

Łukasz WINNY*

DZIAŁALNOŚĆ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH NA RZECZ RODZINY W LATACH 2010-2015

Streszczenie

Rodzina stanowi podstawową i naturalną komórkę społeczną tworzącą państwo. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nakazuje bezpośrednią ochronę i opiekę nad rodziną przez wszystkie organy administracji publicznej w szczególności zaś, w przypadkach, kiedy rodzina z pewnych względów znajduje się w gorszej sytuacji materialnej lub jest rodziną niepełną. Instytucją stojącą na straży przestrzegania praw i sygnalizującą przypadki stanowiące ingerencję i zagrażające dobru rodziny jest Rzecznik Praw Obywatelskich. Ze względu na swoje konstytucyjne umocowanie Rzecznik angażuje się w wiele spraw związanych z dobrem rodziny – w artykule przedstawiono m.in. sukcesy dot. problemów z dostępem do świadczeń rodzinnych, praw osób z niepełnosprawnościami, problemów mieszkaniowych, czy także trudności rodzin polskich mieszkających za granicą. W wielu przypadkach interwencja Rzecznika skutkowałą modyfikacją praktyki organów administracji publicznej lub zmianami legislacyjnymi. Rzecznik choć z ograniczonym wachlarzem kompetencji pozostaje zasadniczym elementem struktury organizacyjnej państwa, prawidłowo wypełniając swoją konstytucyjną rolę.

Słowa kluczowe: *Rzecznik Praw Obywatelskich, rodzina, Konstytucja, świadczenia rodzinne, niepełnosprawność, małżeństwo.*

* **Łukasz Winny** – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Université Paris V. Prawnik, dyplomata. Aktualnie pracuje w Biurze Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Rodzina stanowi podstawową komórkę funkcjonującą w społeczeństwie, powstałą wcześniej niż państwo oraz inne pochodne mu instytucje¹. Pierwotny a zarazem fundamentalny charakter tej wspólnoty sprawia, że przysługują jej pewne prawa naturalne i przyrodzone, które choć nie wykreowane przez państwo, muszą być przez nie chronione². Szczególne znaczenie rodziny dla państw i społeczeństw podkreśla fakt umieszczenia zapisów o obowiązku opieki nad rodziną w ustawach zasadniczych.

Zgodnie z artykułem 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo, znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”³. Artykuł ten, umiejscowiony już w przepisach ustrojowych przyznaje szczególną ochronę i opiekę kolejno małżeństwu, rodzinie, macierzyństwu i rodzicielstwu. Przepis ten pełni, idąc za komentarzem L. Garlickiego, dwie funkcje. Z jednej strony jest elementem aksjologii konstytucyjnej określając podstawowe wartości związane z instytucją rodziny i jej zasadniczą rolą w społeczeństwie, nakazując przy tym interpretować i stosować pozostałe przepisy konstytucyjne w sposób pozwalający na możliwie najszersze uwzględnienie i realizację tych wartości⁴. Z drugiej strony, stanowi element wytyczania celów i zadań władzy publicznej nakładając na organy państwowe obowiązek ochrony i opieki wartości oraz instytucji wskazanych w tym przepisie⁵.

Należy jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z przyjętym orzecznictwem przepis art. 18 Konstytucji nie tworzy samodzielnych praw podmiotowych i w związku z tym nie może stanowić podstawy do indywidualnego dochodzenia roszczeń⁶. Artykuł 18 może natomiast stanowić samoistną podstawę do oceny konstytucyjności w konkretnej lub abstrakcyjnej kontroli norm.

Ochrona wartości rodzinnych, choć ze względu na różne uwarunkowania społeczne, czy polityczne może podlegać zróżnicowaniu, to jednak nie może być

¹ A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 103.

² M. Bartoszewicz, *Komentarz do art. 71 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, LEX Omega, Warszawa 2014.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 18 (Dz.U. nr 78, poz. 483, z 2001 r., poz. 319, z 2006 r., poz. 1471 oraz z 2009 r., poz. 946).

⁴ M. Dobrowolski, *Status prawny rodziny w świetle nowej konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4, s. 26.

⁵ L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, LEX Omega, Warszawa 2016.

