

# INFORMACJA

---

O DZIAŁALNOŚCI  
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH  
W ROKU 2014,  
ORAZ O STANIE PRZESTRZEGANIA  
WOLNOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA  
I OBYWATELA

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), który przewiduje, że Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela jak również art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648) ustanawiającego obowiązek podania Informacji Rzecznika do wiadomości publicznej.

*Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2014 zamieszczona jest w wersji elektronicznej (E-book, PDF) na stronie [www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl)*

**BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2015, nr 1**  
**ŹRÓDŁA**

**Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich  
w roku 2014 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw  
człowieka i obywatela**

**Redaktor Naczelny:**

Stanisław Trociuk

**Opracowanie redakcyjne:**

Irena Kumidor

**Wydawca:**

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa  
[www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl)  
Infolinia Obywatelska 800 676 676

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
Warszawa 2015

**ISSN 0860-7958**

Oddano do składu w maju 2015 r.  
Podpisano do druku w maju 2015 r.  
Nakład: 500 egz.

**Projekt okładki:**

Grey Group

**Opracowanie DTP, korekta, druk i oprawa:**

ARW A. Grzegorzczuk  
[www.grzeg.com.pl](http://www.grzeg.com.pl)

# SPIS TREŚCI

---

<b>Wprowadzenie</b> .....	<b>7</b>
<b>CZĘŚĆ I</b>	
<b>Przestrzeganie wolności i praw człowieka i obywatela</b> .....	<b>13</b>
1. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji. Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ wskazany przez Rzeczpospolitą Polską do monitorowania realizacji obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego. ....	15
2. Prawo do dobrej legislacji .....	19
3. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki .....	36
A. Sądownictwo i prokuratura .....	36
B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej .....	42
C. Prawo do obrony .....	44
D. Koszty postępowania .....	47
E. Przewlekłość postępowań .....	49
F. Prawo do rzetelnego procesu sądowego .....	51
G. Postępowanie mandatowe .....	56
H. Postępowanie przygotowawcze .....	56
I. Postępowanie dyscyplinarne .....	57
J. Postępowanie wykroczeniowe .....	58
K. Ofiary przestępstw .....	60
L. Odszkodowania dla osób represjonowanych .....	63
4. Wolność osobista .....	66
5. Bezpieczeństwo obywateli. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych .....	70
6. Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli .....	74
A. Wolność słowa i prawo do informacji .....	74
B. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych .....	77
C. Wolność zgromadzeń .....	86
D. Wolność sumienia i religii .....	87
E. Ochrona godności .....	89
F. Prawa wyborcze .....	90
G. Wolność zrzeszania się .....	95
H. Prawo do składania petycji .....	96
7. Rozbieżności w stosowaniu prawa .....	98
8. Zagadnienia z zakresu prawa pracy .....	104
A. Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia .....	104
B. Rozwiązanie umowy o pracę .....	106
C. Bezrobocie .....	107

D. Pracownicy urzędów państwowych .....	108
E. Formy zatrudnienia .....	109
F. Inne .....	110
9. Egzamininy zawodowe i prawo wykonywania zawodu. Zawody zaufania publicznego .....	113
10. Zabezpieczenie społeczne .....	128
A. Prawo do emerytury lub renty oraz zasady ustalania prawa do tych świadczeń oraz ich wysokości .....	128
B. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym .....	133
C. Pomoc społeczna .....	134
11. Ochrona zdrowia .....	136
A. System ochrony zdrowia .....	136
B. Ochrona praw pacjentów .....	144
C. Ochrona zdrowia psychicznego .....	149
D. Leczenie uzdrowiskowe .....	150
12. Ochrona praw rodzinyv .....	154
A. Świadczenia rodzinne .....	154
B. Rodzinne formy opieki nad dzieckiem .....	158
C. Inne .....	159
13. Ochrona praw osób niepełnosprawnych .....	162
14. Ochrona praw osób starszych .....	170
15. Prawo do nauki .....	174
A. Realizacja obowiązku szkolnego .....	174
B. Edukacja przedszkolna .....	177
C. Edukacja szkolna .....	179
D. Ośrodki szkolno-wychowawcze .....	180
E. Prawa ucznia .....	181
F. Szkolnictwo wyższe .....	183
16. Ochrona środowiska .....	186
17. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych .....	191
A. Ochrona praw lokatorów .....	191
B. Spółdzielnie mieszkaniowe. Ochrona praw członków spółdzielni mieszkaniowych .....	197
C. Ochrona praw właścicieli mieszkań .....	202
D. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych .....	203
E. Finansowe wsparcie państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego .....	205
18. Ochrona praw majątkowych .....	207
A. Ochrona praw majątkowych .....	207
B. Egzekucja świadczeń .....	215
C. Dopłaty dla rolników – Sprawy rolne .....	217
D. Prawo budowlane .....	219
19. Ochrona praw konsumentów .....	221
A. Usługi bankowe .....	221
B. Usługi przewozowe .....	225
C. Inne .....	226
20. Problematyka danin publicznych .....	228
A. Ordynacja podatkowa .....	228

B. Podatek dochodowy od osób fizycznych .....	230
C. Opłata abonamentowa .....	232
D. Opłata egzekucyjna .....	235
21. Działalność gospodarcza .....	236
22. Ruch drogowy .....	238
23. Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich .....	243
A. Wykonywanie kar i środków karnych .....	243
B. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich .....	257
24. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych .....	260
A. Zawodowa służba wojskowa .....	260
B. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych .....	264
C. System emerytalny służb mundurowych .....	273
25. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych .....	275
26. Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych .....	282
27. Polacy za granicą .....	286
28. Implementacja prawa europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE .....	288
29. Działalność Pełnomocników Terenowych RPO .....	289
30. Ocena stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela .....	297
A. Tworzenie prawa .....	297
B. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki .....	298
C. Wolność słowa i prawo do informacji .....	301
D. Wolność osobista .....	301
E. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych .....	302
F. Prawa wyborcze .....	303
G. Prawa osób niepełnosprawnych .....	303
H. Ochrona zdrowia .....	304
I. Prawo do pracy i zabezpieczenia społecznego .....	306
J. Ochrona prawa własności i innych praw majątkowych .....	308
K. Ochrona praw rodziny .....	309
L. Ochrona praw konsumentów .....	310
M. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych .....	311
N. Ochrona praw osób pozbawionych wolności .....	311
O. Implementacja prawa Europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE .....	313

## CZĘŚĆ II

<b>Sprawy międzynarodowe i społeczne .....</b>	<b>314</b>
1. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w 2014 r. ....	316
A. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i narodowymi instytucjami ombudsmanskimi .....	316
B. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i zagranicznymi instytucjami i organizacjami .....	318
C. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji .....	319

D. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie równego traktowania .....	319
2. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie komunikacji i edukacji obywatelskiej w 2014 r. ....	322
A. Współpraca z mediami .....	322
B. Działalność wydawnicza i edukacyjna.....	322
C. Współpraca z Miejscami Pamięci i Środowiskami Ofiar II wojny światowej .....	328
<b>Załączniki:</b> .....	<b>329</b>
Dane informacyjno-statystyczne .....	329
Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO .....	338
Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO .....	356
Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO.....	360
Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów .....	363
Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne .....	364
Kasacje w sprawach karnych.....	365
Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych .....	368
Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego .....	371
Przystąpienie do postępowania sądowego .....	372
Pozostałe wystąpienia .....	373
Wizyty i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich .....	374

# WPROWADZENIE

---

W myśl art. 80 Konstytucji RP każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat i nie wymaga zachowania szczególnej formy. Szerokie podstawy działania, brak rygorów formalnych oraz barier finansowych powodują, że do Rzecznika kierowane są liczne wnioski. W 2014 r. wpłynęło ogółem 57 127 wniosków, w tym 26 470 wniosków w sprawach nowych, zaś liczba 113 247 to wpływ całej korespondencji kierowanej do Rzecznika.

Podobnie jak w poprzednich latach w skargach kierowanych do Rzecznika w 2014 r. dominowała problematyka z zakresu prawa karnego, prawa administracyjnego i gospodarczego, prawa cywilnego oraz prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

Rzecznik może również podejmować działania z własnej inicjatywy, m.in. w wyniku analizy informacji zamieszczanych w środkach masowego przekazu. Sprawy z urzędu były podejmowane także w związku z otrzymywanymi przez Rzecznika informacjami (m.in. z zakładów karnych, aresztów śledczych, od Policji) o tzw. wypadkach nadzwyczajnych z udziałem funkcjonariuszy publicznych. W 2014 r. z własnej inicjatywy Rzecznika podjętych zostało 466 spraw (w tym 85 w formie wystąpienia generalnego).

RPO wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika. W 2014 r. zadania te wykonywane były przez Biuro w Warszawie oraz Biura Pełnomocników Terenowych we Wrocławiu, Gdańsku i w Katowicach, a także poprzez comiesięczne wyjazdowe przyjmowanie wniosków w Częstochowie, Bydgoszczy i Lublinie. W 2014 r., w związku z trudną sytuacją budżetową w stosunku do rosnących zadań, zawieszona została działalność punktów przyjęć w Wałbrzychu, Krakowie, Kielcach i Olsztynie. Być może zostanie ona przywrócona już w 2016 roku.

Osoby, które uznały, że ich prawa lub wolności zostały naruszone mają także możliwość bezpośredniego przedstawienia swoich spraw pracownikom Biura Rzecznika. W 2014 r. z tej formy kontaktu z Rzecznikiem skorzystało 5 828 osób.

Ważnym kanałem komunikacji społecznej jest bezpłatna infolinia Rzecznika Praw Obywatelskich. W 2014 r. z tej formy kontaktu z Rzecznikiem skorzystało aż 38 258 osób. W trakcie przeprowadzonych rozmów prawnicy Biura Rzecznika udzielali zainteresowanym podstawowych wyjaśnień i porad, w tym podstawowych informacji dotyczących działalności Rzecznika i ochrony praw człowieka, zaś rozmówcy często poszukiwali bezpłatnej informacji prawnej.

Wciąż utrzymuje się na wysokim poziomie liczba spraw, w których osobom zwracającym się do Rzecznika jest udzielana informacja o przysługujących środkach działania. Zjawisko to świadczy o bezradności i braku wiedzy wielu obywateli na temat przysługujących im prawnych środków działania, lecz również ujawnia jedną ze słabości polskiego systemu prawnego polegającą na braku powszechnego dostępu do pomocy prawnej i informacji prawnej.

W okresie objętym informacją Rzecznik skierowała, wynikające z podsumowania skarg, 264 wystąpienia problemowe. Z tego środka sygnalizacji naruszeń praw lub wolności jednostki Rzecznik korzystała, gdy badane sprawy indywidualne wskazywały na utrwalającą się praktykę stosowania prawa w sposób prowadzący do owych naruszeń. Wystąpienia były kierowane także wówczas, gdy analiza skarg kierowanych do Rzecznika wskazywała, że źródłem naruszeń praw jednostki jest wręcz treść obowiązujących przepisów. W tym ostatnim zakresie Rzecznik skierowała w 2014 r. 128 wystąpień z wnioskiem o podjęcie inicjatywy prawodawczej. To niezwykle wysoka liczba – prawo nie powinno stawać się źródłem naruszeń praw człowieka.

Rzecznik jest też aktywnym uczestnikiem postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. Korzystając z samodzielnej zdolności wnioskowej w 2014 r. Rzecznik złożyła do Trybunału Konstytucyjnego 19 wniosków o stwierdzenie niezgodności aktów normatywnych z przepisami wyższego rzędu lub z Konstytucją, a ponadto przystąpiła w 13 sprawach do postępowania przed Trybunałem wszczętego w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej. Wydłużył się jednak okres oczekiwania na rozstrzygnięcie.

W relacjach z wymiarem sprawiedliwości szczególną rolę odgrywają pytania prawne Rzecznika kierowane na powiększone składy orzekające. Pytania te służą ujednoczeniu orzecznictwa sądowego, a tym samym stanowią środek prawny mający na celu ochronę zasady równości wobec prawa. Niejednolita wykładnia prawa dokonywana przez sądy prowadzi bowiem w praktyce do naruszenia zasady równości wobec prawa. W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów powszechnych w 2014 r. Rzecznik skierowała 3 pytania prawne do rozstrzygnięcia przez powiększone składy Sądu Najwyższego. Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych były zaś podstawą do skierowania 2 pytań prawnych do rozstrzygnięcia przez powiększone składy Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W sprawach indywidualnych rozstrzyganych przez sądy Rzecznik skierowała do Sądu Najwyższego 57 skarg kasacyjnych od prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych. Natomiast w sprawach administracyjnych Rzecznik skierowała 12 skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych oraz 5 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W dalszym ciągu w świetle skarg badanych przez Rzecznika na niezadowalającym poziomie realizowane jest konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia. Niestety obywatele wciąż postrzegają system świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych jako biurokratyzowany, nieefektywny i mało przyjazny pacjentom. W swoich skargach wskazują na odległe terminy udzielania świadczeń zdrowotnych, problemy z dostępem do lekarzy specjalistów, a także dostępem do badań profilaktycznych. Szczególnie trudna jest sytuacja pacjentów szpitali psychiatrycznych.

Skargi kierowane do Rzecznika zwracają także uwagę na brak efektywnych instrumentów realizacji przez państwo konstytucyjnej dyrektywy prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Na poziomie samorządu terytorialnego wciąż tworzone są długie listy osób oczekujących latami, często w tragicznych warunkach, na lokale socjalne. Uporządkowania wymaga spółdzielcze prawo mieszkaniowe, które pomimo kilku wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie doczekało się dotychczas kompleksowej i spójnej nowelizacji, a wciąż zawiera słabsze regulacje niechroniące wystarczająco przed nadużyciami.



Wciąż też w skargach sygnalizowane są problemy przewlekłości postępowań sądowych, równocześnie nie jest w zadowalającym stopniu wykorzystywana instytucja mediacji. Przepisy dotyczące udzielania pomocy materialnej ofiarom przestępstw okazały się zaś nieefektywne, z tej formy pomocy korzystają bowiem nieliczne osoby.

Nowoczesne technologie umożliwiające przetwarzanie danych osobowych na masową skalę stwarzają równocześnie istotne zagrożenie z punktu widzenia ochrony danych osobowych oraz prawa do prywatności. Pozyskiwanie danych telekomunikacyjnych przez poszczególne służby w dalszym ciągu następuje bez zapewnienia niezbędnej instytucjonalnej kontroli zewnętrznej. Osoby, których dane były gromadzone, nie są bowiem po zakończeniu postępowania i ustaniu zagrożeń dla tego postępowania, informowane o tym, że owe dane były przez państwo zbierane.

W dalszym ciągu, pomimo powszechności tego zjawiska, nie została ustawowo uregulowana problematyka monitoringu wizyjnego, co stanowi zagrożenie dla konstytucyjnego prawa do prywatności. Nie można bowiem ustalić, kto, w jakich sytuacjach i na jakich warunkach może korzystać z materiałów tego monitoringu, a także dopuszczalnych granic czasowych przechowywania tych materiałów.

Zaniechanie kompleksowego uregulowania problematyki reprzywatyzacji spowodowało natomiast, że owa reprzywatyzacja i tak się dokonuje, lecz za pośrednictwem organów administracji publicznej i sądów. Ma więc charakter żywiołowy, jest łatwiejsza dla firm „kolekcjonujących roszczenia” na masową skalę, a jej przedmiotem stają się również w niektórych przypadkach obiekty użyteczności publicznej. Często oddawane w wyniku tak prowadzonej reprzywatyzacji budynki mieszkalne są zasiedlone przez lokatorów, co z kolei otwiera pole konfliktu pomiędzy nowym właścicielem a tymi lokatorami. W rezultacie dochodzi do przemocy pośredniej wobec lokatorów źle chronionych przez obowiązujące prawo.

Poważne zagrożenie dla praw konsumenckich stanowią działania firm prowadzących sprzedaż bezpośrednią w domu klienta, a także działalność tzw. parabanków. Wpływające w tym zakresie skargi, nie tylko od osób starszych i nieporadnych, wskazują, że nie są one często w stanie zrozumieć ukrytego znaczenia prawnego proponowanych im warunków umowy i podlegają wyrafinowanym technikom manipulacji przy ich prezentacji.

Z perspektywy praw osób niepełnosprawnych z niepokojem należy stwierdzić, że wciąż wiele obiektów użyteczności publicznej nie zostało dostosowanych do potrzeb tych osób. W dalszym ciągu mają one utrudniony dostęp do dworców i peronów kolejowych, miejskich przejść podziemnych i innych obiektów.

Coraz powszechniejsze jest odchodzenie od zatrudnienia w ramach stosunku pracy na rzecz zatrudnienia realizowanego w cywilnoprawnych formach. Za tym procesem nie nadąża jednak prawodawstwo. Na poziomie ustaw nie ma bowiem mechanizmów umożliwiających państwu sprawowanie skutecznego nadzoru nad tymi cywilnoprawnymi formami świadczenia pracy. Nie jest więc realizowany konstytucyjny obowiązek państwa sprawowania nadzoru nad warunkami wykonywania pracy. Niezbędne staje się rozszerzenie na te relacje nadzoru Państwowej Inspekcji Pracy.

Należy również wskazać na pozytywne tendencje zachodzące w polskim prawie, do których można zaliczyć tworzenie zrębów polityki senioralnej i międzypokoleniowej, tak waż-

nych w obecnych warunkach demograficznych. Pojawiły się też regulacje mające na celu realizację konstytucyjnej zasady ustrojowej polegającej na opiece państwa nad rodziną takie, jak choćby ustawa o Karcie Dużej Rodziny.

Wzrosła także skuteczność działań mających na celu ograniczenie skali bezrobocia. Nastąpiła reforma urzędów pracy, wprowadzono refundację składek z tytułu zatrudnienia młodych bezrobotnych, co należy ocenić pozytywnie.

Rzecznik nawiązał ponadto współpracę z Senatem, w ramach której Senat podjął problematykę niewykonywania upoważnień ustawowych. W ramach tej współpracy zostały również podjęte przez Senat inicjatywy ustawodawcze mające na celu realizację uwag Rzecznika zawartych w wystąpieniach wskazujących na potrzebę zmiany obowiązujących przepisów.

W ramach pełnienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich funkcji krajowego mechanizmu prewencji, polegającej na prewencyjnych wizytacjach miejsc pozbawienia wolności, w 2014 r. zostały przeprowadzone 122 wizytacje w różnego rodzaju miejscach zatrzymań. Działalność wizytacyjna była realizowana przez wyspecjalizowany zespół składający się z 12 osób. Wsparcia w wizytacjach realizowanych w ramach krajowego mechanizmu prewencji udzielali ponadto pracownicy Biur Pełnomocników Terenowych w Gdańsku, Wrocławiu oraz Katowicach. W wizytacjach brali niejednokrotnie udział również eksperci zewnątrzni – psychiatry, psycholog, lekarz chorób wewnętrznych oraz lekarz geriatra.

Rok 2014 był czwartym rokiem wykonywania przez Rzecznika zadań dotyczących realizacji zasad równego traktowania, powierzonych na podstawie przepisów ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>1</sup>. W zakres tych zadań wchodzi rozpatrywanie skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania, a ponadto analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, a także opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań oraz wydawanie zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją. Realizując wskazane ustawowe obowiązki Rzecznik w roku 2014 przeprowadziła liczne konsultacje z przedstawicielami zagrożonych środowisk, debaty publiczne i warsztaty. Wydano także trzy raporty RPO z serii „Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka”:

1. Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej. Analiza i zalecenia.

2. Równe traktowanie pacjentów – osoby nieheteroseksualne w opiece zdrowotnej. Analiza i zalecenia.

3. Wsparcie osób chorujących psychicznie na rynku pracy. Analiza i zalecenia.

Rzecznik kontynuowała również monitoring działalności instytucji publicznych z punktu widzenia przeciwdziałania dyskryminacji. Na bieżąco analizowane jest także złożone orzecznictwo sądów polskich i międzynarodowych w zakresie realizacji zasady równego traktowania i popularyzowane związane z tym kwestie.

W związku z ratyfikowaniem przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>2</sup> Rzecznik stał się niezależnym organem do spraw popierania, ochrony i monitorowania

<sup>1</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. Nr 254, poz. 1700).

<sup>2</sup> Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

wdrażania postanowień Konwencji. Uwagi Rzecznika związane ze stanem przestrzegania wolności i praw osób z niepełnosprawnościami zostały zawarte w sprawozdaniu RPO z realizacji przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w latach 2012–2014.

Ze względu na wagę zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania oraz monitorowania wdrażania Konwencji Rzecznik wyodrębnił w 2014 r. w strukturze Biura Zespół do spraw Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami.

Ponadto w Biurze RPO kontynuują prace trzy komisje ekspertów tj. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych, Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością oraz Komisja Ekspertów ds. Migrantów. Komisje te wspierają Rzecznika w realizacji jego ustawowych zadań.

Rzecznik intensywnie współpracuje ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, zrzeszeniami i fundacjami działającymi na rzecz ochrony wolności, praw człowieka i obywatela. W ramach tej współpracy w Biurze Rzecznika przygotowano około 50 spotkań, seminariów i konferencji dotyczących szeroko pojętej problematyki związanej z przestrzeganiem praw człowieka. Były one przede wszystkim poświęcone priorytetom kadencji, a więc problematyce ochrony praw osób starszych oraz osób niepełnosprawnych, a także migrantów.

Upowszechnianie wiedzy o prawach obywatelskich i informacji dotyczących działalności Rzecznika stanowi ważną część jego aktywności. W 2014 r. Rzecznik udzieliła blisko 100 wywiadów, a także brała udział w programach publicystycznych przedstawiając swoje stanowisko w kwestiach interesujących opinię publiczną, jak również informując o roli i zadaniach swojego urzędu w państwie. Ponadto podjęta została współpraca z TVP INFO, której efektem było wyemitowanie 20 odcinków programu „Reguły gry” z udziałem Rzecznika i pracowników Biura. Kontynuowana była również współpraca z Programem I Polskiego Radia w realizacji cyklu audycji Janusza Weissa pt. „Wszystko, co chciałbyś wiedzieć i nie boisz się zapytać”.

Wspólnie z Fundacją Centrum Edukacji Obywatelskiej oraz Stowarzyszeniem Praktyków Dramy „Stop-Klatka” realizowany był międzynarodowy projekt „Wieczór z Rzecznikiem”. Jego celem było wzmacnianie świadomości obywateli UE w zakresie praw wyrażonych w Kartce Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz umiejętności reagowania w przypadku ich naruszenia.

W Biurze RPO i poza jego siedzibą organizowane były spotkania i debaty na szczególnie ważne tematy zgłaszane przez obywateli i organizacje pozarządowe. Dotyczyły one w 2014 r. m.in. prawa do obrony w postępowaniu penalnym, wykorzystania środków unijnych w zakresie przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnym, edukacji cudzoziemców, edukacji głuchych, praw człowieka w kontekście rozwoju sektora usług elektronicznych, wdrażania kultury komunikacji w sferze publicznej oraz działań edukacyjnych podejmowanych na rzecz porozumienia pokoleń. Z udziałem naukowców i przedstawicieli organizacji pozarządowych odbyły się dwie Debaty Jana Nowaka-Jeziorańskiego poświęcone współczesnemu rozumieniu zagadnień: „Jak walczyć z nienawiścią” oraz „O dyskryminacji”. W ramach działalności wydawniczej popularyzującej problematykę praw człowieka ukazało się 31 publikacji w wersji książkowej i elektronicznej, część z nich również w angielskiej wersji językowej.

W ramach działalności międzynarodowej Rzecznik w 2014 r. kontynuowała współpracę z Międzynarodowym Instytutem Ombudsmana (IOI), w którym pełni funkcję członka Zarzą-

du na poziomie europejskim i światowym. W Warszawie odbyło się spotkanie Europejskiego Zarządu IOI<sup>3</sup>. Następnie obrady Zarządu, tym razem na poziomie europejskim i światowym, w których wzięła udział polska Rzecznik, odbyły się w Wiedniu<sup>4</sup>. Poświęcono je m.in. bieżącej działalności Instytutu, strategii jego rozwoju, sytuacji finansowej, sprawom członkostwa oraz współpracy z innymi organizacjami ombudsmanów. Ustalono ponadto, że Polska będzie organizatorem kolejnego posiedzenia Europejskiego Zarządu IOI.

Pomyślnie układała się współpraca polskiego Rzecznika z ombudsmanami z Bałkanów Zachodnich zapoczątkowana udziałem RPO w realizacji projektu Ministerstwa Spraw Zagranicznych „V4 – *Western Balkans Expert Network on Rule of Law and Fundamental Rights*” o współpracy Ombudsmanów z państw Grupy Wyszehradzkiej i Bałkanów Zachodnich. W Polsce odbyło się także w ramach współpracy regionalnej spotkanie ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej (V4), w którym uczestniczyli rzecznicy z Czech, Słowacji i Węgier.

W 2014 r. gościła w Polsce Emily O'Reilly, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. W trakcie jej wizyty omówiono bieżącą działalność polskiego Rzecznika oraz przygotowania do Seminarium Krajowego Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich w Warszawie w kwietniu 2015 roku. Rzecznik spotkała się również m.in. z Parlamentarnym Rzecznikiem Praw Człowieka Ukrainy, Głównym Ombudsmanem Turcji, przedstawicielami Krajowej Komisji Praw Człowieka Korei oraz przedstawicielami instytucji działających na rzecz ochrony praw człowieka z Republiki Czeskiej, Gruzji, Republiki Kazachstanu i RFN.

Przejęcie przez Rzecznika w ostatnich latach nowych zadań (realizacja mandatu krajowego mechanizmu prewencji, zasady równego traktowania, monitorowania wdrożenia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, monitorowanie niewłaściwych działań Policji i innych służb) nie uzyskało dotychczas dostatecznego wsparcia finansowego z uwagi na to, że budżet Rzecznika był obejmowany kolejnymi ustawami o budżetach. Zadania te nie są więc wykonywane w stopniu dostatecznym. I tak w ramach krajowego mechanizmu prewencji należy dokonywać regularnego sprawdzenia sposobu traktowania osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań. Jednak przy dotychczasowej intensywności wizytacji wizytacja w konkretnym miejscu pozbawienia wolności zostanie przeprowadzona raz na 15 lat, nie może więc zostać uznana za regularną. Stąd też w raporcie z wizyty Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu stwierdza się, że pomimo pozytywnych trendów i niewątpliwego zaangażowania personelu polskiego KMP, do skutecznego wykonywania roli mechanizmu konieczne jest zwiększenie zasobów (tak ludzkich, jak i finansowych). Również według Europejskiej Komisji Przeciwdziałania Rasizmowi i Nietolerancji środki osobowe oraz finansowe przyznane polskiemu Rzecznikowi na realizację zadań z zakresu równego traktowania są niewystarczające. Podobne stanowisko zajmuje Komitet do Spraw Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet oraz Komitet do Spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej.

<sup>3</sup> W dniach 3–4 kwietnia 2014 r.

<sup>4</sup> W dniach 27–29 października 2014 r.

CZEŚĆ I

**PRZESTRZEGANIE  
WOLNOŚCI  
I PRAW CZŁOWIEKA  
I OBYWATELA**



# 1. WYKONYWANIE PRZEZ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH ZADAŃ KRAJOWEGO MECHANIZMU PREWENCJI. RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH JAKO ORGAN WSKAZANY PRZEZ RZECZPOSPOLITĄ POLSKĄ DO MONITOROWANIA REALIZACJI OBOWIĄZKÓW WYNIKAJĄCYCH Z PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO.

---

Rok 2014 był siódmym rokiem pełnienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji, polegającej na prewencyjnych wizytacjach miejsc pozbawienia wolności (zwanego dalej KMP). W tym okresie przedstawiciele KMP przeprowadzili 122 wizytacje prewencyjne w miejscach pozbawienia wolności, w tym w: 9 zakładach karnych, 11 aresztach śledczych, 2 oddziałach zewnętrznych jednostek penitencjarnych, 19 pomieszczeniach dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji, 1 policyjnej izbie dziecka, 10 izbach wytrzeźwień, 5 zakładach poprawczych, 2 schroniskach dla nieletnich, 16 młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, 6 szpitalach psychiatrycznych i 35 domach pomocy społecznej. Działalność KMP była realizowana przez wyspecjalizowany zespół Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, w którego skład wchodziło na koniec 2014 r. 12 osób. Wsparcia zespołowi udzielało również troje pracowników Biur Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich z Gdańska, Wrocławia oraz Katowic. W wizytacjach niejednokrotnie brali udział eksperci zewnętrzni – psychiatry, psycholog, lekarz chorób wewnętrznych oraz lekarz geriatra.

Ustalenia poczynione przez KMP w czasie wizytacji pozwoliły na sformułowanie szeregu uwag z zakresu stanu przestrzegania praw osób pozbawionych wolności. Przede wszystkim poprawiła się sytuacja w odniesieniu do sygnalizowanego w ostatnich latach przeludnienia jednostek penitencjarnych. Zgodnie z danymi publikowanymi przez Centralny Zarząd Służby Więziennej zaludnienie oddziałów mieszkalnych oscyluje obecnie w granicach 91%, co nie może być co prawda uznane za stan w pełni satysfakcjonujący, zwłaszcza wobec podnoszonej przez Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) konieczności zwiększenia powierzchni mieszkalnej przypadającej na jednego osadzonego do 4 m<sup>2</sup>, ale zmniejszenie populacji więziennej umożliwiło w większości jednostek wizytowanych w 2014 r. odstępianie od negowanej przez przedstawicieli Mechanizmu praktyki wykorzystywania na potrzeby cel mieszkalnych świetlic oraz izb chorych.

Poprawę sytuacji można odnotować także w zakresie częstotliwości kąpiei zapewnianych osadzonemu. W 2014 r. Dyrektor Generalny Służby Więziennej zobowiązał wszyst-

kich dyrektorów okręgowych do wprowadzenia drugiej kąpeli w tygodniu dla osadzonych, a o faktycznej realizacji tego obowiązku mogą świadczyć ustalenia poczynione w trakcie wizytacji jednostek penitencjarnych przez przedstawicieli KMP. Niezależnie od powyższych obserwacji Rzecznik skierowała<sup>5</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania oraz regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności regulujących częstotliwość kąpeli osadzonych z art. 4 § 1, art. 102 pkt 1, art. 249 § 1 kodeksu karnego wykonawczego oraz art. 40 w zw. z art. 41 ust. 4 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. We wniosku podniesiono m.in. problem braku upoważnienia ustawowego do wprowadzenia w rozporządzeniu regulacji stanowiących konkretyzację ustawowego prawa osadzonych do odpowiednich warunków higieny.

W zakresie dotyczącym przestrzegania praw osób tymczasowo aresztowanych zwraca uwagę wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający<sup>6</sup> niezgodność art. 217c kodeksu karnego wykonawczego – w zakresie, w jakim bezwzględnie zakazuje korzystania z aparatu telefonicznego w celu porozumiewania się z obrońcą – z konstytucyjnym prawem do obrony. Orzeczenie wydane zostało w wyniku rozpoznania wniosku Rzecznika, który systematycznie od 2008 r. w raportach rocznych zwracał uwagę na ten problem.

Niezależnie od postulowanej uprzednio przez KMP potrzeby rozpoczęcia prac nad nową ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich, przedstawiono także uwagi do projektu założeń do ustawy zmieniającej ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich. Wśród kwestii wymagających uregulowania na poziomie ustawowym wskazano m.in. zapewnienie możliwości przeprowadzenia badań lekarskich wszystkim nieletnim przyjmowanym do policyjnych izb dziecka czy też umieszczonym w miejscach detencji bez obecności osób trzecich, wprowadzenie rozwiązań systemowych dotyczących nieletnich dziewcząt w ciąży oraz po urodzeniu dziecka, umożliwienie kontaktu nieletnim przebywającym w policyjnych izbach dziecka ze światem zewnętrznym, stosowanie monitoringu w placówkach dla nieletnich oraz przeprowadzanie kontroli osobistych nieletnich przebywających w zakładach poprawczych. W tej ostatniej sprawie Rzecznik skierowała<sup>7</sup> wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości. W odpowiedzi została poinformowana<sup>8</sup>, iż zagadnienie kontroli osobistej jest przedmiotem prac legislacyjnych w resorcie sprawiedliwości. Sprawa będzie monitorowana.

W zakresie pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia funkcjonujących w ramach jednostek organizacyjnych Policji jedną z najczęściej diagnozowanych nieprawidłowości było poddawanie osób zatrzymanych czynności sprawdzenia po uprzednim zdjęciu przez nie odzieży. Obowiązek taki ani sposób przeprowadzenia czynności sprawdzenia nie został dotychczas określony w żadnym akcie rangi ustawowej. Wobec powyższego KMP każdorazowo zwraca uwagę, iż praktyka taka jest niedopuszczalna ze względu na ingerencję w chronione art. 41 ust. 1 Konstytucji prawo do nietykalności

<sup>5</sup> KMP.571.26.2014 z 3 lipca 2014 r., sygn. akt U 6/14.

<sup>6</sup> Wyrok TK z 25 listopada 2014 r., sygn. akt K 54/13.

<sup>7</sup> KMP.573.24.2014 z 8 kwietnia 2014 r.

<sup>8</sup> Pismo z 25 kwietnia 2014 r.



i wolności osobistej, którego ograniczenie lub pozbawienie może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Kwestia ta była przedmiotem spotkania<sup>9</sup> przedstawicieli Mechanizmu z funkcjonariuszami z Komendy Głównej Policji, jak również pisma<sup>10</sup> skierowanego do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Problemem związanym z funkcjonowaniem jednostek penitencjarnych, miejsc detencji dla nieletnich, a także pomieszczeń dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji oraz Straży Granicznej jest niedostosowanie ich do potrzeb osób niepełnosprawnych. Kwestia ta w odniesieniu do zakładów karnych, aresztów śledczych, zakładów poprawczych oraz schronisk dla nieletnich została przedstawiona<sup>11</sup> w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości, a w przypadku pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia w korespondencji adresowanej do Dyrektora Biura Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji<sup>12</sup> oraz Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka<sup>13</sup>. Wobec stwierdzonego braku poprawy będzie ona nadal przedmiotem zainteresowania KMP.

Wciąż zastrzeżenia budzi zmniejszanie liczby funkcjonujących na terenie kraju izb wytrzeźwień i tym samym przenoszenie odpowiedzialności za bezpieczeństwo osób znajdujących się pod wpływem alkoholu na jednostki organizacyjne Policji. Rzecznik stale podkreśla, iż policyjne izby zatrzymań nie są przygotowane do opieki nad osobami nietrzeźwymi z uwagi na brak lekarzy, którzy mogliby sprawować opiekę nad osobami trzeźwiejącymi i w razie konieczności udzielić im natychmiastowej i profesjonalnej pomocy. Dlatego konieczne jest wprowadzenie zmian systemowych polegających na przekształceniu izb wytrzeźwień w nowoczesne, kompleksowe ośrodki łączące w sobie funkcję izby, ośrodka terapii i placówki pomagającej rodzinie. Opinię tę Rzecznik przedstawiła<sup>14</sup> Prezesowi Rady Ministrów. Jednak nadesłane w tej sprawie przez Ministra Zdrowia<sup>15</sup> oraz Ministra Spraw Wewnętrznych<sup>16</sup> odpowiedzi zawierają rozbieżne stanowiska. W związku z tym planowane jest skierowanie do Prezesa Rady Ministrów kolejnego wystąpienia w tej sprawie i doprowadzenie do spotkania roboczego. Przerzucenie odpowiedzialności na policję ze względu na brak wiedzy medycznej zwiększa niepokojąco ilość zgonów osób nietrzeźwych na posterunkach. Budzi też protesty policji i jej związków.

W ramach działań KMP w 2014 r. szczególną uwagę skupiono na funkcjonowaniu domów pomocy społecznej. Wizytacje ujawniły problem polegający na trudności w rozgraniczeniu czynności opiekuńczych podejmowanych wobec mieszkańców od zastosowania środka przymusu bezpośredniego. W wielu przypadkach personel domów pomocy społecznej zmuszony jest bowiem do dokonywania wyboru polegającego na przymusowym podaniu leku lub

<sup>9</sup> Spotkanie w dniu 14 października 2014 r.

<sup>10</sup> KMP.571.23.2014 z 22 grudnia 2014 r.

<sup>11</sup> KMP.571.26.2014 z 14 maja 2014 r.

<sup>12</sup> KMP.570.18.2014 z 4 kwietnia 2014 r.

<sup>13</sup> KMP.570.18.2014 z 11 lipca 2014 r.

<sup>14</sup> RPO-738421-VII z 18 listopada 2013 r.

<sup>15</sup> Pismo z 31 stycznia 2014 r.

<sup>16</sup> Pismo z 4 grudnia 2013 r.

posiłku podopiecznemu odmawiającemu ich przyjęcia bądź odstąpieniu od takiej czynności. W pierwszej ze wskazanych sytuacji personel naraża się na zarzut bezpodstawnego zastosowania środka przymusu bezpośredniego, natomiast druga z sytuacji – zwłaszcza wobec powtarzających się odmów przyjmowania pokarmów lub leków przez mieszkańców, którzy ze względu na stopień zaburzenia psychicznego mogą nie być świadomi konsekwencji z tego wynikających – może stwarzać niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia mieszkańca. W związku z interdyscyplinarnym charakterem wskazanego problemu pracownicy zespołu KMP zwrócili się z prośbą o zajęcie stanowiska i odpowiednie uregulowanie procedur do Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej<sup>17</sup> oraz Departamentu Prawnego Ministerstwa Zdrowia<sup>18</sup>.

W 2014 r. w ramach działalności KMP przygotowano także raport o sytuacji osób tymczasowo aresztowanych oraz osadzonych w oddziałach terapeutycznych dla skazanych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi. Zawarte w nim wnioski i spostrzeżenia stanowią podsumowanie wizytacji tematycznych prowadzonych w jednostkach penitencjarnych w latach 2012–2013. W odniesieniu do sytuacji osób tymczasowo aresztowanych zwrócono uwagę m.in. na kwestie dotyczące zapewnienia tej kategorii osadzonych możliwości telefonicznego porozumiewania się z obrońcami lub pełnomocnikami, możliwości bezzwłocznego powiadomienia osób najbliższych o fakcie umieszczenia w danej jednostce penitencjarnej, konieczności zwiększenia oferowanej tymczasowo aresztowanym liczby zajęć kulturalno-oświatowych, ułatwienia dostępu do posług religijnych oraz możliwości świadczenia pracy.

Działalność KMP to również jedna z płaszczyzn współpracy międzynarodowej Rzecznika. Przedstawiciele RPO uczestniczyli w licznych konferencjach, szkoleniach i warsztatach zorganizowanych m.in. w Brnie, Taszkencie, Wilnie, Sarajewie, a także Belgradzie, Wiedniu, Bristolu i Lwowie przez ombudsmanów poszczególnych państw, Radę Europy lub OBWE, dzieląc się doświadczeniami polskimi w sprawie zapobiegania torturom oraz organizacji i działalności krajowych mechanizmów prewencji w różnych krajach.

Przedstawiciele KMP brali także udział w krajowych spotkaniach dotyczących zagadnienia rodzicielstwa nieletnich przebywających w placówkach resocjalizacyjnych, prezentując stanowisko, zgodnie z którym niezbędne jest uwzględnienie w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich możliwości tworzenia oddziałów dla matek z dziećmi, w których nieletnie mogłyby nie tylko kontynuować proces resocjalizacji, ale również otrzymać wsparcie w opiece nad dzieckiem. To obecnie jedno z najpilniejszych do uregulowania zaniechań.

<sup>17</sup> KMP.575.21.2014 z 21 sierpnia 2014 r.

<sup>18</sup> KMP.575.21.2014 z 10 października 2014 r.

## 2. PRAWO DO DOBREJ LEGISLACJI

---

### 1. Regulacja minimalnych stawek za czynności adwokackie i czynności radców prawnych

Rzecznik skierowała<sup>19</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu<sup>20</sup> i rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu<sup>21</sup> – w zakresie, w jakim uzależniają wysokość stawki minimalnej za czynności adwokackie/radców prawnych od wartości przedmiotu sprawy, a także wartości egzekwowanego roszczenia – z ustawą Prawo o adwokaturze<sup>22</sup>, ustawą o radcach prawnych<sup>23</sup> oraz z Konstytucją.

Zdaniem Rzecznika zaskarżone przepisy rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości są niezgodne z treścią upoważnień ustawowych zawartych w Prawie o adwokaturze oraz ustawie o radcach prawnych. Minister Sprawiedliwości miał określić w rozporządzeniach stawki minimalne za czynności adwokackie i czynności radców prawnych mając na względzie rodzaj i złożoność sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata (radcy prawnego). Upoważnienia ustawowe nie zawierają umocowania do uzależnienia w rozporządzeniach minimalnej stawki za czynności adwokackie i czynności radców prawnych od wartości przedmiotu sprawy. W ocenie Rzecznika uzależnienie w kwestionowanych przepisach stawki minimalnej od wartości przedmiotu sprawy nastąpiło z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. W rezultacie kwestionowane przepisy są też niezgodne z Konstytucją.

Wniosek oczekuje na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego.

### 2. Przepisy nakładające obowiązek składania oświadczeń majątkowych

Rzecznik skierowała<sup>24</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>25</sup> z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

---

<sup>19</sup> IV.5150.4.2014 z 28 lutego 2014 r., sygn. akt U 1/14.

<sup>20</sup> Rozporządzenie z 28 września 2002 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 461).

<sup>21</sup> Rozporządzenie z 28 września 2002 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 490).

<sup>22</sup> Ustawa z 26 maja 1982 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.).

<sup>23</sup> Ustawa z 6 lipca 1982 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, z późn. zm.).

<sup>24</sup> I.711.3.2014/VII.711.8.2014 z 18 marca 2014 r., sygn. akt K 7/14.

<sup>25</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.).

Celem składania oświadczeń majątkowych jest ograniczanie nadużyć, których mogą dopuszczać się osoby pełniące funkcje publiczne. Obowiązek składania oświadczeń, podobnie jak ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej oraz w zawieraniu określonych umów cywilnoprawnych są ważnym elementem przeciwdziałania korupcji. Rzecznik zdaje sobie sprawę z konieczności nakładania tego typu ograniczeń i obowiązków. Przepisy, które wprowadzają ograniczenia wolności i praw jednostek muszą jednak spełniać określone wymogi konstytucyjne. Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, mające umożliwić decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Zasada zaufania obywatela do państwa jest związana z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji. Z zasady poprawnej legislacji Trybunał Konstytucyjny wywiódł zasadę określoności prawa, zgodnie z którą każdy przepis prawa, a zwłaszcza dotyczący wolności i praw jednostki lub przewidujący możliwość stosowania wobec niej sankcji, powinien być sformułowany w sposób poprawny, jasny i precyzyjny. Zaskarżony przepis w zakresie, w jakim stanowi, że ustawa ma zastosowanie do osób zajmujących stanowiska „równorzędne pod względem płacowym”, nie spełnia wymogu jasności przepisu z uwagi na niemożność jednoznacznego określenia kręgu tych osób. Z jednej strony możliwe jest przyjęcie, że przepis ustawy dotyczy stanowisk usytuowanych w tabeli płacowej na tym samym poziomie. Możliwe jest także przyjęcie, że stanowisko „równorzędne pod względem płacowym” zajmuje ten pracownik, który realnie otrzymuje wynagrodzenie w tej samej wysokości. W przypadku zaskarżonego przepisu interpretacja została przez ustawodawcę pozostawiona stosującym prawo organom władzy publicznej – każdy organ samodzielnie ustala, do których pracowników będą miały zastosowanie ograniczenia wynikające z ustawy antykorupcyjnej. Zaskarżona norma jest niezgodna z Konstytucją z uwagi na nieprecyzyjne określenie zakresu podmiotowego zobowiązanych do wykonywania konkretnych obowiązków osób i nałożenia na te osoby sankcji o charakterze represyjnym.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

### 3. Niejasne brzmienie przepisu Kodeksu karnego dotyczącego cyberprzestępczości

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący art. 269 b § 1 k.k.<sup>26</sup> który w obecnym brzmieniu nie sprzyja realizacji celu, dla którego został uchwalony. Konstrukcja zakwestionowanego przepisu nie wyraża prawidłowo jego ratio legis. Zdaniem Rzecznika przyczyną takiego stanu jest pominięcie prawodawcze. Zgodna z ratio legis wykładnia tego przepisu wymaga dookreślenia podmiotu przestępstwa. Wątpliwości budzi brak

<sup>26</sup> „Kto wytwarza, pozyskuje, zbywa lub udostępnia innym osobom urządzenia lub programy komputerowe przystosowane do popełnienia przestępstwa określonego w przepisach, a także hasła komputerowe, kody dostępu lub inne dane umożliwiające dostęp do informacji przechowywanych w systemie komputerowym lub sieci teleinformatycznej, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.

sprecyzowania w drugiej części zakwestionowanego przepisu, że podmiotem przestępstwa w zakresie wytwarzania, pozyskiwania, zbywania lub udostępniania hasła komputerowego, kodu dostępu lub innych danych umożliwiających dostęp do informacji przechowywanych w systemie komputerowym lub sieci teleinformatycznej, jest wyłącznie osoba nieuprawniona. Zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisu, do odpowiedzialności karnej może zostać pociągnięta osoba uprawniona, która przekazała innej osobie hasło do systemu komputerowego. Taki stan rzeczy budzi poważne wątpliwości w zakresie realizacji wymogów określonych przez zasadę przyzwoitej legislacji. Rzecznik zwróciła się<sup>27</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska.

Minister zgodził się<sup>28</sup>, iż kwestionowana treść przepisu Kodeksu karnego nie określa precyzyjnie podmiotu przestępstwa. Przepis art. 269 b k.k. został dodany do Kodeksu karnego w celu dostosowania polskiego prawa karnego do Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości. Konwencja o cyberprzestępczości zawęża krąg podmiotów przestępstwa do osób, które działają z zamiarem popełnienia któregoś z przestępstw określonych zgodnie z artykułami 2–5 Konwencji, co jednoznacznie wyłącza penalizację takich zachowań przez osoby uprawnione. Omawiany przepis może budzić wątpliwości, należy więc uznać za uzasadnione podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wypracowania nowej treści tego przepisu poprzez użycie sformułowania dookreślającego podmiot przestępstwa zwrotem „nie będąc do tego uprawnionym”. Przed podjęciem decyzji o podjęciu prac legislacyjnych Minister Sprawiedliwości przedstawi niniejsze zagadnienie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego w celu uzyskania jej stanowiska.

Sprawa w dalszym ciągu jest monitorowana przez Rzecznika.

#### **4. Realizacja obowiązku przeproszenia pokrzywdzonego przez skazanego, wobec którego zawieszono wykonanie kary**

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem wykładni przepisu Kodeksu karnego w zakresie określenia formy realizacji obowiązku przeproszenia pokrzywdzonego przez skazanego, wobec którego sąd zawiesił wykonanie kary. W praktyce orzeczniczej dość często orzeczenie tego obowiązku prowadzi do zobowiązania skazanego do złożenia oświadczenia odpowiedniej treści w środkach masowego przekazu. Zdaniem Rzecznika powyższa wykładnia może prowadzić w praktyce do nałożenia na skazanego w okresie próby obciążeń nieproporcjonalnych do popełnionego czynu, którym nie będzie on w stanie podołać ze względów finansowych. Celem omawianej regulacji kodeksowej jest przeproszenie pokrzywdzonego, które ma oddziaływać na sprawcę w sposób zapobiegawczo-wychowawczy, nie zaś upublicznienie orzeczenia. W efekcie środek ten może prowadzić do zarządzenia wykonania zawieszony kary. Rzecznik zwróciła się<sup>29</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie.

<sup>27</sup> II.510.68.2014 z 30 stycznia 2014 r.

<sup>28</sup> Pismo z 22 lipca 2014 r.

<sup>29</sup> BPK.511.51.2014 z 12 marca 2014 r.

Minister nie podzielił<sup>30</sup> podnoszonych przez Rzecznika wątpliwości dotyczących tej materii. Ostateczna decyzja co do orzeczenia obowiązku przeproszenia pokrzywdzonego należy w każdym przypadku do sądu, który najpierw musi zadecydować o zasadności nałożenia takiego obowiązku na oskarżonego, a następnie podjąć decyzję co do tego gdzie, kiedy i w jaki sposób oskarżony ma go wypełnić. Przy wyborze formy i czasu realizacji omawianego obowiązku sąd powinien uwzględnić stanowisko pokrzywdzonego oraz sprawcy. Przepisy Kodeksu karnego nie przesądzają, jaką formę ma przybrać obowiązek przeproszenia pokrzywdzonego, ale sąd powinien wskazać sposób i czas wykonania tego obowiązku. Wybór formy przeprosin powinien być w głównej mierze zdeterminowany rodzajem przestępstwa i zakresem skutków, jakie wywołało ono w zakresie naruszenia dóbr prawnych pokrzywdzonego oraz oddziaływania społecznego. W żaden sposób nie można zakwestionować wyboru formy przeprosin poprzez środki masowego komunikowania, w przypadku gdy do popełnienia przestępstwa doszło właśnie za ich pośrednictwem. Oskarżony musi mieć świadomość konieczności poniesienia, również w celach wychowawczo-zapobiegawczych, konsekwencji czynu także w sferze finansowej.

Rzecznik przyjęła argumentację Ministra jako uzasadnioną.

## 5. Przepisy wykonawcze dotyczące postępowania konsularnego

Rzecznik skierowała<sup>31</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>32</sup>, a także zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem<sup>33</sup>.

Zaskarżony przepis ustawy o funkcjach konsulów przewiduje, że minister właściwy do spraw zagranicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb postępowania przed konsulem, uwzględniając tryb wszczynania, prowadzenia i zakończenia postępowania, terminy załatwiania spraw, rozstrzygania i trybu odwołania od rozstrzygnięć konsula oraz trybu przekazywania spraw organom polskim. Dotychczas dyspozycja ta nie została wykonana. W związku z tym tryb postępowania jest uregulowany zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem. Niewykonanie upoważnienia ustawowego było przedmiotem wielu wystąpień Rzecznika kierowanych do kolejnych Ministrów Spraw Zagranicznych. W opinii Rzecznika istotne wątpliwości konstytucyjne budzi treść samego upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej. Kwestie trybu postępowania przed konsulem nie zostały uregulowane w ustawie o funkcjach konsulów. Ustawodawca, polecając ministrowi szczegółowe uregulowanie trybu postępowania przed konsulem, nie przekazał mu odpowiednio szczegółowych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, pozostawiając mu w istocie pełną dowolność określenia tego postępowania. Z postanowień Konstytucji wynika, że akty prawa wewnętrznego mogą zostać wydane wyłącznie na podstawie ustawy oraz nie mogą być ad-

<sup>30</sup> Pismo z 4 kwietnia 2014 r.

<sup>31</sup> I.531.18.2014/VII.531.9.2014 z 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt K 8/14.

<sup>32</sup> Ustawa z 13 lutego 1984 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823, z późn. zm.).

<sup>33</sup> Zarządzenie z 4 listopada 1985 r. (M.P. Nr 35, poz. 233).

resowane do podmiotu, który nie podlega organowi wydającemu te akty. Jeśli prawodawca zamierza unormować sytuację prawną obywateli, powinien to uczynić w akcie normatywnym stanowiącym źródło prawa powszechnie obowiązującego. Zaskarżone zarządzenie reguluje materię, która określona może być jedynie przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Wyrokiem<sup>34</sup> Trybunału Konstytucyjnego zaskarżone przez Rzecznika przepisy uznane zostały za niezgodne z Konstytucją. Obecnie oczekujemy na wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

## 6. Ograniczenie wymiaru deputatu węglowego dla emerytów i rencistów

Rzecznik otrzymała wiele skarg od emerytów i rencistów, dotyczących ograniczenia z 3 do 2 ton prawa do bezpłatnego węgla. Ograniczenie tego uprawnienia nastąpiło na podstawie jednego z postanowień Porozumienia zawartego w lutym 2014 roku pomiędzy Zarządem Kompanii Węglowej S.A. i organizacjami związków zawodowych. W świetle tego porozumienia roczny wymiar bezpłatnego węgla przysługującego emerytom, rencistom i innym osobom uprawnionym zmniejszył się o jedną tonę rocznie, na okres dwóch lat. Uprawnionym członkom rodziny przysługuje bezpłatny węgiel w łącznym wymiarze pomniejszonym o jedną tonę rocznie. Z uzyskanych przez Rzecznika wyjaśnień wynika, że Ministerstwo Gospodarki nie widzi w działaniach Kompanii Węglowej S.A. sprzeczności z obowiązującym prawem. Zdaniem Rzecznika dokładnego wyjaśnienia wymaga, który z przepisów Kodeksu pracy stanowił podstawę prawną przejściowego ograniczenia wymiaru deputatu węglowego dla emerytów i rencistów. Kwestia ta ma w szczególności znaczenie dla określenia uprawnień Państwowej Inspekcji Pracy przy badaniu zgodności z prawem tego ograniczenia. Rzecznik zwróciła się<sup>35</sup> do Ministra Gospodarki o przekazanie informacji wyjaśniających przedstawione wątpliwości.

Minister poinformował<sup>36</sup>, że Kompania Węglowa S.A. jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa, utworzoną na bazie zlikwidowanej Wspólnoty Węgla Kamiennego. W wyniku procesów restrukturyzacyjnych Kompania Węglowa stała się nowym pracodawcą dla pracowników przejmowanych spółek. Zgodnie z przepisem art. 9<sup>1</sup> § 1 Kodeksu pracy, jeżeli zła kondycja pracodawcy uwarunkowana jest trudną sytuacją finansową spółki, może dojść do zawarcia porozumienia o zawieszeniu stosowania całości lub części przepisów prawa pracy, określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Nie dotyczy to jednak przepisów Kodeksu pracy oraz przepisów innych ustaw i aktów wykonawczych. Oznacza to, że zawieszeniu mogą ulec jedynie postanowienia aktów wewnątrzzakładowego prawa pracy tzn. regulaminy, zakładowe porozumienia i układy zbiorowe pracy, a także statuty określające prawa i obowiązki stron stosunku pracy u pracodawcy.

Kompania Węglowa S.A. wycofała się z ograniczenia o 1 tonę wymiaru deputatu węglowego dla emerytów i rencistów. Ostatecznie problem jest uregulowany w ramach nowelizacji ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Wyrok TK z 28 października 2014 r., sygn. akt K 8/14.

<sup>35</sup> III.7042.30.2014 z 28 kwietnia 2014 r.

<sup>36</sup> Pismo z 2 lipca 2014 r.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 22 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węglowego w latach 2008–2015 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 143).

## 7. Składanie zażeń na decyzje Straży Gminnej (Miejskiej) w sprawach dotyczących wykroczeń

Na tle kolejnych spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący składania do organu nadrzędnego zażeń na decyzje Straży Gminnej (Miejskiej) w sprawach dotyczących wykroczeń. Zgodnie z regulacją zawartą w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia osobie, która złożyła zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia, niebędącej pokrzywdzonym, przysługuje zażalenie do organu nadrzędnego na niewniesienie wniosku o ukaranie. Kodeks nie wymienia jednak wprost organów nadrzędnych właściwych do rozpatrzenia zażenia wniesionego w opisanym trybie. Prawodawca przyznając obywatelom określone uprawnienia powinien w taki sposób kształtować obowiązujący stan prawny, aby mieli oni realną możliwość ich wykorzystania. W szczególności dotyczy to możliwości skorzystania z przewidzianych środków zaskarżenia. W ocenie Rzecznika, brak wskazania przez ustawodawcę organu nadrzędnego wobec Straży Gminnej (Miejskiej), kompetentnego do rozpatrywania zażeń składanych przez osoby zawiadamiające o popełnieniu wykroczenia, stanowi lukę prawną pociągającą za sobą konieczność podjęcia stosownych działań legislacyjnych. Rzecznik zwróciła się<sup>38</sup> do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie potrzeby podjęcia działań legislacyjnych, których następstwem będzie stanowić nowelizacja obowiązujących przepisów w taki sposób, aby zapewnić obywatelom zawiadamiającym o popełnieniu wykroczeń możliwość złożenia zażenia, w sytuacjach, gdy Straż Gminna (Miejska) jest organem, który nie wystąpił z wnioskiem o ukaranie sprawców wykroczeń.

Minister przyznał<sup>39</sup>, że kwestionowana przez Rzecznika regulacja nie jest w pełni jednoznaczna i może budzić wątpliwości w praktyce. Dlatego też wystąpienie Rzecznika wraz ze stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości w tej sprawie zostanie przekazane Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego celem wykorzystania w toku trwających prac nad nowelizacją Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Jednocześnie Minister poinformował, że zgodnie z regulacją zawartą w przepisach ustawy o strażach gminnych oraz Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, w przypadku straży gminnej (miejskiej) organem nadrzędnym jest właściwy miejscowo wojewoda, sprawujący nadzór nad działalnością straży przy pomocy właściwego komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, działającego w jego imieniu – co pozwala uściślić badaną kwestię.

## 8. Zgodność z prawem zarządzenia Prezesa NFZ w sprawie rozpatrywania skarg i wniosków w Narodowym Funduszu Zdrowia

Na tle spraw wpływających do Rzecznika ujawnił się problem rozpatrywania skarg i wniosków w Narodowym Funduszu Zdrowia<sup>40</sup>. Za niezgodny z prawem należy uznać przepis omawianego Zarządzenia, uzależniający rozpoznanie skargi wniesionej drogą elektroniczną,

<sup>38</sup> BPK.511.9.2014 z 13 maja 2014 r.

<sup>39</sup> Pismo z 21 lipca 2014 r.

<sup>40</sup> Zarządzenie z 1 lipca 2010 r. Nr 31/2010/DSS.



która nie jest anonimowa, od potwierdzenia złożenia tej skargi na piśmie w określonym terminie. W ocenie Rzecznika przyjęte rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z treścią rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>41</sup>. Przytoczoną regulację należy również krytycznie ocenić w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady legalizmu. Przeczy ona także polityce cyfryzacji administracji. Arbitralnie ogranicza ona konstytucyjne prawo do składania petycji, skarg i wniosków. Ponadto kwestionowany przepis w sposób niezgodny z Konstytucją nakłada – jako akt prawa wewnętrznego adresowany do komórek organizacyjnych NFZ – dodatkowe obowiązki na obywateli. Rzecznik zwróciła się<sup>42</sup> do Ministra Zdrowia o podjęcie działań w celu wyeliminowania z obrotu prawnego kwestionowanej regulacji zawartej w zarządzeniu Prezesa NFZ.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>43</sup> o usunięciu z kwestionowanego zarządzenia przepisu zobowiązującego do potwierdzenia skargi złożonej w formie elektronicznej. W pozostałym zakresie nie podzielił wątpliwości Rzecznika. Odpowiedź ta nie jest zadowalająca, z tego powodu trwa analiza sprawy pod kątem dalszych działań.

## 9. Charakter prawny obwieszczenia Ministra Zdrowia w sprawie kryteriów i sposobu stwierdzenia trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu

Na podstawie wpływających spraw Rzecznik powzięła wątpliwość co do konstytucyjności przepisu ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów<sup>44</sup>, który upoważnia ministra właściwego do spraw zdrowia do ogłoszenia kryteriów i sposobu stwierdzenia trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu w drodze obwieszczenia. Istotę problemu stanowi, czy obwieszczenie nie wprowadza nowych treści w stosunku do regulacji ustawowej, określając sposób stwierdzenia ustania czynności mózgu. Forma obwieszczenia nie jest właściwa dla aktu normatywnego. O tym, czy konkretne obwieszczenie ma charakter normatywny, decyduje jego treść. Wątpliwości Rzecznika budzi przede wszystkim ta część obwieszczenia<sup>45</sup> Ministra Zdrowia, która dotyczy określenia sposobu postępowania zmierzającego do rozpoznania śmierci. W tym zakresie powinny to regulować przepisy powszechne obowiązującego prawa, a nie obwieszczenie. Rzecznik zwróciła się<sup>46</sup> do Ministra Zdrowia o odniesienie się do zasygnalizowanych wątpliwości.

Minister stwierdził<sup>47</sup>, że zastosowanie formy obwieszczenia jest rozwiązaniem racjonalnym i uzasadnionym z punktu widzenia medycyny, a jednocześnie pozostaje w zgodzie z Konstytucją. Ustawa o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów stanowi, że trwałe nieodwracalne ustanie czynności mózgu stwierdza jednomyślnie, na podstawie kryteriów określonych w drodze obwieszczenia Ministra Zdrowia, komisja

<sup>41</sup> Rozporządzenie z 8 stycznia 2002 r. (Dz.U. Nr 5, poz. 46).

<sup>42</sup> V.7010.33.2014 z 17 lipca 2014 r.

<sup>43</sup> Pismo z 1 września 2014 r.

<sup>44</sup> Ustawa z 1 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1411, z późn. zm.).

<sup>45</sup> Obwieszczenie z 17 lipca 2007 r. (M.P. Nr 46, poz. 547).

<sup>46</sup> V.7018.2.2014 z 18 lipca 2014 r.

<sup>47</sup> Pismo z 18 sierpnia 2014 r.

złożona z trzech lekarzy, posiadających specjalizację, w tym co najmniej jednego specjalisty w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii oraz jednego specjalisty w dziedzinie neurologii lub neurochirurgii. Zgodnie z postanowieniami ustawy kryteria i sposób stwierdzenia trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu ustalają powołani przez ministra właściwego do spraw zdrowia specjaliści odpowiednich dziedzin medycyny przy uwzględnieniu aktualnej wiedzy medycznej. Kryteria i sposób stwierdzania trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu minister właściwy do spraw zdrowia ogłasza w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

W ocenie Rzecznika udzielona odpowiedź nie odnosi się w ogóle do istoty problemu. Zastrzeżenia budzi określenie w obwieszczeniu sposobu postępowania zmierzającego do rozpoznania śmierci mózgu. Jest to bowiem aspekt proceduralny, a zatem określający powtarzalne zachowanie ludzkie, abstrakcyjny i generalny. W tym zakresie obwieszczenie przybiera cechy aktu normatywnego. Rzecznik ponownie zwróciła się<sup>48</sup> do Ministra Zdrowia o uzupełnienie stanowiska w przedstawionej kwestii. Oczekuje na pilne merytoryczne odniesienie się do tego problemu.

## 10. Procedury transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego w polskim urzędzie stanu cywilnego

Do Rzecznika wpływały skargi od polskich obywateli mieszkających za granicą dotyczące problemu, jaki napotykali w trakcie wpisania swoich imion i nazwisk zawartych w zagranicznych aktach stanu cywilnego do polskich ksiąg stanu cywilnego, z uwagi na polskie znaki diakrytyczne. Obywatel chcący dokonać w polskim akcie stanu cywilnego, sporządzonym na podstawie aktu zagranicznego uzupełnienia, polegającego na uwzględnieniu w swoim imieniu lub nazwisku polskich znaków diakrytycznych zmuszony był do występowania na drogę sądową przewidzianą w przepisach Prawa o aktach stanu cywilnego<sup>49</sup>. Procedura ta odbierana była przez skarżących jako nadmiernie uciążliwa. Transkrypcja polegała na odwzorowaniu treści zagranicznego aktu stanu cywilnego, co oznaczało wierne i literalne przepisanie treści tego aktu. Co do zasady przyjmowano więc, że niedopuszczalna jest jakakolwiek modyfikacja treści zagranicznego aktu stanu cywilnego. Kwestia ta budziła wątpliwości interpretacyjne w orzecznictwie, co w ocenie Rzecznika nie sprzyja budowaniu zaufania obywateli do państwa prawa funkcjonującego w oparciu o jasne i zrozumiałe normy prawne. Rzecznik w pełni poparła postulat Ministerstwa Spraw Zagranicznych wprowadzenia do Prawa o aktach stanu cywilnego możliwości polegającej na uzupełnianiu imion i nazwisk w aktach stanu cywilnego sporządzonych na podstawie aktów zagranicznych o polskie znaki diakrytyczne, nieuwzględnionych w zagranicznych aktach stanu cywilnego, bez konieczności wkraczania obywateli na drogę postępowania sądowego. Rzecznik zwróciła się<sup>50</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych o przedstawienie stanowiska w sprawie.

<sup>48</sup> Pismo z 15 grudnia 2014 r.

<sup>49</sup> Ustawa z 29 września 1986 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1264, z późn. zm.).

<sup>50</sup> I.534.27.2014/VII.534.15.2014 z 5 sierpnia 2014 r.

Minister poinformował<sup>51</sup>, że utrudnienia dla polskich obywateli związane z przekształcaniem danych w zagranicznych dokumentach i koniecznością występowania na drogę sądową o sprostowanie aktu stanu cywilnego, nie będą mieć w przyszłości miejsca. W projekcie Prawa o aktach stanu cywilnego wprowadzono bowiem regulacje uprawniające obywateli polskich do złożenia wniosku o dostosowanie pisowni zawartych w zagranicznych dokumentach danych ich dotyczących, do reguł pisowni polskiej. Skorzystanie z tego rozwiązania będzie możliwe w momencie składania wniosków o rejestrację zdarzenia, które miało miejsce za granicą i nie zostało tam zarejestrowane, wniosków o transkrypcję zagranicznego dokumentu stanu cywilnego oraz wniosków o odtworzenie treści zagranicznego dokumentu stanu cywilnego. Ponadto złożenie wniosku o dostosowanie pisowni będzie dotyczyło obywateli polskich, którzy posługują się również aktami stanu cywilnego sporządzonymi w Polsce. Osobom, dla których został sporządzony polski akt stanu cywilnego, zapewnia się, że w przypadku dokonania rejestracji zdarzeń mających miejsce za granicą, w dotyczących ich aktach stanu cywilnego będzie jednolita pisownia danych osobowych.

Dnia 23 grudnia 2014 r. Prezydent RP podpisał ustawę o zmianie ustawy o dowodach osobistych, ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego<sup>52</sup>. Nowelizacja przesunęła z dnia 1 stycznia na dzień 1 marca 2015 r. wejście w życie wskazanych regulacji. W związku z opisanymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych zmianami prawa wykonanymi na skutek interwencji Rzecznika, sprawę uznać należy za zakończoną z sukcesem.

## **11. Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego przepisów nie przewidujących przedawnienia należności zabezpieczonych hipoteką lub zastawem**

Na tle skarg skierowanych do Rzecznika pojawił się problem konstytucyjności przepisu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>53</sup>, zgodnie z którym przedawnieniu nie ulegają należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem, jednakże po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia. Treść tego przepisu jest zbieżna z obowiązującym do końca 2002 r. przepisem Ordynacji podatkowej, który został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją. Obecnie obowiązujący odpowiednik tego przepisu również budzi wątpliwości i wymaga pilnej interwencji ustawodawcy. W opinii Rzecznika przepis ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z tych samych względów wymaga stosownych zmian. Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował Rzecznika, że w wyniku konsultacji z Ministrem Finansów ustalono, że zmiany dotyczące zobowiązań podatkowych w Ordynacji podatkowej powinny być spójne ze zmianami w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych i optymalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie ich w jednym akcie prawnym. Ponieważ prace legislacyjne w kierunku reali-

<sup>51</sup> Pismo z 28 sierpnia 2014 r.

<sup>52</sup> Ustawa z 19 grudnia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 1888).

<sup>53</sup> Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.).

zacji wyroku<sup>54</sup> Trybunału Konstytucyjnego miały być prowadzone przez Ministerstwo Finansów, Rzecznik zwróciła się<sup>55</sup> do Ministra o przekazanie informacji o stanie prac legislacyjnych i wyjaśnienie, czy projektowane zmiany dotyczyć będą również przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>56</sup>, iż resort przygotował pakiet rozwiązań wykonujących wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który jest włączony do projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (w tym ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Sprawa jest nadal monitorowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

## 12. Procedury przyznawania Karty Polaka

Wątpliwości Rzecznika wzbudził brak rzetelnej procedury weryfikowania znajomości języka polskiego, zwyczajów, tradycji i kultury polskiej, a także sposób przeprowadzania sprawdzianu w powyższym zakresie przez konsulów w stosunku do osób starających się o Kartę Polaka. Jak wynika z ustawy o Karcie Polaka<sup>57</sup> oceny znajomości kultury polskiej, w tym języka polskiego, dokonuje konsul lub upoważniony pracownik organizacji pozarządowej podczas rozmowy z wnioskodawcą. Przepisy nie określają jednak żadnych kryteriów oceny, stosowanej przez sprawdzających, ani w żaden sposób nie przybliżają formy przeprowadzania rozmowy, będącej wszakże sprawdzianem, od którego wyniku zależy przyznanie Karty Polaka. Tylko wypracowanie jasnych procedur weryfikacji znajomości kultury polskiej pozwoli uniknąć nadużyć podczas ubiegania się o Kartę Polaka oraz zapewni jednolite standardy dla wszystkich osób wnioskujących, zgodnie z wymogami Konstytucji. Rzecznik zwróciła się<sup>58</sup> do Ministra Spraw Zagranicznych o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o poinformowanie, czy planowane są ewentualne zmiany dotyczące przepisów obowiązujących w tym zakresie.

Minister wyjaśnił<sup>59</sup>, że od marca 2008 r., tj. od wejścia w życie ustawy o Karcie Polaka, wnioskodawcy odebrali 116 tysięcy Kart Polaka. W wyniku nowelizacji ustawy o cudzoziemcach obowiązującej od 1 maja 2014 r. Karta Polaka stała się podstawą do uzyskania karty stałego pobytu, ułatwiając drogę do uzyskania polskiego obywatelstwa. Przyznawanie Karty Polaka na podstawie zaświadczeń organizacji polonijnych stanowi nieco ponad 3 procent wszystkich wydanych dotychczas Kart Polaka. Ta forma przyznawania Karty Polaka jest kontrowersyjna i może stanowić pole do nadużyć. Kwestia ta będzie jednym z najważniejszych elementów rozważań podczas nowelizacji ustawy. Z satysfakcją należy przyjąć zaakceptowanie zastrzeżeń RPO.

---

<sup>54</sup> SK 40/12.

<sup>55</sup> III.7060.88.2014 z 18 sierpnia 2014 r.

<sup>56</sup> Pismo z 15 września 2014 r.

<sup>57</sup> Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. Nr 180, poz. 1280, z późn. zm.).

<sup>58</sup> I.533.16.2014/VII.533.1.2014 z 3 września 2014 r.

<sup>59</sup> Pismo z 10 września 2014 r.

### 13. Przepisy regulujące udzielanie koncesji geologicznych i górniczych

W wystąpieniu do Ministra Środowiska Rzecznik przedstawiła zastrzeżenia dotyczące przepisu Prawa geologicznego i górniczego, regulującego udzielanie koncesji geologicznych i górniczych. Treść omawianego przepisu wskazuje, że jego celem jest ograniczenie, w stosunku do zasad ogólnych przewidzianych przepisami k.p.a. możliwości uchylania oraz stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu koncesji. Sposób realizacji tego celu budzi jednak istotne wątpliwości konstytucyjne. Kwestionowany przepis wprowadza domniemanie, że rozpoczęcie działalności objętej koncesją uważa się za zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych. Problem, który pojawia się na tle tego przepisu wiąże się z dowolnym posługiwaniem się przez ustawodawcę pojęciem „nieodwracalnych skutków prawnych”. Przepis Prawa geologicznego i górniczego prowadzi do pozbawienia tego pojęcia jego dotychczasowej treści i zastąpienia jej treścią, która dotychczas nie była akceptowana ani w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, ani w doktrynie.

Drugi problem dotyczy kognicji sądu administracyjnego rozpoznającego skargę na decyzję o udzieleniu koncesji. Treść omawianego przepisu prowadzi do paradoksalnej sytuacji. Jeśli nastąpiło rozpoczęcie działalności objętej koncesją, to ustalając naruszenie podstawowych zasad porządku prawnego przez organ administracji publicznej, sąd administracyjny poprzestanie na stwierdzeniu naruszenia prawa, co nie eliminuje decyzji z obrotu prawnego. Jeśli natomiast decyzja taka nie będzie obciążona kwalifikowaną wadą prawną, to nawet w przypadku rozpoczęcia działalności objętej koncesją sąd administracyjny będzie mógł ją uchylić, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa materialnego lub procesowego mające wpływ na wynik sprawy. Przepis ten w stosunku do decyzji administracyjnych zawierających kwalifikowane wady prawne zamyka drogę do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia jakim jest rozstrzygnięcie eliminujące wadliwy akt administracyjny z obrotu prawnego i pozostaje w kolizji z konstytucyjnym prawem do sądu. W ocenie Rzecznika kwestionowany przepis narusza też konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. W tożsamyh sytuacjach tj. po rozpoczęciu działalności objętej koncesją w zależności od wad aktu administracyjnego, inaczej będzie kształtowała się właściwość sądu do wydania rozstrzygnięcia. W przypadku wad kwalifikowanych, sąd ograniczy się do stwierdzenia wydania takiego aktu niezgodnie z prawem, natomiast w przypadku innych wad będzie mógł bez przeszkód uchylić objętą skargą akt. Dlatego też Rzecznik zwróciła się<sup>60</sup> do Ministra Środowiska o pilne rozwiązanie obu kwestii.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>61</sup>, że regulacja omówiona w wystąpieniu Rzecznika jest, w jego ocenie, zgodna z Konstytucją. W uzasadnieniu do projektu Prawa geologicznego i górniczego projektodawca wskazał, że celem projektowanego rozwiązania jest wzmocnienie pozycji prawnej przedsiębiorcy, bowiem pomimo istnienia przesłanek utraty mocy koncesja nadal pozostawałaby w obrocie prawnym, co nie wykluczałoby ewentualnych roszczeń odszkodowawczych przysługujących tym, którzy w wyniku wadliwej decyzji doznali szkody. Może to wprawdzie oznaczać pozostawienie w obrocie prawnym wadliwej decyzji, jednakże biorąc pod uwagę

<sup>60</sup> V.7106.2.2014 z 29 września 2014 r.

<sup>61</sup> Pismo z 30 października 2014 r.

kapitałochłonność działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym, tego rodzaju ochrona przedsiębiorcy wydaje się koniecznością. Podobne uregulowania znajdują się także w innych ustawach regulujących prowadzenie strategicznych dla gospodarki inwestycji, w których dobro ogółu wymaga zwiększenia pewności obrotu. Omawiane przepisy nie stoją na przeszkodzie cofnięciu koncesji, jeżeli przedsiębiorca narusza wymagania ustawy.

Wyjaśnienia Ministra nie są przekonujące, z tego powodu sprawa nadal jest w toku.

