-internecie> (dostęp: 19 czerwca 2020 r.).

tematycznych, a także podejmowanie działań o charakterze symbolicznym, jak chociażby udzielanie różnego rodzaju form poparcia i solidarności.

Jednocześnie warto podkreślić, że A. Bodnar sporą część swojej aktywności w omawianym tu zakresie poświęcił krytyce polityki migracyjnej przyjętej przez polski rząd w ramach „kryzysu uchodźczego”, postulując przede wszystkim zagwarantowanie pomocy socjalnej dla osób ubiegających się o status uchodźcy oraz wprowadzenie systemu integracji uchodźców z polskim społeczeństwem.

ROZDZIAŁ XII.

PRZECIWDZIAŁANIE BEZDOMNOŚCI

Główne tezy:

- I. W oficjalnych komunikatach i dokumentach Biura RPO przeciwdziałanie bezdomności określono jako „jeden z priorytetów Rzecznika Praw Obywatelskich”¹, a działania podejmowane przez A. Bodnara w tym względzie obejmowały zarówno dążenie do zapewnienia bezdomnym mieszkania, jak i możliwości korzystania z przysługujących im praw.
- II. Z tego względu aktywność RPO w tym względzie obejmowała wystąpienia publiczne, kierowanie innego rodzaju pism do władz publicznych, jak i wspieranie inicjatyw społecznych².
- III. Swoje uprawnienia w omawianym zakresie Rzecznik Praw Obywatelskich realizował przede wszystkim poprzez adresowanie do właściwych władz rządowych i samorządowych swoich wystąpień oraz poprzez organizację i udział w konferencjach mających na celu analizę zjawiska bezdomności.
- IV. Większość idei leżących u podstaw działalności RPO w obszarze przeciwdziałania bezdomności była wypracowywana w ramach powołanej przez A. Bodnara w październiku 2015 r. Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności.
- V. Należy zauważyć, że większość inicjatyw zgłaszanych przez Rzecznika w zakresie przeciwdziałania bezdomności nie spotkała się z akceptacją organów rządowych i samorządowych. Jednak do niewątpliwych sukcesów ustępującego RPO należy zaliczyć doprowadzenie do zmian prawa wyborczego, umożliwiających osobom bezdomnym szersze korzystanie z ich prawa do głosowania.

12.1. DZIAŁALNOŚĆ KOMISJI EKSPERTÓW DS. PRZECIWDZIAŁANIA BEZDOMNOŚCI

Jednym z pierwszych działań Rzecznika Praw Obywatelskich w kwestii bezdomności było powołanie – 16 października 2015 r. – Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności. Obok wspierania Rzecznika w realizacji jego ustawowych zadań, Komisja zajmuje się przygotowaniem wniosków *de lege ferenda*, uwag i rekomendacji dotyczących obowiązujących lub projektowanych zmian aktów prawnych; propozycji zmian systemowych oraz też do wystąpień RPO³.

1 Jak badać zjawisko bezdomności? Eksperti RPO podpowiadają minister Rafalskiej, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/jak-badac-zjawisko-bezdomnosci-eksperti-rpo-podpowiadaja-minister-rafalskiej> (dostęp: 9 maja 2020 r.).

2 Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2019, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/INFORMACJA%20RPO%202019.pdf> (dostęp: 5 czerwca 2020 r.), s. 403-404.

3 Informacje o Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/bezdomnosc/informacje-o-komisji-ekspertow-ds-przeciwdzialania-bezdomnosc> (dostęp: 10 maja 2020 r.). W skład Komisji weszli: s. Małgorzata Chmielewska, Julia Wygnańska, A. Porowska, Robert Starzyński, Wojciech Bystry, Jakub Wilczek, Tomasz Maruszak, Karol Kretkowski, dr hab. Andrzej Przyemeński, Marek Borowski, dr hab. Ryszard Szarfenberg, Ewa Jawasreh, Adam Płoszka, Agata Nosal-Ikonowicz, dr hab. Małgorzata Bednarek, dr Maciej Dębski, Kinga Dękierowska, Kamilla Dołowska, Agnieszka Adamska-Karska, Artur Zalewski.

W październiku 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich powołał specjalną Komisję mającą wspierać go w wypełnieniu zadań zmierzających do przeciwdziałania bezdomności. W istocie brała ona udział w większości inicjatyw podejmowanych przez Rzecznika w tym obszarze.

Pierwsze spotkanie Komisji odbyło się już 22 października 2015 r. Podczas niego – zgodnie z oficjalnymi informacjami – dyskutowano „na temat najważniejszych problemów praktycznych i prawnych, z którymi stykają się na co dzień członkowie Komisji pomagający osobom bezdomnym”. Podczas inauguracyjnego posiedzenia wskazano na konieczność stworzenia systemu identyfikacji przyczyn bezdomności; powołania koordynatora polityki rządowej w zakresie przeciwdziałania bezdomności oraz o potrzebie przeciwdziałania krzywdzącym stereotypom i stygmatyzacji bezdomnych. Poza tym pierwsze posiedzenie przedmiotowej Komisji poświęcono kwestii nadzoru nad standardami pomocy socjalnej dla osób dotkniętych bezdomnością (m.in. jakości „pomieszczeń tymczasowych”) oraz wsparcia programów umożliwiających wychodzenie z bezdomności⁴, w tym dla tzw. mieszkań nadzorowanych lub hosteli.

Powyższe zagadnienia zostały określone jako „mapa problemów związanych z bezdomnością”, wyznaczająca podstawowe obszary działalności Komisji. W tej perspektywie wyróżniono cztery podstawowe obszary działalności Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności: monitorowanie aktualnych problemów wynikających z regulacji prawnych utrudniających realizację zadań przez organizacje społeczne udzielające pomocy osobom bezdomnym; efektywne przeciwdziałanie bezdomności; kwestie prawa mieszkaniowego oraz podejmowanie zadań o charakterze długofalowym. Wśród bardziej szczegółowych celów działalności tejże Komisji, warto wskazać na chęć rozwiązania problemu dostępu organizacji społecznych zajmujących się problemem bezdomności do żywności dystrybuowanej przez banki żywności; określenie przyczyn powstawania bezdomności czy stworzenie „czarnej listy postanowień” niezgodnych z prawem, dyskryminujących osoby bezdomne w dostępie do gminnej pomocy mieszkaniowej⁵.

Rzeczywiście tak określone cele zdominowały działalność Komisji. Podczas jej drugiego posiedzenia – 25 lutego 2016 r. – omawiano kwestie związane z udzielaniem schronienia osobom niepełnosprawnym oraz dystrybuowaniem żywności przez banki żywności. W tej ostatniej kwestii Komisja zgłosiła postulat wypracowania rozwiązań ułatwiających dostęp organizacji społecznych do produktów zgromadzonych w tego rodzaju bankach. W posiedzeniu tym wzięli udział przedstawiciele Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, którzy odnosili się m.in. do zastrzeżeń zgłaszanych np. do trybu prac nad rozporządzeniami określającymi standardy udzielania schronienia bezdomnym. W efekcie odbytych obrad Komisja postulowała do RPO o wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zagrożeń związanych ze standaryzacją zasad świadczenia pomocy bezdomnym⁶.

Ponadto w trakcie tego posiedzenia Komisja podjęła uchwałę, w której apelowała do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o niezwłoczne przeprowadzenie konsultacji, które miałyby poprzedzać wydanie rozporządzenia określającego standard podstawowych usług świadczonych w noclegowniach, schroniskach dla osób bezdomnych i ogrzewalniach oraz standard obiektów, w których mieszczą

4 Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/posiedzenie-komisji-ekspertow-ds-przeciwdzialania-bezdomnosci> (dostęp: 10 maja 2020 r.).

5 Mapa problemów związanych z bezdomnością, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/mapa-problemow-zwiazanych-z-bezdomnoscia> (dostęp: 10 maja 2020 r.).

6 Spotkanie Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności w Biurze RPO, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/posiedzenie-komisji-ekspertow-ds-przeciwdzialania-bezdomnosci-2> (dostęp: 10 maja 2020 r.).

się noclegownie, schroniska dla osób bezdomnych i ogrzewalnie. W akcie tym Komisja zwracała uwagę m.in. na konieczność zapewnienia odpowiedniego finansowania dla organizacji, które zostaną zobowiązane do wdrożenia standardów określonych w tymże rozporządzeniu⁷. O treści tej uchwały zastępca RPO poinformował podsekretarza stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁸. W drugiej uchwale będącej wynikiem posiedzenia Komisji z 25 lutego 2016 r. skrytykowano sposób rozliczania się organizacji pozarządowych świadczących usługi na rzecz osób bezdomnych z żywności otrzymanej od Banków Żywności określając go jako „skomplikowany i nieracjonalny”. Jednak Komisja poparła postulat wysuwany przez tego rodzaju organizacje przyjęcie sposobu rozliczania opartego na liczbie osób korzystających z dożywiania⁹.

Komisja do Spraw Bezdomności ponownie spotkała się 26 czerwca 2016 r., kiedy rozmawiano m.in. o opracowywanym w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej projekcie rozporządzenia w sprawie podstawowych usług świadczonych w noclegowniach, schroniskach dla osób bezdomnych i ogrzewalniach; kwalifikacjach osób świadczących usługi w noclegowniach, schroniskach dla osób bezdomnych i ogrzewalniach oraz standardu obiektów, w których mieszczą się noclegownie, schroniska dla osób bezdomnych i ogrzewalnie. Podczas tego spotkania ustalono także rozpoczęcie prac nad przygotowaniem publikacji Rzecznika Praw Obywatelskich omawiających innowacyjne projekty prowadzone przez organizacje społeczne działające na rzecz osób niepełnosprawnych. Postanowiono także opracować „dobre praktyki” dotyczące kwestii wchodzących w zakres prac Komisji¹⁰. W ramach tych inicjatyw Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich wydało publikację „Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa”¹¹.

Kolejne posiedzenie Komisji odbyło się 12 września 2016 r. i było poświęcone m.in. dyskusji nad zmianami do ustawy o pomocy społecznej¹², które dotyczyły zasad funkcjonowania placówek zapewniających schronienie i podstawowe usługi osobom bezdomnym oraz wpływie reptrywizacji na sytuację osób bezdomnych¹³. Natomiast w ramach posiedzenia przeprowadzonego 15 grudnia 2016 r. omawiano przede wszystkim kwestie aktywizacji zawodowej osób dotkniętych bezdomnością oraz pożądanych kierunków polityki władz publicznych zmierzającej do ułatwiania dostępu do rynku pracy osobom bezdomnym. W posiedzeniu tym uczestniczyli przedstawiciele władz Częstochowy, Poznania, Warszawy, Gdańska i Słupska oraz organizacji współpracujących z tymi jednostkami samorządowymi, tj. Fundacji Chrześcijańskiej „Adullam”, Fundacji Pomocy Wzajemnej „Barka” oraz

7 Uchwała nr 1/2016 z dnia 31 marca 2016 r. Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy Rzeczniku Praw Obywatelskich w przedmiocie prac nad rozporządzeniem wykonawczym do znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/uchwala-komisji-ekspertow-ds-przeciwdzialania-bezdomnosc-przy-rpo-dotyczaca-rozporzadzenia-do-ustawy-o-pomocy-spoecznej> (dostęp: 10 maja 2020 r.).

8 Pismo Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich Stanisława Trociuka do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 kwietnia 2016 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MRPiPS_ws_planowanej_standaryzacji_uslug_na_rzecz_osob_bezdomnych%20.pdf (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

9 Uchwała nr 2/2016 z dnia 31 marca 2016 r. Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy Rzeczniku Praw Obywatelskich w przedmiocie sprawozdawczości wymaganej dla rozliczania się przez organizacje pozarządowe, świadczące usługi dożywiania osobom bezdomnym, z żywności udostępnianej przez Banki Żywności, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/uchwala-komisji-ekspertow-ds-przeciwdzialania-bezdomnosc-przy-rpo-dotyczaca-rozliczania-sie-przez-organizacje-pozarzadowe> (dostęp: 10 maja 2020 r.).

10 Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności z udziałem RPO, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/komisja-ekspert%C3%B3w-ds-przeciwdzia%C5%82ania-bezdomno%C5%9Bci-z-udzia%C5%82em-rpo> (dostęp: 10 maja 2020 r.).

11 <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Programy%20mieszkaniowe%20w%20przeciwdzia%C5%82aniu%20bezdomno%C5%9Bci%202017.pdf> (dostęp: 12 czerwca 2020 r.).

12 Najpewniej dyskusja dotyczyła ustawy z dnia 5 września 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r., poz. 1583.

13 Posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/posiedzenie-komisji-ekspertow-ds-bezdomnosc> (dostęp: 10 maja 2020 r.).

Stowarzyszenia Wzajemnej Pomocy „Agape”¹⁴. Natomiast posiedzenie z dnia 23 marca 2017 r. dedykowano problematyce zapewnienia niezbędnej opieki osobom bezdomnym opuszczającym placówki służby zdrowia i wymagającym dalszej opieki medycznej¹⁵.

29 listopada 2017 r. odbyło się posiedzenie poświęcone pomocy dla bezdomnych kobiet oraz udziałowi osób pozostających bez dachu nad głową w pracach organizacji zajmujących się problematyką ubóstwa. Wzięli w nim udział m.in. przedstawiciele Stowarzyszenia ATD Czwarty Świat, działający w polskim Komitecie Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu, prowadzonego przez Caritas Archidiecezji Warszawskiej Ośrodka „Tylko”, domu dla bezdomnych kobiet „Emaus” Wspólnoty Katolickiej Chleb Życia, fundacji „po DRUGIE”¹⁶.

Natomiast 21 lutego 2018 r. Komisja pracowała nad ideą karty praw osób bezdomnych w Polsce – mającej być rodzimym odpowiednikiem dokumentu przygotowanego przez Housing Rights Watch i European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA). Warto zaznaczyć, że Komisja ds. Bezdomności postulowała powołanie miejskich (powiatowych) rzeczników praw osób bezdomnych¹⁷. Dyskusję tę kontynuowano w ramach posiedzenia w dniu 11 maja 2018 r., postulując m.in. „obudowanie Karty mechanizmami wymuszającymi na władzach przestrzeganie jej postanowień”¹⁸. Idea wprowadzania w samorządach tego rodzaju karty była silnie promowana przez A. Bodnara¹⁹. Stąd też warto nadmienić, że w jej treści jednostki samorządu terytorialnego miały zobowiązywać się m.in. do „poszanowania i zagwarantowania praw osób doświadczających bezdomności”, „maksymalizacji wysiłków na rzecz złagodzenia negatywnych skutków bezdomności”, zapewnieniu każdej potrzebującej tego osobie „dostępu do godnego tymczasowego schronienia” bądź „dostępu do podstawowych, publicznie dostępnych, urządzeń sanitarnych”²⁰.

Następnie Komisja zajęła się problemem przeszkód w pomocy osobom bezdomnym, jakie stwarza brak zameldowania czy miejsca zamieszkania. Podczas posiedzenia przeprowadzonego w dniu 4 października 2018 r. – w którym uczestniczyli reprezentanci Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy – zwrócono uwagę na często występującą w urzędach błędną praktykę uzależniania podjęcia określonych decyzji od wskazania miejsca zameldowania, a nie zamieszkania²¹. Zagadnienie to kontynuowano podczas następnego posiedzenia Komisji – z dnia 19 października 2018 r. – kiedy zaproponowano m.in. stworzenie „koszyka świadczeń”, z których bezdomni mogliby skorzystać na terenie całego

14 Eksperti Komisji ds. Przeciwdziałania Bezdomności rozmawiają o lokalnych inicjatywach, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/eksperti-komisji-ds-przeciwdzialania-bezdomnosc-rozmawiaja-o-lokalnych-inicjatywach> (dostęp: 11 maja 2020 r.).

15 Posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/posiedzenie-komisji-ekspertow-ds-przeciwdzialania-bezdomnosc-23-marca> (dostęp: 13 maja 2020 r.).

16 O pomocy dla bezdomnych kobiet i udziale osób w kryzysie bezdomności w pracach organizacji zajmujących się problematyką ubóstwa – posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/o-pomocy-dla-bezdomnych-kobiet-i-udziale-osob-w-kryzysie-bezdomnosc-w-pracach-organizacji> (dostęp: 15 maja 2020 r.).

17 O stworzeniu miejskiej karty praw osób bezdomnych. Posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/o-stworzeniu-miejskiej-karty-praw-osob-bezdomnych-posiedzenie-komisji-ekspertow> (dostęp: 15 maja 2020 r.).

18 Komisja ekspertów ds. przeciwdziałania bezdomności omówiła ideę Karty Praw Osób Bezdomnych, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/komisja-ekspertow-ds-przeciwdzialania-bezdomnosc-omowila-idee-karty-praw-osob-bezdomnych> (dostęp: 15 maja 2020 r.).

19 Sesja 24: Bezdomność jako wyzwanie dla samorządów lokalnych (Blok C), <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/panel/sesja-24-bezdomno%C5%9B%C4%87-jako-wyzwanie-dla-samorz%C4%85d%C3%B3w-lokalnych-blok-c> (dostęp: 15.05.2020 r.); Czy Warszawa podpisze Kartę Praw Osób Doświadczających Bezdomności?, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-czy-warszawa-podpisze-karte-praw-osob-doswiadczajacych-bezdomnosc> (dostęp: 15 maja 2020 r.).