⁶ Wyrok NSA z dnia 19 marca 2009 r., sygn. akt II FSK 151/08.

oceniań w oderwaniu od innych zasad i wartości wyrażonych w Konstytucji, takich jak np. zasady godności osoby ludzkiej, poszanowania wolności, równości, czy zakazu dyskryminacji.

W zakresie ochrony i opieki nad rodziną granicę polityki państwa wyznacza zasada subsydiarności. Z tego też powodu na większe zainteresowanie i wsparcie instytucji państwowych mogą liczyć rodziny znajdujące się w trudniejszej sytuacji materialnej, czy niepełne.

Ze względu na istotne znaczenie, podkreślone konstytucyjnym obowiązkiem opieki i ochrony ze strony państwa, rodzina znajduje się w centrum uwagi wielu instytucji państwowych. Rada Ministrów, prowadząc politykę wewnętrzną kraju, zobowiązana jest w sposób szczególny uwzględniać dobro rodziny, podobnie jak Parlament, uchwalając powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Rodzina – jako dobro prawne, chroniona jest na zasadzie reguł cywilnoprawnych (głównie w zakresie kodeksu rodzinnego), karnoprawnych (np. nakaz opuszczenia lokalu mieszkalnego), czy wreszcie administracyjnoprawnych (np. w postaci przyznawania świadczeń rodzinnych). Wojewódzki sąd administracyjny w Łodzi *explicite* przyznał, że ochrona rodziny ze strony państwa „winna być również realizowana w dziedzinie prawa administracyjnego poprzez wymeldowanie osoby, która ma postawiony zarzut znęcania się nad rodziną”. Sąd zwrócił także uwagę na konieczność zapewnienia spójności systemu prawa w zakresie ochrony rodziny⁷.

Szczególne znaczenie w strukturze instytucjonalno-ustrojowej państwa posiada Rzecznik Praw Obywatelskich, który dla osób pozbawionych środków na pomoc prawną oraz wiedzy, gdzie szukać wsparcia, stanowi nierzadko pierwszy punkt kontaktu w przypadku dyskryminacji, nierównego traktowania oraz innych poważnych problemów natury prawnej.

Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich została ustanowiona w Polsce na mocy ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich. W ramach swoich ustawowych zadań Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji lub instytucji zobowiązanych do przestrzegania i realizacji konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia społecznego, czy sprawiedliwości społecznej. Rzecznik podejmuje swoje ustawowe czynności z inicjatywy własnej – kiedy poweźmie wiadomość o prawdopodobnym naruszeniu konstytucyjnych praw jednostki lub na wniosek obywateli, organizacji społecznych, organów samorządu, czy Rzecznika Praw Dziecka.

⁷ Ł. Folak, *Dobro rodziny jako wartość w prawie administracyjnym*, w: *Rodzina w prawie administracyjnym*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Rodzina w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, s. 43.

W ramach badania domniemyanych naruszeń, ważnym elementem określającym status Rzecznika są jego niezależność i niezawisłość⁸. Mają one stanowić gwarancję bezstronności jego działania na każdym etapie. Dopełnieniem niezawisłości i niezależności przysługujących Rzecznikowi jest wyposażenie go w immunitet formalny oraz zasada *incompatibilitas*. Rzecznik, choć wybierany i formalnie podlegający kontroli Parlamentu pozostaje niezależny od wpływu czynników politycznych.

Jedną z najczęstszych form załatwienia sprawy przez Rzecznika jest skierowanie wystąpienia generalnego do właściwego organu, organizacji lub instytucji, które dopuściły się naruszenia wolności i praw wnioskodawcy⁹. Po przedstawieniu wystąpienia generalnego przez Rzecznika, organy lub instytucje zobowiązane są do poinformowania Rzecznika o sposobie w jaki odniosły się do uwag skierowanych w przedmiotowym wystąpieniu. Innym skutecznym instrumentem prawnym dostępnym w ramach kompetencji Rzecznika jest możliwość skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności określonych norm z Konstytucją. W ten sposób Rzecznikowi udało się wielokrotnie pozytywnie wpłynąć na sytuację jednostek poprzez Parlament, który uwzględnił zmiany legislacyjne wynikające z konieczności wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Wśród innych instrumentów pozostających w dyspozycji Rzecznika możemy także wyróżnić wnioski w sprawach legislacyjnych np. do Sejmu lub Senatu oraz przystępowanie do postępowań sądowych, czy skarg konstytucyjnych¹⁰.