#### **14. Kontrola realizacji przez gminę obowiązku ustalania numeracji porządkowej nieruchomości**

Wątpliwości Rzecznika wzbudził pogląd wyrażony w piśmie Głównego Geodety Kraju o niedopuszczalności przeprowadzenia przez wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego kontroli realizacji przez gminę obowiązków w zakresie ustalenia numeracji porządkowej nieruchomości, wynikających z Prawa geodezyjnego i kartograficznego<sup>62</sup>. Działalność gminy podlega, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym<sup>63</sup>, nadzorowi sprawowanemu na podstawie kryterium zgodności z prawem. Badanie zgodności z prawem działalności gmin dotyczy wszelkich przejawów tej działalności, zarówno wykonywanej w ramach zadań zleconych, jak i w ramach zadań własnych. Jednym z organów nadzoru nad działalnością gmin jest wojewoda. Zdaniem Rzecznika nie ulega wątpliwości, że działalność gmin polegająca na ustalaniu numeracji porządkowej nieruchomości podlega nadzorowi wojewody sprawowanemu na podstawie kryterium zgodności z prawem. Organem, który w imieniu wojewody wykonuje zadania nadzoru nad realizacją tego zadania własnego gminy jest wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Pogląd wyrażony we wspomnianym piśmie Głównego Geodety Kraju może doprowadzić do sytuacji, w której wojewódzcy inspektorzy będą się uchylać od wykonywania swoich ustawowych zadań. Taki stan rzeczy pozostaje w kolizji z przepisem Konstytucji stanowiącym, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Rzecznik zwróciła się<sup>64</sup> do Głównego Geodety Kraju o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Pomimo obowiązku udzielenia odpowiedzi Rzecznikowi w terminie 30 dni, pismo przedstawiające stanowisko Głównego Geodety Kraju w powyższej sprawie nie wpłynęło, mimo znacznego przekroczenia terminu. Z tego powodu Rzecznik ponownie wystąpiła<sup>65</sup> z żądaniem udzielenia informacji. Sprawa jest w toku.

#### **15. Wykładnia przepisów ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej**

Badane w Biurze RPO sprawy ujawniły problemy związane z wykładnią i funkcjonowaniem przepisów ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej<sup>66</sup>. Wątpliwości

<sup>62</sup> Ustawa z 17 maja 1989 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, z późn. zm.).

<sup>63</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.).

<sup>64</sup> V.7007.1.2014 z 8 października 2014 r.

<sup>65</sup> Pismo z 16 stycznia 2015 r.

<sup>66</sup> Ustawa z 24 maja 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., Nr 628, z późn. zm.).

dotyczą przepisu, który przewiduje, że przełożony lub osoba pełniąca służbę dyżurną niezwłocznie zapewnia uprawnionemu niezbędną pomoc, w szczególności psychologiczną lub prawną, w przypadku gdy w wyniku użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej nastąpiła śmierć bądź zranienie osoby w wyniku użycia lub wykorzystania broni palnej. Przewidziana pomoc prawna polega na zwrocie kosztów poniesionych na ochronę prawną do wysokości wynagrodzenia jednego obrońcy, jeżeli postępowanie karne wszczęte przeciwko uprawnionemu o czyn, popełniony w związku z użyciem czy wykorzystaniem środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej, którego następstwem była śmierć osoby bądź zranienie osoby w wyniku użycia lub wykorzystania broni palnej, zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu niepopelnienia przestępstwa lub braku ustawowych znamion czynu zabronionego. Zgodnie z obowiązującą regulacją czas udzielenia pomocy określony jest na moment zakończenia postępowania karnego. Powstaje zatem wątpliwość, czy przyjęte rozwiązanie odpowiada wymogom prawidłowej legislacji wynikającym z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Rzecznik zwróciła się<sup>67</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister wyjaśnił<sup>68</sup>, że uprawnienie do otrzymania zwrotu poniesionych kosztów pomocy prawnej zostało uregulowane w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej w sposób precyzyjny i jednoznaczny, a przy tym wydaje się stanowić wyraz jasnego i zrozumiałego dla adresatów zamiaru ustawodawcy. W ocenie Ministerstwa analizowane przepisy nie są zatem dotknięte wadą niespójności czy braku poprawności legislacyjnej, która pozwalałaby na stwierdzenie ich niezgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego. W resorcie opracowywana jest ocena funkcjonowania przedmiotowej regulacji, w szczególności w zakresie zasadności i skuteczności przewidzianych w niej rozwiązań. Dokument ten zostanie przedstawiony Sejmowi i Senatowi, a jego kopia zostanie przesłana Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

## **16. Brak możliwości złożenia zażalenia na prawidłowość użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez podmioty uprawnione do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej**

W ocenie Rzecznika przepisy regulujące użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości wniesienia zażalenia na zastosowanie środka przymusu bezpośredniego i broni palnej powodują wątpliwości natury konstytucyjnej. Regulacja przepisów w zakresie użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w jednym akcie rangi ustawy jest konsekwencją orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Pomimo kompleksowej regulacji omawia-

<sup>67</sup> BPK.519.54.2014 z 28 października 2014 r.

<sup>68</sup> Pismo z 2 grudnia 2014 r.

nej materii w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej<sup>69</sup>, ustawodawca nie uwzględnił w niej przepisów stanowiących podstawę do złożenia zażalenia przez osobę, wobec której uprawniony podmiot użył środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Należy zauważyć, że ustawodawca tylko w niektórych ustawach szczegółowych (m.in. ustawa o Służbie Celnej, ustawa o transporcie kolejowym, ustawa o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, ustawa o strażach gminnych, ustawa o lasach) zawarł instytucję zaskarżenia na zastosowanie środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej. Podczas prac legislacyjnych kilkakrotnie podnoszono postulat uwzględnienia w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego przepisów stanowiących podstawę do złożenia zażalenia na użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Rzecznik zwróciła się<sup>70</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister wskazał<sup>71</sup>, że brak możliwości złożenia zażalenia na prawidłowość użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej wydaje się nie budzić wątpliwości formalno-prawnych, także w aspekcie konstytucyjnym, bowiem obowiązujące przepisy prawa w sposób wystarczający chronią interesy osób, wobec których zastosowano powyższe środki lub broń palną. Jeżeli bowiem funkcjonariusz w sposób nieuprawniony lub nieproporcjonalny naruszy nietykalność cielesną, pozbawi wolności, zmusi do określonego zachowania się czy też spowoduje choćby nieumyślnie ciężkie uszkodzenie ciała lub śmierć oraz spowoduje szkody w mieniu, istnieją podstawy do pociągnięcia funkcjonariusza do odpowiedzialności karnej, dyscyplinarnej, jak również majątkowej. W rezultacie kwestionować można zasadność czy też celowość tworzenia odrębnego i konkurencyjnego rozwiązania prawnego przeznaczonego wprost do podważania zasadności użycia środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej, a także ich wykorzystania.

Rzecznik ponownie zwróciła się<sup>72</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych. W wyniku spotkania pojawiła się perspektywa rozwiązania sprawy.

## **17. Postulaty Rzecznika dotyczące kompensaty dla ofiar przestępstw, mediacji, nieodpłatnej pomocy prawnej dla najuboższych oraz pomocy prawnej z urzędu dla osoby zatrzymanej**

Rzecznik wielokrotnie wskazywała na pilną potrzebę nowelizacji ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw, ponieważ obecne unormowania nie zapewniają realnej pomocy ofiarom przestępstw. Rezultatem działań Rzecznika są podjęte w Senacie prace legislacyjne nad projektem zmiany ustawy o państwowej kompensacie. Rzecznik zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości o wsparcie swoich postulatów tak, aby ostateczne unormowania ustawy zapewniały realną pomoc ofiarom przestępstw. Rzecznik ponownie zwróciła uwagę na potrzebę umożliwienia skierowania sprawy do mediacji przed wydaniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów, zainicjowania prac legislacyjnych nad ustawą o zawodzie mediatora, wprowadzenia mediacji na etapie wykonywania kary pozba-

<sup>69</sup> Ustawa z 24 maja 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 628, z późn. zm.).

<sup>70</sup> II.511.1869.2014 z 31 października 2014 r.

<sup>71</sup> Pismo z 2 grudnia 2014 r.

<sup>72</sup> Pismo z 11 stycznia 2015 r.



wienia wolności, jak również obowiązku szkoleń dla mediatorów oraz ich okresowej oceny. Rzecznik sygnalizowała także kwestię braku przepisów regulujących możliwość zwolnienia z kosztów mediacji strony postępowania cywilnego, która znajduje się w trudnej sytuacji materialnej. Ponadto na uwagę zasługuje ostatecznie nierozwiązany problem nieodpłatnej pomocy prawnej dla ubogich. W tej materii nie podjęto dotychczas żadnych realnych działań legislacyjnych, mimo wielu wystąpień Rzecznika. Kolejnym problemem jest brak dostępu osoby zatrzymanej do pomocy prawnej z urzędu. Osoba podejrzana nie ma możliwości złożenia skutecznego wniosku o wyznaczenie adwokata z urzędu w sytuacji, w której nie stać jej na poniesienie kosztów związanych z prawem do obrony. Wydaje się, że regulacja ta przeczy zasadzie sprawiedliwego postępowania przeciwko osobie pozbawionej wolności. Rzecznik zwróciła się<sup>73</sup> do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań w omawianych sprawach.

W odpowiedzi Minister podkreślił<sup>74</sup>, że Ministerstwo brało aktywny udział i nadal będzie uczestniczyć w pracach nad projektem ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw. Odnośnie prośby Rzecznika w zakresie zabezpieczenia niewykorzystanych funduszy przeznaczonych dla ofiar przestępstw, Minister poinformował, że aktualnie obowiązujące przepisy uniemożliwiają wykorzystanie w przyszłości niewydatkowanych środków finansowych przeznaczonych na wypłatę kompensat z lat poprzednich. Ministerstwo Gospodarki przygotowało projekt założeń projektu ustawy o wspieraniu polubownych metod rozwiązywania sporów w celu doprowadzenia do szerszego wykorzystania mediacji oraz innych metod pozasądowego rozwiązywania sporów w sprawach cywilnych. Ponadto trwają obecnie prace nad projektem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości regulującego mediację w sprawach karnych. Minister poinformował o przygotowanym projekcie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej z dnia 12 grudnia 2014 r., który został przekazany do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych. Odnosząc się zaś do problematyki dotyczącej pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanego wskazał, że na mocy obecnie obowiązujących przepisów ww. osobie przysługuje prawo do fachowej pomocy prawnej udzielanej przez adwokata, który może zyskać status pełnomocnika i być wyznaczony z urzędu, jeżeli osoba ta wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów pełnomocnictwa bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i swojej rodziny. Niemniej jednak planowane jest – w drodze nowelizacji – odpowiednie zastosowanie w stosunku do tych osób przepisów dotyczących kontaktu z adwokatem w sprawach prowadzonych w trybie przyspieszonym, jak również doprecyzowanie przypadków stosowania instytucji obrony z urzędu.

Rzecznik będzie monitorowała przebieg zapowiedzianych działań oraz ich efekty.

## **18. Minimalne odległości miejsc postojowych dla samochodów osobowych od granicy działki budowlanej oraz okien sąsiadujących budynków**

Na tle skarg wpływających do Biura Rzecznik zwróciła uwagę na problemy związane z wykładnią przepisu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych,

<sup>73</sup> II,518.41.2014 z 26 listopada 2014 r.

<sup>74</sup> Pismo z 21 stycznia 2015 r.

jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>75</sup>. Omawiany przepis określa minimalne odległości sytuowania miejsc postojowych dla samochodów osobowych od granicy działki budowlanej oraz okien pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi w zależności od liczby tych miejsc. W ocenie Rzecznika stosowanie tego przepisu w praktyce może być utrudnione i nie da się tych trudności usunąć przy zastosowaniu dostępnych rodzajów wykładni prawa. Omawiana regulacja dotyczy tylko samochodów osobowych, pomijając inne pojazdy, np. samochody dostawcze, ciężarowe czy autobusy. Odległości przewidziane w rozporządzeniu nie mają zastosowania m.in. do hoteli czy pensjonatów, co wydaje się niezrozumiałe. Poważne wątpliwości budzi sposób obliczania odległości wskazanych w omawianym przepisie. Przepisy rozporządzenia nie definiują pojęcia wydzielonych miejsc postojowych ani nie dają żadnych wskazówek, jak to pojęcie należy interpretować. W konsekwencji dochodzi do rozbieżności w stosowaniu prawa przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego. Wątpliwości interpretacyjne budzi też regulacja stanowiąca, że zachowanie określonych odległości nie jest wymagane przy sytuowaniu miejsc postojowych między liniami rozgraniczającymi ulicę. Przepisy rozporządzenia nie definiują pojęcia ulicy i dlatego nie sposób uznać, że w przepisie tym chodzi wyłącznie o drogi publiczne. Obowiązkiem prawodawcy wynikającym z Konstytucji jest formułowanie przepisów w sposób precyzyjny i jednoznaczny. Wątpliwości związane z wykładnią omawianych regulacji budzą obawę co do ich zgodności z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Rzecznik zwróciła się<sup>76</sup> do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o podjęcie ewentualnych działań legislacyjnych, których celem byłoby wprowadzenie bardziej precyzyjnej i jednoznacznej regulacji w omawianym zakresie.

Minister wyjaśnił<sup>77</sup>, że przedstawione w wystąpieniu Rzecznika problemy interpretacyjne dotyczące sytuowania miejsc postojowych zostaną wzięte pod uwagę przy ewentualnej nowelizacji rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z zasadą *lex retro non agit*, ewentualne zmiany przepisów powinny odnosić się do nowych inwestycji, a nie do już istniejących.

Ponieważ Minister w udzielonej odpowiedzi w ogóle – co zdumiewające – nie zajął stanowiska co do licznych wątpliwości związanych z wykładnią kwestionowanego przepisu, Rzecznik zwróciła się<sup>78</sup> ponownie o wskazanie, czy podziela wątpliwości Rzecznika dotyczące interpretacji obowiązującej normy oraz o wskazanie bardziej konkretnego terminu, w jakim miałyby nastąpić wspomniana nowelizacja rozporządzenia.

## 19. Przepisy regulujące materię koncesji na rozpowszechnianie programów

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>79</sup> Rzecznika o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy o radiofonii i telewizji<sup>80</sup> z Konstytucją.

<sup>75</sup> Rozporządzenie z 12 kwietnia 2002 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 690, z późn. zm.).

<sup>76</sup> IV.7006.335.2014 z 30 września 2014 r.

<sup>77</sup> Pismo z 5 listopada 2014 r.

<sup>78</sup> Pismo z 7 stycznia 2015 r.

<sup>79</sup> Informacja RPO za 2012 r., str. 27.

<sup>80</sup> Ustawa z 29 grudnia 1992 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, z późn. zm.).

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji została upoważniona do określenia, w drodze rozporządzenia danych, które powinien zawierać wniosek, oraz szczegółowy tryb postępowania w sprawach o udzielenie koncesji. Upoważnienie ustawowe nie zawiera jednak żadnych wskazówek dla Krajowej Rady co do tego, czym powinien kierować się ten organ określając dane, które powinien zawierać wniosek. W ocenie Rzecznika w efekcie w omawianym zakresie Krajowa Rada została wyposażona w istocie w nieograniczone przez ustawodawcę możliwości regulacyjne. Dokumentowanie możliwości dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu może więc odbywać się na podstawie dowolnie ustalonego w rozporządzeniu katalogu danych.

Wyrokiem<sup>81</sup> Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przez Rzecznika przepisy uznane zostały za zgodne z Konstytucją. Nie wyklucza to podjęcia działań ustawodawczych.

## **20. Zasady i tryb wyboru kandydatów na członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa**

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>82</sup> Rzecznika o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją zarządzenia Ministra Skarbu Państwa w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa<sup>83</sup>.

Wyrokiem<sup>84</sup> Trybunału Konstytucyjnego zaskarżone przez Rzecznika zarządzenie uznane zostało za zgodne z Konstytucją.

<sup>81</sup> Wyrok TK z 18 lutego 2014 r., sygn. akt K 29/12.

<sup>82</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 25.

<sup>83</sup> Zarządzenie nr 45 z 6 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. MSP Nr 2, poz. 4).

<sup>84</sup> Wyrok TK z 14 kwietnia 2014 r., sygn. akt U 8/13.

### 3. PRAWO DO SĄDOWEJ OCHRONY WOLNOŚCI I PRAW JEDNOSTKI

---

#### A. Sądownictwo i prokuratura

##### 1. Problemy w sprawnym doręczaniu przesyłek, wynikające ze świadczenia usług pocztowych dla jednostek sądownictwa i prokuratury przez nowego operatora

Rzecznik podjęła postępowanie w związku z problemami w sprawnym doręczaniu przesyłek sądowych, wiążącymi się z wejściem w życie umowy zawartej w grudniu 2013 r. z nowym operatorem pocztowym w sprawie świadczenia usług pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym dla jednostek sądownictwa i prokuratury. Z informacji dostępnych w mediach wynikało, że przejście obsługi pocztowej przez nowego operatora w opisanym zakresie budzi różnego rodzaju kontrowersje. Korespondencja w niektórych sądach pojawiała się nieregularnie. Opóźnienia w doręczaniu stronom procesu korespondencji powodowały odwoływanie rozpraw. Punkty odbioru przesyłek zostały zlokalizowane m.in. w takich miejscach jak: lombardy, sklepy monopolowe, budki na targowiskach. Stąd pojawiła się wątpliwość, czy taka lokalizacja nie godzi w powagę i autorytet sądu i nie podważa zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Pilnego wyjaśnienia wymagała również kwestia przekazywania akt sądowych. W sprawie zabrały głos Naczelna Rada Adwokacka oraz Związek Zawodowy Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP, które w podjętych uchwałach wskazywały, że nie jest oczywiste, czy przy wyborze oferenta wzięto pod uwagę takie elementy jak: niezakłócony przebieg postępowań sądowych, zapewnienie braku ingerencji osób trzecich w tok postępowań, zapewnienie tajemnicy korespondencji oraz ochrony danych osobowych uczestników postępowań sądowych. Prawidłowe doręczanie przesyłek sądowych ma bezpośredni związek z konstytucyjnie chronionym prawem do sądu. Wszelkie nieprawidłowości w tym zakresie godzą w sferę konstytucyjnych praw obywateli. Rzecznik zwróciła się<sup>85</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie, a także poinformowanie, czy przy wyborze oferenta w trybie przetargu brano pod uwagę, oprócz kryterium cenowego, także standardy i warunki świadczenia usługi.

Minister zapewnił<sup>86</sup>, że Ministerstwo Sprawiedliwości podejmuje wszelkie działania mające na celu zapewnienie prawidłowego i skutecznego doręczania przesyłek sądowych. Niezwłocznie po pojawieniu się pierwszych informacji o nieprawidłowościach w doręczaniu

---

<sup>85</sup> IV.510.42.2014 z 4 lutego 2014 r.

<sup>86</sup> Pismo z 21 marca 2014 r.

przesyłek sądowych Ministerstwo podjęło działania monitorujące. Zwrócono się do prezesów sądów apelacyjnych, a także do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej oraz Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych o przekazanie informacji o ewentualnych utrudnieniach, jakie wystąpiły w związku ze zmianą operatora pocztowego. Z uwagi na treść przekazanych informacji Minister Sprawiedliwości zwrócił się do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z prośbą o przeprowadzenie kontroli operatora pocztowego. Ponadto dyrektorzy wszystkich sądów powszechnych zostali zobowiązani do osobistego nadzoru nad przebiegiem realizacji umowy z Polską Grupą Poczтовую S.A., a dyrektorzy sądów apelacyjnych do osobistego nadzorowania wykonywania tych obowiązków przez dyrektorów podległych jednostek. Zwrócono się również do Polskiej Grupy Poczтовой S.A. o pilne podjęcie działań mających na celu poprawę sytuacji w zakresie realizacji postanowień umowy. Trudo jednak uznać problem za załatwiony.

## 2. Sporządzanie wokand sądowych

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika jeszcze z 2013 r. w sprawie wokand sądowych, Minister Sprawiedliwości poinformował o trwających pracach nad rozporządzeniem – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, w którym w odmienny sposób zostanie uregulowane sporządzanie wokand sądowych. W ocenie Rzecznika kwestia sporządzania wokand wymaga pilnej zmiany przepisów. Praktyka wyświetlania elektronicznych wokand przy wejściu do sądów, a także na stronach internetowych sądów znacząco zwiększa ryzyko upublicznienia danych osobowych ofiar przestępstw seksualnych oraz danych świadków i stron w innych sprawach, których charakter wymaga szczególnej ochrony (np. w sprawach o ubezwłasnowolnienie). Obecna regulacja znajdująca się w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej<sup>87</sup>, która przewiduje sporządzanie wokand w każdej sprawie, niezależnie od utajnienia jej przebiegu, w tym umieszczanie na niej danych osobowych świadków – osób poszkodowanych przestępstwem, może stanowić nieproporcjonalną ingerencję w prawo do prywatności i związane z nim prawo do ochrony danych osobowych. Wątpliwości budzi także ranga aktu, w którym uregulowane zostało przetwarzanie danych osobowych. Z Konstytucji wynika bowiem nakaz regulowania tej kwestii w powszechnie obowiązującym akcie prawnym. Rzecznik zwróciła się<sup>88</sup> do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o stanie prac nad wspomnianym rozporządzeniem.

Minister ponownie poinformował<sup>89</sup> o trwających w Ministerstwie pracach nad przygotowaniem nowego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych. Celem podjętych prac jest kompleksowe uregulowanie zagadnień dotyczących m.in. wewnętrznej organizacji sądów i dostosowanie ich do wielokrotnie nowelizowanego Prawa o ustroju sądów powszechnych. W projekcie rozporządzenia proponuje się m.in. aby wokanda zawierała imiona i nazwiska sędziów i ławników, sygnatury akt spraw wy-

<sup>87</sup> Zarządzenie z 12 grudnia 2003 r. (Dz.Urz. MS Nr 5, poz. 22, z późn. zm.).

<sup>88</sup> I.501.96.2014/VII.501.337.2014 z 21 marca 2014 r.

<sup>89</sup> Pismo z 5 maja 2014 r.

znaczonych do rozpoznania w danym dniu, oznaczenie godzin, na które sprawy wyznaczono, imiona i nazwiska stron. Ponadto w sprawach cywilnych wokanda będzie wskazywać przedmiot sprawy, a w postępowaniu karnym i w sprawach o wykroczenia – sygnaturę akt, oskarżyciela publicznego i kwalifikację prawną czynu zarzucanego oskarżonemu (obwinionemu). W sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego nie będzie podawało się przedmiotu sprawy, tylko określało się je jako sprawy z zakresu prawa rodzinnego lub opiekuńczego.

Rzecznik uważnie śledzi zapowiedziane przez Ministerstwo Sprawiedliwości prace legislacyjne. Wkrótce odbędzie się w tej sprawie spotkanie eksperckie.

### 3. Przepisy regulujące prawo do świadczeń ławników pozostających jednocześnie w stosunku pracy

Istotne są konsekwencje wynikające z obecnego kształtu art. 172 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych<sup>90</sup> stanowiącego, iż „za czas zwolnienia od pracy ławnik zachowuje prawo do świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyjątkiem prawa do wynagrodzenia”. Zdaniem ławników, którzy pozostają jednocześnie w stosunku pracy, przewidziane w ustawie uprawnienia do świadczeń wynikających ze stosunku pracy są w istocie fikcyjne, bowiem wysokość tych świadczeń de facto jest pochodną uzyskiwanego przez pracownika dochodu. Konsekwencją udzielenia przez pracodawcę zatrudnionemu ławnikowi dnia wolnego od pracy, bez prawa do wynagrodzenia, jest więc obniżenie wysokości przysługującego mu zasiłku chorobowego czy ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy, ponieważ podstawą do ich naliczenia stanowi suma faktycznych zarobków. Kolejną negatywną konsekwencją tak ukształtowanego systemu jest uszczuplenie uprawnień emerytalnych pracownika pełniącego funkcję ławnika, ponieważ przychód będący podstawą obliczenia składki emerytalnej ulega obniżeniu z tytułu braku wynagrodzenia za dzień, w którym ławnik wykonuje swoje obowiązki w sądzie. Opisany stan rzeczy może spowodować zmniejszenie liczby kandydatów na ławników, którzy pozostają jednocześnie w stosunku pracy, co prowadziłoby do zaniżenia konstytucyjnego standardu udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Rzecznik zwróciła się<sup>91</sup> do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował<sup>92</sup>, że do Ministerstwa Sprawiedliwości nie wpływały wystąpienia ławników sygnalizujące problem opisany przez Rzecznika. Kwestia ewentualnej zmiany przepisów regulujących prawo do świadczeń ławników nie była dotychczas rozważana. Ławnicy korzystają z prawa do rekompensaty pieniężnej, wynikającego z przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych. Niezależnie od tego, czy pozostają w zatrudnieniu, czy też nie, otrzymują rekompensatę w jednakowej wysokości.

Rzecznik przyjęła przedstawione przez Ministra argumenty do wiadomości uznając, iż w opisanym przypadku nie występuje sytuacja wskazująca na naruszenie praw i wolności człowieka i obywatela.

<sup>90</sup> Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 427, z późn. zm.).

<sup>91</sup> I.816.4.2014/VII.816.1.2014 z 15 maja 2014 r.

<sup>92</sup> Pismo z 28 sierpnia 2014 r.

#### 4. Wynagrodzenie tłumaczy przysięgłych za sporządzenie poświadczonego odpisu pisma w języku obcym

Rzecznik otrzymywała skargi wskazujące na to, iż w praktyce sądowej odmawia się tłumaczom przysięgłym wynagrodzenia za sporządzenie przez nich poświadczonego odpisu pisma w języku obcym, które zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia za czynności tłumacza przysięgłego<sup>93</sup> powinno wynosić 50% stawki przewidzianej za tłumaczenie, określonej w tym rozporządzeniu. Od tego rodzaju orzeczeń tłumaczom przysięgłym przysługuje środek odwoławczy w ramach kontroli instancyjnej, jednak zaniepokojenie Rzecznika wzbudziła skala zjawiska, jego sprzeczność z zasadami współżycia społecznego oraz naruszanie praw majątkowych tłumaczy przysięgłych. Rzecznik zwróciła się<sup>94</sup> do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie, a także ocenę, czy obecna regulacja we właściwy sposób gwarantuje ochronę praw majątkowych tłumaczy przysięgłych w wykonywaniu przez nich zadań na rzecz wymiaru sprawiedliwości.

Minister polecił<sup>95</sup> Departamentowi Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości w Ministerstwie Sprawiedliwości przeprowadzenie analizy problemu wskazanego w wystąpieniu Rzecznika. Niezwłocznie po zakończeniu prac analitycznych Rzecznik zostanie poinformowana o wnioskach i ewentualnych decyzjach o kierunku prac legislacyjnych zmierzających do zmiany obowiązującego stanu prawnego. W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości najskuteczniejszym sposobem uniknięcia problemów opisanych w wystąpieniu Rzecznika byłoby wprowadzenie wynagrodzenia za sporządzenie przez tłumacza przysięgłego dodatkowych egzemplarzy tłumaczeń poświadczonych, bez względu na kierunek tłumaczenia. Ministerstwo Sprawiedliwości podejmowało już próby wprowadzenia ryczałtowego wynagrodzenia za sporządzenie dodatkowego egzemplarza tłumaczenia. Niestety, z uwagi na stan finansów państwa, prace te musiały zostać zawieszono.

Rzecznik będzie z uwagą monitorować stan prac Ministerstwa Sprawiedliwości we wskazanym zakresie.

#### 5. Brak obowiązku uzasadnienia decyzji o odwołaniu z funkcji kuratora

W związku ze skargami wpływającymi do Biura RPO, Rzecznik zwróciła<sup>96</sup> uwagę Ministra Sprawiedliwości, iż w obecnym kształcie ustawy o kuratorach sądowych<sup>97</sup> brak jest obowiązku uzasadnienia decyzji o odwołaniu z funkcji kuratora. Ponadto osobie odwołanej nie przysługuje prawo do weryfikacji zasadności takiej decyzji w ramach kontroli instancyjnej. Rzecznik zwróciła się w tej sprawie również do Krajowej Rady Sądownictwa, która poparła postulaty Rzecznika.

W udzielonej odpowiedzi Minister początkowo nie podzielił<sup>98</sup> stanowiska Rzecznika. Po ponownej interwencji Rzecznika poinformowano, że w przygotowywanym obec-

<sup>93</sup> Rozporządzenie z 24 stycznia 2005 r. (Dz.U. Nr 15, poz. 131, z późn. zm.).

<sup>94</sup> I.7042.1.2014/VII.7042.2.2014 z 22 maja 2014 r.

<sup>95</sup> Pismo z 15 lipca 2014 r.

<sup>96</sup> I.511.15.2014/VII.511.23.2014 z 5 czerwca 2014 r.

<sup>97</sup> Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).

<sup>98</sup> Pismo z 25 czerwca 2014 r.

nie projekcie zmiany ustawy o kuratorach sądowych wprowadzone zostały odpowiednie przepisy dotyczące wskazania podstawy prawnej oraz pisemnego uzasadnienia decyzji o odwołaniu z funkcji kuratora społecznego. Minister Sprawiedliwości nie podzielił natomiast postulatu Rzecznika co do wprowadzenia w powołanym projekcie odrębnego trybu zaskarżania czynności prezesa sądu rejonowego o odwołaniu z funkcji kuratora społecznego. W ocenie resortu w opisanej sytuacji kuratorowi przysługuje prawo wniesienia skargi na działanie prezesa sądu rejonowego w trybie przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych<sup>99</sup>. Przepisy te przewidują możliwość złożenia skargi w zakresie dotyczącym działalności administracyjnej sądów oraz prezesów sądów. Organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej działalności prezesa sądu rejonowego jest prezes sądu okręgowego. Powoływanie obywateli do pełnienia funkcji kuratora społecznego oraz odwoływanie z tej funkcji mieszczą się niewątpliwie w ogólnym pojęciu działalności prezesa sądu rejonowego i mogą być kwestionowane w trybie skargi skierowanej bezpośrednio do prezesa sądu okręgowego. Nie stanowi to wprowadzenia odrębnego trybu odwoławczego z uregulowaniami obejmującymi odpowiednią procedurę postępowania organów kontrolnych w toku instancji, niemniej jednak zapewnia możliwość zbadania zasadności decyzji podjętej przez prezesa sądu rejonowego. Rzecznik przyjęła wskazany argument do wiadomości uznając, iż w opisanym zakresie zachowany został standard umożliwiający kuratorom ochronę ich praw i wolności.

Natomiast proces legislacyjny mający na celu wprowadzenie wskazanych regulacji do ustawy o kuratorach sądowych będzie monitorowany przez Rzecznika, wnioski zostaną także przedstawione odrębnie parlamentowi.

## 6. Niedostateczna liczba biegłych sądowych z zakresu medycyny

Rzecznik otrzymywała wiele skarg od ubezpieczonych wnoszących odwołanie od decyzji ZUS w sprawach rentowych do sądu okręgowego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Z wyjaśnień nadesłanych przez sądy w toku badania tych spraw wynika, że z uwagi na brak biegłych sądowych lekarzy specjalistów, w celu zapewnienia sprawnego przebiegu postępowania sądowego konieczne jest, kierowanie odwołujących się na badanie przez biegłych do innych miast. W przypadku niestawiennictwa strony na wyznaczony termin badania, biegły sporządza opinię na podstawie akt. Uzyskane przez Rzecznika informacje wskazują na dużą skalę problemu, co jest szczególnie niepokojące, bowiem dotyczy osób z niepełnosprawnością. Rzecznik zwróciła się<sup>100</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz poinformowanie o możliwości podjęcia działań w celu poprawy opisanej sytuacji.

Minister poinformował<sup>101</sup>, że problem poruszony w wystąpieniu Rzecznika został dostrzeżony także przez resort sprawiedliwości. Zasadniczą przyczyną niewielkiego zaintereso-

<sup>99</sup> Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2013 r. 427 ze zm.).

<sup>100</sup> III.7060.485.2014 z 3 lipca 2014 r.

<sup>101</sup> Pismo z 21 lipca 2014 r.



sowania lekarzy funkcją biegłego sądowego jest nieadekwatność wynagrodzeń specjalistów sporządzających opinie na potrzeby wymiaru sprawiedliwości do honorariów oferowanych na rynku usług medycznych. Stan ten jest spowodowany obecną sytuacją gospodarczą i wynikającymi z niej ograniczeniami możliwości finansowych Skarbu Państwa. Z drugiej jednak strony deficyt biegłych sądowych z zakresu medycyny stanowi przejaw szerszego negatywnego zjawiska związanego z niedostateczną ogólną liczbą lekarzy specjalistów.

Problem pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznika, ponieważ szczególnie rzuca się na sytuację osób z niepełnosprawnością.

## 7. Rejestracja dźwiękowa albo audiowizualna przebiegu rozprawy w sprawach karnych

Wciąż nierozwiązany pozostaje problem braku w Kodeksie postępowania karnego przepisów, które obligowałyby sąd do rejestracji dźwiękowej albo audiowizualnej przebiegu rozprawy w sprawach karnych. Rzecznik od kilku lat kieruje wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wprowadzenia regulacji pozwalającej na zastosowanie nowoczesnych technik zapisu przebiegu procesu, w celu usprawnienia postępowania karnego i pełniejszego zagwarantowania prawa stron do rzetelnego postępowania. Z tego względu Rzecznik zwróciła się<sup>102</sup> do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach o przedstawienie informacji o planowanym terminie zakończenia prac nad projektem<sup>103</sup> ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego.

Sprawa pozostaje wciąż nierozstrzygnięta.

## 8. Wykonanie orzeczenia sądu cywilnego o zniesieniu współwłasności (art. 624 k.p.c.)

Nawiązując do wcześniejszej korespondencji<sup>104</sup> w sprawie skuteczności i praktycznej wykonalności postanowienia sądu o zniesieniu współwłasności wydanego na podstawie art. 624 k.p.c., Rzecznik ponownie zwróciła się<sup>105</sup> do Ministra Sprawiedliwości o zmianę treści tego przepisu, w taki sposób, by nie zachodziły wątpliwości co do tego, do jakich czynności egzekucyjnych orzeczenie takie uprawnia, w szczególności, czy jest możliwe na jego podstawie przeprowadzenie eksmisji.

W udzielonej odpowiedzi Minister zapewnił<sup>106</sup>, że kolejna wersja rządowego projektu ustawy nowelizującej k.p.c. zawiera rozwiązania proponowane przez Rzecznika. W dniu 6 sierpnia 2014 r. projekt został skierowany do Sejmu i istotnie przewiduje się w nim postulowaną przez Rzecznika zmianę treści art. 624 k.p.c., co należy z satysfakcją podkreślić.

<sup>102</sup> II.510.2104.2014 z 31 października 2014 r.

<sup>103</sup> Druk nr 2266.

<sup>104</sup> Informacja RPO za 2011 r., str. 184.

<sup>105</sup> IV.7000.178.2014 z 26 marca 2014 r.

<sup>106</sup> Pismo z 9 kwietnia 2014 r.

## 9. Zakres immunitetu parlamentarnego

Rzecznik skierowała<sup>107</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>108</sup>, w części zawierającej wyrazy „a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu”, z Konstytucją oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Ze względu na zakres immunitetu ustanowiony w Konstytucji, zakwalifikowanie zachowania jako wchodzącego lub nie w zakres sprawowania mandatu jest kluczowe dla możliwości pociągnięcia posła do odpowiedzialności, a tym samym dla możliwości uzyskania odpowiedniego naprawienia naruszenia przez osobę trzecią. Zgodnie z zaskarżonym przepisem działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu posła lub senatora jest zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, a także inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu. Ustanowiony w art. 105 Konstytucji immunitet stanowi wyjątek od ogólnej zasady odpowiedzialności sądowej ponoszonej przez obywateli za ich działania. Rozszerzenie zakresu immunitetu w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, w zakresie, w jakim stanowi, że działalność posła obejmuje także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu, narusza art. 105 Konstytucji oraz konstytucyjną zasadę równości. Regulacja immunitetu poselskiego ustanowiona w art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora prowadzi do niezgodnego z Konstytucją ograniczenia prawa do sądu osób trzecich, których prawa zostały naruszone poprzez działanie posła. Zaskarżona norma narusza również konstytucyjne prawo do ochrony czci i dobrego imienia. Ponadto przepis ten jest niejasny i nieprecyzyjny, co uzasadnia przyjęcie, że w zaskarżonym zakresie jest niezgodny z zasadą przyzwoitej legislacji, wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego. Osoba, której prawa zostały naruszone przez zachowanie posła, nie może przewidzieć, czy sąd zakwalifikuje dane zachowanie jako objęte immunitetem parlamentarnym.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## B. Brak lub ograniczenie drogi sądowej

### 1. Brak możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie sądu ochrony konkurencji i konsumentów w sprawie przeszukania pomieszczeń lub rzeczy

Osoby dokonujące kontroli w ramach prowadzonego postępowania antymonopolowego mają uprawnienie polegające na możliwości przeszukania pomieszczeń lub rzeczy. Na postanowienie sądu ochrony konkurencji i konsumentów w sprawie wniosku o wydanie zgo-

<sup>107</sup> I.510.1.2014/VII.510.36.2014 z 30 stycznia 2014 r., sygn. akt K 2/14.

<sup>108</sup> Ustawa z 9 maja 1996 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29, z późn. zm.).

dy na przeszukanie pomieszczeń lub rzeczy nie przysługuje zażalenie. W ocenie Rzecznika przyjęte rozwiązanie może budzić wątpliwości z punktu widzenia respektowania konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. Zasadne wydaje się wprowadzenie do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>109</sup> prawa do zaskarżenia przez przedsiębiorcę postanowienia w przedmiocie przeszukania wydanego przez sąd ochrony konkurencji i konsumentów. Obowiązująca regulacja w obecnym kształcie, którego przyczyną prawdopodobnie jest konieczność zapewnienia szybkości i skuteczności postępowania z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, może w konsekwencji prowadzić do naruszenia zakazu stanowienia przepisów, które zamykają sądową drogę do dochodzenia naruszonych wolności i praw. Jednoinstancyjne postępowanie sądowe sprawia, że nadzór nad zastosowaniem tego środka wydaje się być niewystarczający. Normy proceduralne odnoszące się do ochrony konkurencji powinny być tak skonstruowane, aby chronić przedsiębiorców przed nieuzasadnionymi działaniami organu ochrony konkurencji, nawet podejmowanymi w imię ochrony dobrobytu konsumentów i wolnej konkurencji. Rzecznik zwróciła się<sup>110</sup> do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zajęcie stanowiska w sprawie oraz do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o rozważenie podjęcia prac nad odpowiednią zmianą przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W odpowiedzi Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformowali<sup>111</sup>, że w przygotowanym przez UOKiK projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz Kodeksu postępowania cywilnego wprowadzono zmiany regulacji odnoszących się do kontroli i przeszukań przeprowadzanych przez UOKiK. Wskazana nowelizacja weszła w życie z dniem 17 stycznia 2015 r. Istotną zmianą w tym zakresie jest rozdzielenie instytucji kontroli od przeszukania oraz przyznanie przeszukiwanym przedsiębiorcom uprawnienia do zaskarżania czynności przeszukania sprzecznych z przepisami ustawy do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w drodze zażalenia.

Natomiast, jeśli chodzi o sygnalizowane przez Rzecznika wyłączenie prawa zaskarżenia postanowienia SOKiK o zgodzie na przeszukanie, to we wskazanym zakresie ustawodawca zdecydował się utrzymać dotychczasowy model. Oznacza to, iż w obecnym stanie prawnym na postanowienie SOKiK o zgodzie na przeszukanie pomieszczeń lub rzeczy również nie przysługuje zażalenie<sup>112</sup>. W ocenie Prezesa UOKiK i Szefa KPRM w świetle gwarancji, jakimi objęte są wskazane regulacje (kontrola przez sąd powszechny wydający zgodę na przeszukanie przesłanek jego dokonania oraz weryfikacja przez sąd dowodów zebranych w toku przeszukania podczas postępowania odwoławczego, a także przyznanie prawa wniesienia zażalenia na czynności przeszukania przez przeszukiwanego przedsiębiorcę i inne osoby, których prawa zostały naruszone), wskazane zmiany można uznać za odpowiadające konstytucyjnym standardom oraz za odpowiadające zasadzie proporcjonalności przy stosowaniu w postępowaniu przed Prezesem UOKiK środka przymusu, jakim jest przeszukanie.

<sup>109</sup> Ustawa z 16 lutego 2007 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.).

<sup>110</sup> I.511.4.2014/VII.511.18.2014 z 30 stycznia 2014 r.

<sup>111</sup> Pismo z 4 marca 2014 r.

<sup>112</sup> Por. art. 105n ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Obecnie w Biurze RPO trwa analiza wskazanych rozwiązań. W razie stwierdzenia ich niekonstytucyjności podjęte zostaną dalsze działania Rzecznika mające na celu zmianę ich treści.

## C. Prawo do obrony

### 1. Brak gwarancji prawnych udziału podejrzanego (oskarżonego) lub jego obrońcy w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie dotyczące stosowania wobec niego środków przymusu innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie

Rzecznik skierowała<sup>113</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów Kodeksu postępowania karnego – w zakresie w jakim nie gwarantują podejrzanemu/oskarżonemu lub jego obrońcy prawa do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie dotyczące stosowania wobec niego innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie środków przymusu – z konstytucyjnym prawem do obrony i prawem do sądu.

W obowiązującym stanie prawnym podejrzany (oskarżony) lub jego obrońca mają prawo wziąć udział w posiedzeniu sądu odwoławczego rozpoznającego zażalenie na postanowienie kończące postępowanie oraz na zatrzymanie. Obrońca podejrzanego (oskarżonego) ma również prawo wziąć udział w posiedzeniu sądu dotyczącym przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania oraz rozpoznania zażalenia na zastosowanie lub przedłużenie tego środka zapobiegawczego. W pozostałych kwestiach incydentalnych w toku postępowania karnego udział podejrzanego (oskarżonego) lub jego obrońcy w postępowaniu zażaleniowym w zakresie stosowania wobec podejrzanego (oskarżonego) innych środków przymusu (takich jak np. dozór Policji, poręczenie majątkowe, zawieszenie w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu) zależy wyłącznie od uznania sądu.

Konstytucyjne prawo do obrony jest nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale też elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego. Najistotniejszą gwarancją prawa do obrony jest możliwość przedstawienia własnego stanowiska w sprawie i ustosunkowania się do sformułowanych zarzutów. Jest to wykluczone wówczas, gdy postępowanie przed sądem podejmującym rozstrzygnięcie toczy się bez udziału osoby, której zarzuty dotyczą. Nakaz wysłuchania stron składa się także na tzw. sprawiedliwość proceduralną, która należy do istoty chronionego przez Konstytucję prawa do sądu. Zdaniem Rzecznika w opisaney sprawie nie zachodzą żadne okoliczności uzasadniające ograniczenie prawa do obrony i prawa do sądu. Taką okolicznością nie może być wzgląd na zapewnienie sprawności i szybkości postępowania zażaleniowego.

Zaskarżona regulacja Kodeksu postępowania karnego narusza także konstytucyjną zasadę równości, niezasadnie różnicując podmioty będące w identycznej sytuacji prawnej,

<sup>113</sup> II.510.326.2014 z 26 lutego 2014 r., sygn. akt K 5/14.

tj. wobec których stosowane są środki przymusu inne niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie, bowiem możliwość realizowania przez te podmioty konstytucyjnych praw i wolności zależy wyłącznie od arbitralnej decyzji sądu odwoławczego.

Rzecznik oczekuje obecnie na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

## 2. Wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego wyznaczania obrońcy z urzędu

W wystąpieniu do Marszałka Senatu Rzecznik zwróciła się<sup>114</sup> o podjęcie działań w celu pilnego wykonania wyroku<sup>115</sup> Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. W wyroku tym Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją przepisy: art. 81 § 1 k.p.k. – w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu w przedmiocie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu przez stronę, która złożyła wniosek o wyznaczenie obrońcy z urzędu oraz art. 78 § 2 k.p.k. – w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia postanowienia sądu w przedmiocie cofnięcia wyznaczenia obrońcy z urzędu. Omawiane orzeczenie ma istotne znaczenie dla konstrukcji wyznaczania obrońcy z urzędu zarówno do czasu wejścia w życie z dniem 1 lipca 2015 r. zmian procedury karnej, jak również po wprowadzeniu nowego modelu procedury karnej – w zakresie wyznaczania obrońcy z urzędu na etapie postępowania przygotowawczego.

Senat przygotował projekt<sup>116</sup> ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, który realizuje wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

## 3. Procedury wyznaczania obrońcy z urzędu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia

Odmowa wyznaczenia obrońcy z urzędu w sprawie o wykroczenie, podobnie jak w postępowaniu karnym, następuje na podstawie decyzji prezesa sądu w oparciu o kryteria ocenne. Decyzja taka nie podlega zaskarżeniu, nie wymaga też uzasadnienia, mimo iż ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo do obrony i może mieć znaczenie dla całego postępowania w sprawie o wykroczenie. Z tych względów powinna być zaskarżalna do sądu. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem<sup>117</sup> z dnia 8 października 2013 r. uwzględnił wniosek Rzecznika i uznał niezgodność z Konstytucją przepisów Kodeksu postępowania karnego, w zakresie w jakim nie przewidują zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu w przedmiocie cofnięcia lub odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu. Po zmianie przepisów Kodeksu postępowania karnego możliwe będzie odpowiednie stosowanie ich w zakresie zaskarżenia zarządzenia w przedmiocie cofnięcia wyznaczenia obrońcy z urzędu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, nadal jednak decyzja w zakresie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu w sprawach o wykroczenia nie będzie podlegała zaskarżeniu. Brak moż-

<sup>114</sup> II.511.917.2014 z 15 kwietnia 2014 r.

<sup>115</sup> Sygn. akt K 30/11.

<sup>116</sup> Druk senacki nr 617.

<sup>117</sup> Sygn. K 30/11.

liwości zaskarżenia decyzji prezesa sądu o odmowie wyznaczenia obrońcy z urzędu w sprawie o wykroczenie, w ocenie Rzecznika narusza standardy konstytucyjne. Rzecznik zwróciła się<sup>118</sup> więc do Ministra Sprawiedliwości o zmianę wskazanego stanu prawnego.

Minister stwierdził<sup>119</sup>, że wobec linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wyznaczającego standardy realizacji prawa do obrony w postępowaniach w sprawach o wykroczenia, należy przychylić się do poglądu Rzecznika co do potrzeby wprowadzenia rozwiązań umożliwiających zaskarżenie decyzji o odmowie wyznaczenia obrońcy z urzędu oraz o cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu w takich postępowaniach. Senat podjął już stosowną inicjatywę ustawodawczą, mającą na celu wdrożenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, co należy przyjąć z satysfakcją.

#### **4. Brak sądowej kontroli orzeczeń prokuratora w przedmiocie odmowy dopuszczenia w postępowaniu przygotowawczym pełnomocnika osoby niebędącej stroną**

Osoba niebędąca stroną może ustanowić pełnomocnika, jeżeli wymagają tego jej interesy w toczącym się postępowaniu. Prokurator natomiast może odmówić dopuszczenia do udziału w postępowaniu pełnomocnika osoby niebędącej stroną, jeśli uzna, że nie wymaga tego obrona jej interesów. Decyzja prokuratora w przedmiocie odmowy dopuszczenia do udziału pełnomocnika osoby niebędącej stroną w postępowaniu przygotowawczym jest zaskarżalna jedynie do prokuratora nadrzędnego. Odmowa dopuszczenia przez prokuratora do udziału w postępowaniu przygotowawczym pełnomocnika osoby niebędącej stroną ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo do obrony, dlatego w omawianym przypadku powinna być przewidziana droga kontroli sądowej, tym bardziej, że decyzja prokuratora wydawana jest w oparciu o przesłanki ocenne. Rzecznik zwróciła się<sup>120</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował<sup>121</sup>, że w dniu 24 września 2014 r. zwrócono się do Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego z prośbą o wydanie opinii w kwestii poruszanej w wystąpieniu Rzecznika. Po uzyskaniu opinii Komisji Minister przedstawi stanowisko Rzecznikowi.

Problem jest w dalszym ciągu monitorowany przez Rzecznika.

#### **5. Możliwość korzystania z obrońcy i wglądu do akt na etapie czynności wyjaśniających**

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał połączone wnioski<sup>122</sup> Rzecznika w sprawie korzystania z prawa do obrońcy oraz wglądu do akt na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających prowadzonych wobec osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie.

<sup>118</sup> II.5151.2.2014 z 17 kwietnia 2014 r.

<sup>119</sup> Pismo 17 czerwca 2014 r.

<sup>120</sup> II.511.1613.2014 z 15 września 2014 r.

<sup>121</sup> Pismo z 17 października 2014 r.

<sup>122</sup> Informacja RPO za 2011 r., str. 46–47.

Trybunał podzielił<sup>123</sup> argumentację Rzecznika i uznał zaskarżone przepisy za niezgodne z Konstytucją.

Trwają prace legislacyjne nad projektem<sup>124</sup> ustawy zmieniającej ustawę Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawę o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, który ma na celu dostosowanie prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Rzecznik będzie monitorowała przebieg tych prac.

## 6. Brak możliwości telefonicznego porozumiewania się tymczasowo aresztowanego z obrońcą

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>125</sup> Rzecznika o stwierdzenie, że art. 217c k.k.w. w zakresie, w jakim wyłącza możliwość telefonicznego porozumiewania się tymczasowo aresztowanego z obrońcą jest niezgodny z Konstytucją.

Trybunał podzielił<sup>126</sup> stanowisko Rzecznika i uznał, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, gdyż narusza prawo do obrony.

## D. Koszty postępowania

### 1. Wynagrodzenie adwokata z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu

Rzecznik zgłosiła<sup>127</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej wynagrodzenia adwokata z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu i przedstawiła następujące stanowisko: „Art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze<sup>128</sup> w związku z § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu<sup>129</sup> jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Aktualne brzmienie zaskarżonego upoważnienia ustawowego zawartego w Prawie o adwokaturze uprawnia Ministra Sprawiedliwości do zbyt dużej swobody w zakresie określenia wysokości opłat. Ustawodawca nie wyznaczył maksymalnych granic wysokości opłat, ani sposobu ich kalkulacji, pozostawiając tę materię do rozstrzygnięcia organowi władzy wykonawczej. W konsekwencji rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ustanawia przepisy, które ograniczają swobodę rozpoznania

<sup>123</sup> Wyrok TK z 3 czerwca 2014 r., sygn. akt K 19/11.

<sup>124</sup> Druk senacki nr 743.

<sup>125</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 40.

<sup>126</sup> Wyrok TK z 25 listopada 2014 r., sygn. akt K 54/13.

<sup>127</sup> II.511.1648.2014 z 12 września 2014 r., sygn. akt SK 25/14.

<sup>128</sup> Ustawa z 26 maja 1982 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 635, z późn. zm.).

<sup>129</sup> Rozporządzenie z 28 września 2002 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 461).

przez sąd sprawy, co stoi w sprzeczności z konstytucyjnym prawem do sądu. W przypadku nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu sąd nie może sprawiedliwie orzec o kosztach, biorąc pod uwagę choćby zawłość sprawy czy wkład pracy adwokata. Zaskarżone przepisy naruszają także konstytucyjną ochronę praw majątkowych, przez to, że nie przewidują odpowiedniej ochrony prawa do wynagrodzenia adwokatów za świadczoną pomoc prawną z urzędu.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

## 2. Wysokość opłaty sądowej od odwołania do sądu od rozstrzygnięcia Krajowej Izby Odwoławczej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego

Rzecznik zgłosiła<sup>130</sup> udział w sprawie ze skargi konstytucyjnej dotyczącej art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>131</sup>. Zaskarżony przepis normował maksymalną wysokość opłat w postępowaniu ze skargi na orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych. Rzecznik wniosła o stwierdzenie, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. w zakresie, w jakim przewiduje opłatę przekraczającą kwotę 100 000 zł, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 78 Konstytucji. Rzecznik wskazała, że konieczność uiszczenia nadmiernie wysokiej opłaty sądowej może oddziaływać na decyzję podmiotu o skorzystaniu z przysługującej mu drogi sądowej, tj. o skorzystaniu z prawa złożenia skargi do sądu powszechnego w sprawie zamówień publicznych. Rozwiązanie takie ani nie jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym, ani też uzasadnione np. specyfiką postępowania w sprawie skargi na orzeczenie KIO. Ponieważ nie każdy uczestnik obrotu jest w stanie wnieść tak wysoką opłatę, kwestionowany przepis może faktycznie zamykać możliwość zaskarżenia rozstrzygnięcia KIO. Nieuzasadnione konstytucyjnie zamknięcie stronie dostępu do sądu w przypadku skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, jest jednocześnie nieuprawnionym pozbawieniem strony prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia Izby, zapadłego w pierwszej instancji.

Trybunał Konstytucyjny w całości podzielił<sup>132</sup> stanowisko Rzecznika. W uzasadnieniu wyroku wskazano m.in., iż określenie opłaty maksymalnej na poziomie 5.000.000 zł jest nieproporcjonalne, bowiem cel zamierzony przez ustawodawcę (racjonalizacja praktyki wnoszenia skarg od rozstrzygnięć KIO do sądu powszechnego) jest możliwy do osiągnięcia przy użyciu mniej dotkliwych środków. Przepis ten nadmiernie ingeruje w konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu, naruszając zarówno prawo dostępu do sądu, jak i prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Ustanawia też nadmierne i nieproporcjonalne warunki wniesienia środka odwoławczego. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, iż wydany wyrok nie stoi na przeszkodzie wprowadzeniu przez ustawodawcę do systemu prawa opłaty przekraczającej kwotę 100.000 zł, o ile będą za tym przemawiały szczególne względy konstytucyjne.

<sup>130</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 47–48.

<sup>131</sup> Ustawa z 28 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2010 r., Nr 90, poz. 594 z późn. zm.).

<sup>132</sup> Wyrok TK z 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt. SK 12/13.



### 3. Dopuszczalność zwolnienia od kosztów mediacji – kontynuacja

Rzecznik kontynuowała działania na rzecz wprowadzenia do procedury cywilnej przepisu, umożliwiającego zwolnienie osób w trudnej sytuacji materialnej od kosztów mediacji<sup>133</sup>. W odpowiedzi na kolejne wystąpienie<sup>134</sup> Rzecznika Minister Sprawiedliwości poinformował<sup>135</sup>, że powołany przez Ministra Gospodarki Zespół do spraw systemowych rozwiązań w zakresie polubownych metod rozwiązywania sporów gospodarczych, ułatwiających wykonywanie działalności gospodarczej przygotowuje rekomendacje, aby w toku prac legislacyjnych wprowadzić możliwości zwolnienia od kosztów mediacji – analogicznie jak w przypadku zwolnienia od kosztów aktu notarialnego. Dodatkowo przewiduje się zaliczenie kosztów mediacji prowadzonej na skutek skierowania przez sąd – do wydatków w rozumieniu ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, co umożliwi zwolnienie strony procesu od kosztów mediacji. Zespół ów proponuje ponadto regulacje zmierzające między innymi do udoskonalenia i dostosowania do aktualnych potrzeb przepisów dotyczących mediacji, zwiększenia liczby ugód zawartych przed mediatorem w sprawach cywilnych, w tym w sprawach gospodarczych, jak również wprowadzenia regulacji dotyczących obowiązku ustawicznego kształcenia dla stałych mediatorów oraz wdrożenia spójnej kampanii społecznej o dużym zasięgu, w ramach której przedsiębiorcy zostaną poinformowani o zaletach mediacji. Istotnie, w Ministerstwie Gospodarki opracowany został projekt założeń do ustawy o wspieraniu polubownych metod rozwiązywania sporów, który zakłada włączenie kosztów mediacji do kosztów sądowych, co umożliwiłoby objęcie instytucją zwolnienia od kosztów sądowych także kosztów mediacji.

### 4. Ochrona prywatności oraz danych osobowych osób ubiegających się o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu

Omówienie w rozdziale „Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych”.

## E. Przewlekłość postępowań

### 1. Przewlekłość postępowań dyscyplinarnych wobec osób wykonujących wolne zawody prawnicze

Analiza skarg wpływających do Rzecznika wykazała, że przewlekły sposób prowadzenia postępowań dyscyplinarnych wobec osób wykonujących wolne zawody prawnicze (adwokaci, radcowie prawni, notariusze) uznać należy za słabość o kluczowym znaczeniu dla

<sup>133</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 45–56.

<sup>134</sup> IV.5150.1.2014 z 11 kwietnia 2014 r.

<sup>135</sup> Pismo z 14 maja 2014 r.

sprawności oraz skuteczności tych procedur. Zjawisko to występuje na etapie postępowania prowadzonego przez rzeczników dyscyplinarnych oraz na etapie prowadzonym przez właściwy sąd dyscyplinarny. Sytuacja taka jest niekorzystna zarówno dla pokrzywdzonego, jak i dla obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym. Postępowania wyjaśniające i dyscyplinarne są postępowaniami o charakterze represyjnym i już sam fakt ich prowadzenia rodzi dla obwinionego negatywne skutki. W wyniku przewlekłości działania organów do spraw odpowiedzialności dyscyplinarnej, osoba wobec której toczy się postępowanie jest narażona na dolegliwości i utrudnienia w pracy zawodowej w dłuższym okresie, bez formalnego orzeczenia o popełnieniu przez nią deliktu dyscyplinarnego oraz bez możliwości skorzystania ze środka przeciwdziałającego przewlekłości takiego postępowania. Z drugiej strony w skargach osób pokrzywdzonych działaniem obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym, wpływających do Rzecznika, dominował pogląd, że obwiniony oraz organy dyscyplinarne posługują się obstrukcją procesową w celu doprowadzenia do przedawnienia deliktu dyscyplinarnego, a w konsekwencji w celu uniknięcia odpowiedzialności. W przekonaniu Rzecznika konieczne jest objęcie wskazanych postępowań dyscyplinarnych przepisami ustawy o skardze na przewlekłość. Takie rozwiązanie zapewniłoby instrument prawny przeciwdziałający przewlekłości tych postępowań, a w konsekwencji zapobiegałoby przedawnieniom deliktów dyscyplinarnych. Rzecznik zwróciła się<sup>136</sup> do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie i poinformowanie o zajęтым stanowisku.

W odpowiedzi na wystąpienie Minister nie podzielił<sup>137</sup> oceny Rzecznika co do konieczności objęcia postępowań dyscyplinarnych przepisami ustawy o skardze na przewlekłość, jako skutecznego instrumentu umożliwiającego przeciwdziałanie przewlekłości tych postępowań oraz zapobiegającego przedawnieniom deliktów dyscyplinarnych, wskazując przy tym, że kwestia ta budzi szereg istotnych wątpliwości. Jednocześnie Minister stwierdził, że nowe regulacje dotyczące postępowań dyscyplinarnych wskazanych zawodów prawniczych, które zostały wprowadzone ustawą o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze oraz niektórych innych ustaw<sup>138</sup>, pozwolą na ograniczenie przypadków ich nieuzasadnionej długotrwałości. Zasadniczym celem wskazanej ustawy jest usprawnienie procedur, a tym samym zapewnienie większej efektywności postępowaniom dyscyplinarnym toczącym się na podstawie przepisów o samorządach zawodowych adwokackim i radcowskim. Wśród nowych rozwiązań przewidziano domniemanie skuteczności doręczenia korespondencji skierowanej na adres do doręczeń podany przez adwokata w ramach informacji o jego siedzibie zawodowej, natomiast w przypadku radcy prawnego – w zawiadomieniu o podjęciu i formach wykonywania zawodu. Innym środkiem przeciwdziałania obstrukcji postępowań dyscyplinarnych ma być możliwość przedstawienia zarzutów na piśmie oraz dopuszczenie rozpoznania sprawy mimo niestawiennictwa obwinionego lub jego obrońcy. Z kolei odejście od dotychczasowej zasady sporządzania z urzędu uzasadnień wszystkich orzeczeń kończących postępowanie dyscypli-

<sup>136</sup> I.511.24.2014/VII.514.2.2014 z 24 lipca 2014 r.

<sup>137</sup> Pismo z 3 września 2014 r.

<sup>138</sup> Ustawa z 10 grudnia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1778).

narne winno prowadzić do odciążenia sądów dyscyplinarnych w tych sprawach, w których wymierzona została sankcja o najmniejszej dolegliwości, czyli kara upomnienia bądź też rozstrzygnięcie zapadło w trybie konsensualnym. Niezależnie od tego ustawa ta wprowadziła wydłużenie terminów przedawnienia w odniesieniu do czynów polegających na nadużyciu wolności słowa. Z uwagi na wprowadzenie do porządku prawnego rozwiązania mającego na celu zapobieganie obstrukcji postępowań dyscyplinarnych oraz ich przedawnianiu w stosunku do adwokatów i radców prawnych oraz wskazanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości na możliwość wystąpienia negatywnych skutków dla wymiaru sprawiedliwości (organizacyjnych) i samorządów (finansowych) związanych z propozycją objęcia postępowań dyscyplinarnych ustawą o skardze na przewlekłość postępowania, występują przesłanki przemawiające za monitorowaniem przez Rzecznika sytuacji w tej materii odnoszącej się do adwokatów i radców prawnych. Natomiast Rzecznik rozważy zasadność podejmowania dalszych działań dotyczących usprawnienia postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec notariuszy i prokuratorów.

## F. Prawo do rzetelnego procesu sądowego

### 1. Dochodzenie roszczeń regresowych przysługujących Skarbowi Państwa na podstawie art. 557 k.p.k.

Jak wynika z danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości, łączne sumy odszkodowań i zadośćuczynień za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie rosną, obciążając budżet Państwa znacznymi wydatkami. Zmiany przepisów Kodeksu postępowania karnego dotyczące odszkodowania za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie, które mają wejść w życie z dniem 1 lipca 2015 roku poszerzają krąg osób uprawnionych do domagania się odszkodowania i zadośćuczynienia, a także przedłużają okres przedawnienia roszczenia w tym zakresie. Ponadto w Sejmie rozpatrywany jest posełski projekt<sup>139</sup> ustawy o zmianie Kodeksu postępowania karnego, którego celem jest wprowadzenie możliwości uzyskania odszkodowania i zadośćuczynienia za oczywiście bezpodstawne oskarżenie. Z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich, projektowane rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania naprawienia szkód i krzywd poniesionych w toku postępowania karnego oraz ułatwienie uzyskania tych świadczeń należy ocenić pozytywnie. Tym bardziej jednak aktualizuje się problem związany z dochodzeniem roszczeń regresowych przysługujących Skarbowi Państwa na podstawie art. 557 k.p.k. Zgodnie z tą regulacją w razie naprawienia szkody oraz zadośćuczynienia za krzywdę Skarb Państwa ma roszczenie zwrotne do osób, które swoim bezprawnym działaniem spowodowały niesłuszne skazanie, zastosowanie środka zabezpieczającego, niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie. Rzecznik ponownie zwróciła się<sup>140</sup> do Ministra Sprawiedliwości

<sup>139</sup> Druk nr 1751.

<sup>140</sup> II.519.1463.2014 z 25 kwietnia 2014 r.

o przeanalizowanie potrzeby nowelizacji art. 557 k.p.k. pod kątem doprecyzowania zawartych w nim uregulowań w celu ułatwienia dochodzenia przez Skarb Państwa roszczeń wynikających z tego przepisu i poinformowanie o zajęтым stanowisku.

Pomimo nieudzielenia Rzecznikowi odpowiedzi, ustawodawca znowelizował<sup>141</sup> brzmienie art. 557 k.p.k. poszerzając katalog przypadków, w których Skarb Państwa ma roszczenie regresowe.

## **2. Pozbawienie skarżącego prawa udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie dalszego wykonywania środka zabezpieczającego**

Rzecznik zgłosiła<sup>142</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawiła następujące stanowisko: przepis art. 22 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego w związku z art. 204 k.k.w., w zakresie, w jakim przepis ten pozbawia skarżącego prawa udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie dalszego wykonywania środka zabezpieczającego, wskazanego w art. 94 k.k., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Sąd Rejonowy wydał postanowienie o przedłużeniu wobec skarżącego środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym w warunkach wzmocnionego zabezpieczenia. Zaskarżone postanowienie sądu pierwszej instancji zostało podtrzymane przez Sąd Okręgowy. W obu przypadkach skarżący nie został zawiadomiony o terminie i celu posiedzenia dotyczącego rozstrzygnięcia o dalszym wykonywaniu wobec niego środka zabezpieczającego.

Nowelizacja Kodeksu karnego wykonawczego z dnia 16 września 2011 r. zniósła zasadę udziału stron we wszystkich posiedzeniach i nie przewidziała udziału obrońcy ani detencjonowanego w szpitalu psychiatrycznym w posiedzeniu rozstrzygającym o dalszym jego pobycie w szpitalu psychiatrycznym. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy nowelizującej zmiana zasady udziału stron i innych uczestników postępowania w posiedzeniu przez przyjęcie zasady rozpoznawania spraw bez udziału stron została wprowadzona ze względu na ekonomikę procesową. Udział stron został przewidziany głównie w posiedzeniach, na których rozważana jest kwestia pozbawienia skazanego wolności. Zdaniem Rzecznika udział sprawcy przebywającego w szpitalu psychiatrycznym w posiedzeniu w przedmiocie dalszego stosowania środka zabezpieczającego powinien być obowiązkowy, chyba że sprawca dobrowolnie zrezygnuje z udziału w posiedzeniu. Przedmiotowym zagadnieniem zajmował się także Sąd Najwyższy, który zajął stanowisko, że obrońca, którego udział w postępowaniu wykonawczym jest obligatoryjny ma obowiązek uczestniczyć w posiedzeniu, rozstrzygającym o dalszym stosowaniu środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

<sup>141</sup> Zmiana wejdzie w życie 1 lipca 2015 r.

<sup>142</sup> II.517.2255.2014 z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt SK 13/14.

### 3. Przepis Kodeksu wykroczeń pomijający przesłankę „znikomej społecznej szkodliwości czynu” jako wyłączającej odpowiedzialność za wykroczenie

Rzecznik skierowała<sup>143</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu Kodeksu wykroczeń<sup>144</sup> – w zakresie, w jakim przepis ten pomija przesłankę „znikomej społecznej szkodliwości czynu” jako wyłączającej odpowiedzialność za wykroczenie.

Prawo wykroczeń, choć objęte odrębną kodyfikacją, jest gałęzią prawa ściśle powiązaną z prawem karnym. Tymczasem, zawarta w zaskarżonym przepisie Kodeksu wykroczeń, definicja wykroczenia nie zawiera odpowiednika przepisu Kodeksu karnego, według którego nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony odznaczający się znikomym stopniem społecznej szkodliwości. W obowiązującym stanie prawnym sąd, orzekając w sprawie o wykroczenie stypizowane w Kodeksie wykroczeń, stwierdzając w konkretnym przypadku, że szkodliwość społeczna jest znikoma, nie ma możliwości – tak jak w przypadku innych procedur penalnych (tj. karnej i karnoskarbowej) – umorzyć postępowania w sprawie, a co najwyżej może uwzględnić tę okoliczność przy wymiarze kary. Wyłączenie w prawie wykroczeń takiej możliwości powoduje często prowadzenie postępowania penalnego w sytuacji, w której powinno być ono umorzone.

Zdaniem Rzecznika zaskarżony przepis Kodeksu wykroczeń jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu. Obligatoryjność orzekania o sprawstwie w sprawie o wykroczenie stypizowane w Kodeksie wykroczeń, mimo stwierdzenia znikomej społecznej szkodliwości czynu, prowadzi do wyłączenia realnej roli sądu w podejmowaniu decyzji w przedmiocie odpowiedzialności sensu largo. Sąd w sprawie o wykroczenie, podobnie jak ma to miejsce w innych procedurach penalnych, powinien mieć możliwość podjęcia niezawisłych i niezależnych decyzji, które z uwagi na okoliczności sprawy, w tym determinujące brak karygodności czynu, będą odpowiadały zasadom sprawiedliwego procesu. Ustawodawca wykazał się wyraźną niekonsekwencją w kształtowaniu odpowiedzialności za wykroczenie. W procedurze karnoskarbowej przyznał bowiem możliwość wyłączenia odpowiedzialności za wykroczenia karnoskarbowe w przypadku stwierdzenia przez sąd znikomej społecznej szkodliwości czynu, natomiast wykluczył taką możliwość w sprawach o wykroczenia stypizowane w Kodeksie wykroczeń. W ocenie Rzecznika pominięcie legislacyjne w zaskarżonym przepisie Kodeksu wykroczeń narusza również konstytucyjną zasadę równości.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

### 4. Orzekanie kary zastępczej surowszej niż przewidziana w chwili popełnienia czynu zabronionego

Rzecznik zgłosiła<sup>145</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej przepisu Kodeksu karnego wykonawczego przewidującego orzekanie kary zastępczej surowszej niż przewidziana w chwili popełnienia czynu zabronionego i przedstawiła następujące

<sup>143</sup> II.519.1442.2014 z 20 czerwca 2014 r., sygn. akt K 13/14.

<sup>144</sup> Ustawa z 20 maja 1971 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 482).

<sup>145</sup> II.517.3370.2014 z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt SK 62/13.

stanowisko: „Art. 10 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw<sup>146</sup> – w zakresie, w jakim przewiduje, iż przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się również przy wykonywaniu orzeczeń, które stały się wykonalne przed dniem jej wejścia w życie – jest niezgodny z art. 42 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji”.

Zaskarżony przepis ustawy nowelizującej nakazuje stosować surowszą karę zastępczą do orzeczeń, które zapadły pod rządami ustawy względniejszej i odnoszą się do czynów, które zostały popełnione pod rządami ustawy względniejszej. Kwestionowana regulacja prawna narusza wynikającą z Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę stosowania prawa względniejszego dla sprawcy, jak również zasadę niedziałania prawa wstecz. W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Powyższa zasada opiera się zaś na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

## **5. Ochrona informacji, których ujawnienie spowodowałoby albo mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej lub byłoby niekorzystne z punktu widzenia jej interesów**

Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosiła<sup>147</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej praw osoby sprawdzanej w postępowaniu sprawdzającym, którego celem jest wydanie certyfikatu bezpieczeństwa umożliwiającego wykonywanie pracy na stanowiskach związanych z dostępem do informacji zaopatrzonych jedną z klauzul niejawności. W swoim stanowisku Rzecznik wskazała<sup>148</sup>, że art. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych<sup>149</sup> w zakresie, w jakim wyłącza w odniesieniu do kontrolnego postępowania sprawdzającego zastosowanie przepisów art. 73–74 Kodeksu postępowania administracyjnego, regulujących dostęp do akt postępowania, w sposób nieproporcjonalny ogranicza autonomię informacyjną jednostek oraz prawo do sądu. Ponadto Rzecznik wniosła o uznanie za niezgodne z prawem do sądu rozwiązanie dotyczące doręczania uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego w sprawach ze skargi na decyzję o odmowie przyznania poświadczenia bezpieczeństwa, uregulowanego w art. 38 ust. 3 wspomnianej ustawy. Obecnie takie uzasadnienie otrzymuje organ, a osobie sprawdzanej doręczany jest wyłącznie odpis sentencji wyroku.

Ustawa o ochronie informacji niejawnych określa zasady ochrony informacji, których ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby niekorzystne z punktu widzenia jej interesów. Uzyskanie poświadczenia bezpieczeństwa, które dopuszcza do prac związanych z dostępem do informacji niejawnych o klauzuli „poufne” lub wyższej, następuje po przeprowadzeniu postępowania sprawdza-

<sup>146</sup> Ustawa z 16 września 2011 r. (Dz.U. Nr 240, poz. 1431).

<sup>147</sup> I.511.26.2014 z 16 maja 2014 r., sygn. akt SK 8/14.

<sup>148</sup> Pismo z 12 września 2014 r.

<sup>149</sup> Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. (Dz.U. Nr 182, poz. 1228).

jącego, którego celem jest ustalenie, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy. W uzasadnieniu swego stanowiska Rzecznik stwierdziła m.in., że ustawodawca uregulował przebieg kontrolnego postępowania sprawdzającego oraz postępowania sądowoadministracyjnego po wniesieniu skargi na decyzję w sposób, który wywołuje wątpliwości co do zgodności z Konstytucją w zakresie nałożonych na obywateli ograniczeń praw i wolności. Postępowanie sprawdzające zostało ukształtowane odmiennie od uregulowania ogólnego postępowania administracyjnego w Kodeksie postępowania administracyjnego. W konsekwencji osoba sprawdzana nie ma możliwości zapoznania się z materiałem zebrany w trakcie prowadzonego postępowania, pozbawiona jest więc podstawowego uprawnienia stron, będącego warunkiem skutecznego zaskarżenia decyzji zarówno w toku postępowania administracyjnego, jak i sądowoadministracyjnego. Ustawa o ochronie informacji niejawnych modyfikuje także postępowanie sądowoadministracyjne wszczynane przez wniesienie skargi na decyzję organu II instancji o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa. Skarżącemu oraz osobie uprawnionej do obsady stanowiska doręcza się wyłącznie odpis wyroku. W przeciwieństwie do ogólnego postępowania sądowoadministracyjnego, osoba sprawdzana nie ma możliwości zapoznania się z uzasadnieniem, co stoi w sprzeczności z konstytucyjnym prawem do sądu. W rezultacie osoba sprawdzana nie może skutecznie zaskarżyć orzeczenia sądu I instancji, gdyż nie ma możliwości wykazania, jakie naruszenia prawa materialnego i procedury zarzuca rozstrzygnięciu. Brak dostępu do akt sprawy kontrolnego postępowania sprawdzającego oraz brak możliwości zapoznania się z uzasadnieniem wyroku uniemożliwia skuteczne zaskarżenie decyzji organów administracji, a także nieproporcjonalnie ogranicza autonomię informacyjną jednostek oraz prawo do sądu i związane z nim prawo do zaskarżenia orzeczeń oraz decyzji I instancji.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest w toku.

## **6. Brak dostępu w niektórych jednostkach penitencjarnych do akt postępowania cywilnego prowadzonych w postaci elektronicznej – kontynuacja**

Rzecznik wystąpiła<sup>150</sup> do Ministra Sprawiedliwości o wyjaśnienia, czy systemy informatyczne, do których mają dostęp osoby osadzone w jednostkach penitencjarnych, są zsynchronizowane z systemami prowadzonymi przez sądy cywilne. Z wnoszonych skarg wynika bowiem, że niekiedy systemy te nie są ze sobą kompatybilne, co uniemożliwia zapoznanie się przez osadzonych z aktami postępowania prowadzonego w ich sprawie – a tym samym narusza ich konstytucyjne prawo do sądu. Wraz z postępującą informatyzacją problem ten może się nasilać; obecnie dotyczy zwłaszcza tych sytuacji, gdy istotne dokumenty są sporządzane wyłącznie w formie elektronicznej (elektroniczne protokoły posiedzeń), bądź też, gdy całość akt postępowania ma tylko taką postać (sprawy rozpoznawane w tzw. e-sądzie).

W udzielonej odpowiedzi Minister zapewnił<sup>151</sup> jednak Rzecznika, że wymagania techniczne, konieczne do odtworzenia nagrania protokołu rozprawy, są dostosowane do prze-

<sup>150</sup> IV.517.4.2014 z 26 listopada 2014 r.

<sup>151</sup> Pismo z 19 grudnia 2014 r.

ciętnego użytkownika komputera. Niemniej jednak ze względu na to, że problem ten może dotyczyć przede wszystkim jednostek penitencjarnych, pismo Rzecznika zostało przekazane do Centralnego Zarządu Służby Więziennej celem udzielenia bezpośredniej odpowiedzi. Rzecznik aktualnie na tę odpowiedź oczekuje.

## G. Postępowanie mandatowe

### 1. Brak regulacji prawnej umożliwiającej uchylenie prawomocnego mandatu karnego w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę prawną ukarania za wykroczenie w postępowaniu mandatowym

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>152</sup> Rzecznika o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 101 § 1 zd. 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>153</sup> w zakresie, w jakim nie przewiduje, jako podstawy uchylenia prawomocnego mandatu karnego sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego stanowiącego podstawę ukarania za wykroczenie w postępowaniu mandatowym.