20 Zob. Karta praw osób doświadczających bezdomności, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Karta%20Praw%20Os%C3%B3b%20do%C5%9B%C4%85cych%20bezdomno%C5%9Bci.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

21 O problemie braku meldunku. Posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy RPO, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/o-problemie-braku-meldunku-posiedzenie-komisji-ekspert%C3%B3w-ds-przeciwdzia%C5%82ania-bezdomno%C5%9Bci-przy-rpo> (dostęp: 16 maja 2020 r.).

kraju, bez względu na ich zameldowanie lub zamieszkanie. Po tym posiedzeniu RPO skierował do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej cztery postulaty: respektowania woli osoby bezdomnej w zakresie miejsca jej przebywania, tak aby praca socjalna z osobą w kryzysie bezdomności miała sens, przynosiła efekt, a środki pieniężne nie były marnotrawione; określenia standardów pracy socjalnej z osobą bezdomną; uczynienia pomocy bezdomnym zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, czy stworzenia wspomnianego powyżej „koszyka świadczeń”²².

Kolejne posiedzenie Komisji – z 21 stycznia 2019 r. – zostało poświęcone problematyce opieki nad chorymi osobami bezdomnymi, które po opuszczeniu szpitala nie mają zapewnionego żadnego schronienia, a jednocześnie wymagają dalszej opieki lekarskiej. W tej perspektywie Komisja postulowała wprowadzenie do systemu nowego typu – finansowanej z budżetu państwa – placówki, która pełniłaby rolę „poczekali” dla takich osób oraz wprowadzenie obowiązku zatrudniania przez każdy szpital pracownika socjalnego odpowiedzialnego za koordynację pomocy dla osób opuszczających szpital²³. Natomiast w ramach posiedzenia z maja 2019 r. członkowie Komisji dyskutowali na temat problemów wynikających z przeprowadzania egzekucji komorniczej wobec osób bezdomnych²⁴.

Podczas posiedzenia odbywającego się 24 października 2019 r. Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności obradowała nad zagadnieniem bezdomności wśród młodzieży, wskazując, że zjawisko to zagraża przede wszystkim opuszczającym placówki instytucjonalnej pieczy zastępczej, młodzieżowe ośrodki wychowawcze oraz młodzieży z rodzin defaworyzowanych. Członkowie Komisji wskazali na dwa podstawowe problemy związane z tym zjawiskiem: brak rzetelnej diagnozy zjawiska bezdomności wśród młodzieży oraz spójnego systemu wsparcia młodych ludzi, którzy nie otrzymują właściwej pomocy w swojej rodzinie²⁵.

W ramach pierwszego posiedzenia odbytego w 2020 roku (8 stycznia) Komisja powróciła do zagadnienia zasad udzielania wsparcia bezdomnym przez gminy, krytykując zasadę ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którą w przypadku osoby bezdomnej ubiegającej się o świadczenie właściwość jest wyznaczana, zgodnie z ostatnim adresem zameldowania na pobyt stały. Komisja zauważyła, że w praktyce powoduje to szereg problemów uniemożliwiających właściwe wsparcie osób borykających się z problemem bezdomności. W związku z tym Komisja zdecydowała powołać w swoich ramach specjalny zespół, który zająłby się przygotowaniem propozycji zmian oraz przygotowania kolejnego wystąpienia RPO w sprawie dokonania nowelizacji właściwych przepisów ustawy o pomocy społecznej²⁶.

Do tej pory ostatnie posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności odbyło się 20 marca 2020 r. i zostało poświęcone sytuacji osób bezdomnych podczas pandemii koronawirusa. Komisja wraz z RPO zaapelowała do premiera o podjęcie konkretnych działań w tej kwestii, w tym

22 *Pomysł ekspertów RPO: pomoc dla osoby bezdomnej - w całym kraju, a nie tam, gdzie była ostatnio zameldowana*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-trzeba-zmienic-zasady-pomagania-osobom-w-kryzysie-bezdomnosc>, (dostęp: 16 maja 2020 r.); *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Elżbiety Bojanowskiej Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2018 r.*, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie_RPO_do_Ministerstwa_Rodziny_ws_problemy_osob_w_kryzysie_bezdomnosc.pdf (dostęp: 16 maja 2020 r.).

23 *Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności, poświęcona problemowi zapewnienia opieki bezdomnym osobom chorym, wymagającym stałej opieki leczniczej/usług opiekuńczych*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/komisja-ekspertow-ds-przeciwdzia%C5%82ania-bezdomnosc-opieka-medyczna> (dostęp: 20 maja 2020 r.).

24 *Komisja ekspertów ds. bezdomności o egzekucji komorniczej od osób w kryzysie bezdomności*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/komisja-ekspertow-ds-bezdomnosc-o-egzekucji-komorniczej-od-osob-w-kryzysie-bezdomnosc> (dostęp: 21 maja 2020 r.).

25 *Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności o problemach ludzi młodych, którzy zagrożeni są bezdomnością*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/komisja-ekspertow-ds-przeciwdzialania-bezdomnosc-o-problemach-ludzi-mlodych> (dostęp: 22 maja 2020 r.).

26 *Komisja ekspertów RPO: pomoc osobom w kryzysie bezdomności - w gminie ich faktycznego pobytu*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/komisja-ekspertow-rpo-pomoc-osobom-w-kryzysie-bezdomnosc-w-gminie-ich-pobytu> (dostęp: 22 maja 2020 r.).

m.in. o wypracowanie szczegółowych procedur bezpieczeństwa wobec osób bezdomnych przebywających w przestrzeni publicznej; uproszczenie procedur przekazywania żywności z Banków Żywności do organizacji pozarządowych; wprowadzenie moratorium na eksmisje z powodu czynszu i zaległości hipotecznych; przedłużenie zimowych okresów zakazu eksmisji, czy o wprowadzenie dla osób bezdomnych podejrzanych o zarażenie nowym patogenem natychmiastowej kwarantanny szpitalnej²⁷.

Pierwszego podsumowania swojej działalności Komisja dokonała podczas swojego posiedzenia odbytego 24 maja 2017 r. Stwierdzono w nim, że dotychczasowe działania Komisji niestety nie przełożyły się na wymierne efekty²⁸ – zresztą teza ta została powtórzona w raporcie Komisji ds. Bezdomności za rok 2016. W dokumencie tym za najważniejsze sukcesy Komisji uznano wprowadzenie do noweli ustawy o ochronie praw lokatorów rozwiązań, o której postulował RPO na podstawie rekomendacji Komisji²⁹, doprowadzenie do zmian prawnych ułatwiających osobom bezdomnym dopisanie się do spisu wyborców, opracowanie „mapy problemów związanych z bezdomnością”, przygotowanie opisu „dobrych praktyk”, zapewnienie mieszkańcom Warszawy elementarnych obiektów użyteczności publicznej w postaci publicznych toalet, łaźni oraz pralni. Natomiast ewoluując swoją działalność w roku 2018 członkowie Komisji do najważniejszych osiągnięć zaliczyli zapowiedź Ministra Inwestycji i Rozwoju wprowadzenia do ustawy o ochronie praw lokatorów – przy okazji jej nowelizacji – regulacji gwarantujących ochronę osobom zamieszkującym wraz z właścicielem mieszkania, które zostało zbyte w toku licytacji w postępowaniu egzekucyjnym, czy ułatwienie osobom bezdomnym skorzystania z bezpłatnej pomocy prawnej³⁰.

Szereg postulatów wysuwanych przez Komisję Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności stało się przedmiotem interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

12.2. WYBRANE WYSTĄPIENIA RPO W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH BEZDOMNOŚCI

Inicjatywy proponowane przez Komisję Ekspertów do Spraw Przeciwdziałania Bezdomności często stawały się powodem wystąpień RPO do właściwych władz rządowych i samorządowych. Z tego rodzaju instrumentu Rzecznik korzystał także w sprawach niebędących bezpośrednim przedmiotem prac Komisji – stąd przybliżenie tego rodzaju aktywności Rzecznika Praw Obywatelskich jest nieodzowne dla oceny jego działalności w obszarze przeciwdziałania bezdomności.

Warto zaznaczyć, że A. Bodnar już w 2016 r. zaangażował się w prace Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, do której Helsińska Fundacja Praw Człowieka w sprawie zmiany przepisów o tymczasowych pomieszczeniach, które w założeniu miały poprawić poziom ochrony przed tzw. eksmisją na bruk³¹. W marcu tego samego roku RPO skierował wystąpienie do Ministra

27 Koronawirus. RPO i Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności w sprawie sytuacji osób w kryzysie bezdomności w okresie stanu zagrożenia epidemicznego, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-i-komisja-ekspert%C3%B3w-ds-przeciwdzia%C5%82ania-bezdomno%C5%9Bci-w-sprawie-sytuacji-os%C3%B3b-w> (dostęp: 23 maja 2020 r.).

28 Posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/posiedzenie-komisji-ekspertow-ds-przeciwdzialania-bezdomno%C5%9Bci-22-05> (dostęp: 13 maja 2020 r.).

29 Raport Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności w roku 2016, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20Komisji%20Ekspert%C3%B3w%20ds.%20Przeciwdzia%C5%82ania%20Bezdomno%C5%9Bci%20202016.pdf> (dostęp: 14 maja 2020 r.).

30 Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności – sprawozdanie z działań w 2018 r., <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/komisja-ekspert%C3%B3w-ds-przeciwdzia%C5%82ania-bezdomno%C5%9Bci-E2%80%93-sprawozdanie-z-dzia%C5%82a%C5%84-w-2018-r> (dostęp: 21 maja 2020 r.).

31 Ochrona przed eksmisją na bruk – posiedzenie Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ochrona-przed-eksmisja-na-bruk-posiedzenie-senackiej-komisji-praw-czlowieka-praworzadnosci-i-petycji> (dostęp: 2 czerwca 2020 r.).

Infrastruktury i Budownictwa, w którym ponowił apel swojego poprzednika o wprowadzenie systemowych rozwiązań rzeczywiście gwarantujących dostęp eksmitowanych do odpowiednich lokali zastępczych. RPO istoty problemu upatrywał w niewywiązywaniu się przez gminy ze swojego obowiązku zapewnienia eksmitowanemu „tymczasowego pomieszczenia”, chociażby ze względu na brak tego rodzaju lokali w gminnym zasobie mieszkaniowym³². Minister Infrastruktury i Budownictwa podzielił te wątpliwości, zobowiązując się do zainicjowania stosownych zmian w prawie³³. Jednocześnie Rzecznik aktywnie uczestniczył w ich opracowywaniu³⁴. W lutym 2017 r. w tej samej sprawie RPO interweniował u Ministra Sprawiedliwości³⁵ oraz we wrześniu 2018 r. u Ministra Inwestycji i Rozwoju, domagając się m.in. objęcie ochroną osób wspólnie zamieszkujących z dłużnikiem – zwłaszcza dzieci, osób z niepełnosprawnościami i obłożnie chorych³⁶. W odpowiedzi resort uznał zasadność uwag RPO i zobowiązał się do ich uwzględniania „w przypadku podjęcia prac” nad nowelą ustawy o ochronie lokatorów³⁷.

Działalność Komisji przełożyła się na kilkanaście wystąpień RPO do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz do innych Ministrów, w których kompetencjach znajdowały się kwestie związane z bezdomnością.

Tylko w okresie od października 2015 r. do grudnia 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do władz rządowych i samorządowych łącznie 16 wystąpień, dotyczących takich kwestii, jak m.in. powołanie pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw przeciwdziałania bezdomności³⁸; zapewnienia mieszkańcom Warszawy, zwłaszcza doświadczającym bezdomności, dostępu do publicznych toalet, łaźni oraz pralni (w istocie apel ten stanowił ponowienie wniosku poprzedniego RPO – J. Kochanowskiego)³⁹; sytuacji lokatorów kamienic zwracanych byłym właścicielom w ramach reparytacji, czy całkowitego braku na terenie powiatu ślubickiego noclegowni dla bezdomnych⁴⁰.

Warto zasygnalizować, że pomysł powołania specjalnego rzecznika do spraw osób bezdomnych został odrzucony przez ówczesną Prezes Rady Ministrów, mimo że deklarowała ona chęć współpracy

- 32 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Ministra Infrastruktury i Budownictwa Andrzeja Adamczyka z dnia 22 marca 2016 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MliB_ws_zapewnienia_pomieszczen_tymczasowych_dla_osob_eksmitowanych.pdf (dostęp: 2 czerwca 2020 r.).
- 33 Prawo do lokali socjalnych – Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa obiecuje zmiany w prawie, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wzmocnienie-ochrony-prawnej-osob-uprawnionych-do-lokali-socjalnych-odpowiedz-ministerstwa> (dostęp: 11 czerwca 2020 r.).
- 34 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Ministra Infrastruktury i Budownictwa Andrzeja Adamczyka, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20Infrastruktury%20i%20Budownictwa%2C%209.12.2016.pdf> (dostęp: 12 czerwca 2020 r.).
- 35 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobro z dnia 27 lutego 2018 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie%20do%20Ministra%20Sprawiedliw%C5%9Bci%20ws.%20ochrony%20przed%20bezdomno%C5%9Bci%C4%85.pdf> (dostęp: 12 czerwca 2020 r.).
- 36 Trzeba poprawić przepisy pozwalające na eksmisję do noclegowni dzieci lub chorych członków rodziny dłużnika, który traci prawo własności do mieszkania, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/trzeba-poprawic-przepisy-pozwalajace-na-eksmisje-do-noclegowni-dzieci-lub-chorych-cz%C5%82onkow-rodziny-wlaszciela-ktory-traci-mieszkanie-za-dlugi> (dostęp: 12 czerwca 2020 r.).
- 37 Przepisy pozwalające na eksmisję dzieci lub chorych członków rodziny dłużnika, który traci prawo własności do mieszkania. MliR zgadza się, że trzeba je poprawić, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/miir-zgadza-sie-ze-trzeba-poprawic-przepisy-pozwalajace-na-eksmisje-dzieci-lub-chorych-cz%C5%82onkow-rodziny-zadluzonego-wlaszciela-mieszkania> (dostęp: 12 czerwca 2020 r.).
- 38 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Prezesa Rady Ministrów Beaty Szydło z dnia 17 listopada 2015 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_PRM_ws_przeciwdzialania_zjawisku_bezdomnosci.pdf (dostęp: 11 czerwca 2020 r.); Rzecznik o przeciwdziałaniu zjawisku bezdomności, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-o-przeciwdzialaniu-zjawisku-bezdomnosci> (dostęp: 11 czerwca 2020 r.).
- 39 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Hanny Gronkiewicz-Waltz z dnia 2 grudnia 2015 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Prezdydenta_Warszawy_ws_dostepnosci_lazni_miejskich_dla_osob_doswiadczajacych_bezdomnosci.pdf (dostęp: 25 maja 2020 r.). Mobilna łaźnia dla bezdomnych w Warszawie została uruchomiona 31 maja 2017 r., W Warszawie uruchomiono mobilną łaźnię dla bezdomnych, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/w-warszawie-uruchomiono-mobilna-laznie-dla-bezdomnych> (dostęp: 9 czerwca 2020 r.).
- 40 Raport Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności w roku 2016, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20Komisji%20Ekspert%C3%B3w%20ds.%20Przeciwdzia%C5%82ania%20Bezdomno%C5%9Bci%20w%202016.pdf> (dostęp: 14 maja 2020 r.).

z RPO „w tworzeniu spójnego i zintegrowanego systemu rozwiązywania problemu bezdomności”⁴¹. A. Bodnar powrócił do tej idei pod koniec 2019 r., ponownie występując do Prezesa Rady Ministrów o powołanie takiego rzecznika⁴². W odpowiedzi przesłanej do RPO zauważano, że wprowadzenie tego rodzaju instytucji „musi zostać poprzedzone stosownymi analizami”, a jednocześnie zasygnalizowano, że w ramach Rady Działalności Pożytku Publicznego funkcjonuje Zespół ds. Partycypacji Społecznej Osób Starszych, w którego gestii leży m.in. działanie na rzecz poprawy sytuacji osób bezdomnych⁴³.

Rzecznik Praw Obywatelskich interweniował także u Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Hanny Gronkiewicz-Waltz w sprawie problemu zadłużenia byłych lokatorów mieszkań komunalnych, sygnalizując jednocześnie, że najbardziej dotknie on lokatorów kamienic przejmowanych w drodze realizacji roszczeń reprivatyzacyjnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich interweniował także u Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Hanny Gronkiewicz-Waltz w sprawie problemu zadłużenia byłych lokatorów mieszkań komunalnych, sygnalizując jednocześnie, że najbardziej dotknie on lokatorów kamienic przejmowanych w drodze realizacji roszczeń reprivatyzacyjnych⁴⁴. W swoim wystąpieniu RPO podniósł, że do znacznego wzrostu zadłużenia lokali przyczyniły się niezgodne z prawem zasady naliczania czynszów w latach 2009-2011, stąd postulował on „rozwiązanie tego problemu w drodze dialogu”. W odpowiedzi na wystąpienie zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy wskazał na działania podejmowane przez stołeczny samorząd w celu przeciwdziałania powstania zadłużenia czynszowego⁴⁵. Należy zasygnalizować, że w roku 2018 RPO dwukrotnie kierował swoje wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości, wnosząc o wprowadzenie regulacji ustawowych umożliwiających lokatorom reprivatyzowanych lokali odzyskania prawa do ich najmu⁴⁶.