Według niektórych autorów Rzecznik stanowi odrębny, choć powiązany z władzą wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą, element z klasycznie znanego nam trójpodziału władzy, czasem nazywany wręcz „czwartą władzą”¹¹. Poprzez współpracę z organami administracji, ministerstwami – Rzecznik współtworzy władzę wykonawczą, choć nie podlega kontroli resortów. Poprzez inicjatywy kierowane do Parlamentu, umocowanie kontrolne – odnajdujemy w jego statusie elementy właściwe władzy ustawodawczej. Wreszcie, apolityczność, niezależność, immunitet formalny – to typowe cechy władzy sądowniczej, którymi dysponuje

⁸ A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 63-65.

⁹ M. Haczkowska, *Komentarz do art. 208 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Lexis Nexis, LEX Omega, Warszawa 2014.

¹⁰ J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2001, s. 86-89.

¹¹ M. Swora, *Niezależne organy administracji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 94.

także RPO¹². Jest to zatem organ nietypowy, o bardzo ciekawym statusie, którego nadrzędnym celem pozostaje wsparcie i ochrona praw obywatela w jego relacjach z każdym z wymienionych wyżej typów władzy.

Rzecznik wysłuchując skarg obywateli na nieprawidłowe funkcjonowanie administracji i niewłaściwe, niezgodne z konstytucją stosowanie prawa, działa w sposób mało sformalizowany, uproszczony¹³. Dzięki temu jest to organ łatwo dostępny dla obywatela, choć, co należy podkreślić, adresatami pomocy Rzecznika pozostają nie tylko obywatele Rzeczypospolitej, ale także cudzoziemcy przebywający na terenie kraju.

W okresie 2010-2015 r. Rzecznikiem Praw Obywatelskich była prof. Irena Lipowicz. Za priorytety tej kadencji uznane zostały między innymi: prawa osób starszych i osób z niepełnosprawnościami, a także pogłębienie zaufania do administracji publicznej i walka z jej dysfunkcjami. W czasie swojej kadencji Rzecznik angażował się także w wiele spraw mających na celu ochronę dobra rodziny. Były to sprawy o znacznym zróżnicowaniu przedmiotowym, dotyczące kwestii generalnych jak np. świadczeń rodzinnych, prawa do opieki nad małoletnimi, spraw mieszkaniowych, ale również niewielkich grup społecznych – jak np. sprawa refundacji opłat za przedszkole dla członków służby zagranicznej. W kręgu zainteresowania Rzecznika znalazły się także sprawy rodzin polskich mieszkających za granicą, którym urzędy socjalne odbierały dzieci. Rzecznik, choć z ograniczonym wachlarzem kompetencji, odniósł w tych sprawach wiele sukcesów.

Do jednej z najliczniejszych kategorii spraw związanych z ochroną praw rodzin zaliczane są sprawy dotyczące świadczeń przysługujących rodzinom. Wśród nich w centrum zainteresowania Rzecznika, znalazły się problemy związane z nierównym traktowaniem w zakresie przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych, czy alimentacyjnych.

Już na początku kadencji Rzecznik dostrzegł ważny problem związany z prawem do świadczenia pielęgnacyjnego w rodzinie. Zgodnie z ówczesnym brzmieniem przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, świadczenie pielęgnacyjne nie przysługiwało, gdy osoba ubiegająca się o nie albo inna osoba z rodziny zainteresowanego nabyciem tego prawa, miała już ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na jedno dziecko. W tej sytuacji choćby w rodzinie warunki do otrzymania świadczenia spełniało dwoje dzieci, świadczenie przysługiwało

¹² I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007., s. 146-147.