Trybunał uznał<sup>154</sup> za niezgodne z Konstytucją pozbawienie ukaranego prawa do uchylenia mandatu wydanego na podstawie aktu normatywnego, o którego niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą orzekł Trybunał Konstytucyjny.

## H. Postępowanie przygotowawcze

### 1. Sytuacja prawna pokrzywdzonego, chcącego złożyć substydatywny akt oskarżenia

W wystąpieniu z 2009 r. Rzecznik poruszył kwestię potrzeby nowelizacji unormowań zawartych w Kodeksie postępowania karnego w kierunku przewidzianym w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o kuratorach sądowych. Zmiany te zakładały, że jeśli sąd rozpoznający zażalenie na rozstrzygnięcia prokuratora o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego uznawał, że w materiale dowodowym istnieją luki, które należy uzupełnić, nakazywał prokuratorowi podjęcie odpowiednich czynności dowodowych. Takie rozwiązanie dawałoby realną kontrolę nad działaniami prokuratorów, a także nie nakładałoby na

<sup>152</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 55.

<sup>153</sup> Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 395).

<sup>154</sup> Wyrok TK z 15 lipca 2014 r., sygn. akt K 23/13.



pokrzywdzonego obowiązku gromadzenia materiału dowodowego. Minister Sprawiedliwości przyznał, że istniejące brzmienie art. 330 § 2 k.p.k. nie jest wystarczająco precyzyjne, co powoduje w praktyce błędne interpretacje tego przepisu. W związku z powyższym w Ministerstwie podjęto prace mające na celu przygotowanie rozwiązań precyzujących brzmienie tego przepisu. Jednak projekty ustaw wniesionych do Sejmu nie zawierają propozycji zmian art. 330 § 2 k.p.k., które mogłyby doprowadzić do usunięcia wątpliwości interpretacyjnych, jak również poprawy sytuacji pokrzywdzonego, chcącego skorzystać z możliwości złożenia subsydiarnego aktu oskarżenia. Rzecznik zwróciła się<sup>155</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Wprawdzie Minister Sprawiedliwości nie ustosunkował się do tego zagadnienia, to jednak z badanych przez Rzecznika spraw wynika, że brzmienie art. 330 § 1 k.p.k. nakazujące prokuratorowi dokonanie czynności dowodowych wskazanych przez sąd jest respektowane. Problemem pozostaje fakt, że pokrzywdzony nie zawsze korzysta z prawa złożenia subsydiarnego aktu oskarżenia, natomiast dostrzegając nadal niedostatki dowodowe zwraca się do Rzecznika o zbadanie akt i skierowanie wystąpienia do prokuratora nadrzędnego. Co do zasady tego rodzaju wystąpienia Rzecznika są skuteczne.

## I. Postępowanie dyscyplinarne

### 1. Skuteczność egzekwowania odpowiedzialności zawodowej lekarzy

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem związany ze skutecznością egzekwowania odpowiedzialności zawodowej lekarzy. Zgodnie z ustawą o izbach lekarskich<sup>156</sup> karalność przewinienia zawodowego ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęło 5 lat. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, gdy czyn stanowiący przewinienie zawodowe, jest jednocześnie przestępstwem. Wówczas przedawnienie karalności przewinienia zawodowego nie może upłynąć przed przedawnieniem karalności przestępstwa. W praktyce organy samorządu zawodowego lekarzy mają stosunkowo krótki okres na przeprowadzenie postępowania. W pierwszej fazie postępowania dyscyplinarnego, tj. w postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym przez rzecznika odpowiedzialności dyscyplinarnej, przyjęto rozwiązania mające na celu zapobieganie przewlekłości. Postępowanie wyjaśniające jest co do zasady ograniczone czasowo i powinno zakończyć się w terminie 6 miesięcy. Stronom postępowania przysługuje prawo złożenia zażalenia do Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej na przewlekłość postępowania prowadzonego przez okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej. Omawiane regulacje nie mają jednak zastosowania w kolejnej fazie postępowania dyscyplinarnego lekarzy, czyli w postępowaniu przed sądami lekarskimi. W indywidualnych przypadkach sądy nie są w stanie prawomocnie zakończyć postępowania przed upływem ka-

<sup>155</sup> II.519.1790.2014 z 20 czerwca 2014 r.

<sup>156</sup> Ustawa z 2 grudnia 2009 r. (Dz.U. Nr 219, poz. 1708, z późn. zm.).

ralności przewinienia zawodowego. Istniejąca sytuacja wpływa również niekorzystnie na pozycję obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym. Obowiązująca regulacja zdaniem Rzecznika stanowi zagrożenie dla konstytucyjnego prawa do sądu, obejmującego również prawo do uzyskania rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie. Rzecznik zwróciła się<sup>157</sup> do Ministra Zdrowia o zainicjowanie stosownych działań legislacyjnych w zasygnalizowanym zakresie.

Minister zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika i wyjaśnił<sup>158</sup>, że źródło sygnalizowanego problemu tkwi w braku wystarczająco precyzyjnych przepisów normujących postępowanie przed sądami lekarskimi. Należy podzielić pogląd Rzecznika, że o ile w ustawie o izbach lekarskich istnieje mechanizm zabezpieczający sprawność postępowania na etapie postępowania wyjaśniającego, o tyle brak jest tożsamyh przepisów na etapie postępowania przed sądem lekarskim. Przepisy normujące odpowiedzialność zawodową powinny w taki sposób kształtować przebieg postępowania przed sądami lekarskimi, aby zapewniona była sprawność postępowania, a sprawy związane z naruszeniem zasad etyki lekarskiej oraz przepisów związanych z wykonywaniem zawodu lekarza rozstrzygane były możliwie szybko. Szybkość postępowania nie może być jednak osiągnana ze szkodą dla celów procesu karnego i dla ustawowo zagwarantowanych interesów stron. Minister Zdrowia odnosząc się do wniosku o zainicjowanie działań legislacyjnych zmierzających do usprawnienia funkcjonowania sądownictwa lekarskiego, wyrażając gotowość współpracy, zwrócił się z prośbą o przedstawienie przez Rzecznika informacji na temat preferowanego modelowego rozwiązania prawnego, które mogłoby stać się punktem wyjścia dla podejmowanej w przyszłości inicjatywy ustawodawczej, odpowiadającej wzorcowi prawa do sądu, o którym mowa w Konstytucji.

Rzecznik zwróciła<sup>159</sup> uwagę Ministrowi, iż nie jest podmiotem mającym prawo inicjatywy ustawodawczej, zaś przepisy prawa przewidują rozwiązania w innych postępowaniach w postaci ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Rzecznik oczekuje na podjęcie zapowiedzianych kroków legislacyjnych.

## J. Postępowanie wykroczeniowe

### 1. Zbieg wykroczenia z przestępstwem

Rzecznik skierowała<sup>160</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu Kodeksu wykroczeń regulującego tzw. idealny zbieg przepisów, który zachodzi wówczas, gdy sprawca jednym czynem urzeczywistnia znamiona określone w dwóch lub więcej przepisach stanowiących wykroczenie i przestępstwo jednocześnie.

W ocenie Rzecznika zaskarżony przepis k.w. w zakresie, w jakim umożliwia ponoszenie, przy zbiegu wykroczenia z przestępstwem, odrębnej odpowiedzialności za wykroczenie i za

<sup>157</sup> V.7015.8.2014 z 5 listopada 2014 r.

<sup>158</sup> Pismo z 3 grudnia 2014 r.

<sup>159</sup> Pismo z 17 grudnia 2014 r.

<sup>160</sup> II.566.7.2014 z 19 listopada 2014 r., sygn. akt K 45/14.

przestępstwo, narusza zasadę *ne bis in idem*, przez co jest niezgodny z Konstytucją oraz Protokołem nr 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych. Zasada *ne bis in idem* nie jest ujęta w sposób dosłowny w Konstytucji, jednak z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że należy ona do fundamentalnych zasad prawa karnego i stanowi jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Podwójne, czy wielokrotne karanie tej samej osoby za ten sam czyn, zdaniem Trybunału jest sprzeczne z zasadą proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego. W orzecznictwie Trybunału dominuje również pogląd, że zasada *ne bis in idem* stanowi jeden z elementów konstytucyjnego prawa do sądu, przejawiający się w zapewnieniu rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej. Konsekwencją przyjęcia w kwestionowanym przepisie konstrukcji tzw. idealnego zbiegu wykroczenia z przestępstwem jest prowadzenie w przedmiocie tego samego czynu dwóch postępowań. Pierwsze z nich dotyczy tego czynu kwalifikowanego jako wykroczenie i toczy się w trybie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, drugie zaś odnosi się do tego czynu kwalifikowanego jako przestępstwo i toczy się w trybie Kodeksu postępowania karnego. W obu tych postępowaniach autonomicznie orzeka się kary i środki karne tj. dochodzi do kilkakrotnego skazania, przy czym jeżeli za przestępstwo i wykroczenie orzeczono karę lub środek karny tego samego rodzaju, wykonuje się tylko surowszą karę lub środek karny. Uzasadnieniem dla rozwiązania przyjętego w Kodeksie wykroczeń miała być konieczność zapobieżenia uniknięcia odpowiedzialności za wykroczenie sprawcy, którego czyn wypełnia jednocześnie znamiona wykroczenia i przestępstwa prywatnoskargowego lub ściganego na wniosek, w razie braku skargi lub wniosku. Przyjętą na gruncie Kodeksu wykroczeń koncepcję zbiegu idealnego, gdzie wielość prawnokarnych ocen prowadzi do przypisania sprawcy tylu czynów zabronionych, ile norm naruszył, odrzuca Kodeks karny, w którym przyjęto koncepcję tzw. zbiegu kumulatywnego, polegającego na przypisaniu sprawcy jednego przestępstwa kwalifikowanego ze wszystkich przepisów, jakich znamiona swoim zachowaniem wyczerpał. Koncepcja ta zgodna jest z zasadą wyrażoną w Kodeksie karnym, że ten sam czyn może stanowić tylko jedno przestępstwo, wykluczającą możliwość dokonywania wielokrotnej oceny tego samego zachowania. Przyjmuje się, że konstrukcja zawarta w kwestionowanym przepisie Kodeksu wykroczeń stanowi wyjątek od zasady *ne bis in idem*. Wyjątku tego nie daje się jednak pogodzić ani ze standardami konstytucyjnymi, ani z przepisami określonymi w umowach międzynarodowych wiążących Polskę.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

## **2. Zapewnienie odpowiednich środków ochrony świadkom w sprawach o wykroczenia**

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zasygnalizowała, że w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia brak jest możliwości utajnienia danych osobowych świadka na wzór regulacji z Kodeksu postępowania karnego. Wydaje się natomiast, że nie ma racjonalnych względów uzasadniających takie ograniczenie. Zapewnienie odpowiedniej

ochrony świadkom wykroczeń, poprzez anonimizację ich danych osobowych może mieć istotne znaczenie nie tylko w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu postępowania w sprawie o wykroczenie, ale przede wszystkim może wpływać na zapewnienie bezpieczeństwa świadkom. Mogą zdarzyć się bowiem sytuacje, że świadek zeznający jednocześnie w sprawie o przestępstwo i w sprawie o wykroczenie, mimo utajnienia jego danych w sprawie karnej, zostanie zidentyfikowany w sprawie o wykroczenie, co może mieć dla niego negatywne konsekwencje. Kwestię zapewnienia odpowiedniej ochrony pomija również projekt ustawy o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka, wdrażający przepisy unijne. Dlatego też Rzecznik zwróciła się<sup>161</sup> do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

Mimo iż odpowiedź od Ministra nie wpłynęła, ustawodawca uczynił zadość postulatowi Rzecznika w tym zakresie, gdyż ustawą o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka<sup>162</sup> dokonano stosownej zmiany w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, pozwalającą na odpowiednie stosowanie procedury karnej dotyczącej nieujawniania w protokołach przesłuchania miejsca pracy i zamieszkania pokrzywdzonych i świadka.

## K. Ofiary przestępstw

### 1. Ustanawianie kuratora dla małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, w którym oskarżonym jest jedno z rodziców

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawała problematyka ustanawiania kuratora dla małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, w którym oskarżonym jest jedno z rodziców małoletniego. Rzecznik zwracała uwagę na potrzebę wykonania postanowienia sygnalizacyjnego<sup>163</sup> Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r. Trybunał rozpoznając<sup>164</sup> skargę konstytucyjną dostrzegł potrzebę podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do usunięcia nieprawidłowości w postępowaniach karnych, w których osoby małoletnie, pokrzywdzone w wyniku przestępstwa jednego lub obojga rodziców, reprezentowane są przez kuratora ustanowionego przez sąd opiekuńczy. Trybunał wskazał dwa obszary, które powinny zostać uregulowane przez ustawodawcę. Po pierwsze konieczne jest unormowanie szczególne wprowadzające wymagania, jakim powinny odpowiadać w tego typu sprawach osoby powołane do sprawowania funkcji kuratora. Po drugie Trybunał uznał za niezbędne wyraźne przyznanie rodzicom w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego prawa do informacji o przebiegu postępowania dotyczącego ich dziecka, w sytuacji gdy jest ono reprezentowane przez kuratora. Rzecznik zwróciła się<sup>165</sup> do Marszałka Senatu o rozważenie podjęcia działań w tym zakresie przez Senat.

<sup>161</sup> II.501.7.2014 z 5 listopada 2014 r.

<sup>162</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. (Dz.U. 2015 poz. 21).

<sup>163</sup> Sygn. akt S 2/14.

<sup>164</sup> Sygn. SK 5/12.

<sup>165</sup> II.518.28.2014 z 28 maja 2014 r.

Trwają prace nad projektem<sup>166</sup> ustawy o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy, który ma na celu realizację postulatów sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu<sup>167</sup> z dnia 11 lutego 2014 r.

Problem będzie w dalszym ciągu monitorowany przez Rzecznika.

## **2. Stosowanie środków karnych, probacyjnych oraz zapobiegawczych mających na celu izolację sprawcy przemocy w rodzinie od pokrzywdzonego**

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje kwestia związana ze stosowaniem przez organy ścigania środków zapobiegawczych w postaci nakazu opuszczenia lokalu mieszkalnego zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, dozoru Policji pod warunkiem opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym oraz dozoru Policji z jednoczesnym zobowiązaniem do powstrzymania się od kontaktu z pokrzywdzonym, jak również kwestia stosowania przez sądy środków karnych i środków probacyjnych w postaci nakazu opuszczania lokalu mieszkalnego zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym i zakazu zbliżania się do pokrzywdzonego. Dostrzec można tendencję wzrostową w stosowaniu tych środków, co ma istotne znaczenie dla ofiar przemocy w rodzinie. Biorąc jednak pod uwagę ogólną liczbę postępowań i skazań za przestępstwo znęcania, wydaje się, że środki te nie są wykorzystywane optymalnie. Rzecznik zwróciła się<sup>168</sup> do Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o zajęтым stanowisku w sprawie.

Prokurator Generalny poinformował<sup>169</sup>, że z materiałów uzyskanych z prokuratur apelacyjnych i okręgowych, które w 2013 roku przeprowadziły stosowne kontrole, wynika, iż w żadnej z jednostek rejonowych nie stwierdzono nieprawidłowej praktyki w zakresie stosowania środków zapobiegawczych wobec sprawców przestępstw związanych z przemocą w rodzinie. Z uwagi na fakt, iż w pojedynczych przypadkach kontrolujący zwrócili uwagę na potrzebę rozważenia zastosowania środka zapobiegawczego, można wysnuć wniosek, iż prokuratorzy nie w pełni wykorzystywali proceduralne możliwości ochrony pokrzywdzonego przed ewentualnym działaniem podejrzanego, zwłaszcza w zakresie stosowania nakazu opuszczenia lokalu mieszkalnego zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym. W wytycznych z dnia 21 grudnia 2011 r. dotyczących zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, Prokurator Generalny polecił rozważenie zasadności zastosowania środka zapobiegawczego w postaci nakazu opuszczenia lokalu mieszkalnego zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, w każdej sprawie prowadzonej przeciwko podejrzanemu o przestępstwo związane z przemocą w rodzinie, w przypadku braku przesłanek do wystąpienia z wnioskiem o zastosowanie środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. W kolejnych wytycznych Prokuratora Generalnego z dnia 18 grudnia 2013 r. polecenie zostało powtórzone, co powinno wpłynąć na prawidłowe kształtowanie się praktyki prokuratorskiej.

<sup>166</sup> Druk senacki nr 739.

<sup>167</sup> Sygn. akt S 2/14.

<sup>168</sup> II.518.6.2014 z 18 marca 2014 r.

<sup>169</sup> Pismo z 27 marca 2014 r.

Minister Sprawiedliwości podkreślił<sup>170</sup>, że zapewnienie ochrony osobie pokrzywdzonej przemocą w rodzinie, w tym poprzez odseparowanie jej od sprawcy przemocy, stanowi priorytet w działaniach organów zaangażowanych w przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Celowi temu ma służyć obowiązujące prawo, w tym liczne instrumenty z zakresu prawa karnego i cywilnego. Sądy coraz częściej stosują środki izolacji sprawcy od osoby pokrzywdzonej przemocą w rodzinie. O rodzaju zastosowanych środków karnych i probacyjnych orzeka sąd uwzględniając każdorazowo okoliczności rozpoznawanej sprawy. Ministerstwo Sprawiedliwości może jedynie prowadzić akcje informacyjno-edukacyjne i szkolenia dla kadry orzeczniczej. W ramach tych działań Ministerstwo opracowało i wydało „Informator dla sędziów, prokuratorów i kuratorów sądowych dotyczący przeciwdziałania przemocy w rodzinie”, który został przekazany sędziom orzekającym w wydziałach karnych oraz kuratorom sądowym.

Rzecznik konsekwentnie analizuje wnioski i rozstrzygnięcia wydawane w tym przedmiocie.

### 3. Kompensata państwowa przyznawana ofiarom przestępstw

Rzecznik niejednokrotnie wskazywała na pilną potrzebę nowelizacji ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw<sup>171</sup>, bowiem obecna regulacja nie zapewnia ofiarom przestępstw realnej pomocy, a nawet przyczynia się do ich wtórnej wiktymizacji. Badania nad ustawą uwidocznily nieprawidłowości w postępowaniach o przyznanie kompensaty państwowej. Do najważniejszych należy zaliczyć przypadki, gdy sąd zobowiązywał ofiarę do ustalenia danych personalnych, adresów i stanu majątkowego sprawców przestępstwa, czy gdy uczestnikami postępowania, wbrew przepisom ustawy, byli sprawcy przestępstwa, którzy w postępowaniu korzystali z pomocy adwokata jako swojego pełnomocnika, podczas gdy sąd odmawiał przydzielenia pełnomocnika ofierze. Wzór wniosku o przyznanie kompensaty jest bardzo niejasny i przysparza w praktyce wiele kłopotów. Ponadto ustawa nie przewiduje możliwości złożenia wniosku o przyznanie kompensaty przez osobę najbliższą w sytuacji, gdy w wyniku przestępstwa ofiara cierpi na dysfunkcje organizmu uniemożliwiające jej podejmowanie decyzji lub wyrażenie woli, a jednocześnie nie została ubezwłasnowolniona. Istotnym mankamentem ustawy jest również to, że ofiary przestępstw nie mogą otrzymać zaliczki na pokrycie kosztów związanych z usuwaniem szkód powstałych wskutek przestępstwa, np. kosztów leczenia. We wrześniu 2013 r. Minister Sprawiedliwości informował o pracach legislacyjnych nad projektem założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw. Niestety nie nastąpiła nowelizacja omawianej ustawy. Rzecznik zwróciła się<sup>172</sup> do Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu oraz Przewodniczących Klubów Parlamentarnych o rozważenie podjęcia działań, które zapewniłyby należyłą ochronę praw ofiar przestępstw oraz ich godności.

<sup>170</sup> Pismo z 3 kwietnia 2014 r.

<sup>171</sup> Ustawa z 7 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1415, z późn. zm.).

<sup>172</sup> II.518.15.2014 z 25 lutego 2014 r.

Senat przygotował projekt<sup>173</sup> założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o państwowej kompensacie. Obecnie toczą się w Senacie prace nad nowelizacją ustawy, które Rzecznik monitoruje.

#### 4. Poszanowanie godności osób pokrzywdzonych przestępstwem

Omówienie w rozdziale „Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli. Ochrona godności”.

### L. Odszkodowania dla osób represjonowanych

#### 1. Prawo do odszkodowania dla osób represjonowanych, wobec których stwierdzono nieważność postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania i poszukiwania listem gończym, które zostały wydane, lecz nie wykonane

Rzecznik zgłosiła<sup>174</sup> udział w postępowaniach w sprawach dwóch skarg konstytucyjnych i przedstawiła następujące stanowisko: art. 8 ust. 1 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego<sup>175</sup> – w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę od Skarbu Państwa osobom represjonowanym, wobec których stwierdzono nieważność postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania i poszukiwania listem gończym, które zostały wydane, lecz nie wykonane – jest niezgodny z art. 77 ust.1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z tekstem pierwotnym ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, odszkodowanie i zadośćuczynienie przysługiwało w wyniku wydania orzeczenia albo decyzji, a nie było konieczne jej wykonanie. Jednak ustawa za nieważne uznawała orzeczenia wydane od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1956 r., jeżeli czyn zarzucany lub przypisany związany był z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności. Nowelizacją ustawy rozszerzono okres czasu, w ramach którego wydane orzeczenia mogą zostać uznane za nieważne (1 stycznia 1944 r.–31 grudnia 1989 r.), jednocześnie wprowadzono ograniczenie polegające na tym, że przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wykonania orzeczenia albo decyzji, a nie ich wydania. Ustawodawca nie wskazał przy tym żadnych argumentów przemawiających za tą zmianą.

Ograniczenie odszkodowania i zadośćuczynienia jedynie do „wykonania” orzeczenia lub decyzji z jednoczesnym pozbawieniem osób represjonowanych rekompensaty z tytułu ich

<sup>173</sup> Druk senacki nr 704.

<sup>174</sup> II.513.10.2014 z 5 maja 2014 r. i II.513.13.2014 z 11 czerwca 2014 r., sygn. akt SK 7/14.

<sup>175</sup> Ustawa z 23 lutego 1991 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 34, poz. 149, z późn. zm.).

„wydania” powoduje, że znaczna część dolegliwych represji i krzywd jej nie podlega. Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Przepis ten stanowi źródło prawa podmiotowego do egzekwowania odpowiedzialności władzy publicznej. Sam fakt dopuszczenia się przez organ władzy publicznej niezgodnego z prawem działania nie rodzi po jego stronie zobowiązania o charakterze finansowym, konieczne jest dodatkowo powstanie szkody. Regulacja wyłączająca spoza zakresu odszkodowania lub zadośćuczynienia szkodę wynikłą z wydania orzeczenia lub decyzji, które były bezprawne, nie może korzystać z ochrony w świetle zasady sprawiedliwości społecznej wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Jako sprzeczna z tą zasadą musi być uznana regulacja, która pozbawia jednostkę odszkodowania i zadośćuczynienia za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, które wyrządziło jej szkodę finansową, a także dostarczyło cierpienie i niedogodności życiowych spowodowanych szykanami wskutek wydanych decyzji (np. zwolnienia z pracy, utraty przydziału mieszkania funkcyjnego, przywilejów emerytalno-rentowych), co często powodowało pogorszenie się sytuacji finansowej całej rodziny pokrzywdzonego. Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga, aby państwo prawa naprawiło tego rodzaju szkody i krzywdy wynikłe z niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej.

Trybunał Konstytucyjny umorzył<sup>176</sup> postępowanie w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych, uznając, że nie jest uprawniony do orzekania o zaniechaniu legislacyjnym.

Pomimo powyższego postanowienia, Rzecznik zasygnalizowała<sup>177</sup> Ministrowi Sprawiedliwości konieczność nieodzownego ustawowego rozwiązania problemu ograniczenia podmiotowego ustawy.

## **2. Podmiotowy zakres stosowania ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego**

Rzecznik otrzymywała wnioski kwestionujące zakres podmiotowy stosowania ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Ustawodawca w katalogu osób uprawnionych do ubiegania się o odszkodowanie pominął osoby, które były obywatelami Polski i zginęły podczas walki o jej niepodległość. Ich działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego została rozpoczęta na terytorium Polski, ale następnie wskutek przesunięcia granic była już kontynuowana po 1946 r. poza terytorium państwa polskiego. Mając na uwadze, że osoby te walczyły na rzecz niepodległości naszego kraju i w związku z tym poniosły śmierć, nieuzasadnione jest pozostawianie ich poza zakresem osób uprawnionych do odszkodowania. O ile bowiem przesłankę miejsca zamieszkania można uznać za uzasadnioną wobec osób, które były represjonowane i same składają wniosek o odszkodowanie, o tyle w odniesieniu do osób, które poniosły śmierć wskutek represji radzieckich organów ścigania za

<sup>176</sup> Postanowienie z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14.

<sup>177</sup> II.513.13.2014 z 29 stycznia 2015 r.



walkę o niepodległy byt Państwa Polskiego, a mieszkały i zmarły na terenach, które Polska utraciła w lutym 1946 r., przesłanka miejsca zamieszkania jest nieracjonalna, nadmierna i powoduje faktyczne wykluczenie możliwości dochodzenia roszczeń przez osoby najbliższe dla osób represjonowanych. Biorąc pod uwagę ówczesne realia polityczne, represjonowani nie mieli możliwości zmiany miejsca zamieszkania. Przyjęte rozwiązanie może budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych zasad zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, a także równości. Rzecznik zwróciła się<sup>178</sup> do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o zajęтым stanowisku.

Minister potwierdził<sup>179</sup>, że osoba występująca z wnioskiem o odszkodowanie lub zadośćuczynienie z tytułu represji ze strony organów ZSRR musi spełniać m.in. przesłankę domicylu. Uprawniona do odszkodowania jest bowiem jedynie ta osoba represjonowana, która zamieszkuje obecnie w Polsce, ewentualnie – w przypadku gdy z roszczeniem występuje jej małżonek, dzieci albo rodzice – zamieszkiwała w Polsce w chwili śmierci. Przesłanka domicylu została uwzględniona w treści ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, ze względu na potrzebę ograniczenia kręgu osób uprawnionych o ubieganie się o odszkodowanie lub zadośćuczynienie. W trakcie prac legislacyjnych podkreślano, że przyznanie możliwości rekompensaty szkód i krzywd wyrządzonych przez organy ZSRR ma charakter wyjątkowy, gdyż jest związane z wypłatą świadczeń za działania podejmowane przez organy innego państwa. O ile przyjęcie przesłanki domicylu jawi się jako celowe i zasadne w przypadku osób represjonowanych, które przeżyły represje i po ustaleniu nowych granic Polski mogły dokonać świadomego wyboru miejsca zamieszkania i przynależności państwowej, to już w przypadku osób, które zmarły w wyniku represji, np. na skutek wykonania wyroku śmierci lub zgonu w trakcie odbywania kary w radzieckim więzieniu po dniu 5 lutego 1946 r., może być uznane za kryterium w nieuzasadniony sposób różnicujące sytuację prawną podmiotów charakteryzujących się posiadaniem cechy relewantnej tj. faktu represjonowania przez organy radzieckie w czasie i miejscu określonym w omawianej ustawie. Osoby te, ze względu na fakt pozbawienia wolności nie mogły decydować o zmianie swojego miejsca zamieszkania. Podzielić należy zatem pogląd, że przesłanka domicylu w odniesieniu do tej kategorii osób represjonowanych nie wydaje się realizować w pełni standardów konstytucyjnych wynikających przede wszystkim z zasady równości podmiotów wobec prawa.

Zważywszy, iż Minister podzielił zapatrywania dotyczące przesłanki domicylu, Rzecznik ponownie zwróci się o podjęcie inicjatywy legislacyjnej. Problem pozostaje w stałym zainteresowaniu Rzecznika.

<sup>178</sup> II.513.17.2014 z 18 listopada 2014 r.

<sup>179</sup> Pismo z 19 grudnia 2014 r.

## 4. WOLNOŚĆ OSOBISTA

---

### 1. Przepisy ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób

Rzecznik skierowała<sup>180</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych unormowań ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Zakładany przez projektodawcę cel, w postaci stosowania ustawy wobec sprawców jedynie najgroźniejszych przestępstw, nie został zrealizowany. Ustawa znajduje bowiem zastosowanie do każdej osoby, która odbywa prawomocnie orzeczoną karę pozbawienia wolności wykonywaną w systemie terapeutycznym, a zatem nie spełnia kryterium dostatecznej precyzji. Krąg potencjalnych adresatów tej regulacji jest dość szeroki i różnorodny, co narusza postanowienia Konstytucji. Przepisy ustawy powinny określać kryterium czasowe wydania opinii psychiatrycznej i psychologicznej, które stanowią podstawę do skierowania przez dyrektora zakładu karnego wniosku do sądu o uznanie osoby, której wniosek dotyczy za osobę stwarzającą zagrożenie. Ustawa wprowadza odmienne niż w ustawie o Policji przesłanki stosowania kontroli operacyjnej – nie tylko konieczność zapobieżenia określönemu przestępstwu, lecz również trudność w weryfikacji informacji udzielanych przez osobę objętą nadzorem prewencyjnym oraz uzyskanych w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych. Brak jasnych i precyzyjnych uregulowań ustawy odnośnie do postępowania terapeutycznego prowadzonego w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym powoduje, że powstają wątpliwości co do realizowania tam jakichkolwiek świadczeń zdrowotnych, które można nazwać psychoterapeutycznymi. O wypisaniu z Ośrodka ma rozstrzygać sąd na wniosek osadzonego, kierownika Ośrodka lub w postępowaniu z urzędu. Tylko w postępowaniu z urzędu ustawodawca wskazał na potrzebę sporządzenia opinii psychiatry. W pozostałych przypadkach sąd jedynie wysłucha biegłych, którzy przygotowywali opinie na etapie postępowania w przedmiocie umieszczenia w Ośrodku. Przyjęte rozwiązanie nie daje osadzonemu należytej gwarancji ochrony jego konstytucyjnego prawa do wolności osobistej.

Trybunał Konstytucyjny poinformował<sup>181</sup>, że wniosek Rzecznika zostanie rozpoznany łącznie z wnioskiem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i dwoma pytaniami prawnymi: Sądu Okręgowego w Lublinie oraz Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu.

---

<sup>180</sup> II.517.1093.2014 z 16 maja 2014 r., sygn. akt K 6/14.

<sup>181</sup> Pismo z 10 października 2014 r.

## 2. Przepisy regulujące kontrolę osobistą oraz przeszukiwanie pojazdów przez funkcjonariuszy publicznych

Rzecznik skierowała<sup>182</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zaskarżyła szereg przepisów ustawowych i wykonawczych regulujących przeszukiwanie osób, dokonywanie kontroli osobistej oraz przeszukiwanie pojazdów przez funkcjonariuszy publicznych.

Zaskarżone przepisy ustaw nie definiują pojęć „przeszukanie osoby” czy „kontrola osobista”, w związku z czym nie wyznaczają ustawowej granicy ingerencji władzy publicznej w sferę prawa do prywatności oraz w sferę nietykalności osobistej i wolności osobistej. Określenie tych granic albo w ogóle nie zostało dokonane albo nastąpiło na poziomie aktów wykonawczych do poszczególnych ustaw. Tymczasem w aktach wykonawczych, pod warunkiem wyraźnego upoważnienia ustawodawcy, można określić jedynie kwestie porządkowe związane z przebiegiem kontroli osobistej. Warunku tego nie spełniają zaskarżone przepisy rozporządzeń. Wbrew standardom konstytucyjnym wyznaczają one bowiem granice wkroczenia władzy publicznej w sferę prywatności i wolności osobistej oraz nietykalności osobistej oraz zasady i tryb takiego wkroczenia.

Ustawodawca upoważnił poszczególne służby do „przeglądania bagaży i sprawdzenia ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu” czy też „przeprowadzenia rewizji pojazdów”. Przepisy te w istocie regulują materię objętą przepisem Konstytucji, który przewiduje, że przeszukiwanie pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony. Zaskarżone we wniosku przepisy nie określiły sposobu przeszukiwania. Sposób ten został określony w rozporządzeniach bądź też w ogóle nie został określony w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.

Wyposażając poszczególne służby w możliwość ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw ustawodawca nie przewidział adekwatnych środków zaskarżenia czynności podejmowanych przez te służby. Jeśli w ogóle przysługuje środek zaskarżenia tych czynności, to jest nim zażalenie do prokuratora, przy czym służy ono tylko na sam sposób prowadzenia czynności, a nie na ich legalność i zasadność. W niektórych przypadkach ustawodawca nie przewidział żadnego środka zaskarżenia czynności ingerujących w konstytucyjne wolności i prawa jednostki, co jest niezgodne z konstytucyjnym prawem do sądu.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

## 3. Wykaz zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających oraz składu, trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających

Rzecznik skierowała<sup>183</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania

<sup>182</sup> II.519.344.2014 z 29 sierpnia 2014 r., sygn. akt K 17/14.

<sup>183</sup> V.7016.1008.2014 z 22 września 2014 r., sygn. akt U 8/14.

środków zabezpieczających oraz składu, trybu powołania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających<sup>184</sup> z Konstytucją.

Zgodnie z regulacjami zawartymi w Kodeksie karnym wykonawczym środki zabezpieczające związane z umieszczeniem sprawcy w zakładzie zamkniętym wykonuje się w zakładach psychiatrycznych i zakładach leczenia odwykowego. Przepisy wyróżniają zakłady psychiatryczne maksymalnego zabezpieczenia, zakłady psychiatryczne i zakłady leczenia odwykowego wzmocnionego zabezpieczenia oraz zakłady psychiatryczne i zakłady leczenia odwykowego podstawowego zabezpieczenia. Przepisy Kodeksu karnego wykonawczego upoważniają Ministra Zdrowia do określenia w rozporządzeniu regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania środków zabezpieczających w poszczególnych rodzajach zakładów.

Na podstawie zaskarżonego we wniosku Rzecznika przepisu rozporządzenia Ministra Zdrowia w zakładach dysponujących warunkami podstawowego zabezpieczenia stosuje się przepisy regulaminu organizacyjno-porządkowego tego zakładu. W rzeczywistości regulamin organizacyjno-porządkowy określa nie Minister Zdrowia, lecz kierownik zakładu dysponującego warunkami podstawowego zabezpieczenia. Z postanowień Konstytucji jednoznacznie wynika, że organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi. Przepisy załącznika do rozporządzenia przewidują kontrolę osobistą osoby przyjmowanej do zakładu dysponującego warunkami wzmocnionego lub maksymalnego zabezpieczenia, a także kontrolę rzeczy osobistych i innych przedmiotów w trakcie przebywania takiej osoby w zakładzie. Sama kontrola przedmiotów posiadanych przez sprawców przebywających w zakładzie nie nasuwa zastrzeżeń. Przepisy Kodeksu karnego wykonawczego nie przewidują jednak kontroli osobistej sprawców w zakładach dysponujących warunkami wzmocnionego i maksymalnego zabezpieczenia. Oznacza to, że przepis załącznika do rozporządzenia samoistnie wprowadza kontrolę osobistą osób przyjmowanych do zakładu. Kwestionowany przepis reguluje materię należącą do materii ustawowej, a przez to jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do nietykalności osobistej i wolności osobistej, a także prawem do ochrony życia prywatnego.

Kolejny kwestionowany przepis załącznika do rozporządzenia określa, że osoba osadzona w zakładzie dysponującym warunkami wzmocnionego lub maksymalnego zabezpieczenia może przeprowadzać niekontrolowane rozmowy telefoniczne jedynie w godzinach ustalonych przez kierownika zakładu. Regulacja ta nie spełnia konstytucyjnego wymogu, aby ograniczenie wolności komunikowania się nastąpiło w przypadku określonym w ustawie i w sposób w niej określony.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

#### **4. Odpowiedzialność karna za niezastosowanie się do polecenia wydanego na podstawie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej**

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>185</sup> przewidującego odpo-

<sup>184</sup> Rozporządzenie z 10 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 599).

<sup>185</sup> Ustawa z 20 marca 2009 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 504, z późn. zm.).

wiedzialność karną za niezastosowanie się do polecenia wydanego na podstawie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej.

Wyrokiem<sup>186</sup> Trybunału Konstytucyjnego zaskarżony przez Rzecznika przepis uznany został za niezgodny z Konstytucją.

---

<sup>186</sup> Wyrok TK z 20 maja 2014 r., sygn. akt K 17/13.

## 5. BEZPIECZEŃSTWO OBYWATELI. UPRAWNIENIA POLICJI I INNYCH SŁUŻB MUNDUROWYCH

---

### 1. Ocena zasadności i legalności działania prokuratorów oraz funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego podczas przeszukania w siedzibie redakcji tygodnika „Wprost”

Rzecznik, zaniepokojona informacjami w środkach masowego przekazu, podjęła z urzędu działania zmierzające do zbadania i wyjaśnienia sprawy okoliczności i przebiegu czynności podejmowanych przez funkcjonariuszy ABW i Prokuratury w siedzibie redakcji tygodnika „Wprost”, które miały na celu żądanie uzyskania od dziennikarzy określonego rodzaju materiałów dla potrzeb śledztwa. Mając na względzie regulacje prawne wynikające z Konstytucji oraz przepisów Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Rzecznik powzięła wątpliwości co do tego, czy w trakcie powyższych działań dostatecznie wnikliwie analizowano kwestię proporcjonalności, i czy interes śledztwa w tej sprawie miał faktycznie charakter nadrzędny w stosunku do interesu publicznego w ochronie tajemnicy dziennikarskiej. Co istotne, dotychczasowe orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje jednoznacznie, że nie można dokonywać przeszukania biur redakcyjnych czy mieszkania dziennikarza dla uzyskania danych o osobach, które udzieliły mu informacji. Interwencja w siedzibie redakcji tygodnika może tym samym podważyć zaufanie opinii publicznej dla działań prokuratorów i funkcjonariuszy oraz zagrozić poparciu społecznemu dla niedawno osiągniętej niezależności Prokuratury, która stanowi wartość w demokratycznym państwie prawnym. Rzecznik zwróciła się<sup>187</sup> do Prokuratora Generalnego o zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Prokurator wyraził<sup>188</sup> przekonanie, iż obawy o naruszenie zapisów Konstytucji lub Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podczas czynności przeszukania w redakcji tygodnika „Wprost”, w śledztwie Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga, są całkowicie bezpodstawne. Najistotniejsze znaczenie dla oceny prawnej wskazanego zdarzenia ma okoliczność, że w czasie tej czynności nie doszło i nie mogło dojść do naruszenia tajemnicy dziennikarskiej, bowiem zapisy nagrań, których wydania domagali się prokuratorzy, nie zawierały jakichkolwiek danych identyfikujących źródło informacji dziennikarza, a prokuratorzy takich informacji nie poszukiwali.

W kolejnym piśmie do Prokuratora Generalnego Rzecznik zwróciła<sup>189</sup> uwagę, iż wszelkie działania organów państwa wkraczające w sferę tajemnicy dziennikarskiej i ograniczające

---

<sup>187</sup> II.519.1963.2014 z 23 czerwca 2014 r.

<sup>188</sup> Pismo z 27 czerwca 2014 r.

<sup>189</sup> Pismo z 24 lipca 2014 r.

wynikające z niej gwarancje muszą być proporcjonalne, adekwatne, dostatecznie uzasadnione, poddane kontroli i stosowane subsydiarnie, gdy nie jest możliwe ustalenie okoliczności na podstawie innych dowodów.

W odpowiedzi Prokurator Generalny stwierdził<sup>190</sup>, iż kwestia legalności i zasadności decyzji procesowych oraz podjętych na ich podstawie czynności procesowych była przedmiotem pozytywnej oceny sądu.

Rzecznik konsekwentnie będzie podejmowała stosowne działania w tej materii.

## 2. Funkcjonowanie w praktyce ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa<sup>191</sup> obowiązuje od niemal trzech lat. Zgodnie z założeniami skutkiem tej regulacji miał być m.in. spadek przypadków rażącego naruszenia prawa w działalności administracji publicznej, w tym rozstrzygnięć administracyjnych wydawanych z naruszeniem prawa, wzrost zaufania obywateli do organów administracji publicznej, a w konsekwencji także szacunku wobec instytucji państwowych. Ustawa miała także doprowadzić do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej, co miało przekładać się na rozwój przedsiębiorczości oraz zmniejszenie wydatków Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym istotne wydaje się dokonanie oceny, w jakim stopniu prowadzone regulacje przyczyniły się do realizacji ustalonych zamierzeń. Rzecznik zwróciła się<sup>192</sup> do Prokuratora Generalnego o przekazanie danych dotyczących postępowań wszczętych na podstawie tej ustawy.

Prokurator poinformował<sup>193</sup>, że dane przekazane przez prokuratury apelacyjne wskazują, że od dnia wejścia w życie przepisów ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, w prokuraturach nie zarejestrowano postępowań wszczętych i przeprowadzonych na podstawie tej ustawy. Prokuratorzy z powszechnych jednostek prokuratury są przygotowani do realizacji przepisów ustawy. Przyczyn niewdrożenia w praktyce regulacji ustawy należy upatrywać jedynie w konieczności wyczerpania trybu określonego w ustawie.

Sprawa będzie kontynuowana w roku 2015.

## 3. Bezpieczeństwo imprez masowych

Rzecznik skierowała<sup>194</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>195</sup> z Konstytucją.

<sup>190</sup> Pismo z 11 sierpnia 2014 r.

<sup>191</sup> Ustawa z 20 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173).

<sup>192</sup> IV.513.14.2014 z 16 maja 2014 r.

<sup>193</sup> Pismo z 23 czerwca 2014 r.

<sup>194</sup> II.511.994.2014 z 3 grudnia 2014 r., sygn. akt K 47/14.

<sup>195</sup> Ustawa z 20 marca 2009 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 504, z późn. zm.).

W ocenie Rzecznika przewidziana w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych instytucja zakazu klubowego, w obowiązującej formie prawnej, pozostaje w kolizji z szeregiem norm Konstytucji. Ustawodawca nie przewidział, za jakie zachowania może zostać nałożony zakaz klubowy. Podstawą ukarania zakazem klubowym jest naruszenie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej. W praktyce organizator imprezy masowej (meczu piłki nożnej) może dowolnie określić, jakiego rodzaju zachowania uzasadniają zastosowanie zakazu klubowego. Regulaminy wielu klubów przewidują, że zastosowanie zakazu może nastąpić nie tylko za zachowania stanowiące przestępstwa albo wykroczenia uregulowane w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych, ale także za zachowania niepenalizowane przez ustawę. Ponadto regulamin nie podlega żadnej weryfikacji, tzn. zatwierdzeniu czy uzgodnieniu przez inny organ.

Zdaniem Rzecznika arbitralność w uchwalaniu regulaminów, okoliczność, że regulaminy nie są źródłami powszechnie obowiązującego prawa, a także brak materialnych i proceduralnych przesłanek wymierzania zakazu klubowego stanowią o niezgodności zaskarżonych przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych z Konstytucją. Za sprzeczne z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa, wynikającą z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, należy uznać karanie za zachowania przewidziane w regulacji, która nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego. Z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa stoi w sprzeczności także rozwiązanie polegające na wymierzeniu jednostce dolegliwości o charakterze penalnym na podstawie prawa prywatnego, przy braku skutecznej kontroli sądowej. Od zastosowania zakazu klubowego osobie ukaranej służy prawo odwołania do podmiotu prowadzącego rozgrywkę. Jednak przepisy ustawy nie precyzują charakteru odwołania, jak również charakteru orzeczenia organu odwoławczego. Procedura odwoławcza pozostawiona jest zatem dowolnemu uznaniu podmiotu prywatnego. Ponadto kwestionowana regulacja w zakresie, w jakim przewiduje wymierzenie represyjnego, publicznoprawnego środka w postaci zakazu klubowego za naruszenie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej stanowi nadmierne i nieproporcjonalne ograniczenie konstytucyjnego prawa dostępu do dóbr kultury, dokonane na podstawie regulacji, która nie jest powszechnie obowiązującym prawem. W ocenie Rzecznika zakaz klubowy wymaga dookreślenia w przepisach rangi ustawowej, co ograniczy arbitralność i dowolność w jego wymierzaniu. Intencją Rzecznika nie jest pozbawienie organizatorów imprez masowych możliwości ograniczania udziału w nich osobom, które w ich trakcie naruszają spokój i porządek publiczny, lecz doprowadzenie do tego, aby konstrukcja zakazu klubowego spełniała standardy konstytucyjne i zawierała proceduralne gwarancje ochrony praw jednostki.

Na skutek wniosku Rzecznika zostało wszczęte postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

#### 4. Regulaminy imprez masowych

Do Rzecznika wpływały liczne skargi obywateli dotyczące zgodności regulaminów imprez masowych (meczów piłki nożnej) z przepisami ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>196</sup>.

<sup>196</sup> Ustawa z 20 marca 2009 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 611, z późn. zm.).



W wyniku analizy treści skarg oraz regulaminów imprez masowych, Rzecznik uzyskała informację, z której wynika, że na podstawie jednakowo brzmiącego przepisu w analizowanych regulaminach, zabrania się wnoszenia i posiadania na imprezie masowej wszelkich pojemników z napojami, w tym napojami bezalkoholowymi oraz produktów spożywczych. Postanowienie regulaminów zabraniające wnoszenia na teren imprezy masowej wszelkich pojemników na płyny lub produkty, w tym produkty spożywcze, nie mieści się w ramach dyspozycji przepisu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, określającego przedmioty objęte zakazem wnoszenia na imprezę masową. W ocenie Rzecznika omawiane postanowienia regulaminów mogą być zbyt szerokie, a co za tym idzie mogą naruszać powszechnie obowiązujące prawo. Rzecznikowi znane są problemy, z jakimi borykają się organizatorzy imprez masowych, próbując zapobiegać aktom chuligaństwa i przemocy. Niemniej jednak podczas organizowania tego typu imprez należy pamiętać o przestrzeganiu przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Rzecznik zwróciła się<sup>197</sup> do Ministra Sportu i Turystyki o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>198</sup>, że po przeanalizowaniu uwag zawartych w wystąpieniu Rzecznika, a także wyroku<sup>199</sup> Trybunału Konstytucyjnego należy stwierdzić, że regulaminy imprez masowych opracowane przez organizatorów meczów piłki nożnej zawierają niekiedy przepisy opierające się na pojęciach nieostrych i niedookreślonych. Do takich pojęć należy zaliczyć w szczególności przepisy sformułowane na podstawie postanowienia ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, zabraniającego wnoszenia na imprezę masową i posiadania przez osoby w niej uczestniczące „broni lub innych niebezpiecznych przedmiotów”. Tak sformułowane zapisy regulaminów naruszają przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Minister zwrócił się do prezesów klubów sportowych z prośbą o wnikliwą analizę regulaminów imprez masowych pod kątem zgodności zawartych w nim zapisów z przepisami ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i powszechnie obowiązującego prawa oraz o wykreślenie zapisów stojących z nimi w sprzeczności.

Rzecznik oczekuje na odpowiedzi i stanowiska klubów sportowych w przedmiotowej sprawie.

## 5. Dostęp służb specjalnych do billingów obywateli oraz zasady stosowania przez nie kontroli operacyjnej

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał połączone wnioski<sup>200</sup> Rzecznika w sprawie przepisów o dostępie służb specjalnych do billingów obywateli oraz zasad stosowania przez nie kontroli operacyjnej.

Trybunał częściowo przychylił się do stanowiska Rzecznika i orzekł<sup>201</sup>, że niekonstytucyjne są przepisy, które w sposób nieprecyzyjny regulują kwestię podsłuchów oraz nie wyznaczają niezależnego organu kontrolującego zasadność sięgania po billingi. Natomiast przepisy o dostępie służb specjalnych do billingów obywateli Trybunał uznał częściowo za niekonstytucyjne.

<sup>197</sup> VII.715.13.2014 z 20 listopada 2014 r.

<sup>198</sup> Pismo z 23 grudnia 2014 r.

<sup>199</sup> Wyrok TK z 20 maja 2014 r., sygn. akt K 17/13.

<sup>200</sup> Informacja RPO za 2011 r., str. 61, 71–72 oraz Informacja RPO za 2012 r., str. 73.

<sup>201</sup> Wyrok TK z 30 lipca 2014 r., sygn. akt K 23/11.

## 6. WYBRANE KONSTYTUCYJNE PRAWA I WOLNOŚCI OBYWATELI

---

### A. Wolność słowa i prawo do informacji

#### 1. Niepubliczne znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej

Rzecznik zgłosiła<sup>202</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej i przedstawiła następujące stanowisko: art. 226 § 1 Kodeksu karnego – w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonane niepublicznie – jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak wynika z utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, wolność słowa nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Przyjmowane ograniczenia powinny jednak spełniać kryteria przydatności, konieczności i proporcjonalności. W ocenie Rzecznika penalizowanie czynu polegającego na niepublicznym znieważaniu funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej stanowi nadmiernie represyjne działanie państwa poprzez naruszenie konstytucyjnie chronionej wolności wyrażania poglądów. Ingerencja ustawodawcy na gruncie zaskarżonego przepisu w zakresie znieważenia dokonanego niepublicznie nie jest ani konieczna ani niezbędna dla zapewnienia ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego. Znieważeni funkcjonariusze mogą skorzystać z ochrony przewidzianej w innym przepisie Kodeksu karnego, a mianowicie art. 216 § 1 k.k. Skuteczną ochronę czci i dobrego imienia stanowi także ochrona dóbr osobistych na gruncie prawa cywilnego.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił<sup>203</sup> stanowiska, że penalizowanie czynów polegających na niepublicznym znieważeniu funkcjonariusza publicznego stanowi nadmierną ingerencję w konstytucyjną wolność wyrażania poglądów.

#### 2. System zintegrowanego monitoringu przestępstw z nienawiści

Cele i działania określone w przyjętym w grudniu 2013 r. przez Radę Ministrów „Krajowym Programie Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013–2016” należą do priorytetowych działań organów publicznych na rzecz urzeczywistnienia zasady równości

<sup>202</sup> II.564.1.2014 z 2 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 70/13.

<sup>203</sup> Wyrok TK z 12 lutego 2015 r., sygn. akt SK 70/13.

i niedyskryminacji bez względu na płeć, pochodzenie rasowe, etniczne, narodowość, religię, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną.

W ramach prac Rady do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji, utworzonej przy Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, uzgodniono m.in. utworzenie systemu zintegrowanego monitoringu incydentów o charakterze rasistowskim, ksenofobicznym, homofobicznym, czy też innych zdarzeń o podłożu dyskryminacyjnym. System miał być elektroniczną platformą stanowiącą źródło aktualnych informacji o zdarzeniach, ułatwiającą komunikację między podmiotami włączonymi do systemu, umożliwiającą tworzenie zestawień statystycznych oraz raportów oraz przyczyniającą się do skutecznego reagowania odpowiednich władz publicznych. W ocenie Rzecznika platforma, jako pierwsze tego rodzaju systemowe działanie umożliwiające monitoring przestępstw z nienawiści nie tylko na tle rasowym i narodowościowym, w znacznym stopniu przyczyniłaby się do zwiększenia wiedzy o skali zjawiska, a w konsekwencji do właściwego reagowania na przypadki dyskryminacji. Niestety projekt miał zostać zamknięty, a zarezerwowane pieniądze przekazano do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na działającą już platformę „Report Racism”, gdzie można zgłaszać wyłącznie napaści na tle rasowym i narodowościowym. Dla tego Rzecznik zwróciła się<sup>204</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>205</sup>, że monitoring przestępstw z nienawiści, w tym przestępstw popełnianych ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową prowadzi w ramach Departamentu Kontroli Skargi i Wniosków MSW Zespół do Spraw Ochrony Praw Człowieka. Zespół gromadzi informacje na podstawie zgłoszeń organizacji pozarządowych, podmiotów indywidualnych, jednostek organizacyjnych Policji, a także informacji zawartych w artykułach prasowych i raportach organizacji pozarządowych. Zespół zwraca się do właściwych jednostek organizacyjnych Policji, prokuratury oraz do sądów o przekazanie informacji na temat działań podjętych w sprawie wymienionych zdarzeń, a także informacji o sposobie zakończenia prowadzonych postępowań, w szczególności o wydanych postanowieniach lub wyrokach. Zgromadzone informacje są wykorzystywane m.in. przy sporządzaniu sprawozdań z realizacji przez Polskę międzynarodowych zobowiązań w zakresie zwalczania przestępstw na tle nienawiści.

W związku z powyższym Rzecznik skierowała kolejne wystąpienie<sup>206</sup> z prośbą o przekazanie danych liczbowych dotyczących prowadzonego przez ten Zespół monitoringu przestępstw z nienawiści oraz opracowanej w oparciu o te dane, gromadzone od 2013 r., charakterystyki zjawiska. Rzecznik zwróciła się także o powiadomienie, czy podejmowane czynności dały podstawy do sformułowania postulatów w zakresie zmian organizacyjnych lub legislacyjnych, mających na celu podniesienie poziomu ochrony prawnej grup narażonych na dyskryminację<sup>207</sup>. Ponadto Rzecznik ponowiła zapytanie o prace w kierunku utworzenia systemu

<sup>204</sup> I.816.15.2014/VIII.816.2.2014 z 22 lipca 2014 r.

<sup>205</sup> Pismo z 25 sierpnia 2014 r.

<sup>206</sup> VIII. 816.2.2014 z 30 grudnia 2014 r.

<sup>207</sup> Zob. „Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013–2016”, obszar przeciwdziałanie przemocy i zwiększenie ochrony osób doświadczających przemocy, cel 3.2, 3.3, 3.4.

zintegrowanego monitoringu incydentów o charakterze rasistowskim, ksenofobicznym, homofobicznym, czy też innych zdarzeń o podłożu dyskryminacyjnym, który znakomicie dopełniałby podejmowane obecnie inne inicjatywy<sup>208</sup>.

### 3. Prawa pacjenta do informacji

Ze skarg wpływających do Rzecznika wynika, że Narodowy Fundusz Zdrowia odmawia pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym świadczeniobiorców wydania danych dostępowych do systemu Zintegrowanego Informatora Pacjenta. Zgodnie z obowiązującymi przepisami warunkiem udostępnienia informacji za pośrednictwem systemu teleinformatycznego jest uprzednie wystąpienie przez świadczenioborcę z wnioskiem o wydanie danych dostępnych w postaci nazwy użytkownika i hasła do systemu. Istnieje jednak grupa osób, które z takim wnioskiem nie mogą wystąpić samodzielnie, dlatego muszą skorzystać z pomocy przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (osoby ubezwłasnowolnione, bądź osoby z niepełnosprawnościami czy obłożnie chore). W konsekwencji ta grupa świadczeniobiorców jest pozbawiona możliwości uzyskania informacji o objęciu ubezpieczeniem i udzielanych świadczeniach. Tymczasem obowiązujące przepisy nie wykluczają możliwości udostępnienia informacji świadczeniobiorcy działającemu przez przedstawiciela.

Zastrzeżenia budzi też sposób, w jaki NFZ prowadzi w systemie Zintegrowanego Informatora Pacjenta konta dla małoletnich pacjentów i podmiotów, którym udostępnia dane dostępowe do kont dzieci. NFZ odmawia wydania danych dostępowych rodzicowi, który nie zgłosił dziecka do ubezpieczenia zdrowotnego. Tymczasem zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, jeżeli dziecko pozostaje pod władzą rodzicielską obojga rodziców, każde z nich może działać samodzielnie jako przedstawiciel ustawowy dziecka. Przyjęty przez Narodowy Fundusz Zdrowia sposób działania spowodowany jest w opinii Rzecznika m.in. tym, że konto dziecka w ZIP nie stanowi indywidualnego konta, lecz jest powiązane technicznie z kontem osoby, która zgłosiła dziecko do ubezpieczenia zdrowotnego. Opisany sposób prowadzenia kont małoletnich może powodować ograniczenia w wykonywaniu władz rodzicielskiej i niezasadnie pozbawiać rodziców dostępu do informacji medycznych, w tym o udzielonych świadczeniach zdrowotnych. Rzecznik zwróciła się<sup>209</sup> do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz podjęcie odpowiednich działań, które zapewnią pełne respektowanie prawa wszystkich świadczeniobiorców do informacji.

Rzecznik oczekuje na wyjaśnienia Ministra Zdrowia.

<sup>208</sup> W ramach prac Rady do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji realizowany jest projekt pn. *Mapa Uprzedzeń: Repozytorium danych sondażowych*. Będzie to narzędzie gromadzenia i analizy danych z badań postaw względem grup etnicznych, narodowych i społecznych, będących najczęstszymi obiektami dyskryminacji i nienawiści.

<sup>209</sup> V.7011.24.2014 z 22 grudnia 2014 r.

## 4. Dostęp do informacji przetworzonej

Rzecznik zgłosiła<sup>210</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej dostępu do informacji przetworzonej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>211</sup> prawo do informacji obejmuje uzyskanie informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. W postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi organy uznały, że wnioskowana informacja jest informacją przetworzoną, a nie istnieje szczególnie istotny interes publiczny w jej uzyskaniu. Organy, a następnie sądy administracyjne, wywodziły bowiem istnienie przesłanki szczególnego interesu z cechami wnioskodawcy, uzależniając udostępnienie od możliwości wykorzystania informacji dla poprawy działania organu administracji. Taka wykładnia jest ugruntowana w orzecznictwie i z tego względu Rzecznik zdecydowała się na przystąpienie do postępowania. W ocenie Rzecznika sądy stosują dodatkowe ograniczenie prawa do informacji przetworzonej, niewynikające z treści przepisu. Z tego względu Rzecznik wniosła o stwierdzenie, że wskazany przepis rozumiany w ten sposób, że przyznaje prawo do uzyskania informacji przetworzonej tylko tym obywatelom, którzy wykażą, iż są w stanie wykorzystać tę informację w interesie publicznym, jest niezgodny z art. 61 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 61. ust. 3 Konstytucji.

## B. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

### 1. Przeprowadzanie badań lekarskich osób zatrzymanych

W Biurze RPO poddano analizie zagadnienie przeprowadzania badań lekarskich osób zatrzymanych przez poszczególne służby, z wyłączeniem Służby Więziennej, bowiem w tym zakresie stanowisko zajął<sup>212</sup> już Trybunał Konstytucyjny. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie badań lekarskich osób zatrzymanych przez Policję<sup>213</sup> wydane na podstawie ustawy o Policji<sup>214</sup> stanowi, iż decyzję o obecności policjanta w trakcie badania lekarskiego osoby zatrzymanej podejmuje lekarz wykonujący badanie. Oznacza to, że kwestię, która faktycznie oznacza ograniczenie prawa do prywatności uregulowano – wbrew standardom konstytucyjnym – na poziomie rozporządzenia, a nie ustawy. Rozporządzenia regulujące kwestię trybu przeprowadzania badań lekarskich osób zatrzymanych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej i Biura Ochrony Rządu stanowią, że służby te zapewniają bezpieczeństwo pracowników ochrony zdrowia w czasie przeprowadzania badania lekarskiego osoby zatrzymanej. Nie precyzują jednak, na czym ma polegać zapewnienie bezpieczeństwa. Można tylko

<sup>210</sup> VII.6060.2.2014 z 24 września 2014 r.

<sup>211</sup> Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 782).

<sup>212</sup> Sygn. akt K 22/10.

<sup>213</sup> Rozporządzenie z 13 września 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1102).

<sup>214</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.).

przypuszczać, że chodzi o obecność funkcjonariusza danej służby w trakcie badania lekarskiego. Nie może budzić wątpliwości, że niezależnie od rodzaju służby, zagadnienie ewentualnego wkroczenia w konstytucyjnie zagwarantowane prawo do prywatności, a więc obecność funkcjonariusza danej służby w trakcie badania lekarskiego osoby zatrzymanej, może zostać uregulowana wyłącznie na poziomie ustawy. Rzecznik zwróciła się<sup>215</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych o odniesienie się do przedstawionego zagadnienia i rozważenie podjęcia prac legislacyjnych.

Minister wyjaśnił<sup>216</sup>, że w resorcie prowadzone są prace nad projektem założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, który zakłada uregulowanie zagadnienia dotyczącego przeprowadzania badań lekarskich osób zatrzymanych przez Policję we wspomnianej ustawie. Zasadne wydaje się także wprowadzenie do porządku prawnego rozwiązania, które będzie regulowało w sposób nie budzący wątpliwości kwestię obecności funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu oraz Straży Granicznej podczas badania lekarskiego osoby zatrzymanej, poprzez dokonanie stosownej zmiany ustawy o Straży Granicznej oraz ustawy o Biurze Ochrony Rządu.

Proces uchwalenia odpowiednich unormowań będzie przez Rzecznika monitorowany.

## 2. Przetwarzanie danych osobowych potencjalnych dawców szpiku

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>217</sup> Rzecznika o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepieniu komórek, tkanek i narządów<sup>218</sup>.

Trybunał nie podzielił<sup>219</sup> wątpliwości Rzecznika co do konstytucyjności art. 16 ust. 3 ustawy transplantacyjnej, który przewiduje gromadzenie i przetwarzanie w rejestrze potencjalnych dawców szpiku kostnego danych osobowych wymienionych w przepisie. Zdaniem Rzecznika przechowywanie wszystkich danych zarówno przez ośrodek dawców szpiku, jak i centralny rejestr, nie jest niezbędne dla procedury doboru dawców i biorców. Trybunał uznał przepis za zgodny z Konstytucją podkreślając, że gromadzenie wskazanych we wniosku informacji o potencjalnych dawcach nie stanowi nadmiernego ograniczenia ich prawa do prywatności i autonomii informacyjnej.

Jednocześnie Trybunał stwierdził niekonstytucyjność zaskarżonego przez Rzecznika art. 16 ust. 6 wspomnianej ustawy, który umożliwił ministrowi właściwemu do spraw zdrowia i Krajowej Radzie Transplantacyjnej pełny bieżący dostęp do wszystkich danych potencjalnych dawców szpiku. Trybunał stwierdził, że taki dostęp nie jest niezbędny dla wykonywania przez Ministra i Radę ich ustawowych zadań.

<sup>215</sup> II.517.4689.2014 z 15 września 2014 r.

<sup>216</sup> Pismo z 20 października 2014 r.

<sup>217</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 76.

<sup>218</sup> Ustawa z 1 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1411, z późn. zm.).

<sup>219</sup> Wyrok TK z 22 lipca 2014 r., sygn. akt K 25/13.

### 3. Tworzenie rejestrów medycznych

Wyrokiem<sup>220</sup> Trybunał podzielił część zarzutów Rzecznika dotyczących ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia<sup>221</sup>. Art. 20 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 1 wspomnianej ustawy upoważniają ministra właściwego do spraw zdrowia do tworzenia rejestrów medycznych w drodze rozporządzenia. Niektóre rejestry zostały przewidziane w ustawie, a pozostałe mogą być tworzone w drodze rozporządzenia. Trybunał stwierdził niezgodność wskazanych wyżej przepisów w zakresie, w jakim przewidują określenie przedmiotu rejestrów medycznych w drodze rozporządzenia z konstytucyjnym prawem do prywatności oraz autonomią informacyjną jednostek (art. 47 oraz art. 51 ust. 1, 2 i 5). Niezgodny z konstytucyjnym standardem prawa do prywatności jest także w ocenie Trybunału art. 20 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej ustawy, który przewiduje możliwość przetwarzania w rejestrze innych danych niż wskazane w ustawie. Dodatkowo Trybunał uznał, że art. 20 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 1 wspomnianej ustawy, który przewiduje określenie przedmiotu rejestrów w drodze rozporządzenia narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji, jednakże rejestry utworzone przed dniem ogłoszenia wyroku mogą być nadal prowadzone.

### 4. Kontrola osobista w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich

Omówienie w rozdziale: „Wykonywanie kar i środków karnych. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich”.

### 5. Ochrona danych osobowych w systemie elektronicznej księgi wieczystej

W skargach kierowanych do Rzecznika sygnalizowany był problem właściwej ochrony danych osobowych w systemie elektronicznej księgi wieczystej. Osoby, których roszczenia i prawa wpisane są do księgi wieczystej wskazywały, że nieuniknioną konsekwencją ujawnienia ich roszczeń jest jednocześnie upublicznienie danych osobowych tych osób. Zakres informacji ujawnianych w księgach wieczystych prowadzonych w systemie elektronicznym określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym<sup>222</sup>. Ujawnione w księdze wieczystej informacje takie jak numer PESEL czy imiona rodziców są dostępne dla każdej osoby korzystającej z internetu, która zna numer księgi wieczystej danej nieruchomości. Pojawia się zatem wątpliwość, czy obecna regulacja nie stanowi nieproporcjonalnej ingerencji w prywatność osób fizycznych. Analiza obowiązujących w omawianym zakresie przepisów prowadzi do wniosku, że mogą one pozostawać w sprzeczności z normami Konstytucji. Powszechna dostępność wymienionych danych stanowi istotne ograniczenie tzw. autonomii informacyjnej jednostki, zagwarantowanej w Konstytucji. Co więcej, ograniczenie nastąpiło w rozporządzeniu, które zostało wydane na podstawie upoważnienia ustawowego niespełniającego wymogów określonych w Konstytucji. Na podstawie przepisów ustawy o księ-

<sup>220</sup> Wyrok TK z 18 grudnia 2014 r., sygn. akt K 33/13.

<sup>221</sup> Ustawa z 28 kwietnia 2011 r. (Dz.U. Nr 113, poz. 657 ze zm.).

<sup>222</sup> Rozporządzenie z 21 listopada 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1411).

gach wieczystych i hipotecę<sup>223</sup> nie można bowiem określić zakresu danych osobowych, których ujawnienie będzie możliwe na podstawie rozporządzenia. Wydaje się, że ustawa pozostawiła zbyt wielką swobodę regulacyjną organowi wykonawczemu. To z kolei spowodowało, że niejasny pozostaje cel i zasadność gromadzenia oraz ujawniania konkretnych danych osobowych osób, których prawa i roszczenia zawarte są w księgach wieczystych. Rzecznik zwróciła się<sup>224</sup> do Ministra Sprawiedliwości o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu.

Minister stwierdził<sup>225</sup>, że udostępnianie ksiąg wieczystych przez internet, w tym danych osobowych, nie narusza ustawy o ochronie danych osobowych. Przyjęcie odmiennego poglądu niweczyłoby zasadę jawności ksiąg wieczystych. Rezygnacja z ujawniania w księdze wieczystej danych osobowych oznaczałaby konieczność sięgnięcia do akt księgi wieczystej w celu jednoznacznego ustalenia tożsamości osób ujawnionych w księdze wieczystej, co nie sprzyjałoby szybkości obrotu prawnego. Wiązałoby się to z koniecznością stawienia się w sądzie, wykazania interesu prawnego w uzyskaniu dostępu do akt ksiąg wieczystych, a także otrzymania stosownego zaświadczenia z księgi wieczystej potwierdzającego jednoznacznie tożsamość osoby ujawnionej w księdze wieczystej. Jawność ksiąg wieczystych jest podstawowym i koniecznym w demokratycznym państwie środkiem zapewnienia bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami i praw osób trzecich. Nie mogłaby ona być należycie realizowana bez udostępnienia danych osobowych zawartych w treści księgi wieczystej. W aktualnym stanie prawnym osoba, która nie zna dokładnego numeru księgi wieczystej nie ma możliwości jej przejrzenia. W konsekwencji nie może ona drogą internetową uzyskać informacji o danych osobowych osób ujawnionych w księdze. Osoba, której dane osobowe zostałyby wykorzystane przez osoby nieuprawnione, może skorzystać ze środków ochrony prawnej przewidzianych w ustawie o ochronie danych osobowych, a także w Kodeksie cywilnym.

## 6. Ochrona danych o stanie zdrowia

W artykułach prasowych<sup>226</sup> pojawiały się, niepokojące z punktu widzenia ochrony prywatności jednostki, informacje o szerokiej dostępności danych o stanie zdrowia obywateli dla przedsiębiorstw sektora ubezpieczeniowego i bankowego. Dane o stanie zdrowia są danymi wrażliwymi, dotyczą bowiem jednej z najbardziej intymnych sfer życia jednostki. Niewłaściwe przetwarzanie danych o stanie zdrowia może doprowadzić do naruszeń praw i wolności jednostki, a w szczególności niesie ze sobą ryzyko dyskryminacji. Rzecznik nie kwestionuje konieczności pozyskiwania przez podmioty prowadzące działalność ubezpieczeniową informacji o stanie zdrowia klientów, jednak ze względu na wrażliwy charakter tych danych, zasadne byłoby wyraźne sprecyzowanie, jakie dane i w jakich okolicznościach mogą być udostępniane. Rzecznik zwróciła się<sup>227</sup> do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska w zasygnalizowanej sprawie.

<sup>223</sup> Ustawa z 6 lipca 1982 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 707, z późn. zm.).

<sup>224</sup> IV.520.2.2014 z 24 czerwca 2014 r.

<sup>225</sup> Pismo z 8 lipca 2014 r.

<sup>226</sup> „Gazeta Wyborcza” z 10 sierpnia 2013 r., *Polak na sprzedaż. Twoje dane może kupić ubezpieczyciel, a od niego bank.*

<sup>227</sup> I.501.14.2014/VII.501.1.2014 z 24 lutego 2014 r.



W odpowiedzi poinformowano<sup>228</sup> Rzecznika, że Ministerstwo Zdrowia oraz Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, będące jednostką odpowiedzialną za informatyzację ochrony zdrowia tworzą rozwiązania w ramach Projektu P1 „Elektroniczna Platforma Gromadzenia, Analizy i Udostępniania zasobów cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych”. W celu zapewnienia odpowiedniego zabezpieczenia danych pacjenta o stanie zdrowia została wprowadzona w obecnie procedowanym projekcie założeń projektu ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz innych ustaw, propozycja udostępniania elektronicznej dokumentacji medycznej pacjentowi pracownikowi medycznemu jedynie w przypadku uzyskania zgody pacjenta. Ministerstwo Zdrowia i Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia pozostają w stałym kontakcie z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych, konsultując na bieżąco wprowadzane rozwiązania prawne, jak i zmiany wynikające z budowania systemów informatycznych w ochronie zdrowia. Odnosząc się do kwestii udzielania informacji o stanie zdrowia pacjentów zakładom ubezpieczeń Minister wyjaśnił, że zarówno udostępnienie dokumentacji medycznej na podstawie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, jak i przekazanie informacji o stanie zdrowia na podstawie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, może nastąpić wyłącznie za zgodą pacjenta.

Rzecznik postanowiła w dalszym ciągu monitorować sprawę.

## 7. Brak prawnej regulacji zasad wykonywania testów genetycznych

Rzecznik Praw Obywatelskich we wcześniejszej korespondencji z Ministrem Sprawiedliwości i Ministrem Zdrowia poruszała kwestię przeprowadzania badań DNA w sprawach cywilnych, a także wskazywała na potrzebę regulacji wykonywania testów genetycznych. W dniu 5 czerwca 2014 r. w Biurze RPO w Warszawie zorganizowano seminarium „Wpływ procesów analizy materiału genetycznego na prawa jednostki”, podczas którego omawiano zagadnienia związane z potrzebą stworzenia spójnych rozwiązań ustawowych regulujących kwestię badań genetycznych. Uczestnicy seminarium, będący przedstawicielami różnych organów i instytucji, wyrazili przekonanie o konieczności niezwłocznego podjęcia prac legislacyjnych nad podstawowymi przepisami regulującymi testy genetyczne, przy zastrzeżeniu konieczności rozwiązania pewnych kwestii w ustawach szczegółowych. Z punktu widzenia ochrony praw jednostki konieczne jest jak najszybsze wprowadzenie ustawowych gwarancji służących zapewnieniu właściwej ochrony godności, zdrowia, życia, prywatności oraz autonomii informacyjnej i decyzyjnej jednostki przy przeprowadzaniu badań genetycznych. Rzecznik wielokrotnie podkreślał w swoich wystąpieniach, że niewłaściwe przetwarzanie danych o stanie zdrowia, w tym informacji genetycznej, może doprowadzić do niedopuszczalnych naruszeń praw i wolności jednostki. Wykorzystanie informacji genetycznej może wiązać się z ryzykiem dyskryminacji ze względu na cechy genetyczne np. na rynku pracy czy trudnościami z uzyskaniem ubezpieczenia. Poprzez ujawnienie cech genetycznych jednej osoby możliwe jest automatyczne ujawnienie cech członków jej rodziny. W związku z powyższym konieczna jest za-

<sup>228</sup> Pismo z 31 marca 2014 r.

sadnicza refleksja nad zasadami ochrony informacji genetycznej na tle ogólnej ochrony danych osobowych. Co istotne, przy prowadzeniu badań genetycznych istnieje konieczność właściwego zabezpieczenia materiału genetycznego oraz zapewnienia odpowiedniego poziomu jakości wykonywanych badań. Rzecznik zwróciła się<sup>229</sup> do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie podjęcia niezwłocznych działań legislacyjnych o charakterze ponadresortowym, w celu stworzenia ram prawnych we wskazanym zakresie, mających na celu ochronę praw obywatelskich.

Minister Zdrowia podzielił<sup>230</sup> opinię przedstawioną przez Rzecznika o potrzebie niezwłocznego podjęcia prac nad uregulowaniami prawnymi w zakresie przeprowadzania testów genetycznych. Szeroki zakres przedmiotowy problematyki związanej z przeprowadzaniem testów genetycznych wymaga podjęcia działań legislacyjnych, mających na celu uregulowanie tej kwestii w sposób kompleksowy. Minister wystąpił do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o powołanie międzyresortowego zespołu, który prowadziłby prace legislacyjne nad projektem ustawy o testach genetycznych, z wykorzystaniem efektów pracy Zespołu powołanego przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Z tego względu Rzecznik ponownie zwróciła się<sup>231</sup> do Prezesa Rady Ministrów o poinformowanie o dalszych działaniach podjętych przez Radę Ministrów w sprawie uregulowania kwestii przeprowadzania testów genetycznych.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

## **8. Brak powszechnie obowiązujących przepisów regulujących zasady przeprowadzania badań kodu genetycznego DNA w sprawach cywilnych**

Do Rzecznika wpływały skargi obywateli mających wątpliwości co do swego pokrewieństwa z dziećmi, będącymi w świetle prawa ich potomkami. Rzecznik od 2001 r. wskazywał w korespondencji z Ministrem Sprawiedliwości i Ministrem Zdrowia na konieczność uregulowania zasad przeprowadzania badań kodu genetycznego DNA w sprawach cywilnych. Wpływ, jaki wyniki badań DNA w cywilnych postępowaniach sądowych wywierają na losy licznych rodzin, prawa dziecka oraz stan cywilny jednostek, powoduje, że konieczne jest szybkie opracowanie standardów medycznych ich przeprowadzania, pozwalających na zagwarantowanie ich rzetelności i zgodności z prawdą materialną. Regulacja badań DNA w postępowaniu karnym została uchwalona już w 2004 r. Na rynku funkcjonują firmy zajmujące się testami DNA na zasadach komercyjnych. Nie istnieją regulacje prawne ani inne powszechnie obowiązujące kodeksy dobrych praktyk czy porozumienia regulujące metodologię, odpowiedzialność czy dopuszczalność testów DNA. Strukturę kodu genetycznego, pozwalającą jednoznacznie zidentyfikować osobę, należy uznać za dane osobowe. Oznacza to, że kod genetyczny osoby powinien podlegać szczególnej ochronie jako „dane wrażliwe”. Ustawa o ochronie danych osobowych zakazuje przetwarzania takich danych, a dopuszcza możliwość ich przetwarzania jedynie w ściśle określonych okolicznościach. Zdaniem Rzecznika należy rozważyć zasadność

<sup>229</sup> I.5002.2.2014/VII.5002.1.2014 z 25 czerwca 2014 r.