15 marca 2016 r. A. Bodnar skierował wystąpienie do Ministra Zdrowia, w którym – ponawiając postulaty swojego poprzednika sformułowane w 2011 r. – domagał się stworzenia realnego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu faktycznego. RPO zarzucał, że procedury obowiązujące w stosunku do takich osób są rygorystyczne i skomplikowane, a tym samym „niedostosowane do istoty bezdomności”⁴⁷. Odpowiadając na te postulaty Ministerstwo Zdrowia na podjęcie prac legislacyjnych, których celem było zagwarantowanie każdemu korzystającemu ze świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej nieponoszenia ich kosztów, nawet w przypadku, gdy wystąpią problemy z potwierdzeniem jej prawa do takich świadczeń. Jednocześnie przedstawiciele resortu zauważyli, że sama zmiana

41 Pismo Ministra – Członka Rady Ministrów Beaty Kempy do Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 7 stycznia 2016 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Skan%20dokumentu%20%2834%29_o.pdf (dostęp: 25 maja 2020 r.).

42 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/wyst%20%2834%29_o.pdf (dostęp: 25 maja 2020 r.).

43 Pismo Ministra – Członka Rady Ministrów Michała Dworczyka do Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 1 lutego 2020 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%20C5%BA%20rzc%20%2834%29_o.pdf (dostęp: 11 czerwca 2020 r.).

44 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Hanny Gronkiewicz-Waltz z dnia 6 maja 2016 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie_do_Prezydent_mst_Warszawy_ws_zadluzenia_bylych_lokatorow_mieszkank_komunalnych.pdf (dostęp: 3 czerwca 2020 r.).

45 Pismo Zastępcy Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Michała Olszewskiego do Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 13 czerwca 2016 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%20C5%BA%20ow%20%2834%29_o.pdf (dostęp: 3 czerwca 2020 r.).

46 Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2018 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/informacja-o-dzialalnosci-rzecznika-praw-obywatelskich-oraz-o-stanie-przestrzegania-wolnosci-i-praw> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.), s. 373.

47 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Ministra Zdrowia Konstantego Radziwiłła z dnia 15 marca 2016 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MZ_ws_zapewnienia_opieki_zdrowotnej_osobom_bezdomnym_oraz_innym_osobom_nieuzyskujacym_dochodu.pdf (dostęp: 2 czerwca 2020 r.).

przepisów nie doprowadzi do polepszenia poziomu opieki zdrowotnej osób bezdomnych – do osiągnięcia tego celu konieczne jest wsparcie wyspecjalizowanych instytucji⁴⁸. W sprawie tej A. Bodnar ponownie interweniował w marcu 2018 r.⁴⁹, w odpowiedzi zaś Minister właściwie powtórzył swoje poprzednie stanowisko w tej sprawie⁵⁰.

W wystąpieniu z 2 grudnia 2016 r. Rzecznik przedstawił swoje rekomendacje w obszarze ogólnopolskich badań liczby osób bezdomnych realizowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, postulując m.in. oparcie badania o definicję bezdomności wypracowaną przez Europejską Typologię Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS; zwiększenie liczby rodzajów miejsc, w którym badanie zostałoby przeprowadzone, czy dodanie do przygotowanego kwestionariusza pytania o aktualne potrzeby wymagające wsparcia⁵¹. Podobne rekomendacje zostały skierowane przez RPO także w roku 2019⁵². W 2017 r. RPO interweniował w tym samym Ministerstwie w sprawie sytuacji bezdomnych matek z dziećmi⁵³, którego efektem była zapowiedź powołania specjalnych schronisk dla bezdomnych świadczących usługi opiekuńcze⁵⁴.

Ważnym przedmiotem działalności Rzecznika Praw Obywatelskich było monitowanie w celu pełnego umożliwienia bezdomnym korzystania z przysługujących im praw wyborczych. W wystąpieniu z grudnia 2015 r. do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, RPO zwracał się z prośbą o opinię w sprawie trudności, jakie osoby bezdomne napotykają przy dopisywaniu się do spisu wyborców. Państwowa Komisja Wyborcza podzieliła ocenę RPO i w związku z tym zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianę rozporządzenia w przedmiotowym zakresie⁵⁵. Do tego wniosku również pozytywnie ustosunkował się tenże resort⁵⁶, jednak sprawa ta nie została pozytywnie załatwiona, co z kolei spowodowało kolejne wystąpienie Rzecznika w listopadzie 2018 r.⁵⁷.

48 *Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia Piotra Gryza do Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 3 sierpnia 2016 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/odpowied%C5%BA%20MZ%20na%20wyst%C4%85pienie%20RPO%20w%20sprawie%20zagwarantowania%20%20dost%C4%99pu%20do%20us%C5%82ug%20medycznych%20dla%20os%C3%B3b%20bezdomnych.pdf> (dostęp: 25 maja 2020 r.).

49 *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Ministra Zdrowia Łukasza Szumowskiego z dnia 5 marca 2018 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20Ministra%20Zdrowia%20%20w%20sprawie%20zapewnienia%20osobom%20bezdomnym%20i%20pozbawionym%20dochodu%20dost%C4%99pu%20do%20opieki%20zdrowotnej.pdf> (dostęp: 11 czerwca 2020 r.).

50 *Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia Adama Króla do Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 5 kwietnia 2018 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20Ministra%20Zdrowia%20%20w%20sprawie%20opieki%20zdrowotnej%20bezdomnych%20C%206.04.2018.pdf> (dostęp: 11 czerwca 2020 r.).

51 *Zob. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Elżbiety Rafalskiej Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 grudnia 2016 r.*, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Minister%20Rodziny%20C%20Pracy%20i%20Polityki%20Spo%C5%82ecznej%20w%20sprawie%20os%C3%B3b%20bezdomnych_o.pdf (dostęp: 11 maja 2020 r.).

52 *Badania zjawiska bezdomności w 2019 r. Rekomendacje ekspertów RPO dla MRPiPS*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/badania-zjawiska-bezdomnosci-w-2019-r-rekomendacje-ekspertow-rpo-dla-mrpiips> (dostęp: 20 maja 2020 r.).

53 *Ministerstwo odpowiada RPO w sprawie zapewnienia schronienia i wsparcia dla bezdomnych matek z dziećmi*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ministerstwo-odpowiada-rpo-w-sprawie-zapewnienia-schronienia-i-wsparcia-dla-bezdomnych-matek> (dostęp: 20 maja 2020 r.).

54 *Powstaną schroniska dla bezdomnych świadczące usługi opiekuńcze – zapowiada Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/powstana-schroniska-dla-bezdomnych-swiadcza-uslugi-opiekuncze-zapowiada-ministerstwo> (dostęp: 20 maja 2020 r.).

55 *Zob. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Wojciecha Hermelińskiego z dnia 10 grudnia 2015 r.*, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_PKW_ws_praw_wyborczych_osob_bezdomnych.pdf (dostęp: 26 maja 2020 r.); *Pismo Państwowej Komisji Wyborczej do Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 13 maja 2016 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20%20PKW%20%20w%20sprawie%20dopisania%20os%C4%99%20do%20spisu%20wyborc%C3%B3w%2023.05.2016.pdf> (dostęp: 3 czerwca 2020 r.).

56 *Będą ułatwienia w głosowaniu dla osób bezdomnych*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/beda-ulatwienia-w-glosowaniu-dla-osob-bezdomnych> (dostęp: 3 czerwca 2020 r.); *O prawach wyborczych osób nigdzie niezamieszkałych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wystapienie-do-mswia-w-sprawie-praw-wyborczych-osob-nigdzie-niezamieszkalych> (dostęp: 13 czerwca 2020 r.).

57 *Osoby bezdomne nie mogą dopisywać się do spisów wyborców. Rzecznik interweniuje w PKW*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/osoby-bezdomne-nie-moga-dopisywac-sie-do-spisow-wyborcow-rzecznik-interweniuje-w-pkw> (dostęp: 13 czerwca 2020 r.); *Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Joachima Brudzińskiego z dnia 22 listopada 2018 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20MSWiA%20%20w%20sprawie%20wyborc%C3%B3w%20bez%20sta%C5%82ego%20miejsc%20zamieszkania.pdf> (dostęp: 13.06.2020 r.).

Ostatecznie zabiegi te przyniosły rezultat w postaci zmiany przepisów stosownego rozporządzenia w grudniu 2018 r.⁵⁸

W piśmie z 3 lutego 2020 r. RPO przekazał Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej swoje rekomendacje dotyczące przeciwdziałaniu bezdomności wśród młodzieży po usamodzielnieniu się, wśród nich A. Bodnar wskazywał m.in. na konieczność rzetelnej diagnozy przyczyn bezdomności wśród osób pomiędzy 18 a 25 rokiem życia oraz wdrożenia specjalnych procedur „usamodzielniania się” przeciwdziałających bezdomności wśród młodzieży wychowującej się w różnego rodzaju ośrodkach pieczy zastępczej – w tym przede wszystkim ustanowienia asystenta usamodzielniania się, dookreślenie udzielanej wychowankowi pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz przyjęcie programów aktywizacji zawodowej dla tej grupy osób⁵⁹. W odpowiedzi na to wystąpienie Ministerstwo – wskazując na już obowiązujące przepisy prawa, które umożliwiają realizację tego rodzaju zadań – zobowiązało się do włączenia tych zagadnień do opracowywanego, nowego Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu⁶⁰.

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował także działania związane z przeciwdziałaniem wśród bezdomnych skutkom pandemii koronawirusa. W wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 17 marca 2020 r. RPO wskazywał, że pandemia znacząco pogorszyła sytuację schronisk dla bezdomnych, powodując m.in. załamanie się procedur pozyskiwania taniej żywności, absencję pracowników czy trudności w pozyskaniu niezbędnych dla przeciwdziałaniu zakażeniu środków higienicznych. W związku z tym RPO prosił podjęcie przez rząd współpracy z organizacjami pozarządowymi wspierającymi działalność schronisk dla bezdomnych⁶¹. Trzy dni później A. Bodnar skierował do tego samego adresata apel o ułatwienie tego rodzaju organizacjom dostępu do żywności dystrybuowanej przez Banki Żywności⁶². Resort ustosunkował się do tych monitów, wskazując, że 14 marca 2020 r. wydał wytyczne dla wojewodów, w ramach których polecono 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; współpracę właściwych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz stacji sanitarno-epidemiologicznych z organizacjami, które zadeklarowały pomoc żywnościową; wskazanie przygotowanych przez starostów obiektów jako miejsc pełniących funkcję kwarantanny zbiorowej. Ponadto do tych wytycznych ministerstwo dołączyło trzy dokumenty: instrukcję dotyczącą wsparcia osób w kryzysie bezdomności w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2; procedurę dla podmiotów prowadzących placówki udzielające wsparcia osobom bezdomnym; instrukcję pomocy żywnościowej dla osób potrzebujących objętych kwarantanną w celu przekazania właściwym podmiotom

58 Osoby bez stałego adresu będą mogły głosować. Udana interwencja RPO, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/osoby-bez-stalego-adresu-beda-mogly-glosowac-udana-interwencja-rpo> (dostęp: 13 czerwca 2020 r.).

59 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Marleny Maląg z dnia 3 lutego 2020 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20o%20MRPiPS%20ows.%20ousamodzielnienia%20wychowank%C3%B3w%20o%20plac%C3%B3wek%20resocjalizacyjnych%20i%20wychowawczych%2C%203.02.2020.pdf> (dostęp: 3 czerwca 2020 r.).

60 MRPiPS zapowiada prace nad strategią przeciwdziałania bezdomności osób młodych, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/mrpips-zapowiada-prace-nad-strategia-przeciwdzialania-bezdomnosci-osob-mlodych> (dostęp: 3 czerwca 2020 r.).

61 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Marleny Maląg z dnia 16 marca 2020 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20o%20MRPiPS%20ows.%20o%20pomocy%20oschroniskom%20dla%20bezdomnych%20o%20zwi%C4%85zku%20o%20epidemi%C4%85%20koronawirusa%2C%2016.03.2020.pdf> (dostęp: 4 czerwca 2020 r.).

62 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 marca 2020 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%20MRPiPS%20ows%20bank%C3%B3w%20o%20C5%BCywno%C5%9Bci%2C%2020.03.2020.pdf> (dostęp: 4 czerwca 2020 r.).

do wiadomości i stosowania⁶³. Poza tym informację o szczegółowych działaniach podjętych na rzecz osób bezdomnych w ramach przeciwdziałania pandemii koronawirusa Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przekazało RPO 21 kwietnia 2020 r.⁶⁴

Natomiast początkiem kwietnia 2020 r. RPO zwrócił się do prezydenta Warszawy z wnioskiem o udzielenie bezdomnym – zwłaszcza osobom w wieku od 18 do 25 lat – schronienia w hostelach i hotelach. Rzecznik stanął na stanowisku, że wykorzystanie tego rodzaju placówek dla pomocy osobom bezdomnym nie zostało zabronione w ramach ograniczeń wprowadzanych podczas stanu zagrożenia epidemicznego⁶⁵.

Jednym z ostatnich działań Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz osób bezdomnych było wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w którym Rzecznik poparł krytyczne uwagi Najwyższej Izby Kontroli zawarte w wynikach kontroli „Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne”⁶⁶. Za najpoważniejsze uchybienia w przedmiotowym zakresie RPO uznał m.in. brak bieżącego monitorowania realizacji programów osłonowych oraz poziomu spełniania standardów przez placówki dedykowane osobom bezdomnym, a także nierealizowanie obowiązku dokonywania analizy skuteczności działań podjętych na rzecz osób bezdomnych; brak koordynacji i nadzoru nad realizacją Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020 oraz niepowołanie Krajowej Platformy Badawczej; braki w prowadzonych przez Wojewodów rejestrach miejsc udzielania tymczasowego schronienia; brak pełnego zapewnienia przez gminy form tymczasowego schronienia dla osób bezdomnych⁶⁷.

12.3. INNE DZIAŁANIA RPO NA RZECZ PRZECIWDZIAŁANIA BEZDOMNOŚCI

Wskazane powyżej inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich nie wyczerpują jego aktywności na polu przeciwdziałania bezdomności. Przykładowo warto wskazać, że Rzecznik poparł także stanowisko Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności Warszawskiej Rady Opiekuńczej dotyczące trudności, z jakimi spotykają się organizacje pozarządowe świadczące w Warszawie pomoc na rzecz osób bezdomnych (np. trudności z zaopatrzeniem jadalni w żywność oraz środki dezynfekcyjne, czy braki wykwalifikowanej kadry), zwracając się jednocześnie do prezydenta Miasta Stołecznego z pytaniem, w jaki sposób problemy te są rozwiązywane⁶⁸.

W Biurze RPO organizowano także konferencje naukowe poświęcone problematyce bezdomności. Pierwsza z nich została zatytułowana „Przeciwdziałanie bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowemu – potrzeba systemowej prewencji i deinstytucjonalizacja usług społecznych”⁶⁹. Ponadto podczas

63 Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 24 marca 2020 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20MRPiPS%2C%2024.03.2020.pdf> (dostęp: 12 czerwca 2020 r.).

64 Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z dnia 21 kwietnia 2020 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20MRPiPS%20ws.%20os%C3%B3b%20w%20kryzysie%20bezdromno%C5%9Bci%2C%2020.04.2020.pdf> (dostęp: 11 czerwca 2020 r.).

65 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Rafała Trzaskowskiego z dnia 9 kwietnia 2020 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/do%20Prezydenta%20Warszawy%2C%209.04.2020.pdf> (dostęp: 12 czerwca 2020 r.).

66 Zob. Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/096/> (dostęp: 11 czerwca 2020 r.).

67 Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Marleny Małag z dnia 29 kwietnia 2020 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20do%20MRPiPS%2C%209.04.2020.pdf> (dostęp: 12 czerwca 2020 r.).

68 Koronawirus. Jak Warszawa wspiera osoby w kryzysie bezdomności i organizacje działające na ich rzecz – RPO pyta prezydenta, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-jak-warszawa-wspiera-osoby-w-kryzysie-bezdomnosci> (dostęp: 11 czerwca 2020 r.).

69 Konferencja „Przeciwdziałanie bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowemu – potrzeba systemowej prewencji i deinstytucjonalizacji usług społecznych” w Biurze RPO, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/przeciwdzialanie-bezdomnosci-i-wykluczeniu-mieszkaniowemu-konferencja-u-rpo>, (dostęp: 14 maja 2020 r.).

organizowanego przez RPO II Kongresu Praw Obywatelskich członkowie Komisji przygotowali panel dyskusyjny „Bezdomność jako wyzwanie dla samorządów lokalnych”, w którym wzięli udział Burmistrz Złocieńca, Zastępca Prezydenta Warszawy oraz przedstawiciel Urzędu Miejskiego w Częstochowie⁷⁰. Natomiast 19 grudnia 2019 r. – w ramach obchodów Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka – w Biurze RPO odbyła się dyskusja panelowa „Bezdomność wyzwaniem dla samorządów oraz instytucji państwa”⁷¹. Natomiast w październiku 2017 r. w Biurze RPO zorganizowano konferencję „Przeciwdziałanie bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowemu – potrzeba systemowej prewencji i deinstytucjonalizacji usług społecznych”⁷². Ponadto warto odnotować, że Adam Bodnar 22 stycznia 2016 r. spotkał się w Poznaniu z abp. Stanisławem Gądeckim i wiceprezydentem Poznania Arkadiuszem Staszicem – zjawisko bezdomności było jednym z tematów tego spotkania. W zebraniu tym wzięli udział m.in. przedstawiciele cudzoziemców mieszkających i pracujących w Poznaniu, bezdomnych, organizacji społecznych, wspólnot kościelnych oraz naukowców i działaczy kultury⁷³.