¹³ L. Garlicki, *Ewolucja rzecznika praw obywatelskich (ombudsmana) w świecie współczesnym*, w: *Rzecznik praw obywatelskich*, red. L. Garlicki, *Rzecznik praw obywatelskich*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1989, s. 14-15.

tylko na jedno. W zamyśle ustawodawcy, jak wynikało z brzmienia przepisów, obowiązywała zasada, jedna rodzina – jedno prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. W swoim piśmie zgłaszającym udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej na wyżej wymienione przepisy, Rzecznik zakwestionował daną regulację wskazując, że nie spełnia ona przesłanek relewantności oraz proporcjonalności¹⁴. Zdaniem RPO, respektowanie zasady równości wymaga przy określaniu przesłanek uprawniających do nabycia świadczenia pielęgnacyjnego uwzględnienia sytuacji rodzin, w których wychowuje się więcej niż jedno dziecko z niepełnosprawnością, i które poprzez taką konstrukcję przepisów znajdują się w gorszej sytuacji prawnej. W wyroku z dnia 18 listopada 2014 r. Trybunał Konstytucyjny podzielił zdanie Rzecznika. Trybunał stwierdził, że wprowadzając ograniczenie w zakresie możliwości kumulowania świadczeń pielęgnacyjnych w rodzinie poprzez ustanowienie zasady, że niezależnie od ilości dzieci z niepełnosprawnościami, rodzinie przysługuje uprawnienie tylko do jednego świadczenia pielęgnacyjnego, ustawodawca mylnie zinterpretował, wynikający z Konstytucji, obowiązek konieczności wsparcia osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w godnych warunkach. W ocenie Trybunału żadne z rodziców dziecka z niepełnosprawnością nie powinno zostać pozbawione możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego tylko z tego powodu, że drugie z rodziców ma przyznane takie świadczenie ze względu na opiekę nad innym dzieckiem¹⁵.

W latach 2010-2015 do Rzecznika wpłynęło też sporo skarg związanych z trudną sytuacją materialną rodzin, które nie mogły liczyć na żadną pomoc finansową państwa z uwagi na (często niewielkie) przekroczenie kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń rodzinnych. W ustawie o świadczeniach rodzinnych obowiązywał określony, niski i przez wiele lat niepodlegający waloryzacji próg dochodowy. Niskie kryterium dochodowe na osobę w rodzinie powodowało, że pomoc finansową w postaci świadczeń rodzinnych otrzymywały tylko rodziny skrajnie ubogie. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w 2011 r. – w tym okresie kryterium dochodowe nie było aktualizowane od 2004 r. Także udostępnione dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pokazywały spadek liczby przyznawanych świadczeń. Nie był on jednak spowodowany znacznym wzrostem zamożności obywateli, a skutkiem braku waloryzacji progów dochodowych ustalonych w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Rzecznik powziął zatem wątpliwość, czy organy władzy publicznej realizują konstytucyjny nakaz udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się

¹⁴ RPO-670440-III/11 z 27 czerwca 2011 r., sygn. akt w TK, SK 7/11.

¹⁵ Wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11.

w trudnej sytuacji materialnej¹⁶. W 2015 r. uwagi Rzecznika zostały wzięte pod uwagę. Parlament jednogłośnie uchwalił nowelizację ustawy o świadczeniach rodzinnych. Nowelizacja przewidywała ustanowienie mechanizmu zwanego „złotówka za złotówkę”. Art. 5 ust. 3a ustawy o świadczeniach rodzinnych przewiduje obecnie, że w sytuacji przekroczenia ustalonego w prawie kryterium dochodowego rodzinie nadal przysługiwać będzie prawo do przedmiotowego świadczenia z tym, że będzie ono pomniejszone o wysokość kwoty o jaką dochód rodziny został przekroczony¹⁷. Nowelizacja znacząco rozszerza katalog osób uprawnionych do świadczeń rodzinnych oraz realizuje zasadę sprawiedliwości społecznej. Głos Rzecznika oraz innych środowisk apelujących o zmiany w prawie, choć po kilku latach, został wysłuchany.

W 2013 r. Rzecznik zajął się także sprawą praw osób prowadzących gospodarstwo rolne do świadczenia pielęgnacyjnego¹⁸. Ustawa o świadczeniach rodzinnych nie precyzowała pojęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Naczelny Sąd Administracyjny w wiążącej dla sądów administracyjnych uchwale¹⁹ dokonał interpretacji, w której stwierdził, że prowadzenie gospodarstwa rolnego, pomimo że nie mieści się w definicji zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej należy traktować tak jak prowadzenie działalności i wykonywanie pracy w tym gospodarstwie. Ta okoliczność zdaniem Sądu stanowiła determinującą przesłankę uznania, że rolnikowi nie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Co ciekawe, w swoim piśmie do Rzecznika, całkowicie odmienną interpretację przyjęło Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej²⁰. Zdaniem Ministra, obowiązujące przepisy prawa nie wykluczały by rolnik, który nie wykonuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, niezależnie od wielkości gospodarstwa rolnego mógł ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne, jeżeli tylko spełnia warunek zawarty w ustawie o świadczeniach rodzinnych, czyli jest osobą, która w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

Niestety, wiele organów administracji publicznej kierowało się wytycznymi Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie, co skutkowało odmową

¹⁶ RPO-681736-III/11 z 15 września 2011 r.