<sup>230</sup> Pismo z 25 lipca 2014 r.

<sup>231</sup> Pismo z 22 października 2014 r.

penalizacji pozaprawnego – bez zezwolenia powołanych do tego osób lub organów – pobierania próbek kodu genetycznego oraz badania i obrotu nimi. Rzecznik zwróciła się<sup>232</sup> do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie stosownych działań legislacyjnych.

Minister poinformował<sup>233</sup>, że w przypadku przeprowadzania badań DNA, na użytek procesu dotyczącego pochodzenia dziecka, przepisy obowiązującego prawa zapewniają przestrzeganie uprawnień osoby badanej w zakresie prawa do informacji oraz wolnej i świadomej zgody, w tym zgody zastępczej. Kodeks postępowania cywilnego nie zawiera przepisów szczególnych dotyczących przeprowadzania badań DNA dla celów dowodowych. Do przeprowadzania takich badań znajdują zastosowanie przepisy dotyczące przeprowadzenia dowodu z grupowego badania krwi. Przepisy procesowe odnoszące się do przeprowadzania badań DNA dla celów dowodowych respektują autonomię osoby badanej, wykluczając dopuszczalność przeprowadzenia dowodu z DNA bez jej wiedzy czy zgody, prawo osoby badanej do uzyskania informacji o badaniu, jego celu oraz konsekwencjach prawnych zarówno jego przeprowadzenia, jak i odmowy poddania się badaniu (ocena odmowy przez sąd może prowadzić do uznania twierdzeń strony przeciwnej). Obecne regulacje respektują także prawo do prywatności osób badanych (ochrona danych osobowych). Można zatem stwierdzić, że obowiązujące przepisy procesowe w zakresie postępowania dowodowego, obejmującego także badanie DNA, w sposób prawidłowy zabezpieczają gwarancje procesowe stron i nie wymagają dodatkowych regulacji.

## 9. Zakres danych zamieszczanych w wyciągach z centralnego rejestru rzeczoznawców majątkowych

Rzecznik zwróciła uwagę, że mimo zapowiedzi, nie zostały zmienione przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>234</sup> dotyczące zamieszczania oraz publikowania danych zawartych w centralnych rejestrach rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości. Minister Infrastruktury uznał za zasadną nowelizację ustawy o gospodarce nieruchomościami obejmującą rezygnację z publikowania informacji na temat wykształcenia osoby uprawnionej oraz zamieszczenie w wyciągu adresu prowadzonej działalności gospodarczej zamiast dotychczasowego adresu zamieszkania. Niestety brzmienie regulacji w zakresie publikowania adresu zamieszkania oraz wykształcenia rzeczoznawcy majątkowego pozostało w zasadzie niezmienione. Dlatego Rzecznik zwróciła się<sup>235</sup> do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o poinformowanie o aktualnym stanie prac legislacyjnych związanych ze zmianą wskazanej regulacji.

Minister wyjaśnił<sup>236</sup>, że kwestia niepublikowania informacji o wykształceniu rzeczoznawcy majątkowego nie uzyskała akceptacji w trakcie uzgodnień z resortem sprawiedliwości dotyczących projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Natomiast propozycja zamieszczenia

<sup>232</sup> IV.7020.4.2014 z 17 stycznia 2014 r.

<sup>233</sup> Pismo z 22 maja 2014 r.

<sup>234</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 518, z późn. zm.).

<sup>235</sup> IV.520.3.2014 z 12 sierpnia 2014 r.

<sup>236</sup> Pismo z 15 września 2014 r.

w rejestrze wyłącznie informacji o adresie prowadzonej działalności zawodowej, o ile taki adres rzeczoznawca posiada albo o adresie zamieszkania i adresie do korespondencji została zawarta w projekcie ustawy przesłanym do Sejmu. W trakcie prac legislacyjnych w komisji sejmowej powrócono do dotychczas obowiązującego brzmienia przepisu ustawy tj. do adresu zamieszkania. Przy najbliższej nowelizacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie zasad wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, Ministerstwo wystąpi z propozycją zmiany, obejmującą rezygnację z zamieszczania w wyciągach z centralnego rejestru rzeczoznawców majątkowych informacji o wykształceniu osoby uprawnionej oraz zamieszczania w centralnym rejestrze informacji o adresie prowadzonej działalności zawodowej, zamiast adresu zamieszkania.

Sprawa będzie nadal analizowana w Biurze RPO.

## 10. Przetwarzanie danych osobowych osób bezrobotnych

Do Rzecznika zwróciła się Fundacja Panoptykon, zgłaszając zastrzeżenia odnośnie do przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań wprowadzających mechanizm profilowania osób bezrobotnych. W ocenie Fundacji nowe regulacje nie spełniają standardów wymaganych przez Konstytucję oraz międzynarodowe instrumenty ochrony praw człowieka. Mechanizm profilowania został wprowadzony przepisami ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw<sup>237</sup>, jak również rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego<sup>238</sup>. Wstępna analiza przeprowadzona w Biurze Rzecznika wykazała istnienie wątpliwości co do prawidłowości przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań odnoszących się do przetwarzania danych osobowych osób bezrobotnych. Przyjęte rozwiązania wykazują również brak spójnej wizji mechanizmów przetwarzania danych osobowych, w tym danych wrażliwych, w ramach projektowanego systemu, co może przesądzać o braku odpowiednich gwarancji ochrony prywatności obywateli, a w konsekwencji o niekonstytucyjności przyjętych rozwiązań. Zastrzeżenia odnośnie do obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących profilowania obywateli potwierdził Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Rzecznik zwróciła się<sup>239</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przekazanie informacji na temat opisanego problemu, w szczególności aktualnej oceny wprowadzonych rozwiązań i ewentualnych planów odnośnie do ich zmiany.

Aktualnie Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

## 11. Ochrona prywatności oraz danych osobowych osób ubiegających się o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu

Na tle skarg wpływających do Rzecznika powstała wątpliwość, czy obowiązujące przepisy w sposób dostateczny chronią prywatność osób ubiegających się o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie adwokata lub radcy prawnego (pełnomocnika z urzędu). Strona

<sup>237</sup> Ustawa z 14 marca 2014 r. (Dz.U. poz. 598).

<sup>238</sup> Rozporządzenie z 14 maja 2014 r. (Dz.U. poz. 631).

<sup>239</sup> VII.501.277.2014 z 19 grudnia 2014 r.

ubiegająca się o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu składa oświadczenie według wzorów określonych w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości. Jeżeli wniosek o ustanowienie adwokata bądź radcy prawnego jest składany łącznie z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych, wnioskodawca dołącza tylko jedno oświadczenie, ponieważ wzory obu oświadczeń są tożsame. W oświadczeniu należy wskazać informacje o stanie rodzinnym, wskazać szczegółowo składniki swojego majątku, ujawnić dochody i źródła utrzymania wnioskodawcy oraz osób pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym. Konieczne jest także ujawnienie zobowiązań oraz innych stałych wydatków. Ponadto wnioskodawca zobowiązany jest podać inne dane, które uważa za istotne np. dotyczące stanu zdrowia. Dane zawarte w oświadczeniu stanowiący załącznik do wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych lub wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu powinny podlegać szczególnej ochronie przed nieuprawnionym dostępem i innego rodzaju przetwarzaniem. Dostęp wszystkich stron postępowania do tej części akt sprawy, w której znajdują się dane uzasadniające wniosek jest nie do pogodzenia z przepisami Konstytucji oraz ustawy o ochronie danych osobowych<sup>240</sup>. W ocenie Rzecznika powstaje wątpliwość, czy wnioski o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu oraz dołączone do nich dokumenty powinny być umieszczone w aktach sprawy. Rzecznik zwróciła się<sup>241</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie, a w razie podzielenia przedstawionych uwag, o spowodowanie podjęcia prac nad przygotowaniem nowelizacji przepisów, zmierzającej do zapewnienia pełniejszej ochrony prywatności oraz danych osobowych zawartych we wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu oraz oświadczeniu o stanie rodzinnym, dochodach i źródłach utrzymania osoby fizycznej.

Minister stwierdził<sup>242</sup>, że przewidziane w omawianych przepisach ograniczenia autonomii informacyjnej oraz prywatności jednostek nie wydają się naruszać unormowań konstytucyjnych. Postępowanie umożliwiające weryfikację przesłanek uzyskania pomocy państwa w dostępie do wymiaru sprawiedliwości opiera się wyłącznie na oświadczeniu złożonym przez wnioskodawcę. Oświadczenie to jest obwarowane sankcją karną za świadome podanie nieprawdziwych okoliczności. W chwili składania wniosku sąd nie ma bowiem szerszych możliwości sprawdzenia prawdziwości faktów wskazanych przez wnioskodawcę. Brak takiej regulacji mógłby prowadzić do tego, że sąd nie miałby możliwości potwierdzenia prawdziwości faktów wskazanych w składanych oświadczeniach lub też za jedyne sposoby weryfikacji prawdziwości faktów wskazanych w oświadczeniu strony należałoby uznać prowadzenie przez sąd stosownego dochodzenia, wydłużającego ten etap postępowania. Strona lub uczestnik postępowania, którzy zapoznali się z danymi zawartymi w oświadczeniu o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania osoby, mogą te informacje wykorzystać wyłącznie w toczącym się postępowaniu sądowym. Gdyby chcieli posłużyć się nimi poza postępowaniem sądowym, narażają się na zarzut naruszenia dóbr osobistych osób, których dotyczą dane zawarte w oświadczeniu.

<sup>240</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.).

<sup>241</sup> IV.501.40.2014 z 23 października 2014 r.

<sup>242</sup> Pismo z 26 listopada 2014 r.

Stanowisko Ministra i przedstawione argumenty nie wydają się jednak przekonujące, nie odnoszą się też do wszystkich zgłoszonych przez Rzecznika postulatów i zastrzeżeń. Sprawa będzie kontynuowana w roku 2015.

## 12. Sporządzanie wokand sądowych

Omówienie w rozdziale „Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki. Sądownictwo i prokuratura”.

## 13. Nieprawidłowości dotyczące procesu uzyskiwania specjalizacji lekarskich

Omówienie w rozdziale „Ochrona zdrowia. Ochrona praw pacjentów”.

# C. Wolność zgromadzeń

## 1. Przepisy ustawy Prawo o zgromadzeniach

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>243</sup> Rzecznika o stwierdzenie niezgodności przepisów Prawa o zgromadzeniach z Konstytucją i konwencjami międzynarodowymi. Przedmiotem zaskarżenia były m.in. przepisy określające liczbę osób, których zgrupowanie traktowane jest jak zgromadzenie, a także przepisy uniemożliwiające zorganizowanie zgromadzenia osobom niemającym pełnej zdolności do czynności prawnych. Wątpliwości konstytucyjne budziła także kwestia dotycząca organizacji dwóch lub większej liczby zgromadzeń w tym samym czasie i miejscu. Ponadto przyjęta przez ustawodawcę procedura odwoławcza jest nieefektywna – nie gwarantuje bowiem organizatorom zgromadzenia uzyskania ostatecznej decyzji administracyjnej przed datą demonstracji. Zastrzeżenia wzbudziły również przepisy, które nakładają na przewodniczącego zgromadzenia odpowiedzialność za czyny innych osób i potencjalną odpowiedzialność odszkodowawczą.

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił<sup>244</sup> część zarzutów Rzecznika i stwierdził, że przepis stanowiący o liczbie uczestników zgromadzenia, w części zawierającej wyrażenie „co najmniej 15 osób”, jest niezgodny z Konstytucją. Trybunał potwierdził możliwość wprowadzania zróżnicowanych rozwiązań, dostosowanych do rodzaju zgromadzenia, jego liczebności, zasięgu oraz innych okoliczności, jednakże odmienne unormowania obowiązków nie może przesądzać o całkowitym wyłączeniu konstytucyjnych gwarancji wolności zgromadzeń w odniesieniu do określonej kategorii. Takie określenie zakresu niezgodności nie powoduje utraty mocy obowiązującej aktualnego przepisu, ale po-

<sup>243</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 77.

<sup>244</sup> Wyrok TK z 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12.

woduje konieczność podjęcia działań ustawodawczych w celu uzupełnienia regulacji i zapewnienia ochrony przewidzianej w ustawie także dla zgromadzeń składających się z mniejszej ilości osób.

Trybunał nie podzielił zarzutu dot. obowiązku posiadania przez organizatora pełnej zdolności do czynności prawnych, przyjmując, że taki wymóg jest zgodny z ustawą zasadniczą. Z uwagi na nałożone przez ustawodawcę na organizatora obowiązki uznać należy, że ograniczenia podmiotowe przewidziane w ustawie spełniają wymóg proporcjonalności ograniczenia konstytucyjnej wolności zgromadzeń.

Odnosząc się do zarzutu możliwości zakazania jednego z dwóch zaplanowanych zgromadzeń, Trybunał uznał zarzut niedookreślonego ustalenia, które zgromadzenie powinno być uznane za zgłoszone później. Nie podzielił jednak zarzutu co do niekonstytucyjności wprowadzenia możliwości zakazania zgłoszonych na ten sam dzień zgromadzeń.

W sprawie drogi odwoławczej Trybunał także podzielił zarzut Rzecznika i stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów w zakresie określonych terminów (niegwarantujących otrzymania ostatecznej decyzji o zakazie przed dniem zaplanowanego zgromadzenia). Aktualnie niezbędna jest więc nowelizacja przepisów tak, aby doprowadzić do stanu zgodnego z Konstytucją i standardem prawa międzynarodowego.

W kwestii dotyczącej pociągnięcia do odpowiedzialności majątkowej organizatora Trybunał stwierdził zgodność z Konstytucją zaskarżonego przepisu, ale tylko rozumianego jako niestanowiący podstawy do odpowiedzialności majątkowej organizatora zgromadzenia za szkody powstałe z winy uczestników zgromadzenia (tzw. wyrok interpretacyjny).

Dodatkowo Trybunał uwzględnił jeden z zarzutów podniesionych we wnioskach posłów, który dotyczył zmiany terminu zgłoszenia zgromadzenia z 3 dni na 3 dni robocze przed dniem zaplanowanego zgromadzenia (co oznaczało niewliczanie dni niebędących roboczymi, jednak bez ścisłego określenia, które dni takimi roboczymi są) a tym samym mogło znacznie wydłużyć termin zgłoszenia np. do 5–6 dni w przypadku świąt. Trybunał uznał tę zmianę za niezgodną z Konstytucją.

## D. Wolność sumienia i religii

### 1. Korzystanie z klauzuli sumienia przez lekarzy

Gwarancją wolności sumienia i religii lekarzy jest klauzula sumienia, uregulowana w ustawie o zawodach lekarza i lekarza dentystry<sup>245</sup>. Nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności albo dyskryminowany z powodu odmowy udzielenia różnego rodzaju świadczeń z powołaniem się na klauzulę sumienia. Prawo to wyraźnie gwarantuje Konstytucja, Europejska Konwencja Praw Człowieka oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Trzeba jednak podkreślić, że odpowiedzialnością za zagwarantowanie poszanowania wolności myśli, sumienia i wyznania pracowników służby zdrowia, a jednocześnie za zapewnienie pacjentom

<sup>245</sup> Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634, z późn. zm.).

dostępu do zgodnych z prawem świadczeń zdrowotnych bez zbędnej zwłoki, obarczone jest państwo.

Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych zagwarantowany jest poprzez nałożenie na lekarzy obowiązku wskazania realnych możliwości uzyskania świadczenia zdrowotnego u innego lekarza. Obowiązująca konstrukcja regulacji dotyczącej klauzuli sumienia, mająca być gwarancją wolności sumienia i religii lekarzy, wykazuje wewnętrzną niespójność. W opinii Rzecznika wskazana jest niezwłoczna nowelizacja ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, przenosząca obowiązek zagwarantowania realnej możliwości uzyskania świadczenia przez pacjenta z lekarza na publicznoprawne podmioty instytucjonalne wykonujące działalność leczniczą na zlecenie państwa finansowaną ze środków publicznych. Lekarz korzystający z klauzuli sumienia powinien mieć możliwość uczynienia tego w sposób pełny, bez bezpośredniego przymuszania do wskazania innego lekarza ze względu na niebezpieczeństwo relatywizacji samej istoty korzystania z klauzuli sumienia, a więc odmowy określonego działania. Rzecznik zwróciła się<sup>246</sup> do Ministra Zdrowia o rozważenie możliwości dokonania wskazanej zmiany ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry.

Minister wyjaśnił<sup>247</sup>, że tzw. klauzula sumienia, o której mowa w przepisach ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, nie jest tym samym co wyrażona w postanowieniach Konstytucji wolność sumienia i religii. Innymi słowy prawo odmowy wykonania przez lekarza świadczenia niezgodnego z jego sumieniem nie zostało wymienione w ustawie zasadniczej jako jedno z konstytucyjnych wolności i praw. Co do zasady wszystkie podmioty lecznicze wykonujące działalność leczniczą w rodzaju leczenia szpitalne, które zawarły umowę z NFZ, mają obowiązek udzielania świadczeń w nim przewidzianych, w pełnym zakresie i zgodnie z obowiązującym prawem. Stosowanie klauzuli sumienia nie powinno tego obowiązku naruszać. Pacjent może zatem zgłosić się do podmiotu, w którym w przypadku odmowy realizacji świadczenia, do którego jest uprawniony musi uzyskać informację na temat realnych możliwości realizacji tego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym. Ustawodawca, warunkując możliwość skorzystania przez lekarza z prawa odmowy udzielania świadczenia, wziął pod uwagę, że korzystanie z tego prawa nie może spowodować takiego odsunięcia w czasie możliwości skorzystania ze świadczenia zdrowotnego, które spowodowałoby zagrożenie życia lub zdrowia pacjenta albo całkowitą utratę możliwości skorzystania z tego prawa.

Rzecznik podjęła decyzję o dalszym monitorowaniu sprawy.

## 2. Przepisy dotyczące uboju rytualnego

Rzecznik skierowała<sup>248</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją, Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przepisów ustawy o ochronie zwierząt<sup>249</sup> w zakresie, w jakim nie zezwalają na poddawanie zwierząt szczególnym sposobom

<sup>246</sup> I.812.8.2014/VII.812.5.2014 z 21 lipca 2014 r.

<sup>247</sup> Pismo z 30 września 2014 r.

<sup>248</sup> VII.5601.1.2014 z 24 października 2014 r., sygn. akt K 52/13.

<sup>249</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 856).



uboju na wyłączne potrzeby lokalnych wspólnot religijnych i zarazem przewidują odpowiedzialność karną osoby dokonującej takiego uboju.

Ubój rytualny jest praktykowany w judaizmie oraz w islamie. Obowiązująca obecnie ustawa o ochronie zwierząt zabrania dokonywania uboju rytualnego. Zgodnie z brzmieniem obowiązujących wcześniej przepisów, wymogi dotyczące uśmiercania zwierząt tylko po uprzednim pozabawieniu świadomości nie były stosowane przy poddawaniu zwierząt szczególnym sposobom uboju przewidzianym przez obrządku religijne.

W ocenie Rzecznika brak regulacji w polskim porządku prawnym, które dopuszczałyby ubój rytualny wyłącznie na potrzeby lokalnych wspólnot religijnych, stanowi o naruszeniu konstytucyjnych gwarancji wolności religii. Natomiast ubój rytualny dokonywany w celach handlowych, na skalę masową, nienależący do sfery wolności religii i wyznania, nie może zdaniem Rzecznika korzystać z konstytucyjnej ochrony.

Rzecznik, po otrzymaniu skarg Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP oraz Europejskiego Związku Żydów, zawierających wnioski o zbadanie zgodności obowiązujących przepisów w kwestii uboju rytualnego z Konstytucją, wystąpiła do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, sygnalizując potrzebę podjęcia prac legislacyjnych w tym zakresie, a następnie do Prezesa Rady Ministrów zaznaczając, że podjęcie inicjatywy uregulowania materii odnoszącej się do uboju rytualnego należy do Rady Ministrów. W odpowiedzi Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował, że Rządowe Centrum Legislacji przekazało Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, do dalszego procedowania, projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt. W projekcie tym zawarto rozwiązania zgodne z założeniami projektu ustawy o ochronie zwierząt przyjętymi przez Radę Ministrów w 2012 r. Z tych względów Rzecznik zdecydowała o skierowaniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek ten nie został rozpoznany.

Natomiast w wyroku z 10 grudnia 2014 r., po rozpatrzeniu wniosku Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP, Trybunał Konstytucyjny orzekł<sup>250</sup>, że brak zezwolenia na poddawanie zwierząt ubojowi w rzeźni według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne, jak również odpowiedzialność karna za poddawanie zwierząt takiemu ubojowi są niezgodne z Konstytucją.

## E. Ochrona godności

### 1. Poszanowanie godności osób pokrzywdzonych przestępstwem

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawała problematyka dotycząca ochrony w polskim porządku prawnym praw ofiar przestępstw. O obowiązku zapewnienia poszanowania godności praw ofiar przestępstw i członków ich rodzin stanowi dyrektywa<sup>251</sup> Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw. Polska ma obowiązek implementacji tej dyrektywy do dnia 16 listopada

<sup>250</sup> Sygn. akt K 52/13.

<sup>251</sup> Dyrektywa nr 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r.

2015 r. Polskie prawo karne zapewnia poszanowanie godności człowieka tylko sprawcom przestępstw, w art. 3 Kodeksu karnego. Literalne brzmienie tego przepisu uzasadnia pogląd, że polski ustawodawca zagwarantował w przepisach karnych poszanowanie godności wyłącznie sprawcom przestępstw, z pominięciem ofiar przestępstw, co jawi się jako dyskryminujące pokrzywdzonych jako strony procesu, często powoduje ich wtórną wiktymizację, a przez to jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. Rzecznik zwróciła się<sup>252</sup> do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie wprowadzenia do Kodeksu postępowania karnego przepisu wyrażającego obowiązek poszanowania godności pokrzywdzonych przestępstwem.

Minister podzielił<sup>253</sup> troskę o skuteczną ochronę praw ofiar przestępstw w Polsce. Dobro osób pokrzywdzonych przestępstwem jest jednym z priorytetów i niezmiennym celem działań podejmowanych przez resort sprawiedliwości. Szczególnym tego wyrazem jest projekt ustawy o ochronie pokrzywdzonego i świadka w związku z postępowaniem karnym i karnym skarbowym, nad którym trwają obecnie intensywne prace. Jednym z istotnych dóbr pokrzywdzonego, które winny podlegać ochronie, jest jego godność. Konstytucja przewiduje nienaruszalność, poszanowanie i ochronę godności człowieka, co należy odnieść także do osób pokrzywdzonych przestępstwem. Konkretyzacja konstytucyjnego standardu przez uwzględnienie go wśród celów postępowania karnego wydaje się możliwa. Mogłoby to nastąpić przez uzupełnienie treści przepisu Kodeksu postępowania karnego (art. 2 § 1 pkt 3) o normę wyrażającą obowiązek poszanowania godności pokrzywdzonego. Taka zmiana będzie przedmiotem analiz podczas dalszych prac nad wspomnianą ustawą.

Rzecznik będzie monitorowała przebieg procesu legislacyjnego w tej materii.

## 2. Sprawa reformy instytucji prawnej ubezwłasnowolnienia

Rzecznik kontynuowała<sup>254</sup> działania dotyczące zmiany modelu opieki i kurateli dla osób ubezwłasnowolnionych i częściowo ubezwłasnowolnionych. W kolejnych wystąpieniach do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik monitorowała<sup>255</sup> stan prac legislacyjnych i ich kierunek. Sprawa nadal pozostaje przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

## F. Prawa wyborcze

### 1. Propozycja zmian w Kodeksie wyborczym

Zdaniem Rzecznika podczas prac nad uzupełnieniem Kodeksu wyborczego o nowe instytucje ułatwiające udział w głosowaniu osobom z niepełnosprawnościami i w zaawansowanym

<sup>252</sup> II.518.24.2014 z 15 kwietnia 2014 r.

<sup>253</sup> Pismo z 15 maja 2014 r.

<sup>254</sup> Informacja RPO za 2012 r., str.137–138.

<sup>255</sup> IV.7024.26.2014 z 18 lipca 2014 r. i 20 listopada 2014 r.

wieku, należy rozważyć propozycję rozszerzenia kręgu wyborców uprawnionych do korzystania z procedury głosowania korespondencyjnego. Obecnie nie obejmuje on osób w zaawansowanym wieku, czasowo chorych i z ograniczoną mobilnością, bądź napotyających inne bariery, uniemożliwiające im udanie się do lokalu wyborczego. Wyborcy poza granicami kraju są zobowiązani do uiszczenia częściowej opłaty za głosowanie korespondencyjne, natomiast głosujący w kraju są zwolnieni z takiej opłaty. Obecne rozwiązanie powoduje nierówność wyborców z uwagi na miejsce ich pobytu. Warto także rozważyć zmianę terminów na zgłoszenie przez wyborcę zamiaru głosowania korespondencyjnego i przybliżenie ich do dnia wyborów. Rozporządzenie określające warunki techniczne dla lokalu wyborczego dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych powinno odnosić się również do bezpośredniej okolicy lokali wyborczych. W tym celu potrzebna jest zmiana upoważnienia do wydania rozporządzenia, zawartego w Kodeksie wyborczym. Rzecznik postulowała także wprowadzenie ustawowego obowiązku organizowania przez gminy bezpłatnego transportu wyborców starszych i wyborców z niepełnosprawnościami do lokali wyborczych. Ponadto należy wprowadzić rozwiązanie dotyczące głosowania w tzw. obwodach odrębnych (m.in. zakłady opieki zdrowotnej, domy pomocy społecznej), zgodnie z którym obwodowa komisja wyborcza musiałaby uzgadniać z komisją wyższego stopnia zarządzenie o stosowaniu i rezygnację ze stosowania urny pomocniczej. Pomocnym rozwiązaniem byłoby także wprowadzenie procedury pozwalającej na skuteczne informowanie przez organy władzy publicznej każdego z wyborców o najważniejszych kwestiach związanych z wyborami w formie indywidualnego zawiadomienia. Rzecznik zwróciła się<sup>256</sup> do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacyjnych Sejmie o przekazanie stanowiska w sprawie możliwości uwzględnienia przedstawionych uwag i zaleceń.

Cześć postulatów podnoszonych przez Rzecznika została uwzględniona w przygotowanej i uchwalonej ustawie o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw<sup>257</sup>. Dotyczy to m.in. wydłużenia czasu, jaki mają wyborcy na zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego, rozszerzenia grupy wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnie, czy możliwości dopisania się do spisu wyborców w dowolnie wybranym obwodzie do głosowania. Część z proponowanych rozwiązań znalazła się również w projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy przygotowanym przez Prezydenta RP w styczniu 2015 roku (m.in. procedury informowania wyborców o najważniejszych kwestiach związanych z wyborami w formie imiennego zawiadomienia).

## **2. Prawa polskich wyborców zamieszkałych w państwach UE, chcących głosować w Polsce**

Zgodnie z postanowieniami Kodeksu wyborczego<sup>258</sup> wyborca stale zamieszkały za granicą, który będzie przebywał w Polsce w dniu wyborów, może wziąć udział w głosowaniu w dowolnym obwodzie głosowania, jeśli przedłoży obwodowej komisji wyborczej ważny polski paszport

<sup>256</sup> I.602.1.2014/VII.602.6.2014 z 20 stycznia 2014 r.

<sup>257</sup> Ustawa z 11 lipca 2014 r. (Dz.U. 2014 poz. 1072).

<sup>258</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 21. Poz. 112, z późn. zm.).

oraz dokument potwierdzający, że stale zamieszkuje za granicą. Dokumentem takim może być np. karta stałego pobytu, dokument potwierdzający zatrudnienie za granicą lub uprawnienie do korzystania ze świadczeń ubezpieczenia społecznego za granicą. Na tej podstawie obwodowa komisja wyborcza dopisze taką osobę do spisu wyborców, zaznaczając to w paszporcie. Wymóg posiadania ważnego paszportu podczas głosowania w lokalu wyborczym staje się w praktyce barierą dla polskich obywateli, którzy mieszkając na stałe w państwach Unii Europejskiej nie mają obowiązku i często nie legitymują się ważnym polskim paszportem, a jedynie polskim dowodem osobistym. Zdaniem Rzecznika konieczne jest odstąpienie od wymogu posiadania ważnego paszportu przez polskich wyborców zamieszkujących w państwach UE, mających zamiar zagłosować osobiście w lokalu wyborczym w Polsce. Jest to wymóg nieprzystający do sytuacji wciąż zwiększającej się grupy Polaków mieszkających na terenach przygranicznych. Należy rozważyć wprowadzenie do polskiego prawa wyborczego innego rozwiązania niwelującego ryzyko wielokrotnego głosowania przez polskich obywateli przebywających na stałe za granicą, jednocześnie niestanowiącego znaczącego ograniczenia do korzystania przez nich z konstytucyjnych praw wyborczych. Dodatkowo należy rozważyć rezygnację z wymagania, przy dopisywaniu się do spisu wyborców u właściwego konsula lub głosowania korespondencyjnego poza granicami kraju, posiadania ważnego paszportu w państwach, w których dowód osobisty jest wystarczającym dokumentem dla przekroczenia granicy. Rzecznik zwróciła się<sup>259</sup> do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach o przedstawienie stanowiska w tym zakresie.

### 3. Brak możliwości głosowania w wyborach przez osoby ubezwłasnowolnione

W ocenie Rzecznika problem praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych wymaga podjęcia działań legislacyjnych. Osoby ubezwłasnowolnione są pozbawione czynnego i biernego prawa wyborczego. W praktyce, po uprawomocnieniu się orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu (zarówno całkowitym, jak i częściowym), sąd przekazuje odpowiednie zawiadomienie do organu prowadzącego rejestr wyborców o skreślenie z niego osoby ubezwłasnowolnionej. Kwestia pozbawiania praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych budzi kontrowersje. Celem instytucji ubezwłasnowolnienia jest bowiem ochrona interesów osoby, która nie jest w stanie w pełni samodzielnie pokierować swoim postępowaniem, a nie jej karanie. Przepisy Konstytucji pozbawiają osoby ubezwłasnowolnione prawa udziału w referendum, prawa wybierania Prezydenta RP, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Nie stoją one jednak na przeszkodzie w dokonaniu zmian w Kodeksie wyborczym w zakresie, w jakim pozbawia on osoby ubezwłasnowolnione prawa wybierania posłów do Parlamentu Europejskiego. Rzecznik zwróciła się<sup>260</sup> do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister Sprawiedliwości poinformował<sup>261</sup> w piśmie do Ministra Spraw Wewnętrznych, przekazanym do wiadomości Rzecznika, że w resorcie sprawiedliwości został przygotowany

<sup>259</sup> I.602.8.2014/VII.602.13.2014 z 15 kwietnia 2014 r.

<sup>260</sup> I.602.4.2014/VII.602.14.2014 z 15 kwietnia 2014 r.

<sup>261</sup> Pismo z 9 maja 2014 r.

projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw. Jednym z głównych celów projektu jest dostosowanie prawa krajowego do standardów ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Projekt przewiduje w szczególności likwidację instytucji ubezwłasnowolnienia i jako zasadę przyjmuje pełną zdolność do czynności prawnych osób niepełnosprawnych. Projekt pomija problematykę praw wyborczych osób niepełnosprawnych. Wejście w życie projektowanych zmian wpłynie jedynie pośrednio na prawa wyborcze tych osób, gdyż odpadnie konstytucyjna bariera ubezwłasnowolnienia, jako przeszkoda do nadania ubezwłasnowolnionym prawa wyborczego. Obecnie projekt znajduje się na etapie uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania. Minister Sprawiedliwości przekazał wystąpienie Rzecznika według właściwości Ministrowi Spraw Wewnętrznych w celu przedstawienia stanowiska w zakresie postulowanym przez Rzecznika.

Minister Spraw Wewnętrznych poinformował<sup>262</sup>, że problematyka wyborów oraz praw wyborczych nie została objęta żadnym z działów administracji rządowej. Wprawdzie Kodeks wyborczy przewiduje pewne kompetencje dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jednak nie uzasadnia to właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych do ewentualnego podjęcia prac legislacyjnych nad zmianą omawianej ustawy w zakresie praw wyborczych dla osób ubezwłasnowolnionych. W dotychczasowej praktyce zmiany legislacyjne dotyczące wyborów były, co do zasady, dokonywane na skutek inicjatyw parlamentarnych.

Rzecznik rozważa podjęcie dalszych działań ze względu na wagę ograniczonych praw obywatelskich w tej sprawie.

#### 4. Tworzenie odrębnych obwodów głosowania w referendum lokalnych

Rzecznik zwróciła uwagę na problematykę funkcjonowania odrębnych obwodów głosowania i potrzebę wprowadzenia zmian w ustawie o referendum lokalnym<sup>263</sup>, mających na celu zapewnienie lepszej ochrony praw człowieka i obywatela. Funkcjonowanie obwodów odrębnych m.in. w zakładach opieki zdrowotnej i domach pomocy społecznej umożliwia czynny udział w głosowaniu osobom z niepełnosprawnościami, osobom chorym, starszym, często mającym problemy z poruszaniem się. Jest to rozwiązanie stosowane na podstawie Kodeksu wyborczego w wyborach odbywających się na terenie kraju. Z tych samych względów potrzeba tworzenia odrębnych obwodów głosowania jest uzasadniona również w referendum lokalnych, jednak w praktyce obwody takie nie zawsze są ustanawiane. Zdaniem Rzecznika należy wprowadzić do ustawy o referendum lokalnym przepisy wyraźnie wskazujące na konieczność tworzenia obwodów odrębnych. Opinię Rzecznika w pełni podzieliła Państwowa Komisja Wyborcza. Dlatego też Rzecznik zwróciła się<sup>264</sup> do Marszałka Senatu o rozważenie podjęcia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

<sup>262</sup> Pismo z 3 czerwca 2014 r.

<sup>263</sup> Ustawa z 15 września 2000 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 706).

<sup>264</sup> I.601.3.2014/VII.601.1.2015 z 24 kwietnia 2014 r.

Równoległe prace nad wskazanym przez Rzecznika zagadnieniem podjęli Członkowie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu. Podkomisja stała ds. ustroju samorządu przygotowała projekt zmiany ustawy o referendum lokalnym<sup>265</sup> wprowadzającej obowiązek tworzenia odrębnych obwodów głosowania m.in. w zakładach opieki zdrowotnej czy też domach pomocy społecznej. Zmiany te zostały wprowadzone ustawą o zmianie ustawy o referendum lokalnym.<sup>266</sup>

## 5. Konieczność zmian w kodyfikacjach w sprawie prekampanii wyborczej

Rzecznik zwróciła uwagę na kwestię braku skutecznej regulacji prawnej odnoszącej się do działań agitacyjnych prowadzonych przez różne podmioty przed formalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej i poza jej ramami. Istniejąca luka w przepisach pozwala na promowanie osób, a nawet ugrupowań politycznych, niebędących jeszcze formalnie kandydatami i komitetami, w okresie przed rozpoczęciem kampanii wyborczej. Działania takie pozostają poza kontrolą organów wyborczych. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w sprawie tzw. prekampanii wyborczej stwierdził<sup>267</sup>, że organy wyborcze nie mają środków innego oddziaływania niż oświadczenia i apele. Problem ten ma duże znaczenie dla zapewnienia przestrzegania zasady równości szans kandydatów i komitetów wyborczych, wywierając negatywny wpływ na uczciwość i przejrzystość życia publicznego. Z tego powodu wymaga podjęcia pilnych prac legislacyjnych. Obecnie obowiązujące przepisy Kodeksu wyborczego nie dają formalnych przesłanek do uznania, że komitet wyborczy, który jest bezpośrednim beneficjentem takich działań, naruszałby zasady finansowania kampanii wyborczej. W szczególności prowadzenie prekampanii wyborczej nie stanowi podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego. Rzecznik zwróciła się<sup>268</sup> do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach Sejmu o zajęcie stanowiska w sprawie uwzględnienia wskazanych uwag w celu podjęcia prac nad koniecznymi zmianami w prawie wyborczym.

Aktualnie Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

## 6. Udział kobiet w życiu politycznym

W związku z wyborami samorządowymi uwagę Rzecznika zwrócił brak akcji informacyjnych o nowych rozwiązaniach zawartych w prawie wyborczym, w szczególności dotyczących problematyki równości płci, co negatywnie wpływa na niewielki udział kobiet w polskim życiu politycznym. Na potrzebę zaplanowania i podjęcia rozbudowanych działań o charakterze informacyjnym Rzecznik wskazywała już poprzednio w wystąpieniu do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania. Jednak uzyskana odpowiedź nie była w pełni satysfakcjonująca. Dlatego Rzecznik ponownie za celowe uznała podjęcie działań edukacyjnych i informacyjnych w tym zakresie. Ponadto

<sup>265</sup> Druk sejmowy nr 2751.

<sup>266</sup> Ustawa z 23 października 2014 r. (Dz.U. poz. 1871).

<sup>267</sup> Pismo z 21 maja 2014 r.

<sup>268</sup> I.602.7.2014/VII.602.23.2015 z 22 lipca 2014 r.

niezbędne jest monitorowanie problematyki równości płci w procesie wyborczym. Rzecznik zwróciła się<sup>269</sup> do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania o zajęcie stanowiska w sprawie podjęcia działań legislacyjnych odnoszących się do problematyki korzystania przez kobiety z biernego prawa wyborczego i poinformowanie o planowanej aktywności w tym zakresie, a także powiadomienie o planowanych działaniach edukacyjnych i informacyjnych mających na celu przeciwdziałanie zjawisku zbyt małej reprezentacji kobiet w sferze publicznej.

W odpowiedzi poinformowano<sup>270</sup> Rzecznika o podejmowanych lub planowanych działaniach w kwestii udziału kobiet w procesie decyzyjnym. Pełnomocnik Rządu podejmuje współpracę z organizacjami pozarządowymi, które działają na rzecz zwiększenia udziału kobiet we władzach samorządowych, jak i parlamentarnych. Planuje przeprowadzenie działań na rzecz zwiększenia udziału kobiet w procesie podejmowania decyzji, a także prowadzi działania lobbingsowe na rzecz przyjęcia ustawowych rozwiązań dotyczących wprowadzenia tzw. mechanizmu suwakowego na listach wyborczych, które są przedmiotem prac Sejmu. Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania zwrócił się również do szefów partii politycznych o podejmowanie działań zmierzających do zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w procesie wyborczym w tym działań edukacyjnych oraz informacyjnych.

Rzecznik w dalszym ciągu monitoruje tę sprawę.

## G. Wolność zrzeszania się

### 1. Przepisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

W wyroku z dnia 11 lipca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził<sup>271</sup> niezgodność z Konstytucją zasadniczej części ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych<sup>272</sup>. Nowa ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych<sup>273</sup> miała dostosować stan prawny do wyroku Trybunału i uregulować kwestię ogrodnictwa działkowego w sposób kompleksowy, a także zapewniać stabilność i przewidywalność polityki państwa w tej materii. Tymczasem, w ocenie niektórych środowisk, znalazły się w niej regulacje, dwukrotnie uznane już za niezgodne z Konstytucją. Sposób wykonania wyroku Trybunału może budzić wątpliwości ze względu na faktyczne utrudnienie działkowcom zmiany podmiotu zarządzającego ogrodem. Wciąż istniejące regulacje dotyczące Polskiego Związku Działkowców, połączone z ustawowym domniemaniem woli działkowców pozostania w szeregach Związku oraz pozostawienia ogrodów działkowych pod jego zarządem mogą naruszać konstytucyjną wolność zrzeszania się. Rzecznik zwróciła się<sup>274</sup> do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o zajęcie stanowiska w sprawie.

<sup>269</sup> I.602.2.2014/VII.602.20.2015 z 7 sierpnia 2014 r.

<sup>270</sup> Pismo z 9 września 2014 r.

<sup>271</sup> Sygn. akt K 8/10.

<sup>272</sup> Dz.U. Nr 169, poz. 1419, z późn. zm.

<sup>273</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 40.

<sup>274</sup> I.612.25.2014 z 20 czerwca 2014 r.

Minister wyjaśnił<sup>275</sup>, że w ocenie resortu ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych kierunkowo wpisuje się w zalecenia wynikające z rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. Przepisy tej ustawy co do zasady eliminują bowiem dominującą pozycję prawną i majątkową jednej organizacji zrzeszającej działkowców, otwierając przestrzeń dla podejmowania przez działkowców działań na rzecz samoorganizowania się w celu tworzenia i zarządzania ogrodami działkowymi. W ustawie przewidziano wprowadzenie dalsze funkcjonowanie Polskiego Związku Działkowców jako stowarzyszenia ogrodowego, ale równocześnie pozostawiono decyzję o wyłączeniu się z PZD do uznania samych działkowców z danego ogrodu, dopuszczając zarządzanie ogrodami działkowymi przez inne stowarzyszenia ogrodowe. Działkowcom przyznano prawo zawiązania nowego stowarzyszenia, które przejmie prawa do nieruchomości zajmowanej przez ogród przysługujące dotychczas PZD, a także majątek PZD związany z funkcjonowaniem tego ogrodu. Wymaga to uzyskania bezwzględnej lub kwalifikowanej większości głosów.

Odnosząc się do kwestii przekształcenia PZD w stowarzyszenie, które w okresie przejściowym będzie prowadziło ogrody, w odpowiedzi podkreślono, że dalsze funkcjonowanie PZD było krytykowane w toku prac podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia obywatelskiego projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Jednak uwzględnienie postulatu inicjatywy obywatelskiej dotyczącego przekształcenia PZD wpłynęło na przyjęcie kompromisu mającego na celu zapewnienie działkowcom pewności prawnej co do użytkowania działek.

Rzecznik w dalszym ciągu monitoruje kwestię przestrzegania praw działkowców.

## H. Prawo do składania petycji

### 1. Konieczność uregulowania w ustawie konstytucyjnego prawa do składania petycji

Konstytucja stanowi o prawie każdego do składania petycji w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Prawo do petycji, jako prawo polityczne, powinno umożliwiać jednostkom efektywne współdziałanie w wypełnianiu funkcji publicznych. Tymczasem wciąż brakuje kompleksowej regulacji w tym zakresie. Rzecznik wielokrotnie sygnalizowała ten problem. Stąd na uznanie zasługuje inicjatywa Senatu, mająca na celu uregulowanie tej materii w ustawie o petycjach. W ocenie Rzecznika petycja może być skutecznym narzędziem służącym przełamaniu kryzysu zaufania wobec instytucji publicznych i pozwalającym obywatelom oddziaływać na procesy decyzyjne organów władzy publicznej. W wystąpieniu do Marszałka Sejmu Rzecznik wyraziła<sup>276</sup> nadzieję, że zainicjowany przez Senat proces legislacyjny zakończy się przyjęciem oczekiwanej ustawy regulującej problematykę prawa petycji.

<sup>275</sup> Pismo z 23 lipca 2014 r.

<sup>276</sup> I.604.10.2014 z 20 czerwca 2014 r.



Dnia 11 lipca 2014 r. została uchwalona ustawa o petycjach<sup>277</sup>, która wejdzie w życie po 12 miesiącach od dnia jej ogłoszenia. Zgodnie z uchwaloną ustawą petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę wyżej wymienionych podmiotów. Petycję składa się do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Petycja może być złożona w interesie: publicznym, podmiotu wnoszącego petycję, a także osoby trzeciej, jeżeli wyrazi ona zgodę. Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Petycja składana jest w formie pisemnej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jeżeli petycja spełnia wymogi określone w ustawie, powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż 3 miesiące od daty jej złożenia. Podmiot rozpatrujący petycję zawiadamia podmiot, który wniósł petycję o sposobie załatwienia petycji wraz z jego uzasadnieniem.

---

<sup>277</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1195.

## 7. ROZBIEŻNOŚCI W STOSOWANIU PRAWA

---

### 1. Stosowanie tymczasowego aresztowania w ramach procedury wykonywania Europejskiego Nakazu Aresztowania

Rzecznik skierowała<sup>278</sup> wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy sąd stosujący tymczasowe aresztowanie w ramach procedury wykonywania Europejskiego Nakazu Aresztowania jest uprawniony do badania, czy zachodzi przesłanka ogólna stosowania środka zapobiegawczego, o której mowa w art. 249 § 1 k.p.k., czy też samo wydanie ENA należy uznać za wystarczające uprawdopodobnienie zarzutu popełnienia przestępstwa (art. 249 § 1 k.p.k.) rodzące po stronie organu sądowego państwa wykonania ENA obowiązek zastosowania tymczasowego aresztowania z wyłączeniem stosowania art. 249 § 1 k.p.k.?”.

Z jednej strony prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym sam fakt wydania Europejskiego Nakazu Aresztowania oznacza, iż nie ma potrzeby weryfikowania dowodowej podstawy postanowienia o aresztowaniu. Wydanie prawnie dopuszczalnego nakazu aresztowania należy uznać więc za wystarczające uprawdopodobnienie zarzutu popełnienia przestępstwa. Z drugiej strony dopuszczano w orzecznictwie sądowym możliwość weryfikowania przesłanki ogólnej z art. 249 § 1 k.p.k. w procedurze wykonania ENA i stosowania tymczasowego aresztowania.

Zdaniem Rzecznika stosowanie tymczasowego aresztowania bez badania przesłanki ogólnej z art. 249 § 1 k.p.k. jest niezgodne z zasadą domniemania niewinności. W związku z przedstawionymi rozbieżnościami w orzecznictwie Rzecznik zwróciła się o ich rozstrzygnięcie prezentując pogląd, że sąd stosujący tymczasowe aresztowanie w ramach procedury wykonywania ENA jest uprawniony do badania, czy zachodzi przesłanka ogólna stosowania środka zapobiegawczego, o której mowa w art. 249 § 1 k.p.k., zaś samo wydanie Europejskiego Nakazu Aresztowania nie stanowi wystarczającego uprawdopodobnienia zarzutu popełnienia przestępstwa (art. 249 § 1 k.p.k.) rodzącego po stronie organu sądowego państwa wykonania ENA obowiązek zastosowania tymczasowego aresztowania z wyłączeniem stosowania art. 249 § 1 k.p.k.

Sąd Najwyższy nie podzielił wniosku Rzecznika i postanowieniem z 26 czerwca 2014 r. odmówił podjęcia uchwały, jednakże podkreślił, że wprawdzie „sąd nie bada podstawy dowodowej nakazu”, ale „osoba ścigana ma możliwość przedstawić argumenty na swoją obronę (...)”. Może więc dowodzić istnienia okoliczności ustawowych obligujących lub uprawniających sąd do odmowy wydania ENA. W tym celu może również domagać się przeprowadzenia nowych dowodów dostępnych w kraju.

---

<sup>278</sup> II.566.1.2014 z 20 marca 2014 r., sygn. akt I KZP 9/14.

Rzecznik będzie obserwowała praktykę orzeczniczą w tej materii, m.in. badając wnioski o kasacje.

## 2. Wykładnia przepisu określającego wnioskodawcę w postępowaniu sądowym o rozgraniczenie nieruchomości

Rzecznik skierowała<sup>279</sup> wniosek do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie rozbieżności w wykładni art. 506 Kodeksu postępowania cywilnego w związku z art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego<sup>280</sup>, a zawierającej odpowiedź na pytanie: „Czy w przypadku, o którym mowa w art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego wnioskodawcą w postępowaniu sądowym o rozgraniczenie jest strona postępowania administracyjnego, która żąda przekazania sprawy sądowi, niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy, czy też strona, na której wniosek wszczęto administracyjne postępowanie rozgraniczeniowe?”.

W analizowanym przez Rzecznika orzecznictwie sądów powszechnych zarysowały się dwa przeciwstawne stanowiska w zakresie ustalenia osoby wnioskodawcy w sądowym postępowaniu rozgraniczeniowym, wszczętym na skutek przekazania sprawy sądowi w trybie art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Zgodnie z pierwszym z nich wnioskodawcą w postępowaniu sądowym pozostaje osoba, która złożyła wniosek o rozgraniczenie nieruchomości w trybie postępowania administracyjnego i tę właśnie osobę wzywa się do opłacenia wniosku, niezależnie od tego, czy jest niezadowolona z treści decyzji o rozgraniczeniu. Drugie, w ocenie Rzecznika prawidłowe, stanowisko opiera się na założeniu, że w przypadku, o którym mowa w art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego wnioskodawcą w sprawie o rozgraniczenie przed sądem jest osoba niezadowolona z wydanej decyzji administracyjnej, żądająca przekazania sprawy sądowi niezależnie od tego, czy w administracyjnym postępowaniu rozgraniczeniowym była wnioskodawcą, czy też inną stroną tego postępowania. W przekonaniu Rzecznika ustalenie ról procesowych w postępowaniu sądowym o rozgraniczenie nieruchomości musi odbywać się z poszanowaniem konstytucyjnego prawa do sądu oraz konstytucyjnych gwarancji ochrony własności, a zatem w taki sposób, aby właściciele nieruchomości podlegających rozgraniczeniu nie napotykali trudności w skutecznym przekazaniu swojej sprawy do sądu powszechnego. Zdaniem Rzecznika do takiego rezultatu może doprowadzić jedynie opowiedzenie się za drugim z przedstawionych poglądów, tj. przyznającym status wnioskodawcy w sądowym postępowaniu rozgraniczeniowym tylko tej osobie, która zażądała przekazania sprawy do sądu w trybie art. 33 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Sąd Najwyższy rozpatrzył wniosek Rzecznika i podjął<sup>281</sup> następującą uchwałę: „W razie przekazania sądowi sprawy o rozgraniczenie nieruchomości wszczętej na wniosek (art. 33

<sup>279</sup> IV.7000.217.2014 z 30 kwietnia 2014 r., sygn. akt III CZP 48/14.

<sup>280</sup> Ustawa z 17 maja 1989 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, z późn. zm.).

<sup>281</sup> Uchwała z 30 października 2014 r.

ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego) wnioskodawcą w postępowaniu sądowym pozostaje osoba, która złożyła wniosek o przeprowadzenie rozgraniczenia.”.

### 3. Zakres kognicji organu administracji publicznej rozpoznającego wniosek inwestora o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

Rzecznik skierowała<sup>282</sup> wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wyłączenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji i art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>283</sup>?”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych występują rozbieżności dotyczące zakresu kognicji organu administracji publicznej, rozpoznającego wniosek inwestora o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w oparciu o przepisy ustawy o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>284</sup> (tzw. specustawy). Wątpliwości co do zakresu kognicji organu skupiają się zasadniczo na kwestii zakresu dopuszczalności analizowania przez organ niezbędności i celowości realizacji inwestycji drogowej w kształcie przedstawionym we wniosku inwestora.

Wykryształowały się dwie linie orzecznicze sądów administracyjnych. Pierwsza z nich, która wydaje się dominować w orzecznictwie podkreśla, iż organ nie może oceniać racjonalności czy też słuszności przyjętych we wniosku rozwiązań projektowych, gdyż postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację danej inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi, którym to wnioskiem organ administracji jest związany. W orzecznictwie prezentowana jest również druga linia orzecznicza, zgodnie z którą organ administracji właściwy w zakresie orzekania o lokalizacji dróg nie jest ściśle związany wnioskiem inwestora i winien dokonywać kontroli poszczególnych elementów planowanej inwestycji pod kątem ustalenia, czy nie dojdzie do niezasadnionej nadmiernej ingerencji w prawo własności.

W ocenie Rzecznika właśnie ta druga linia orzecznicza zawiera prawidłową wykładnię przepisów specustawy. Skoro przepis Konstytucji zastrzega dopuszczalność wyłączenia jedynie na cele publiczne, to musi istnieć mechanizm rzeczywistej kontroli niezbędności wyłączenia, w tym także jego zakresu, dla realizacji inwestycji publicznej. Wyłączenie możliwości kontroli przez organ administracji niezbędności wyłączenia w zakresie wskazanym we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej powoduje, iż wyłączona w istocie staje się również sądowa kontrola tego wyłączenia. Brak takiej kontroli

<sup>282</sup> IV.7006.21.2014 z 18 czerwca 2014 r.

<sup>283</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 518, z późn. zm.).

<sup>284</sup> Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 687, z późn. zm.).

jest nadmiernym ograniczeniem prawa własności i nie mieści się w zakresie dopuszczalnego ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych.

Naczelny Sąd Administracyjny odmówił<sup>285</sup> jednak podjęcia uchwały w tej sprawie, wskazując, że Rzecznik nie wykazał dostatecznie, iż dostrzeżone przez niego rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych mają swoje źródło we wskazanym w pytaniu prawnym przepisie specustawy drogowej. W sprawie tej Rzecznik rozważa podjęcie dalszych działań generalnych.

#### 4. Przepisy regulujące żądanie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości

Rzecznik skierowała<sup>286</sup> wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy sąd cywilny może stwierdzić nieważność umowy sprzedaży nieruchomości (umowy ustanawiającej użytkowanie wieczyste), zawartej przed dniem 1 stycznia 1998 r., z tego tylko powodu, że narusza ona prawo poprzedniego właściciela do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, która stała się zbędna na cele publiczne?”.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowały się dwa podstawowe stanowiska, jeśli chodzi o wykładnię przepisów będących przedmiotem wniosku Rzecznika. Według pierwszego z nich, nie ma żadnych przeszkód, aby sąd cywilny oceniając skuteczność umów zawartych pod rządami ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości stwierdził ich nieważność, i to tylko na tej podstawie, że naruszają nadrzędne prawo byłego właściciela do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cele publiczne. W opozycji do tej linii orzeczniczej pozostają wyroki, w których Sąd Najwyższy uznał, że nie ma żadnych podstaw do uznania takiej umowy zbycia za bezwzględnie nieważną. Naruszenie zakazu przeznaczania nieruchomości wywłaszczonej na inne cele i naruszenie obowiązku zwrotu może być sankcjonowane co najwyżej odpowiedzialnością odszkodowawczą. Rozstrzygnięcie przedstawionego problemu wymaga właściwego wyważenia pomiędzy potrzebą ochrony wywłaszczonego właściciela, uprawnionego do odzyskania swojej własności a prawem nabywcy do poszanowania jego własności, nabytej od prawowitego właściciela, jakim w dacie umowy był podmiot publiczny – Skarb Państwa względnie właściwa jednostka samorządu terytorialnego, najczęściej gmina. W ocenie Rzecznika kluczowe znaczenie dla prawidłowego rozstrzygnięcia ma wykładnia jednego z przepisów przejściowych ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>287</sup>, a mianowicie art. 229. Stanowi on, że roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. Wydaje się, że celem ustawodawcy było w tym przypadku raczej wyłączenie możliwości zwrócenia nieruchomości, niegdyś wywłaszczonych, które zostały sprzedane, i to nawet wówczas, gdy nastąpiło to z naruszeniem praw byłego właściciela.

<sup>285</sup> Postanowienie z 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS 2/14.

<sup>286</sup> IV.7003.102.2014 z 27 listopada 2014 r., sygn. akt III CZP 107/14.

<sup>287</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r., t. jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 518, ze zm.

## 5. Stosowanie zasady zakazu rozstrzygania na niekorzyść skarżącego przy orzekaniu w sprawie ze skargi na indywidualną interpretację prawa podatkowego

Rzecznik skierowała<sup>288</sup> wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy sąd administracyjny orzekając w sprawie ze skargi na indywidualną interpretację przepisów prawa podatkowego jest zobowiązany stosować zasadę zakazu rozstrzygania na niekorzyść skarżącego, wyrażoną w art. 134 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>289</sup>, jeśli nie stwierdzi naruszenia prawa skutkującego stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności?”.

Zgodnie z art. 134 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd nie może wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności. W orzecznictwie administracyjnym wykształciły się dwie linie orzecznicze: jedna, odnosząca się do kwestii braku możliwości stosowania zakazu reformationis in peius w postępowaniu sądowoadministracyjnym ze skargi na interpretację indywidualną oraz druga, wskazująca na konieczność przestrzegania tego zakazu. W ocenie Rzecznika zasada zakazu reformationis in peius ma pełne zastosowanie do skarg na indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego. Gdyby ustawodawca chciał ograniczyć stosowanie zakazu orzekania na niekorzyść skarżącego, uczyniłby to wprowadzając odpowiednie regulacje przy zmianie systemu interpretacji prawa podatkowego. Za takim wnioskiem przemawia również konstytucyjna zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa. Potrzeba ochrony tej zasady nie pozwala przyjąć, że osobom wnoszącym skargi na interpretację indywidualną nie przysługuje – wobec braku jednoznacznego wyłączenia – gwarancja procesowa w postaci zakazu reformationis in peius. Odmienna wykładnia przepisów w tym zakresie wiązała by się z uznaniem, że stosowanie prawa może stanowić pułapkę dla obywateli, co byłoby sprzeczne z podstawowymi zasadami rządzącymi demokratycznym państwem prawnym.

Naczelny Sąd Administracyjny podjął<sup>290</sup> następującą uchwałę: „Unormowanie zawarte w art. 134 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie ma zastosowania w przypadku zaskarżenia do sądu administracyjnego indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego”.

## 6. Wnioski o udzielenie ochrony tymczasowej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Po rozpoznaniu wniosku Rzecznika dotyczącego rozstrzygnięcia, czy sąd administracyjny, orzekając o udzieleniu ochrony tymczasowej, jest zobowiązany uwzględnić oprócz wniosku skarżącego materiał dowodowy zgromadzony w aktach sprawy Naczelny Sąd Administracyjny postanowił<sup>291</sup> odmówić podjęcia uchwały.

<sup>288</sup> V.511.40.2014 z 20 stycznia 2014 r., sygn. akt II FPS 1/14.

<sup>289</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.).

<sup>290</sup> Uchwała z 7 lipca 2014 r.

<sup>291</sup> Postanowienie z 17 lutego 2014 r., sygn. akt II FPS 9/13.

## 7. Przychód pracowników z uczestnictwa w imprezach integracyjnych

Po rozpoznaniu wniosku Rzecznika dotyczącego opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przychodów z tytułu kosztów udziału pracowników w imprezach integracyjnych sfinansowanych przez pracodawcę Naczelny Sąd Administracyjny postanowił<sup>292</sup> odmówić podjęcia uchwały.

Uzasadniając odmowę Naczelny Sąd Administracyjny przywołał – korzystne dla pracowników biorących udział w imprezach integracyjnych – tezy z wyroku<sup>293</sup> Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie Sądu wyrok ten wyjaśnia wątpliwości, które dotychczas występowały.

---

<sup>292</sup> Postanowienie z 13 października 2014 r., sygn. akt II.FPS 6/14.

<sup>293</sup> Wyrok TK z 8 lipca 2014 r., sygn. akt K 7/13.

## 8. ZAGADNIENIA Z ZAKRESU PRAWA PRACY

---

### A. Wynagrodzenie za pracę i inne świadczenia

#### 1. Niwelowanie różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn

Prawo do równego traktowania kobiet i mężczyzn w pracy należy do naczelných zasad prawa pracy i niedyskryminacji w Unii Europejskiej. Na gruncie prawa polskiego gwarancja równego dla kobiet i mężczyzn, prawa do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości zapisana jest w Konstytucji, a także w Kodeksie pracy. Dlatego niepokojące są publikowane przez Główny Urząd Statystyczny i Najwyższą Izbę Kontroli dane wskazujące, że w Polsce utrzymuje się rzeczywista nierówność ze względu na płeć w zakresie wynagrodzeń za pracę (tzw. luka płacowa). Z raportu GUS o strukturze wynagrodzeń wynika, że przeciętne wynagrodzenie mężczyzn było w 2012 r. o 20% wyższe od przeciętnego wynagrodzenia kobiet. Mężczyźni zarabiają więcej niż kobiety w większości badanych przez NIK jednostkach administracji publicznej oraz spółkach komunalnych i Skarbu Państwa. Różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn sprawia, że kobiety otrzymują także niższe emerytury. Z badań Eurostatu wynika, że w Polsce różnice w świadczeniach emerytalnych sięgały blisko 24% na korzyść mężczyzn. Komisja Europejska podkreśla, że ważnym elementem zaradzenia problemowi zróżnicowania wynagrodzenia jest większa przejrzystość płac. Poufność wynagrodzeń oraz brak ustawodawstwa w sprawie przejrzystości wynagrodzeń sprawiają, że trudne jest stwierdzenie nierówności w wynagrodzeniach za taką samą pracę lub pracę o jednakowej wartości między mężczyznami i kobietami, które mogą nie być świadome potencjalnej dyskryminacji. Obecnie brak jest powszechnej świadomości i wiedzy dotyczącej koncepcji równej płacy za pracę tej samej wartości, a modyfikacja systemów wynagrodzeń jest zależna nie tylko od dostępnej wiedzy na temat systemów wartościowania zadań, ale i nastawienia pracodawców, związków zawodowych oraz innych pracowników. W wielu krajach przepisy zobowiązują pracodawców do wprowadzenia systemów klasyfikacji i wartościowania stanowisk, bądź monitorowania wysokości płac oraz publikacji sprawozdań dotyczących wynagrodzeń. Rzecznik zwróciła się<sup>294</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przekazanie informacji o działaniach podjętych w celu promowania zasady jednakowego wynagradzania kobiet i mężczyzn za jednakową pracę lub pracę o jednakowej wartości, a także czy rozważana jest inicjatywa legislacyjna wprowadzająca do prawa pracy

---

<sup>294</sup> I.816.10.2014 z 4 sierpnia 2014 r.



obowiązek transparentności wynagrodzeń w pierwszej kolejności w stosunku do przedsiębiorców realizujących zamówienia publiczne.

Minister przekazał<sup>295</sup> informację o dotychczasowych działaniach podjętych w zakresie niwelowania zjawiska luki płacowej. W celu stworzenia metodologii oraz narzędzia do monitorowania różnic w zarobkach kobiet i mężczyzn w Polsce, resort zaproponował realizację działania pt. „Stworzenie modelu monitorującego różnice w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn wykonujących pracę o tej samej wartości”, które miało być finansowane w ramach środków pochodzących z programów unijnych. Niestety propozycja ta została zakwestionowana przez Komisję Europejską. Obecnie trwają prace nad realizacją kolejnego zadania, jakim jest przygotowanie analizy prawa międzynarodowego w zakresie monitorowania oraz przeciwdziałania zjawisku luki płacowej.

Powyższe zagadnienie będzie przedmiotem dalszych działań Rzecznika.

## **2. Dostosowanie przepisów prawa pracy do postanowień Europejskiej Karty Społecznej w zakresie wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych**

Rzecznik skierowała wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie działań mających na celu dostosowanie przepisów prawa pracy do pełnej zgodności z przepisem Europejskiej Karty Społecznej, mówiącym o prawie pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych. Przepis Europejskiej Karty Społecznej nie określa wymaganego minimalnego zwiększenia stawki wynagrodzenia. Europejski Komitet Praw Społecznych uznał jednak, że rekompensatą za pracę w godzinach nadliczbowych, zamiast zwiększonego wynagrodzenia, może być czas wolny, ale jego wymiar powinien być wyższy od liczby przepracowanych godzin nadliczbowych. Ponadto Komitet uznał, że zgodne z postanowieniem Karty jest pozbawienie prawa do dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zajmujących stanowiska kierownicze oraz wysokich funkcjonariuszy publicznych.

Rzecznik od kilku lat bezskutecznie sygnalizuje potrzebę zmian niektórych przepisów pragmatyk pracowniczych oraz Kodeksu pracy w celu doprowadzenia do zgodności ich brzmienia ze wspomnianym przepisem Europejskiej Karty Społecznej. W ocenie Rzecznika utrzymywanie regulacji prawnych pozostających w sprzeczności z przepisem Europejskiej Karty Społecznej może narazić Polskę na dalsze zaostrzenie stanowiska Europejskiego Komitetu Praw Społecznych. Rzecznik zwróciła się<sup>296</sup> do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie intensywnych prac w celu dostosowania przepisów do zobowiązań wynikających z Europejskiej Karty Społecznej. Jeżeli odpowiedź nie będzie zawierała informacji o podjęciu prac nad przygotowaniem stosownej inicjatywy ustawodawczej, konieczne będzie rozważenie możliwości skierowania przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o stwierdzenie niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej.

<sup>295</sup> Pismo z 2 grudnia 2014 r.

<sup>296</sup> III.7040.73.2014 z 3 grudnia 2014 r.

### 3. Prawo do wynagrodzenia sędziego w stanie spoczynku

Na tle jednej ze skarg wyłonił się problem braku prawa do wynagrodzenia sędziego, który utracił możliwość zachowania prawa do wynagrodzenia ze względu na dłuższą niż rok nieobecność w pracy z powodu choroby oraz nie nabył prawa do uposażenia w stanie spoczynku. Zdaniem Rzecznika przepis Prawa o ustroju sądów powszechnych w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa do wynagrodzenia sędziego nieobecnego w pracy z tytułu choroby trwającej powyżej roku, w sytuacji gdy nie została ostatecznie rozstrzygnięta kwestia przeniesienia takiego sędziego w stan spoczynku, budzi wątpliwości konstytucyjne. Konstytucja przewiduje bowiem, że sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Problemu nie rozwiązuje przyjęty w orzecznictwie Sądu Najwyższego kierunek orzekania, zgodnie z którym konstytucyjnie zagwarantowane prawo sędziego do wynagrodzenia lub uposażenia w stanie spoczynku decyduje o wskazaniu w uchwale Krajowej Rady Sądownictwa takiej daty przeniesienia sędziego w stan spoczynku, aby sędzia nie był w żadnym okresie pozbawiony wynagrodzenia lub uposażenia. Pozostaje bowiem problem zapewnienia odpowiedniego zabezpieczenia sędziego i jego rodziny w okresie, w którym trwa procedura weryfikowania jego stanu zdrowia. Rzecznik zwróciła się<sup>297</sup> do Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Z nadesłanej odpowiedzi<sup>298</sup> wynika, że Krajowa Rada Sądownictwa zasadniczo podziela wątpliwości konstytucyjne w zakresie pozbawienia sędziego prawa do wynagrodzenia lub uposażenia z powodu przedłużającej się procedury weryfikowania jego stanu zdrowia. W tej sytuacji Rzecznik rozważy podjęcie prac nad przygotowaniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego kwestionującego zgodność art. 94 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych z art. 178 ust. 1 i 2 Konstytucji.

## B. Rozwiązanie umowy o pracę

### 1. Zwiększenie ochrony prawnej przed nierównym traktowaniem osób zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej

W sprawie, w której osoba zatrudniona na podstawie umowy cywilnoprawnej miała zostać zwolniona z pracy z pobudek dyskryminacyjnych, w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika skierowane do Głównego Inspektora Pracy podkreślono, że Państwowa Inspekcja Pracy kontroluje przestrzeganie przepisów prawa pracy, a takimi nie są przepisy ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>299</sup>. Ponadto, w przypadku osób zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej, Inspekcja może badać jedynie kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia. W ocenie

<sup>297</sup> III.7060.1179.2014 z 9 grudnia 2014 r.

<sup>298</sup> Pismo z 16 stycznia 2015 r.

<sup>299</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700, z późn. zm.).

Rzecznika należy usunąć obecny stan dysproporcji w zakresie dostępnych środków ochrony w zależności od podstawy zatrudnienia i rozważyć, czy w przepisach upoważniających Państwową Inspekcję Pracy do prowadzenia czynności kontrolnych z zakresu przestrzegania przepisów prawa pracy nie powinno znaleźć się także upoważnienie do kontroli przestrzegania przepisów wspomnianej ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, zakazujących nierównego traktowania osób fizycznych wykonujących pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej. Rzecznik zwróciła się<sup>300</sup> do Przewodniczącej Rady Ochrony Pracy przy Sejmie o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości zainicjowania przez Radę Ochrony Pracy proponowanych zmian legislacyjnych.

Problem niskiego poziomu ochrony osób pozostających w zatrudnieniu niepracowniczym Rzecznik przedstawiła ponadto Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej<sup>301</sup>. Rzecznik zwróciła się z wnioskiem o zainicjowanie debaty nad stworzeniem systemu ochrony zatrudnienia niepracowniczego i wykonywania obowiązku państwowej kontroli nad warunkami wykonywania takiej pracy.

## C. Bezrobocie

### 1. Wątpliwości dotyczące przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych

W wystąpieniu Rzecznik przedstawiła wątpliwości dotyczące konstytucyjności rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych<sup>302</sup>. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>303</sup> definiuje pojęcie stażu i określa bardzo ogólne zasady dotyczące tej formy aktywizacji bezrobotnych. Minister właściwy do spraw pracy został upoważniony na podstawie jednego z przepisów tej ustawy, do określenia w drodze rozporządzenia, szczegółowych warunków odbywania stażu, mając na uwadze konieczność zapewnienia właściwych warunków nabywania umiejętności. Upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania w akcie wykonawczym kwestii szczegółowych warunków odbywania stażu, które w ustawie uregulowane są bardzo wąsko. Można zatem rozważać kwestię zgodności z Konstytucją przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia jako upoważnienia o charakterze blankietowym. Poza tym przepisy rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych zawierają w głównej mierze przepisy, które określają uprawnienia i obowiązki trzech podmiotów: starosty, organizatora stażu oraz bezrobotnego odbywającego staż. Normują zatem kwestie stanowiące materię ustawową. Rzecznik zwróciła się<sup>304</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

<sup>300</sup> I.810.2.2014 z 3 lipca 2014 r.

<sup>301</sup> III.7041.33.2014 z 18 listopada 2014 r.

<sup>302</sup> Rozporządzenie z 20 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 142, poz. 1160).

<sup>303</sup> Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 674, z późn. zm.).

<sup>304</sup> III.7045.47.2014 z 31 lipca 2014 r.

Minister wyjaśnił<sup>305</sup>, że w opinii resortu rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych wypełnia jedynie upoważnienie ustawowe i nie nakłada na obywateli żadnych obowiązków ani nie przyznaje praw, które nie wynikałyby z przepisów ustawy, a tylko wtedy można postawić zarówno przepisowi upoważniającemu, jak i samemu rozporządzeniu zarzut niekonstytucyjności. Mając jednak na uwadze zastrzeżenia zgłoszone w wystąpieniu Rzecznika, poruszone kwestie zostaną przeanalizowane przy najbliższej nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Sprawa będzie w dalszym ciągu przedmiotem analiz w Biurze RPO.

## D. Pracownicy urzędów państwowych

### 1. Uregulowanie zawarte w ustawie o instytutach badawczych, dotyczące zakazu podległości służbowej osób spokrewnionych i spowinowaconych

Do Rzecznika wpłynął wniosek o zaskarżenie art. 39 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych<sup>306</sup>, jako niezgodnego z szeregiem wzorców konstytucyjnych. Zgodnie z kwestionowanym przepisem w instytucie nie może istnieć stosunek podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Tego rodzaju zakaz funkcjonuje w wielu pragmatykach pracowniczych, a także w niektórych pragmatykach służbowych. Wprowadzony mechanizm w swoich założeniach ma zapewnić równe traktowanie wszystkich pracowników (funkcjonariuszy) objętych daną ustawą oraz eliminować źródła konfliktu interesów wynikającego z podległości służbowej osób spokrewnionych i spowinowaconych. Ma również przeciwdziałać zjawiskom nepotyzmu lub kumoterstwa rodzinnego. Wprowadzenie takich zakazów można uznać za uzasadnione. Rodzi się jednak wątpliwość, czy przyjęte regulacje prawne są właściwie sformułowane, zwłaszcza że niektóre pragmatyki pracownicze ograniczają taki zakaz do powstania stosunku bezpośredniej podległości służbowej. W ustawie o szkolnictwie wyższym i ustawie o pracownikach samorządowych nie chodzi o każdy stosunek podległości służbowej, ale tylko o stosunek bezpośredniej podległości służbowej. Jeszcze bardziej liberalne rozwiązanie przyjęto w ustawie o służbie zagranicznej. W ocenie Rzecznika wskazane jest dokonanie przeglądu obowiązujących pragmatyk pracowniczych, a także służbowych, w celu weryfikacji zakresów przedmiotowych zakazów, a także rozważenia złagodzenia tych zakazów na wzór przyjęty w ustawie o szkolnictwie wyższym i ustawie o pracownikach samorządowych, z jednoczesnym uwzględnieniem możliwości przyjęcia regulacji wskazanych w ustawie o służbie zagranicznej. Ograniczenie zakazu w poszczególnych pragmatykach do powstania stosunku bezpośredniej podległości służbowej przy jednoczesnym dopuszczeniu wyjątków w sytuacjach szczególnych, np. do decyzji Ministra, zaspokajałoby aktualne potrzeby w tym zakresie. Rzecznik zwró-

<sup>305</sup> Pismo z 2 września 2014 r.

<sup>306</sup> Ustawa z 30 kwietnia 2010 r. (Dz.U. Nr 96, poz. 618, z późn. zm.).

ciła się<sup>307</sup> do Prezesa Rady Ministrów o spowodowanie przeglądu pragmatyk pracowniczych i służbowych w celu podjęcia wnioskowanych działań.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował<sup>308</sup>, że zwrócił się do Członków Rady Ministrów z prośbą o przeprowadzenie przeglądu regulacji poszczególnych pragmatyk pracowniczych i służbowych oraz dokonanie ich ewentualnej weryfikacji.

Rzecznik ponownie zwróciła się<sup>309</sup> do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o przedstawienie informacji, na jakim etapie znajduje się przedmiotowa sprawa. Po otrzymaniu odpowiedzi Rzecznik rozważy możliwość dalszych działań w tej sprawie.

## E. Formy zatrudnienia

### 1. Konieczność zwiększenia poziomu ochrony osób pozostających w zatrudnieniu niepracowniczym

Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, państwo zaś sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Rzecznik zwróciła uwagę na kwestię niedostatecznego poziomu ochrony praw osób pozostających w zatrudnieniu niepracowniczym. Za pozytywne rozwiązanie należy uznać rozszerzenie stosowania norm Kodeksu pracy z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy na niepracownicze formy zatrudnienia, skorelowane ze zmienioną treścią ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, której przyznano uprawnienie do dokonywania kontroli warunków pracy u pracodawców i przedsiębiorców korzystających z zatrudnienia niepracowniczego. Trudno jednak przyjąć, że regulacje te zapewniają w odpowiednim stopniu realizację postanowień Konstytucji, które zobowiązują państwo do należytej ochrony wszelkiej pracy i nadzoru nad warunkami jej wykonywania. Pewien poziom ochrony osób pozostających w zatrudnieniu niepracowniczym wynika z regulacji zawartych w ustawach szczególnych oraz z prawa ubezpieczeń społecznych.

Wobec braku dostatecznej ochrony pracy osób wykonujących zatrudnienie niepracownicze konieczne wydaje się podjęcie prac ustawodawczych nad zbudowaniem takiego systemu ochrony. Jest przy tym oczywiste, że ingerencja prawa pracy nie może naruszać charakteru stosunków cywilnoprawnych i relacji zachodzących pomiędzy wykonawcami pracy i zleceniodawcami. Rzecznik zwróciła się<sup>310</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o zainicjowanie debaty nad stworzeniem systemu ochrony zatrudnienia niepracowniczego i wykonywania obowiązku państwowej kontroli nad warunkami wykonywania takiej pracy.