Pośród działań RPO na rzecz osób borykających się z problemem bezdomności warto zasygnalizować także przyznanie Honorowej Odznaki Rzecznika Praw Obywatelskich dr Marii Sielickiej-Grackiej oraz dr Monice Madalińskiej, pracujących jako wolontariusze w przychodni dla bezdomnych zlokalizowanej w Warszawie przy ul. Wolskiej⁷⁴. Za pracę w tej przychodni – odznaką „Za zasługi dla ochrony praw człowieka” – RPO wyróżnił także Stanisławę Łukasik, Różę Czempas, Krystynę Stopczyńską i Janinę Gałwę⁷⁵.

Ponadto w ramach działalności RPO na rzecz walki z bezdomnością warto wyróżnić: zorganizowanie spotkania z praktykantami Biura RPO z przedstawicielami organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką bezdomności⁷⁶, udział w spotkaniu wigilijnym z osobami bezdomnymi⁷⁷, udział w konferencji poświęconej pomocy bezdomnym Polakom we Francji⁷⁸, udział w debacie poświęconej bezdomności⁷⁹, wystąpienie A. Bodnara podczas konferencji „Przeciwdziałanie bezdomności: solidarność w działaniu”⁸⁰, wystąpienie zastępcy RPO podczas konferencji Forum Mieszkaniowe 2017

70 Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności – sprawozdanie z działań w 2018 r., <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/komisja-ekspert%C3%B3w-ds-przeciwdzia%C5%82ania-bezdomno%C5%9Bci-%E2%80%93-sprawozdanie-z-dzia%C5%82a%C5%84-w-2018-r> (dostęp: 21 maja 2020 r.).

71 Dyskusja panelowa „Bezdomność wyzwaniem dla samorządów oraz instytucji państwa”, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dyskusja-panelowa-bezdomnosc-wyzwaniem-dla-samorzadow-oraz-instytucji-panstwa> (dostęp: 21 maja 2020 r.).

72 Konferencja „Przeciwdziałanie bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowemu – potrzeba systemowej prewencji i deinstytucjonalizacji usług społecznych” w Biurze RPO, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/przeciwdzialanie-bezdomnosc-i-wykluczeniu-mieszkaniowemu-konferencja-u-rpo> (dostęp: 2 czerwca 2020 r.).

73 Wielkoduszna Wielkopolska – spotkanie Rzecznika z ks. abp Stanisławem Gądeckim i wiceprezydentem Poznania Arkadiuszem Staszicą oraz przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego Wielkopolski, https://www.rpo.gov.pl/pl/Wielkoduszna_Wielkopolska_spotkanie_Rzecznika_z_ks._abp_Stanislawem_Gadeckim_i_wiceprezydentem_Poznania_Arkadiuszem_Stasica_oraz_przedstawicielami_spoleczenstwa_obywatelskiego_Wielkopolski (dostęp: 1 czerwca 2020 r.).

74 Odznaczenia RPO dla twórczyni przychodni dla bezdomnych Lekarzy Nadziei. Koncert „Jesteśmy z nadzieją” pod patronatem RPO, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/odznaczenia-rpo-dla-przychodni-dla-bezdomnych-lekarze-nadziei> (dostęp: 1 czerwca 2020 r.).

75 Odznaki RPO „Za zasługi dla ochrony praw człowieka” dla Lekarek Nadziei - Stanisławy Łukasik, Róży Czempas, Krystyny Stopczyńskiej i Janiny Gałwy, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/odznaki-rpo-%E2%80%93Eza-zaslugi-dla-ochrony-praw-czlowieka%E2%80%93D-dla-lekarek-nadziei> (dostęp: 1 czerwca 2020 r.).

76 O bezdomności i informacji publicznej – praktykanci RPO dyskutują z ekspertami, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/o-bezdomnosc-i-informacji-publicznej-praktykanci-rpo-dyskutuja-z-ekspertami> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

77 Adam Bodnar wziął udział w spotkaniu wigilijnym z osobami dotkniętymi kryzysem bezdomności, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/adam-bodnar-wzial-udzial-w-spotkaniu-wigilijnym-z-osobami-dotknietych-kryzysem-bezdomnosc> (dostęp: 11 czerwca 2020 r.).

78 RPO w Paryżu o sprawach bezdomnych Polaków we Francji, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-w-paryzu-o-sprawach-bezdomnych-polakow-we-francji> (dostęp: 12 czerwca 2020 r.).

79 Dom, którego nie ma - RPO na debacie o bezdomności, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dom-kt%C3%B3rego-nie-ma-rpo-na-debacie-o-bezdomno%C5%9Bci> (dostęp: 11 czerwca 2020 r.).

80 Konferencja „Przeciwdziałanie bezdomności: Solidarność w działaniu” w Gdańsku. Wystąpienie Adama Bodnara, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/konferencja-przeciwdzialanie-bezdomnosc-solidarnosc-w-dzialaniu-w-gdansk-rejestracja-do-1-maja> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

„Mieszkań Godnie” poświęcone obowiązkom państwa w zakresie przeciwdziałania bezdomności⁸¹, zorganizowanie podczas Kongresu Praw Obywatelskich w marcu 2019 r. dyskusji „Bezdomność ludzi młodych i rola społeczeństwa obywatelskiego”⁸² oraz „Bezdomni a policja”⁸³, podjęcie z urzędu opisaną w mediach sprawy niewłaściwego traktowania osób przebywających w schronisku dla bezdomnych w Pokrzywicy⁸⁴, czy też sprawy śmierci dwóch bezdomnych osób wypisanych ze Szpitala Praskiego w Warszawie⁸⁵. RPO kierował także apele o udzielenie przez instytucje rządowe i pozarządowe wsparcia bezdomnym w okresie intensywnych mrozów⁸⁶.

Warto zaznaczyć, że Komisja Ekspertów wraz z Rzecznikiem Praw Obywatelskich zajęła negatywne stanowisko wobec pomysłu radnego Krakowa Ł. Wantucha, który zaproponował, aby w centrum Krakowa wprowadzić zakaz rozdawania żywności osobom bezdomnym⁸⁷. Jednocześnie z pozytywną reakcją RPO spotkało się powołanie przez prezydenta Krakowa J. Majchrowskiego Krakowskiej Rady ds. Bezdomności⁸⁸.

Podsumowanie

Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar walkę ze zjawiskiem bezdomności uznał za jeden ze swoich priorytetów, a w celu jego właściwego wypełnienia powołał Komisję Ekspertów do Spraw Przeciwdziałania Bezdomności – w jej ramach powstały najważniejsze idee, które stały się następnie przedmiotem wystąpień Rzecznika do właściwych organów państwowych i samorządowych, jak chociażby poprawa dostępności osób bezdomnych do świadczeń opieki zdrowotnej, ochrona przed bezdomnością młodzieży wychowującej się poza swoimi rodzinami, powołanie specjalnego pełnomocnika rządu ds. walki z bezdomnością, ułatwienie osobom bezdomnym korzystania z praw wyborczych i ubiegania się o pomoc dystrybuowaną przez jednostki samorządu terytorialnego, czy też konieczność wypracowania specjalnych procedur pomocy osobom bezdomnym w ramach walki z pandemią koronawirusa – zarówno w jej aspektach zdrowotnych, jak i ekonomicznych.

Najważniejszym przejawem działalności Rzecznika w omawianym obszarze było adresowanie wystąpień do władz rządowych oraz samorządowych w kwestiach dotyczących bezdomności, a także inicjowanie oraz uczestnictwo w konferencjach naukowych, czy podejmowanie z urzędu spraw osób bezdomnych przed właściwymi organami państwa.

Jednocześnie sam RPO w swoich dokumentach podkreślał, że jego monity nie przynosiły w pełni pożądaných rezultatów – zwłaszcza w zakresie systemowego rozwiązania problemów osób bezdomnych,

81 *Państwo ma obowiązek przeciwdziałać bezdomności. Stanisław Trociuk na Forum Mieszkaniowym 2017*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/panstwo-ma-obowiazek-przeciwdzialac-bezdomnosci-stanislaw-trociuk-na-forum-mieszkaniowym-2017> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

82 *Bezdomność ludzi młodych i rola społeczeństwa obywatelskiego. Sesja 22 III KPO*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/panel/sesja-12KPO-bezdomnosc-ludzi-mlodych> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

83 *Bezdomni a policja. Sesja 36 III KPO*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/panel/sesja-36KPO-bezdomni-policja> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

84 *Nieludzkie traktowanie w schronisku dla bezdomnych. Interwencja Rzecznika*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/nieludzkie-traktowanie-w-schronisku-dla-bezdomnych-interwencja-rpo> (dostęp: 2 czerwca 2020 r.).

85 *RPO wyjaśnia sprawę śmierci dwóch osób w kryzysie bezdomności, które zmarły wkrótce po wypisaniu ich z warszawskiego Szpitala Praskiego do schroniska*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-wyjasnia-sprawe-smierci-osob-w-kryzysie-bezdomnosci>, (dostęp: 2 czerwca 2020 r.).

86 *„Musimy uruchomić powszechny społeczny monitoring osób potrzebujących pomocy”. Apel RPO w związku ze zbliżającą się falą mrozów*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/musimy-uruchomic-powszechny-spoeczny-monitoring-osob-potrzebujacych-pomocy-apel-rpo> (dostęp: 13 czerwca 2020 r.); *Zbliża się kolejna fala mrozów. Jest zbyt mało miejsc w placówkach dla wszystkich potrzebujących*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zbliza-sie-kolejna-fala-mrozow-E2%80%A6-tylko-niektore-placowki-przyjmują-wszystkich-potrzebujacych> (dostęp: 12 czerwca 2020 r.).

87 *Osoby w kryzysie bezdomności zasługują na szacunek. W Krakowie też – oświadczenie Komisji Ekspertów i RPO*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/osoby-w-kryzysie-bezdomnosci-zasluguja-na-szacunek> (dostęp: 21 maja 2020 r.).

88 *Krakowska Rada ds. Bezdomności może przyczynić się do zmiany stereotypowego wizerunku osoby bezdomnej*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-krakowska-rada-ds-bezdomnosci-moze-przyczynic-sie-do-zmiany-stereotypowego-wizerunku-bezdomnych> (dostęp: 12 czerwca 2020 r.).

choćby przez powołanie w ramach rządu specjalnego rzecznika, który koordynowałby politykę w omawianym zakresie. W każdym razie do sukcesów działalności RPO na rzecz osób bezdomnych należy zaliczyć doprowadzenie do zmian prawa wyborczego, ułatwiających im korzystanie z prawa do głosowania.

ROZDZIAŁ XIII.

PRZEGLĄD NAJISTOTNIEJSZYCH POZOSTAŁYCH AKTYWNOŚCI RPO

Główne tezy:

- I. W 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka powołali Zespół do spraw Alimentów, którego prace wyznaczały kierunek działań RPO w tym obszarze. Kilka postulatów Zespołu znalazło odzwierciedlenie w zmianach legislacyjnych.
- II. Rzecznik monitorował procedurę relokacji migrantów do Polski oraz trzykrotnie wizytował przejście graniczne w Terespolu oraz przejście graniczne w Medyce ze względu na skargi cudzoziemców, których nie wpuszczono na terytorium Polski, pomimo że zgłaszali zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową.
- III. W 2016 r. Rzecznik występował w obronie praw rodzin, które utraciły dziecko w wyniku jego śmierci przed urodzeniem. Interwencja RPO doprowadziła do złożenia w Sejmie projektu ustawy gwarantującej takim rodzinom prawo do zasiłku pogrzebowego.
- IV. Od 2015 r. Rzecznik monitoruje stosowanie ustawy o petycjach. W 2018 r. RPO stwierdził, że nie dostrzega zagrożeń systemowych dla realizacji prawa do petycji.
- V. Rzecznik wielokrotnie zgłaszał krytyczne uwagi wobec tzw. ustawy dezubekizacyjnej.
- VI. Z inicjatywy Rzecznika Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją RP regulacji przewidującej przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdu usuniętego z drogi do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie oraz uzależniającej wydanie pojazdu umieszczonego na parkingu od okazania dowodu uiszczenia wspomnianej opłaty. Rzecznik wziął także udział w postępowaniu przed NSA w sprawie warunków pobierania opłat za parkowanie w Strefie Płatnego Parkowania. Niestety RPO nie podejmował działań związanych z praktyką nakładania opłaty dodatkowej w sposób sprzeczny z zapadłą w tej sprawie uchwałą NSA.
- VII. Rzecznik podejmował liczne działania w obszarze ochrony praw lokatorów, choć istotna część tych aktywności nie przyniosła oczekiwanych rezultatów.
- VIII. Rzecznik podejmował liczne działania na rzecz stworzenia na każdej uczelni wyższej systemów wsparcia dla pokrzywdzonych dyskryminacją studentów. Zdaniem RPO szczególnie zagrożone dyskryminacją są mniejszości religijne oraz studentki, które doświadczają molestowania.

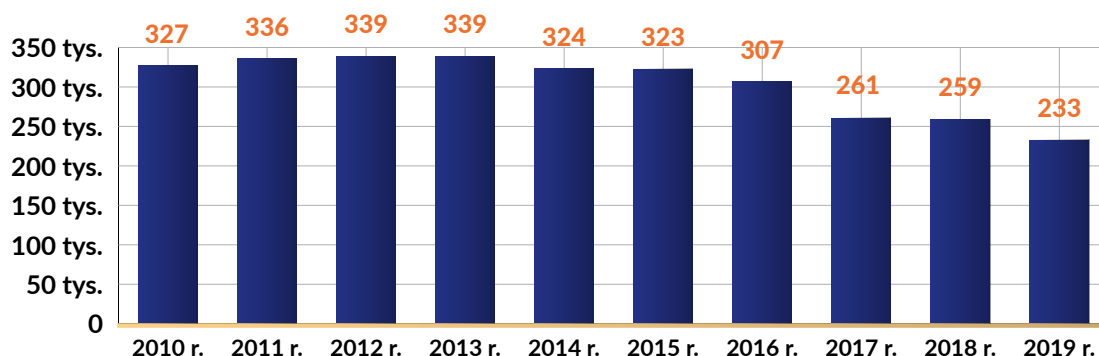
13.1. PRZECIWDZIAŁANIE NIEALIMENTACJI

Konstytucja RP w art. 72 wprowadza obowiązek władz publicznych do zapewnienia ochrony praw dziecka. Dobro dziecka jest zatem samoistną wartością konstytucyjną, która też nierozdzielnie łączy się z konstytucyjnie chronionym dobrem rodziny (art. 71 Konstytucji RP). Głównym organem

powołanym do ochrony praw dziecka jest Rzecznik Praw Dziecka (RPD), stąd wiele działań związanych z dobrem dziecka Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje we współpracy z RPD.

W kończącej się kadencji RPO Adam Bodnar podejmował liczne działania na rzecz przeciwdziałania niealimentacji. Jeszcze w 2015 r. zwrócił się do RPD z inicjatywą powołania Zespołu do spraw Alimentów¹. Jednym z postulatów utworzonego Zespołu było przeprowadzenie kampanii społecznej mobilizującej dłużników alimentacyjnych do regulowania zobowiązań wobec własnych dzieci. Postulat przeprowadzenia kampanii RPO i RPD przekazali w 2016 r. do Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej. Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziło w 2016 r. zaplanowaną wcześniej kampanię społeczną „Odpowiedzialny Rodzic Płaci”², lecz RPO uznał ją za niewystarczającą³.

Wykres 1. Przeciętna miesięczna liczba osób korzystających ze świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego (w tys.)



ŹRÓDŁO: Dane Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej

Obszarem, w którym Zespół wykazywał dużą aktywność był ten związany z poprawą skuteczności egzekucji zaległych świadczeń alimentacyjnych. Jednym z postulatów była aktywizacja zawodowa bezrobotnych, zobowiązanych do płacenia alimentów, poprzez wprowadzenie ich do katalogu podmiotów, którym przysługuje pierwszeństwo w dostępie do programów specjalnych w urzędach pracy. Inną z propozycji Zespołu było to, aby osoby zalegające z alimentami odpracowywały swój dług w ramach prac społecznie użytecznych. Wskazywano także na konieczność przeciwdziałania zjawisku nieewidencjonowanego wypłacania wynagrodzenia pracownikom zobowiązanym do płacenia alimentów (tzw. zatrudnienie na czarno). Wynagrodzenie wypłacane w ten sposób jest ukrywane i nie podlega egzekucji komorniczej. Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych⁴ wdrożyła niektóre z powyższych postulatów Zespołu do spraw Alimentów.