¹⁷ Art. 5 ust. 3a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1952 oraz z 2018 r. poz. 107, 138 i 650).

¹⁸ RPO-727680-III/13 z 26 marca 2013 r.

¹⁹ Uchwała NSA z 11 grudnia 2012 r., sygn. akt I OPS 5/12.

²⁰ Pismo Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 kwietnia 2013 r.

prawa do nabycia świadczenia z tytułu opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Interwencje Rzecznika przyczyniły się do opracowania zmian legislacyjnych, które weszły w życie z dniem 15 maja 2014 r. Nowelizacja przedmiotowej ustawy w art. 17b wprowadziła możliwość złożenia przez rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne, oświadczenia (pod rygorem odpowiedzialności karnej) o zaprzestaniu wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym²¹. W ten sposób wyjaśnione zostały wszelkie rozbieżności interpretacyjne stawiające część rolników w dyskryminacyjnej sytuacji.

Rzecznik zajął się także trudną kwestią zawierania małżeństw przez osoby z niepełnosprawnością psychiczną lub umysłową. Przepis art. 12 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (dalej: k.r.o.) mówi o zakazie zawierania małżeństw przez osoby dotknięte niedorozwojem umysłowym lub chorobą psychiczną. W przypadku, gdy sąd uzna, że stan zdrowia lub umysłu nie zagraża małżeństwu lub zdrowiu przyszłego potomstwa, może zezwolić na zawarcie małżeństwa pomiędzy takimi osobami. Zdaniem Rzecznika, osoba dotknięta chorobą psychiczną lub niedorozwojem, choć może nie posiadać zdolności do zrozumienia znaczenia i skutków czynności prawnych, może mieć poczucie odpowiedzialności, wystarczające do tego by sprostać obowiązkom wynikłym z zawarcia małżeństwa. W tej sprawie Rzecznik zwrócił się kolejno do Ministerstwa Sprawiedliwości²², a następnie złożył wniosek o zbadanie zgodności z konstytucją wyżej wymienionych przepisów k.r.o. Choć w swoim wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 12 nie narusza postanowień Konstytucji, to uznał za celowe wskazanie, aby ustawodawca rozważył możliwość zastąpienia zastosowanych w art. 12 § 1 i 2 k.r.o. terminów „choroba psychiczna” i „niedorozwój umysłowy” odpowiednimi, neutralnymi terminami z zakresu medycyny. Trybunał zauważył, że współcześnie określenia „choroba psychiczna”, czy „niedorozwój umysłowy” mogą charakteryzować się negatywnym kontekstem znaczeniowym²³. Jak wskazało Ministerstwo Sprawiedliwości jeszcze przed wydaniem wyroku TK, w resorcie toczą się prace nad reformą wskazanych wyżej przepisów. Urzędnicy stanu cywilnego, którzy w wielu przypadkach odmawiali udzielenia ślubu osobom korzystającym z poradni zdrowia psychicznego, w wyniku interwencji Rzecznika i rozstrzygającej na korzyść takich osób sądowej praktyki orzeczniczej, pomału zmieniają swoje podejście i wnikliwiej analizują takie przypadki.

²¹ Art. 17b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1952 oraz z 2018 r. poz. 107, 138 i 650).

²² RPO-673676-IV/11 z 3 sierpnia 2011 r.

²³ Wyrok TK 22 listopada 2016 r., sygn. akt K 13/15.