Podniesiony problem wymagać będzie gruntownej przebudowy prawa pracy oraz prawa zatrudnienia, a także uprawnień inspekcji pracy. Ze względu na jego znaczenie dla zbudowania

<sup>307</sup> III.7040.16.2014 z 27 marca 2014 r.

<sup>308</sup> Pismo z 16 kwietnia 2014 r.

<sup>309</sup> Pismo z 15 stycznia 2015 r.

<sup>310</sup> III.7041.33.2014 z 18 listopada 2014 r.

zgodnego z art. 24 Konstytucji nowoczesnego systemu ochrony pracy wykonywanej w różnych formach (w ramach stosunku pracy i na podstawie umów cywilnoprawnych) oraz nadzoru nad warunkami jej wykonywania problem zostanie objęty szczególnym nadzorem Rzecznika.

## F. Inne

### 1. Kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy w związku z rozpoznawaniem spraw dotyczących wniosków o umieszczenie w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze

Rzecznik ponownie<sup>311</sup> podjęła problem zakresu kompetencji, jakie przysługują organom Państwowej Inspekcji Pracy w związku z rozpoznawaniem spraw na skutek zgłoszenia przez pracownika wniosku o umieszczenie w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. W uchwale<sup>312</sup> Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdzono, że o spełnieniu warunków wymaganych do nabycia prawa do emerytury pomostowej, w tym warunku w postaci okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynoszącego co najmniej 15 lat, rozstrzyga organ rentowy, a w razie wniesienia odwołania sąd powszechny. Prowadzenie ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz wydawanie decyzji administracyjnych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy w sprawach związanych z prowadzeniem tej ewidencji ma służyć jedynie dokumentowaniu tego, że pracownik wykonuje prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Umieszczenie w ewidencji nie przesądza zaś o tym, że pracownik spełnia warunek nabycia prawa do emerytury pomostowej. W ocenie Rzecznika konieczne jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej umożliwiającej inspektorom pracy wydawanie nakazów umieszczenia pracowników w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Umieszczenie lub nieumieszczenie pracownika w ewidencji pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przekłada się na zakres danych przekazanych przez płatnika składek w zgłoszeniach danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a w konsekwencji wpływa na ustalenie okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, mającego zasadnicze znaczenie przy badaniu spełnienia jednego z warunków prawa do emerytury pomostowej. Rzecznik ponownie zwróciła się<sup>313</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o zweryfikowanie stanowiska o braku konieczności podjęcia stosownych działań legislacyjnych.

Minister poinformował<sup>314</sup>, że po gruntownej analizie problemu przedstawionego w wystąpieniu Rzecznika, zapadła decyzja o podjęciu prac nad projektem nowelizacji ustawy

<sup>311</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 97.

<sup>312</sup> Uchwała z 13 listopada 2012 r. sygn. akt I OPS 4/12.

<sup>313</sup> III.7069.1.2014 z 14 października 2014 r.

<sup>314</sup> Pismo z 18 listopada 2014 r.

o Państwowej Inspekcji Pracy. Celem tej nowelizacji będzie umożliwienie inspektorom pracy przeprowadzania merytorycznej oceny zasadności umieszczania pracowników w prowadzonej przez płatnika składek ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Rozszerzenie uprawnień inspektorów pracy w zakresie kontroli zasadności umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w uciążliwych warunkach jest konieczne w celu usunięcia wątpliwości związanych z warunkami nabywania prawa do emerytury pomostowej. Prace legislacyjne związane z wprowadzeniem stosownych zmian ustawowych będą monitorowane przez Rzecznika.

## 2. Przepisy regulujące status prawny asystentów nauczycieli

Do Rzecznika zwrócił się Zarząd Główny Związku Nauczycielstwa Polskiego, z prośbą o dokonanie wykładni przepisów ustawy o systemie oświaty<sup>315</sup> oraz podjęcie działań mających na celu zainicjowanie prac legislacyjnych, które doprowadziłyby do zmiany rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>316</sup>. W ustawie o systemie oświaty wprowadzono zmiany umożliwiające zatrudnianie w szkołach podstawowych asystentów nauczycieli. Asystenta zatrudnia się na zasadach określonych w Kodeksie pracy, z tym że wynagrodzenie ustala się nie wyższe niż przewidziane dla nauczyciela dyplomowanego. Zdaniem Związku Nauczycielstwa Polskiego szkoły samorządowe są jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego. Zgodnie zaś z ustawą o systemie oświaty status prawny pracowników niebędących nauczycielami zatrudnionymi w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego określają przepisy o pracownikach samorządowych. Asystent nauczyciela powinien być traktowany jako pracownik samorządowy, z zastosowaniem przepisów ustawy o pracownikach samorządowych oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Podobny problem powstał na tle zatrudniania osób niebędących nauczycielami, posiadających przygotowanie uznane przez dyrektora szkoły za odpowiednie do prowadzenia danych zajęć. W ocenie Rzecznika regulacje prawne zmieniające ustawę o systemie oświaty, przyjęte w stosunku do osób niebędących nauczycielami oraz do asystentów nauczycieli, powodują wewnętrzną niespójność przepisów ustawy o systemie oświaty, która przekłada się na niejednoznaczność statusu tej grupy pracowników oraz związane z nim obowiązki i uprawnienia pracownicze. Obowiązki i uprawnienia pracownika samorządowego określają bowiem przepisy ustawy o pracownikach samorządowych. Rzecznik zwróciła się<sup>317</sup> do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister przedstawił<sup>318</sup> stanowisko, zgodnie z którym przepisy ustawy o systemie oświaty wyłączają możliwość zatrudnienia asystenta nauczyciela na zasadach określonych

<sup>315</sup> Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

<sup>316</sup> Rozporządzenie z 18 marca 2009 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1050, z późn. zm.).

<sup>317</sup> III.7040.105.2014 z 7 listopada 2014 r.

<sup>318</sup> Pismo z 27 listopada 2014 r.

w ustawie o pracownikach samorządowych. Przepisy przewidujące możliwość zatrudnienia w szkole asystenta nauczyciela zostały wprowadzone stosunkowo niedawno, dlatego też obecnie nie jest jeszcze możliwe dokonanie oceny ich funkcjonowania. Ministerstwo Edukacji Narodowej będzie monitorowało skalę zatrudnienia asystentów nauczycieli w szkołach oraz analizowało funkcjonowanie w praktyce tych przepisów, ze zwróceniem szczególnej uwagi na ewentualne problemy wynikające z podstawy zatrudnienia asystenta nauczyciela. Wyniki tych analiz posłużą do rozważenia ewentualnej nowelizacji przepisów ustawy o systemie oświaty w omawianym zakresie.

Udzielone wyjaśnienia nie usunęły zastrzeżeń Rzecznika. Status prawny pracowników niebędących nauczycielami zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego określają, zgodnie z postanowieniami ustawy o systemie oświaty, przepisy o pracownikach samorządowych, a nie Kodeks pracy. Do pracowników niebędących nauczycielami, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego mają zastosowanie nie tylko przepisy ustawy o pracownikach samorządowych, ale również akty wykonawcze do tej ustawy. Przepisów ustawy o systemie oświaty, odsyłających w zakresie zasad zatrudniania do Kodeksu pracy nie należy traktować jako przepisów określających status osób niebędących nauczycielami i asystentów nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez jednostki organizacyjne w rozumieniu ustawy o pracownikach samorządowych. Oznacza to, że przepisy ustawy o systemie oświaty są wewnątrznie niespójne. W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik wyraziła<sup>319</sup> nadzieję, że prowadzona przez Ministerstwo analiza funkcjonowania w praktyce przepisów dotyczących zatrudniania asystentów nauczycieli i osób niebędących nauczycielami w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego doprowadzi do zmiany obowiązujących przepisów w kierunku sygnalizowanym przez Rzecznika.

Rzecznik rozważy możliwość dalszego działania po otrzymaniu odpowiedzi na ostatnie wystąpienie.

---

<sup>319</sup> Pismo z 23 grudnia 2014 r.



## 9. EGZAMINY ZAWODOWE I PRAWO WYKONYWANIA ZAWODU. ZAWODY ZAUFANIA PUBLICZNEGO

---

### 1. Przepisy regulujące szczegółowy tryb egzaminu specjalizacyjnego dla lekarzy

Na tle spraw badanych przez Rzecznika pojawił się problem dotyczący zgodności „Regulaminu przeprowadzania Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego” z obowiązującym prawem. Zasady odbywania szkolenia specjalizacyjnego lekarzy określa ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentystry<sup>320</sup> oraz przepisy wydane na jej podstawie. Wyniki Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego ustala i ogłasza Centrum Egzaminów Medycznych. Na podstawie upoważnienia ustawowego zostało wydane rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy dentyistów<sup>321</sup>. Przy ustalaniu ocen z Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego stosowany jest także „Regulamin przeprowadzania Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego”. Jak zauważa Rzecznik, ustawodawca zobowiązał Ministra Zdrowia do ustalenia, w drodze rozporządzenia, precyzyjnego sposobu odbywania szkolenia specjalizacyjnego oraz szczegółowego trybu składania Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego i ustalania jego wyników. Natomiast Centrum Egzaminów Medycznych zostało upoważnione przez ustawodawcę wyłącznie do wydania regulaminu porządkowego, zgodnie z którym przeprowadza się PES. Ponadto zainteresowani lekarze zakwestionowali także przepisy regulujące ustalenie oceny końcowej PES. Rzecznik zwróciła się<sup>322</sup> do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister nie dostrzegł konieczności zmiany Regulaminu i poinformował<sup>323</sup>, że podstawę do wydania Regulaminu przeprowadzania Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego stanowi art. 16s ust. 9 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry. Regulamin został wydany w drodze zarządzenia Dyrektora Centrum Egzaminów Medycznych. Zasady ustalania ocen z poszczególnych egzaminów wchodzących w skład PES oraz jego oceny końcowej opisane są w aktach różnej rangi. Wydaje się, że w obecnym stanie prawnym zagadnienia ujęte w regulaminie mają charakter porządkowo-techniczny, co odpowiada delegacji ustawowej, na podstawie której Dyrektor CEM wydał aktualny regulamin.

Odnosząc się do kwestii ustalania zasad oceniania egzaminów wchodzących w skład PES oraz jego oceny końcowej, Minister Zdrowia nie podzielił poglądu, że zasady te były krzyw-

<sup>320</sup> Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634, z późn. zm.).

<sup>321</sup> Rozporządzenie z 2 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 26).

<sup>322</sup> V.7014.5.2014 z 17 stycznia 2014 r.

<sup>323</sup> Pismo z 26 marca 2014 r.

dzące dla zdających. Przyjęte rozwiązania są stosowane od początku istnienia CEM, jednolicie wobec wszystkich zdających. Ich zmiana byłaby więc niepożądana również z tego powodu, że różnicowałaby wyniki egzaminów ustalonych na dotychczasowych oraz na nowych zasadach. Mając na względzie fakt, że wynik Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego może być brany pod uwagę podczas postępowania kwalifikacyjnego do rozpoczęcia kolejnego szkolenia specjalizacyjnego, w którym uczestniczą zarówno lekarze aktualnie zdający PES, jak również ci, którzy do tego egzaminu przystępowali kilka lub kilkanaście lat wcześniej, w opinii Ministerstwa Zdrowia zmiana stosowanych zasad byłaby wysoce niewskazana.

W ocenie Rzecznika odpowiedź Ministra nie jest zadowalająca, jednakże na dzień dzisiejszy Rzecznik wyczerpał prawne możliwości działania w sprawie.

## **2. Brak możliwości weryfikacji decyzji komisji egzaminacyjnej w przypadku uzyskania przez aplikanta negatywnego wyniku kolokwium**

W trakcie badania skarg Rzecznik stwierdziła, że w uchwale Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie Regulaminu odbywania aplikacji adwokackiej<sup>324</sup>, brak środków umożliwiających weryfikację decyzji komisji egzaminacyjnej, w przypadku niezaliczenia przez aplikanta kolokwium, może wywołać negatywne dla niego skutki w postaci skreślenia z listy aplikantów adwokackich. W sytuacji, gdy aplikant uzyska negatywny wynik z kolokwium, a organ samorządu zawodowego stwierdzi jego nieprzydatność do wykonywania zawodu adwokata, aplikantowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Niestety zakres sądownoadministracyjnej kontroli uznaniowej decyzji organów korporacyjnych ogranicza się jedynie do badania faktu, czy aplikant rzeczywiście nie zaliczył kolokwium czy sprawdzianu. Nie istnieje natomiast tryb umożliwiający merytoryczną kontrolę przyczyn wydania przez komisję egzaminacyjną negatywnej decyzji w tym przedmiocie. Brak możliwości weryfikacji, błędnej w ocenie skargającego, decyzji komisji egzaminacyjnej, może ponadto skutkować odmową wydania takiemu aplikantowi zaświadczenia o odbyciu aplikacji. Rzecznik zwróciła się<sup>325</sup> do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

W odpowiedzi Prezes wyjaśnił<sup>326</sup>, że samorząd adwokacki nie rozważa zmiany Regulaminu odbywania aplikacji adwokackiej, bowiem aktualnie obowiązujące rozwiązania zapewniają aplikantowi adwokackiemu wystarczające gwarancje w zakresie weryfikacji ocen uzyskanych z kolokwium (sprawdzianu). Obowiązek szkolenia aplikantów adwokackich przez samorząd adwokacki wynika z art. 17 ust. 1 Konstytucji, którego postanowienia statuuje prawo do tworzenia samorządów, w tym samorządu zawodowego, jakim jest samorząd adwokacki. Do kompetencji organów samorządu adwokackiego należy ustalenie programu szkolenia aplikantów adwokackich oraz metodyki weryfikacji ich wiedzy. W ocenie Prezesa prowadzenie mechanizmu odwołania od decyzji komisji egzaminacyjnej wywołałoby negatywne skutki dla samorządu adwokackiego, bowiem taki mechanizm pozwalałby na podważenie kompetencji

<sup>324</sup> Uchwała z 19 listopada 2011 r., nr 55/2011.

<sup>325</sup> I.561.6.2014/VII.561.3.2014 z 23 czerwca 2014 r.

<sup>326</sup> Pismo z 23 lipca 2014 r.

i wiedzy egzaminatorów, a po drugie doprowadziły do obstrukcji systemu szkolenia aplikanta adwokackiego, ze względu na długotrwałe postępowania odwoławcze przed organami adwokatury oraz sądami administracyjnymi. W obecnym stanie prawnym aplikant adwokacki posiada wystarczające uprawnienia gwarancyjne, zapewniające mu możliwość weryfikacji negatywnej oceny poprzez ponowne przystąpienie do kolokwium bądź egzaminu.

Rzecznik podzieliła powyższe stanowisko Prezesa, uznając iż metodyka i system oceny aplikantów adwokackich w formie pośredniego zaskarżania ocen są koherentne z założeniami nauczania przyjętymi w ramach systemu oświaty, szkolnictwa wyższego oraz szkoleń prowadzonych w ramach innych aplikacji prawniczych, w tym aplikantów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Jednocześnie Rzecznik zdecydowała się na dalsze monitorowanie przedmiotowej sprawy. W przypadku stwierdzenia rozbieżności w orzecznictwie dotyczących wskazanego zagadnienia, Rzecznik rozważy skierowanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosku o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie, czy organy samorządu zawodowego, w ramach procedury skreślenia z listy aplikantów adwokackich, zobowiązane są również do badania podstaw negatywnej oceny z kolokwium.

### **3. Możliwość usunięcia biegłego rewidenta z rejestru w sposób inny niż na drodze postępowania dyscyplinarnego oraz ograniczenie prawa kandydata na biegłego rewidenta wglądu do własnej pracy egzaminacyjnej**

Do Rzecznika wpływały skargi wskazujące, iż aktualny kształt ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym<sup>327</sup> dopuszcza możliwość usunięcia biegłego rewidenta z rejestru – w przypadku utraty przez niego waloru nieposzlakowanej opinii oraz dawania rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu – w inny sposób niż na drodze postępowania dyscyplinarnego. Obecny kształt procedury dotyczącej skreślenia biegłego rewidenta z rejestru, niezapewniający mu prawa do obrony, budzi poważne wątpliwości. W ocenie Rzecznika w sytuacji, gdy biegły rewident uchybił swoim obowiązkom etycznym powinien zostać pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie zaś pozbawiony prawa do wykonywania zawodu na skutek samoistnej uchwały Krajowej Rady Biegłych Rewidentów. Uniemożliwienie biegłemu rewidentowi dalszego wykonywania zawodu powinno odbywać się zgodnie z procedurą gwarantującą mu zajęcie własnego stanowiska wobec opinii Krajowej Rady Biegłych Rewidentów oraz obronę swych praw i interesów, co jest możliwe tylko w trakcie postępowania dyscyplinarnego. Wątpliwości Rzecznika budzi także regulacja ustawy o biegłych rewidentach, która przewiduje możliwość odwołania członków Krajowego Sądu Dyscyplinarnego oraz Krajowego Rzecznika Dyscyplinarnego przed upływem kadencji, co może nie pozwalać na zapewnienie niezależności tych organów. Rzecznik zwróciła się<sup>328</sup> do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

<sup>327</sup> Ustawa z 7 maja 2009 r. (Dz.U. Nr 77, poz. 649, z późn. zm.).

<sup>328</sup> I.561.5.2014/VII.561.15.2014 z 19 marca 2014 r.

Minister zgodził się<sup>329</sup> z uwagą Rzecznika, że „w sytuacji, gdy biegły rewident uchybił swoim obowiązkom etycznym powinien zostać pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej – nie zaś pozbawiony prawa do wykonywania zawodu na skutek samoistnej uchwały Krajowej Rady Biegłych Rewidentów”. W ocenie Ministra zasadnym byłoby rozważenie, czy nie zachodzi potrzeba doprecyzowania obowiązującej w tym zakresie regulacji, tak aby nie budziła wątpliwości. Natomiast, zdaniem Ministra, wykluczenie biegłego z grona członków samorządu w drodze uchwały Krajowej Rady Biegłych Rewidentów nie pozbawia strony możliwości wypowiedzenia się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego. Uchwała Krajowej Rady Biegłych Rewidentów podlega kontroli instancyjnej, a także zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Odnosząc się do uwagi zawartej w wystąpieniu Rzecznika, zgodnie z którą możliwość odwołania członków Krajowego Sądu Dyscyplinarnego oraz Krajowego Rzecznika Dyscyplinarnego przed upływem ich kadencji może uniemożliwiać zapewnienie faktycznej niezależności tych organów, Minister Finansów wyjaśnił, że organem, który ma prawo odwołać powyższe organy samorządu biegłych rewidentów jest Krajowy Zjazd Biegłych Rewidentów, który obraduje co cztery lata, zatem istnieje raczej niewielkie ryzyko nadużywania omawianego uprawnienia. W związku z powyższym Rzecznik zamierza zwrócić się do Ministra Finansów z pytaniem, czy rozważy on inicjatywę mającą na celu zmianę art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym<sup>330</sup> tak aby wykładnia wyżej wymienionego przepisu nie budziła dalszych wątpliwości interpretacyjnych w praktyce oraz z pytaniem czy zagadnienia dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej biegłych rewidentów oraz przesłanki posiadania przez biegłych rewidentów nieskazitelnego charakteru zostały poddane analizie w trakcie prac nad zmianą ustawy o biegłych rewidentach związanych z wydaniem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/56/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniającej dyrektywę 2006/43/WE w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych oraz rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 537/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie szczegółowych wymogów dotyczących ustawowych badań sprawozdań finansowych jednostek interesu publicznego, uchylającą decyzję Komisji 2005/909/WE. Po uzyskaniu odpowiedzi Ministra Rzecznik rozważy zasadność podejmowania dalszych działań w tym zakresie.

Natomiast w wystąpieniu do Prezesa Krajowej Rady Biegłych Rewidentów Rzecznik zasygnalizowała problem niezasadnego ograniczenia prawa wglądu do własnej pracy egzaminacyjnej kandydatów na biegłych rewidentów. Art. 51 Konstytucji zapewnia obywatelowi możliwość dostępu do wszelkich danych zbieranych na jego temat oraz prawo do weryfikowania ich zgodności z prawdą. Ograniczenie tego prawa może określić jedynie ustawa w sytuacji, gdy przemawiają za tym względy ochrony innych konstytucyjnych wartości. W przedmiotowej sprawie obywatel ma więc prawo do utrwalenia treści własnej pracy egzaminacyjnej w dowolny sposób. Przepisy ustawy o biegłych rewidentach nie przewidują żadnych ograniczeń odnoszących się do formy sporządzania kopii pracy egzaminacyjnej. Ustawa nie prze-

<sup>329</sup> Pismo z 18 kwietnia 2014 r.

<sup>330</sup> Ustawa z 7 maja 2009 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 77, poz. 649 ze zm.).

widuje też ograniczeń czasowych wobec osób mających wgląd do własnych prac egzaminacyjnych. Ograniczenia zawarte są natomiast w załączniku do uchwały Komisji Egzaminacyjnej w sprawie postępowania w zakresie udostępniania do wglądu prac egzaminacyjnych, w którym wprowadzono ograniczenie czasowe udostępnienia prac do wglądu, zakaz sporządzania notatek z prac egzaminacyjnych, a także zakaz udzielania kandydatom informacji o prawidłowych odpowiedziach do testów i pytań egzaminacyjnych. Przyjęte rozwiązanie uniemożliwia – w ocenie skarżących – skuteczne odwołanie się od negatywnego wyniku egzaminu.

W odpowiedzi poinformowano<sup>331</sup> Rzecznika, że ograniczenie konstytucyjnego prawa dostępu do informacji dotyczących obywatela przewiduje ustawa o biegłych rewidentach, która – stanowiąc, że członkowie Komisji Egzaminacyjnej i egzaminatorzy zatrudnieni przez Komisję zobowiązani są do nieudostępniania lub wykorzystywania w jakikolwiek sposób informacji dotyczących testów egzaminacyjnych – ogranicza kandydatom na biegłych rewidentów dostęp do testów i zadań egzaminacyjnych. Jeśli działania takie są zabronione członkom Komisji, to tym bardziej nie można dopuścić do tego, aby umożliwić ich wykonywanie kandydatom na biegłych rewidentów. Zasoby bazy zadań egzaminacyjnych są wykorzystywane podczas kilku egzaminów ze względu na koszty ich przygotowania i przeprowadzania. Publikowanie zadań egzaminacyjnych po przeprowadzeniu egzaminu i opracowywanie nowych zadań na każdy kolejny egzamin wymagałoby podwojenia wysokości opłat, co mogłoby oznaczać ograniczanie dostępu do zawodu. Kandydatowi na biegłego rewidenta przysługuje prawo wglądu do pracy egzaminacyjnej oraz prawo wniesienia odwołania od wyniku egzaminu do Komisji Egzaminacyjnej, która jest zobowiązana do jego rozpatrzenia w terminie określonym przepisami. Ze względu na dużą liczbę osób przystępujących do poszczególnych egzaminów, a tym samym ubiegających się o wgląd do prac egzaminacyjnych, w celu umożliwienia wszystkim chętnym skorzystania z tego uprawnienia, niezbędne jest wprowadzenie limitu czasowego. Został on jednak określony w taki sposób, aby umożliwić kandydatowi zapoznanie się ze swoją pracą, a jednocześnie umożliwić organizację dostępu dla wszystkich zainteresowanych.

W chwili obecnej trwa analiza wskazanej odpowiedzi w Biurze Rzecznika i w zależności od jej wyniku podjęte zostaną ewentualne dalsze działania.

Ponadto Rzecznik zwróciła się<sup>332</sup> do Przewodniczącej Komisji Nadzoru Audytowego w sprawie ograniczonego zakresu środków nadzorczych, jakimi dysponuje Komisja Nadzoru Audytowego nad legalnością uchwał organów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów. Opisana sytuacja powoduje negatywne dla obywateli skutki w postaci niemożliwości wzruszenia wewnętrznych aktów samorządu zawodowego biegłych rewidentów naruszających ich konstytucyjne prawa i wolności. Przewidziany dla Komisji Nadzoru Audytowego w ustawie o biegłych rewidentach termin 30 dni na zaskarżanie do sądu administracyjnego uchwał organów KIBR – w przypadku, gdy naruszają przepisy prawa lub godzą w interes publiczny lub też mają znamiona pomyłki lub błędu – wydaje się być zbyt krótki. Zdaniem Rzecznika w celu zagwarantowania członkom samorządu zawodowego należytej ochrony ich praw i wolności, które

<sup>331</sup> Pismo z 11 kwietnia 2014 r.

<sup>332</sup> Pismo z 11 marca 2014 r.

zostały naruszone wskutek postanowień zawartych w uchwałach organów KIRB, uzasadniony jest postulat wydłużenia wskazanego terminu.

W odpowiedzi Przewodnicząca przyznała<sup>333</sup>, że termin przewidziany na skorzystanie z wskazanego środka rzeczywiście może okazać się zbyt krótki, choć w dotychczasowej praktyce KNA nie znalazła się w sytuacji, w której powstałaby potrzeba zaskarżenia uchwały organu KIBR do sądu administracyjnego, a termin na jej zaskarżenie już by upłynął. Ponadto podniesiono, że KNA, dostrzegając potrzebę zmiany lub wyeliminowania określonej uchwały organów KIBR w związku z faktem, że narusza ona przepisy prawa lub konstytucyjne standardy, może wykorzystać niewiążące środki oddziaływania na organy KIBR w postaci zalecenia jej zmiany. Mając na uwadze zawarte w piśmie Rzecznika spostrzeżenia, Komisja Nadzoru Audytowego dostrzegła jednak potrzebę dokonania przy okazji najbliższej nowelizacji ustawy o biegłych rewidentach analizy opisanych powyżej rozwiązań ustawowych, która może prowadzić do ich zmiany.

W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się o poinformowanie o wynikach tejże analizy. W przypadku uznania, iż obowiązujące rozwiązania nie gwarantują w pełni ochrony wolności i praw, Rzecznik rozważy konieczność podjęcia dalszych działań we wskazanym zakresie.

#### **4. Brak procedur dotyczących wnoszenia zażalenia na decyzję w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec notariusza, podjętą przez radę izby notarialnej**

Z treści skarg otrzymywanych przez Rzecznika oraz z brzmienia Prawa o notariacie<sup>334</sup> wynika, że w przypadku, gdy rada izby notarialnej lub Minister Sprawiedliwości – po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających – stwierdzą, że nie istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przez notariusza przewinienia dyscyplinarnego, to ich działanie może ograniczyć się do zaniechania złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Nie jest przy tym wymagane wydanie postanowienia lub podjęcie stosownej uchwały w tym przedmiocie, które mogłyby podlegać zaskarżeniu przez osobę pokrzywdzoną działaniem notariusza. Z pism skarżących wynikało, że nawet w przypadkach, gdy rada izby notarialnej z własnej inicjatywy podejmie uchwałę o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec notariusza, to i tak w ustawie o notariacie brak jest wyraźnego określenia organu II instancji właściwego do rozpoznania zażalenia osoby pokrzywdzonej działaniem notariusza. Tymczasem osoby pokrzywdzone działaniem adwokata czy radcy prawnego mają zagwarantowany środek prawny umożliwiający im wniesienie zażalenia na decyzję rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, która rozpatrywana jest przez sąd dyscyplinarny I instancji. Rzecznik zwróciła się<sup>335</sup> do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w sprawie oraz rozważenie podjęcia właściwych zmian legislacyjnych w tym zakresie.

<sup>333</sup> Pismo z 2 kwietnia 2014 r.

<sup>334</sup> Ustawa z 14 lutego 1991 r. (Dz.U., poz. 164).

<sup>335</sup> I.511.9.2014 z 19 marca 2014 r.

Minister wyjaśnił<sup>336</sup>, że nie ma obecnie konieczności podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do zapewnienia pokrzywdzonemu udziału w postępowaniu dyscyplinarnym notariuszy poprzez przyznanie mu statusu strony tego postępowania bądź określonych uprawnień procesowych. Publicznoprawne elementy statusu notariusza przemawiają za kształtowaniem procedury dyscyplinarnej w sposób zbliżony do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Za strony postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom, analogicznie jak w przypadku notariuszy, uważa się jedynie obwinionego i rzecznika dyscyplinarnego. Pokrzywdzony nie ma uprawnienia do zaskarżenia postanowienia rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Osoba pokrzywdzona działaniem lub zaniechaniem notariusza nie jest całkowicie pozbawiona ochrony prawnej w przypadku np. zaniechania przez radę izby notarialnej czynności w przedmiocie złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do notariusza. Pokrzywdzony może wówczas zwrócić się do Ministra Sprawiedliwości, jako organu uprawnionego do złożenia takiego wniosku. Nadto osobie, która czuje się pokrzywdzona pracą notariusza, przysługuje prawo złożenia skargi do Ministra Sprawiedliwości lub prezesa właściwego sądu apelacyjnego.

Przyjmując do wiadomości stanowisko wyrażone przez Ministerstwo Sprawiedliwości Rzecznik uznała, iż osobie pokrzywdzonej działaniem notariusza przysługują w obecnym stanie prawnym wystarczające środki prawne służące reagowaniu na niewłaściwe w jego ocenie zachowanie notariusza. W związku z tym Rzecznik nie będzie podejmowała dalszych działań w przedmiotowej sprawie.

## 5. Obligatoryjne odwołanie komornika ze stanowiska ze względu na wiek

Wątpliwości Rzecznika wzbudziła kwestia ponownego wprowadzenia do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji<sup>337</sup> limitu wieku, po osiągnięciu którego komornicy zmuszeni są do zaprzestania dalszego wykonywania czynności zawodowych. Zgodnie z obowiązującą regulacją Minister Sprawiedliwości odwołuje komornika z zajmowanego stanowiska, jeżeli komornik ukończył 70. rok życia. W styczniu 2013 r. usunięty został z porządku prawnego przepis przewidujący obligatoryjne odwołanie komornika przez Ministra Sprawiedliwości po osiągnięciu przez niego wieku 65 lat. Ustawodawca ponownie wprowadzając do systemu prawa ograniczenie wiekowe dla wykonywania zawodu przez komorników nie tylko nie wskazał celu tego rozwiązania, ale można nawet uznać, że podjął działanie przeciwstawne do aktualnych dążeń państwa polegających na wydłużaniu aktywności zawodowej Polaków. Jednocześnie w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów brak jakichkolwiek wyjaśnień dotyczących zasadności ponownego wprowadzenia limitu wieku wobec komorników. Zgodnie z postanowieniami dyrektywy Rady UE 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy państwa członkowskie mogą dopuścić odmienne traktowanie ze względu na wiek, któ-

<sup>336</sup> Pismo z 5 marca 2014 r.

<sup>337</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, z późn. zm.).

re nie stanowi dyskryminacji, jeżeli w ramach prawa krajowego zostanie to obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnymi z przepisami, w szczególności celami polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego oraz jeżeli środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe i konieczne. W opinii Rzecznika dalsze utrzymywanie wobec komorników sądowych limitu wieku nie spełnia warunków, określonych w dyrektywie ani dopuszczalnych ograniczeń wolności wykonywania zawodu określonych w Konstytucji. Rzecznik zwróciła się<sup>338</sup> do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w sprawie potrzeby podjęcia prac nad odpowiednią zmianą kwestionowanej regulacji ustawowej.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>339</sup>, że w jego ocenie nie ma potrzeby podejmowania prac nad zmianą wskazanej regulacji. Obecnie obowiązujące przepisy, zgodnie z którymi po osiągnięciu wieku 70 lat komornik sądowy odwoływany jest ze stanowiska przez Ministra Sprawiedliwości, nie naruszają bowiem prawa unijnego ani Konstytucji. Przedmiotowa regulacja jest niezbędna w celu zagwarantowania przestrzegania praw wszystkich stron postępowania egzekucyjnego, jak i zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa. Uzasadniając przedstawione stanowisko Minister Sprawiedliwości stwierdził m.in., że sytuacja komorników sądowych jest zbliżona z uwagi na pełnioną funkcję i przyznane kompetencje, do sędziów czy prokuratorów, co do których zostały utrzymane ograniczenia wiekowe.

Rzecznik przesłała<sup>340</sup> pismo Ministra Sprawiedliwości do Prezesa Krajowej Rady Komorniczej z prośbą o zajęcie przez środowisko komorników stanowiska w stosunku do uwag przedstawionych przez Ministerstwo. Obecnie Rzecznik oczekuje na odpowiedź w tej sprawie ze strony Prezesa Krajowej Rady Komorniczej. Po jej otrzymaniu Rzecznik rozważy zasadność podejmowania dalszych działań w tym zakresie.

## **6. Brak możliwości uzyskania uprawnień diagnosty laboratoryjnego przez absolwentów mikrobiologii**

Do Rzecznika wpływały skargi uniwersytetów prowadzących studia mikrobiologiczne w sprawie braku prawnej możliwości uzyskania przez absolwentów tego kierunku uprawnień diagnosty laboratoryjnego. Ustawa o diagnostyce laboratoryjnej<sup>341</sup>, w brzmieniu obowiązującym w latach 2001–2003, przewidywała, że diagnostą laboratoryjnym może zostać, po zdaniu odpowiedniego egzaminu, również osoba, która uzyskała tytuł magistra mikrobiologii. Jednak w wyniku nowelizacji ustawy absolwenci kierunku mikrobiologia stracili możliwość wpisu na listę diagnostów laboratoryjnych, a zatem zostali pozbawieni także prawa do wykonywania tego zawodu. Konstytucja zapewnia wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Oczywiście prawo to nie jest absolutne i może podlegać ustawowym ograniczeniom, jednak ważne jest, aby ustawodawca wyraźnie określił przesłanki, od spełnienia których zależy wykonywanie danego zawodu. Absolwenci studiów mikrobiologicznych są zna-

<sup>338</sup> I.801.17.2014/VII.801.3.2014 z 1 lipca 2014 r.

<sup>339</sup> Pismo z 22 sierpnia 2014 r.

<sup>340</sup> Pismo z 28 sierpnia 2014 r.

<sup>341</sup> Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 100, poz. 1083).



komicie przygotowani do wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego. Dlatego, w opinii Rzecznika, istnieją poważne wątpliwości co do zgodności przepisów ustawy o diagnostyce laboratoryjnej z Konstytucją. Wydaje się, że dobrą okazją do dokonania stosownych zmian w przepisach prawa mogłyby być trwające prace nad IV transzą deregulacji zawodów regulowanych. Pozwoliłoby to na przywrócenie absolwentom kierunku mikrobiologia, których kształci w Polsce aktualnie pięć uniwersytetów, utraconego ponad 10 lat temu prawa do wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego. Rzecznik zwróciła się<sup>342</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministra Zdrowia o przedstawienie wyjaśnień w sprawie.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w pełni podzielił<sup>343</sup> pogląd o braku zasadności pozbawienia absolwentów studiów w zakresie mikrobiologii możliwości uzyskania uprawnień do wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego. W ocenie Ministra ustawa o diagnostyce laboratoryjnej wymaga zmian w zakresie przepisów określających zasady dostępu do zawodu diagnosty laboratoryjnego w takim stopniu, aby nie budziły one wątpliwości co do ewentualnej niezgodności z Konstytucją. Omawiana problematyka należy jednak do zakresu działania Ministra Zdrowia.

Minister Zdrowia wyjaśnił<sup>344</sup>, że przepisy ustawy o diagnostyce laboratoryjnej określają dokładnie, kto może ubiegać się o wpis na listę diagnostów laboratoryjnych, a co za tym idzie o bycie diagnostą laboratoryjnym, po dokonaniu takiego wpisu. Obowiązujące przepisy określają, że diagnostą laboratoryjnym jest osoba wpisana na listę diagnostów laboratoryjnych, która ukończyła studia wyższe na kierunku analityka medyczna lub na innym kierunku przydatnym do wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego, uzyskała tytuł zawodowy magistra oraz w ramach kształcenia podyplomowego uzyskała kwalifikacje zawodowe w zakresie analityki medycznej potwierdzone egzaminem. Studiami wyższymi przydatnymi do wykonywania czynności diagnostyki laboratoryjnej są studia na następujących kierunkach: biologia, farmacja, chemia, biotechnologia, weterynaria oraz kierunek lekarski. Obowiązujące przepisy przewidują także możliwość uzyskania tytułu diagnosty laboratoryjnego poprzez ukończenie specjalizacji w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie uzyskiwania tytułu specjalisty w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia. Uczelnie uruchamiające kształcenie na kierunku mikrobiologia powinny mieć na względzie, że osoby, które uzyskują tytuł magistra na kierunku mikrobiologia nie będą mogły uzyskać tytułu diagnosty laboratoryjnego bez podjęcia dodatkowego kształcenia.

W ocenie Ministra Zdrowia osoby, które posiadają tytuł magistra na kierunku mikrobiologia mają zachowaną ścieżkę kształcenia, umożliwiającą im uzyskanie prawa wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego, a tym samym samodzielne wykonywanie medycznych czynności diagnostycznych w laboratorium diagnostycznym. Z powyższym stanowiskiem nie zgadza się Rektor Uniwersytetu Łódzkiego, którego zdaniem powyższa teza pozostaje w sprzeczności z obecnie obowiązującymi przepisami ustawy o diagnostyce laboratoryjnej.

<sup>342</sup> I.7033.28.2014/VII.7033.2.2014 z 4 lipca 2014 r.

<sup>343</sup> Pismo z 24 lipca 2014 r.

<sup>344</sup> Pismo z 28 lipca 2014 r.

W chwili obecnej w Biurze RPO trwa analiza konstytucyjności wskazanych regulacji pod kątem poddania ich ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

## **7. Wstrzymanie przez Ministra Sprawiedliwości wydawania decyzji o powołaniu na stanowisko notariusza**

Do Rzecznika kierowane były liczne skargi od kandydatów na stanowisko notariusza dotyczące negatywnych dla nich konsekwencji wynikających z odroczenia przez Ministra Sprawiedliwości wydawania decyzji w przedmiocie powołania na stanowisko notariusza i wyznaczenia siedziby kancelarii do dnia 15 października 2014 r. tj. do czasu rozstrzygnięcia przez Naczelny Sąd Administracyjny w drodze uchwały<sup>345</sup>, czy na podstawie przepisów Prawa o notariacie oraz Kodeksu postępowania administracyjnego, izbie notarialnej przysługuje status strony w postępowaniu administracyjnym w sprawach w przedmiocie powołania lub odwołania notariusza. Zdaniem Rzecznika odroczenie wydania decyzji o powołaniu na stanowisko notariusza i wyznaczenia siedziby kancelarii do czasu podjęcia przez NSA uchwały powoduje dotkliwe następstwa finansowe dla kandydatów na stanowisko notariusza. Skarżący wskazywali, że w związku ze złożeniem wniosku o nominację na stanowisko notariusza byli zobligowani jednocześnie do wyznaczenia siedziby swej kancelarii. W związku z tym, od momentu złożenia wniosku ponoszą opłaty za czynsz, a jednocześnie ich prawo do wykonywania zawodu notariusza jest „zawieszane”. Z uwagi na restrykcje dotyczące wykonywania przez przyszłych notariuszy zajęć odmiennych niż praca na stanowisku notariusza, zastępcy notarialnego czy pełnienia przez nich obowiązków pracownika naukowo-dydaktycznego, osoby te mają bardzo ograniczone możliwości alternatywnego sposobu zarobkowania. Brak decyzji Ministra Sprawiedliwości o powołaniu na stanowisko notariusza i wyznaczenia siedziby kancelarii w określonym terminie wywoła wobec niektórych kandydatów na notariuszy jeszcze bardziej dotkliwe konsekwencje w postaci cofnięcia decyzji o przyznaniu dotacji na rozpoczęcie działalności kancelarii notarialnej lub obowiązku zwrotu już przyznanej kwoty wraz z odsetkami. Dla wielu z tych osób oznacza to w praktyce zamknięcie drogi do rozpoczęcia działalności zawodowej z uwagi na brak własnych środków finansowych koniecznych do założenia kancelarii notarialnej. Obecna sytuacja wywołuje stan niepewności prawnej u osób ubiegających się o wykonywanie zawodu notariusza, co pozostaje w sprzeczności z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jednostka powinna mieć pewność nie tylko co do sposobu rozumienia przez organy władzy publicznej konkretnych przepisów, ale także co do trwałości dokonanych na tej podstawie rozstrzygnięć indywidualnych. W opisaney sytuacji warunki te nie zostały zachowane. Wszelkie negatywne skutki związane z zaistniałą sytuacją zostały przerwane przez organy państwa na osoby oczekujące na nominację na stanowisko notariusza. Rzecznik zwróciła się<sup>346</sup> do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o zajęciu w sprawie stanowisku.

<sup>345</sup> Sygn. akt II GPS 1/14.

<sup>346</sup> I.514.8.2014/VII.514.3.2014 z 11 sierpnia 2014 r.

Minister wyjaśnił<sup>347</sup>, że rozbieżne orzecznictwo NSA co do statusu izby notarialnej jako strony w postępowaniu o powołanie lub odwołanie notariusza negatywnie wpływa na sytuację prawną i faktyczną osób kandydujących i dopuszczonych do wykonywania zawodu notariusza na podstawie ostatecznej decyzji Ministra Sprawiedliwości. W aktualnej sytuacji faktycznej i prawnej dotyczącej prowadzonych postępowań o powołanie na stanowisko notariusza, przedłużenie terminu załatwienia sprawy stało się koniecznością. Wymagała tego dbałość o pewność wydawanych przez Ministra Sprawiedliwości ostatecznych decyzji o powołaniu na stanowisko notariusza, a w konsekwencji również pewność obrotu. Zjawiskiem wysoce niepożądanym byłaby bowiem sytuacja, w której na skutek orzeczeń sądów administracyjnych uchylających decyzje Ministra Sprawiedliwości z powodów formalnych (brak udziału izby notarialnej w postępowaniu w charakterze strony), mimo uruchomienia kancelarii notarialnej, osoba uprzednio powołana na stanowisko notariusza utraci swój status, a w związku z tym będzie musiała zwrócić pieczęć urzędową i nie będzie mogła dokonywać czynności notarialnych. Minister Sprawiedliwości zwrócił się do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z prośbą o przyspieszenie terminu wyznaczenia posiedzenia w sprawie statusu izby notarialnej jako strony w postępowaniu o powołanie lub odwołanie notariusza.

W uchwale podjętej przez siedmioosobowy skład Naczelny Sąd Administracyjny uznał<sup>348</sup>, że izba notarialna jest stroną w postępowaniach administracyjnych o powołanie notariuszy. Oznacza to konieczność zapewnienia izbom notarialnym czynnego udziału w postępowaniu oraz doręczenia wydanej decyzji. Mając na względzie powyższe stanowisko NSA, działania podjęte przez Ministra Sprawiedliwości polegające na przedłużeniu terminu załatwienia sprawy powołania na stanowisko notariusza oraz zwrócenie się do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z prośbą o przyspieszenie trybu rozpatrzenia sprawy Rzecznik uznała za zasadne.

## **8. Wymagania kwalifikacyjne dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania klasyfikacji gruntów**

Rzecznik Praw Obywatelskich, po raz kolejny<sup>349</sup>, zwrócił uwagę na brak ustawowego uregulowania wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania klasyfikacji gruntów. Tylko wprowadzenie takiej regulacji do Prawa geodezyjnego i kartograficznego zapewni odpowiedni poziom kwalifikacji wymaganych do uzyskania uprawnień do wykonywania zawodu klasyfikatora gruntów. Pomimo iż z dniem 29 listopada 2012 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów<sup>350</sup>, kwestia ta w dalszym ciągu pozostała nieunormowana. Prawidłowe określanie klasyfikacji gruntów ma bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia konsekwencji zawarcia określonych danych w ewidencji gruntów. Ewidencja gruntów i budynków jest urzędowym

<sup>347</sup> Pismo z 5 września 2014 r.

<sup>348</sup> Uchwała NSA z 22 września 2014 r., sygn. akt II GPS 1/14.

<sup>349</sup> Informacja RPO za 2008 r., str. 197.

<sup>350</sup> Rozporządzenie z 12 września 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1246).

źródłem informacji faktycznych wykorzystywanych w postępowaniach administracyjnych. Obecnie starosta może upoważnić dowolną osobę do sprawowania funkcji klasyfikatora gruntów. Upoważnienie to nie wymaga uprzedniego zweryfikowania kwalifikacji i wpisania na listę podmiotów uprawnionych do przeprowadzenia klasyfikacji gruntów. Wydaje się jednak, że nadawanie przez starostę omawianych upoważnień nie znajduje stosownej podstawy prawnej. W ocenie Rzecznika niezbędne jest ustawowe uregulowanie statusu klasyfikatorów gruntów i zapewnienie przez tą regulację odpowiedniego poziomu kwalifikacji wymaganego dla uzyskania uprawnień do wykonywania tego zawodu. Rzecznik zwróciła się<sup>351</sup> do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o podjęcie stosownych działań legislacyjnych zmierzających do wyeliminowania omawianego problemu.

Minister w pełni podzielił<sup>352</sup> stanowisko Rzecznika i przekazał kopię pisma do Ministra Administracji i Cyfryzacji, które zawierało propozycje zmian w Prawie geodezyjnym i kartograficznym, mających na celu określenie wymagań, jakie powinny spełniać osoby ubiegające się o uprawnienia do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

W związku z tym Rzecznik zwróciła się<sup>353</sup> do Ministra Administracji i Cyfryzacji o przedstawienie stanowiska w kwestii uregulowania problemu przedstawionego w wystąpieniu Rzecznika z 23 września 2014 r.

W odpowiedzi poinformowano<sup>354</sup> Rzecznika, że Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji podziela pogląd na temat konieczności uporządkowania regulacji dotyczących statusu osób pełniących funkcje klasyfikatorów. Stanowisko to zostało przedstawione Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako właściwemu w sprawach gleboznawczej klasyfikacji gruntów objętych działem rozwój wsi. Jednocześnie zasygnalizowano konieczność uzyskania stanowiska Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie spójności planowanych działań z polityką Rządu w zakresie podjętej oraz cyklicznie realizowanej deregulacji zawodów. Ponadto zwrócono uwagę na konieczność rzetelnej analizy prawidłowego umiejscowienia proponowanych regulacji w systemie prawa, w szczególności mając na uwadze zgodność z funkcjonującą systematyką zawodów.

Sprawa nadal pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznika.

## 9. Odpowiedzialność zawodowa diagnostów samochodowych

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące nadmiernej restrykcyjności sankcji administracyjnych przewidzianych w stosunku do diagnostów samochodowych na podstawie przepisów Prawa o ruchu drogowym<sup>355</sup>. Przepisy te przewidują, że starosta cofa diagnoście uprawnienie do wykonania badań technicznych, jeżeli w wyniku kontroli stwierdzono przeprowadzenie przez diagnostę badania technicznego niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania, a także w przypadku, gdy diagnosta wydał zaświadczenie lub dokonał

<sup>351</sup> IV.7007.50.2014 z 23 września 2014 r.

<sup>352</sup> Pismo z 21 października 2014 r.

<sup>353</sup> Pismo z 17 grudnia 2014 r.

<sup>354</sup> Pismo z 23 grudnia 2014 r.

<sup>355</sup> Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137, z późn. zm.).

wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami. Ponowne uprawnienie nie może być wydane wcześniej niż po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna. W ocenie Rzecznika omawiana regulacja zbyt daleko ingeruje w swobodę wykonywania zawodu, nie spełniając jednocześnie konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Nie przewiduje bowiem żadnej gradacji sankcji, której podlega diagnosta. Cofnięcie diagnoście uprawnień jest obligatoryjne i to niezależnie od stopnia przewinienia. Ponadto przepisy Prawa o ruchu drogowym nie przewidują również stosowania instytucji przedawnienia co do czynu i momentu pociągnięcia diagnosty do odpowiedzialności. Tak ukształtowana sytuacja jest wyjątkiem na tle pozostałych regulacji dotyczących odpowiedzialności zawodowej przedstawicieli innych zawodów, w których pozbawienie prawa wykonywania zawodu wymienione jest w katalogu kar na ostatnim miejscu i stosowane jest w ostateczności. Rzecznik zwróciła się<sup>356</sup> do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o rozważenie podjęcia działań zmierzających do zmiany obowiązujących przepisów regulujących odpowiedzialność zawodową diagnosty samochodowego.

Rzecznik oczekuje na reakcję Ministra.

## **10. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wykszolenia i kwalifikacji członków załóg statków morskich**

Do Rzecznika wpływały skargi przedstawiające sytuację osób, które w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wykszolenia i kwalifikacji członków załóg statków morskich<sup>357</sup> utraciły możliwość wykonywania wyuczonego zawodu. Na kanwie tych skarg Rzecznik stwierdziła niedochowanie konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawnego przy wprowadzeniu w życie powyższego aktu prawnego.

Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia, weszło ono w życie w dniu następującym po dniu jego ogłoszenia, znajdując zastosowanie w sprawach o wydanie dokumentów kwalifikacyjnych wszczętych, lecz niezakończonych przed dniem jego wejścia w życie. Z udzielonych przez Ministerstwo wyjaśnień wynika, że niezachowanie wymogu *vacatio legis* podyktowane było koniecznością zapewnienia ciągłości regulacji, ponieważ dotychczas obowiązujące w tym zakresie rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wykszolenia i kwalifikacji zawodowych marynarzy utraciło moc z dniem 26 lipca 2013 r. Jednak wyjaśnienia te w ocenie Rzecznika nie są przekonujące. Nakaz zachowania odpowiedniego okresu przejściowego stanowi jeden z komponentów składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z zasady zaufania do państwa. Ustawodawcy służy stosunkowo znaczny margines swobody decyzji w zakresie posługiwania się *vacatio legis*. Nie może to być jednak arbitralność. Wprowadzenie w życie przepisów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wykszolenia i kwalifikacji członków załóg statków morskich oznaczało dla wielu marynarzy chcących dalej wykonywać zawód, konieczność

<sup>356</sup> V.561.6.2014 z 9 grudnia 2014 r.

<sup>357</sup> Rozporządzenie z 7 sierpnia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 937).

uzyskania dodatkowych kwalifikacji. Wprowadzenie zmian bez zachowania *vacatio legis* nie dało zainteresowanym możliwości podjęcia działań mających na celu zapobieżenie negatywnym skutkom nowej regulacji. Rzecznik zwróciła się<sup>358</sup> do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o rozważenie możliwości podjęcia działań zmierzających do wyeliminowania negatywnych skutków w sferze praw i wolności obywatelskich opisanego stanu rzeczy.

Rzecznik oczekuje na reakcję Ministra.

## 11. Brak przejrzystych procedur rozpatrywania skarg obywateli na działania adwokata

Analiza skarg wpływających do Rzecznika wykazała, że nieprzejrzystość procedur w zakresie rozpatrywania pism pokrzywdzonych działaniami adwokatów, składających zawiadomienia do właściwych organów adwokatury o możliwości popełnienia przewinienia dyscyplinarnego należy uznać za słabość o kluczowym znaczeniu dla rzetelności procedury dyscyplinarnej wobec adwokatów. Pisemne skargi składane na adwokatów, mimo iż zawierają jasno sprecyzowane żądanie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, często są rozpatrywane w ramach referatów skarg w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, zamiast zostać skierowane do rzecznika dyscyplinarnego. W ocenie Rzecznika opisana praktyka prowadzi do pozbawienia zarówno pokrzywdzonego, jak i obwinionego gwarancji ochrony ich praw i wolności. Należałoby wprowadzić jasne kryteria klasyfikacji skarg obywateli kierowanych do organów samorządu adwokackiego. Jednym z możliwych rozwiązań jest klasyfikowanie jako skarg tylko tych wystąpień, które dotyczą funkcjonowania organów samorządowych, a pozostałe traktować jak zawiadomienia o naruszeniach dyscyplinarnych. Rzecznik zwróciła się<sup>359</sup> do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej nie podzielił<sup>360</sup> opinii Rzecznika w tym zakresie. W opinii samorządu adwokackiego nie każde wystąpienie obywatela, zatytułowane jako skarga lub wniosek i zawierające subiektywny opis przewinienia dyscyplinarnego adwokata oraz formułujące żądanie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego powinno podlegać załatwieniu w trybie postępowania dyscyplinarnego. Przyjęcie takiego rozwiązania charakteryzowałoby się nieuzasadnionym automatyzmem prowadzącym do konieczności każdorazowego rozstrzygnięcia przez rzecznika dyscyplinarnego w przedmiocie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, w tym również w sprawach, które prowadzenia w tym trybie nie wymagają.

Jednocześnie zapewniono Rzecznika, że organy adwokatury dostrzegają podniesiony przez Rzecznika problem. Ochrona przed tego rodzaju przypadkami, w ocenie Prezesa NRA, może realizować się przez dwa rozwiązania procesowe: instancyjną kontrolę sposobu załatwiania skarg albo możliwość wiążącego polecenia przez Ministra Sprawiedliwości wszczęcia dochodzenia, w ramach postępowania dyscyplinarnego, przeciwko adwokatowi lub aplikant-

<sup>358</sup> V.711.2.2014 z 18 grudnia 2014 r.

<sup>359</sup> I.5151.1.2014/VII.5151.2.2014 z 7 kwietnia 2014 r.

<sup>360</sup> Pismo z 7 października 2014 r.

towi adwokackiemu. Pokrzywdzonemu przysługują również środki ochrony jego praw o charakterze powszechnym (cywilnoprawne i karnoprawne). Prezes NRA podkreślił przy tym, że postępowanie dyscyplinarne pełni głównie rolę wewnątrzśrodowiskową, polegającą na eliminacji pewnych patologii ujawniających się w zawodzie, nie spełnia zaś funkcji kompensacyjnej wobec osób, które czują się pokrzywdzone sposobem prowadzenia sprawy.

Z uwagi na złożoność zagadnień związanych z prowadzeniem spraw w trybie skargowym planowane jest spotkanie Rzecznika Prezesem NRA w tej sprawie.

## 10. ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE

---

### A. Prawo do emerytury lub renty oraz zasady ustalania prawa do tych świadczeń oraz ich wysokości

#### 1. Ustalanie najbardziej korzystnej wysokości świadczenia emerytalnego dla osób spełniających warunki do przejścia na emeryturę na starych zasadach

Do Rzecznika wpływały skargi kwestionujące przyjętą przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wykładnię przepisu art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>361</sup>. Przepis ten umożliwia osobom spełniającym warunki do przejścia na emeryturę na starych zasadach ustalenie wysokości świadczenia według reguł obowiązujących dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. (tj. na zasadach art. 26), o ile osoby te kontynuowały ubezpieczenie emerytalne po osiągnięciu 60 (65) lat życia i wystąpiły z wnioskiem o świadczenie po dniu 31 grudnia 2008 r., a emerytura obliczona w myśl art. 26 okaże się wyższa niż obliczona zgodnie z art. 53. Z napływających skarg wynikało, że organ rentowy dopuszcza możliwość skorzystania z ustalenia wysokości emerytury na podstawie tego przepisu tylko wobec osób, które spełniając warunki dotyczące wieku i stażu pracy, kontynuują ubezpieczenie emerytalne i rentowe po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego i wystąpią z wnioskiem o emeryturę po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2008 r. Tymczasem Sąd Najwyższy w uchwale<sup>362</sup> z dnia 4 lipca 2013 r. uznał, że ubezpieczony urodzony przed dniem 31 grudnia 1948 r., który po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego kontynuował ubezpieczenie i wystąpił o emeryturę po dniu 31 grudnia 2008 r., ma prawo do jej wyliczenia na podstawie art. 26 w związku z art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, niezależnie od tego czy wcześniej złożył wniosek o emeryturę w niższym wieku emerytalnym lub o emeryturę wcześniejszą. Rzecznik zwróciła się<sup>363</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi Minister stwierdził<sup>364</sup>, że obliczanie emerytur według zasad określonych w art. 26 w związku z art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z FUS może mieć także zastosowanie w stosunku do osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., które mimo przyznania emerytury w niższym wieku emerytalnym nie pobrały jej za ani jeden miesiąc. Wyliczenie emerytury na zasadach określonych w art. 26 w związku z art. 55 ustawy o emeryturach i rentach

---

<sup>361</sup> Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1440, z późn. zm.).

<sup>362</sup> Sygn. II UZP 4/12.

<sup>363</sup> III.7060.119.2014 z 24 stycznia 2014 r.

<sup>364</sup> Pismo z 5 marca 2014 r.



z FUS nie może mieć zastosowania w stosunku do osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r., które pobierały wcześniej przyznaną emeryturę, gdyż nie ma uzasadnienia dla stwarzania uprzywilejowanej sytuacji dla tych ubezpieczonych, w porównaniu do emerytów urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., w stosunku do których przewidziane jest pomniejszenie podstawy obliczenia emerytury. Przepis art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ma na celu zachęcenie osób urodzonych przed 1949 r. do rezygnacji z przejścia na tzw. wcześniejszą emeryturę oraz do opóźnienia przejścia na emeryturę z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego. Możliwość obliczenia emerytury wg tzw. nowych zasad wprowadzono tylko dla niektórych osób urodzonych przed 1949 r., a nie jako zasadę ogólną. Ograniczenie stosowania art. 55 ustawy o emeryturach i rentach z FUS do osób, które nie pobierały wcześniejszej emerytury jest uzasadnione ze względu na respektowanie zasady równego traktowania. Osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. nie mogą bowiem skorzystać z obliczenia emerytury przyznanej z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego z zastosowaniem art. 183 tej ustawy, czyli częściowo wg starych zasad jeżeli pobierały tzw. wcześniejszą emeryturę.

Problem będzie przedmiotem dalszych analiz prowadzonych przez Rzecznika.

## **2. Brak możliwości ustalenia wysokości emerytury na zasadach mieszanych dla kobiet urodzonych w okresie od lipca do grudnia 1954 r.**

Do Rzecznika wpływały skargi od kobiet urodzonych w okresie od lipca do grudnia 1954 r. w sprawie braku możliwości ustalenia wysokości emerytury częściowo według starych, a częściowo według nowych zasad. Emerytura mieszana ustalana jest dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., które osiągną wiek emerytalny w latach 2009–2014. Emerytura przyznana na wniosek osoby, która osiągnęła wiek uprawniający do emerytury w roku kalendarzowym 2013 lub 2014 wynosi 20% emerytury obliczonej na zasadach dotychczasowych oraz 80% emerytury obliczonej na nowych zasadach. Dodanie roku 2014 nastąpiło wraz z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>365</sup>, która stopniowo zrównuje i podwyższa wiek przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn – docelowo do 67. roku życia. Zgodnie z wprowadzonym mechanizmem podwyższania wieku emerytalnego nie wszyscy ubezpieczeni objęci do tej pory regulacją przewidującą ustalenie emerytury mieszanej, zdążyliby do końca 2013 r. ukończyć wiek emerytalny, a tym samym znaleźć się w grupie osób uprawnionych do obliczenia emerytury mieszanej, niejako wbrew pierwotnej wersji ustawy emerytalnej z 1998 r. Ustawodawca nie chcąc pozbawiać możliwości ustalenia emerytury mieszanej dla omawianej grupy świadczeniobiorców przewidział, że emerytura mieszana przysługuje osobie, która wiek uprawniający do emerytury osiągnęła również w 2014 r. Dla ostatniej grupy kobiet rocznika 1953 urodzonych od dnia 1 października 1953 r. do dnia 31 grudnia 1953 r. wiek emerytalny wynosi co najmniej 60 lat i 4 miesiące. Wskazanie całego roku 2014 dało dodatkowo możliwość ustalenia emerytury mieszanej do kobiet urodzonych od stycznia do czerwca 1954 r. oraz mężczyzn, którzy w 2014 r. spełnią warunki do nabycia prawa do wcze-

<sup>365</sup> Ustawa z 11 maja 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 637).

śniejszej emerytury. Kobiety urodzone w okresie od lipca do grudnia 1954 r. podnoszą zarzut dyskryminacji, wskazując, że cały rocznik 1954 powinien być traktowany jednakowo i również w ich przypadku powinna być przewidziana możliwość ustalenia emerytury mieszanej. Rzecznik zwróciła się<sup>366</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował<sup>367</sup>, iż biorąc pod uwagę cel kwestionowanej regulacji i jej przejściowy charakter, nie znajduje uzasadnienia do podjęcia działań legislacyjnych, które umożliwiłyby stosowanie tzw. mieszanej metody obliczania emerytury również w stosunku do osób urodzonych w 1954 r., które wiek uprawniający do emerytury osiągną w 2015 r.

Problem będzie przedmiotem dalszych analiz prowadzonych przez Rzecznika.

### 3. Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe pracownika oddelegowanego do pracy za granicą

Rzecznik zgłosiła<sup>368</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe pracownika oddelegowanego do pracy za granicą i przedstawiła następujące stanowisko: § 2 ust. 1 pkt 16 *in fine* rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe<sup>369</sup>, rozumiany jako przepis upoważniający do wykazania jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe kwoty odpowiadającej wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>370</sup> w przypadku, gdy przychód pracownika pomniejszony o równowartość diet z tytułu jego oddelegowania do pracy za granicą będzie w danym miesiącu niższy od tej kwoty jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe zostało wydane na podstawie art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Ustawa ta nie zawiera regulacji różnicującej podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne pracowników w oparciu o kryterium zatrudnienia w kraju lub poza jego granicami.

Zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne oraz podstaw ich wymiaru stanowią materię ustawową. Tymczasem organy rentowe traktują zaskarżony w skardze konstytucyjnej przepis rozporządzenia jako samoistną podstawę podwyższania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne w stosunku do regulacji ustawowej. Pogląd, iż omawiany przepis rozporządzenia zawiera regulację uprawniającą do podwyższania podstawy wymiaru składek pracowników delegowanych do kwoty przeciętnego wynagrodzenia, nie

<sup>366</sup> III.7060.489.2014 r. z 28 kwietnia 2014 r.

<sup>367</sup> Pismo z 9 czerwca 2014.

<sup>368</sup> III.605.2.2014 z 29 maja 2014 r., sygn. akt SK 9/14.

<sup>369</sup> Rozporządzenie z 18 grudnia 1998 r. (Dz.U. Nr 161, poz. 1106, z późn. zm.).

<sup>370</sup> Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1442 z późn. zm.).

znajduje uzasadnienia. Taka praktyka odczytania kwestionowanego unormowania prowadzi do pozaustawowego obciążenia pracowników i pracodawców kosztami podwyższonej składki na ubezpieczenia społeczne i dlatego musi być uznana za nieproporcjonalną ingerencję w ochronę prawa własności. Wkroczenie w konstytucyjnie chronioną sferę prawa własności nie spełnia kryterium formalnego, nie zostało bowiem uczynione w ustawie.

Skarga konstytucyjna oczekuje na wyznaczenie przez Trybunał Konstytucyjny terminu rozpatrzenia.

#### **4. Zasady wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych**

Rzecznik skierowała<sup>371</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych<sup>372</sup> w zakresie, w jakim dotyczy osób, o których mowa w art. 111 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>373</sup>.

Do Rzecznika skierowane zostały liczne skargi na regulacje zawarte w ustawie o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Treść tych skarg stanowiła w dużym stopniu odzwierciedlenie szeroko prowadzonej w ostatnich miesiącach dyskusji, w której dominowały poglądy, że zawarte w ustawie regulacje prawne mogą być uznane za formę wyłączenia (nacionalizację), która naruszać może prawo własności członków otwartych funduszy emerytalnych (OFE) do środków tam zgromadzonych, jak też prawa majątkowe samych OFE. W ocenie Rzecznika obowiązujący od 1999 r. stan prawny i faktyczny wytworzył społeczne przekonanie o stabilności istniejącego systemu emerytalnego oraz OFE, jako trwałego elementu konstrukcyjnego tego systemu. Rzecznik uznała za sprzeczne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nałożenie na ubezpieczonych (urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r.) obowiązku ponownego złożenia oświadczenia o przekazywaniu składki do OFE. Obowiązek ponownego potwierdzenia woli przystąpienia do OFE dla tej grupy ubezpieczonych prowadzi także do nieproporcjonalnego naruszenia konstytucyjnej zasady wolności. Zaufanie obywateli do państwa podważone zostało także przez brak przyznania członkom OFE prawa do wypowiedzenia się na temat przesunięcia środków zgromadzonych na rachunkach OFE na subkonto ZUS. Kwestionowane rozwiązanie ingeruje bowiem w prawa emerytalne członków OFE, określając w nowych przepisach z mocą wsteczną takie skutki finansowe (finansowanie repartycyjne), które nie występowały pod rządami prawa wcześniejszego (finansowanie kapitałowe).

<sup>371</sup> III.7060.409.2014 z 29 sierpnia 2014 r., sygn. akt K 1/14.

<sup>372</sup> Ustawa z 6 grudnia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1717).

<sup>373</sup> Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1442, z późn. zm.).

Na skutek wniosku Rzecznika zostało wszczęte<sup>374</sup> postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zarządzeniem Prezesa TK wniosek został dołączony do wcześniej złożonego wniosku Prezydenta RP<sup>375</sup> w celu łącznego<sup>376</sup> ich rozpoznania z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy. Wnioski oczekują na wyznaczenie przez Trybunał Konstytucyjny terminu ich rozpatrzenia.

## 5. Data wstrzymania wypłaty renty strukturalnej

Rzecznik otrzymywała skargi od osób, które były uprawnione do rent strukturalnych, ale w określonych okolicznościach życiowych zdecydowały się na pobieranie rent rodzinnych z ZUS. Osoby te sygnalizowały problem dotyczący daty wstrzymania wypłaty renty strukturalnej. Zdaniem skarżących renta strukturalna powinna zostać wstrzymana dopiero od dnia nabycia prawa do renty rodzinnej z ZUS. Tymczasem oddziały ARiMR wstrzymują wypłatę renty za cały miesiąc, przez co w niektórych przypadkach za część miesiąca ubezpieczonemu nie jest wypłacana ani renta strukturalna, ani renta rodzinna. Z wyjaśnień Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wynika, że przepisy rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013<sup>377</sup> regulują sytuację, gdy rencista strukturalny nabywa uprawnienia do emerytury lub renty z FUS w trakcie trwania miesiąca. W przypadku, gdy nastąpi to w trakcie pobierania renty, uprawnionemu wypłaca się za ten miesiąc rentę strukturalną, jeżeli w odpowiednim czasie wycofa wniosek o przyznanie renty z FUS albo złoży go z opóźnieniem. Ubezpieczeni nie zawsze jednak orientują się tak szczegółowo w przepisach. Rzecznik zwróciła się<sup>378</sup> do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o rozważenie możliwości szerszego informowania przez oddziały ARiMR o zasadach wypłaty świadczeń oraz udzielania pomocy w celu wyeliminowania niekorzystnych sytuacji związanych z zaprzestaniem wypłaty renty strukturalnej w związku z nabyciem prawa do renty rodzinnej.

Prezes przychylił się do prośby Rzecznika polecił<sup>379</sup> kierownikom biur powiatowych ARiMR umieszczenie na tablicy informacyjnej, znajdującej się w każdym biurze powiatowym, komunikatu o zasadach wypłaty rent strukturalnych, a także, aby przypomnieli pracownikom o obowiązku udzielenia beneficjentom informacji precyzyjnych, przejrzystych i szczegółowych, których wymaga konkretna sytuacja.

Rzecznik przyjęła powyższe stanowisko za wystarczające do uznania sprawy jako załatwionej pomyślnie.

<sup>374</sup> Pismo z 4 września 2014 r., sygn. akt K 16/14.

<sup>375</sup> Pismo z 30 stycznia 2014 r., sygn. akt K 1/14.

<sup>376</sup> Sygn. akt K 1/14.

<sup>377</sup> Rozporządzenie z 19 czerwca 2007 r. (Dz.U. Nr 109, poz. 750, z późn. zm.).

<sup>378</sup> III.7069.2.2014 z 28 maja 2014 r.

<sup>379</sup> Pismo z 23 czerwca 2014 r.

## B. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym

### 1. Wątpliwości dotyczące zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wyłączającego przedawnienie należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką lub zastawem

Na tle spraw badanych przez Rzecznika pojawił się problem konstytucyjności art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>380</sup>. Zgodnie z tym przepisem nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem, jednak po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do wysokości zaległych odsetek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia. Treść tego przepisu jest zbieżna z brzmieniem art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej<sup>381</sup>, obowiązującym do 31 grudnia 2002 r. Przepis ten został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją. Trybunał wskazał w uzasadnieniu wyroku, że sprzeczne z ustawą zasadniczą jest całkowite wyłączenie przedawnienia zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką przymusową. Obecnie odpowiednikiem art. 70 § 6 jest przepis art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, którego brzmienie budzi jednak podobne wątpliwości i wymaga pilnej interwencji ustawodawcy, na co wskazywał Trybunał Konstytucyjny. W ocenie Rzecznika brzmienie art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stwarza podobne wątpliwości konstytucyjne i z tego względu wymaga zmiany. Rzecznik zwróciła się<sup>382</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie stosownych zmian prawodawczych, mających na celu usunięcie niekonstytucyjnej regulacji prawnej.

Minister poinformował<sup>383</sup> o przeprowadzeniu konsultacji z Ministrem Finansów, w wyniku których ustalono, że projektowane zmiany dotyczące Ordynacji podatkowej powinny być spójne ze zmianami w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Przyjęto, że optymalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie ich w jednym akcie prawnym. Prace legislacyjne mające na celu realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego są prowadzone przez Ministerstwo Finansów. Uznając rozwiązania wprowadzone w Ordynacji podatkowej za wiodące, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zadeklarowało pełną współpracę przy tworzeniu zmian w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych.

Rzecznik monitoruje prace legislacyjne związane ze zmianą Ordynacji podatkowej.

### 2. Zasady opłacania składek na ubezpieczenia społeczne

Zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>384</sup> składki na Fundusz Pracy opłaca się za okres podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym, w trybie i na zasadach przewidzianych dla składek na ubezpiecze-

<sup>380</sup> Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.).

<sup>381</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 749).

<sup>382</sup> III.7060.88.2014 z 15 stycznia 2014 r.

<sup>383</sup> Pismo z 19 maja 2014 r.

<sup>384</sup> Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 674, z późn. zm.).

nia społeczne, tj. określonych przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>385</sup>. Co do zasady, składki na Fundusz Pracy opłaca się od ustalonych kwot stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, wynoszących w przeliczeniu na okres miesiąca co najmniej minimalne wynagrodzenie za pracę. Opłacanie składki na Fundusz Pracy daje uprawnienie do uzyskania, po spełnieniu warunków określonych przepisami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, statusu bezrobotnego z prawem do zasiłku dla bezrobotnych.

W ustawie z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>386</sup> dodano przepis, zgodnie z którym od dnia 24 sierpnia 2005 r. podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe dla osoby prowadzącej pozarolniczą działalność, w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej, może stanowić zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę. Oznacza to, że ustawodawca uznał konieczność wprowadzenia preferencyjnych zasad opłacania składek na ubezpieczenia społeczne dla osób podejmujących prowadzenie pozarolniczej działalności, jednak nie przewidział żadnych rozwiązań po stronie rynku pracy. Sytuacja ta budzi niezadowolenie tych osób, które prowadziły pozarolniczą działalność gospodarczą objętą obowiązkowymi ubezpieczeniami emerytalnymi i rentowymi, natomiast nie mogły, nawet dobrowolnie, opłacać składki na Fundusz Pracy. Rzecznik zwróciła się<sup>387</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W opinii<sup>388</sup> Ministra brak jest uzasadnienia dla przyjęcia rozwiązania polegającego na umożliwieniu uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą, które skorzystały z prawa wyboru preferencyjnej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Ustawodawca przyjął rozwiązanie, w którym osoba nie może dwukrotnie odnieść korzyści z faktu preferencyjnego oskładkowania – raz opłacając niższą składkę, zaś drugi raz nabywając z tego tytułu prawo do zasiłku dla bezrobotnych.

Rzecznik uznaje sprawę za wyjaśnioną, nie stwierdzając możliwości prowadzenia dalszych działań.

## C. Pomoc społeczna

### 1. Zagwarantowanie należytej ochrony członkom rodziny, zobowiązanym do ponoszenia opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej

Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej<sup>389</sup> opłata za pobyt w domu pomocy społecznej obciąża przede wszystkim jego mieszkańca; w dalszej kolejności ponoszą ją jego małżonek,

<sup>385</sup> Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1442, z późn. zm.).

<sup>386</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 150, poz. 1248.

<sup>387</sup> III.7045.75.2014 z 23 października 2014 r.

<sup>388</sup> Pismo z 7 listopada 2014 r.

<sup>389</sup> Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 182, z późn. zm.).

zstępni przed wstępnymi oraz gmina, której przysługuje prawo dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków. W przyjętej regulacji ustawodawca nie uzależnił obowiązku ponoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej od istnienia obowiązku alimentacyjnego, odwołując się wyłącznie do instytucji małżeństwa oraz do stosunku pokrewieństwa. Z treści skarg kierowanych do Rzecznika wynika potrzeba złagodzenia rygoryzmu tak ukształtowanego obowiązku. Obowiązująca regulacja nie pozwala małżonkowi oraz krewnym na uchylenie się od obowiązku ponoszenia opłaty w sytuacji, gdy jego nałożenie nie zasługuje na uwzględnienie z uwagi na szczególne okoliczności (np. zobowiązanie dotyczy osoby pozbawionej władzy rodzicielskiej, stosującej przemoc wobec członków rodziny itp.). W przepisach brakuje określenia, że małżonek, zstępni przed wstępnymi mają obowiązek ponoszenia opłaty wówczas, gdy obciąża te osoby obowiązek alimentacyjny. Rzecznik zwróciła się<sup>390</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, mającej doprowadzić do złagodzenia obowiązujących zasad finansowania przez małżonka i krewnych kosztów pobytu członka rodziny w domu pomocy społecznej.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>391</sup>, że zostaną podjęte działania mające na celu nowelizację art. 64 ustawy o pomocy społecznej poprzez wskazanie jako przesłanki uzasadniającej zwolnienie z odpłatności sytuacji, w której zobowiązanie do odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej dotyczyłoby dzieci mieszkańca domu pomocy społecznej, który został pozbawiony władzy rodzicielskiej.

Prace legislacyjne związane z wprowadzeniem stosownych zmian w ustawie o pomocy społecznej będą w dalszym ciągu monitorowane przez Rzecznika.

<sup>390</sup> III.7065.58.2014 z 5 lutego 2014 r.

<sup>391</sup> Pismo z 12 marca 2014 r.