¹ Współpraca z RPD na rzecz powołania Zespołu ds. Alimentów, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wsp%C3%B3lC5%82praca-z-rpd-na-rzecz-powo%C5%82ania-zespo%C5%82u-ds-aliment%C3%B3w> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

² Informacja MRPiPS o przebiegu akcji „Odpowiedzialny Rodzic Płaci” <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacja-mrpips-o-przebiegu-akcji-odpowiedzialny-rodzic-placi> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

³ Kampania społeczna na rzecz płacenia alimentów jest bardzo potrzebna – podkreślają Adam Bodnar i Marek Michalak, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kampania-spoeczna-na-rzecz-placenia-alimentow-jest-bardzo-potrzebna> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2432.

W 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka powołali Zespół do spraw Alimentów, którego prace wyznaczały kierunek działań RPO w tym obszarze. Kilka postulatów Zespołu znalazło odzwierciedlenie w zmianach legislacyjnych.

Rzecznicy występowali także do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie kryterium dochodowego obowiązującego przy Funduszu Alimentacyjnym, postulując zastosowanie rozwiązania „złotówka za złotówkę”. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na przyznanie świadczeń w zmniejszonej kwocie tym rodzinom, których dochód nieznacznie przekracza kryterium dochodowe. Rzecznicy wskazywali też, że najlepszym rozwiązaniem byłoby całkowite zniesienie progu dochodowego, aby wszystkie dzieci mogły otrzymywać alimenty od państwa i aby to państwo podejmowało działania związane z wyegzekwowaniem należności od niepłacącego alimentów rodzica. Odpowiedź Minister była negatywna w każdej z tych kwestii⁵. Zespół postulował także kontrolę skuteczności odzyskiwania od dłużników świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego⁶. Ostatecznie podniesienie kryterium dochodowego z 725 zł do 800 zł dokonało się ustawą o poprawie skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych.

Zespół do spraw Alimentów przedstawił również koncepcję utworzenia centralnego rejestru dłużników alimentacyjnych. Do spisu miały trafiać dane osób, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, w przypadku bezskuteczności egzekucji należności. Rejestr miał opierać się także na danych z rejestru dłużników niewypłacalnych i biur informacji gospodarczej oraz automatycznie udostępnianych przez komorników sądowych dzięki aplikacji Komornik SQL-VAT lub Kancelaria Komornika-VAT. Jednocześnie wykaz zapewniać miał stały dostęp do informacji o dłużnikach alimentacyjnych dla wszystkich kancelarii komorniczych oraz dla innych podmiotów uprawnionych. Postulat ten stanowił odpowiedź na problem związany z tym, że na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁷ dane o zobowiązaniach dłużnika, wynikających z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego, zostają przekazane do biura informacji gospodarczej, jeśli zaległości w płatnościach wynoszą ponad 6 miesięcy⁸. Równocześnie Kodeks postępowania cywilnego⁹ oraz ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym¹⁰ umożliwiają wpisanie na wniosek komornika działającego z urzędu do rejestru dłużników niewypłacalnych w Krajowym Rejestrze Sądowym osób, których zaległości wynoszą ponad pół roku. Szybka aktualizacja danych miałaby poprawić skuteczność egzekucji komorniczych¹¹. Przepisy, o które zabiegali RPO i RPD, zostały uchwalone ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych¹². Istotna część rozwiązań wejdzie w życie 1 grudnia 2020 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie zwracał się do Ministra Sprawiedliwości z postulatami zmian legislacyjnych, które zwiększyłyby skuteczność egzekwowania należności od dłużników

5 E. Dawidziuk, *Raport z działalności Zespołu do spraw Alimentów w roku 2016* – dokument dostępny pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20roczny%20Zespo%C5%82u%20do%20spraw%20Aliment%C3%B3w%20w%20roku%202016.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.), s. 6-7.

6 Zob. informację dostępną pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/do-prezesa-nik-ws-kontroli-skuteczności-odzyskiwania-od-dłużników-swiadczeń-wypłaconych-z-funduszu> (dostęp: 13 czerwca 2020 r.).

7 Dz. U. z 2020 r. poz. 808.

8 Art. 4 ustawy.

9 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.

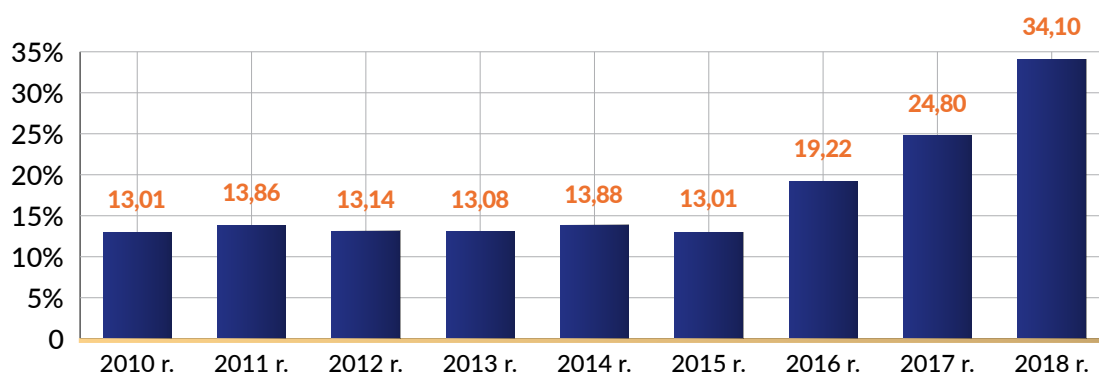
10 Dz. U. z 2019 r. poz. 1500. ze zm.

11 Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2016 (dalej: Informacja roczna RPO 2016 r.), <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20RPO%202016%20do%20odruchu.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.), s. 240.

12 Dz. U. z 2019 r. poz. 55 ze zm.

alimentacyjnych. Jednym z postulowanych rozwiązań było szerokie zastosowanie Systemu Dozoru Elektronicznego wobec osób skazywanych za niealimentację. Wspólną inicjatywą RPO i RPD było postulowanie takiej zmiany przepisów Kodeksu karnego wykonawczego¹³, która umożliwi odbywanie przez skazanego za niealimentację całej kary pozbawienia wolności w Systemie Dozoru Elektronicznego, w sytuacji nałożenia na niego przez sąd obowiązku łżenia na utrzymanie osoby uprawnionej. Minister Sprawiedliwości ripostował, że postulowana zmiana przepisów wydaje się bezcelowa ze względu na brak uzasadnienia dla umożliwienia jednej grupie skazanych tj. skazanym za niealimentację, skorzystania z możliwości odbywania kary w Systemie Dozoru Elektronicznego niezależnie od przyjętej granicy wymiaru kary do 1 roku. Ponadto brakowało przesłanek dla przyjęcia, że odbywanie kary w tym systemie zagwarantowałoby automatycznie poprawę skuteczności realizowania przez skazanych obowiązku łżenia na utrzymanie innych osób¹⁴. 31 maja 2017 r. weszła w życie nowa treść art. 209 kodeksu karnego¹⁵. Uchylenie się od płacenia alimentów karane jest obecnie, jeśli dziecko nie dostaje pomocy od trzech miesięcy albo jeśli zaległości wynoszą tyle, ile trzy raty. W obecnym brzmieniu nie ma budzącego wątpliwości interpretacyjne sformułowania o „uporczywym uchyłaniu się” od płacenia alimentów. W wypadku skazania karę pozbawienia wolności można odbyć w Systemie Dozoru Elektronicznego. Zmiana jest zgodna z postulatami przedstawianymi przez Zespół do spraw Alimentów¹⁶.

**Wykres 2. Zwrot należności przez dłużników
w stosunku do wydatków na świadczenia (w %)**



ŹRÓDŁO: Dane Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej

Rzecznik Bodnar postulował również wykorzystanie modelu niemieckiego opartego na tzw. tablicach alimentacyjnych, które zawierają zestawienie wysokości dochodów netto dłużnika alimentacyjnego oraz proponowanej wysokości alimentów dla dziecka. Kwota uzależniona jest od dochodów netto i wieku dziecka, wzrastając wraz ze wzrostem któregoś z czynników. W tym czasie trwały już w Ministerstwie Sprawiedliwości wewnętrzne prace analityczno-koncepcyjne, których celem było

¹³ Por. art. 431a i następne ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, Dz.U. z 2020 r. poz.523 ze zm.

¹⁴ Informacja roczna RPO 2016 r., s. 237.

¹⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 2019 r. poz. 1950 ze zm.

¹⁶ E. Dawidziuk, *Raport z działalności Zespołu do spraw Alimentów w roku 2016 r.*, s. 5; *eadem*, *Raport z działalności Zespołu do spraw Alimentów w roku 2017 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20roczny%20Zespo%C5%82u%20do%20spraw%20Aliment%C3%B3w%20w%20roku%202016.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.), s. 3-5; *eadem*, *Raport z działalności Zespołu do spraw Alimentów w roku 2018 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20Zespo%C5%82u%20ds.%20Aliment%C3%B3w%20za%202018%20rok.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.), s. 6-7; *eadem*, *Raport z działalności Zespołu do spraw Alimentów w roku 2019 r.*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Sprawozdanie%20Zespo%C5%82u%20ds.%20Aliment%C3%B3w%20BRPO.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.), s. 9-10.

wskazanie takiego wariantu modelu niemieckiego, który będzie zgodny z naczelnymi i gwarancyjnymi zasadami prawa karnego¹⁷. Rozwiązanie to nie zostało uchwalone¹⁸.

Rzecznik wskazywał także, że dla zapewnienia skuteczności egzekwowania należności alimentacyjnych konieczne jest odpowiednie szkolenie sędziów oraz wykorzystanie takich środków jak podawanie wyroku do publicznej wiadomości, środki kompensacyjne czy kary mieszane (krótkoterminowa kara pozbawienia wolności połączona z karą ograniczenia wolności)¹⁹.

Na marginesie głównych rozważań należy stwierdzić, że roczne raporty z działalności Zespołu do spraw Alimentów, rażą swym nieuporządkowaniem, dużym poziomem ogólności i lakonicznością. Od podmiotu, który odpowiada za tworzenie koncepcji działań RPO i RPD w obszarze przeciwdziałania niealimentacji należy wymagać ujednoliconych, merytorycznych i szczegółowych raportów. W przeciwnym razie postronny obserwator mógłby nabrać przekonania, że Zespół jest jedynie nieformalnym i nieprofesjonalnym zgromadzeniem oraz mógłby powziąć wątpliwość, co do transparentności prac Zespołu.

13.2. ŚWIADCZENIA DLA RODZICÓW DZIECI PRZEDWCZEŚNIE URODZONYCH

Do RPO wpływały zawiadomienia rodziców, którzy nie mogli otrzymać zasiłku pogrzebowego ani macierzyńskiego, jak również skorzystać ze skróconego okresu urlopu macierzyńskiego w razie urodzenia martwego dziecka, którego płci nie da się ustalić.

Przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych²⁰ regulują dokonanie pochówku dzieci martwo urodzonych, których płci nie ustalono. Aby otrzymać świadczenia z ubezpieczenia społecznego (zasiłek pogrzebowy), należy przedstawić odpis aktu urodzenia z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe. Wymóg ten nie może zostać spełniony, gdy rodzice utracili dziecko na tak wczesnym etapie ciąży, że ustalenie płci dziecka wymaga specjalistycznych badań.

Rzecznik zwrócił się w marcu 2016 r. do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie zmiany przepisów w taki sposób, aby możliwe było udzielenie rodzicom świadczeń w razie przedstawienia karty zgonu dziecka. Minister po przeanalizowaniu stanu prawnego uznał, że zmiana nie jest konieczna. Wobec tego RPO zwrócił się do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu o ocenę prawidłowości przepisów obowiązujących w tym zakresie. Rzecznik podkreślił przy tym, że każdy rodzic powinien mieć zagwarantowane prawo do godnego pożegnania swojego dziecka, bez względu na wiek, jaki miało w chwili śmierci i jego kondycję fizyczną.

12 stycznia 2017 r. z inicjatywy Senatu wniesiony został do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²¹. Proponowana regulacja dotyczyła zasiłku pogrzebowego, który jest jednorazowym świadczeniem przysługującym w razie śmierci osoby

¹⁷ Informacja roczna RPO 2016 r., s. 234.

¹⁸ Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2017 (dalej: Informacja roczna RPO 2017 r.), <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20roczna%20RPO%20za%20rok%202017.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.), s. 413; Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2018 (dalej: Informacja roczna RPO 2018 r.), <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20Roczna%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%20za%20rok%202018.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.), s. 349.

¹⁹ Informacja roczna RPO 2016 r., s. 235.

²⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 1473 ze zm.

²¹ Zob. szczegółowe informacje na stronie <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1250>.

należącej do enumeratywnie określonego przez ustawę kręgu podmiotów. Podmioty te zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach to: ubezpieczony albo osoba pobierająca emeryturę lub rentę lub członek ich rodziny, a także osoba, która w dniu śmierci nie miała ustalonego prawa do emerytury lub renty, lecz spełniała warunki do jej uzyskania i pobierania. Ustawa ta w art. 77 ust. 2 wskazuje także kogo rozumie pod pojęciem „członka rodziny osoby uprawnionej”, a są to: małżonek, rodzice, ojczym, macocha oraz osoby przysposabiające, a także dzieci: własne, drugiego małżonka, przysposobione i umieszczone w rodzinie zastępczej, również inne niż wcześniej wymienione dzieci przyjęte na wychowanie i utrzymanie przed osiągnięciem pełnoletności, a ponadto rodzeństwo, dziadkowie, wnuki oraz osoby, nad którymi została ustanowiona opieka prawna.

W swym założeniu projekt doprecyzowywał, że zasiłek pogrzebowy przysługuje także w przypadku pokrycia kosztów pogrzebu dziecka zmarłego przed narodzeniem, niezależnie od wieku (czasu trwania ciąży), w którym nastąpiła śmierć dziecka.

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął interwencję w celu dokonania zmian legislacyjnych zapewniających ochronę praw rodziców dzieci martwo urodzonych.

Projekt skierowano 27 stycznia 2017 r. do I czytania w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP. W lutym 2017 r. opinię w sprawie projektu przesłał Prokurator Generalny oraz Sąd Najwyższy. Stanowisko rządu wpłynęło 9 sierpnia 2017 r. Od tego czasu dalszych prac na projektem nie prowadzono. Wraz z zakończeniem VIII kadencji Sejmu prace nad projektem uległy dyskontynuacji.

13.3. CUDZOZIEMCY, UCHODźCY, MIGRANCY

Artykuł 56 Konstytucji RP stanowi, że cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie. Cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczypospolitą Polską umowami międzynarodowymi.

Głównymi aktami prawa międzynarodowego, które wiążą Polskę w tym zakresie są Konwencja genewska²² i Konwencja dublińska²³. Konwencja genewska pozwala wybrać każdej prześladowanej osobie, w którym państwie zamierza ubiegać się o azyl. Konwencja dublińska ogranicza tę swobodę i ustanawia reguły kolizyjne (art. 4-8 Konwencji²⁴), których państwa muszą przestrzegać. Zgodnie z Konwencją dublińską każde państwo członkowskie zachowuje prawo, zgodnie z własnym prawem krajowym, do odesłania osoby ubiegającej się o azyl do państwa trzeciego, zgodnie z postanowieniami Konwencji genewskiej, zmienionej Protokołem nowojorskim²⁵, zaś proces wyznaczania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl zgodnie z Konwencją rozpoczyna się po złożeniu po raz pierwszy wniosku o azyl w państwie członkowskim²⁶.

Działania RPO w przedmiotowym obszarze przypadają w znacznej mierze na okres tzw. kryzysu migracyjnego w Europie, który w największym natężeniu przebiegał w latach 2015-2018. 16 grudnia

22 Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515.

23 Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzona w Dublinie dnia 15 czerwca 1990 r., Dz.U. z 2005 r. Nr 24, poz. 194.

24 Zob. art. 4 dotyczący łączenia rodzin oraz art. 6 stanowiącym o tym, które państwo odpowiada za rozpatrywanie wniosków o azyl w wypadku nielegalnego przekroczenia granicy.

25 Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517.

26 Por. art. 3 ust. 5-6 Konwencji dublińskiej.

2015 r. Rzeczpospolita Polska, na podstawie art. 5 ust. 2 decyzji Rady UE 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r.²⁷ i decyzji Rady UE 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r.²⁸, podała liczbę 100 osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, które będzie można szybko relokować na jej terytorium, w tym 65 osób z Grecji i 35 osób z Włoch. Na tej podstawie Republika Grecka i Republika Włoska wytypowały odpowiednio 73 i 36 osób i zwróciły się do Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskami o ich relokację. W lutym 2016 r. RPO wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z pytaniem, jakie działania zostały podjęte w związku z przyjętymi przez Polskę zobowiązaniami dotyczącymi relokacji migrantów²⁹. W odpowiedzi Minister stwierdził, że rząd RP jest świadomy dotychczasowych zobowiązań w zakresie przesiedleń i relokacji podjętych na forum Unii Europejskiej przez poprzednią Radę Ministrów, jednak kwestia relokowania cudzoziemców z Grecji i Włoch jest ściśle uzależniona od pozytywnej weryfikacji cudzoziemców zgłoszonych do relokacji³⁰. Ostatecznie Rzeczpospolita Polska nie nadała dalszego biegu wnioskowi o relokację i żadna osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej nie została relokowana na terytorium Polski na podstawie decyzji 2015/1523 i 2015/1601.