Spośród spraw związanych z dobrem rodziny, które znalazły się w centrum zainteresowania Rzecznika, nie sposób nie wspomnieć o sprawie tak zwanych „czyścicieli kamienic”. Dobro rodziny to przecież także możliwość efektywnego, spokojnego i stabilnego korzystania z przysługującego jej prawa do lokalu mieszkalnego. To dobro jest niewątpliwie zagrożone, gdy właściciel kamienicy dąży, nierzadko brutalnymi metodami, do pozbycia się lokatorów. Rzecznik otrzymał wiele skarg związanych z drastycznym traktowaniem lokatorów przez nowych właścicieli kamienic. Często były to także sprawy głośne medialnie. Nowi właściciele kamienic dążąc do pozbycia się niechcianych lokatorów i szybkiej komercjalizacji nieruchomości dopuszczali się niegodnych osobie ludzkiej zachowań w postaci np. zalewania mieszkań, odcinania dopływu wody lub prądu elektrycznego, zamurowywania wejścia do mieszkania, zamykania pomieszczeń wspólnych takich jak strych, czy piwnica na kłódkę, lub zaniechania jakichkolwiek remontów, co w dłuższym okresie może doprowadzić do znaczącego pogorszenia stanu technicznego budynku, a w konsekwencji do katastrofy budowlanej. Rzecznik w piśmie do Ministra Sprawiedliwości z 10 października 2012 r. wskazał na źródło problemu, którym była ówczesna dyspozycja artykułu 191 kodeksu karnego²⁴. W praktyce sądowej utrwalił się pogląd, według którego „przemoc wobec osoby” jako forma zmuszania do określonego zachowania, może polegać tylko na bezpośrednim fizycznym oddziaływaniu na człowieka i nie obejmuje oddziaływania pośredniego (tzw. przemocy pośredniej) przez postępowanie z rzeczą, czyli np. właśnie odcinania dopływu wody, prądu itp. Takie brzmienie przepisów spowodowało, że rodziny – najemcy lokali mieszkalnych w takich kamienicach zostały *de facto* pozbawione możliwości obrony przed bezkarnym działaniem „czyścicieli kamienic”. O ile Ministerstwo Sprawiedliwości stwierdziło, że zbyt szeroka penalizacja zachowania polegającego na zmuszaniu do określonego zachowania nie wydaje się słuszna, to problem został zauważony przez parlamentarzystów. Z inicjatywą legislacyjną, penalizującą także wywoływanie przymusu poprzez oddziaływanie na rzecz i w konsekwencji chroniącą wiele rodzin przed właścicielami kamienic, wyszedł Senat. Ostatecznie zmieniono brzmienie przepisu art. 191 § 1a, który stanowi, że „tej samej karze podlega, kto w celu określonym w § 1 stosuje przemoc innego rodzaju uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający innej osobie korzystanie z zajmowanego lokalu mieszkalnego”. Takie ukształtowanie dyspozycji art. 191 § 1a kodeksu karnego dało możliwość skorzystania ze skutecznego instrumentu na rzecz walki z czyścicielami kamienic, którzy za swoje czyny, choć nie dokonane bezpośrednio na osobie, ale oddziałujące na życie i dobro rodziny,

²⁴ RPO-709311-II/12/NB z 10 października 2012 r.

mogą zostać pozbawieni wolności. Jest to także przykład olbrzymiego sukcesu Rzecznika w sprawie, która dotknęła tysięcy osób.