# 11. OCHRONA ZDROWIA

---

## A. System ochrony zdrowia

### 1. Transgraniczna opieka zdrowotna

Państwa członkowskie UE miały wprowadzić w życie przepisy niezbędne do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej<sup>392</sup> najpóźniej do dnia 25 października 2013 r. Głównym założeniem dyrektywy jest zapewnienie realizacji zasady swobody przepływu usług na terytorium Unii Europejskiej w sferze opieki zdrowotnej. Przewidziane przez dyrektywę regulacje krajowe nie przeszły we wskazanym terminie wymaganego trybu legislacyjnego. Jednocześnie Minister Zdrowia twierdził, że polscy pacjenci nie mają podstawy, aby otrzymać zwrot kosztów opieki zdrowotnej przewidzianej w dyrektywie do czasu uchwalenia polskich przepisów. Tymczasem obywatele innych państw członkowskich UE, które implementowały unijną dyrektywę, mogą bez przeszkód korzystać z transgranicznej opieki zdrowotnej w Polsce. Wskutek niewykonania obowiązku transponowania dyrektywy w określonym czasie, pacjenci zostali postawieni przed koniecznością poszukiwania ochrony swoich praw na drodze sądowej, a pomimo deklaracji Ministra Zdrowia krajowy proces legislacyjny przedłużał się. Polskie organy odpowiedzialne za implementację dyrektywy nie prowadziły kampanii informacyjnej na temat stanu przygotowań przepisów krajowych, jak również warunków korzystania z transgranicznej opieki zdrowotnej i zwrotu kosztów tej opieki. Sytuacja w ocenie Rzecznika jest krzywdząca i dyskryminująca polskich pacjentów oraz powoduje dezorientację odnośnie przysługujących im praw, powoduje również naruszenie standardów państwa prawa i zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rzecznik zwróciła się<sup>393</sup> do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie działań mających na celu przyspieszenie procesu legislacyjnego w sprawie wdrożenia przepisów unijnej dyrektywy.

W odpowiedzi Minister Zdrowia poinformował<sup>394</sup>, że projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, wdrażającej dyrektywę w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej, został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów w dniu 20 lutego 2014 r. Jednak dopiero w dniu 10 października 2014 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie usta-

---

<sup>392</sup> Dyrektywa z 9 marca 2011 r. 2011/24/UE.

<sup>393</sup> V.7013.4.2014 z 30 stycznia 2014 r.

<sup>394</sup> Pismo z 25 lutego 2014 r.



wy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, mocą której dyrektywa została wdrożona. Przez rok obywatele polscy napotykali więc przeszkody w realizacji przysługującego im prawa do transgranicznej opieki zdrowotnej.

## 2. Utrudnienia w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych

Jednym z podstawowych problemów w systemie opieki zdrowotnej są trudnienia w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz konieczność oczekiwania przez pacjentów na leczenie. Jako przykład takiego stanu rzeczy Rzecznik wskazała na dramatyczną sytuację w zakresie dostępności do zabiegu usunięcia zaćmy. Ostatni raport Najwyższej Izby Kontroli stwierdza, że na operację zaćmy czeka prawie 400 tys. pacjentów, a przeciętny czas oczekiwania wynosi ponad półtora roku. Wzrastające zapotrzebowanie na wykonanie zabiegu jest pochodną postępującego starzenia się polskiego społeczeństwa. Dysproporcja pomiędzy oferowaną ilością zakontraktowanych zabiegów a potrzebami społecznymi stale się pogłębia. Sytuacja osób oczekujących w kolejce na wykonanie zabiegu operacji zaćmy nie jest odosobniona. Ostatnio ukazało się szereg publikacji prasowych mówiących o kolejkach do lekarzy specjalistów. Konstytucja gwarantuje obywatelom prawo do ochrony zdrowia. Przy realizacji tego prawa władze publiczne zobowiązane są stworzyć system publicznej służby zdrowia, który w najpełniejszy sposób urzeczywistni realną dostępność do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Zabieg związany z leczeniem zaćmy został ujęty w wykazie świadczeń gwarantowanych, co nakłada na władze publiczne obowiązek zagwarantowania rzeczywistego dostępu do świadczenia, a społeczne oczekiwania co do otrzymania świadczenia czyni w pełni zasadne. Rzecznik zwróciła się<sup>395</sup> do Ministra Zdrowia o podjęcie niezbędnych działań zmierzających do urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia poprzez zapewnienie powszechnego dostępu do zabiegu leczenia zaćmy, oraz o poinformowanie o planowanych w tym zakresie działaniach, także w aspekcie szerszym, dotyczącym upowszechnienia dostępu do innych świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Minister poinformował o podejmowanych działaniach i wyjaśnił<sup>396</sup>, że obowiązujące regulacje prawne określają zasady kolejności udzielania świadczeń opieki zdrowotnej. Zgodnie z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>397</sup> świadczenia opieki zdrowotnej w szpitalach i świadczenia specjalistyczne w ambulatoryjnej opiece zdrowotnej są udzielane świadczeniobiorcom według kolejności zgłoszenia w dniach i godzinach ich udzielania przez świadczeniodawcę, który zawarł umowę o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej z NFZ. Z kolei na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie kryteriów medycznych, jakimi powinni kierować się świadczeniodawcy, umieszczając świadczeniobiorców na listach oczekujących na udzielenie świadczenia opieki zdrowot-

<sup>395</sup> V.7013.1.2014 z 3 lutego 2014 r.

<sup>396</sup> Pismo z 6 marca 2014 r.

<sup>397</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

nej<sup>398</sup>, świadczeniodawca kwalifikuje i umieszcza świadczeniobiorcę, z wyjątkiem świadczeniobiorcy znajdującego się w stanie nagłym, na liście oczekujących na realizację świadczenia opieki zdrowotnej, kierując się kryteriami medycznymi opartymi na aktualnej wiedzy medycznej jako „przypadek pilny” lub „przypadek stabilny”. W przypadku gdy stan zdrowia ulega zmianie, świadczeniobiorca powinien poinformować o tym fakcie świadczeniodawcę, który w oparciu o aktualny stan zdrowia pacjenta może skorygować listę oczekujących i udzielić wcześniej niż w wyznaczonym terminie świadczenia opieki zdrowotnej.

Wobec powyższego Rzecznik zakończyła działania w sprawie.

### 3. Nowe regulacje prawne w zakresie czasu pracy pracowników medycznych

Z dniem 1 lipca 2014 r. weszły w życie nowe regulacje w zakresie czasu pracy niektórych pracowników medycznych, w świetle których również pracowników korzystających dotychczas ze skróconego czasu pracy (tj. radiologii, medycyny nuklearnej, radioterapii, fizykoterapii, patomorfologii, histopatologii, cytopatologii, cytodiagnostyki, medycyny sądowej i prosektoriów) zaczęły obowiązywać standardowe normy czasu pracy przewidziane dla pracowników podmiotów leczniczych. Ustawodawca dokonując zmiany warunków pracy nie przewidział jednocześnie mechanizmów zabezpieczających adekwatny wzrost wynagrodzeń tych pracowników. W obecnym stanie prawnym pracownicy mają ograniczone możliwości dochodzenia wzrostu wynagrodzeń z tytułu wydłużenia wymiaru czasu pracy. Zainteresowani pracownicy medyczni sygnalizowali, że stracili prawa nabyte, a obowiązujący dotychczas skrócony wymiar czasu pracy stanowił w wielu przypadkach kryterium wyboru określonego zawodu czy specjalności medycznej. Wyrażane były również obawy, że kierownicy podmiotów leczniczych po wydłużeniu czasu pracy nie przyznali dodatkowego wynagrodzenia, co spowodowało drastyczne obniżenie stawki godzinowej. Rzecznik zwróciła się<sup>399</sup> do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie i poinformowanie o działaniach resortu mających na celu rozwiązanie przedstawionego problemu.

Minister poinformował<sup>400</sup>, iż nie widzi podstaw do podejmowania prac w kierunku zmiany konstrukcji przepisów zrównujących czas pracy osób wykonujących zawód medyczny w podmiotach leczniczych. Za zrównaniem czasu pracy osób zatrudnionych w ramach pięciodobowej normy czasu pracy przemawiał szereg opinii, w tym Instytutu Medycyny Pracy i konsultantów krajowych. Po zapoznaniu się z wszystkimi argumentami podjęto decyzję o wprowadzeniu do projektu ustawy przepisu przejściowego przewidującego jedynie przesunięcie w czasie początku obowiązywania art. 93 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej, bez uwzględnienia rozwiązań powodujących automatyczny obowiązek podwyższenia z dniem 2 lipca 2014 r. wynagrodzeń przedmiotowej grupy pracowników. Ustawodawca pozostawił tym samym swobodę w tym zakresie stronom stosunków pracy. Nie wyłączył przy tym ogólnych dyrektyw prawa pracy. Ponadto z badań ankietowych średnich poziomów wynagrodzeń osób wykonujących zawody medyczne i zatrudnionych w polskich szpitalach wynika, że śred-

<sup>398</sup> Rozporządzenie z 26 września 2005 r. (Dz.U. Nr 200, poz. 1661).

<sup>399</sup> V.7014.49.2014 z 10 kwietnia 2014 r.

<sup>400</sup> Pismo z 22 kwietnia 2014 r.

ni poziom uposażeń osób zatrudnionych na stanowiskach pracy, na których obowiązuje skrócona do 5 godzin dobową normą czasu pracy, nie odbiegał w ostatnich latach od średniego poziomu wynagrodzeń innych osób wykonujących zawód medyczny lokowanych w porównywalnej grupie personelu medycznego, ale zatrudnionych na stanowiskach pracy, na których obowiązuje dobową normą czasu pracy wynosząca przeciętnie 7 godzin 35 minut.

Wobec powyższego Rzecznik postanowiła, iż dalsze działania podejmie w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa przy wdrażaniu tych przepisów.

#### 4. Działalność podmiotów upoważnionych do sprawowania pieczy nad zwłokami i szczątkami ludzkimi

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący działalności podmiotów, w tym organów władzy publicznej, upoważnionych do sprawowania pieczy nad zwłokami i szczątkami ludzkimi. Czynności stwierdzenia zgonu i jego przyczyny oraz wystawienie karty zgonu nie spełniają wymogów definicji świadczenia zdrowotnego zawartej w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. W konsekwencji brakuje obecnie systemowych zasad rozliczeń i finansowania czynności stwierdzenia zgonu. Obowiązujące przepisy, tj. ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>401</sup> oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie stwierdzenia zgonu i jego przyczyny<sup>402</sup>, nie przystają do rzeczywistości. Coraz częściej dysponenci pogotowia ratunkowego wysyłają do wypadków jedynie ratowników medycznych, bez lekarza, co wywołuje sytuacje problematyczne w przypadkach konieczności stwierdzenia zgonu. Ratownik medyczny nie ma bowiem uprawnień do stwierdzenia zgonu. Czynności tej dokonuje lekarz pogotowia ratunkowego, co oznacza, że musi decydować o kwestiach wymagających wiedzy prawniczej. Z drugiej strony zdarza się, że organy ścigania podejmując czynności procesowe związane z ustaleniem przyczyny zgonu pacjenta zastępują służby medyczne, bowiem często oględziny zwłok na miejscu ich znalezienia wykonują funkcjonariusze Policji. Opisane problemy wymagają szybkiej nowelizacji przepisów. W dalszej kolejności należy rozważyć wydanie jednolitego aktu prawnego z uregulowaną funkcją koronera, a więc podmiotu dysponującego kompetencjami do sprawnego ustalenia przyczyny zgonu. Rzecznik zwróciła się<sup>403</sup> do Ministra Zdrowia oraz Ministra Sprawiedliwości o rozważenie potrzeby podjęcia działań legislacyjnych prowadzących do nowelizacji obowiązujących przepisów w sposób, który zapewni sprawne działanie służb odpowiedzialnych za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa w zakresie stwierdzenia zgonu oraz pieczy nad zwłokami i szczątkami ludzkimi, a także prawo do ochrony zdrowia.

Minister Zdrowia poinformował<sup>404</sup>, że na posiedzeniu Komisji Administracji i Cyfryzacji oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej odbyło się pierwsze czytanie poselskie-

<sup>401</sup> Ustawa z 31 stycznia 1959 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687, z późn. zm.).

<sup>402</sup> Rozporządzenie z 3 sierpnia 1961 r. (Dz.U. Nr 39, poz. 202).

<sup>403</sup> BPK.519.89.2014 z 15 maja 2014 r.

<sup>404</sup> Pismo z 13 czerwca 2014 r.

go projektu<sup>405</sup> ustawy o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. W przypadku kontynuacji prac nad tym projektem będzie możliwość uzupełnienia go o rozwiązania merytoryczne dotyczące przepisów, które w dotychczasowym brzmieniu budzą wątpliwości interpretacyjne lub wymagają doprecyzowania, w szczególności w zakresie podmiotów uprawnionych do stwierdzania zgonu i wystawiania kart zgonu. W Ministerstwie Zdrowia trwają prace nad nowelizacją ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, która obejmuje również zasady postępowania zespołu ratownictwa medycznego w przypadku, gdy śmierć nastąpi podczas wykonywania medycznych czynności ratunkowych przez podstawowy zespół ratownictwa medycznego. Zaproponowane rozwiązania mają na celu umożliwienie transportu zwłok do najbliższego szpitala, co spowoduje zastosowanie jednolitej procedury postępowania ze zwłokami, określonej w ustawie o działalności leczniczej.

## 5. Niski udział lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej w szkoleniach z zakresu opieki geriatrycznej

Do priorytetów działalności Rzecznika należy pomoc osobom starszym. Przedmiotem szczególnego zainteresowania Rzecznika są problemy osób starszych w obszarze ochrony zdrowia. Jedną z istotnych kwestii w tym zakresie jest odpowiednie przygotowanie kadr medycznych. Od 1 marca 2012 r. do 2015 r. realizowany jest przez Departament Pielęgniarek i Położnych Ministerstwa Zdrowia w partnerstwie z Centrum Medycznym Kształcenia Podyplomowego projekt pn. „Wsparcie kształcenia ustawicznego personelu medycznego w zakresie opieki geriatrycznej”, współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Celem projektu jest poprawa jakości opieki nad osobami w wieku podeszłym w Polsce poprzez podniesienie kompetencji (szkolenie) kadr medycznych w zakresie opieki geriatrycznej. Problemem okazuje się niskie zainteresowanie lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej prezentowaną ofertą szkoleniową. Projekt skierowany jest także do pielęgniarek, fizjoterapeutów, opiekunów medycznych oraz terapeutów środowiskowych. Wśród tych grup zawodowych obserwowane jest duże zainteresowanie szkoleniami. Rzecznik zwróciła się<sup>406</sup> do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej o zbadanie przyczyn niskiego zainteresowania szkoleniami lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej oraz o pomoc w zwiększeniu udziału lekarzy w szkoleniach z zakresu geriatry.

W odpowiedzi Prezes zapewniła<sup>407</sup>, że środowisko lekarskie, podobnie jak Rzecznik, wyraża troskę o pacjentów – seniorów. Lekarzy specjalistów geriatry jest bardzo mało – zaledwie 298 wykonujących zawód. Dlatego podstawową kwestią, o którą zabiega samorząd lekarski jest zwiększenie przez Ministra Zdrowia liczby rezydentur w dziedzinie geriatry, a także wprowadzenie mechanizmów zachęcających młodych lekarzy do wybrania tej dziedziny. Naczelna Izba Lekarska prowadzi wiele szkoleń, lecz niestety nie została wybrana jako współorganizator szkoleń pn. „Wsparcie systemu kształcenia ustawicznego personelu

<sup>405</sup> Druk sejmowy nr 1661.

<sup>406</sup> V.7014.36.2014 z 19 marca 2014 r.

<sup>407</sup> Pismo z 2 kwietnia 2014 r.

medycznego w zakresie opieki geriatrycznej”. Po otrzymaniu od Rzecznika prośby o rozpowszechnienie informacji Naczelna Izba Lekarska zamieściła link do szkolenia na swojej stronie internetowej.

W związku z działaniami Naczelnej Izby Lekarskiej Rzecznik postanowiła zakończyć czynności w sprawie.

## 6. Opieka medyczna nad noworodkami po wypisaniu ze szpitala

Rzecznik zwróciła uwagę, że obowiązujące przepisy prawa i praktyka nie gwarantują ciągłości opieki zdrowotnej nad noworodkiem po opuszczeniu podmiotu leczniczego. W ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych przyjęto konstrukcję udzielania świadczeń zdrowotnych na podstawie dokonanego przez świadczeniobiorcę (ubezpieczonego) wyboru świadczeniodawcy udzielającego świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej (tj. lekarza, pielęgniarki i położnej poz). Rozwiązanie to niesie za sobą jednak określone konsekwencje. Zaniechanie przez rodziców (przedstawicieli ustawowych) wyboru lekarza, pielęgniarki i położnej, pozbawia noworodka profilaktycznej opieki zdrowotnej tj. m.in. porady patronażowej lekarza, badań bilansowych, szczepień ochronnych, wizyt patronażowych pielęgniarki i położnej. Oznacza to, że w praktyce poza opieką medyczną pozostaje pewna grupa noworodków, w tym noworodki znajdujące się w domu bezpośrednio po opuszczeniu szpitala, a zatem wymagające szczególnej troski i opieki. Rzecznik zwróciła się<sup>408</sup> do Ministra Zdrowia o podjęcie działań mających zapewnić dzieciom bezpieczeństwo zdrowotne, w tym faktyczną ciągłość opieki zdrowotnej nad noworodkiem po opuszczeniu podmiotu leczniczego.

Minister częściowo podzielił pogląd Rzecznika i zapewnił<sup>409</sup>, że poprawa jakości i skuteczności opieki zdrowotnej nad matką i dzieckiem są ważnym elementem polityki zdrowotnej rządu. Konsekwentne działania podejmowane od wielu lat w tym zakresie wskazują, że opieka ta ulega poprawie, czego przykładem jest systematyczne obniżanie się wskaźnika umieralności niemowląt, w tym umieralności okołoporodowej. Obowiązujące przepisy w zakresie opieki nad matką i dzieckiem są spójne i zapewniają ciągłość opieki po opuszczeniu podmiotu leczniczego, zarówno nad matką, jak i noworodkiem. Niepożądane zjawiska, w tym zdarzający się brak ciągłości opieki nad noworodkiem, są wynikiem niewłaściwych wyborów, czy wręcz braku troski rodzicielskiej.

Wyjaśnienia Ministra nie przekonały Rzecznika, jednakże wobec wyczerpania środków działania czynności w tej sprawie zostały zakończone.

## 7. Zastrzeżenia dotyczące terminu opublikowania wykazu leków refundowanych

Z informacji przekazanych Rzecznikowi przez przedstawicieli samorządu aptekarskiego wynika, że pomimo wcześniejszych wystąpień kierowanych do Ministra Zdrowia, nadal nie

<sup>408</sup> V.7010.77.2014 z 16 lipca 2014 r.

<sup>409</sup> Pismo z 23 lipca 2014 r.

jest przestrzegany ustawowy nakaz zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego między opublikowaniem a wejściem w życie aktu normatywnego zawierającego powszechnie obowiązujące przepisy. Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie wykazu refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Ministra Zdrowia tego samego dnia, a wspomniany wykaz zaczął obowiązywać w dniu 1 stycznia 2014 r. Na skutek niezachowania wymaganego prawem *vacatio legis*, farmaceuci mieli jedynie 8 dni, wliczając w to Święta Bożego Narodzenia, na dostosowanie cen leków w aptece do cen wynikających z wykazu. Tak krótki okres, w trakcie którego należało zmienić ceny kilkuset, a nawet kilku tysięcy leków, spowodował dezorganizację pracy aptek oraz konieczność wykonywania obowiązków służbowych w godzinach nadliczbowych i dniach wolnych od pracy. Zdaniem samorządu aptekarskiego wielu negatywnych dla farmaceutów konsekwencji można było uniknąć, gdyby wykaz leków refundowanych został ogłoszony z odpowiednim wyprzedzeniem, czyli co najmniej czternaście dni przed 1 stycznia 2014 r. Rzecznik ustaliła ponadto, że obwieszczenia w sprawie wykazu leków refundowanych ustalonego na dzień 1 marca 2014 r., 1 maja 2014 r. oraz 1 lipca 2014 r. ukazały się w Dzienniku Urzędowym Ministra Zdrowia na tydzień lub na kilka dni przed terminem wejścia w życie tych wykazów. Prowadzi to do niepokojącego wniosku, że praktyką resortu zdrowia stało się, że wykazy leków refundowanych są publikowane z naruszeniem zasady czternastodniowego okresu *vacatio legis*. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje wyjątki od tej zasady, jednak pozwala na skorzystanie z nich jedynie w uzasadnionych przypadkach. Rzecznik zwróciła się<sup>410</sup> do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz wyjaśnienie powodów, dla których okres *vacatio legis* wykazów leków refundowanych obowiązujących w 2014 r. został znacznie skrócony, przez co nie odpowiada wymogom określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W odpowiedzi Minister stwierdził<sup>411</sup>, że do obwieszczenia, w którym ogłaszany jest wykaz leków refundowanych, nie mają zastosowania przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a tym samym przedmiotowy wykaz nie musi być publikowany na co najmniej dwa tygodnie przed jego wejściem w życie. Zdaniem Ministra za takim stanowiskiem przemawia szczególny charakter obwieszczenia zawierającego wykaz leków refundowanych.

W ocenie Rzecznika pogląd ten nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. W kolejnym wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik przedstawiła argumenty przemawiające za tym, że obwieszczenie w sprawie wykazu leków refundowanych jest aktem normatywnym, który zawiera przepisy powszechnie obowiązujące. Oznacza to, że do tego obwieszczenia znajduje zastosowanie reguła dotycząca okresu *vacatio legis* przepisów powszechnie obowiązujących, wynikająca z postanowień ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Niezachowanie wymaganego prawem *vacatio legis*, w wyniku zbyt późnego publikowania wykazów leków refundowanych w Dzienniku Urzędowym Ministra

<sup>410</sup> V.7011.54.2014 z 17 lipca 2014 r.

<sup>411</sup> Pismo z 11 sierpnia 2014 r.

Zdrowia, należy traktować jako naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu. Dlatego też Rzecznik zwróciła się<sup>412</sup> do Ministra Zdrowia o ponowne przeanalizowanie problemu.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>413</sup>, że ustawa o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych reguluje kwestie związane z publikacją wykazu produktów refundowanych. Obwieszczenie Ministra Zdrowia w sprawie wykazu refundowanych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych występuje w podwójnej roli. Z jednej strony pełni funkcję informacyjną dla pacjentów, z drugiej zaś strony stanowi podstawę do stosowania przez podmioty prowadzące aptekę cen ujętych w obwieszczeniu zawierającym wykazy produktów refundowanych, zgodnie z treścią umowy na realizację recept. Każde obwieszczenie poprzedzone jest jego projektem, którego treść zostaje zamieszczona na stronach internetowych Ministerstwa Zdrowia. Ustawowe zobowiązanie do publikacji obwieszczenia refundacyjnego na 14 dni przed terminem obowiązywania wykazu, z celowościowego i praktycznego punktu widzenia jest niemożliwe do realizacji. Skutkowałoby to koniecznością publikacji obwieszczeń refundacyjnych z miesięcznym wyprzedzeniem, co z praktycznego punktu widzenia ze względu na wymogi ustawowe oznaczałoby możliwość rozpatrzenia wniosków refundacyjnych maksymalnie w terminie 3 tygodni.

Wyjaśnienia Ministra nie przekonały Rzecznika, z tego powodu sprawa nadal jest w toku i badane są inne możliwości działania.

## 8. Wzrost liczby amputacji kończyn dolnych przeprowadzanych w Polsce

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudziły informacje w środkach przekazu o zwiększającej się liczbie przeprowadzanych w Polsce amputacji kończyn. Wbrew tendencjom panującym w innych krajach, wskaźnik amputacji w Polsce rośnie, co jest ewenementem w skali europejskiej. Zdaniem specjalistów skuteczną metodą zmniejszenia liczby amputacji kończyn dolnych byłaby odpowiednia profilaktyka, którą mogliby przeprowadzać lekarze rodzinni. Rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej przewiduje wśród świadczeń gwarantowanych świadczenia z zakresu profilaktyki chorób układu krążenia. Rzecznik ma jednak wątpliwości, czy profilaktyka chorób układu krążenia w ramach podstawowej opieki zdrowotnej w jej obecnym kształcie uwzględnia potrzebę wczesnego wykrywania schorzeń, które w drastycznych przypadkach mogą zagrażać pacjentowi amputacją kończyn. Profilaktyka ma natomiast o tyle istotne znaczenie, że schorzenia takie jak choroba obwodowego układu krążenia mogą przebiegać bezobjawowo. Liczba amputacji pozwala jednak stwierdzić, że obecnie istniejące mechanizmy są niewystarczające. Rzecznik zwróciła się<sup>414</sup> do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska w sprawie, w szczególności o wskazanie działań podejmowanych w celu zredukowania liczby amputacji kończyn dolnych.

<sup>412</sup> V.7011.54.2014 z 6 listopada 2014 r.

<sup>413</sup> Pismo z 15 grudnia 2014 r.

<sup>414</sup> V.7010.128.2014 z 9 października 2014 r.

Minister wyjaśnił<sup>415</sup>, że liczba amputacji kończyn dolnych w latach 2005–2013 utrzymuje się na stałym poziomie, około 8 tys. amputacji rocznie. Również według stanowiska prezentowanego przez Konsultanta Krajowego w dziedzinie chirurgii naczyniowej, Polska nie jest krajem o największej liczbie amputacji kończyn dolnych ani w Europie, ani na świecie. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na finansowane przez NFZ ze środków publicznych świadczenia opieki zdrowotnej związane z udrażnianiem naczyń kończyn dolnych, tj. zabiegi rewaskularyzacji. Jak wynika z danych statystycznych, liczba wykonywanych procedur udrażniania naczyń, jak również nakłady na te świadczenia, systematycznie rosną. Odnosząc się do działań podejmowanych w celu ograniczenia liczby amputacji, działania te nakierowane były głównie na poprawę efektywności leczenia pacjentów z cukrzycą na poziomie podstawowej opieki zdrowotnej oraz ambulatoryjnej opieki specjalistycznej. Ponadto Prezes NFZ wprowadził odrębną umowę i finansowanie dla kompleksowego leczenia ran przewlekłych.

Przedstawione przez Ministra Zdrowia dane statystyczne oraz porównanie z liczbą amputacji przeprowadzanych w innych krajach nie potwierdziłyby tez zawartych w informacji prasowej, na podstawie której podjęto sprawę z urzędu. Wobec powyższego Rzecznik zakończyła działania w tej sprawie.

## 9. System informacji zdrowotnej

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał<sup>416</sup> wniosek Rzecznika o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia upoważniającego ministra zdrowia do tworzenia rejestrów medycznych w drodze rozporządzenia.

Trybunał Konstytucyjny uznał<sup>417</sup>, że zaskarżone przez Rzecznika artykuły ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia w zakresie, w jakim przewidują określenie przedmiotu rejestrów medycznych przez ministra w drodze rozporządzenia, są niezgodne z Konstytucją.

## 10. Opracowanie krajowego planu alzheimerowskiego

Omówienie w rozdziale „Ochrona praw osób starszych”.

## B. Ochrona praw pacjentów

### 1. Brak regulacji prawnej dotyczącej obowiązku szpitala zapewnienia świadczeniobiorcom zakwaterowania i wyżywienia

Nieobowiązująca już od czerwca 2011 roku ustawa o zakładach opieki zdrowotnej stanowiła, że szpital zapewnia przyjętemu pacjentowi świadczenia zdrowotne, produkty leczeni-

<sup>415</sup> Pismo z 3 listopada 2014 r.

<sup>416</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 112.

<sup>417</sup> Wyrok TK z 18 grudnia 2014 r., sygn. akt K 33/13.



cze oraz wyroby medyczne i wyposażenie do tych wyrobów, a także pomieszczenie i wyżywienie odpowiednie do stanu zdrowia. Przepisy o szpitalach miały zastosowanie odpowiednio do innych zakładów opieki zdrowotnej przeznaczonych dla osób wymagających całodobowych lub całodziennych świadczeń zdrowotnych. Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>418</sup>, jak i przepisy wydane na jej podstawie nie zawierają regulacji dotyczącej obowiązku zapewnienia świadczeniobiorcom zakwaterowania i wyżywienia oraz normy, na podstawie której można byłoby ustalić warunki i zakres, na jakich szpitale mają to świadczenie zapewnić na zasadzie równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Również ustawa o działalności leczniczej<sup>419</sup> nie zawiera normy prawnej, z której wynikałby obowiązek szpitala w zakresie zapewnienia pacjentom zakwaterowania i wyżywienia. Powyższa luka prawna odnosi się do istotnego w systemie opieki zdrowotnej podmiotu leczniczego i ważnego dla pacjentów zakresu świadczeń opieki zdrowotnej. Obowiązek szpitala w omawianym zakresie trudno wywodzić z interpretacji przepisów, zwłaszcza, że ustawodawca chcąc uregulować kwestie zapewniania pacjentom pomieszczeń i wyżywienia odpowiednich do stanu zdrowia w przypadku zakładu opiekuńczo-leczniczego i zakładu pielęgnacyjno-opiekuńczego, wyraźnie uczynił to w konkretnym przepisie ustawy o działalności leczniczej. Omawiana kwestia wymaga ingerencji ustawodawcy w celu doprecyzowania obowiązku szpitala w zakresie zapewniania pacjentom pomieszczeń i wyżywienia odpowiednich do stanu zdrowia. Obowiązek ten powinien wynikać bezpośrednio z przepisu materialnego ustawy o działalności leczniczej. Rzecznik zwróciła się<sup>420</sup> zarówno do Ministra Zdrowia, jak i Przewodniczącego Komisji Zdrowia Sejmu o podjęcie działań legislacyjnych.

Rzecznik nie otrzymała odpowiedzi od Przewodniczącego Komisji Zdrowia Sejmu, natomiast Minister Zdrowia zapowiedział<sup>421</sup> dokonanie odpowiedniej zmiany definicji świadczeń towarzyszących zawartych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

## 2. Naruszanie praw pacjentów do świadczeń opieki zdrowotnej

Do Rzecznika wpłynęły przykłady rażącego naruszania praw pacjenta przez personel pielęgniarski i lekarzy. Zebrany materiał wskazywał na nieprzestrzeganie praw pacjentów, w szczególności prawa do intymności i godności, do informacji o swoim stanie zdrowia, a także do świadczeń zdrowotnych. Doniesienia te dotyczyły starszych pacjentów, obłożnie chorych, wymagających pomocy osób trzecich podczas codziennych czynności. Przestrzeganie praw pacjenta jest obowiązkiem podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych, osób wykonujących zawód medyczny oraz innych osób uczestniczących w udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Stanowi o tym ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Obo-

<sup>418</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

<sup>419</sup> Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 217, z późn. zm.).

<sup>420</sup> V.7012.2.2014 z 24 lutego 2014 r. i 29 kwietnia 2014 r.

<sup>421</sup> Pismo z 14 marca 2014 r.

wiązek ten wynika również z podstawowych zasad wykonywania zawodu lekarza zawartych w Kodeksie etyki lekarskiej, a także z ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej. Otrzyma-  
ne informacje o naruszeniach praw pacjenta świadczą o wadliwie funkcjonującym systemie  
ochrony zdrowia w kontekście m.in. przepływu informacji między lekarzami o stanie zdrowia  
pacjenta, współpracy lekarzy i personelu pielęgniarskiego w tym zakresie, a także koordynacji  
opieki nad pacjentem podczas pobytu w szpitalu. Rzecznik zwróciła się<sup>422</sup> do Ministra Zdro-  
wia, Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej oraz Prezesa Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych  
o wskazanie działań podejmowanych w celu poprawy stanu przestrzegania praw pacjenta,  
a także o położenie większego nacisku na kwestię przestrzegania praw pacjenta podczas  
szkoleń dla lekarzy, pielęgniarek i położnych.

Minister Zdrowia poinformował<sup>423</sup>, że podjęte zostały prace nad nowelizacją ustawy  
o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, których celem jest wzmocnienie ochrony praw  
pacjenta, między innymi przez rozszerzenie uprawnień Rzecznika Praw Pacjenta, co zapewni  
większą skuteczność działań tego organu w przypadku stwierdzenia naruszenia praw pacjenta.

Prezes Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych zapewnił<sup>424</sup>, że problematyka wykony-  
wania zawodu pielęgniarki i położnej w sposób zapewniający respektowanie praw pacjenta, in-  
nych przepisów dotyczących wykonywania zawodu, a także zasad etyki zawodowej, jest przed-  
miotem najwyższej troski ze strony organów samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych,  
które podejmują szereg działań mających na celu zapobieganie wykroczeniom zawodowym.  
Do działań tych należą liczne szkolenia, warsztaty czy konferencje organizowane przez organy  
samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych na poziomie okręgowym oraz krajowym ad-  
resowane do pielęgniarek i położnych zatrudnionych na stanowiskach wykonawczych i kierow-  
niczych w podmiotach leczniczych określonych w ustawie o działalności leczniczej.

### 3. Nieprawidłowości dotyczące procesu uzyskiwania specjalizacji lekarskich

Rzecznik otrzymywała informacje o nieprawidłowościach w procesie uzyskiwania spe-  
cjalizacji lekarskich. W piśmie przekazanym do Biura RPO, Konsultant Krajowy zwrócił się do  
Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego z prośbą o wprowadzenie  
obowiązku dołączania do „Dzienników” wykonanych asyst i wykonywanych samodzielnie  
operacji, kserokopii dokumentacji z ksiąg operacyjnych lub systemów komputerowych, stano-  
wiącej potwierdzenie wykonania tych zabiegów. W ocenie Rzecznika wprowadzony obowiązek  
nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym porządku prawnym. Przepisy ustawy o prawach  
pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>425</sup> nie przewidują udostępnienia dokumentacji medycznej  
lekarzom odbywającym specjalizację oraz konsultantowi krajowemu, a tym bardziej innym oso-  
bom związanym ze specjalizacją lekarzy, w celu uwiarygodnienia dokumentacji dotyczącej prze-  
biegu i realizacji specjalizacji w zakresie samodzielnie wykonywanych przez specjalizującego się

<sup>422</sup> V.7013.49.2014 z 23 czerwca 2014 r.

<sup>423</sup> Pismo z 28 lipca 2014 r.

<sup>424</sup> Pismo z 25 lipca 2014 r.

<sup>425</sup> Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 159, z późn. zm.).

operacji i zabiegów operacyjnych. Obowiązek sformułowany w piśmie Konsultanta Krajowego nie znajduje również oparcia w przepisach dotyczących specjalizacji lekarzy. W świetle przepisów ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry<sup>426</sup> oraz przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie rodzajów i zakresu dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania<sup>427</sup>, a także przepisów ustawy o konsultantach w ochronie zdrowia<sup>428</sup> powstaje również wątpliwość co do umocowania Konsultanta Krajowego do dookreślenia obowiązków lekarzy w sprawie dokumentowania odbycia szkolenia specjalizacyjnego. Rzecznik zwróciła się<sup>429</sup> do Ministra Zdrowia o zbadanie opisanej sprawy oraz podjęcie działań mających na celu zapewnienie respektowania obowiązujących przepisów prawa i praw pacjenta.

Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra.

#### 4. Dostępność świadczeń rehabilitacji leczniczej

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła skomplikowany model finansowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia rehabilitacji leczniczej, nieuwzględniający najważniejszego mierzalnego procesu rehabilitacji, jakim jest końcowy rezultat interwencji terapeutycznej. Warunkiem skutecznej rehabilitacji leczniczej jest jej wczesne zapoczątkowanie. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że założenie to nie jest realizowane. Pomimo wzrostu nakładów, pogarsza się bowiem dostęp do rehabilitacji leczniczej.

Zdaniem NIK Minister Zdrowia nie dokonywał oceny dostępności świadczeń rehabilitacyjnych w konsultacji z samorządami wojewódzkimi, do czego był ustawowo zobowiązany. Ponadto nie określił wskaźników dotyczących liczby czynnych zawodowo lekarzy specjalistów z zakresu rehabilitacji, a także nie wykorzystywał w wystarczającym stopniu informacji o realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego programach zdrowotnych dotyczących rehabilitacji leczniczej. Nie wprowadzono również prawnych standardów postępowania w rehabilitacji leczniczej, pomimo licznych apeli autorytetów środowiska medycznego oraz umocowania Ministra Zdrowia do działania w tym zakresie. Nadal nie zostały uregulowane zasady wykonywania zawodu fizjoterapeuty, co stwarza potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentów. Spostrzeżenia i uwagi NIK potwierdza treść skarg oraz opinii i wniosków kierowanych do Rzecznika. Opisana sytuacja stanowi zagrożenie dla realizacji praw pacjentów oraz bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli i wymaga radykalnej zmiany. Rzecznik zwróciła się<sup>430</sup> do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister wyjaśnił<sup>431</sup>, że wzrost nakładów finansowych na rehabilitację leczniczą nie zrównoważył wzrastającego popytu na przedmiotowe świadczenia zdrowotne. W opinii NFZ głównymi przyczynami wydłużającego się czasu oczekiwania na świadczenia rehabilitacyjne mogą być m.in. wielokrotne wpisywanie się na listy oczekujących na to samo świadczenie

<sup>426</sup> Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634, z późn. zm.).

<sup>427</sup> Rozporządzenie z 21 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 177).

<sup>428</sup> Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 419, z późn. zm.).

<sup>429</sup> V.7013.58.2014 z 2 października 2014 r.

<sup>430</sup> V.7010.139.2014 z 5 listopada 2014 r.

<sup>431</sup> Pismo z 2 grudnia 2014 r.

u wielu świadczeniodawców, nadmiarowość wystawianych skierowań, brak parametrów służących ocenie jakości i skuteczności podjętej rehabilitacji, starzenie się społeczeństwa, wzrost liczby wypadków oraz chorób cywilizacyjnych. W związku z licznymi nieprawidłowościami w prowadzeniu list oczekujących, Minister zaproponował przyjęte przez Sejm nowe narzędzia umożliwiające skuteczny monitoring list oczekujących. Minister wyjaśnił również, że środki finansowe przeznaczone na realizację świadczeń gwarantowanych w rodzaju rehabilitacji leczniczej są zgodne z planem finansowym na dany rok oraz planem zakupów przygotowywanym przez dyrektorów oddziałów wojewódzkich. Minister zaproponował również podjęcie działań mających na celu wypracowanie standardów postępowania medycznego w zakresie rehabilitacji leczniczej, opracowanie których umożliwi stworzenie systemu efektywniejszego wykorzystania funduszy przeznaczonych na rehabilitację. Ponadto podkreślił, że resort podejmuje działania mające na celu uregulowanie zasad wykonywania zawodu fizjoterapeuty. W wyniku podjętych prac został przygotowany projekt ustawy o zawodzie fizjoterapeuty.

Rzecznik postanowiła monitorować działania Ministra Zdrowia w tej sprawie.

## **5. Tworzenie przez oddziały wojewódzkie NFZ list oczekujących na realizację zleceń na zaopatrzenie w wyroby medyczne**

Ze skarg obywateli kierowanych do Rzecznika, a także wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli wynika, że oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia wprowadzają okresowo listy oczekujących na potwierdzenie i realizację zleceń na zaopatrzenie w wybrane wyroby medyczne wydawane na zlecenie. Praktyka ta nie znajduje potwierdzenia w przepisach ustawowych, a ponadto prowadzi do nierównego traktowania świadczeniobiorców i nierównego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Tworzenie tego typu list oczekujących opiera się bowiem na niejasnych kryteriach, zarówno w zakresie tworzenia kolejek, jak i realizacji zleceń. Możliwość tworzenia w oddziałach wojewódzkich NFZ ewidencji zleceń oczekujących na potwierdzenie przewidują zarządzenia Prezesa NFZ ustalające postępowanie w sprawach zawarcia i realizacji umowy o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju zaopatrzenie w wyroby medyczne oraz warunki wymagane od świadczeniodawców. Warunki i zakres udzielania świadczeń zdrowotnych w ramach ubezpieczenia zdrowotnego określa ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. W myśl tej ustawy zaopatrzenie w wyroby medyczne przysługuje świadczeniobiorcom na podstawie zlecenia albo recepty wystawionych przez lekarza lub felczera ubezpieczenia zdrowotnego lub zlecenia albo recepty wystawionych przez pielęgniarkę lub położną na zasadach określonych w ustawie o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. Ustawa o refundacji nie zawiera jednak przepisów pozwalających na tworzenie listy oczekujących na potwierdzenie i realizację zleceń na zaopatrzenie w wyroby medyczne wydawane na zlecenie, jak również nie upoważnia do uregulowania tej sprawy w drodze przepisów wykonawczych. Rzecznik zwróciła się<sup>432</sup> najpierw do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia, a następnie do

<sup>432</sup> V.7013.92.2014 z 30 października 2014 r. i 17 grudnia 2014 r.

Ministra Zdrowia o podjęcie działań w celu uregulowania zasad tworzenia kolejek na wyroby medyczne zgodnie z obowiązującymi standardami konstytucyjnymi.

Rzecznik oczekuje na kolejne stanowisko Ministra Zdrowia, albowiem w udzielonej odpowiedzi Minister nie odniósł się<sup>433</sup> do istoty problemu.

## C. Ochrona zdrowia psychicznego

### 1. Zapewnienie należytej ochrony procesowej osobom chorym psychicznie będącym stroną postępowania w przedmiocie przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym

Wątpliwości Rzecznika wzbudziła treść projektowanej zmiany art. 48 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego<sup>434</sup>, który powinien mieć charakter obligatoryjny w zakresie ustanowienia przez sąd pełnomocnika procesowego dla osoby chorej psychicznie będącej stroną postępowania w przedmiocie przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym. Ewentualna zmiana brzmienia przepisu z „sąd może ustanowić” na „sąd ustanawia”, przy pozostawieniu dotychczasowych uznaniowych przesłanek, będzie zmianą jedynie pozorną, niewywołującą żadnych skutków procesowych w dotychczasowej praktyce sądowej. Prezentowany obecnie kierunek zmian w istocie utrzymuje dotychczasowe rozwiązanie. Nie można bowiem twierdzić, że wprowadza się jednoznacznie obligatoryjną pomoc dla osób chorych psychicznie będących stroną postępowania w przedmiocie przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym, pozostając przy wcześniejszym rozwiązaniu uzależniającym jej ustanowienie od oceny sądu. Zdaniem Rzecznika przepis powinien jednoznacznie stanowić, iż dla osoby, której postępowanie dotyczy, musi zostać ustanowiony adwokat lub radca prawny. Rzecznik zwrócił się<sup>435</sup> do Ministra Zdrowia o podjęcie działań, by projektowane rozwiązania prawne nie miały charakteru iluzorycznego, ale stanowiły rzeczywistą propozycję zapewnienia osobom chorym psychicznie skutecznej ochrony ich praw procesowych.

Minister poinformował<sup>436</sup>, że w projektowanych założeniach zmiany ustawy o ochronie zdrowia psychicznego planowane jest wprowadzenie deklarowanej wcześniej zmiany, mającej na celu zapewnienie gwarancji ochrony praw procesowych osób z zaburzeniami psychicznymi, poprzez wprowadzenie obligatoryjnego ustanowienia przez sąd na ich rzecz profesjonalnych pełnomocników procesowych. Istotą projektowanej regulacji powinna być zmiana art. 48 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego w ten sposób, aby obligował on sąd do ustanawiania dla osoby, której postępowanie dotyczy bezpośrednio, adwokata lub radcy prawnego.

Rzecznik monitoruje przebieg prac zapowiedzianych przez Ministra Zdrowia.

<sup>433</sup> Pismo z 21 stycznia 2015 r.

<sup>434</sup> Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375, z późn. zm.).

<sup>435</sup> V.5150.1.2014 z 30 stycznia 2014 r.

<sup>436</sup> Pismo z 13 lutego 2014 r.

## 2. Warunki pobytu oraz stan przestrzegania praw pacjentów w Instytucie Psychiatrii i Neurologii w Warszawie

Rzecznik od kilku lat wskazuje na problem warunków, w jakich hospitalizowani są pacjenci Instytutu Psychiatrii i Neurologii w Warszawie. Problem ten był wielokrotnie sygnalizowany także przez Rzecznika Praw Pacjenta. Mimo to w ostatnich latach nie podjęto żadnych kompleksowych działań, które w widoczny sposób wpłynęłyby na poprawę warunków bytowych w tej placówce. Przeprowadzenie generalnego remontu wymaga pozyskania przez Instytut środków finansowych, także z budżetu państwa. Zaspokojenie potrzeb Instytutu uzależnione jest od wysokości środków, jakie zostaną przeznaczone na cele związane z ochroną zdrowia w budżecie państwa czy też w programach operacyjnych przygotowywanych przez instytucje Unii Europejskiej. W oczekiwaniu na przyznanie takich środków zarówno władze Instytutu, jak i resort zdrowia, pozostają jednak bierne i tolerują istniejący stan rzeczy, w którym dochodzi do naruszania prawa pacjentów do poszanowania intymności i godności, wynikającego z ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Brak jakiegokolwiek programu naprawczego, a w szczególności brak środków na poprawę warunków leczenia w szpitalach psychiatrycznych jest szerszym problemem, związanym z trwałym niedofinansowaniem ochrony zdrowia psychicznego. Poprawy w tej dziedzinie nie przyniósł Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego. Jednym z zadań, jakie Program nałożył na resort zdrowia, było opracowanie i realizacja programu zdrowotnego dotyczącego stymulowania restrukturyzacji i finansowania bazy stacjonarnego leczenia psychiatrycznego. Zadanie to miało służyć zapewnieniu osobom z zaburzeniami psychicznymi wielostronnej i powszechnie dostępnej opieki zdrowotnej, a także innych form opieki, w tym pozaszpitalnej opieki środowiskowej. Rzecznik zwróciła się<sup>437</sup> do Ministra Zdrowia o niezwłoczne podjęcie działań w celu zapewnienia pacjentom Instytutu Psychiatrii i Neurologii takich warunków leczenia, w których nie będzie naruszane ich prawo do poszanowania godności i intymności.

W odpowiedzi Minister Zdrowia poinformował<sup>438</sup> o planowanych działaniach naprawczych, jednakże nie odniósł się do pytania, z jakich powodów nie podjął wcześniej inicjatywy, pomimo wiedzy o bardzo trudnej sytuacji pacjentów Instytutu.

Rzecznik kontynuuje działania w sprawie.

## D. Leczenie uzdrowiskowe

### 1. Wspólny wyjazd małżonków (osób bliskich) na leczenie uzdrowiskowe

Rzecznik ponownie<sup>439</sup> zwróciła się do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia o rozważenie kwestii wspólnego wyjazdu małżonków (osób bliskich) na leczenie uzdrowiskowe oraz dokonanie odpowiednich zmian w obowiązujących w tej materii przepisach. Rzecznik

<sup>437</sup> V.7016.112.2014 z 3 grudnia 2014 r.

<sup>438</sup> Pismo z 9 stycznia 2015 r.

<sup>439</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 127.

otrzymywała wnioski od osób starszych, schorowanych, którzy chcieliby otrzymać skierowanie w tym samym terminie do tego samego zakładu leczenia uzdrowiskowego. Obowiązujące przepisy i procedury nie sprzeciwiają się uwzględnieniu wniosków ubezpieczonych, jednak oddziały NFZ zwykle odmawiają zainteresowanym. Realizacja tych oczekiwań nie wiąże się z dodatkowymi kosztami ani obciążeniami organizacyjnymi dla NFZ i zakładów leczenia uzdrowiskowego. Wyjaśnienia przekazane Rzecznikowi przez Prezesa NFZ nie zawierały stanowiska dotyczącego przedstawionego zagadnienia. W ocenie Rzecznika wprowadzenie odpowiednich przepisów stanowiłoby gwarancję dla ubezpieczonych, że ich postulaty będą brane pod uwagę w trakcie procedury potwierdzania skierowania na leczenie. Dlatego Rzecznik zwróciła się<sup>440</sup> do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia o rozważenie powyższego problemu oraz dokonanie odpowiednich zapisów w obowiązujących w tej materii przepisach.

W odpowiedzi Prezes wyjaśnił<sup>441</sup>, że NFZ rozpatruje skierowanie na leczenie uzdrowiskowe zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe oraz zgodnie z przepisami zarządzenia Prezesa NFZ w sprawie przyjęcia do stosowania w Narodowym Funduszu Zdrowia „Zasad potwierdzania skierowań na leczenie uzdrowiskowe w oddziałach wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia”<sup>442</sup>. Oddziały wojewódzkie NFZ przychylają się do wniosków ubezpieczonych o wspólne leczenie uzdrowiskowe, o ile zachodzą do tego przesłanki w postaci wskazań medycznych. O braku możliwości wspólnego potwierdzenia leczenia decydują głównie wskazania medyczne, określone w dokumentacji medycznej osób ubiegających się o leczenie uzdrowiskowe, które nie dają możliwości zagwarantowania wspólnego leczenia w zakładach leczenia uzdrowiskowego. Czynnikiem uniemożliwiającym wspólne leczenie uzdrowiskowe jest brak wskazań do leczenia uzdrowiskowego jednego z małżonków. Niejednokrotnie oddziały wojewódzkie NFZ nie mają również informacji o woli małżonków do wspólnego leczenia.

Wobec powyższego Rzecznik zakończyła działania w sprawie.

## 2. Odmowa potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe

Z uzasadnienia uchwały<sup>443</sup> składu 7 Sędziów NSA z 16 grudnia 2013 r. podjętej na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, iż można wyodrębnić trzy sytuacje związane ze skierowaniem na leczenie uzdrowiskowe: potwierdzenie skierowania; odmowa potwierdzenia skierowania, jeżeli lekarz specjalista nie zaaprobował celowości leczenia; niepotwierdzenie skierowania z powodu braku miejsc w odpowiednich zakładach leczenia uzdrowiskowego. Sytuacje odmowy potwierdzenia skierowania, jeżeli lekarz nie zaaprobował celowości leczenia, reguluje rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie kierowania na leczenie uzdrowiskowe<sup>444</sup>. W sytuacji odmowy potwierdzenia skierowania z powodu braku celowości nie

<sup>440</sup> V.7011.15.2014 z 29 stycznia 2014 r.

<sup>441</sup> Pismo z 14 lutego 2014 r.

<sup>442</sup> Zarządzenie nr 4/2010/DSM z 15 stycznia 2010 r.

<sup>443</sup> Sygn. II GPS 2/13.

<sup>444</sup> Rozporządzenie z 7 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 142, poz. 835).

mamy do czynienia z aktem wykonywania prawa, lecz z aktem jego stosowania. Należy przyjąć, że odmowa przez oddział NFZ potwierdzenia skierowania z powodu niezaaprobowania celowości leczenia przez lekarza specjalistę wymaga wydania decyzji administracyjnej. Rzecznik zwróciła się<sup>445</sup> do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia o poinformowanie, czy przyjęta przez NSA wykładnia spowodowała zmianę praktyki oddziałów NFZ w zakresie wydawania decyzji administracyjnych w przypadku odmowy potwierdzenia skierowania z powodu niezaaprobowania celowości leczenia przez lekarza specjalistę.

W odpowiedzi Prezes NFZ poinformował<sup>446</sup>, że ustawą o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>447</sup> zmieniono przepis ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>448</sup> wprowadzający wymóg potwierdzenia skierowania przez oddział wojewódzki Funduszu poprzez jednoznaczne wskazanie, że w sprawach potwierdzenia oraz odmowy potwierdzenia skierowania nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Znowelizowany przepis wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. Do czasu wejścia w życie tej nowelizacji, w przypadku gdy lekarz specjalista nie zaaprobował celowości leczenia uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej, wydawana jest decyzja administracyjna.

Rzecznik powzięła wątpliwość co do konstytucyjności nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w zakresie, w jakim do potwierdzenia oraz odmowy potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe wyłącza stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny, dokonując oceny prawnego charakteru odmowy potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe z powodu braku aprobaty celowości stwierdził, że prawodawca przyjął formę decyzji administracyjnej. W ocenie Rzecznika wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do odmowy potwierdzenia skierowania z powodu braku celowości leczenia nie oznacza, że w sprawie tej nie będzie wydawany indywidualny akt administracyjny. Wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. w przypadku wydawania decyzji o odmowie potwierdzenia skierowania z powodu braku celowości leczenia stawia ustawodawcę przed koniecznością odrębnego uregulowania tej procedury w sposób odpowiadający konstytucyjnym standardom demokratycznego państwa prawnego. Procedura taka powinna spełniać prawne wymagania sprawiedliwości i rzetelności. Sprawiedliwa procedura odmowy potwierdzenia skierowań stanowi gwarancję realizacji konstytucyjnego prawa jednostki do ochrony zdrowia, którego treścią jest możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności. Rzecznik zwróciła się<sup>449</sup> do Ministra Zdrowia oraz ponownie do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia o przedstawienie stanowiska w sprawie.

<sup>445</sup> V.511.161.2014 z 9 czerwca 2014 r.

<sup>446</sup> Pismo z 10 października 2014 r.

<sup>447</sup> Ustawa z 22 lipca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1138).

<sup>448</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.).

<sup>449</sup> V.511.161.2014 z 19 listopada 2014 r.



Minister wyjaśnił<sup>450</sup>, że doprecyzowanie z którego wynika wyłączenie stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego do procedury potwierdzania lub odmowy potwierdzania skierowania, zostało dodane na etapie prac parlamentarnych nad projektem nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. wynika z tego, iż nie jest celowym stosowanie instrumentarium procesowego przewidzianego w tych przepisach, w sytuacji gdy przepisy odrębne w sposób jednoznaczny i precyzyjny określają sposób postępowania w tej sprawie. Wyłączenie stosowania k.p.a. uzasadnione jest również rodzajem rozstrzygnięcia, jakim jest potwierdzenie lub odmowa potwierdzenia takiego skierowania przez NFZ. Odmowa potwierdzenia skierowania nie następuje z przyczyn abstrakcyjnych, nie opiera się na tzw. uznaniu administracyjnym, lecz na kryteriach medycznych, które stosuje lekarz specjalista. Minister Zdrowia podzielił ocenę Rzecznika, iż wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. do odmowy potwierdzenia skierowania z powodu braku celowości leczenia nie oznacza, że w sprawie nie będzie wydawany indywidualny akt administracyjny.

Sprawa ta w dalszym ciągu będzie prowadzona przez Rzecznika.

---

<sup>450</sup> Pismo z 18 grudnia 2014 r.

## 12. OCHRONA PRAW RODZINY

---

### A. Świadczenia rodzinne

#### 1. Wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego utraty uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego

Trybunał Konstytucyjny w dniu 5 grudnia 2013 r. rozpoznał wniosek<sup>451</sup> Rzecznika dotyczący utraty z dniem 30 czerwca 2013 r. uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego przez część osób pobierających to świadczenie na podstawie ostatecznych i bezterminowych decyzji administracyjnych. Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw<sup>452</sup>. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał na konieczność podjęcia prac legislacyjnych w celu przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją. Rzecznik zwróciła uwagę na szczególnie trudną sytuację osób opiekujących się osobami niepełnosprawnymi, które utraciły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, a nie są w stanie ponownie uzyskać zatrudnienia. Opiekunowie i ich podopieczni, mimo wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nadal pozostają bez odpowiedniego zabezpieczenia finansowego. W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwróciła się<sup>453</sup> o informacje na temat stanu prac legislacyjnych zmierzających do wykonania wyroku Trybunału i przewidywanego terminu wejścia w życie nowej regulacji.

Minister poinformował<sup>454</sup>, że w związku z tym wyrokiem Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, Rządowym Centrum Legislacji oraz Ministerstwem Finansów prowadzi prace nad projektem ustawy przywracającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które utraciły to prawo z dniem 30 czerwca 2013 r.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego wykonuje ustawa o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów<sup>455</sup>, na podstawie której opiekunowie osób niepełnosprawnych, którzy utracili prawo do świadczeń pielęgnacyjnych otrzymali zwrot zaległych pieniędzy wraz z ustawowymi odsetkami. Ustawa nie przywraca opiekunom dorosłych niepełnosprawnych prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, ale wprowadza nowy rodzaj zasiłku przeznaczony specjalnie dla tej grupy – zasiłek dla opiekuna.

---

<sup>451</sup> Sygn. akt K 27/13.

<sup>452</sup> Ustawa z 7 grudnia 2012 r. (Dz.U. poz. 1548).

<sup>453</sup> III.7064.12.2014 z 15 stycznia 2014 r.

<sup>454</sup> Pismo z 3 lutego 2014 r.

<sup>455</sup> Ustawa z 4 kwietnia 2014 r. (Dz.U. 2014 r., poz. 56).

## 2. Zasiłek dla osób opiekujących się współmałżonkiem

Na tle skarg wpływających do Rzecznika ujawnił się problem z prawem do zasiłku dla opiekuna osób, które opiekują się współmałżonkiem i nabyły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przed 1 lipca 2013 r. na skutek wniesienia środka odwoławczego od decyzji pierwszej instancji – świadczenie pielęgnacyjne zostało przyznane przez samorządowe kolegium odwoławcze lub sąd administracyjny. Duże zaniepokojenie dorosłych opiekunów osób niepełnosprawnych wzbudziły obowiązujące przepisy ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów<sup>456</sup>. Zdaniem zainteresowanych, osoby opiekujące się współmałżonkiem, których prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przed 1 lipca 2013 r. zostało przyznane przez organ odwoławczy mogą napotkać na utrudnienia w dostępie do zasiłku dla opiekuna. Powodem takiego stanu rzeczy może być fakt, że stosownie do postanowień ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2012 r., świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim. W ocenie Rzecznika pojawiające się wątpliwości w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku<sup>457</sup> z dnia 5 grudnia 2013 r. uznał, że przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją wymaga bezzwłocznej interwencji ustawodawcy, mogą wywoływać dodatkowe napięcia społeczne w środowisku osób sprawujących pieczę nad osobami niepełnosprawnymi. Rzecznik zwróciła się<sup>458</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz rozważenie możliwości podjęcia niezwłocznych działań w celu wyeliminowania pojawiających się wątpliwości.

Minister poinformował<sup>459</sup> o trwających w resorcie pracy i polityki społecznej w ramach okrągłego stołu pracach koncepcyjno-analitycznych, których celem jest wypracowanie nowych, systemowych rozwiązań w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych i ich rodzin.

Rzecznik będzie śledziła postęp prac w tym zakresie.

## 3. Warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych

Rzecznik otrzymywała skargi od osób prowadzących gospodarstwo rolne, opiekujących się niepełnosprawnymi dziećmi i nieposiadających uprawnień do świadczeń opiekuńczych. Osoby te znajdują się w szczególnie trudnym położeniu, gdyż pomimo wyrażanego przez resort polityki społecznej stanowiska, że prowadzenie gospodarstwa rolnego nie stanowi negatywnej przesłanki do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, nie mają możliwości dochodzenia swych praw z uwagi na utrwaloną linię orzeczniczą sądów administracyjnych. Konieczna jest pilna interwencja ustawodawcy, jednoznacznie przesądzająca, że prowadzenie gospodarstwa rolnego przez rolnika nie stanowi negatywnej przesłanki do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Rzecznik przedstawiła także inne problemy wymagające

<sup>456</sup> Ustawa z 4 kwietnia 2014 r. (Dz.U. z 30 kwietnia 2014 r., poz. 567).

<sup>457</sup> Sygn. akt K 27/13.

<sup>458</sup> III.7064.75.2014 z 27 maja 2014 r.

<sup>459</sup> Pismo z 27 czerwca 2014 r.

rozwiązania, dotyczące warunków nabywania prawa do świadczeń rodzinnych. Pierwsza kwestia dotyczyła definicji dochodu utraconego, zawartej w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Definicja ta nie przewiduje sytuacji zbycia gospodarstwa rolnego jako przesłanki do ustalenia faktycznego dochodu rodziny. Druga kwestia dotyczyła wykluczenia z grona uprawnionych do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne osób, które mają ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego. W opinii Rzecznika istnieje potrzeba rozważenia możliwości wprowadzenia do ustawy o świadczeniach rodzinnych wyraźnej regulacji prawnej, umożliwiającej dokonanie wyboru korzystniejszego świadczenia w przypadku zbiegu uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego i świadczeń emerytalno-rentowych. Rzecznik zwróciła się<sup>460</sup> do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu o rozważenie możliwości uwzględnienia powyższych problemów w toku prac nad nowelizacją ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Sygnalizowane problemy nie zostały rozwiązane w trakcie prac Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu, zaś Rzecznik nie otrzymała satysfakcjonującej odpowiedzi na swoje wystąpienie. Wobec powyższego problem ten przedstawiono Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej w kolejnych wystąpieniach<sup>461</sup>.

Problem odpowiedniej nowelizacji przepisów będzie wciąż monitorowany przez Rzecznika.

#### **4. Wykluczenie osób uprawnionych do świadczenia emerytalno-rentowego z prawa do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne**

Do Rzecznika wpływały skargi od osób wykluczonych z grona uprawnionych do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne, gdyż mają one ustalone prawo do świadczeń emerytalno-rentowych. Wyłączenie takie powoduje, że nawet w sytuacji, gdy opiekun niepełnosprawnego dziecka lub osoby, której niepełnosprawność powstała przed ukończeniem 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej (przed ukończeniem 25. roku życia), mający ustalone prawo do świadczeń emerytalno-rentowych i spełniający ustawowe warunki do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, nie ma możliwości wyboru, czy będzie korzystał ze świadczenia pielęgnacyjnego, czy świadczenia emerytalno-rentowego. W sposób szczególny okoliczność ta dotyczy rodziców dzieci niepełnosprawnych, którzy na mocy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki nabyli prawo do wcześniejszej emerytury. Świadczenie emerytalne tej grupy osób jest niższe od świadczenia pielęgnacyjnego. W ocenie Rzecznika brak jest uzasadnienia do utrzymywania regulacji wykluczającej osoby uprawnione do świadczenia emerytalno-rentowego z prawa do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne. Należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia do ustawy o świadczeniach rodzinnych wyraźnej regulacji prawnej,

<sup>460</sup> III.7064.35.2014 z 24 lutego 2014 r.

<sup>461</sup> Pisma z 9 czerwca 2014 r. i 26 listopada 2014 r.

umożliwiającej dokonanie wyboru korzystniejszego świadczenia w przypadku zbiegu uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego i świadczeń emerytalno-rentowych. Rzecznik zwróciła się<sup>462</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w sprawie i rozważenie możliwości podjęcia prac legislacyjnych w przedstawionym zakresie.

Minister potwierdził<sup>463</sup>, że w obowiązującym stanie prawnym, jeżeli osoba ubiegająca się o świadczenie pielęgnacyjne legitymuje się jednocześnie ważną i prawomocną decyzją administracyjną przyznającą jej jedno z ww. świadczeń emerytalno-rentowych (dotyczy to w szczególności tzw. wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym), świadczenie pielęgnacyjne nie może jej zostać przyznane, nawet jeśli wysokość świadczenia emerytalno-rentowego jest niższa niż wysokość świadczenia pielęgnacyjnego. Jednocześnie Minister poinformował, że w resorcie pracy trwają prace koncepcyjno-analityczne, których celem jest wypracowanie nowych, systemowych rozwiązań w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych i ich rodzin. Przedmiotem tych prac jest również kwestia braku prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy mają własny dochód w postaci świadczenia emerytalno-rentowego.

## 5. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w rodzinie

Rzecznik zgłosiła<sup>464</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej, dotyczącej zbadania zgodności art. 17 ust. 5 pkt ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim przepis ten odmawia uprawnionemu prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art.10 ustawy albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub na inne dziecko w rodzinie – w przypadku rodziny dotkniętej niepełnosprawnością kilkorga dzieci z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny orzekł<sup>465</sup>, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Stanowi on, że rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Rodziny wychowujące dzieci niepełnosprawne, zwłaszcza więcej niż jedno takie dziecko, znajdują się niewątpliwie w trudnej sytuacji społecznej, a z reguły także – w trudnej sytuacji materialnej. Z mocy art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji rodziny takie mają prawo do szczególnej pomocy, która przysługuje wszystkim rodzinom, także tym, które są w stanie radzić sobie same. Istotnym instrumentem tej szczególnej pomocy dla rodzin znajdujących się w takiej sytuacji społecznej z powodu znacznej niepełnosprawności niektórych jej członków jest świadczenie pielęgnacyjne. Podmiotem uprawnionym do niego jest członek rodziny – ojciec, matka, opiekun faktyczny, lecz jego beneficjentem jest cała rodzina. Świadczenie to ma być częściową rekompensatą dochodu utraconego z powodu rezygnacji z pracy zarobkowej. Jest ono przy tym, co bardzo ważne, powiązane z kontynuowaniem

<sup>462</sup> III.7064.205.2014 z 30 maja 2014 r.

<sup>463</sup> Pismo z 27 czerwca 2014 r.

<sup>464</sup> Informacja RPO za 2011 r., str. 125–126.

<sup>465</sup> Wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11.

ubezpieczenia społecznego – emerytalnego i rentowego – na koszt publiczny (ze środków publicznych opłacane są składki na ubezpieczenie opiekuna). Trybunał Konstytucyjny uznał, że w ekstremalnie trudnej sytuacji rodziny wychowującej więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, rezygnacja z pracy jednego rodzica (opiekuna) często może się okazać niewystarczająca, gdyż opiekun ten nie jest w stanie sprawować efektywnie opieki równocześnie nad dwojgiem, czy trojgiem niepełnosprawnych dzieci. Dlatego prawo powinno w takiej sytuacji stworzyć możliwość rezygnacji z pracy także drugiemu rodzicowi, umożliwiając mu uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego.

Brak takiej możliwości może zmusić rodziców do oddania wszystkich lub niektórych niepełnosprawnych dzieci do publicznego zakładu opiekuńczego, gdzie koszt opieki nad nimi jest nieporównanie wyższy od kosztu świadczeń pielęgnacyjnych dla dwojga rodziców (opiekunów), a opieka nigdy nie będzie tak dobra jak w normalnej rodzinie. Nie bez znaczenia dla ogólnego społecznego rachunku kosztów i zysków jest to, że osoba rezygnująca z pracy zawodowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny zwalnia miejsce pracy, które może zająć bezrobotny, na którym nie ciążyą tak trudne obowiązki rodzinne.

Problem implementacji zawartego w wyroku stanowiska Trybunału Konstytucyjnego do regulacji prawa do świadczeń pielęgnacyjnych będzie monitorowany przez Rzecznika.

## B. Rodzinne formy opieki nad dzieckiem

### 1. Ograniczenia w dofinansowaniu do wypoczynku dzieci przebywających w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego, rodzinie zastępczej oraz rodzinnym domu dziecka

Na tle skarg wpływających do Rzecznika ujawnił się problem związany z ograniczeniem w uzyskaniu dofinansowania do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dzieci przebywających w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego, rodzinie zastępczej oraz rodzinnym domu dziecka jedynie dla dzieci w wieku od 6. do 18. roku życia. Ograniczenie powyższe jest w opinii Rzecznika nieuzasadnione. Skoro ustawodawca uznał za celowe udzielanie wsparcia opiekunom z pieczy zastępczej w pokrywaniu wydatków związanych z wypoczynkiem dzieci poza miejscem zamieszkania, to nie znajduje racjonalnego uzasadnienia wyeliminowanie z kręgu uprawnionych do uzyskania takiego dofinansowania dzieci w wieku poniżej 6 lat i powyżej 18. roku życia, które również są wychowankami pieczy zastępczej. Bez znaczenia jest okoliczność, kto i w jakiej formie organizuje dzieciom wyjazd, gdyż ustawa nie wprowadza takiego kryterium. Jeśli intencją ustawodawcy było dofinansowanie jedynie wyjazdów zorganizowanych dla dzieci przez uprawnione podmioty – kolonii, zimowisk, itp., powinien to wprost określić w ustawie. Przyjęte rozwiązanie w ocenie Rzecznika godzi w zagwarantowaną konstytucyjnie zasadę równości. Rzecznik zwróciła się<sup>466</sup> do Ministra Pracy

<sup>466</sup> III.553.1.2014 z 19 marca 2014 r.

i Polityki Społecznej o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do skutecznego zabezpieczenia praw dzieci przebywających w pieczy zastępczej.

Minister poinformował<sup>467</sup>, że obowiązujące przepisy zapewniają fakultatywnie finansowanie wypoczynku dzieci 6–18-letnich, gdyż to dzieci w tym wieku korzystają zazwyczaj ze zorganizowanych form wypoczynku. Co do zasady przyjęto zatem, że dzieci młodsze nie wyjeżdżają bez opieki rodziców zastępczych. Natomiast osoby powyżej 18. roku życia, z uwagi na fakt osiągnięcia pełnoletności i ustania pieczy zastępczej, nie są objęte systemem wsparcia finansowego przysługującego dzieciom przebywającym w rodzinnych formach pieczy zastępczej, poza świadczeniem na pokrycie kosztów utrzymania, które to świadczenie jest w ich przypadku formą wsparcia w okresie pobierania nauki. Jednocześnie w odpowiedzi zapewniono, że stanowisko Rzecznika zostanie wzięte pod uwagę przy najbliższej nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Niestety nowelizacja powyższej ustawy dokonana ustawą o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>468</sup> rozwiązała opisany problem tylko połowicznie. Utrzymanie aktualnego stanu prawnego pozostaje w sprzeczności z celem tej ustawy i godzi w prawa dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego. Powoduje bowiem, że grupa dzieci przebywających w tej formie pieczy zastępczej nie będzie korzystała z prawa do wypoczynku poza miejscem zamieszkania, gdyż opiekun będzie mógł otrzymać dofinansowanie tylko na wypoczynek dzieci w wieku 6–18 lat. Rzecznik zwróciła się<sup>469</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o ustosunkowanie się do podnoszonych wątpliwości oraz poinformowanie o zamierzeniach w zakresie skutecznego zabezpieczenia praw dzieci przebywających w pieczy zastępczej.

Minister poinformował<sup>470</sup>, że problem poruszony w wystąpieniu Rzecznika jest znany resortowi. W najbliższym czasie podjęte zostaną odpowiednie kroki mające na celu usunięcie ograniczenia w uzyskaniu dofinansowania do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dzieciom przebywającym w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego.

Postęp w zakresie prac legislacyjnych będzie monitorowany przez Rzecznika.

## C. Inne

### 1. Zasady prowadzenia przez jednostki prokuratury postępowania wyjaśniającego celem stwierdzenia podstaw do wytoczenia powództwa w sprawie ustalenia pochodzenia dziecka

Rzecznik skierowała<sup>471</sup> wystąpienie do Prokuratora Generalnego wskazując na dużą liczbę skarg od ojców kwestionujących pochodzenie dziecka, którzy podnoszą brak moż-

<sup>467</sup> Pismo z 23 kwietnia 2014 r.

<sup>468</sup> Ustawa z 25 lipca 2014 r. (Dz.U. poz. 1188).

<sup>469</sup> III.553.1.2014 z 24 października 2014 r.

<sup>470</sup> Pismo z 14 listopada 2014 r.

<sup>471</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 137.

liwości wytoczenia powództwa we własnym zakresie z powodu upływu terminu. Do Biura RPO zwracają się również osoby, które uważają się za ojca dziecka, ale nie mają w ogóle własnej legitymacji do ustalenia tego faktu na drodze sądowej, bowiem w świetle prawa inny mężczyzna jest ojcem dziecka. W tym kontekście Rzecznik zasygnalizowała Prokuratorowi Generalnemu, że konieczne staje się wypracowanie i wdrożenie w sprawach o prawa stanu cywilnego powszechnej praktyki wspierającej realizację, na tle stosowania kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, praw jednostki. Zwróciła się z wnioskiem o zbadanie praktyki prokuratury w tego typu sprawach w ostatnich latach, ze szczególnym uwzględnieniem zakresu i stopnia szczegółowości podejmowanych przez prokuraturę czynności wyjaśniających.

W udzielonej odpowiedzi przedstawione<sup>472</sup> zostały dane statystyczne dotyczące wpływających wniosków i liczby wytaczanych przez prokuraturę powództw. Opisano praktykę postępowania przez jednostki prokuratury w ramach prowadzonych czynności wyjaśniających. Wskazano najczęstsze powody odmowy wytoczenia przez prokuraturę powództwa na rzecz określonej osoby. Nie zostały jednak rozwiane wątpliwości Rzecznika, co do braku wyraźnych, jednoznacznych wytycznych dotyczących zakresu i stopnia szczegółowości postępowania wyjaśniającego, prowadzonego przez prokuraturę przed podjęciem decyzji i wytoczeniem powództwa. Ma to zaś istotne znaczenie, zwłaszcza w tych sprawach, w których sam zainteresowany (domniemany ojciec dziecka) nigdy nie miał legitymacji do samodzielnego wytoczenia powództwa, którego efektem byłoby ustalenie, że jest on ojcem biologicznym dziecka.

Sprawa ta pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznika.

## **2. Niejasny status prawny opinii wydawanych przez rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne w sprawach rodzinnych**

Do Ministra Sprawiedliwości zostało skierowane<sup>473</sup> kolejne zapytanie o stan prac legislacyjnych w zakresie prawnego uregulowania statusu rodzinnych ośrodków konsultacyjno-diagnostycznych, a w szczególności stworzenia jednoznacznej podstawy prawnej do wydawania przez te ośrodki opinii na zlecenie sądu w sprawach rodzinnych (rozwodowych i opiekuńczych).

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>474</sup>, że projekt założeń zmian do k.p.c. i k.r.o. znajduje się w finalnym stadium opiniowania, uzgodnień i konsultacji publicznych. Pomimo prośby Rzecznika, Minister nie przesłał jednakże kopii opracowanego dokumentu, zatem konieczne będzie dalsze prowadzenie tej sprawy.

<sup>472</sup> Pismo z 15 kwietnia 2014 r.

<sup>473</sup> IV.502.5.2014 z 18 lipca 2014 r.

<sup>474</sup> Pismo z 5 września 2014 r.



### **3. Brak powszechnie obowiązujących przepisów regulujących zasady przeprowadzania badań kodu genetycznego DNA w sprawach cywilnych**

Omówienie w rozdziale „Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych”.

### **4. Sprawa reformy instytucji prawnej ubezwłasnowolnienia (IV.7024.26.2014)**

Omówienie w rozdziale „Wybrane konstytucyjne prawa i wolności obywateli. Ochrona godności”.

## 13. OCHRONA PRAW OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

---

### 1. Rozwiązania prawne dotyczące osób niepełnosprawnych

Rzecznik otrzymywała wiele skarg w sprawie nierównego traktowania osób niepełnosprawnych. Zainteresowani kwestionowali obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące niewystarczającej – wobec potrzeb osób z niepełnosprawnością – wysokości świadczeń w postaci zasiłku pielęgnacyjnego oraz renty socjalnej, zróżnicowania wysokości dodatku pielęgnacyjnego oraz zasiłku pielęgnacyjnego, a także braku regulacji umożliwiających pobieranie przez rencistę socjalnego dodatku pielęgnacyjnego. W ocenie skarżących brak jest uzasadnienia dla różnicowania pomocy kierowanej do niepełnosprawnych, a osoba, która przed wejściem na rynek pracy stała się niezdolna do pracy wskutek niesprawności organizmu, powinna otrzymać od państwa pomoc na poziomie przynajmniej takim, jak osoba, której niepełnosprawność powstała po uzyskaniu pełnoletności. Rozstrzygające znaczenie ma fakt, że przesłanką nabycia prawa do renty socjalnej jest całkowita niezdolność do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, czyli okoliczność, którą można uznać za funkcjonalny odpowiednik niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo uprawniający do renty z tego tytułu. Rzecznik zwróciła się<sup>475</sup> do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych o przedstawienie stanowiska wobec postulatów osób niepełnosprawnych.

W odpowiedzi poinformowano<sup>476</sup> Rzecznika, że zasiłek pielęgnacyjny i dodatek pielęgnacyjny nie są tożsamymi świadczeniami. Inne są kryteria przyznawania, inne organy orzecznicze, inny krąg osób uprawnionych, wreszcie inne podstawy prawne i odpowiednio inne mechanizmy waloryzacji tych świadczeń. Osoba spełniająca warunki do dodatku pielęgnacyjnego i jednocześnie zasiłku pielęgnacyjnego wybiera świadczenie korzystniejsze, czyli dodatek pielęgnacyjny, który jest wypłacany w wyższej kwocie niż zasiłek pielęgnacyjny. Nie istnieje możliwość pobierania obu tych świadczeń.