Rzecznik Praw Obywatelskich od 2015 r. monitorował także sytuację na przejściach granicznych w Terespolu i Medyce. Cudzoziemcy, którzy nieskutecznie próbowali dostać się na terytorium Polski w skargach do RPO wskazywali, że nie zostali wpuszczeni do Polski pomimo tego, że podczas odprawy granicznej zgłaszali funkcjonariuszom Straży Granicznej zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową. Funkcjonariusze rzekomo nie przyjmowali tej informacji do wiadomości, a wobec braku dokumentów uprawniających migrantów do wjazdu do Polski, zwracali ich na terytorium Białorusi bądź Ukrainy. Kontrole przeprowadzone na przejściach granicznych przez pracowników biura RPO wykazały istnienie luki prawnej, polegającej na braku obowiązku odnotowania przez funkcjonariuszy Służby Granicznej **faktu zgłoszenia przez cudzoziemca zamiaru ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową**. Rzecznik postulował wprowadzenie odpowiednich regulacji ustawowych, które zapewniłyby realizację prawa cudzoziemców do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Wniosek w tej sprawie RPO skierował do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Rzecznik wnioskował także do Komendanta Głównego Służby Granicznej o wprowadzenie wytycznych w tym zakresie³¹. Wystąpienia RPO zostały uznane za bezzasadne. Rzecznik przedstawił także szereg uwag w toku prac na projektem ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP oraz niektórych innych ustaw³², który ostatecznie nie został skierowany do Sejmu³³.

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

art. 56 Konstytucji RP



Rzecznik wskazywał również na problemy związane z funkcjonowaniem migrantów w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców. W określonych przypadkach cudzoziemiec może zostać umieszczony w prowadzonym przez Straż Graniczną ośrodku strzeżonym albo areszcie dla cudzoziemców.

²⁷ Dz. Urz. UE 2015, L 239, s. 146.

²⁸ Dz. Urz. UE 2015, L 248, s. 80.

²⁹ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 25 lutego 2016 r., znak: XI.543.8.2016XI.543.8.2016.MS – dostępne pod adresem internetowym: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MSWiA_ws_relokacji_cudzoziemcow_do_Polski.pdf (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

³⁰ Informacja roczna RPO 2016 r., s. 416-417.

³¹ Informacja roczna RPO 2017 r., s. 257-258.

³² Informacja roczna RPO 2019 r., s. 202-205.

³³ Projekt dostępny pod adresem: <https://www.gov.pl/web/mswia/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-udzielaniu-cudzoziemcom-ochrony-na-terytorium-rzeczypospolitej-polskiej-oraz-niektorych-innych-ustaw> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

Przepisy nie wykluczają umieszczania w takich ośrodkach migrantów, którzy w swoim kraju doświadczali tortur, a nawet dzieci. Zdaniem RPO, przybywanie takich osób w zamkniętym ośrodku może pogłębić traumę. Dlatego RPO postulował stworzenie skutecznego systemu identyfikacji osób, które były poddawane torturom w swoim kraju oraz wskazywał na niedostatki szkolenia psychologów pracujących w strzeżonych ośrodkach oraz zbyt małą liczbę dyżurów psychologów zewnętrznych³⁴. Zgodnie z wytycznymi wydanymi w 2017 r.³⁵ psycholog ośrodka świadczy usługi psychologiczne po uzyskaniu od kierownika strzeżonego ośrodka, lekarza lub cudzoziemca umieszczonego w tym ośrodku informacji o wystąpieniu sytuacji trudnej. Ponadto usługa psychologiczna musi być świadczona w języku zrozumiałym przez cudzoziemca z udziałem tłumacza lub osoby biegle władającej danym językiem.

13.4. PRAWO DO PETYCJI

Artykuł 63 Konstytucji RP reguluje prawo każdego do składania petycji, wniosków oraz skarg w interesie publicznym, do organów władzy publicznej, a także do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania powyższych wniosków określa ustawa.

Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje stosowanie ustawy o petycjach. W 2018 r. nie dostrzegł on zagrożeń systemowych dla realizacji prawa do petycji.

Prawo do składania petycji zostało szczegółowo uregulowane ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach³⁶, która weszła w życie 6 września 2015 r. Rzecznik od tego czasu monitoruje stosowanie ustawy. W 2016 r. RPO wskazał Ministrowi Rozwoju, że w projekcie ustawy o usługach zaufania, identyfikacji elektronicznej oraz o zmianie niektórych ustaw zbyt dużym formalizmem jest wprowadzanie wymogu podpisania petycji składanej drogą elektroniczną kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem elektronicznym potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP. Ministerstwo przychyliło się do tej uwagi i wprowadziło do projektu autopoprawkę³⁷. Obecnie art. 4 ust. 5 ustawy o petycjach stanowi o możliwości opatrzenia petycji składanej drogą elektroniczną kwalifikowanym podpisem elektronicznym³⁸. Rzecznik postulował także wprowadzenie możliwości składania podpisów drogą elektroniczną w ramach obywatelskiej inicjatywy legislacyjnej. Postulat został poparty przez Ministerstwo Cyfryzacji, lecz odpowiednie regulacje nie zostały uchwalone³⁹. W opinii RPO skutecznym mechanizmem zapewniającym rozpatrywanie petycji byłoby wprowadzenie możliwości zaskarżenia bezczynności w rozpoznaniu skargi lub wniosku do sądu administracyjnego. Rzecznik zwrócił się do senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji o wprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych. Komisja na posiedzeniu 14 marca 2017 r. zdecydowała o niepodjęciu inicjatywy

34 Informacja roczna RPO 2017 r., s. 256.

35 Decyzja Nr 182 Komendanta Głównego Straży Granicznej z 6 października 2017 r. r. w sprawie świadczenia usług psychologicznych w Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG z 6 października 2017 r.).

36 Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

37 Informacja roczna RPO 2016 r., s. 29-30.

38 Zmiana wprowadzona art. 115 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, Dz. U. z 2016 r. poz. 1579 ze zm.

39 Pismo Ministra Cyfryzacji z 4 lipca 2016 r., znak BM-WOP.073.3.2016, dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20Ministra%20Cyfryzacji%20w%20sprawie%20o%C5%BCliwo%C5%9Bci%20sk%C5%82adania%20podpis%C3%B3w%20drog%C4%85%20elektroniczn%C4%85%20pod%20obywatelsk%C4%85%20inicjatyw%C4%85%20legislacyjn%C4%85%20C%2004.07.2016.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

ustawodawczej w tym przedmiocie⁴⁰. W 2018 r. RPO nie dostrzegł zagrożeń systemowych dla realizacji prawa do petycji⁴¹.

13.5. TAK ZWANA USTAWA DEZUBEKIZACYJNA

1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tzw. ustawa dezubekizacyjna), która obniżała świadczenia emerytalne byłym funkcjonariuszom służb Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W ciągu pierwszego roku obowiązywania ustawy do RPO wpłynęło około 1500 skarg na rozwiązania prawne zawarte w ustawie.

Rzecznik wielokrotnie zgłaszał krytyczne uwagi wobec tzw. ustawy dezubekizacyjnej. Zdaniem RPO zakres podmiotowy ustawy został zakreślony zbyt szeroko, a rozwiązania w niej zawarte nie uwzględniają tego, czym zajmował się dany funkcjonariusz w PRL.

Rzecznik Bodnar wskazywał, że zastosowany w ustawie mechanizm zbiorowej odpowiedzialności jest niewłaściwy i wyrządza ogromną krzywdę ludziom. W wystąpieniu skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji RPO postulował zmianę przepisów ustawy⁴². Minister nie podzielił zapatrywania RPO, a regulacje ustawowe pozostały niezmienione⁴³. Ustawa dezubekizacyjna przewiduje, że od obniżającej świadczenie decyzji Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA można się odwołać do Sądu Okręgowego w Warszawie. Sąd ten powziął uzasadnioną wątpliwość co do tego, czy przepisy ustawy są zgodne z Konstytucją RP i w efekcie skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego⁴⁴. Rzecznik Bodnar w swoim stanowisku wskazywał, że ze względu na – w jego opinii – niezgodne z orzecznictwem TK ukształtowanie składu orzekającego oraz na fakt, iż pytanie prawne dotyczy zgodności przepisów ustawy z Konstytucją RP, zaś podstawą rozstrzygnięcia powinien być art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁴⁵, sąd może rozstrzygnąć sprawę nie czekając na odpowiedź TK na zadane pytanie⁴⁶.

13.6. DZIAŁANIA RPO W OBRONIE PRAW KIEROWCÓW

Przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (dalej: u.p.r.d.)⁴⁷ w brzmieniu obowiązującym w 2017 r. stanowiły, że źle zaparkowany pojazd może zostać odholowany na parking strzeżony, a warunkiem zwrotu pojazdu właścicielowi jest okazanie dowodu uiszczenia opłaty

40 Informacja roczna RPO 2017 r., s. 302.

41 Informacja roczna RPO 2018 r., s. 240.

42 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 2 lutego 2018 r., znak: WZF.7060.1204.2017.TO – dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20Spraw%20Wewn%C4%99trzych%20i%20Administracji%20w%20sprawie%20opre-pis%C3%B3w%20tw%20ustaw%20dezbekizacyjnej%202.02.2018.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

43 Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 5 kwietnia 2018 r., znak BIVIP-0790-l-2/2018/PS, dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odp.%20MSWiA%20ws%20ustawy%20reprezyjnej%2C%205%20kwietnia%202018.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

44 Sprawa P 4/18 jest nadal w toku.

45 Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175

46 Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie odwołań od decyzji Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA obniżających z dniem 1 października 2017 r. świadczenia emerytalno-rentowe byłym funkcjonariuszom służb ochrony państwa PRL, https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dezubekizacja-stanowisko-RPO-ws-odwolan-od-decyzji-ws-emerytur-mundurowych#_ftn3 (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

47 Dz.U. z 2020 r. poz. 695, ze zm.

za odholowanie. Opłata była zwiększana za każdą rozpoczętą dobę postoju. 24 maja 2017 r. RPO skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności art. 130a ust. 5c i 7 u.p.r.d. w zakresie, w jakim przewiduje przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdu usuniętego z drogi do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie oraz uzależnia wydanie pojazdu umieszczonego na parkingu od okazania dowodu uiszczenia wspomnianej opłaty, z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem RPO uzależnienie wydania pojazdu od wniesienia opłat za jego odholowanie i przechowywanie na parkingu stanowiło zbyt daleko idącą ingerencję ustawodawcy w prawo własności. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko RPO i stwierdził niezgodność wyżej wymienionych przepisów z Konstytucją RP⁴⁸.

Pomimo, że RPO brał udział w postępowaniu, w którym NSA wydał korzystną dla kierowców uchwałę w sprawie warunków pobierania opłat za parkowanie w Strefie Płatnego Parkowania, Rzecznik nie próbował doprowadzić do zmiany sprzecznej z uchwałą praktyki zarządców dróg.

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie interweniował w sprawie lokalnych regulacji dotyczących opłat za parkowanie w Strefie Płatnego Parkowania (SPP). Interwencje dotyczyły w szczególności umieszczania dowodu opłaty za przednią szybą pojazdu⁴⁹ czy różnicowania prawa do zniżek w opłatach (wykupu abonamentu) w zależności od tytułu prawnego do pojazdu. Rzecznik uznał takie zróżnicowanie za nieuzasadnione oraz naruszające konstytucyjną zasadę równości wobec prawa i w efekcie zaskarżył uchwały obowiązujące w Krakowie i w Nysie⁵⁰. Rzecznik uczestniczył także w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (NSA) w sprawie o podjęcie uchwały wyjaśniającej, czy opłatę za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w SPP pobiera się wyłącznie za postój w wyznaczonym do tego miejscu, czy również za postój w miejscu innym niż wyznaczone. Sąd stwierdził, że zgodnie z art. 13b ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵¹ opłatę za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania pobiera się od korzystającego z drogi publicznej wyłącznie za postój w odpowiednio wyznaczonym do tego miejscu⁵². Niestety w mijającej kadencji zabrakło skutecznej interwencji RPO w przedmiocie interpretacji tegoż sformułowania. Zarządcy dróg częstokroć interpretują sposób wyznaczania miejsc objętych obowiązkiem uiszczenia opłaty odmiennie od sformułowań zawartych w rozporządzeniu uszczegóławiającym ustawę oraz uchwale NSA⁵³. W efekcie kierowcy zmuszeni są do uiszczenia opłaty także w miejscach niewłaściwie wyznaczonych lub zapłaty opłaty dodatkowej, czyli swoistej kary za brak biletu z parkometru.

Rzecznik Bodnar podejmował także działania dotyczące procedury nałożenia kary za wykroczenie zarejestrowane przez fotoradar. Jak wskazywał RPO w piśmie z 2015 r. do Głównego Inspektora Transportu Drogowego, do Biura RPO wpływały skargi, które wskazywały, że nie jest respektowany wyrok TK z dnia 3 czerwca 2014 r., w którym Trybunał wskazał na konieczność zagwarantowania

48 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17, LEX nr 2586528.

49 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2016 r., sygn. akt VIII SA/Wa 21/16, LEX nr 2159998 (skarga oddalona).

50 Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 13 września 2018 r., sygn. akt II SA/OP 281/18, LEX nr 2556988 (skarga oddalona); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, sygn. akt III SA/Kr 900/18, niepublikowany (skarga uwzględniona).

51 Dz. U. z 2020 r. poz. 470.

52 Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 października 2017 r., sygn. akt II GPS 2/17, CBOSA.

53 Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2311 ze zm.) w SPP „miejsca dla postoju pojazdu samochodowego wyznacza się znakami pionowymi określonymi w pkt 5.2.18 oraz znakami poziomymi określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia w: pkt 5.2.4, pkt 5.2.5, pkt 5.2.6 i pkt 5.2.9.2”, podczas gdy zarządcy dróg powołują się na wyjątek z uzasadnienia uchwały NSA z dnia 9 października 2017 r., gdzie stwierdza się m.in., że „to znaki pionowe informują o sposobie korzystania z drogi i dlatego tym znakom, co trzeba podkreślić, należałoby przypisać rolę decydującą w wyznaczeniu miejsca płatnego postoju”, co miałoby uzasadniać pobieranie opłat także w sytuacji, gdy „miejsce wyznaczone” nie jest oznakowane znakami poziomymi.

prawa do obrony także w wypadku postępowania w sprawie o wykroczenie niezależnie od jego stadium. Skutkiem wydania przedmiotowego orzeczenia była nowelizacja kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, która dokonała się ustawą z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁵⁴. Nowelizacja art. 4 oraz art. 38 § 1 weszła w życie 1 sierpnia 2015 r. Rzecznik wskazał, że, pomimo wydania przez TK wyroku i późniejszej nowelizacji ustawy, Inspekcja Transportu Drogowego nadal nie załącza do raportu dowodu w postaci zdjęcia zarejestrowanego przez fotoradar wykroczenia oraz formularza oświadczenia wysyłanego do właściciela pojazdu. Zdaniem RPO niemożność zapoznania się z całym materiałem dowodowym już w pierwszej korespondencji narusza prawo do obrony⁵⁵.

Ponadto właściciel pojazdu wzywany jest do wskazania osoby kierującej pojazdem w chwili zarejestrowania wykroczenia przez fotoradar, a niewskazanie kierowcy przez właściciela jest wykroczeniem. Przesądza o tym art. 96 § 3 kodeksu wykroczeń⁵⁶, który przewiduje, że karze grzywny podlega ten, „kto wbrew obowiązкови nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie”. Natomiast art. 78 ust. 4 u.p.r.d. stanowi, że „właściciel lub posiadacz pojazdu jest obowiązany wskazać na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, chyba że pojazd został użyty wbrew jego woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mógł zapobiec”. W lipcu 2020 r. RPO wystąpił do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wzmocnienie gwarancji procesowych obwinionego w sprawach z art. 96 § 3 kodeksu wykroczeń poprzez dodanie do tego przepisu nowego § 4, w którym zostanie wskazane, że „nie podlega karze z § 3 ten, kto nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, gdy udzielona w ten sposób informacja, mogłaby stanowić dowód w postępowaniu w sprawie o wykroczenie przeciwko niemu samemu”⁵⁷.

Rzecznik niejednokrotnie działał także na rzecz praw kierowców w kontekście walki z prowadzeniem pojazdów w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego. W 2016 r. RPO wystąpił do Ministra Zdrowia, Komendanta Głównego Policji, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵⁸, a także Prezesa Rady Ministrów o pilne uregulowanie praktyki prowadzenia wyrywkowych kontroli stanu trzeźwości kierowców. Obecnie trzeźwość można badać tylko wtedy, gdy istnieje podejrzenie, że dana osoba podjęła określone działania będąc pod wpływem alkoholu. W konsekwencji kontroli trzeźwości kierowców jest dopuszczalna jedynie w stosunku do tych kierowców, którzy swoim zachowaniem na drodze wzbudzają wątpliwości co do ich stanu trzeźwości⁵⁹. Brak jednoznacznych przepisów w kwestii prewencyjnych, wyrywkowych kontroli budzi wątpliwości co do kompetencji policji w tym zakresie⁶⁰. W 2018 r. wydane zostało nowe rozporządzenie określające warunki i sposób przeprowadzania badań w celu ustalenia zawartości alkoholu w organizmie, sposób ich

54 Dz. U. z 2015 r. poz. 841.

55 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 25 września 2015 r., znak II.519.1139.2015 – dostępne pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_GITD_ws_udostepniania_wlascicielom_pojazdu_zdjecia_wykroczenia.pdf (5 czerwca 2020 r.).