W czasie kadencji 2010-2015 do Rzecznika docierały także skargi rodzin polskich zamieszkałych zagranicą. Duża emigracja zarobkowa po wstąpieniu do Unii Europejskiej oraz dołączeniu do strefy Schengen i wzrost zamożności Polaków na obczyźnie przyczyniły się do zwiększenia poziomu diety Polek za granicą. Różnice kulturowe oraz jak wskazują niektórzy, problemy demograficzne krajów Europy Zachodniej, spowodowały, że nierzadko z błahych przyczyn służby socjalne zaczęły odbierać rodzicom dzieci i umieszczały w rodzinach zastępczych. Taki problem natury strukturalnej pojawił się w szczególności w Norwegii, a obecnie także w Niemczech, czy Wielkiej Brytanii. Rzecznik, kierując się dobrem rodzin polskich mieszkających za granicą przygotował wystąpienie generalne związane z sytuacją rodziców polskich w Norwegii. Rzecznik wskazał, że służby odpowiedzialne za opiekę nad dziećmi (Barnevernet), po pierwsze, nie informują urzędów konsularnych o podjętych przez siebie interwencjach i umieszczeniu dzieci w norweskich rodzinach, choć takie działanie nakazuje konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych. Po drugie, służby te nie dbają o zachowanie ważnych dokumentów tożsamości dla dzieci. Wreszcie – nie ujawniają danych rodzin zastępczych. RPO zwrócił także uwagę na przepisy Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka, która nakazuje poszanowanie prawa dziecka do zachowania jego tożsamości. Rzecznik podjął dialog z instytucjami w Norwegii, Ministerstwem Spraw Zagranicznych oraz Rzecznikiem Praw Dziecka²⁵. Współpraca i interwencje przyniosły oczekiwane efekty. W rezultacie władze norweskie zmieniły zasady traktowania polskich rodziców. Wydano specjalne wytyczne, w których określono, że w przypadku konieczności umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej należy brać pod uwagę jego obywatelstwo oraz sprawdzić, czy posiada bliskich krewnych w kraju. Wreszcie władze norweskie w odpowiedzi na polskie żądania obiecały zmienić swoją dotychczasową politykę i każdorazowo informować konsula o przypadku umieszczenia w rodzinie zastępczej dziecka – obywatela Polski, a także zapewnić mu udział w ewentualnym postępowaniu przed Barnevernet w sprawach mających związek z polskimi dziećmi. Warto zwrócić uwagę, że problem odbierania dzieci z polskich rodzin dotyczy coraz większej ilości krajów, co jak już wskazano, związane jest zapewne z nieperspektywiczną sytuacją demograficzną wielu krajów Europy Zachodniej. Przykład Norwegii pokazuje jednak, że interwencje i dialog mogą przynieść zamierzone efekty. Zachęca się także polskich obywateli mieszkających za granicą do rejestrowania jako potencjalni kandydaci na rodziny zastępcze. Informacje na temat obowiązujących w tym zakresie przepisów dostępne

²⁵ RPO VII.531.1.2014.MO z 30 marca 2015 r.

są na stronach większości konsulatów znajdujących się na terenie krajów, gdzie występuje przedmiotowy problem.

Obok spraw Polaków mieszkających za granicą, równie istotne dla Rzecznika były sprawy mniejszości mieszkających na terenie naszego kraju. Rzecznik zainteresował chociażby w przypadku problemów rodzin romskich zamieszkujących na koczowisku we Wrocławiu. Co warto podkreślić, ze względów kulturowych rodziny te są ze sobą bardzo silnie związane. Tymczasem w Polsce nie było w tym okresie schronisk rodzinnych dla osób bezdomnych. Rodziny romskie nie godziły się więc na rozdzielenie w celu umieszczenia w placówkach dla osób w kryzysie bezdomności. Rzecznik podjął wysiłki by organy centralne zaczęły działać na rzecz integracji społeczności romskiej oraz zapewnienia lepszych warunków bytowo-lokalowych. Jednak jak podkreślał RPO działania te powinny być wspierane także przez lokalny samorząd²⁶.

W kontekście pomocy rodzinie warto także zwrócić uwagę na funkcjonowanie ustawy o kompensacie państwowej, którą RPO wielokrotnie określał mianem najgorszej ustawy III RP. Przepisy te, nie tylko nie zapewniały realnej pomocy ofiarom przestępstwa, a nawet przyczyniały się do ich wtórnej wiktylizacji. Analiza spraw docierających do Biura RPO ukazywała wiele nieprawidłowości w postępowaniach o przyznanie takiej kompensaty. Do najważniejszych należy zaliczyć m.in. przypadki, gdy sąd zobowiązywał ofiarę do ustalenia danych personalnych, adresów i stanu majątkowego sprawców przestępstwa, ofiary przestępstw nie mogły też otrzymać zaliczki na pokrycie np. kosztów leczenia. Rzecznik zwrócił się do Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu oraz Przewodniczących Klubów Parlamentarnych o rozważenie podjęcia działań, które zapewniłyby należytą ochronę praw ofiar przestępstw oraz ich godności²⁷. Postulat RPO zdecydował się zrealizować Senat, który wystąpił z inicjatywą legislacyjną w tej sprawie. Ostatecznie nowelizacja przepisów miała miejsce w 2016 r. Choć nie wszystkie postulaty RPO zostały uwzględnione, to jednak zmiana przepisów pozwoliła wyeliminować kilka istotnych mankamentów, które w przeszłości czyniły ustawę praktycznie „martwą”.