Wysokość świadczeń rodzinnych, w tym wysokość zasiłku pielęgnacyjnego, może ulec podwyższeniu w ramach przeprowadzanej co trzy lata weryfikacji kwot świadczeń rodzinnych oraz kryteriów dochodowych uprawniających do tych świadczeń. Przepisy dotyczące weryfikacji kwot świadczeń rodzinnych nie oznaczają obowiązkowej zmiany ich wysokości, a decyzja ta w odniesieniu do innych niż zasiłek rodzinny świadczeń ma charakter fakultatywny. Zmiany wysokości zasiłku pielęgnacyjnego uzależnione są od sytuacji budżetu państwa. Renta socjalna ma charakter świadczenia zabezpieczającego, a jej celem jest kompensowa-

---

<sup>475</sup> III.7064.364.2014 z 21 listopada 2014 r.

<sup>476</sup> Pismo z 11 grudnia 2014 r.

nie braku możliwości nabycia uprawnień do świadczeń z systemu ubezpieczenia społecznego ze względu na to, że całkowita niezdolność do pracy powstała przed wejściem na rynek pracy. W ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej zróżnicowanie wysokości renty z FUS oraz renty socjalnej jest uzasadnione i nie można mówić o dyskryminacji osób niepełnosprawnych pobierających rentę socjalną, czy też o braku uzasadnienia dla zróżnicowania tej pomocy. Aktualnie Ministerstwo nie planuje podjęcia działań legislacyjnych mających na celu nowelizację przepisów w zakresie ustalenia wysokości renty socjalnej na poziomie 100% kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Problem zróżnicowanej wysokości zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego został przedstawiony Senatowi w celu rozważenia możliwości podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej. Problem był przedmiotem posiedzenia<sup>477</sup> Komisji Rodziny i Polityki Senioralnej Senatu. Komisja postanowiła podjąć próbę przygotowania propozycji, zmierzających do racjonalizacji wydatków państwa na wypłatę zasiłku pielęgnacyjnego oraz dodatku pielęgnacyjnego, ujednoczenia zarówno ich wysokości, jak i uprawnienia do ich otrzymania.

Sprawa pozostaje wciąż w obszarze zainteresowania Rzecznika.

## **2. Prace nad nowym rozporządzeniem do Prawa o ruchu drogowym<sup>478</sup>, regulującym wydawanie kart parkingowych dla osób niepełnosprawnych**

Nowelizacja Prawa o ruchu drogowym, w zakresie dotyczącym wydawania kart parkingowych, weszła w życie w dniu 1 lipca 2014 r. Karty wydane na podstawie dotychczasowych przepisów zachowały ważność do dnia określonego jako data ważności karty, nie dłużej jednak niż do dnia 30 listopada 2014 roku. Rozporządzenie wykonawcze powinno więc zostać wydane niezwłocznie po wejściu w życie nowelizacji ustawy. Tymczasem z przekazanych Rzecznikowi informacji wynikało, że nie zostały przygotowane techniczne rozwiązania konieczne dla przyjęcia tego rozporządzenia. Samo wydanie rozporządzenia nie umożliwi drukowania nowych kart parkingowych. Konieczne będzie jeszcze przeprowadzenie procedury wyboru oferenta, zgodnie z zasadami Prawa zamówień publicznych. Taki stan rzeczy mógł spowodować, że osoby uprawnione po dniu 30 listopada 2014 r. nie będą mogły uzyskać karty parkingowej. W konsekwencji znaczna liczba osób z niepełnosprawnościami mogła spotkać się z istotnym ograniczeniem ich mobilności oraz poważnymi trudnościami w realizacji codziennych obowiązków. Rzecznik zwróciła się<sup>479</sup> do Pełnomocnika Rządu ds. osób niepełnosprawnych o przekazanie informacji na temat stanu prac nad projektem rozporządzenia w sprawie wysokości opłaty za wydanie karty parkingowej oraz warunków dystrybucji blankietów kart parkingowych.

W odpowiedzi poinformowano<sup>480</sup> Rzecznika, że wysokość opłaty za wydanie karty parkingowej oraz warunki dystrybucji blankietów tych kart, określi rozporządzenie Ministra

<sup>477</sup> Posiedzenie w dniu 13 marca 2014 r.

<sup>478</sup> Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137, z późn. zm.).

<sup>479</sup> I.815.10.2014 z 18 kwietnia 2014 r.

<sup>480</sup> Pismo z 14 maja 2014 r.

Pracy i Polityki Społecznej wydane na podstawie Prawa o ruchu drogowym. Trwają prace legislacyjne dotyczące przedmiotowego projektu rozporządzenia, które wejdzie w życie z dniem 1 lipca 2014 r.

### 3. Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik opublikowała raport pt. „Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”, będący efektem badania dostępności około 3000 stron internetowych organów administracji publicznej, przeprowadzonego przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego. Zaniepokojenie budzą wnioski płynące z przeprowadzonego badania. Żaden z badanych portali internetowych nie był w pełni dostępny dla osób z niepełnosprawnościami oraz innych osób narażonych na wykluczenie cyfrowe. W rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych<sup>481</sup> określono termin zapewnienia pełnej dostępności publicznych serwisów internetowych do końca maja 2015 r. Konieczne jest więc podjęcie wzmożonych działań na rzecz dostosowania publicznych stron internetowych do potrzeb osób narażonych na wykluczenie cyfrowe. Rzecznik zwróciła się<sup>482</sup> do Ministra Administracji i Cyfryzacji o wyjaśnienie, jakie środki zamierza przedsięwziąć w celu dotrzymania terminu zapewnienia pełnej dostępności publicznych serwisów internetowych.

Minister zapewnił<sup>483</sup>, że w ramach realizacji własnych zadań oraz współudziału w inicjatywach innych podmiotów propaguje i promuje zasady dostępności serwisów internetowych. Jednocześnie, mając na względzie wagę i priorytet związany z dostępnością witryn internetowych, planowana jest realizacja szeregu działań zmierzających do osiągnięcia tego strategicznego celu. W związku z przygotowaną nowelizacją ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 11 maja 2014 r., zmianie uległ tryb dofinansowywania przez ministra właściwego do spraw informatyzacji przedsięwzięć informatyzacyjnych. Minister właściwy do spraw informatyzacji co najmniej raz w roku będzie przeprowadzał konkurs na dofinansowanie projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu lub przedsięwzięć wspierających rozwój społeczeństwa informacyjnego. Minister wyraził przekonanie, iż strategiczne kierunki rozwoju informatyzacji polskiej administracji publicznej, a także zaplanowane w celu ich realizacji działania, pozwolą na zwiększenie dostępności serwisów internetowych dla potrzeb osób niepełnosprawnych.

Rzecznik planuje przeprowadzenie kolejnej kontroli dostępności stron internetowych instytucji publicznych w pierwszej połowie 2015 roku.

<sup>481</sup> Rozporządzenie z 12 kwietnia 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 526).

<sup>482</sup> I.600.5.2014 z 24 lutego 2014 r.

<sup>483</sup> Pismo z 22 kwietnia 2014 r.

#### 4. Zwiększenie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w urzędach największych polskich miast

Osoby z niepełnosprawnościami w dalszym ciągu napotykają na bariery w udziale w życiu społecznym. Szczególnie trudna wydaje się być ich sytuacja na otwartym rynku pracy. Stale rośnie liczba osób z niepełnosprawnościami mających odpowiednie kompetencje do pracy w urzędach administracji samorządowej. Zgodnie z ustawą o służbie cywilnej<sup>484</sup>, jeżeli w urzędzie wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest niższy niż 6%, to osoba z niepełnosprawnością biorąca udział w otwartym naborze ma pierwszeństwo w zatrudnieniu, jeśli znalazła się w gronie pięciu najlepszych kandydatów. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych przewiduje stosowanie takich środków, które są niezbędne dla przyspieszenia osiągnięcia lub zagwarantowania faktycznej równości osób niepełnosprawnych. W praktyce tylko w czterech miastach wojewódzkich w urzędach miejskich wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami przekroczył ustawowy poziom 6%. Ponadto bardzo niski odsetek zatrudnionych w urzędach miejskich pracowników stanowią osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Tymczasem urzędy organów samorządu terytorialnego powinny nie tylko dążyć do osiągnięcia i przekroczenia wymienionego wskaźnika, ale stosownie do postanowień Konwencji, wykorzystać wszelkie dostępne środki w celu przeciwdziałania dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy. Istotną rolę w promowaniu zwiększenia zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami może odegrać Unia Metropolii Polskich. Dlatego też Rzecznik zwróciła się<sup>485</sup> do Prezesa Unii Metropolii Polskich o poinformowanie o działaniach podejmowanych na rzecz zwiększenia zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w urzędach polskich metropolii.

W odpowiedzi Prezes poinformował<sup>486</sup>, że w ramach Unii Metropolii Polskich funkcjonuje 12 komisji problemowych, w tym Komisja ds. Polityki Społecznej i Zdrowia. W 2014 r. Komisja dwukrotnie debatowała nad sprawami osób niepełnosprawnych. Podczas dyskusji z udziałem przedstawicieli Biura RPO oraz Biura Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych omówiono wyzwania wynikające z ratyfikowania przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Dotychczas Komisja nie zajmowała się bezpośrednio tematem zatrudniania osób niepełnosprawnych. Ponadto Biuro Unii Metropolii Polskich skierowało wystąpienie Rzecznika do urzędów miast członkowskich.

Rzecznik będzie kontynuowała działania w sprawie.

#### 5. Zapewnienie osobom głuchym pomocy tłumacza podczas wizyty lekarskiej

W wystąpieniu do Prezesa Naczelnej Izby Lekarskiej Rzecznik poruszyła problem korzystania z pomocy tłumacza przez osoby głuche podczas wizyty lekarskiej. Do Rzecznika do-

<sup>484</sup> Ustawa z 21 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.).

<sup>485</sup> I.801.16.2014 z 11 czerwca 2014 r.

<sup>486</sup> Pismo z 22 lipca 2014 r.

cierały informacje o pełnieniu roli tłumacza przez słyszące dzieci głuchych rodziców. W ocenie Rzecznika wykonywanie funkcji tłumacza przez dzieci może mieć negatywny wpływ na ich rozwój, a także prowadzi do naruszenia ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>487</sup>, która przewiduje, że osobą pomagającą w załatwianiu spraw m.in. w podmiotach leczniczych powinna być osoba, która ukończyła 16 lat. Niezbędne jest poinformowanie lekarzy o ograniczeniu wiekowym dla osób pełniących rolę tłumacza, warto także zachęcić podmioty lecznicze do korzystania z usługi tłumacza. Koszt wynajęcia tłumacza nie jest wysoki, a jest to usługa niezbędna dla zapewnienia najlepszej komunikacji z pacjentem. W znalezieniu odpowiedniego tłumacza działającego w danym regionie mogą pomóc stowarzyszenia zajmujące się osobami głuchymi. Osobie głuchej przysługuje prawo do dofinansowania ze środków PFRON usługi tłumacza. Dużym ułatwieniem byłoby informowanie osób głuchych o tym uprawnieniu przez podmioty lecznicze. Dlatego Rzecznik zwróciła się<sup>488</sup> do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej o poinformowanie o działaniach podejmowanych w przedstawionej sprawie oraz o ustosunkowanie się do poruszonych kwestii.

W odpowiedzi Prezes zapewniła<sup>489</sup>, że samorząd lekarski podejmie działania mające na celu rozpropagowanie wśród lekarzy wiedzy na temat przepisów regulujących zasady korzystania przez osoby głuche z pomocy osoby przybranej. Treść wystąpienia Rzecznika zostanie zamieszczona na stronie internetowej Naczelnej Izby Lekarskiej oraz przesłana wszystkim prezesom okręgowych izb lekarskich na terenie kraju w celu dotarcia do jak największej liczby odbiorców.

## 6. Podmioty zobowiązane do zapewnienia osobie niepełnosprawnej pomocy w komunikowaniu się

Wątpliwości Rzecznika wzbudził zakres podmiotowy ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>490</sup>. Ustawa ta miała być systemową regulacją mającą na celu poprawę warunków komunikacji osób głuchoniemych i słabosłyszących z otoczeniem. Jednak katalog podmiotów, do których jest skierowana i które mają obowiązek zapewnić osobie niepełnosprawnej możliwość korzystania z pomocy tłumacza polskiego języka migowego, czy systemu językowo-migowego, jest ograniczony. Poza zakresem ustawy znalazły się wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, a więc podmioty wykonujące zadania publiczne w postaci organizowania państwowych egzaminów na prawo jazdy. Ośrodki te nie mają obowiązku zapewnienia niepełnosprawnej osobie egzaminowanej tłumacza polskiego języka migowego czy systemu językowo-migowego. W ocenie Rzecznika tej luki prawnej nie wypełnia możliwość ubiegania się przez osobę niepełnosprawną o dofinansowanie usługi tłumacza języka migowego. Rozważenia wymaga kwestia, czy katalog podmiotów zobowiązanych nie mógłby być skonstruowany w oparciu np. o przesłankę wykonywania zadań publicznych przez określony podmiot. Kryterium to jest szerokie, ale w sposób jednoznaczny pozwoliłoby określić

<sup>487</sup> Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 209, poz. 1243, z późn. zm.).

<sup>488</sup> I.501.183.2014/VII.501.7.2014 z 11 czerwca 2014 r.

<sup>489</sup> Pismo z 26 czerwca 2014 r.

<sup>490</sup> Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 209, poz. 1243, z późn. zm.).

podmioty zobowiązane do zapewnienia osobie niepełnosprawnej pomocy w komunikowaniu się, np. przez udostępnienie usługi tłumacza języka migowego lub tłumacza przewodnika. Rzecznik zwróciła się<sup>491</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o wskazanie, czy rozważane jest podjęcie prac legislacyjnych w celu zmiany przepisów ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się i rozszerzenie jej zakresu podmiotowego o wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego.

Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra.

## 7. Korzystanie z usług przez osoby niepełnosprawne

Rzecznik sygnalizowała w korespondencji z Biurem Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych problem korzystania z usług przez osoby niepełnosprawne, na przykładzie stosowania przez jednego z przedsiębiorców procedury zawierania umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych w sposób utrudniający ich zawarcie przez osoby niesłyszące. W odpowiedzi Rzecznik została poinformowana o przekazaniu sprawy Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Rzecznikowi zależało jednak na tym, aby to Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych podjął odpowiednie działania w ramach swych kompetencji m.in. do opracowywania oraz opiniowania projektów aktów normatywnych warunków życia osób niepełnosprawnych. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych zobowiązuje Polskę do podejmowania – w celu popierania i równości i likwidacji dyskryminacji – wszelkich odpowiednich kroków gwarantujących zapewnienie racjonalnych usprawnień. Wobec braku stosownych regulacji prawnych, także w innych sektorach niż usługi telekomunikacyjne, które nakazywałyby przedsiębiorcom stosować udogodnienia dla osób niepełnosprawnych, w ocenie Rzecznika, zachodzi potrzeba rozważenia podjęcia odpowiednich prac legislacyjnych. Rzecznik ponownie zwróciła się<sup>492</sup> do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych o zajęcie stanowiska w sprawie.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź w przedmiotowej kwestii.

## 8. Problemy osób niepełnosprawnych z uzyskaniem nowej karty parkingowej

Do Rzecznika wpływały skargi osób niepełnosprawnych, które mają problem z uzyskaniem nowej karty parkingowej, gdyż nie posiadają miejsca pobytu stałego, o którym mowa w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych<sup>493</sup>. W konsekwencji nie można wskazać organu właściwego miejscowo do wydania im tego dokumentu. Powodem zgłaszanych problemów są postanowienia rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzoru oraz trybu wydawania i zwrotu kart parkingowych<sup>494</sup>, które określają właściwość miej-

<sup>491</sup> V.511.649.2014 z 25 listopada 2014 r.

<sup>492</sup> V.811.41.2014 z 22 grudnia 2014 r.

<sup>493</sup> Ustawa z 10 kwietnia 1974 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, z późn. zm.).

<sup>494</sup> Rozporządzenie z 25 czerwca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 870).

scową organów przyjmujących wnioski o wydanie karty parkingowej. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia przedmiotowy wniosek składa się do przewodniczącego powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności właściwego ze względu na miejsce stałego pobytu osoby niepełnosprawnej. W ocenie Rzecznika omawiane regulacje zostały oparte na błędnym założeniu, że wszystkie osoby niepełnosprawne posiadają miejsce pobytu stałego. Tymczasem niektórzy inwalidzi mogą wykazać się jedynie miejscem pobytu czasowego. W konsekwencji niektóre osoby niepełnosprawne zostały w praktyce pozbawione możliwości otrzymania karty parkingowej, mimo spełniania określonych przez prawo przesłanek warunkujących wydanie tego dokumentu. Tego rodzaju sytuacja jest nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym. Przepisy wykonawcze nie mogą uniemożliwiać uzyskania karty parkingowej, jeżeli w świetle unormowań rangi ustawowej danej osobie przysługuje prawo do tego dokumentu. Rzecznik zwróciła się<sup>495</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o dokonanie stosownej zmiany kwestionowanego przepisu rozporządzenia.

Rzecznik oczekuje na reakcję Ministra.

## 9. Umożliwienie osobom niepełnosprawnym sprawowania funkcji w organach władzy lokalnej

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>496</sup> Rzecznika o stwierdzenie niezgodności art. 492 § 1 pkt 6 Kodeksu wyborczego<sup>497</sup> z art. 60 w związku z art. 32 Konstytucji oraz z art. 29 lit. a Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych<sup>498</sup>.

Kwestionowany przepis stanowi, że wygaśnięcie mandatu wójta następuje wskutek orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na okres co najmniej do końca kadencji. Zdaniem Rzecznika, regulacja ta narusza konstytucyjną gwarancję dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach oraz zasadę równości wobec prawa. Jest ona również niezgodna z Konwencją o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

Trybunał Konstytucyjny orzekł<sup>499</sup>, że zakwestionowany przepis, rozumiany w ten sposób, że dotyczy orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji wydanego po nabyciu mandatu wójta, jest zgodny z Konstytucją.

Jednocześnie Trybunał w odrębnym postanowieniu<sup>500</sup> zasygnalizował konieczność usunięcia luki w prawie polegającej na braku możliwości uruchomienia postępowania w sprawie orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w inny sposób aniżeli na wniosek zainteresowanego, której usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego.

<sup>495</sup> V.811.180.2014 z 18 grudnia 2014 r.

<sup>496</sup> Informacja RPO z 2012 r., str. 138.

<sup>497</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

<sup>498</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 1169.

<sup>499</sup> Wyrok TK z 23 stycznia 2014 r., sygn. akt K 51/12.

<sup>500</sup> Postanowienie TK z 11 lutego 2014 r., sygn. akt K 51/12.



## **10. Dotacje dla niepełnosprawnych studentów i doktorantów**

Omówienie w rozdziale „Prawo do nauki. Szkolnictwo wyższe”.

## **11. Dostęp osób niewidomych i niedowidzących do usług bankowych**

Omówienie w rozdziale „Ochrona praw konsumentów. Usługi bankowe”.

# 14. OCHRONA PRAW OSÓB STARSZYCH

---

## 1. Opracowanie krajowego planu alzheimerowskiego

Jednym z priorytetów Rzecznika jest ochrona osób starszych. W 2009 roku Parlament Europejski przyjął deklarację o uczynieniu choroby Alzheimera priorytetem polityki zdrowotnej w krajach Unii Europejskiej, zalecając opracowanie narodowych planów alzheimerowskich oraz Europejskiego Planu Działania. Polski rząd nie przedstawił dotychczas nawet założeń takiego planu, co wzbudziło niepokój Rzecznika. Konieczne jest stworzenie na szczeblu centralnym odpowiednich ram instytucjonalno-prawnych dla opieki nad osobami dotkniętymi chorobą Alzheimera. W ramach służby zdrowia istnieje potrzeba utworzenia sieci ośrodków specjalistycznej pomocy medycznej dla chorych z otępieniami, zapewniających kompleksową opiekę lekarzy specjalistów. Niezbędne jest także podjęcie działań edukacyjnych w kręgach osób potencjalnie zagrożonych chorobą oraz podniesienie poziomu wiedzy środowisk medycznych na temat chorób otępiennych. Rzecznik zwróciła się<sup>501</sup> do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie, a w szczególności o podjęcie działań niezbędnych do wprowadzenia w życie Narodowego Planu Alzheimerowskiego. Podzielają to liczne środowiska rodzin chorych.

Minister poinformował<sup>502</sup>, że możliwości wdrożenia narodowego planu alzheimerowskiego były wnikliwie analizowane. Z uwagi na prowadzone przez Ministerstwo działania skierowane do pacjentów chorych na chorobę Alzheimera, nie wydaje się zasadne tworzenie programu o szerokim spektrum oddziaływania (kompleksowa opieka) wyłącznie dla jednej grupy pacjentów. Jest to otwarte odrzucenie zaleceń przyjętych w całej wspólnotie UE. Jednocześnie Minister podkreślił, że ze szczególną uwagą analizuje problemy i wyzwania związane z leczeniem chorób typowych dla wieku podeszłego. Przykładem podejmowanych działań w omawianym obszarze jest nawiązanie współpracy z Narodowym Funduszem Zdrowia oraz Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, w wyniku której oczekiwanym efektem będzie wypracowanie modelu opieki nad osobami przewlekle chorymi, w podeszłym wieku oraz niepełnosprawnymi, wymagającymi świadczeń opiekuńczych i pielęgnacyjnych.

Rzecznik kontynuuje działania w sprawie.

## 2. Utrudnienia w korzystaniu z usług bankowych przez osoby starsze, posiadające dowody osobiste wydane na czas nieoznaczony

Na tle spraw badanych przez Rzecznika wyłonił się problem dotyczący sytuacji osób starszych na rynku usług bankowych, które posiadają dowody osobiste wydane na czas nie-

---

<sup>501</sup> V.7011.21.2014 z 30 stycznia 2014 r.

<sup>502</sup> Pismo z 27 maja 2014 r.

oznaczony. Obowiązujące przepisy<sup>503</sup> przyznają osobie, która ukończyła 65. rok życia, prawo ubiegania się o wydanie dowodu osobistego na czas nieoznaczony. Z informacji prasowych wynika jednak, że banki utrudniają korzystanie z usług bankowych przez osoby starsze posługujące się dowodem osobistym wydanym na czas nieoznaczony. Osoby te nie tylko nie mogą korzystać z instrumentów finansowych oferowanych przez banki, lecz także zostają pozbawione dostępu do własnych środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku bankowym. W konsekwencji klienci banków zmuszeni są do wymiany bezterminowego dowodu osobistego, co w odbiorze społecznym postrzegane jest jako działanie naruszające prawo oraz dyskryminujące osoby, które ukończyły 65. rok życia. Rzecznik zwróciła się<sup>504</sup> do Prezesa Związku Banków Polskich o zajęcie stanowiska w tej kwestii i rozważenie możliwości usunięcia dostrzeżonych nieprawidłowości.

Prezes wyjaśnił<sup>505</sup>, że co do zasady dowody osobiste wydawane są na czas oznaczony, a jedynie wyjątkowo są wydawane na czas nieoznaczony osobom, które ukończyły 65. rok życia, jeżeli osoby te wystąpią z takim wnioskiem. Z dniem 1 stycznia 2015 r. zacznie obowiązywać nowa ustawa o dowodach osobistych, która nie przewiduje możliwości wydawania dowodów osobistych z nieoznaczonym terminem. Zgodnie z przepisami ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu banki zobowiązane są stosować wobec swoich klientów środki bezpieczeństwa finansowego. Jednym ze środków bezpieczeństwa finansowego jest identyfikacja klienta i weryfikacja jego tożsamości na podstawie dokumentów lub informacji publicznie dostępnych.

Nadto banki zostały zobowiązane do wyeliminowania nieprawidłowości w tym zakresie poprzez wprowadzenie zmian do systemu informatycznego. Ostatecznie zmiany przepisów dotyczących wydawania dowodów osobistych weszły w życie 1 marca 2015 r. Wobec powyższego Rzecznik postanowiła zakończyć działania w sprawie.

### **3. Ograniczanie bezpłatnego dostępu do informacji gospodarczych dotyczących dłużników będących konsumentami**

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się kolejny problem natury generalnej na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych<sup>506</sup>. Zgodnie z postanowieniami ustawy każdy ma dostęp do dotyczących go informacji gospodarczych przechowywanych przez biuro informacji gospodarczej. Dostęp w zakresie informacji gospodarczych dotyczących dłużników będących konsumentami jest bezpłatny, jeśli następuje nie częściej niż raz na 6 miesięcy. W pozostałych przypadkach dostęp podlega opłacie zgodnie z obowiązującym w biurze cennikiem. Z postanowień ustawy nie wynika, aby prawo do uzyskania bezpłatnego dostępu uzależnione było od formy komunikacji dłużnika

<sup>503</sup> Ustawa z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, z późn. zm.).

<sup>504</sup> V.7220.189.2014 z 23 czerwca 2014 r.

<sup>505</sup> Pismo z 9 lipca 2014 r.

<sup>506</sup> Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. Nr 81, poz. 530, z późn. zm.).

z biurem informacji gospodarczej. W praktyce jednak o bezpłatnym dostępie do informacji gospodarczych dotyczących dłużników będących konsumentami, który następuje raz na 6 miesięcy, decyduje sposób kontaktu dłużnika z biurem informacji gospodarczej. Wolny od opłat jest dostęp do informacji bezpośrednio w siedzibie biura lub przy wykorzystaniu drogi elektronicznej. Jeżeli obywatel chce skorzystać z drogi korespondencyjnej, niektóre biura pobierają opłatę. Zasygnalizowany problem dotyczy seniorów, którzy często nie mają dostępu do internetu, a ze względu na stan zdrowia nie mają możliwości udać się do siedziby biura informacji gospodarczej. Rzecznik zwróciła się<sup>507</sup> do Ministra Gospodarki o wyjaśnienie, na jakiej podstawie biura uzależniają prawo do uzyskania bezpłatnego dostępu do informacji od wyboru przez dłużnika formy, w jakiej zostanie ona przekazana.

Minister powołując się na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, przedstawił<sup>508</sup> stanowisko, zgodnie z którym należy uznać za uprawnioną interpretację przepisu ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych obligującego do bezpłatnego udzielania informacji raz na 6 miesięcy, zgodnie z którą, jeżeli administrator zapewnia dostęp do danych na swój temat na trzy sposoby, tzn. w formie elektronicznej, korespondencyjnej i w siedzibie biura, oraz jeżeli dwa z tych sposobów przewidują bezpłatny dostęp do informacji o dłużniku, a tylko jedna forma jest odpłatna, zaś opłata stanowi jedynie pokrycie kosztów wydruku i przesyłki, to można przyjąć, że takie działanie administratora danych jest dopuszczalne i nie narusza przepisów ustawy. Ponadto obowiązujące brzmienie przepisu nie wskazuje na formę, w jakiej należy udzielić informacji. Dlatego rozszerzone rozumienie tej normy, zgodnie z którym każda forma udostępniania powinna być wolna od wszelkich opłat pokrywających udzielenie informacji, mogłoby skutkować ograniczeniem dostępu tylko do tych form, które niosą za sobą najniższe skutki finansowe dla biur. Efekt takiej interpretacji byłby mniej korzystny od stosowanej praktyki zwrotu kosztów przy niektórych formach.

Rzecznik zakończyła postępowanie z uwagi na wyczerpanie prawnych środków działania.

#### **4. Korzystanie z usługi bezpłatnego dostępu do internetu przez osoby starsze i z dysfunkcją narządu wzroku**

Do Rzecznika zwróciło się wielu użytkowników usługi bezpłatnego dostępu do internetu, zaniepokojonych wprowadzeniem przez operatora świadczącego usługę BDI zabezpieczeń w postaci konieczności wpisywania co godzinę tzw. kodu CAPTCHA dla odnowienia sesji dostępu do internetu. Rzecznik podziela stanowisko Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, że samo wprowadzenie zabezpieczeń nie stanowi zagrożenia dla usługi BDI, ale pozwoli korzystać z niej większej niż dotychczas liczbie osób. Obawy budzi jednak sytuacja osób z dysfunkcją narządu wzroku, którym wprowadzenie kodu CAPTCHA, składającego się często z „wykrzywionych” liter i cyfr, sprawia trudności. Operator wprowadził wprawdzie możliwość

<sup>507</sup> V.520.3.2014 z 5 maja 2014 r.

<sup>508</sup> Pismo z 18 czerwca 2014 r.

usunięcia zabezpieczeń dla osób legitymujących się znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności z powodu stanu narządu wzroku, orzecznym przez zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności. Takie rozwiązanie jest jednak dalece niedoskonałe, gdyż nie uwzględnia w szczególności osób starszych i może spowodować nieuzasadnione utrudnienia w dostępie do BDI. Rzecznik zwróciła się<sup>509</sup> do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej o zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Prezes wyjaśnił<sup>510</sup>, że w jej ocenie brak jest podstaw do zrewidowania obecnie obowiązujących zasad wyłączenia mechanizmu CAPTCHA dla innych niż dotychczas określonej grupy osób. Możliwość wyłączenia powyższego mechanizmu istnieje tylko na podstawie wniosku uprawnionego użytkownika BDI, legitymującego się znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności z powodu stanu narządu wzroku orzecznym przez zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności lub posiadającego legitymację Polskiego Związku Niewidomych lub legitymację wydaną przez właściwy organ, dokumentującą znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności z powodu stanu narządu wzroku. Funkcjonujące obecnie kody CAPTCHA wyświetlane są w większej, bardziej czytelnej wersji, co znacznie usprawniło użytkowanie usługi bezpłatnego dostępu do internetu (BDI) i spowodowało zmniejszenie liczby wpływu skarg do UKE w tym zakresie.

Wyjaśnienia Prezesa UKE nie są w pełni przekonujące, jednakże z powodu wyczerpania prawnych środków działania Rzecznik postanowiła zakończyć postępowanie.

---

<sup>509</sup> V.815.5.2014 z 22 lipca 2014 r.

<sup>510</sup> Pismo z 21 sierpnia 2014 r.

## 15. PRAWO DO NAUKI

---

### A. Realizacja obowiązku szkolnego

#### 1. Przekazywanie szkół publicznych do prowadzenia przez podmioty prywatne

Ze skarg, które wpłynęły do Rzecznika wynika, że przepisy pozwalające na przekazanie przez jednostkę samorządu terytorialnego prowadzenia szkoły podmiotom prywatnym coraz częściej stosowane są nie tylko w wyjątkowych sytuacjach, w których lokalna społeczność decyduje się na przejęcie od gminy prowadzenia niewielkiej szkoły, ale stają się podstawowym założeniem polityki oświatowej jednostek samorządu terytorialnego. Wynikająca z Konstytucji zasada współistnienia sektora publicznego i prywatnego w oświacie zapewnia możliwość skorzystania z placówek niepublicznych, ale gwarantuje także powszechną dostępność szkół publicznych. Zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty<sup>511</sup> sieć szkół publicznych powinna być na tyle gęsta, by odległość miejsca zamieszkania dziecka od placówki, w której będzie realizować obowiązkowe przygotowanie przedszkolne i obowiązek szkolny nie przekraczała, w zależności od klasy, trzech lub czterech kilometrów. Zastąpienie szkół publicznych niepublicznymi ogranicza powszechny dostęp do szkół, co ma znaczenie zwłaszcza dla uczniów z terenów wiejskich. Szkoły niepubliczne nie mogą zastąpić publicznych placówek oświatowych w zapewnieniu realizacji konstytucyjnego prawa do nauki. Niezależnie od związanych z tym kosztów, podstawą systemu oświaty musi pozostać odpowiednio gęsta sieć placówek publicznych. Taki model wynika z Konstytucji i nie może być zmieniony ustawą ani tym bardziej aktami prawa miejscowego. Przekazywanie podmiotom prywatnym prowadzenia szkół może łączyć się z wątpliwościami co do realizacji konstytucyjnych praw i wolności nawet, jeśli szkoła po przekazaniu kontynuuje działalność jako szkoła publiczna. Mechanizmy zawarte w Kartce Nauczyciela, w tym przede wszystkim gwarancje płacy i warunków pracy, miały zachęcać do wyboru zawodu nauczyciela w szkole publicznej najbardziej uzdolnionych absolwentów szkół wyższych oraz motywować doświadczonych pedagogów do podnoszenia kwalifikacji i do pozostania w zawodzie. W systemie oświaty funkcjonują placówki oferujące nauczycielom bardzo różne standardy pracy i płacy. Nauczyciele, którzy będą mieli możliwość wyboru miejsca pracy, będą wybierać placówki samorządowe. Rozwiązanie przedstawionego problemu nie jest łatwe. Jednak w ocenie Rzecznika obecna sytuacja wymaga pilnej interwencji pra-

---

<sup>511</sup> Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

wodawczej. Obecnie obowiązujące przepisy regulujące kwestie przekazywania szkół podmiotom prywatnym zostały stworzone z myślą o wyjątkowych sytuacjach, a nie z założeniem, że to na podmiotach prywatnych spoczywać będzie ciężar zapewnienia konstytucyjnej gwarancji prawa do nauki. Rzecznik zwróciła się<sup>512</sup> do Ministra Edukacji Narodowej o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

Minister wyjaśnił<sup>513</sup>, że szkoła przekazana w trybie określonym w ustawie o systemie oświaty pozostaje ogólnodostępną, bezpłatną dla ucznia szkołą publiczną. Nadzór nad jakością nauczania w szkole sprawuje kurator oświaty, a właścicielem majątku szkoły jest nadal samorząd. Organ, który przejął szkołę nie może jej zlikwidować, może jedynie zrezygnować z dalszego jej prowadzenia. Wówczas szkoła jest ponownie przejmowana przez gminę i dalej przez nią prowadzona. Celem tego szczególnego rozwiązania ustawowego jest zapobieżenie likwidowaniu małych szkół, a co za tym idzie, ochrona miejsc pracy nauczycieli. Przepisy Karty Nauczyciela przyznają nauczycielom zatrudnionym w publicznych szkołach prowadzonych przez osoby fizyczne oraz osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego identyczne uprawnienia i obowiązki jak nauczycielom zatrudnionym w szkołach publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim zasadniczo powinny być one równe dla wszystkich nauczycieli, bowiem wynikają one ze szczególnego charakteru wykonywanej pracy lub ich określenie jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania systemu oświaty. Obowiązujące przepisy regulujące pragmatykę zawodową nauczycieli wymagają nowego uregulowania, odpowiadającego wyzwaniom nowoczesnej edukacji. Część obecnych uprawnień i przywilejów wskazywanych w wystąpieniu Rzecznika jako różniące sytuację nauczycieli w szkołach prowadzonych przez różne organy, w realiach współczesnej gospodarki utraciła rację bytu.

Sprawa pozostaje w toku. Rzecznik planuje kontynuowanie działań zmierzających do uregulowania tej kwestii w zgodzie z konstytucyjnymi gwarancjami równego i powszechnego dostępu do nauki.

## **2. Zapewnienie równego dostępu do edukacji dzieciom pracowników służby zagranicznej**

Z analizy przepisów ustawy o służbie zagranicznej<sup>514</sup> wynika, że prawo zwrotu opłat za naukę dzieci przysługuje tylko wtedy, gdy w państwie przyjmującym dzieci nie mają możliwości uczęszczania do bezpłatnej publicznej szkoły typu podstawowego lub średniego. Zwrot kosztów nauki nie obejmuje zatem obowiązkowego przygotowania przedszkolnego. Z korespondencji prowadzonej z Ministerstwem Spraw Zagranicznych wynika, że resort nie prowadzi obecnie prac zmierzających do zmiany obowiązującego stanu prawnego. W ocenie Rzecznika opisywana regulacja może prowadzić do naruszania konstytucyjnej gwarancji równego dostępu do nauki. Zgodnie z ustawą o służbie zagranicznej dzieci pracowników służby zagra-

<sup>512</sup> I.7037.22.2014/VII.7037.16.2015 z 17 lipca 2014 r.

<sup>513</sup> Pismo z 22 sierpnia 2014 r.

<sup>514</sup> Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr128, poz. 1403, z późn. zm.).

nicznej mają prawo do bezpłatnego realizowania obowiązku nauki, także w sytuacji, w której państwo przyjmujące nie gwarantuje podobnego standardu swoim obywatelom. Charakter prawny obowiązku szkolnego i rocznego obowiązku przedszkolnego jest identyczny. Przygotowanie przedszkolne jest zatem objęte konstytucyjną gwarancją równego, powszechnego i bezpłatnego dostępu do nauki. Brakuje podstaw do różnicowania sytuacji prawnej dzieci w zależności od tego, czy realizują one obowiązek nauki przez spełnianie obowiązku szkolnego, czy przez realizację obowiązkowego przygotowania przedszkolnego. Rzecznik zwróciła się<sup>515</sup> do Ministra Spraw Zagranicznych o zajęcie stanowiska w opisanej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>516</sup> Rzecznika, że obowiązek przygotowania przedszkolnego i obowiązek nauki w szkole to różne kwestie w stosunku do zwrotu opłat za ich wypełnianie. Z ustawy o systemie oświaty wynika obowiązek skierowania dziecka do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego, natomiast ustawa o służbie zagranicznej odnosi się do nauki w szkole. Sprawa obowiązku przygotowania przedszkolnego znajduje się jednak w obszarze zainteresowania MSZ. W związku z pracami nad nowelizacją ustawy o służbie zagranicznej rozważane jest wniesienie propozycji wprowadzenia również zwrotu opłat za roczny obowiązek przygotowania przedszkolnego.

W związku z brakiem działań ze strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rzecznik zwróciła się<sup>517</sup> do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów różnicujących sytuację prawną dzieci realizujących za granicą przygotowanie przedszkolne i obowiązek szkolny.

### **3. Dostęp do nauki w szkołach artystycznych dla dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi**

Rzecznik otrzymywała skargi dotyczące treści pisma Dyrektora Centrum Edukacji Artystycznej przesłanego do dyrektorów szkół artystycznych prowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, realizujących kształcenie ogólne. Jak wynika z treści pisma, realizacja kształcenia specjalnego możliwa jest jedynie w szkołach specjalnych bądź integracyjnych, a nie w szkołach artystycznych. Argumentacja zaprezentowana w piśmie wskazuje na brak zrozumienia zarówno orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego i indywidualnego, jak i sytuacji uzdolnionych artystycznie dzieci oraz młodzieży z różnego rodzaju dysfunkcjami. Wnioski i zalecenia zaprezentowane w piśmie wydają się sprzeczne nie tylko z normami wynikającymi z Konstytucji oraz treścią przepisów prawa oświatowego, ale także z ratyfikowaną przez Polskę Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa nakłada na organy państwa obowiązek jednakowego traktowania każdego ucznia posiadającego stosowne orzeczenie. Każda szkoła realizująca podstawę programową kształcenia ogólnego jest obowiązana do realizacji zaleceń zawartych w takich orzeczeniach. Jednocześnie wyrażony w Konstytucji zakaz dyskryminacji jest gwarancją edukacji dzieci i mło-

<sup>515</sup> I.7030.8.2014/VII.7030.8.2014 z 18 marca 2014 r.

<sup>516</sup> Pismo z 2 kwietnia 2014 r.

<sup>517</sup> Pismo z 8 stycznia 2015 r.



dzieży z dysfunkcjami w szkołach artystycznych realizujących program kształcenia ogólnego na równi z ich pełnosprawnymi rówieśnikami. Normy konstytucyjne gwarantujące każdemu prawo do nauki odnoszą się do wszystkich obywateli, a więc także do osób z niepełnosprawnościami. Żaden przepis powszechnie obowiązującego prawa nie ogranicza dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami w możliwości korzystania z kształcenia w szkołach artystycznych ze względu na jakikolwiek rodzaj niepełnosprawności. Natomiast zgodnie z postanowieniami Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych nie powinien istnieć oddzielny system edukacji osób z niepełnosprawnościami, a jedynie dodatkowe formy wspomagania w ramach powszechnego systemu edukacji. W ocenie Rzecznika do dyrektorów szkół artystycznych prowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego powinna dotrzeć, jeszcze przed rozpoczęciem nowego roku szkolnego, pisemna informacja o uprawnieniach dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz związanych z tymi uprawnieniami obowiązkach szkół artystycznych. Rzecznik zwróciła się<sup>518</sup> do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie działań w celu wyjaśnienia przedmiotowej sprawy.

Minister zapewnił<sup>519</sup>, że resort kultury i dziedzictwa narodowego przywiązuje ogromną wagę do zapewnienia osobom niepełnosprawnym równych szans w korzystaniu z dóbr kultury i sztuki oraz oferty instytucji kultury, a także szkół i uczelni artystycznych. Dzieci i młodzież z różnymi niepełnosprawnościami podejmują naukę w szkołach artystycznych i niejednokrotnie osiągają duże sukcesy. W szkołach artystycznych będą realizowane na wniosek rodziców wskazania zawarte w orzeczeniach o konieczności prowadzenia kształcenia specjalnego. Szkoły, które w związku z tym ponoszą dodatkowe koszty, podobnie jak w przypadku konieczności kształcenia indywidualnego, mogą zwracać się do Centrum Edukacji Artystycznej o przyznanie dodatkowych środków finansowych. Jednocześnie Minister wyraziła przekonanie, iż skierowane do dyrektorów szkół artystycznych pismo dyrektora Centrum Edukacji Artystycznej zostało przygotowane z troską o zapewnienie niepełnosprawnym uczniom jak najlepszych dla nich możliwości rozwoju. Biorąc jednak pod uwagę wątpliwości przedstawione w wystąpieniu Rzecznika, do adresatów pisma zostanie skierowane wyjaśnienie stanowiska resortu dotyczące możliwości kształcenia w szkołach artystycznych osób niepełnosprawnych.

## B. Edukacja przedszkolna

### 1. Powoływanie rad rodziców w szkołach i placówkach, które nie są prowadzone przez samorządy

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem ograniczonego wpływu rodziców na kształtowanie programu wychowawczego w przedszkolach, które nie są prowadzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem jest zagwarantowane w Konstytucji, a także w Protokole

<sup>518</sup> I.7036.49.2014/VII.7036.14.2014 z 8 sierpnia 2014 r.

<sup>519</sup> Pismo z 29 września 2014 r.

nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wyrazem tego prawa jest zaangażowanie rodziców w proces decyzyjny dotyczący programu wychowawczego realizowanego w szkołach i placówkach – w tym w przedszkolach – obejmującego wszystkie treści i działania o charakterze wychowawczym skierowane do uczniów, realizowanego przez nauczycieli. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty do kompetencji rad rodziców należy m.in. uchwalanie programu wychowawczego w porozumieniu z radą pedagogiczną. Przepis ten dotyczy jednak tylko szkół i placówek samorządowych. W szkołach i placówkach publicznych prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego lub przez osoby fizyczne oraz w szkołach i placówkach niepublicznych programy wychowawcze ustala organ wskazany w statucie, ponieważ placówki te nie mają obowiązku powoływania rad rodziców. W ocenie Rzecznika należy rozważyć, czy rady rodziców nie powinny być również powoływane każdorazowo w szkołach i placówkach prowadzonych przez inne podmioty niż samorządy, w celu zapewnienia im chociażby możliwości występowania do dyrektora i innych organów szkoły lub placówki z wnioskami i opiniami. Wpłynęłoby to na skuteczniejszą realizację konstytucyjnego prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Powoływanie rad rodziców nie może naruszać przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, ani ustaw określających stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi. Rzecznik zwróciła się<sup>520</sup> do Ministra Edukacji Narodowej o zajęcie stanowiska w omawianej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>521</sup> Rzecznika, że przepisy Konstytucji ustanawiają podmiotową rolę rodzica i ucznia w procesie edukacji oraz określają obowiązki i gwarancje publiczne w tym względzie. Rodzice mają zagwarantowane w ustawie zasadniczej prawo wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne, zaś obywatele i instytucje mają prawo zakładania i prowadzenia takich szkół. Powyższe zasady konstytucyjne zostały uwzględnione w ustawie o systemie oświaty. W odniesieniu do szkół i placówek publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego i ministrów, w ustawie zamieszczono szczegółowe regulacje przewidujące funkcjonowanie w nich społecznych organów (rad szkół i rad rodziców), co zapewnia jednolite, powszechne i równe dla każdego rodzica gwarancje wpływania na proces edukacyjno-wychowawczy. Natomiast w przypadku szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego lub przez osoby fizyczne oraz szkół i placówek niepublicznych, w ustawie o systemie oświaty pozostawiono szeroką swobodę konstrukcji udziału rodziców w ich działalności, wychodząc z założenia, że decyzja o wyborze takiej szkoły lub placówki i tym samym rezygnacji z oferty szkół i placówek prowadzonych przez administrację publiczną należy do swobodnej woli rodziców. Rodzice dokonując takiego wyboru mają pełną świadomość i godzą się na to, że ich wpływ na działalność szkoły lub placówki wyznaczają postanowienia jej statutu.

Niemniej jednak Minister podzielił opinię Rzecznika, że kwestia ustawowego umocownia tworzenia rad rodziców w szkołach i placówkach nieprowadzonych przez administrację publiczną wymagać będzie ponownego rozważenia i pogłębionej analizy (także w kontekście

<sup>520</sup> VIII.501.4.2014 z 7 listopada 2014 r.

<sup>521</sup> Pismo z 24 grudnia 2014 r.

Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską oraz przepisów odpowiednich ustaw określających stosunki między Rzeczpospolitą Polską i poszczególnymi kościołami i związkami wyznaniowymi), szczególnie wobec faktu, że szkoły publiczne prowadzone przez osoby prawne i fizyczne mogą mieć ustalone obwody szkolne.

## C. Edukacja szkolna

### 1. Unieważnienie egzaminu maturalnego

Rzecznik zgłosiła udział i przedstawiła<sup>522</sup> stanowisko w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych, w których zakwestionowano przepisy ustawy o systemie oświaty<sup>523</sup> oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych<sup>524</sup>, regulujące kwestię unieważniania sprawdzianów i egzaminów. Sądy administracyjne, odmawiając merytorycznego rozpoznania skargi na unieważnienie egzaminu maturalnego, powołały się na art. 9c ust. 2a ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym wyniki egzaminów są ostateczne i nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego. Zgodnie zaś z zakwestionowanym przepisem rozporządzenia, w przypadku stwierdzenia podczas sprawdzania arkusza egzaminacyjnego niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego dyrektor komisji okręgowej, w porozumieniu z dyrektorem Komisji Centralnej, unieważnia część pisemną egzaminu maturalnego z danego przedmiotu tego zdającego. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym podczas procedury unieważniania egzaminu uczeń nie ma żadnego wpływu na rozstrzygnięcie w swojej sprawie. Nie może złożyć wyjaśnień, ani nawet nie jest informowany o uruchomieniu procedury stwierdzenia nieważności. Takie rozwiązanie jest sprzeczne z wymogami demokratycznego państwa prawa, autonomii jednostki i prawa do nauki. Zdający ma prawo wglądu wyłącznie do swojej pracy. Przepisy nie gwarantują mu jednak prawa poznania uzasadnienia decyzji o unieważnieniu. Jeżeli wyjaśnienia zdającego złożone po otrzymaniu decyzji o unieważnieniu zostaną uznane za istotne, o wzruszeniu rozstrzygnięcia zadecydować może jedynie dyrektor komisji. Przepisy nie przewidują możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia do organu wyższej instancji, a także wyłączają możliwość zakwestionowania rozstrzygnięcia przed sądem administracyjnym.

Sprawa pozostaje w toku.

### 2. Problemy związane z organizowaniem lekcji etyki

Rzecznik wielokrotnie kierował do Ministra Edukacji Narodowej wystąpienia dotyczące problemów z nauczaniem w polskich szkołach religii i etyki. Dlatego też ostatnie zmiany

<sup>522</sup> I.7031.1.2014/VII.7031.2.2015 z 10 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 29/13.

<sup>523</sup> Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

<sup>524</sup> Rozporządzenie z 30 kwietnia 2007 r. (Dz.U. Nr 83, poz. 562. Z późn. zm.).

rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach<sup>525</sup>, mające przyczynić się do wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie Grzelak przeciwko Polsce, należy ocenić pozytywnie. Nadal jednak w praktyce występują problemy z faktycznym zorganizowaniem lekcji etyki. Rodzice często nie wiedzą, że szkoła organizuje lekcje etyki, bądź że istnieje możliwość zorganizowania grup międzyoddziałowych lub międzyklasowych. Zdarzają się też przypadki organizowania lekcji etyki w odległych częściach miasta w godzinach niedogodnych dla uczniów, co stanowi faktyczną barierę uniemożliwiającą udział w lekcjach etyki. Rzecznik zwróciła się<sup>526</sup> do Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie stanowiska w sprawie, a w szczególności o poinformowanie o podejmowanych i planowanych działaniach zmierzających do praktycznej realizacji przepisów dotyczących nauczania etyki w polskich szkołach.

Minister wyjaśnił<sup>527</sup>, że do resortu nie wpływają skargi w sprawie uchylania się przez szkoły lub samorządy od organizowania w bieżącym roku szkolnym zajęć z etyki. Z przeprowadzonej analizy wynika, że liczba szkół, w których organizowane są zajęcia z etyki wzrosła o około 100% w porównaniu z rokiem ubiegłym. Za organizację zajęć z religii i etyki w szkole odpowiada dyrektor szkoły, dostosowując je do możliwości lokalowych, kadrowych oraz innych uwarunkowań pracy danej szkoły. Do nadzorowania w szkołach poprawności stosowania obowiązującego prawa, w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego, zobowiązani są kuratorzy oświaty. Podkreślono także, że nowelizacją rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach, zostało wprowadzone narzędzie prawne uniemożliwiające odmowę zorganizowania zajęć z etyki.

Rzecznik w dalszym ciągu monitoruje kwestię przestrzegania praw uczniów w kontekście dostępu do zajęć z etyki.

## D. Ośrodki szkolno-wychowawcze

### 1. Brak skutecznego nadzoru ze strony organów władzy publicznej nad ośrodkami szkolno-wychowawczymi

Przypadki rażących naruszeń praw dzieci przebywających w jednym z ośrodków wychowawczych ujawniły zaniedbania na tej płaszczyźnie o charakterze systemowym. Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu specjalistyczno-terapeutycznego, socjalizacyjnego oraz interwencyjnego działają w oparciu o przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>528</sup>. Ich podstawowym zadaniem jest zastępowanie rodziców w opiece i wychowaniu

<sup>525</sup> Rozporządzenie z 14 kwietnia 1992 r. (Dz.U. Nr 36, poz. 155, z późn. zm.).

<sup>526</sup> VII.7031.1.2014 z 22 października 2014 r.

<sup>527</sup> Pismo z 26 listopada 2014 r.

<sup>528</sup> Ustawa z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 135, z późn. zm.).

oraz przygotowanie dziecka do dorosłego, samodzielnego życia. Umieszczenie dziecka w instytucji pieczy zastępczej, nadzorowanej przez wojewodę, następuje na podstawie orzeczenia sądu. Z kolei specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze działają na podstawie ustawy o systemie oświaty<sup>529</sup> i pełnią przede wszystkim funkcje oświatowe. Do placówek tego typu dzieci kierowane są przez starostę na wniosek opiekunów prawnych, ze względu na szczególne potrzeby edukacyjne. Nadzór nad tymi ośrodkami sprawuje właściwy miejscowo kurator oświaty, a zakresem kontroli objęta jest głównie działalność oświatowa tych placówek. Pomimo różnic formalnych, w praktyce oba typy ośrodków mogą sprawować opiekę nad dziećmi potrzebującymi specjalnych metod wychowania, jednakże tylko ośrodki szkolno-wychowawcze nie podlegają pełnej kontroli pod kątem wywiązywania się z funkcji opiekuńczych. Rzecznik zwróciła się<sup>530</sup> do Ministra Edukacji Narodowej o udzielenie informacji, czy obowiązujący stan prawny umożliwia kontrolowanie ośrodków szkolno-wychowawczych pod kątem zabezpieczenia praw przebywających w nich dzieci.

Minister wyjaśnił<sup>531</sup>, że nad publicznymi i niepublicznymi placówkami systemu oświaty, w tym nad specjalnymi ośrodkami wychowawczymi oraz specjalnymi ośrodkami szkolno-wychowawczymi, sprawowany jest nadzór pedagogiczny, którego zadaniem jest m.in. ocena działalności dydaktycznej, wychowawczej, a także opiekuńczej jednostek systemu oświaty. Nadzór ten sprawują właściwi terenowo kuratorzy oświaty.

W związku z wyjaśnieniami Ministra oraz zakończeniem postępowania karnego toczonego się przeciwko opiekunom oskarżonym o nadużycia, Rzecznik odstąpiła od dalszych działań w sprawie. Jednak ze względu na zgłoszone wątpliwości co do kształtu przepisów prawa oświatowego w tym zakresie, Rzecznik będzie zwracała szczególną uwagę na doniesienia o możliwych problemach z zapewnieniem odpowiedniego standardu nauki i opieki w specjalnych ośrodkach wychowawczych.

## E. Prawa ucznia

### 1. Brak jednoznacznych uregulowań prawnych dotyczących uprawnień do przejazdów ulgowych komunikacją miejską i komunikacją zbiorową dla uczniów

Do Rzecznika wpływały skargi uczniów i ich rodziców dotyczące braku jednoznacznych uregulowań prawnych odnośnie uprawnień do przejazdów ulgowych komunikacją miejską oraz zbiorową dla uczniów, a także wymaganych dokumentów uprawniających do tych przejazdów. Kwestia przejazdów komunikacją miejską to zagadnienie normowane obecnie jedynie przez władze samorządowe w zakresie ich uprawnień do tworzenia prawa miejscowego. Jedynym wymogiem, powtarzającym się w przepisach prawa miejscowego

<sup>529</sup> Ustawa z 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.)

<sup>530</sup> I.552.16.2014/VII.552.2.2015 z 20 czerwca 2014 r.

<sup>531</sup> Pismo z 4 lipca 2014 r.

wobec osób uczących się, jest obowiązek okazania legitymacji szkolnej. Wzór legitymacji szkolnej został określony w załączniku do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych<sup>532</sup>. Jednak legitymacje zgodne z tym wzorem otrzymują jedynie uczniowie uczęszczający do szkół polskiego systemu oświaty. Na problemy z realizowaniem możliwości korzystania z ulgowych przejazdów komunikacją miejską natrafiają uczniowie realizujący obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązek szkolny i obowiązek nauki w szkołach i przedszkolach poza granicami kraju oraz w szkołach przy przedstawicielstwach państw obcych w Polsce, a także uczniowie tzw. szkół międzynarodowych w Polsce. Wskazany problem dotyczy również, poza uprawnieniami do przejazdów ulgowych środkami komunikacji miejskiej, przejazdów środkami komunikacji zbiorowej w odniesieniu do uczniów będących obywatelami polskimi, ale uczących się poza granicami kraju. Z wyjaśnień przedstawionych Rzecznikowi wynika, że brak jest porozumienia między poszczególnymi członkami Rady Ministrów. Niezbędne jest więc podjęcie działań na rzecz dokonania skutecznych uzgodnień międzyresortowych. Docelowe rozwiązania prawne powinny mieć na celu zapewnienie równoprawnego traktowania wszystkich uczniów bez względu na miejsce zamieszkania, rodzaj szkoły czy organ prowadzący szkołę. Konieczne jest zapewnienie równego traktowania w zakresie przyznawanych uprawnień dla uczniów będących obywatelami państw Unii Europejskiej, bądź będących członkami rodzin obywateli UE. Rzecznik zwróciła się<sup>533</sup> do Prezesa Rady Ministrów o zarządzenie uzgodnienia stanowisk członków Rady Ministrów w przedstawionej kwestii.

Minister Edukacji Narodowej wyjaśnił<sup>534</sup>, że resort edukacji, stojąc na stanowisku, iż obecne przepisy w sprawie uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego nie traktują równo poszczególnych grup dzieci i młodzieży, inicjował działania w sprawie zmiany przepisów o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Podejmowane w tym zakresie wysiłki nie przyniosły jednak oczekiwanych rozstrzygnięć. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju wskazuje, że zgodnie z zapisami ustawy o publicznym transporcie zbiorowym<sup>535</sup>, do końca 2016 r. powinien być wypracowany nowy system dofinansowania ulg ustawowych w publicznym transporcie zbiorowym, co może być także okazją do przeglądu obecnego systemu ulg i zawarcia nowego konsensusu społecznego w tym zakresie. Odrębną kwestią pozostają uprawnienia do ulgowych przejazdów komunikacją miejską, które nie są szczegółowo uregulowane w ustawach ani aktach wykonawczych. W ramach posiadanej autonomii – na podstawie prawa miejscowego – decydują o tym samodzielnie władze poszczególnych miast.

Rzecznik analizuje sprawę pod kątem możliwości podjęcia dalszych działań.

<sup>532</sup> Rozporządzenie z 28 maja 2010 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 624, z późn. zm.).

<sup>533</sup> I.7030.3.2014/VII.7030.7.2014 z 6 marca 2014 r.

<sup>534</sup> Pismo z 26 czerwca 2014 r.

<sup>535</sup> Ustawa z 16 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2011 r, Nr 5, poz. 13, z późn. zm.).

## F. Szkolnictwo wyższe

### 1. Określenie zasad udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych

Wyrokiem<sup>536</sup> z dnia 10 grudnia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny, na wniosek Rzecznika, stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym<sup>537</sup>, w zakresie w jakim uzależniają prawo niepublicznych szkół wyższych do dotacji ze środków publicznych od warunków ustalonych w rozporządzeniu. Konstytucja pozostawia prawodawcy szeroki margines swobody w kształtowaniu polityki państwa w dziedzinie finansowania niepublicznych szkół wyższych. Ustawodawca może przyznać niepublicznym uczelniom pełne lub częściowe finansowanie, ale może także, na przykład ze względu na sytuację budżetową czy zmianę priorytetów polityki edukacyjnej państwa, wsparcie to ograniczyć lub z niego zrezygnować. Kształt przepisów regulujących kwestię udziału państwa w finansowaniu niepublicznych szkół wyższych zawsze musi jednak wynikać z ustawy i nie może być uzależniony od istnienia aktów rangi podustawowej. Mimo wejścia w życie wyroku Trybunału, wciąż brakuje ustawowego określenia warunków udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych. Rzecznik zwróciła się<sup>538</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o poinformowanie o stanie prac legislacyjnych w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>539</sup> Rzecznika, że jeszcze przed ogłoszeniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego podjęte zostały prace mające na celu uregulowanie tej materii. Zgodnie z rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw uczelnie niepubliczne, po spełnieniu określonych warunków, otrzymywać będą dotacje na finansowanie zadań związanych z kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich. Zaproponowane zmiany doprowadzą do przywrócenia zgodności stanu prawnego z Konstytucją.

Rzecznik w dalszym ciągu monitoruje wykonanie tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

### 2. Dotacje dla niepełnosprawnych studentów i doktorantów

W rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw przyjęto, że dotacja na zadania związane ze stwarzaniem niepełnosprawnym studentom i doktorantom warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia zostanie ograniczona wyłącznie do osób, których niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem właściwego organu. Tymczasem ratyfikowana przez Polskę Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych nie wymaga formalnego potwierdzenia niepełnosprawności w dro-

<sup>536</sup> Sygn. akt K 16/13.

<sup>537</sup> Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 572, z późn. zm.).

<sup>538</sup> I.7033.8.2014/VII.7033.5.2015 z 16 czerwca 2014 r.

<sup>539</sup> Pismo z 3 lipca 2014 r.

dze orzeczenia lub innego zaświadczenia instytucji publicznej. Pieniądze pochodzące z dotacji są przeznaczone na różnego rodzaju dostosowania, które mają ułatwić niepełnosprawnym studentom funkcjonowanie podczas ich kształcenia na uczelni oraz w środowisku akademickim. Nie są to świadczenia czysto finansowe, a raczej polegające na udostępnieniu usługi np. adaptacje podręczników do konkretnego rodzaju niepełnosprawności czy zapewnienie wsparcia tłumacza migowego. Prawdopodobieństwo, że taka pomoc zostanie przyznana studentowi czy doktorantowi, który jej nie potrzebuje, jest znikome. Ponadto nie wszystkie osoby z niepełnosprawnościami posiadają stosowne orzeczenia. Rzecznik podzieliła przekonanie o potrzebie kontroli rzeczywistych potrzeb osób ubiegających się o środki pochodzące z dotacji. Jednak dla potwierdzenia stanu zdrowia danej osoby wystarczające wydaje się przedstawienie zaświadczenia lekarskiego lub opinii poradni zdrowia psychicznego, w przypadku osób z zaburzeniami psychicznymi. Pozwoli to na zabezpieczenie prawidłowości wydatkowania środków finansowych, a studentów z niepełnosprawnościami uchroni przed koniecznością dopełnienia uciążliwych i długotrwałych formalności. Rzecznik zwróciła się<sup>540</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o informacje w sprawie wprowadzenia proponowanych zmian do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw.

Minister wyjaśnił<sup>541</sup>, że opisana w wystąpieniu Rzecznika zmiana wynikała z chęci ujednolicenia przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego przepisów dotyczących niepełnosprawnych studentów i doktorantów. Jednakże, mając na względzie postulaty zgłaszane w trakcie prac parlamentarnych, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego zdecydowało o rezygnacji z projektowanej zmiany w tym zakresie.

### 3. System stypendiów socjalnych wynikający z przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym

Na tle skarg kierowanych do Rzecznika ujawnił się problem prawidłowości regulacji prawnych zawartych w znowelizowanym Prawie o szkolnictwie wyższym<sup>542</sup> dotyczących systemu stypendiów socjalnych. W ocenie Rzecznika obecne regulacje w znaczny sposób ograniczają pomoc socjalną najbardziej potrzebującym doktorantom. Stypendia doktoranckie przyznawane przez uczelnie wliczane są do dochodu doktoranta. Wliczanie do dochodów stypendium przyznawanego przez uczelnie ze środków krajowych, podczas gdy stypendium otrzymane w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej nie jest wliczane, może budzić wątpliwości co do równego traktowania doktorantów, w zależności od tego, z jakiego źródła finansowane są ich stypendia. Nie można wprowadzać przepisu, który w praktyce zmusza do wyboru, z której formy stypendium należy zrezygnować, aby otrzymać inną pomoc. Rzecznik zwróciła się<sup>543</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o rozważenie przedstawionych uwag, a w razie ich podzielenia, o podjęcie działań w celu zmiany stanu prawnego.

<sup>540</sup> I.7036.35.2014/VIII.7036.40.2014 z 17 lipca 2014 r.

<sup>541</sup> Pismo z 5 sierpnia 2014 r.

<sup>542</sup> Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2012 r. Nr 572, z późn. zm.).

<sup>543</sup> VII.7033.19.2014 z 20 listopada 2014 r.



W odpowiedzi poinformowano<sup>544</sup> Rzecznika, że znowelizowane przepisy Prawa o szkolnictwie wyższym nie naruszają konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, a ich ostateczny kształt wynika z uwzględnienia uwag środowiska akademickiego, w tym organu przedstawicielskiego samorządów doktorantów. Wyłączenie z dochodu uprawniającego do ubiegania się o stypendium socjalne stypendiów przyznawanych w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej uzasadnione jest odmiennym celem wsparcia udzielanego w ramach środków zagranicznych. Co do zasady świadczenia te mają charakter motywacyjny. Stypendium doktoranckie natomiast, ze względu na gwarantowaną w przepisach wysokość oraz comiesięczne wypłacanie, jest źródłem dochodu podobnym do wynagrodzenia za pracę.

Rzecznik rozważa podjęcie dalszych czynności w sprawie.

#### **4. Brak możliwości otrzymania płatnego urlopu naukowego przez pracowników naukowych pracujących w instytutach badawczych**

Rzecznik zasygnalizowała problem dotyczący braku możliwości otrzymania płatnego urlopu naukowego przez pracowników naukowych pracujących w instytutach badawczych. Takiego rozwiązania nie przewiduje ustawa o instytutach badawczych<sup>545</sup>. Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>546</sup> stanowi natomiast, że nauczyciel akademicki przygotowujący rozprawę doktorską może otrzymać płatny urlop naukowy w wymiarze nieprzekraczającym trzech miesięcy. Przepisu tego nie stosuje się jednak do pracowników instytutów badawczych. Ustawa o instytutach badawczych odsyła w sprawach dotyczących stosunku pracy pracowników instytutu, w zakresie w niej nieuregulowanym, do przepisów Kodeksu pracy. Zgodnie z postanowieniami Kodeksu pracy pracownikowi przysługuje prawo do urlopu szkoleniowego w wymiarze 21 dni w ostatnim roku studiów na przygotowanie pracy dyplomowej oraz przygotowanie się i przystąpienie do egzaminu dyplomowego. Przepis ten ma zastosowanie także do słuchaczy studiów doktoranckich, w zakresie przygotowania doktoratu. Nie ma on jednak zastosowania do asystentów instytutów badawczych, którzy nie są słuchaczami takich studiów. Niektóre instytuty naukowe przewidują możliwość przyznania nagród pieniężnych pracownikom, którzy uzyskali stopień doktora. Traktowane jest to jako swoista rekompensata braku możliwości uzyskania płatnego urlopu na przygotowanie doktoratu. Wydaje się jednak, że takie rozwiązanie – stosowane przez niektórych pracodawców – nie może zastąpić ustawowego uregulowania tej kwestii. Rzecznik zwróciła się<sup>547</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Sprawa pozostaje w toku.

<sup>544</sup> Pismo z 29 grudnia 2014 r.

<sup>545</sup> Ustawa z 30 kwietnia 2010 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 618, z późn. zm.).

<sup>546</sup> Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 572, z późn. zm.).

<sup>547</sup> VII.7034.1.2014 z 24 listopada 2014 r.

## 16. OCHRONA ŚRODOWISKA

---

### 1. Zalesianie gruntów położonych na obszarach Natura 2000

Do Rzecznika wpływały skargi rolników dotyczące zalesiania gruntów położonych na obszarach Natura 2000. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesienie gruntów rolnych oraz zalesienie gruntów innych niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013<sup>548</sup>, uzyskanie pomocy na zalesienie było możliwe, pod warunkiem, że planowane zalesienie gruntu położonego na obszarze Natura 2000 nie było sprzeczne z planami ochrony albo planami zadań ochronnych tych obszarów. W jednym z wystąpień do Ministra Środowiska Rzecznik zwróciła uwagę, że dla znacznej części obszarów Natura 2000 nie zostały ustanowione plany ochrony ani plany zadań ochronnych. W takiej sytuacji, jak wynikało z wytycznych Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z listopada 2011 roku, opinia o braku sprzeczności planowanego zalesienia gruntu z planami ochrony lub planami zadań ochronnych w ogóle nie mogła zostać wydana. W ocenie Ministra Środowiska rozwiązaniem pojawiających się w związku z tym problemów była zmiana ww. rozporządzenia. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi uznał jednak, że zmiana rozporządzenia nie była możliwa z uwagi na kończący się okres programowania. Zdaniem Ministra zmiana ta musiałaby wiązać się z koniecznością zmiany Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Rzecznik zwróciła się<sup>549</sup> do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o poinformowanie o sposobie rozwiązania tego problemu w ramach nowego okresu programowania w ramach PROW 2014–2020.

W odpowiedzi Minister podkreślił<sup>550</sup>, że w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” grunty położone na obszarze Natura 2000 mogą być zalesione jedynie, jeżeli obszar ten posiada plan ochrony lub plan zadań ochronnych. W sytuacji gdy dany obszar Natura 2000 nie posiada ww. planów, wsparcie takich zalesień w ramach PROW 2007–2013 nie jest możliwe. Warunek ten wynika wprost z przepisów unijnych. Z chwilą opracowania odpowiednich planów ochrony będzie istniała możliwość zalesiania również na niektórych częściach obszarów Natura 2000, jeżeli nie będzie to kolidowało z zadaniami ochronnymi tych obszarów. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie jest resortem właściwym do rozstrzygnięcia kwestii związanych z opracowaniem planów ochronnych lub planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000. Plan ochronny dla obszaru Natura 2000 ustanawia minister właściwy do spraw środowiska. Jeżeli chodzi o przyszły okres

---

<sup>548</sup> Rozporządzenie z 19 marca 2009 r. (Dz.U. Nr 48, poz. 390, z późn. zm.).

<sup>549</sup> I.7202.19.2014/VII.7202.2.2015 z 7 lutego 2014 r.

<sup>550</sup> Pismo z 6 marca 2014 r.

programowania na lata 2014–2020, zgodnie z wytycznymi KE, na terenach wyznaczonych jako Natura 2000 w ramach dyrektywy 2009/147/WE i dyrektywy 92/43/EWG jest dozwolone tylko zalesianie zgodne z celami zarządzania danym miejscem, zatwierdzone przez organ krajowy. W związku z powyższym konieczne jest utrzymanie analogicznych warunków w przedmiotowym zakresie w ramach PROW 2014–2020, tak jak miało to miejsce w PROW 2007–2013.

Rzecznik wystąpiła<sup>551</sup> do Ministra Środowiska, mając na uwadze opóźnienia w ukończeniu planu zadań ochronnych (PZO) dla obszarów Natura 2000, z prośbą o informację, na jakim etapie znajdują się prace.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>552</sup>, że na dzień 31 grudnia 2013 r. było sporządzonych 65 PZO, zaś na dzień 3 czerwca 2014 r. ustanowiono 260 PZO dla obszarów Natura 2000. Natomiast do końca 2014 r. planowano ukończenie kolejnych 360 PZO.

Sprawa jest w dalszym ciągu monitorowana przez Rzecznika.

## 2. Uregulowanie minimalnych odległości farm wiatrowych od zabudowy mieszkaniowej

Do Rzecznika wpływały skargi w sprawie oddziaływania turbin wiatrowych na zdrowie ludzi i środowisko przyrodnicze, co było przedmiotem wystąpienia w 2013 r. do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, w którym Rzecznik zwróciła uwagę na potrzebę wprowadzenia stosownych norm ochronnych, gwarantujących poszanowanie zdrowia ludzi mieszkających w sąsiedztwie farm wiatrowych. W 2013 r. wpłynął do łaski marszałkowskiej projekt grupy posłów dotyczący tworzenia i funkcjonowania elektrowni wiatrowych. Proponowana nowelizacja Prawa budowlanego oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miała na celu ochronę obywateli przed szkodliwym wpływem niekontrolowanego rozpowszechnienia instalacji wytwarzających energię wiatrową m.in. poprzez określenie sztywnych minimalnych odległości farm wiatrowych od obszarów zabudowań, bez względu na ukształtowanie terenu. Niestety postulaty dotyczące wprowadzenia minimalnych odległości dzielących tereny zabudowy mieszkaniowej od farm wiatrowych pozostają niespełnione. Obecne regulacje prawne nie zabezpieczają w należyty sposób praw mieszkańców terenów położonych w bezpośrednim sąsiedztwie wież wiatrowych.

Rzecznik dostrzega wagę pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych. W ciągu ostatnich kilku lat na terenie Polski powstaje coraz więcej elektrowni wiatrowych. Ponieważ jednak obowiązujące przepisy nie precyzują minimalnych odległości lokalizowania farm wiatrowych od zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi, istnieje ryzyko naruszania konstytucyjnych praw obywateli do ochrony zdrowia, jak i prawnej ochrony życia człowieka. Jak wynika z wielu publikacji naukowych, turbiny wiatrowe mają niewątpliwie wpływ na ludzkie zdrowie poprzez emitowanie hałasu niskiej częstotliwości, infradźwięki, efekty akustyczne i optyczne czy pulsacje. Mogą również przyczynić się do wibrowania elementów konstrukcyjnych w domach. W większości państw członkowskich UE decyzje dotyczące lokalizacji farm wiatrowych podejmowane

<sup>551</sup> Pismo z 27 maja 2014 r.

<sup>552</sup> Pismo z 23 czerwca 2014 r.

są z uwzględnieniem minimalnych odległości dzielących tereny zabudowy mieszkaniowej od farm wiatrowych. W ocenie Rzecznika należy wprowadzić normy ochronne gwarantujące poszanowanie zdrowia ludzi mieszkających w sąsiedztwie farm wiatrowych. Rzecznik zwróciła się<sup>553</sup> do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie niezbędnych działań w kierunku kompleksowego opracowania i uporządkowania norm technicznych zapewniających należyty poziom ochrony zdrowia ludzi – mieszkańców terenów przyległych do farm.

Pomimo upływu pół roku, odpowiedź nie wpłynęła. Powyższa sprawa będzie nadal monitorowana przez Rzecznika.

### **3. Brak regulacji prawnych w zakresie parametrów jakościowych węgla i zasad jego sprzedaży odbiorcom indywidualnym**

Analiza spraw prowadzonych przez Rzecznika ujawniła brak uregulowań prawnych dotyczących parametrów jakościowych węgla i zasad jego sprzedaży odbiorcom indywidualnym. Powoduje to szereg niekorzystnych skutków, zarówno z punktu widzenia obywateli, jak i interesu społecznego. Odbiorca indywidualny nie ma informacji na temat pochodzenia, składu i jakości kupowanego węgla, co utrudnia dokonanie świadomego wyboru. Brak regulacji negatywnie wpływa też na krajowy rynek węgla, gdzie jedynym kryterium zakupu staje się cena, co eliminuje z rynku producentów dobrej jakości paliwa. Konsekwencje takiego stanu negatywnie wpływają też na cały sektor polskiego górnictwa węgla kamiennego. Rezultatem sprzedaży niskiej jakości węgla odbiorcom indywidualnym jest także rosnące zagrożenie dla środowiska naturalnego. Rzecznik zwróciła się<sup>554</sup> do Ministra Gospodarki o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz rozważenie potrzeby podjęcia działań legislacyjnych w celu uregulowania krajowego rynku węgla w omawianym zakresie, a także zapewnienia ochrony praw konsumentów i ochrony środowiska naturalnego.

Dotychczas w tej sprawie nie wpłynęła odpowiedź Ministra.

### **4. Odpowiedzialność za niezgodne z prawem transgraniczne przemieszczanie odpadów**

W skargach do Rzecznika dotyczących odpowiedzialności za niezgodne z prawem transgraniczne przemieszczanie odpadów podnoszony był w szczególności problem podwójnego karanania za ten sam czyn – sankcją karną i sankcją administracyjną. Odpowiedzialność administracyjnoprawna za sprzeczne z prawem transgraniczne przemieszczanie odpadów jest uregulowana w ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów<sup>555</sup>. Niezgodne z prawem przywożenie z zagranicy lub wywożenie odpadów za granicę może być podstawą do pociągnięcia sprawcy tych czynów do odpowiedzialności karnej na podstawie przepisów

<sup>553</sup> IV.7006.271.2014 z 29 lipca 2014 r.

<sup>554</sup> BPK.7105.2.2014 z 26 sierpnia 2014 r.

<sup>555</sup> Ustawa z 29 czerwca 2007 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 124, poz. 859, z późn. zm.).