56 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.

57 Obywatel nie może być zmuszany do obciążania samego siebie w sprawach o wykroczenia drogowe. RPO wnosi o zmianę prawa, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-obywatela-nie-mozna-zmuszac-do-samoobciazania> (dostęp: 27 lipca 2020 r.).

58 Badania prewencyjne kierowców na zawartość alkoholu w organizmie – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wystapienie-do-ministra-spraw-wewnetrznych-i-administracji-ws-badan-prewencyjnych-kierowcow> (dostęp: 27 lipca 2020 r.).

59 Por. art. 129 ust. 2 pkt 3 u.p.r.d.

60 Adam Bodnar dla „Super Expressu” o zamieszaniu wokół badania trzeźwości kierowców, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/adam-bodnar-dla-super-expressu-o-zamieszaniu-wok%C3%B3%C5%82-badania-trze%C5%BAwo%C5%9Bci-kierowc%C3%B3w> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

dokumentowania oraz weryfikacji⁶¹. Nowe przepisy w większym stopniu odpowiadają specyfice przeprowadzania prewencyjnych, wyrywkowych kontroli stanu trzeźwości kierowców.

Rzecznik działał także na rzecz zwiększania świadomości wśród kierowców o możliwości skrócenia nałożonego przez sąd zakazu kierowania pojazdami. W tym celu RPO wystąpił w 2018 r. do Ministra Sprawiedliwości wskazując, że pomimo uchwalenia ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁶², która w art. 182a kodeksu karnego wykonawczego wprowadziła możliwość orzeczenia przez sąd, pod pewnym warunkami, o dalszym wykonywaniu zakazu prowadzenia pojazdów w postaci zakazu prowadzenia pojazdów niewyposażonych w blokadę alkoholową, wciąż wiedza o możliwości skorzystania z tego rozwiązania nie jest powszechna. Rzecznik wniósł o podjęcie przez Ministra Sprawiedliwości stosownych działań mających na celu rozpowszechnienie wiedzy o możliwości ubiegania się o przedterminowy zwrot zatrzymanego prawa jazdy w wyżej wskazanym trybie⁶³.

13.7. OCHRONA PRAW LOKATORÓW

Zgodnie z art. 75 Konstytucji RP władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Przepis ten nakłada także obowiązek ustawowego zagwarantowania ochrony praw lokatorów (w tym najemców).

13.7.1. Prawa byłych najemców lokali a działalność tak zwanej Komisji Weryfikacyjnej

Zdaniem RPO należy skutecznie uregulować sytuację prawną byłych najemców lokali mieszkalnych, znajdujących się w budynkach posadowionych na nieruchomościach, co do których Komisja Weryfikacyjna wydała jedną z decyzji wymienionych w art. 29 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa⁶⁴. Rzecznik już w 2018 r. wskazywał, że w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe przywrócenie pierwotnych uprawnień do lokali mieszkalnych ich byłym najemcom w sytuacji, gdy utrata tytułu prawnego i obowiązek opuszczenia lokalu zostały stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądowym. Jednocześnie nie istnieje przepis, który wskazywałby, że decyzja Komisji Weryfikacyjnej niweczy wynikające z tych orzeczenia sądu skutki prawne. Oznacza to, że funkcjonuje grupa byłych najemców nieruchomości warszawskich, która została pozbawiona prawa najmu do lokalu orzeczeniem sądu zapadłym na wniosek beneficjenta decyzji reprivatyzacyjnej. Rzecznik dwukrotnie występował w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości⁶⁵. W odpowiedzi Minister

61 Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie badań na zawartość alkoholu w organizmie (Dz.U. poz. 2472).

62 Dz. U. z 2015 r. poz. 541.

63 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 10 sierpnia 2018 r., znak II.510.498.2018.VV – dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20Sprawiedliwo%C5%9Bci%20ws.%20zmiany%20sposobu%20zakazu%20prowadzenia%20pojazd%C3%B3w.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

64 Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, Dz. U. z 2018 r. poz. 2267.

65 Informacja roczna RPO 2018 r., s. 373-374; Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2019 (dalej: Informacja roczna RPO 2019 r.), s. 399-400 – dokument dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/INFORMACJA%20RPO%202019.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

Sprawiedliwości podkreślił, że nadrzędnym zadaniem Komisji Weryfikacyjnej, obok przywrócenia ochrony praworządności poprzez wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwych decyzji, jest ochrona praw obywatelskich, które w trakcie procesów repriwatyzacyjnych podlegały naruszeniom. Minister poinformował, że aktualnie nie są procedowane zmiany legislacyjne dotyczące wprowadzania szczególnych uregulowań związanych z możliwością zaskarżania prawomocnych wyroków eksmisyjnych. Nie oznacza to jednak pozostawienia byłych lokatorów, w stosunku do których sąd orzekł eksmisję lub oddalił ich powództwo o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu bez pomocy i wsparcia Komisji⁶⁶.

13.7.2. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych

Rzecznik skierował do TK wnioski o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 4 nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁶⁷, zgodnie z którym członek spółdzielni, któremu w dniu wejścia w życie wskazanej ustawy nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu oraz któremu nie przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu lub roszczenie o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, traci członkostwo w spółdzielni. Skutkiem wprowadzenia nowelizacji była utrata członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych przez wszystkie osoby, które nie były objęte zakresem spornego przepisu⁶⁸. Zdaniem RPO zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ ingeruje znacząco w konstytucyjnie chronioną wolność zrzeszania się poprzez pozbawienie obywateli nabytego zgodnie z obowiązującymi w dacie owego nabycia przepisami prawa członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, naruszając również tym samym konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zaskarżone rozwiązanie nie dawało objętym jego zakresem jednostkom oraz spółdzielniom mieszkaniowym czasu na przygotowanie się do negatywnych skutków, jakie wywołało. Skutki te najmocniej dotyczą tych członków spółdzielni mieszkaniowych, którym z uwagi na nieuregulowany stan prawny gruntu pod budynkiem przysługuje jedynie ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu⁶⁹. Sprawa nadal nie została rozpoznana przez TK⁷⁰.

13.7.3. Ochrona mieszkańców budynków spółdzielczych przed skutkami niewypłacalności spółdzielni

Rzecznik podejmował działania w obronie osób, którym służy spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, ponieważ na gruncie aktualnie obowiązującego prawa istnieje niebezpieczeństwo przerwania zobowiązań spółdzielni mieszkaniowych na te osoby, a nawet na osoby, które w ogóle nie są członkami spółdzielni⁷¹. Rzecznik, poczynawszy od 2015 r., kilkakrotnie występował w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju⁷². Ten ostatni poinformował,

⁶⁶ Informacja roczna RPO 2019 r., s. 400-401.

⁶⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze, Dz. U. poz. 1596.

⁶⁸ Zob. szerz. Informacja roczna RPO 2018 r., s. 378-379.

⁶⁹ Informacja roczna RPO 2019 r., s. 401-402.

⁷⁰ Dokumenty w sprawie K 3/19 dostępne są pod adresem internetowym: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%203/19> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

⁷¹ Informacja roczna RPO 2019 r., s. 402-403.

⁷² Informacja roczna RPO 2016 r., s. 294-296; Informacja roczna RPO 2017 r., s. 438-439.

że w ramach roboczej współpracy przedstawiona została przez Ministra Sprawiedliwości propozycja wprowadzenia unormowania, z którego jednoznacznie będzie wynikać, że do skutecznego ustanowienia hipoteki umownej na nieruchomości spółdzielni w każdym przypadku wymagana jest pisemna zgoda większości członków spółdzielni, tzn. również w sytuacjach, gdy hipoteka zabezpiecza wierzytelności inne niż kredyt. Rozwiązanie to miało zostać przeanalizowane w ramach prac nad projektem zmian w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych⁷³. Ustawa nadal nie została w tym zakresie znowelizowana, a wskazywany przez RPO problem rozwiązany.

W upływającej kadencji, RPO podejmował liczne działania na rzecz ochrony praw lokatorów, jednak istotna część tych aktywności nie przyniosła zamierzonych rezultatów.

13.7.4. Przegląd pozostałych działań RPO w obszarze ochrony praw lokatorów

Rzecznik występował także w innych ważnych sprawach z zakresu ochrony praw lokatorów takich jak:

- egzekwowanie od byłych lokatorów kwot wypłaconych wcześniej właścicielom lokali tytułem odszkodowań za brak możliwości korzystania z mieszkań, które zajmują osoby objęte wyrokami eksmisyjnymi z prawem do lokalu socjalnego⁷⁴,
- brak ustawowego trybu realizacji prawa do lokalu socjalnego, przyznanego w wyroku eksmisyjnym⁷⁵,
- utrzymanie obowiązku orzekania przez sąd w wyroku eksmisyjnym o uprawnieniu dłużnika do lokalu socjalnego⁷⁶ oraz problemy w realizacji orzeczeń sądów po zmianie przepisów⁷⁷,
- skargi obywateli na sposób rozliczania kosztów ogrzewania przy zastosowaniu podzielników kosztów ciepła⁷⁸,
- problemy dysponentów z realizacją książeczek mieszkaniowych⁷⁹.

Pomimo wielokrotnego występowania RPO w powyższych sprawach, w znacznej części wskazane problemy nie zostały skutecznie rozwiązane.

⁷³ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz. U. z 2018 r. poz. 845 ze zm.

⁷⁴ Informacja roczna RPO 2016 r., s. 290-291.

⁷⁵ *Ibidem.*, s. 291-292.

⁷⁶ *Ibidem.*, s. 293-294. Zob. art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 611) znowelizowany przez ustawę z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r. poz. 756.

⁷⁷ Informacja roczna RPO 2018 r., s. 374.

⁷⁸ Informacja roczna RPO 2018 r., s. 380-381; Informacja roczna RPO 2019 r., s. 398-399.

⁷⁹ Informacja roczna RPO 2018 r., s. 372-373; Informacja roczna RPO 2019 r., s. 397-398.

13.8. PRZECIWDZIAŁANIE DYSKRYMINACJI NA UCZELNIACH W OPTYCE ADAMA BODNARA

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował liczne działania na rzecz stworzenia na każdej uczelni wyższej systemów wsparcia dla pokrzywdzonych dyskryminacją studentów. Zdaniem Rzecznika Bodnara cudzoziemcy studiujący w Polsce, szczególnie ci wyznający islam, spotykają się z niechęcią ze strony innych studentów. Osoby te skarżyły się m.in. na nieuwzględnianie świąt innych wyznań przy ustalaniu terminu sesji. Według RPO istotnym problemem na uczelniach jest także molestowanie seksualne, na które narażone są głównie studentki, zaś zgłoszenie takiej sytuacji władzom uczelni pociąga za sobą przewlekłe i stygmatyzujące ofiarę postępowanie dyscyplinarne. W opinii RPO brak reakcji na nierówne traktowanie na polskich uczelniach wyższych może prowadzić do ograniczenia prawa do nauki tych studentów, którzy doświadczają dyskryminacji i przemocy⁸⁰. Rzecznik uważa, że przepisy dotyczące ochrony dóbr osobistych oraz możliwość złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa to niewystarczające środki ochrony prawnej studentów. W związku z tym RPO postuluje, aby rektorzy opracowali programy na rzecz równego traktowania, procedury antydyskryminacyjne oraz podejmowali działania prewencyjne. Za wzór RPO stawia rozwiązania funkcjonujące w innych krajach UE m.in. Szwecji i Niemczech oraz Uniwersytet Warszawski, gdzie powołana została Komisja Rektorska ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji, do której zadań należy m.in. udzielanie porad prawnych osobom dotkniętym nierównym traktowaniem. Biorąc udział w powstawaniu Standardu antydyskryminacyjnego Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego zaproponowała, by sprawę przeciwdziałania dyskryminacji na uczelniach uwzględnić w statutach szkół⁸¹.

W ocenie RPO cudzoziemcy studiujący w Polsce, szczególnie wyznający islam, spotykają się z niechęcią ze strony innych studentów. Osoby te skarżyły się m.in. na nieuwzględnianie terminów ich świąt religijnych przy ustalaniu harmonogramu sesji.

W 2018 r. RPO wydał raport przygotowany na podstawie badań „Zjawisko molestowania w tym molestowania seksualnego studentek i studentów uczelni wyższych” przeprowadzonych na zlecenie RPO. Raport opracowany został przez ekspertów Centrum Badań nad Uprzedzeniami Uniwersytetu Warszawskiego. W publikacji zawarto szereg kontrowersyjnych tez. Jako przykład można wskazać tę, zgodnie z którą, pomimo iż istnieją badania naukowe wskazujące, że prawdopodobieństwo molestowania seksualnego jest podobne dla mężczyzn i kobiet, to jednak trzeba przyjąć, że prawidłowe wyniki dają opracowania, które uzasadniają stwierdzenie, że ze względu na asymetrię statusu i władzy, to mężczyźni częściej molestują, a kobiety częściej są ofiarami. Jak również zauważono w omawianej publikacji, że „kobiety często nie nazywają zachowań o charakterze seksualnym, na które nie wyraziły zgody, mianem molestowania seksualnego”, co rzekomo miałyby świadczyć o zaniżonych wynikach badań statycznych w tym obszarze oraz błędach metodologicznych badań, a nie o tym, że wiele kobiet nie postrzega pewnych zachowań w ten sam sposób, co autorzy publikacji, w szczególności nie uważają ich za zachowania o charakterze seksualnym czy noszące znamiona molestowania seksualnego⁸². Płeć została zidentyfikowana jako kluczowy czynnik prowadzący do molestowania.

80 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 27 września 2016 r., znak: XI.813.17.2016.MS/AM – dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20do%20KRASP.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

81 *Ibidem*.

82 A. Kwaśniewska, M. Winiewski, D. Bulska, M. Babińska, *Doświadczenie molestowania wśród studentek i studentów. Analiza i zalecenia*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 5/2018, Warszawa 2018, s. 26 – całość raportu dostępna pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do%C5%9Bwiadczenie%20molestowania%20w%C5%9Br%C3%B3d%20studentek%20i%20student%C3%B3w%2C%202018.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

Stąd też zalecenia wskazane w raporcie to m.in.:

- likwidacja stereotypów związanych z płcią, które mogą utrwalać postawy przyzwalające na molestowanie i przemoc seksualną;
- wdrożenie edukacji antydyskryminacyjnej na wszystkich etapach kształcenia w ramach edukacji formalnej w oparciu o podstawę programową uwzględniającą zalecenia krajowych i międzynarodowych organów ochrony praw człowieka;
- wdrożenie standardów antydyskryminacyjnych na uczelniach oraz rozpowszechnienie wiedzy na ich temat wśród studentów w celu zwiększenia poczucia bezpieczeństwa i zaufania do instytucji udzielających wsparcia na terenie uczelni;
- stworzenie instytucji doradców studenckich, którzy mogliby w nieformalny sposób (np. w postaci rozmowy) oferować wsparcie osobom doświadczającym molestowania lub przemoc seksualnej na uczelni;
- szkolenia antydyskryminacyjne wśród studentów i pracowników uczelni, uwzględniające rozpoznawanie dyskryminacji (w tym molestowania, molestowania seksualnego i przestępstw seksualnych) i reagowanie na nią⁸³.

W publikacji opracowanej przez ekspertów Centrum Badań nad Uprzedzeniami Uniwersytetu Warszawskiego wskazano, że pomimo iż istnieją badania naukowe wskazujące, że prawdopodobieństwo molestowania seksualnego jest podobne dla mężczyzn i kobiet, to jednak trzeba przyjąć, że prawidłowe wyniki dają opracowania, które uzasadniają stwierdzenie, że ze względu na asymetrię statusu i władzy, to mężczyźni częściej molestują, a kobiety częściej są ofiarami.

W dokumencie odnaleźć można przejawy ideologii *gender*, szczególnie w kontekście koncepcji *gender-based violence*. Raport stał się podstawą działań RPO w obszarze zwalczania dyskryminacji na uczelniach wyższych. Opublikowano także jego skróconą wersję w serii wydawniczej „Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka” pod merytoryczną redakcją Adama Bodnara i Sylwii Spurek⁸⁴.

13.9. STANDARDY FUNKCJONOWANIA BIURA RPO

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje działania na wniosek lub z własnej inicjatywy⁸⁵. Po zapoznaniu się z każdym skierowanym do niego wnioskiem może, zawiadamiając o tym wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy: podjąć sprawę, poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania, przekazać sprawę według właściwości albo nie podjąć sprawy⁸⁶.

⁸³ *Ibidem.*, s. 87-90.

⁸⁴ A. Szypulska, A. Kwaśniewska, *Doświadczenie molestowania studentek i studentów. Synteza Raportu*, Warszawa 2018 – publikacja dostępna pod adresem internetowym: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/raport%20ZRT%20-%20do%20C5%9Bwiadczenie%20molestowania%20-%20SYNTEZA.pdf> (dostęp: 10 czerwca 2020 r.).