Przedstawione powyżej sprawy stanowią zaledwie ułamek problemów związanych z dobrem rodziny, które podjął Rzecznik w kadencji 2010-2015. Pokazują one jednak jak wiele różnych aspektów związanych z prawami rodzin wymaga poprawy i interwencji organów państwowych, a nierzadko także zmian ustawodawczych. Determinantą sukcesu pozostaje jednak zaufanie, współpraca i wzajemny

²⁶ RPO V.816.16.2014 z 24 kwietnia 2014 r.

²⁷ RPO II.518.15.2014.MK z 25 lutego 2014 r.

szacunek wszystkich instytucji publicznych, których nadrzędnym celem powinno być dobro i służba na rzecz obywatela.

Patrząc przez pryzmat kadencji 2010-2015 r. należy wskazać, że Rzecznik coraz częściej angażuje się nie tylko w sprawy dotyczące konkretnych rodzin, ale także stara się rozwiązywać problemy systemowe dotyczące określonych społeczności, jak na przykład problemy rodzin polskich za granicą. Jak widać ochrona praw rodziny jest zagadnieniem wieloaspektowym, toczącym się na wielu płaszczyznach. Wykonując swoje zadania Rzecznik musiał zatem analizować te problemy w szerokim kontekście, i to pomimo ograniczonych zasobów kadrowych i finansowych. Omówione sprawy świadczą jednak o dużym zaangażowaniu Rzecznika w walkę o ochronę praw i silną pozycję rodziny w państwie i społeczeństwie. Wskazane przypadki problemów, którymi zajął się Rzecznik, w większości zakończonych sukcesem, podkreślają i potwierdzają jak niezbędną jest w dzisiejszych czasach prawidłowe funkcjonowanie instytucji ombudsmanskiej, która choć nie dysponuje władczymi instrumentami natury prawnej, poprzez swój autorytet umacnia fundamenty prawa w naszym państwie i dąży do pogłębienia zaufania do jego instytucji.

Bibliografia

- Domańska A., *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Dobrowolski M., *Status prawny rodziny w świetle nowej konstytucji RP*, w: „Przegląd Sejmowy”, nr 4 (1999).
- Folak Ł., *Dobro rodziny jako wartość w prawie administracyjnym*, w: *Rodzina w prawie administracyjnym*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015.
- Garlicki L., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1989.
- Garlicki L., Zubik M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Haczkowska M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2014.
- Malinowska I., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007.
- Świątkiewicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2001.
- Swora M., *Niezależne organy administracji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.

Sylwestrzak A., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 27 czerwca 2011 r., RPO-673676-IV/11 z 3 sierpnia 2011 r.

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich, RPO-681736-III/11 z 15 września 2011 r.

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich, RPO-709311-II/12/NB z 10 października 2012 r.

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich, RPO-727680-III/13 z 26 marca 2013 r.

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich, RPO-V.816.16.2014 z 24 kwietnia 2014 r.

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich, RPO-VII.531.1.2014.MO z 30 marca 2015 r.

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich, RPO-II.518.15.2014.MK z 25 lutego 2014 r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z 2001 r., poz. 319, z 2006 r., poz. 1471 oraz z 2009 r., poz. 946).

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 682).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2017 r. poz. 2204 oraz z 2018 r. poz. 20, 305 i 663).

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1952 oraz z 2018 r. poz. 107, 138 i 650).

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 2017 r. poz. 958 oraz z 2018 r. poz. 650).

Łukasz Winny: Activity of the Commissioner for Human Rights in the area of the family between 2010-2015

Summary

Family is a vital and natural social unit in the fabric of the society. Under the Constitution of the Republic of Poland, all public institutions are obliged to provide family with protection and care. The abovementioned constitutional provision is particularly relevant to vulnerable or single-parent families. The Commissioner for Citizens Rights is an institution which takes responsibility for safeguarding rights of families as well as addresses the presumed cases of menace to family welfare. Due to their constitutional placement, the Commissioner is involved in numerous cases concerning the welfare of family. In this article, a range of successful legal disputes which affected Polish families is presented. They involve, among others, such areas as social benefits, disabilities, housing conditions as well as the issues impacting Polish families abroad. In many cases, the Commissioner's intervention has led to the modification of administrative practice and legislative amendments.