⁸⁵ Art. 9 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. z 2020 r. poz. 627.

⁸⁶ Art. 11 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie tylko powinien przyjmować w swoich działaniach standardy równe organom administracji publicznej, które kontroluje, lecz powinien wyznaczać standardy funkcjonowania administracji.

Realizacja zasady równego traktowania, której zgodnie z ustawą RPO ma strzec⁸⁷, urzeczywistnia się w rozpatrywaniu zgłaszanych przez obywateli wniosków w kolejności ich wpływów. Dotyczy to także wniosków składanych przez posłów i senatorów, które traktowane są na równi z wnioskami pochodzącymi od obywateli. Rzecznik zapoznaje się z każdym skierowanym do niego wnioskiem oraz może podjąć określone działania po zbadaniu sprawy. Trzeba przy tym wskazać, że czynności podejmowane przez RPO w trybie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich nie są czynnościami z zakresu administracji publicznej. Oznacza to, że nie stosuje się do nich kodeksu postępowania administracyjnego, a zarówno podjęcie czynności, jak i ewentualne zaniechanie ich podjęcia, nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Rzecznik nie informuje także o liczbie przyjętych wniosków oraz liczbie wniosków, w których nie podjął dalszych działań w sprawie i przyczynach takiej decyzji. W związku z powyższym należy wskazać, że RPO nie tylko powinien przyjmować w swoich działaniach standardy równe organom administracji publicznej, które kontroluje, lecz powinien wręcz wyznaczać standardy funkcjonowania administracji.

Transparentność w działaniach administracji publicznej przejawia się przede wszystkim w podejmowaniu decyzji i ich realizacji w sposób jawny oraz na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Jawność w działaniach RPO powinna wyrażać się w swobodnym dostępie każdego do pełnej i rzetelnie przedstawionej informacji publicznej, informowaniu wnioskodawców o procedurze podejmowania decyzji w ich sprawie i osobie odpowiedzialnej za podjęcie działań, a także zrozumiałym formułowaniu informacji przekazywanych wnioskodawcom i społeczeństwu. Konieczne jest także wskazanie kryteriów badania wniosków oraz podejmowania decyzji o interwencji w sprawie.

Podsumowanie

Pozytywnie należy ocenić działania RPO związane z propozycją ułatwienia uzyskania zasiłku pogrzebowego przez rodziców, którzy utracili dziecko przed jego urodzeniem (lub inne podmioty, który sprawiły pogrzeb takiemu dziecku), a także szereg propozycji i działań w obszarze przeciwdziałania niealimentacji, szczególnie że wiele postulatów utworzonego przez RPO i RPD Zespołu ds. Alimentów stało się obowiązującym prawem. Podobnie skuteczne i wartościowe były działania RPO dążące do uchylenia niekonstytucyjnej regulacji przewidującej przechowywanie na parkingu strzeżonym pojazdu usuniętego z drogi do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie oraz uzależniającej wydanie pojazdu umieszczonego na parkingu od okazania dowodu uiszczenia wspomnianej opłaty. Niestety, po wydaniu przez NSA korzystnej dla kierowców uchwały w sprawie warunków pobierania opłat za parkowanie w Strefie Płatnego Parkowania, nie zmieniła się praktyka zarządców dróg w tej kwestii, co RPO pominął w swoich aktywnościach. Rzecznik podejmował również liczne działania w obszarze ochrony praw lokatorów, lecz istotna część tych aktywności nie przyniosła oczekiwanych skutków.

Jednocześnie wydaje się, że działania Rzecznika Bodnara w sprawie migrantów oraz stworzenia na każdej uczelni wyższej systemów wsparcia dla pokrzywdzonych dyskryminacją studentów powinny zostać poprzedzone zdecydowanie bardziej pogłębioną analizą zjawisk, które leżą u podstaw

⁸⁷ Por. art. 1 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

diagnozowanego problemu. Szczególnie jaskrawo tezę tę potwierdza opublikowany raport dotyczący molestowania na uczelniach wyższych oraz stanowisko RPO w sprawie nierównego traktowania studentów należących do mniejszości religijnych czy tzw. ustawy dezubekizacyjnej.

PROPOZYCJE PROGRAMOWE PRIORYTETOWYCH DZIAŁAŃ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH W KOLEJNEJ KADENCJI

Koniec kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara to nie tylko czas ewaluacji podjętych przez niego działań, ale także okazja to wskazania tych obszarów ochrony wolności i praw człowieka, które powinny stać się priorytetami programowymi nowego Rzecznika Praw Obywatelskich, a które najczęściej były niedostrzegane, ignorowane lub wręcz kwestionowane przez A. Bodnara w trakcie jego urzędowania. Do kluczowych obszarów wymagających zaangażowania RPO należą:

1. Podjęcie działań w celu rozszerzenia na poziomie ustawowym prawnej ochrony życia ludzkiego od poczęcia do naturalnej śmierci na wszystkich ludzi bez wyjątku oraz monitorowanie faktycznej realizacji i skuteczności tych przepisów. Zgodnie z art. 38 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia bowiem każdemu człowiekowi prawną ochronę życia. Niestety pomimo upływu wielu lat ten przepis wciąż nie został w pełni zrealizowany w ustawodawstwie zwykłym. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie wyjaśnił, że dobro konstytucyjne w postaci życia ludzkiego musi pozostać pod ochroną na każdym stadium jego rozwoju i nie może być różnicowane na przykład ze względu na fazę rozwoju (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997 r., sygn. akt K 26/96). Uchylenie tej ochrony jest dopuszczalne jedynie w przypadku, gdy jest uzasadnione ochroną analogicznego dobra innej osoby (życia tej osoby), a zatem gdy zachodzi symetria dóbr ratowanego i poświęcanego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07). Niestety obowiązujące w Polsce ustawy ustanawiają też inne przypadki wyłączenia prawnej ochrony życia ludzkiego.
2. Ochrona poświadczonych w Konstytucji wartości powiązanych z prawami rodzin. Należy w tym kontekście wymienić przede wszystkim ochronę rodziny, małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, rodzicielstwa i macierzyństwa (art. 18 Konstytucji), prawa do ochrony życia rodzinnego (art. 47 Konstytucji), czy prawa dziecka do ochrony przed demoralizacją (art. 72 ust. 1 Konstytucji). Rzecznik powinien także kontrolować wypełnianie przez władze publiczne obowiązku uwzględniania w polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny (art. 71 ust. 1 Konstytucji). Obszarem, który wymaga kontynuacji aktywności RPO jest zapewnienie rodzicom dzieci martwo urodzonych świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wsparcia rodzin wychowujących dzieci z niepełnosprawnością. Należy także wskazać, że polskie rodziny wciąż doświadczają nieuzasadnionego odbierania dzieci, trudnej sytuacji materialnej (szczególnie rodziny wielodzietne) czy dyskryminacji poprzez wadliwie skonstruowane przepisy. Wartościową aktywnością nowego Rzecznika byłoby zainicjowanie ogólnopolskiej debaty nad zagwarantowaniem prawa rodziców do wyboru różnych form opieki nad dzieckiem.
3. Stanie na straży przestrzegania prawa rodziców do wychowania dzieci, szczególnie w kwestiach religijnych i moralnych (art. 48 oraz art. 53 ust. 3 Konstytucji). Miejscem, w którym prawo to wydaje się być szczególnie zagrożone w ostatnich latach są placówki edukacyjne, w których zajęcia z dziećmi coraz częściej prowadzone są przez organizacje pozarządowe, bez poinformowania o tym fakcie rodziców uczniów. Problem ten jest jaskrawo widoczny zwłaszcza w związku z tzw. edukacją seksualną i edukacją antydyskryminacyjną, jednak praktyka nieinformowania rodziców o zajęciach nieobowiązkowych oraz niewystępowania o zgodę rodziców na udział ucznia w tego rodzaju zajęciach, wydaje się być coraz powszechniejszy. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich obok stałego monitorowania stanu realizacji pierwszeństwa wychowawczego rodziców, powinien także wspierać proces zmian legislacyjnych, które zapewnią każdemu z rodziców

możliwość kontroli procesu kształcenia i wychowania, szczególnie wtedy, gdy zajęcia z uczniami miałyby prowadzić osoba (organizacja) niezwiązana ze szkołą.

4. Ochrona wolności sumienia i religii, która w ostatnim czasie była częściej naruszana. W szczególności powinien on wspierać wprowadzenie ustawowych gwarancji korzystania ze sprzeciwu sumienia przez farmaceutów i diagnostów laboratoryjnych. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 października 2015 r. (sygn. akt K 12/14) wskazał, że „Wolność sumienia – w tym ten jej element, którym jest sprzeciw sumienia – musi być więc respektowana niezależnie od tego, czy istnieją przepisy ustawowe ją potwierdzające”, lecz nie tylko batalia prawna „drukarsza z Łodzi” pokazuje, że gwarancje zawartej w bezpośrednio stosowalnej Konstytucji mogą być niewystarczające nawet dla polskich sądów. Podobnie brak ustawowego uregulowania klauzuli sumienia farmaceutów prowadzi do licznych naruszeń wolności sumienia tej grupy zawodowej.
5. Urzeczywistnienie konstytucyjnie gwarantowanej wolności słowa. Zgodnie z art. 54 ust. 1 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Niestety od co najmniej pięciu lat zaobserwować można regularne naruszanie tej wolności przez serwisy społecznościowe, takie jak Facebook, YouTube czy Twitter. Portale społecznościowe pełnią przede wszystkim funkcje: komunikacyjną, informacyjną i publicystyczną. Urzeczywistniają się one najczęściej poprzez udostępnianie określonych treści przez użytkowników innym użytkownikom. W zakresie wiążącym się z realizacją tych funkcji portale społecznościowe na przestrzeni ostatnich kilku lat stały się jednym z podstawowych i powszechnych narzędzi realizacji praw i wolności, a w szczególności wolności wypowiedzi oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Wolność ta chroni wszelkie zgodne z prawem formy ekspresji, które umożliwiają obywatelowi uzewnętrznianie i eksponowanie własnego stanowiska, co bez wątpienia odnosi się również do komunikatów publikowanych na portalach społecznościowych. Wolność wypowiedzi stanowi także jeden z fundamentów społeczeństwa demokratycznego, będąc warunkiem jego rozwoju i samorealizacji jednostek. Zastrzeżenia budzą wątpliwe prawnie działania operatorów portali, którzy niejednokrotnie arbitralnie usuwają treści zamieszczane przez użytkowników, naruszając nawet własne regulaminy. Kontrowersje budzą w szczególności przypadki wybiórczego kasowania profili i usuwania treści religijne, patriotyczne, konserwatywne lub krytyczne wobec ideologii gender czy postulatów politycznych ruchu LGBT. Wątpliwości wiążą się także z zarzutami ograniczania możliwości rozpowszechniania treści prezentujących tego rodzaju stanowiska. Nie sposób nie zauważyć, że cenzurowane są przede wszystkim treści o charakterze patriotycznym, konserwatywnym i chrześcijańskim, szczególnie wówczas gdy dany materiał zawiera krytyczną ocenę wydarzeń społecznych lub postulatów politycznych LGBT. Z drugiej strony platformy internetowe nie reagują na zgłaszane naruszenia praw chrześcijan we wskazywanych w zgłoszeniu materiałach. Jest to ewidentny przykład nierównego traktowania, który nie powinien mieć miejsca na terytorium demokratycznego państwa prawa.
6. Urzeczywistnienie wolności akademickiej. W tym zakresie pilnej interwencji wymaga instytucjonalne zabezpieczenie wolności prowadzenia badań naukowych oraz prezentowania ich wyników, a także wprowadzenie należytych standardów transparentności procedury przekazywania grantów na badania naukowe oraz zatrudniania nauczycieli akademickich na uczelniach wyższych.
7. Narastającym problemem, który domaga się interwencji RPO, pozostaje zjawisko chrystianofobii definiowanej jako lęk lub nienawiść, odczuwane wobec chrześcijan. Chrystianofobia może stanowić (i w praktyce stanowi) motywację do popełniania przestępstw. W ostatnich latach utrzymuje się trend wzrostowy w liczbie przestępstw popełnianych z nienawiści do chrześcijan. Zwiększa

się zarówno liczba aktów przemocy werbalnej i fizycznych ataków na kapłanów i osoby wierzące, jak również przemocy symbolicznej, która przejawia się w znieważaniu przedmiotów kultu religijnego. Coraz powszechniejsze jest także zjawisko „uprzejmego prześladowania” polegające na ostracyzmie społecznym – wykluczaniu kogoś z otoczenia czy rozmów ze względu na nieakceptowanie poglądów tej osoby przez środowisko. Rzecznik Praw Obywatelskich powinien zainicjować działania na rzecz ochrony praw chrześcijan, którzy w Polsce stanowią dominującą grupę społeczną, a z racji na wyznawaną religię doświadczają nierównego traktowania lub stają się obiektami przemocy.

8. Trzeba także zaznaczyć, że reforma sądownictwa i prokuratury nie została zakończona. Należy się spodziewać dalszych działań w tej sferze, które powinny pozostawać w przestrzeni zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich. W działaniach tych RPO powinien pozostawać bezstronny, aby jak najlepiej realizować swoje zadania w postaci ochrony praw obywatelskich. Wartościową aktywnością Rzecznika byłoby podejmowanie inicjatyw w celu deeskalacji narosłego przez lata konfliktu w wymiarze sprawiedliwości oraz podjęcie próby przedstawienia merytorycznych propozycji rozwiązania sporu – w szczególności w zakresie procedury wyboru sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa, legalności składu Trybunału Konstytucyjnego oraz w obszarze prowadzenia postępowań dyscyplinarnych. Trzeba podkreślić, że dobro obywateli i realna ochrona ich praw wymaga z jednej strony merytorycznego włączenia się w proces przemian, a z drugiej zajęcia przez RPO pozycji bezstronnego arbitra w sporze o kształt reformy wymiaru sprawiedliwości. Obok zmian instytucjonalnych w wymiarze sprawiedliwości ważnym obszarem działań RPO w kontekście realizacji prawa do sądu jest także zaproponowanie zmian proceduralnych skutkujących skróceniem czasu rozpatrywania spraw. Trzeba podkreślić, że aktywność w tej sferze wpłynie nie tylko na urzeczywistnienie prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, ale także zapewni obywatelom sprzyjające warunki do rozwoju przedsiębiorczości.

Należy także podkreślić, że nowy Rzecznik Praw Obywatelskich nie powinien ograniczać swoich działań do tych obszarów, które w kończącej się kadencji zostały w jakiś sposób zaniedbane, lecz powinien bronić wszystkich konstytucyjnych praw obywateli – tak jak zostały one określone w Konstytucji, zamiast popularyzować ich wybiórczą i fragmentaryczną wizję. Powinien też usprawnić działanie swojego urzędu wprowadzając jednolite standardy w zakresie terminu rozpatrywania kierowanych do niego wniosków. Organ, który kontroluje działania administracji wobec obywateli, powinien w swoim funkcjonowaniu wyznaczać standardy transparentności oraz równego traktowania obywateli i ich spraw. Ważnym postulatem pozostaje aktywność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich, w celu rzetelnego przedstawiania aktualnej sytuacji politycznej i prawnej oraz stanu przestrzegania praw obywatelskich w Polsce.

Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

powstał, by bronić osoby i środowiska zagrożone społeczną marginalizacją bądź wykluczone ze względu na przywiązanie do naturalnego ładu społecznego i tradycyjnych wartości, poświadczonych w Konstytucji RP. Działamy na rzecz prawnej ochrony człowieka na każdym etapie życia, tożsamości małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, autonomii rodziny, wolności religijnej oraz prawa do prowadzenia działalności gospodarczej w zgodzie z własnym sumieniem.

Eksperti z Centrum Analiz Prawnych Ordo Iuris:

- analizują i opiniują projekty ustaw,
- docierają z prawną argumentacją do polityków w kraju i w instytucjach europejskich,
- biorą udział w pracach komisji parlamentarnych,
- przedstawiają opinię w sądach (tzw. amicus curiae),
- monitorują działania administracji publicznej.

Prawnicy z Centrum Interwencji Procesowej Ordo Iuris:

- występują w obronie rodzin zagrożonych rozbiciem z powodu nieuzasadnionej ingerencji państwa,
- reprezentują przedstawicieli zawodów medycznych i innych grup zawodowych, doświadczających trudności w profesjonalnym wykonywaniu zawodu zgodnie z osądem własnego sumienia,
- występują jako rzecznicy słowa i zgromadzeń, szczególnie w interesie obrońców życia,
- biorą udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym na rzecz spójności obowiązującego prawa z porządkiem konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej.

Instytut *Ordo Iuris* jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową. Ceniąc sobie niezależność nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc, w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej o nas: www.przyjaciele.ordoiuris.pl).

RAZEM MOŻEMY REALNIE WPŁYWAĆ NA RZECZYWISTOŚĆ!

Darowiznę można przekazać na konto:

34 1020 1026 0000 1502 0301 0469

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa

oraz za pomocą przelewów internetowych Tpay i PayPal

(szczegóły na stronie www.ordoiuris.pl)



INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ
ORDO IURIS

ISBN 978-83-957763-5-9