Kodeksu karnego. Taki stan prawny rodzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności regulacji zawartych w przepisach ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów z normami konstytucyjnymi. Niedopuszczalne jest podwójne karanie tej samej osoby za ten sam czyn – sankcją o charakterze administracyjnym i sankcją o charakterze karnym. Odrębną kwestią jest wysokość administracyjnych kar pieniężnych uregulowana w przepisach ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Określone w ustawie dolne granice kar sprawiają, iż mimo mechanizmu miarkowania kary, w odniesieniu do części przewinień i tak może zostać nałożona kara rażąco niewspółmierna do wagi przewinienia. Rzecznik zwróciła się<sup>556</sup> do Ministra Środowiska o zajęcie stanowiska co do zasadności zmiany przepisów ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów tak, aby dostosować je do standardów konstytucyjnych.

Minister stwierdził<sup>557</sup>, że stosowanie przepisów ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów w zakresie kar pieniężnych nie narusza zasad wynikających z Konstytucji. Odpowiedzialności karnej z tytułu przywozu odpadów do kraju, czy to w ramach nielegalnego przemieszczania czy to z naruszeniem warunków zezwolenia, podlega ten, kto przywozi odpady, natomiast sankcje administracyjne nakładane w związku z nielegalnym przemieszczeniem lub naruszeniem warunków zezwolenia kierowane są do odbiorcy odpadów. Oznacza to, że zachowania podlegające odpowiedzialności karnej oraz sankcji administracyjnej nie są tożsame. Odnosząc się do kwestii wysokości kar administracyjnych przewidzianych w przepisach omawianej ustawy stwierdzono, że przepisy dotyczące kar pieniężnych wprowadzono w oparciu o rozporządzenie<sup>558</sup> Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania odpadów, które określa, że sankcje wprowadzone przez państwo członkowskie za naruszanie przepisów tego rozporządzenia muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. W projekcie rządowym przewidziano niższy wymiar kar niż zostało to ostatecznie uchwalone przez Sejm. Poślowie na etapie prac sejmowych podwyższyli wysokość kar. Zachowanie przedziału kar, tzw. widełek, pozwala wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska na dostosowanie wysokości kary do popełnionego naruszenia. Odrębną kwestią jest, że wyznaczenie dolnej granicy wysokości kar uniemożliwia inspektorom pełne stosowanie wymiaru kary do popełnionego naruszenia w każdym przypadku. W związku z powyższym, planowana jest nowelizacja w 2015 roku ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, również w zakresie kar pieniężnych.

Wyjaśnienia Ministra nie przekonały Rzecznika, z tego powodu badane są inne możliwości działania.

## 5. Zezwolenia na amatorski połów ryb

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące zaprzestania przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej sprzedaży zezwoleń na amatorski połów ryb. Praktyka ta była

<sup>556</sup> V.7204.98.2014 z 9 października 2014 r.

<sup>557</sup> Pismo z 31 października 2014 r.

<sup>558</sup> Rozporządzenie nr 1013/2006.

wynikiem wytycznych Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, w związku z wynikami kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Zaprzestanie sprzedaży zezwoleń na amatorski połów ryb na wszelkich akwenach, na których uprawnionymi do rybactwa są dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, budzi istotne wątpliwości co do zgodności z przepisami Prawa wodnego<sup>559</sup>. Wynikające z tej ustawy powszechne uprawnienie do korzystania ze śródlądowych powierzchniowych wód publicznych obejmuje bowiem również prawo do amatorskiego połowu ryb. W sytuacji, gdy dyrektorzy zarządów gospodarki wodnej nie prowadzą na administrowanych przez siebie akwenach racjonalnej gospodarki wodnej, uprawianie na nich amatorskiego połowu ryb może wywołać szkody dla środowiska naturalnego. Jednak rozwiązywanie tego problemu poprzez faktyczny zakaz wędkowania jest dalece dyskusyjne. Rzecznik zwróciła się<sup>560</sup> do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>561</sup>, że wnioski Najwyższej Izby Kontroli zostały poddane gruntownej analizie w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Analiza ta była podstawą do przygotowania i przekazania pisemnego stanowiska do Najwyższej Izby Kontroli, które zostało zamieszczone w raporcie końcowym. Ministerstwo opowiedziało się za pracami mającymi na celu znalezienie wspólnych rozwiązań dla usprawnienia funkcjonowania sektora rybackiego w Polsce.

Minister wyjaśnił dodatkowo, że zasygnalizowany problem rozwiązać może wyłącznie w wyniku pilnej nowelizacji. W związku z tym Rzecznik wystąpiła<sup>562</sup> do Przewodniczącego Podkomisji nadzwyczajnej ds. przygotowania propozycji zmian do ustawy o rybactwie śródlądowym, wnioskując o uwzględnienie dokonania stosownej nowelizacji w ramach prowadzonych prac legislacyjnych. Rzecznik kontynuuje działania w sprawie.

---

<sup>559</sup> Ustawa z 18 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 145. z późn. zm.).

<sup>560</sup> V.815.3.2014 z 8 października 2014 r.

<sup>561</sup> Pismo z 13 listopada 2014 r.

<sup>562</sup> Pismo z 9 grudnia 2014 r.

## 17. PRZESTRZEGANIE PRAW OBYWATELI W SPRAWACH MIESZKANIOWYCH

---

### A. Ochrona praw lokatorów

#### 1. Brak jednolitego standardu ochrony lokatorów przed eksmisją „na bruk”

Od kilku lat w sferze zainteresowania Rzecznika pozostaje problem braku jednolitego standardu ochrony lokatorów przed eksmisją bez zapewnienia osobom eksmitowanym lokalu socjalnego, czy choćby pomieszczenia tymczasowego, w przypadku gdy egzekucja obowiązku opróżnienia lokalu wykonywana jest na drodze administracyjnej. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zapewnia osobom eksmitowanym nawet minimalnej ochrony przed bezdomnością. Ochronie takiej nie podlegają zwłaszcza osoby, które powinny być w sposób szczególny chronione przed bezdomnością, tj. osoby niepełnosprawne, w podeszłym wieku, kobiety w ciąży, osoby nieletnie. Organ egzekucyjny jest zobowiązany do wyeksmiowania takiej osoby bez zapewnienia jej jakiegokolwiek schronienia. Sytuacja, w której obowiązujące prawo dopuszcza możliwość przeprowadzenia egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu bez zapewnienia osobie eksmitowanej jakiegokolwiek schronienia, pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnym obowiązkiem poszanowania i ochrony godności człowieka, spoczywającym na władzach publicznych oraz obowiązkiem szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Kwestia administracyjnej egzekucji obowiązku opróżnienia lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów była podejmowana przez Rzecznika w sposób generalny od 2007 r.<sup>563</sup> Rzecznik zwróciła się<sup>564</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych o poinformowanie o przebiegu prac nad projektem zmian przepisów w omawianym zakresie, prowadzonych przez Zespół powołany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>565</sup>, że dokonując analizy istniejącego stanu prawnego, Zespół wskazał, że rozwiązania przyjęte w ustawach pragmatycznych z uwagi na fakt, iż ustanawiają jedynie administracyjny tryb postępowania zarówno w zakresie przydzielania, jak i opróżniania lokali mieszkalnych, nie zapewniają środków ochrony przed bezdomnością osób zobowiązanych do opróżnienia zajmowanego lokalu mieszkalnego, w tym zwłaszcza osób, których sytuacja życiowa lub inne cechy wskazują na konieczność udzielenia im pomocy. W ocenie Zespołu zachodzi potrzeba dokonania zmian w poszczególnych ustawach pragma-

---

<sup>563</sup> Informacja RPO za 2007 r., str. 328–329.

<sup>564</sup> IV.7214.131.2014 z 15 maja 2014 r.

<sup>565</sup> Pismo z 18 czerwca 2014 r.

tycznych, zmierzających do zapewnienia odpowiedniego standardu ochrony praw lokatorów. Zespół zaproponował, iż docelowym rozwiązaniem powinno być określenie w ustawach pragmatycznych grupy osób (zasadniczo tożsamej z osobami wymienionymi w ustawie o ochronie praw lokatorów), w stosunku do których wyłączony byłby administracyjny tryb postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu mieszkalnego i nie byłyby wydawane decyzje o opróżnieniu, czy też zwolnieniu lokalu mieszkalnego. W stosunku do tej grupy osób kierowane byłyby do sądu powszechnego pozwy o opróżnienie lokalu mieszkalnego, orzeczenie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego oraz o wezwaniu do udziału w postępowaniu gminy. Ponadto, podobnie jak to zostało uregulowane w ustawie o ochronie praw lokatorów, planuje się wprowadzenie w ustawach pragmatycznych okresu ochronnego od dnia 1 listopada do dnia 31 marca roku następnego włącznie, w którym decyzje administracyjne o opróżnieniu, czy też zwolnieniu lokalu mieszkalnego nie byłyby wykonywane, chyba że osoba zobowiązana do opróżnienia mogłaby zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany. W ramach Zespołu trwają wstępne prace nad założeniami projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (tj. ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o Straży Granicznej, Ustawy o Biurze Ochrony Rządu). Z uwagi na zakres planowanych zmian, projekt założeń będzie podlegał szerokim konsultacjom, w tym także z organami jednostek samorządu terytorialnego.

Sprawa będzie nadal monitorowana przez Rzecznika w 2015 r.

## 2. Ochrona przed eksmisją „na bruk”

Do Biura Rzecznika wpływały liczne skargi od obywateli dotyczące niedostatecznej, w ich ocenie, ochrony przed eksmisją „na bruk”. Negatywną ocenę obowiązujących regulacji podzielają również organizacje społeczne zajmujące się pomocą dla osób bezdomnych. Szczególny niepokój budzą skargi dotyczące osób eksmitowanych na podstawie przepisu Kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym komornik po bezskutecznym upływie 6 miesięcy, podczas których wstrzymał czynności egzekucyjne, oczekując na wskazanie dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, usuwa dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, powiadamiając właściwą gminę o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia. Z treści skarg wynikało, że wiele eksmisji jest realizowanych do noclegowni i schronisk dla bezdomnych, z jednoczesnym powiadomieniem gminy „o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia”. Osoby eksmitowane do schroniska lub noclegowni najczęściej rezygnują z pobytu w tych placówkach, stając się bezdomnymi. Z badanych spraw wynikało, że problem eksmitowania do schroniska lub noclegowni dotyczył m.in. osób niepełnosprawnych, w tym na wózkach inwalidzkich, chorych psychicznie, kobiet w ciąży, w stosunku do których sąd nie orzekł o uprawnieniu do lokalu socjalnego tylko z tego powodu, że nie były lokatorami w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów albo eksmisja została orzeczona z lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego. Rzecznik zwróciła się<sup>566</sup> do Ministra Infrastruktury

<sup>566</sup> IV.7214.37.2014 z 10 lutego 2014 r.



i Rozwoju o poinformowanie, czy w Ministerstwie są prowadzone analizy funkcjonowania w praktyce omawianych przepisów, a jeśli tak, to jakie jest stanowisko resortu w kwestii ewentualnej potrzeby ich zmiany bądź doprecyzowania.

W odpowiedzi poinformowano<sup>567</sup>, że regulację dotyczącą prawa do lokalu socjalnego należy uznać za prawidłowo skonstruowaną. Odnosząc się do kwestii pozbawienia ochrony w postaci przyznania prawa do lokalu socjalnego w stosunku do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego albo nie były lokatorami w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego poinformowano, że ustawa zakłada możliwość przyznania prawa do lokalu socjalnego w oparciu o badanie przez sąd z urzędu sytuacji rodzinnej i materialnej lokatora. W art. 14 ust. 4 ustawa wskazuje katalog osób, w stosunku do których przyznanie prawa do lokalu socjalnego jest dla sądu obligatoryjne, co oznacza, że sąd nie bada sytuacji majątkowej i rodzinnej tych osób. Tego przepisu nie stosuje się do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, z wyjątkiem osób, które były uprawnione do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową lub towarzystwem budownictwa społecznego. Wyłączenie stosowania przepisu art. 14 ust. 4 wobec osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego nie przekreśla ochrony przed eksmisją przewidzianej w art. 14 ust. 3. Osoba, która samowolnie zajmuje lokal, i wobec której sąd nakazał opróżnienie lokalu, nie korzysta z ochrony przewidzianej w art. 14 ustawy, a ewentualne roszczenie o przyznanie prawa do lokalu socjalnego mogą opierać na podstawie art. 24 ustawy. Jeżeli sąd orzeka w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego wobec osób, których nakaz dotyczy, uznaje tym samym, że ich sytuacja materialna pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Jednocześnie wskazano, że Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju nie monitoruje spraw dotyczących eksmisji z mieszkania do noclegowni bądź pomieszczeń tymczasowych. W ocenie resortu w tym zakresie właściwy jest Minister Sprawiedliwości.

Rzecznik zwróciła się<sup>568</sup> również do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie, a także poinformowanie, czy prowadzony jest monitoring realizacji wyroków nakazujących opróżnienie mieszkania bez uprawnienia do lokalu socjalnego dla dłużnika, a jeśli tak, to o wskazanie, w jaki sposób nowe przepisy wpłynęły na szybkość i skuteczność postępowań egzekucyjnych i jaki odsetek spraw kończy się usunięciem dłużnika do noclegowni lub schroniska z powodu niewskazania przez gminę w terminie 6 miesięcy tymczasowego pomieszczenia.

W odpowiedzi Minister podkreślił<sup>569</sup>, że znowelizowana treść art. 1046 k.p.c. utrzymuje jako zasadę niedopuszczalność prowadzenia eksmisji „na bruk” osób, którym nie przysługuje prawo do lokalu socjalnego lub zamiennego. Należy uznać, że zmiany wprowadzone do systemu prawnego w następstwie uchwalenia ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy

<sup>567</sup> Pismo z 28 lutego 2014 r.

<sup>568</sup> IV.7214.37.2014 z 20 marca 2014 r.

<sup>569</sup> Pismo z 28 kwietnia 2014 r.

o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy Kodeks postępowania cywilnego<sup>570</sup> wydają się stanowić wyważony instrument umożliwiający z jednej strony prowadzenie egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, a z drugiej strony ochronę osób eksmitowanych przed bezdomnością. Minister podkreślił, iż zasadniczą przyczyną przedstawionego w wystąpieniu Rzecznika stanu rzeczy nie są przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, lecz rozwiązania przewidziane w ustawie o ochronie praw lokatorów, normujące m.in. obowiązki gminy w kwestii dysponowania pomieszczeniami tymczasowymi. Problematyka ta, wchodząca w szerszy obszar zagadnień dotyczących zarządzania zasobem mieszkaniowym gminy, nie leży w zakresie właściwości Ministra Sprawiedliwości. Na podstawie danych statystycznych gromadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości można zauważyć, że po wejściu w życie znowelizowanych przepisów nastąpiło zwiększanie się liczby pozytywnie zakończonych spraw o opróżnienie lokali mieszkalnych. W 2013 r. odnotowano całkowite opanowanie wpływu w tego rodzaju sprawach, co można uznać za ogólną poprawę szybkości postępowań. Jeśli chodzi o skuteczność postępowań eksmisyjnych, rozumianą jako stosunek spraw zakończonych przez wyegzekwowanie do ogółu spraw zakończonych, należy przyjąć, iż nie odnotowano w tym zakresie większych zmian.

Rzecznika niepokoi fakt, że żaden resort nie monitoruje tych spraw, w których eksmisja następuje bez wskazania tymczasowego pomieszczenia, tj. noclegowni bądź schroniska albo ze wskazaniem tymczasowego pomieszczenia, z którego jednak zobowiązany rezygnuje. Z obserwacji Rzecznika wynika bowiem, że w tych sytuacjach dochodzi do powstania faktycznej bezdomności obywateli i zjawisko to powinno być na bieżąco analizowane. Dlatego sprawa będzie przedmiotem oceny ze strony Rzecznika także w 2015 r.

### **3. Ustawowy obowiązek gmin określenia w uchwale zasad wynajmowania lokali o powierzchni przekraczającej 80 metrów kwadratowych**

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący zasadności pozostawiania w obrocie prawnym uregulowania zawartego w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>571</sup>, nakładającego na gminy obowiązek określenia w uchwale dotyczącej zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy również zasad wynajmowania lokali mieszkalnych o powierzchni powyżej 80 metrów kwadratowych. Kwestionowane uregulowanie nawiązuje do nieobowiązującego już przepisu ustawy o najmie lokali mieszkalnych, który umożliwiał oddawanie w najem takich lokali za zapłatą tzw. czynszu wolnego, w przeciwieństwie do innych mieszkań, za które gminy obowiązane były pobierać tzw. czynsz regulowany. W świetle obecnie obowiązującej ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, wobec utraty mocy obowiązującej przez przepisy dotyczące tzw. czynszu regulowanego, przepis nakładający na rady gminy obowiązek odrębnego uregulowa-

<sup>570</sup> Ustawa z 31 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 224, poz. 1324).

<sup>571</sup> Ustawa z 21 czerwca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 150).

nia w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 metrów kwadratowych nie ma uzasadnienia, bowiem w aktualnym stanie prawnym lokale takie nie mają szczególnego statusu prawnego. Stanowią one element mieszkaniowego zasobu gminy i powinny podlegać wynajmowi na takich samych zasadach, jak inne mieszkania komunalne. W ocenie Rzecznika dalsze pozostawanie w obrocie prawnym kwestionowanej regulacji jest nie tylko pozbawione uzasadnienia prawnego, ale również może wprowadzać w błąd rady gmin co do zakresu spraw, które w ramach udzielonego im upoważnienia powinny zostać obligatoryjnie uregulowane w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. Sugeruje bowiem błędnie istnienie szczególnego statusu omawianej kategorii mieszkań komunalnych, usprawiedliwiającego przyjęcie odmiennych zasad wynajmowania przez gminę tego rodzaju lokali. Rzecznik zwróciła się<sup>572</sup> do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o przedstawienie stanowiska w sprawie potrzeby wyeliminowania kwestionowanego uregulowania z obrotu prawnego.

Minister podzielił<sup>573</sup> pogląd Rzecznika o potrzebie wyeliminowania kwestionowanego uregulowania z obrotu prawnego. W ramach prowadzonych w resorcie prac nad koncepcją zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, przedmiotem analizy będzie także propozycja wyeliminowania z porządku prawnego powyższego przepisu.

Sprawa będzie nadal monitorowana przez Rzecznika.

#### 4. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach

Od wielu lat przedmiotem zainteresowania i działań kolejnych Rzeczników pozostaje problematyka zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli, zwłaszcza osób o niskich dochodach, zmuszonych do korzystania z pomocy gminy w najmie lokalu<sup>574</sup>. Gminy mają bardzo ograniczone możliwości realizacji ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej ze względu na brak wolnych lokali komunalnych oraz brak środków finansowych na budowę nowych mieszkań. Ze względu na brak odpowiedniej liczby mieszkań oraz brak środków finansowych na budowę, czy też pozyskanie nowych lokali gminy nie są w stanie we własnym zakresie doprowadzić do poprawy sytuacji w tym zakresie. W konsekwencji tworzone są długie listy osób oczekujących na najem lokalu mieszkalnego. W ocenie Rzecznika zła sytuacja mieszkaniowa budownictwa komunalnego może ulec poprawie jedynie poprzez finansowe wsparcie gmin ze strony budżetu państwa, dokonanie zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów oraz zwiększenie zaangażowania organów gmin w prowadzenie racjonalnej polityki mieszkaniowej. Zdaniem Rzecznika sprawy związane z rozwojem budownictwa mieszkaniowego i zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach nie są przedmiotem należytej uwagi ze strony kolejnych ekip rządowych. Nadal

<sup>572</sup> IV.7210.69.2014 z 13 maja 2014 r.

<sup>573</sup> Pismo z 23 maja 2014 r.

<sup>574</sup> Informacja RPO za 2010 r., str. 196.

brakuje jednolitej, długofalowej polityki mieszkaniowej państwa, która nawet przy ograniczonych środkach finansowych, przy konsekwentnej realizacji programów nakierowanych na konkretne cele, mogłaby przynieść wymierną poprawę sytuacji. Rzecznik zwróciła się<sup>575</sup> do Prezesa Rady Ministrów o zajęcie stanowiska w poruszonych kwestiach oraz rozważenie możliwości podjęcia prac nad nowelizacją ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Minister Infrastruktury i Rozwoju podzielając<sup>576</sup> opinię o potrzebie zreformowania obowiązujących rozwiązań regulujących system najmu lokali w publicznym zasobie mieszkaniowym poinformował, że w resorcie trwają prace nad projektem założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Jednocześnie Ministerstwo podjęło działania mające na celu wprowadzenie takich zmian legislacyjnych, które będą stanowiły podstawę dla uruchomienia mechanizmów osłonowych pozwalających zminimalizować część ewentualnych negatywnych skutków społecznych towarzyszących wprowadzeniu zmian regulacyjnych dotyczących najmu. Najważniejsze prace prowadzone w tym zakresie dotyczą planowanego uruchomienia w 2015 r. nowego instrumentu finansowania społecznego budownictwa czynszowego. Mieszkania czynszowe objęte wsparciem będą kierowane do osób i rodzin, które uzyskują zbyt wysokie dochody, aby móc ubiegać się o lokal komunalny, a jednocześnie zbyt niskie, aby uzyskać możliwość zaciągnięcia kredytu na zakup mieszkania na własność. Zespół do Spraw Programowania Prac Rządu pozytywnie rozpatrzył wniosek Ministra Infrastruktury i Rozwoju, podejmując decyzję o umieszczeniu w planie prac Rady Ministrów nowej inicjatywy legislacyjnej zakładającej zmianę przepisów ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Projekt ustawy nowelizującej został skierowany do konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych.

W ocenie Rzecznika opisane inicjatywy nie mają bezpośredniego wpływu na poprawę sytuacji mieszkaniowej osób najuboższych, które we własnym zakresie nie mogą zaspokoić potrzeb mieszkaniowych oraz na zwiększenie efektywności zarządzania przez gminy posiadającym zasobem mieszkaniowym. Kompleksowa nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów jest konieczna. Niepokojące jest więc to, że w istocie od 2012 r. nie ma zasadniczego postępu w pracach rządu w tym zakresie. Tymczasem w Sejmie rozpoczęto prace nad projektem<sup>577</sup> przygotowanym przez grupę posłów. Sprawa będzie monitorowana przez Rzecznika także w 2015 r.

## 5. Najemcy byłych mieszkań zakładowych

Sprawy związane z problematyką prywatyzacji mieszkań zakładowych i koniecznością prawnego uregulowania tych kwestii były przedmiotem wielu wystąpień Rzeczników poprzednich kadencji, kierowanych do kolejnych Prezesów Rady Ministrów i właściwych Ministrów, a także do Marszałków oraz Przewodniczących odpowiednich komisji Sejmu<sup>578</sup>. W dalszym

<sup>575</sup> IV.7211.578.2014 z 26 listopada 2014 r.

<sup>576</sup> Pismo z 23 grudnia 2014 r.

<sup>577</sup> Druk sejmowy nr 2972.

<sup>578</sup> Informacja RPO za 2006 r., str. 260.

ciągu pozostaje nieuregulowana sytuacja licznej grupy najemców mieszkań zakładowych, należących uprzednio do przedsiębiorstw państwowych, ale sprzedanych osobom trzecim przed dniem 7 lipca 2001 r., a więc przed dniem wejścia w życie ustawy o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych<sup>579</sup>. Problem ten dotyczy głównie byłych pracowników przedsiębiorstw państwowych, obecnie już ludzi starszych i schorowanych, utrzymujących się często z niewysokich emerytur i rent. Osoby te nie są w stanie wykupić zajmowanych mieszkań na warunkach cenowych określonych przez nowego właściciela. Rozgoryczenie najemców budzi fakt, że zajmowane przez nich mieszkania, w kosztach budowy których partycypowali, zostały sprzedane z ich pominięciem na bardzo korzystnych warunkach. Najemcy byłych mieszkań zakładowych podnosili także problem braku należytej ochrony prawnej stosunku najmu łączącego ich z aktualnym właścicielem mieszkania i wyrażali niepokój o zachowanie uprawnień do zajmowanych lokali mieszkalnych. Wykupione przez osoby trzecie lokale mieszkalne czy też budynki, często zostały nabyte dla osiągnięcia zysku. Nowi właściciele windują czynsze, nie utrzymując budynku w należytym stanie, nie przeprowadzają także koniecznych napraw i remontów, co prowadzi do degradacji budynków. Nierzadko działania nowych właścicieli mają charakter działań bezprawnych, mających na celu zmuszenie lokatorów do opuszczenia lokali (znaczne podwyżki czynszu, odcięcie dostaw wody lub dopływu ciepła do mieszkania). Pomimo podejmowania próby rozwiązania opisanych problemów już przez trzecią kadencję Sejmu, sprawa ta nie znajduje pozytywnego rozstrzygnięcia. Rzecznik zwróciła się<sup>580</sup> do Marszałka Sejmu o podjęcie działań, które umożliwiłyby zakończenie prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących przekształceń własnościowych przed upływem obecnej kadencji Parlamentu.

## **6. Długie terminy oczekiwania na rozpatrzenie odwołania przez Krajową Komisję Uwłaszczeniową**

Omówienie w rozdziale „Ochrona praw majątkowych”.

## **B. Spółdzielnie mieszkaniowe. Ochrona praw członków spółdzielni mieszkaniowych**

### **1. Problemy wynikające z częstych zmian przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych**

Od 2007 roku Rzecznik prowadzi korespondencję z ministrami kierującymi resortem budownictwa, dotyczącą problemów wynikających w praktyce z częstych zmian przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Resort podzielił szereg sygnalizowanych przez Rzecznika wątpliwości, jednak nie podjął w tym zakresie jakiegokolwiek inicjatywy ustawo-

<sup>579</sup> Ustawa z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24, z późn. zm.).

<sup>580</sup> IV.7211.426.2014 z 31 października 2014 r.

dawczej. Do zagadnień poruszanych przez Rzecznika należy kwestia rozliczania wkładów mieszkaniowych wpłaconych w związku z uzyskaniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, zwracanych obecnie z powodu wygaśnięcia tego prawa. Brak jest także przepisów określających finansowe zasady przenoszenia własności mieszkań zakładowych, przyjętych przez spółdzielnie mieszkaniowe. Nowelizacji wymagają przepisy wprowadzające zasadę, że lokal, do którego wygasło spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu może być zbyty przez spółdzielnię wyłącznie w trybie przetargu na ustanowienie odrębnej własności lokalu. Rzecznik w swoich wystąpieniach poruszał też problem związany z obrotem spółdzielczymi własnościowymi prawami do lokali znajdujących się w budynku wybudowanym na gruncie, do którego spółdzielnia nie przysługuje prawo własności lub użytkowanie wieczyste. W ocenie Rzecznika opisane wyżej zagadnienia mają istotne znaczenie z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych. Brak regulacji prawnych, które w sposób całościowy i jednoznaczny określałyby poruszoną problematykę, może mieć w praktyce niekorzystne następstwa nie tylko dla organów spółdzielni mieszkaniowych, ale przede wszystkim dla członków spółdzielni mieszkaniowych. Zagadnienia te dotyczą bowiem istotnych interesów członków spółdzielni, przede wszystkim interesów o charakterze majątkowym. Dodatkowo, obowiązek zmiany niektórych regulacji wynika wprost z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik zwróciła się<sup>581</sup> do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o rozważenie podjęcia zdecydowanych działań na rzecz uporządkowania stanu prawnego w dziedzinie spółdzielczości mieszkaniowej.

Minister wyjaśnił<sup>582</sup>, że z uwagi na stan zaawansowania prac legislacyjnych nad projektami ustaw dotyczących spółdzielczości, znajdujących się w Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego, zasadnym jest wsparcie jak najefektywniejszego procedowania tych projektów w Sejmie, a nie inicjowanie nowych działań w ramach rządowego procesu legislacyjnego. W tym celu Minister zwróci się do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej z prośbą o potraktowanie priorytetowe tych rozwiązań prawnych zawartych w projektach, które odnoszą się do problemów poruszonych w wystąpieniu Rzecznika.

Niestety w ocenie Rzecznika, z uwagi na stan zaawansowania prac Komisji Nadzwyczajnej (nadal proceduje nad ogólnym Prawem spółdzielczym), można mieć zasadnicze wątpliwości, czy zdąży ona przed końcem kadencji przygotować projekt zmian w zakresie spółdzielczości mieszkaniowej, a nawet gdyby przygotowała, to nie wydaje się możliwe zakończenie procesu legislacyjnego przed końcem kadencji Sejmu.

## **2. Zasady liczenia głosów podczas głosowania na walnym zgromadzeniu spółdzielni mieszkaniowej**

Na tle spraw wpływających do Rzecznika powstała wątpliwość dotycząca zasad liczenia głosów podczas głosowania na walnym zgromadzeniu spółdzielni mieszkaniowej. W statu-

<sup>581</sup> IV.7211.111.2014 z 24 lutego 2014 r.

<sup>582</sup> Pismo z 17 marca 2014 r.

tach wielu spółdzielni przyjęto zasadę określoną w Prawie spółdzielczym<sup>583</sup>, że przy obliczaniu wymaganej większości głosów dla podjęcia uchwały uwzględnia się tylko głosy oddane za i przeciw uchwale. Głosów „wstrzymujących się” w ogóle się nie uwzględnia. Natomiast zgodnie z przepisem ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>584</sup> uchwałę uważa się za podjętą, jeżeli była poddana pod głosowanie wszystkich części walnego zgromadzenia, a za uchwałę opowiedziała się wymagana w ustawie lub w statucie większość ogólnej liczby członków uczestniczących w walnym zgromadzeniu. W ocenie Rzecznika regulacja zawarta w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych modyfikuje ogólną zasadę określoną w Prawie spółdzielczym w zakresie obliczania większości głosów dla podjęcia uchwały przez walne zgromadzenie spółdzielni mieszkaniowej. Z przepisu tego wynika, że głosów oddanych za uchwałę musi być więcej niż łącznie głosów przeciw uchwale i głosów „wstrzymujących się”. W związku z tym powstaje wątpliwość, czy prawnie dopuszczalne jest zamieszczanie w statutach spółdzielni mieszkaniowych postanowienia, które w odniesieniu do uchwał walnego zgromadzenia stanowi powtórzenie reguły określonej w Prawie spółdzielczym. Takie postanowienie statutu może być oceniane jako nieważne z uwagi na jego sprzeczność z przepisem ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Rzecznik zwróciła się<sup>585</sup> do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o rozważenie potrzeby doprecyzowania treści przepisu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, tak aby nie stwarzał on w praktyce możliwości dokonywania rozbieżnych interpretacji.

Minister podzielił<sup>586</sup> pogląd Rzecznika, że członkami uczestniczącymi w walnym zgromadzeniu są wszyscy członkowie obecni na tym zgromadzeniu, którzy wzięli udział w głosowaniu, niezależnie od tego, czy głosowali „za”, „przeciw” czy „wstrzymali się od głosu”. Tym samym należy przyjąć, że kwestia zasad obliczania większości głosów dla podjęcia uchwały przez walne zgromadzenie spółdzielni została uregulowana w przepisie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zgodnie z którym uchwałę uważa się za podjętą, jeżeli była poddana pod głosowanie wszystkich części walnego zgromadzenia, a za uchwałę opowiedziała się wymagana w ustawie lub statucie większość ogólnej liczby członków uczestniczących w walnym zgromadzeniu. Wobec powyższego, dla podjęcia uchwały konieczne jest, aby głosy oddane „za” stanowiły większość z ogólnej liczby członków uczestniczących w walnym zgromadzeniu. Minister Infrastruktury i Rozwoju wystąpi do związków rewizyjnych spółdzielni mieszkaniowych z prośbą o poinformowanie spółdzielni w nich zrzeszonych o powyższym stanowisku. Jednocześnie, w trakcie prac parlamentarnych nad projektami dotyczącymi spółdzielczości mieszkaniowej, Ministerstwo przedstawi propozycje doprecyzowania przepisów określających sposób głosowania na walnym zgromadzeniu w celu jasnego i wyczerpującego uregulowania powyższej kwestii.

Z uwagi na stan zaawansowania prac Komisji Nadzwyczajnej (nie rozpoczęła jeszcze procedowania projektów dotyczących spółdzielczości mieszkaniowej) wątpliwe jest, aby przed upływem kadencji Sejmu problem został rozwiązany.

<sup>583</sup> Ustawa z 16 września 1982 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, z późn. zm.).

<sup>584</sup> Ustawa z 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1222).

<sup>585</sup> IV.7211.206.2014 z 20 marca 2014 r.

<sup>586</sup> Pismo z 18 kwietnia 2014 r.

### 3. Zakres uprawnień spółdzielni mieszkaniowej sprawującej zarząd nieruchomościami wspólnymi, stanowiącymi współwłasność spółdzielni i innych właścicieli lokali

W związku ze skargami wpływającymi do Rzecznika ujawnił się problem dotyczący wykładni przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zgodnie z którym zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jako zarząd powierzony, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni. W orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniły się rozbieżności dotyczące rozumienia pojęcia „zarząd powierzony”. W wystąpieniu do Ministra Infrastruktury w 2011 r. Rzecznik wskazywała na konieczność jednoznacznego uregulowania przez ustawodawcę zakresu zarządu, jaki został powierzony spółdzielni mieszkaniowej. W ocenie Rzecznika przewidziane w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych rozwiązanie odnoszące się do zarządu nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni jest bardzo lakoniczne i enigmatyczne. Wykładnia tego przepisu nie pozwala na ustalenie zakresu zarządu, jaki ustawodawca powierzył spółdzielni mieszkaniowej.

Co do zasady można uznać, że spółdzielnia mieszkaniowa samodzielnie dokonuje czynności zwykłego zarządu nieruchomością wspólną. Natomiast istnieją poważne wątpliwości co do tego, czy zarząd powierzony sprawowany przez spółdzielnię uprawnia ją do samodzielnego dokonywania czynności przekraczających zwykły zarząd, w tym w szczególności do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W ocenie Rzecznika opisany problem wymaga pilnego rozwiązania, bowiem w konsekwencji może doprowadzić do paraliżu decyzyjnego w istotnych sprawach, a w szczególności do zablokowania prowadzenia przez spółdzielnie mieszkaniowe prac remontowych i modernizacyjnych w zarządzanych przez nie nieruchomościach wspólnych. Rzecznik zwróciła się<sup>587</sup> z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie przedstawionego problemu, jak również o rozważenie celowości podjęcia pilnych działań legislacyjnych w celu jego wyeliminowania poprzez jednoznaczne uregulowanie w przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zakresu zarządu sprawowanego przez spółdzielnię mieszkaniową.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>588</sup>, że stosowny projekt zmian został przygotowany przez Senat<sup>589</sup>. Ministerstwo pozytywnie ocenia proponowane w nim rozwiązania. Projekt przewiduje rozszerzenie istniejącego w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych odesłania do odpowiednich przepisów ustawy o własności lokali. Zarząd spółdzielni będzie mógł samodzielnie decydować o podejmowaniu czynności zwykłego zarządu. Natomiast co do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu wymagana będzie uchwała właścicieli lokali. Odnośnie do zgłaszanych w wystąpieniu Rzecznika uwag, że przygotowana nowelizacja nie uwzględnia określenia trybu, w jakim dochodzić będzie do podjęcia ww. uchwały właścicieli, Minister poinformował, że zgłosi wniosek o odpowiednie uzupełnienie projektowanych zapisów.

<sup>587</sup> IV.7212.72.2014 z 19 listopada 2014 r.

<sup>588</sup> Pismo z 15 stycznia 2015 r.

<sup>589</sup> Druk senacki nr 761.



#### 4. Koszty przygotowania przez bank dokumentacji potrzebnej do przeniesienia prawa własności mieszkań wybudowanych przy wsparciu ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego – kontynuacja

Do Ministra Infrastruktury i Rozwoju zostało skierowane<sup>590</sup> wystąpienie, dotyczące dodatkowych kosztów związanych z realizacją przez spółdzielnie mieszkaniowe roszczeń członków posiadających spółdzielcze lokatorskie prawa do lokali wybudowanej przy wsparciu finansowym państwa w ramach Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, obciążających spółdzielnie. Spółdzielnie mieszkaniowe podnoszą, że Bank Gospodarstwa Krajowego opracował zasady przekształcania spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w odrębną własność, ustalając jednocześnie opłaty za czynności bankowe wykonywane w BGK w związku z przekształceniem, tj. za analizę wniosku spółdzielni mieszkaniowej o ustalenie wysokości zadłużenia oraz umorzenia części kredytu, przypadających na wyodrębniany na własność lokal mieszkalny oraz za wprowadzenie zmian w umowie kredytu i za wystawienie stosownego zaświadczenia, a także za wystawienie przez Bank oświadczenia o spłacie przypadającego na wyodrębniony na własność lokal mieszkalny zadłużenia kredytowego oraz umorzenia. Dla spółdzielni mieszkaniowych, których gospodarka finansowa opiera się na zasadzie bezwynikowości, opłaty te są bardzo wysokie i stanowią poważne obciążenie finansowe. Ustawodawca, nakładając na spółdzielnię obowiązek ustanowienia na rzecz uprawnionej osoby prawa własności lokalu nie przewidział regulacji, która zapewniłaby spółdzielniom źródło finansowania ww. opłat na rzecz BGK. Nałożenie na spółdzielnie mieszkaniowe przez obowiązujące przepisy prawa obowiązków, z których ze względu na wiążące je ograniczenia prawne nie będą się mogły wywiązać, może naruszać zasadę zaufania do państwa i stanowionego prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Dlatego Rzecznik zwróciła się do Ministra o podjęcie prac nad wprowadzeniem stosownych rozwiązań prawnych w tym zakresie.

W odpowiedzi Minister Infrastruktury powołał się<sup>591</sup> na stanowisko Ministra Finansów w tej sprawie i stwierdził, że trudno znaleźć społeczne i ekonomiczne uzasadnienie dla przyznania spółdzielni mieszkaniowej refundacji wydatków związanych z rozliczeniem przez Bank Gospodarstwa Krajowego zadłużenia kredytowego i uprzywilejowania spółdzielni mieszkaniowych względem pozostałych podmiotów działających na rynku mieszkaniowym, np. towarzystw budownictwa społecznego. Takie rozwiązanie doprowadziłoby do przeniesienia kosztów za przekształcenie lokatorskiego prawa do lokalu w odrębną własność lokalu – a więc nabycie „silniejszego” prawa do lokalu niż już posiadane – na Skarb Państwa.

<sup>590</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 169–170.

<sup>591</sup> Pismo z 26 lutego 2014 r.

## C. Ochrona praw właścicieli mieszkań

### 1. Brak zapewnienia współwłaścicielom lokali użytkowych stanowiących wielostanowiskowe lokale garażowe możliwości wykonywania prawa do głosowania nad uchwałami podejmowanymi przez wspólnoty mieszkaniowe

W praktyce funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych ujawnił się problem braku zapewnienia współwłaścicielom lokali, w szczególności lokali użytkowych stanowiących wielostanowiskowe lokale garażowe, realnej możliwości wykonywania uprawnień przysługujących właścicielom lokali na gruncie ustawy o własności lokali<sup>592</sup>, tj. prawa do głosowania nad uchwałami podejmowanymi przez wspólnoty mieszkaniowe. Ustawa o własności lokali nie określa sposobu wykonywania prawa głosu wynikającego z udziału w nieruchomości wspólnej, związanego z odrębną własnością lokalu stanowiącego przedmiot współwłasności. Niestety nie jest możliwe zastosowanie wprost rozwiązań ustawy o własności lokali do współwłaścicieli lokali. Kwestia sposobu uczestniczenia współwłaścicieli lokalu użytkowego w głosowaniu wspólnoty mieszkaniowej została rozstrzygnięta przez Sąd Najwyższy, który stwierdził, że „Prawo głosu wynikające z udziału w nieruchomości wspólnej związanego z odrębną własnością lokalu przysługuje niepodzielnie współwłaścicielom tego lokalu”. Nadal pozostały aktualne problemy natury praktycznej związane ze stosowaniem takiego sposobu głosowania przez współwłaścicieli lokalu użytkowego, szczególnie gdy lokalem tym jest wielostanowiskowa hala garażowa będąca przedmiotem współwłasności kilkudziesięciu, a nierzadko kilkuset osób. W takiej sytuacji osiągnięcie jednolitego stanowiska współwłaścicieli co do sposobu głosowania na zebraniu wspólnoty mieszkaniowej jest niezmiernie trudne, gdyż nawet jeden głos przeciwny wystarczy, aby stanowisko nie zostało uzgodnione. W ocenie Rzecznika niezbędna wydaje się interwencja ustawodawcy, która doprowadzi do uzupełnienia ustawy o własności lokali o regulację jednoznacznie określającą sposób udziału współwłaścicieli lokali w zarządzaniu nieruchomością wspólną, w szczególności określi sposób ich reprezentacji na zebraniach wspólnoty mieszkaniowej oraz wykonywania prawa głosu. Problem ten dotyczy wszelkich lokali będących współwłasnością kilku podmiotów, ale w największym stopniu odnosi się do lokali użytkowych stanowiących wielostanowiskowe garaże. Obowiązujący stan prawny nie zapewnia nie tylko sprawnego funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych, ale także uniemożliwia wykonywanie uprawnień właścicielskich. Rzecznik zwrócił się<sup>593</sup> do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

W odpowiedzi poinformowano<sup>594</sup>, że Ministerstwo dostrzega kwestię poruszoną w wystąpieniu Rzecznika, a także złożoność problematyki związanej ze współwłasnością garaży wielostanowiskowych jako samodzielnych lokali użytkowych oraz wpływ, jaki istniejący stan prawny wywiera na bieżące funkcjonowanie wspólnot mieszkaniowych. Mając na uwadze

<sup>592</sup> Ustawa z 24 czerwca 1995 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, z późn. zm.).

<sup>593</sup> IV.511.34.2014 z 14 kwietnia 2014 r.

<sup>594</sup> Pismo z 24 kwietnia 2014 r.

fakt, iż pożądane byłoby możliwie szybkie rozwiązanie powyższej kwestii oraz uwzględniając zakres takiej zmiany (nie byłaby to nowelizacja ustawy o charakterze kompleksowym), Ministerstwo współpracuje w tej sprawie z Komisją Infrastruktury Sejmu.

Niestety do grudnia 2014 r., opisany problem pozostał nierozwiązany. Dalsze utrzymywanie takiego stanu rzeczy w zasadzie uniemożliwia zarządzanie nieruchomością wspólną w znacznej części wspólnot mieszkaniowych obejmujących garaże wielostanowiskowe. W sytuacji braku porozumienia współwłaścicieli garażu wielostanowiskowego co do sposobu głosowania nad uchwałami wspólnoty mieszkaniowej proces podejmowania uchwał przez wspólnoty mieszkaniowe może zostać całkowicie zablokowany. W konsekwencji zarząd/zarządca nieruchomości wspólnej nie będzie mógł podjąć żadnej czynności, na którą wymagana jest zgoda właścicieli lokali. Nie można wykluczyć, że w niektórych wspólnotach mieszkaniowych uchwały nadal będą podejmowane niezgodnie z wykładnią zaprezentowaną przez Sąd Najwyższy, co może stanowić podstawę do żądania ich uchylenia bądź też ustalenia ich nieistnienia w postępowaniu sądowym jako podjętych bez uzyskania wymaganej większości głosów. Istniejący stan prawny jest także nie do zaakceptowania z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich, bowiem pozbawia współwłaścicieli lokalu użytkowego prawa wykonywania jednego z podstawowych uprawnień właścicielskich, tj. prawa współdziałania w zarządzaniu nieruchomością wspólną, które jest realizowane głównie poprzez podejmowanie uchwał. Zdaniem Rzecznika szybka interwencja ustawodawcy jest niezbędna dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych. Dlatego Rzecznik ponownie zwróciła się<sup>595</sup> do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o poinformowanie, czy prace legislacyjne mające na celu uregulowanie poruszonego problemu zostały podjęte i na jakim znajdują się etapie.

W odpowiedzi Minister podzielił<sup>596</sup> opinię Rzecznika o konieczności dokonania zmian w ustawie o własności lokali celem doprecyzowania w niej statusu prawnego lokali stanowiących przedmiot współwłasności znajdujących się w budynkach wspólnot mieszkaniowych, co w szczególności dotyczyłoby garaży wielostanowiskowych będących wyodrębnionymi lokalami użytkowymi. Komisja Infrastruktury Sejmu na posiedzeniu w dniu 13 stycznia 2015 r. zadecydowała o podjęciu inicjatywy ustawodawczej w sprawie nowelizacji ww. ustawy w omawianym zakresie.

## **D. Sprawy mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych**

### **1. Zasady ustalania wysokości współczynnika świadczenia mieszkaniowego**

W wystąpieniu do Ministra Obrony Narodowej Rzecznik poruszyła kwestię obowiązujących zasad ustalania wysokości współczynnika świadczenia mieszkaniowego. Zgodnie z ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP<sup>597</sup> świadczenie mieszkaniowe jest jedną z form realizacji prawa żołnierza zawodowego do zakwaterowania. Współczynniki świadczenia mieszkaniowe-

<sup>595</sup> Pismo z 15 grudnia 2014 r.

<sup>596</sup> Pismo z 14 stycznia 2015 r.

<sup>597</sup> Ustawa z 22 czerwca 1995 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367, z późn. zm.).

go dla każdego garnizonu określa załącznik do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie wypłaty świadczenia mieszkaniowego<sup>598</sup>. W ocenie Rzecznika zastrzeżenia mogą budzić przyjęte przez ustawodawcę zasady ustalania wysokości współczynnika świadczenia mieszkaniowego, a w szczególności brak określenia, przez jak długi okres obowiązuje wysokość współczynnika ustalona w rozporządzeniu bądź częstotliwości, z jaką powinna być przeprowadzona weryfikacja wysokości tego współczynnika. Nie ulega wątpliwości, że ceny rynkowe najmu lokali mieszkalnych w danym garnizonie, od których uzależniona jest wysokość współczynnika mieszkaniowego, mogą ulegać zmianom. Tymczasem w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej brak jest uregulowań prawnych, które zobowiązywałyby Ministra Obrony Narodowej do cyklicznego weryfikowania wysokości omawianego współczynnika po upływie pewnego okresu (np. co rok). Świadczenie mieszkaniowe jest jedną z form realizacji prawa żołnierza do zakwaterowania, dlatego w ocenie Rzecznika istotne jest, aby jego wysokość miała jak najbardziej realną wartość dla żołnierza, który realizuje swoje prawo do zakwaterowania w tej właśnie formie. Rzecznik zwrócił się<sup>599</sup> do Ministra Obrony Narodowej o rozważenie przedstawionego problemu, a w razie podzielenia stanowiska Rzecznika, także o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie zasady okresowej weryfikacji wysokości współczynnika mieszkaniowego w oparciu o aktualną wysokość cen rynkowych najmu lokali mieszkalnych na terenie danego garnizonu.

Minister podzielił<sup>600</sup> pogląd Rzecznika o potrzebie zapewnienia świadczenia mieszkaniowego w wysokości najbardziej zbliżonej do realnych wydatków ponoszonych przez żołnierzy na cele mieszkaniowe. Zdaniem Ministra jednak nie jest konieczne wprowadzenie w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej obowiązku okresowej weryfikacji wysokości współczynnika mieszkaniowego, ponieważ może on sam inicjować zmianę rozporządzenia w sprawie wypłaty świadczenia mieszkaniowego. Minister zapewnił, że resort obrony narodowej monitoruje rynek nieruchomości w kontekście wysokości cen najmu lokali mieszkalnych, a dokonane obserwacje wskazują na tendencję spadkową tych cen w ostatnich latach. W związku z powyższym obowiązująca wysokość świadczenia mieszkaniowego otrzymywanego przez żołnierzy nie wymaga obecnie modyfikacji. W przypadku powstania istotnych zmian w tym zakresie podejmie działania zmierzające do nowelizacji wspomnianego rozporządzenia.

<sup>598</sup> Rozporządzenie z 9 czerwca 2010 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 255).

<sup>599</sup> IV.7211.353.2014 z 10 czerwca 2014 r.

<sup>600</sup> Pismo z 28 lipca 2014 r.

## E. Finansowe wsparcie państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego

### 1. Niespójność regulacji prawnych dotyczących wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych wybudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe przy udziale preferencyjnego kredytu

Od dnia 11 października 2011 r. najemcy lokali mieszkalnych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego, będący jednocześnie partycypantami, uzyskali możliwość wykupienia na własność zajmowanych lokali na zasadach przewidzianych w ustawie o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>601</sup>. W zakresie zmian wprowadzonych wspomnianą na wstępie ustawą ujawnił się problem dotyczący prawnej dopuszczalności przeniesienia własności lokali spółdzielczych wybudowanych przy udziale środków pochodzących z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, będący wynikiem niespójnych regulacji prawnych obowiązujących w omawianym zakresie.

Wobec obowiązywania zakazów przenoszenia własności mieszkań wybudowanych z udziałem środków pochodzących z kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub w ramach realizacji rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego, wynikających z art.15e ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz z art. 17 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego i niektórych innych ustaw, dopuszczalność przekształcania praw do lokali mieszkalnych w spółdzielniach mieszkaniowych, budzi wątpliwości, które podziela część notariuszy, sądów powszechnych, a także Sąd Najwyższy<sup>602</sup>. Rzecznik problem ten, będący wynikiem niespójności przepisów, sygnalizowała już w swoich wystąpieniach w latach ubiegłych<sup>603</sup>. Niestety w dalszym ciągu przepisy pozostawały niezmienione, ponieważ Ministerstwo nie podzielało opinii Rzecznika w tej sprawie. Dlatego korespondencja z resortem odpowiedzialnym za gospodarkę mieszkaniową była kontynuowana<sup>604</sup> również w roku 2014. Rzecznik wskazywała na kolejne orzeczenia sądowe, w tym również stanowisko Sądu Najwyższego, potwierdzające słuszność poglądu o braku dostatecznej podstawy prawnej do dokonywania przekształceń własnościowych w omawianym zakresie.

Ostatecznie Minister Infrastruktury i Rozwoju poinformował<sup>605</sup> Rzecznika, że w efekcie obrad senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji podjęto decyzję o wszczęciu senackiej inicjatywy ustawodawczej w sprawie ujednoczenia przepisów o ustanawianiu odrębnej własności lokali wybudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe z kre-

<sup>601</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. Nr 201, poz. 1180).

<sup>602</sup> Wyrok SN z 6 marca 2014 r., sygn. akt V CSK 194/13.

<sup>603</sup> Informacja RPO za 2011 r., str. 167, Informacja RPO za 2013 r., str. 168.

<sup>604</sup> IV.7211.56.2014 z 24 marca 2014 r., IV.7211.415.2014 z 30 czerwca 2014 r.

<sup>605</sup> Pismo z 29 lipca 2014 r.

dytów udzielonych przez BGK. Aktualnie projekt<sup>606</sup> dostępny jest na stronie internetowej Sejmu. Przewiduje on wyeliminowanie wątpliwości co do zakresu i zasad dokonywania przekształceń lokali mieszkalnych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego oraz spółdzielni mieszkaniowych, wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu hipotecznego udzielonego tym podmiotom przez Bank Gospodarstwa krajowego na podstawie wniosków złożonych do dnia 30 września 2009 r., czyli z wykorzystaniem środków z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. W dniu 20 stycznia 2015 r. projekt został skierowany do I czytania w Komisjach Finansów Publicznych oraz Infrastruktury.

---

<sup>606</sup> Druk sejmowy nr 3091.

## 18. OCHRONA PRAW MAJĄTKOWYCH

---

### A. Ochrona praw majątkowych

#### 1. Ochrona praw majątkowych właścicieli nieruchomości wykorzystywanych na cele przewidziane przez Prawo geologiczne i górnicze

W związku z otrzymywanymi skargami Rzecznik ponownie<sup>607</sup> zasygnalizowała Ministrowi Środowiska problem środków prawnych służących przedsiębiorcom dla pozyskiwania kopaliny. Problem ten łączy się bezpośrednio z kwestią ochrony praw majątkowych podmiotów będących właścicielami nieruchomości wykorzystywanych na cele przewidziane przez Prawo geologiczne i górnicze<sup>608</sup>. W opinii Ministerstwa możliwość zajęcia nieruchomości na cele górnicze, przewidzianą w ustawie, należy rozpatrywać jako ograniczenie prawa własności, dopuszczalne na mocy przepisów Konstytucji. Nowa ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze nie wyeliminowała możliwości zajęcia nieruchomości osoby trzeciej w trybie cywilnoprawnym, co więcej rozszerzyła uprawnienia użytkownika górniczego. Zgodnie z art. 19 Prawa geologicznego i górniczego, przedsiębiorca, który uzyskał koncesję na m.in. wydobywanie węgla kamiennego, może żądać wykupu nieruchomości lub jej części położonej w obszarze górniczym, w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności. Natomiast zgodnie z art. 18 tej ustawy przedsiębiorca może żądać umożliwienia korzystania z cudzej nieruchomości, za wynagrodzeniem. Realizacja roszczeń przedsiębiorców wobec właściciela gruntu następuje na drodze procesu cywilnego. Do Rzecznika zgłaszali się właściciele nieruchomości, którzy czuli się pokrzywdzeni przebiegiem procesu cywilnego dotyczącego zajęcia lub wykupu nieruchomości. Przedsiębiorcy uzyskiwali możliwość zajęcia nieruchomości w trakcie postępowania, często na jego początku, a właściciel otrzymywał wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości dopiero po prawomocnym zakończeniu sprawy. Pozbawienie właściciela możliwości korzystania z nieruchomości, na której zamieszkuje wraz z rodziną, bez zapewnienia stosownej rekompensaty, narusza istotę prawa własności. Zdaniem Rzecznika konieczna jest zmiana przepisów, która zapewni zabezpieczenie roszczeń przedsiębiorcy górniczego, a także pozwoли właścicielowi gruntu, już na etapie procesu, na chociaż częściową rekompensatę szkody, jaką poniósł wskutek wykonania zabezpieczenia. Rzecznik zwróciła się<sup>609</sup> do Ministra Środowiska o przedstawienie stanowiska w sprawie.

---

<sup>607</sup> Informacja RPO za 2006 r., str. 266.

<sup>608</sup> Ustawa z 4 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, z późn. zm.).

<sup>609</sup> IV.7000.206.2014 z 15 kwietnia 2014 r.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>610</sup> Rzecznika, że podejmie analizowaną problematykę i w przypadku prac nad zmianą p.g.g. będzie dążył do wprowadzenia uregulowań do tej ustawy mających na celu zabezpieczenie w toku procesu cywilnego, toczącego się na skutek wniesienia powództwa opartego na przepisach art. 18 albo 19 p.g.g., słusznego interesu właściciela nieruchomości.

## **2. Interpretacja pojęcia „dochodu miesięcznego” uprawniającego do udzielenia 50% bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego**

Do Rzecznika wpływały liczne skargi obywateli dotyczące interpretacji pojęcia „dochodu miesięcznego” uprawniającego do udzielenia 50% bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Zgodnie z art. 74 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>611</sup> osobom fizycznym, których dochód miesięczny na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 50% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym rok, za który opłata ma być wnoszona, ogłaszanego przez Prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”, na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, właściwy organ udziela na ich wnioski 50% bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, jeżeli nieruchomość jest przeznaczona lub wykorzystywana na cele mieszkaniowe. Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zawiera definicji „dochodu miesięcznego”, ani też nie wskazuje, z jakiego okresu dochód ma być brany pod uwagę przy udzielaniu bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. W ocenie Rzecznika regulacja odwołująca się do pojęcia „dochód miesięczny” uprawniający do udzielenia 50% bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego powinna zostać znowelizowana. Rozbieżna praktyka stosowania art. 74 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przyjęta w różnych miastach na terenie kraju, świadczy o niejasności tego przepisu, który powinien w sposób jednoznaczny wskazywać sposób ustalenia kryterium dochodowego na potrzeby postępowań związanych z ustalaniem wysokości opłat za użytkowanie wieczyste. Rzecznik zwróciła się<sup>612</sup> do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o rozważenie podjęcia odpowiednich prac legislacyjnych zmierzających do zmiany omawianej regulacji, która w obecnym kształcie może naruszać prawa majątkowe obywateli.

Minister podzielił<sup>613</sup> pogląd Rzecznika o potrzebie nowelizacji przepisu art. 74 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przyznał, że posługiwanie się różnymi regulacjami ustawowymi przy realizacji normy wypływającej z tego przepisu negatywnie wpływa na określanie zakresu praw i obowiązków adresatów tej normy.

Sprawa będzie kontynuowana w roku 2015.

<sup>610</sup> Pismo z 14 stycznia 2015 r.

<sup>611</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.).

<sup>612</sup> IV.7001.1.2014 z 13 stycznia 2014 r.

<sup>613</sup> Pismo z 20 lutego 2014 r.



### 3. Ograniczenia praw właścicieli nieruchomości należących do obszaru Natura 2000

W toku korespondencji prowadzonej z Ministrem Środowiska w przedmiocie ograniczeń praw właścicieli nieruchomości należących do obszaru Natura 2000 oraz nieruchomości znajdujących się na liście proponowanych obszarów tej sieci, Rzecznik wskazywała na brak odpowiednich rozwiązań legislacyjnych służących rekompensowaniu strat związanych z obniżeniem dochodowości prowadzonej działalności gospodarczej, rolnej, leśnej, łowieckiej lub rybackiej. Jeden z mechanizmów kompensujących właścicielom ograniczenie ich praw z tytułu objęcia nieruchomości programem ochrony Natura 2000 został przewidziany w art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody<sup>614</sup>. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka lub rybacka wymaga dostosowania do wymogów ochrony obszaru Natura 2000, na którym nie mają zastosowania programy wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości, regionalny dyrektor ochrony środowiska może zawrzeć umowę z właścicielem lub posiadaczem obszaru, z wyjątkiem zarządców nieruchomości Skarbu Państwa, która zawiera wykaz niezbędnych działań, sposoby i terminy ich wykonania oraz warunki i terminy rozliczenia należności za wykonane czynności, a także wartość rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń. Opisana możliwość wsparcia aktualizuje się dopiero, gdy nie jest możliwe skorzystanie przez właściciela nieruchomości z odpowiednich programów wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości prowadzonej działalności. W sytuacji gdy regionalny dyrektor ochrony środowiska nie dysponuje informacjami, czy w odniesieniu do konkretnego obszaru objętego programem Natura 2000 przewidziana została pomoc w ramach unijnych programów rolno-środowiskowych, co jest warunkiem wstępnym zawarcia umowy, zastosowanie przedmiotowej regulacji w praktyce wydaje się być niemożliwe. Rzecznik zwróciła się<sup>615</sup> do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Ponieważ do tej pory Rzecznik nie uzyskała stosownej odpowiedzi, w roku 2015 podejmie ten problem po raz kolejny.

### 4. Przestrzeganie praw obywateli związanych z nabywaniem przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg dotyczących naruszenia praw i wolności obywatelskich w ramach stosowania szczególnych regulacji prawnych odnoszących się do realizacji inwestycji infrastrukturalnych, a w szczególności przepisów ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>616</sup>. Skarżący często podnosili zarzut przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie tej ustawy oraz zwracali uwagę na liczne nieprawidłowości w zakresie oceny dowodów, a w szczególności dowodu w postaci operatu szacunkowego nieruchomości podlegającej wywłaszczeniu.

<sup>614</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 627, z późn. zm.).

<sup>615</sup> IV.7000.243.2014 z 28 maja 2014 r.

<sup>616</sup> Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 687, z późn. zm.).

Z podsumowania wyników kontroli NIK „Nabywanie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008–2013” wynika, że wojewodowie przekraczali terminy do wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania należnego właścicielowi nieruchomości przejętej pod budowę drogi. Postępowania administracyjne w tym zakresie były wszczynane ze zwłoką i prowadzone w sposób przewlekły. Operaty szacunkowe nieruchomości nie były rzetelnie weryfikowane, ponieważ nie dokonywano prawidłowej oceny ich wartości dowodowej. Działalność wojewodów w tym zakresie została oceniona przez Najwyższą Izbę Kontroli negatywnie ze względu na nieprzestrzeganie praw obywateli. Rzecznik zwróciła się<sup>617</sup> do Ministra Administracji i Cyfryzacji o poinformowanie, jakie działania zostały podjęte w celu wyeliminowania nieprawidłowości w działaniach wojewodów.

Minister poinformował<sup>618</sup>, że zagadnienie poruszone w wystąpieniu pozostaje w gestii Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

W związku z powyższym Rzecznik skierowała<sup>619</sup> wystąpienie także do Ministra Infrastruktury i Rozwoju. Obecnie oczekuje na odpowiedź.

## 5. Ograniczenia prawa zwrotu wyłączonej nieruchomości

Rzecznik zgłosiła<sup>620</sup> udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej ograniczeń prawa zwrotu wyłączonej nieruchomości i przedstawiła<sup>621</sup> następujące stanowisko: art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>622</sup> – w zakresie, w jakim uzależnia zwrot wyłączonej nieruchomości od łącznej zgody wszystkich współwłaścicieli, uniemożliwiając zwrot samego udziału we wspólnym prawie – jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżony przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wyłączonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wyłączeniu. Zdaniem Rzecznika wynikające z tego przepisu wyłączenie możliwości zwrotu udziałów w wyłączonej nieruchomości nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia. Właścicielowi zwraca się jego prawo w kształcie, w jakim istniało przed wyłączeniem, natomiast współwłaścicielom stawia się dodatkowe wymogi, które zwrot albo ograniczają, albo uniemożliwiają. Nakaz łącznego i jednoczesnego złożenia wniosku zwrotowego przez wszystkich współwłaścicieli jest też o tyle nieuzasadniony, że przed wyłączeniem prawa wszystkich współwłaścicieli były wzajemnie niezależne i podlegały samodzielnemu obrotowi. Nałożone przez ustawę wymogi stanowią więc nieproporcjonalny, nadmierny ciężar i nie służą ochronie żadnych konstytucyjnie uza-

<sup>617</sup> IV.7002.65.2014 z 22 października 2014 r.

<sup>618</sup> Pismo z 4 listopada 2014 r.

<sup>619</sup> Pismo z 7 stycznia 2015 r.

<sup>620</sup> IV.7003.93.2014 z 17 września 2014 r., sygn. akt SK 26/14.

<sup>621</sup> Pismo z 3 listopada 2014 r.

<sup>622</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.).

sadnionych wartości. Ponadto przyjęte w ustawie kryterium różnicowania w postaci zakresu posiadanego udziału w prawie własności ma wszelkie cechy arbitralności. W opinii Rzecznika realizacja konstytucyjnego prawa do zwrotu wywłaszczonego mienia nie może zależeć od tego, ile udziałów przysługiwało w przeszłości uprawnionemu i z kim je wówczas dzielił. Okoliczności te są zupełnie przypadkowe i w żaden sposób nie powinny warunkować możliwości realizacji konstytucyjnie gwarantowanego prawa. Z powyższego wynika, że podstawowym celem przyjętego rozwiązania było pozbawienie roszczeń określonej, arbitralnie dobranej grupy uprawnionych, a zarazem zwolnienie podmiotów publicznych z obowiązków nałożonych w Konstytucji. Prowadzi to do wniosku, że zaskarżona norma pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony własności i innych praw majątkowych. Skutkiem kwestionowanego rozwiązania jest utrzymanie w zasobie publicznym nieruchomości odebranych przymusowo przed laty na realizację celów publicznych i odmowa ich zwrotu, pomimo że dla tych celów są one całkowicie zbędne. W ocenie Rzecznika wymóg, aby prawo do zwrotu nieruchomości należało wykonać jednocześnie i przez wszystkich współwłaścicieli łącznie nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych. Jedynym jego celem zdaje się być po prostu znaczące ograniczenie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, czego oczywiście nie można zaakceptować. Obowiązujące przepisy nakładają na byłego współwłaściciela (współspadkobiercę) ciężary niepotrzebne i niczym nieuzasadnione, a zatem w sposób nieproporcjonalny i nadmierny ograniczają realizację konstytucyjnie umocowanego prawa do zwrotu wywłaszczonego mienia.

Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego.

## **6. Rozwiązanie przyjęte w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych, zgodnie z którym podmiot uprawniony może żądać wielokrotności wynagrodzenia z tytułu naruszenia majątkowych praw autorskich**

Rzecznik zgłosiła<sup>623</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem konstytucyjnym i przedstawiła<sup>624</sup> następujące stanowisko: „Art. 79 ust. 1 pkt 3 lit b) ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>625</sup> w zakresie, w jakim nakłada obowiązek zapłaty trzykrotności stosownego wynagrodzenia na rzecz podmiotu uprawnionego z tytułu autorskich praw majątkowych, jest niezgodny z przepisami art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

W ocenie Rzecznika istnienie zaskarżonego w skardze konstytucyjnej roszczenia pozwalającego na domaganie się zapłaty kwoty trzykrotnie wyższej niż wynagrodzenie należne tytułem udzielenia przez uprawnionego zgody na korzystanie z utworu, którego zakres nie ma związku z rozmiarem poniesionej przez uprawnionego szkody, jest nie do pogodzenia z zasadą sprawiedliwości społecznej. Roszczenie to uprzywilejowuje podmioty, którym przysługują autorskie prawa majątkowe, zapewniając znacznie wyższą ochronę ich praw i intere-

<sup>623</sup> IV.715.1.2014 z 29 października 2014 r., sygn. akt SK 32/14.

<sup>624</sup> Pismo z 20 listopada 2014 r.

<sup>625</sup> Ustawa z 4 lutego 1994 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, z późn. zm.).

sów majątkowych niż praw i interesów majątkowych użytkowników, którzy w sposób zawniony dokonali naruszenia tych autorskich praw majątkowych. W ten sposób narusza ono konstytucyjną zasadę równej ochrony praw majątkowych, a różnicowanie tej ochrony nie znajduje odpowiedniego uzasadnienia ze względu na konieczność zachowania równowagi w stosunkach społecznych. Zaskarżony przepis w sposób automatyczny nakłada sankcję trzykrotności wynagrodzenia. Ustawodawca wprowadzając tak sztywne stawki ryczałtu nie dał sądom jakichkolwiek możliwości miarkowania odszkodowania w zależności od okoliczności sprawy, chociażby w sytuacji, gdy uważałby, że jest ono rażąco wygórowane i całkowicie nieadekwatne. Nadmierna dolegliwość kwestionowanego rozszczenia jest szczególnie ewidentna wobec możliwej kumulacji wszystkich sankcji przewidzianych przez ustawę o prawie autorskim i prawach pokrewnych za naruszenie autorskiego prawa majątkowego. Przepis, który w założeniu miał ułatwiać poszkodowanym dochodzenie ich praw, w swoim otoczeniu systemowym (przy kumulacji roszczeń) może stać się źródłem nieuzasadnionego wzbogacenia uprawnionych z tytułu autorskich praw majątkowych, z pokrzywdzeniem użytkowników tych praw.

Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego.

## **7. Ograniczenie możliwości uzyskania ekwiwalentu za wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej**

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał<sup>626</sup> wniosek Rzecznika o stwierdzenie, że przepisy poprzednio obowiązującej i nadal stosowanej ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia<sup>627</sup> w zakresie, w jakim przewidują możliwość przeniesienia praw i obowiązków wynikających z wyłączenia gruntów z uprawy rolnej i prowadzenia uprawy leśnej tylko w razie przeniesienia własności nieruchomości objętej uprawą leśną na podstawie umowy sprzedaży bądź spadkobrania, są niezgodne z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Rzecznika i orzekł<sup>628</sup>, iż brak możliwości przeniesienia na nabywcę działki przeznaczonej pod uprawę leśną prawa do ekwiwalentu leśnego w drodze innych zdarzeń prawnych niż umowa sprzedaży bądź spadkobranie narusza konstytucyjną zasadę równej ochrony praw majątkowych.

## **8. Brak rekompensat dla właścicieli nieruchomości tzw. zamrożonych inwestycyjnie przez dawne plany zagospodarowania przestrzennego**

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>629</sup> Rzecznika o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>630</sup>, w zakresie, w jakim w razie przeznaczenia danej nieruchomości na cele publiczne zarówno w aktualnym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jak i w planie obowią-

<sup>626</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 176.

<sup>627</sup> Ustawa z 8 czerwca 2001 r. (Dz.U. Nr 73, poz. 764, z późn. zm.).

<sup>628</sup> Wyrok TK z 9 grudnia 2014 r., sygn. akt K 46/13.

<sup>629</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 177.

<sup>630</sup> Ustawa z 27 marca 2003 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 647, z późn. zm.).

zującym w dniu 1 stycznia 1995 r., dla realizacji przewidzianych w tym przepisie roszczeń wymaga wykazania zmiany w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z tej nieruchomości lub jej dotychczasowego przeznaczenia.

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił<sup>631</sup> wniosek Rzecznika o stwierdzenie niekonstytucyjności regulacji pozbawiającej rekompensat właścicieli tych nieruchomości, które w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczono na cele publiczne, przy czym przeznaczenie takie uchwalono jeszcze przed 1995 r. W obecnym stanie prawnym prawo do rekompensaty (pieniężnego odszkodowania bądź żądania wykupienia nieruchomości) przyznane jest tylko w razie uchwalenia nowego planu, który zmienia dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości. Jeżeli zatem dane grunty „zamrożono inwestycyjnie” przed wielu laty, np. pod rozbudowę dróg, a celów takich do tej pory nie zrealizowano, właściciel nie może korzystać z takiej nieruchomości (utrzymuje się na niej tzw. planistyczna rezerwa), nie dostaje też z tego tytułu żadnej rekompensaty. Stan taki w serii orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (wyroki z tzw. grupy Skibińscy) uznano za systemowe naruszenie przez Polskę regulacji konwencyjnych. Wyrok Trybunału stwierdza niezgodność takiej regulacji z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji. W tej sprawie Trybunał Konstytucyjny wydał także postanowienie sygnalizacyjne.

## **9. Brak możliwości zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, która stała się własnością Skarbu Państwa bądź gminy w drodze decyzji podziałowej z tego powodu, że była przeznaczona pod drogę publiczną**

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną, do której przystąpiła<sup>632</sup> Rzecznik. Sprawa dotyczyła pominięcia prawodawczego w ustawie o gospodarce nieruchomościami, wskutek którego były właściciel działek gruntu, które na skutek podziału nieruchomości przeszły na własność Skarbu Państwa bądź gminy, ponieważ zostały przeznaczone pod drogi publiczne, nie może domagać się zwrotu własności tych działek, w przypadku, gdy w ustawowo określonym terminie nie zostały one wykorzystane na wskazany cel publiczny. Trybunał stwierdził<sup>633</sup>, iż zakwestionowany przepis nie narusza Konstytucji. Trybunał wskazał, że skutek zastosowania art. 98 ust. 1 u.g.n. istotnie odbiega od konstytucyjnej definicji wywłaszczenia. Przede wszystkim brak jest pierwotnej, władczej woli podmiotu publiczno-prawnego do przejęcia nieruchomości prywatnej. Przeciwnie, to z inicjatywy podmiotu prywatnego następuje podział, w wyniku którego może dojść do przejęcia własności jednej z nowych działek przez podmiot publiczny. Podmiot ten jest jednak „zmuszony” przepisami u.g.n. do nabycia tej działki (wyplacenia odszkodowania), a następnie z własnych środków wybudowania na niej drogi publicznej. Cel publiczny został osiągnięty z chwilą podjęcia odpowiedniej uchwały przez gminę, pomimo braku wybudowania drogi w ustawowym terminie.

<sup>631</sup> Wyrok TK z 18 grudnia 2014 r., sygn. akt K 50/13.

<sup>632</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 179.

<sup>633</sup> Wyrok TK z 23 września 2014 r., sygn. akt SK 7/13.

Dokonana przez Trybunał analiza treści art. 216 u.g.n. oraz przepisów ustaw, do których się on odwołuje, prowadzi do wniosku, że nabycie przez podmiot publicznoprawny z mocy prawa i za odszkodowaniem nieruchomości wydzielonej w drodze podziału – na wniosek właściciela, pod budowę drogi publicznej – nie wywiera skutków konstytucyjnie podobnych do którejkolwiek z regulacji objętych zakresem zastosowania art. 216 tej ustawy.

## 10. Procedura dokonywania wpisów do gminnej ewidencji zabytków

W 2014 r. Rzecznik nadal podejmowała<sup>634</sup> działania w sprawie dotyczącej braku w obowiązujących przepisach regulacji, nakazującej informowanie właściciela nieruchomości o wpisaniu jego nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków. Pomimo ponaglenia<sup>635</sup> Rzecznik do końca roku 2014 nie otrzymała odpowiedzi Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na swoje wystąpienie. Z tego powodu Rzecznik zmuszona została<sup>636</sup> do przedstawienia tej sprawy Prezesowi Rady Ministrów z prośbą o spowodowanie, aby podległy mu Minister udzielił Rzecznikowi odpowiedzi w tej sprawie.

## 11. Długie terminy oczekiwania na rozpatrzenie odwołania przez Krajową Komisję Uwłaszczeniową

W pismach nadsyłanych do Rzecznika wnioskodawcy skarżyli się na długie terminy oczekiwania na rozpatrzenie przez Krajową Komisję Uwłaszczeniową odwołań od decyzji wojewodów w przedmiocie komunalizacji mienia. W jednym z pism wnioskodawcy podnosili, że trwające od wielu lat postępowania w sprawie uregulowania stanu prawnego nieruchomości, na terenie których położone są użytkowane przez nich lokale mieszkalne, uniemożliwiają im wykup tych lokali. Organem sprawującym nadzór nad Krajową Komisją Uwłaszczeniową jest Minister Administracji i Cyfryzacji. Rzecznik kilkakrotnie występowała do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie znacznego przekraczania przez Komisję obowiązujących terminów załatwiania spraw. W otrzymanych wyjaśnieniach zwracano uwagę na niepełny stan osobowy Komisji. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji prowadziło prace legislacyjne zmierzające do zmiany rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie powołania i trybu działania Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej. Zapowiadane zmiany przepisów miały na celu zlikwidowanie zaległości w rozpatrywaniu odwołań od decyzji komunalizacyjnych wojewodów przez Krajową Komisję Uwłaszczeniową, a także zapewnienie prawidłowego działania Komisji. Do chwili obecnej zmiany te nie zostały jednak wprowadzone. Niepokój Rzecznika budzi fakt, iż pomimo znaczącego upływu czasu od momentu pojawienia się problemu w funkcjonowaniu Komisji, nie zostały podjęte stosowne działania mające na celu zapewnienie prawidłowego działania Komisji. Długi okres oczekiwania na rozstrzygnięcie Krajowej Komisji Uwłaszczenio-

<sup>634</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 174.

<sup>635</sup> IV.7002.21.2014 z 25 marca 2014 r.

<sup>636</sup> Pismo z 8 stycznia 2014 r.

wej w wielu przypadkach ma bezpośredni wpływ na sytuację obywateli i utrudnia im bądź też uniemożliwia skorzystanie z konkretnych uprawnień, które niekiedy mają charakter czasowy. Rzecznik zwróciła się<sup>637</sup> do Ministra Administracji i Cyfryzacji o podjęcie kroków zmierzających do zapewnienia prawidłowego działania Komisji.

Dotychczas nie wpłynęła odpowiedź w tej sprawie.

## B. Egzekucja świadczeń

### 1. Ochrona małżonka dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym

Zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przeciwko dłużnikowi pozostającemu w związku małżeńskim można prowadzić egzekucję z rachunku wspólnego dłużnika i jego małżonka. Obowiązująca regulacja zapewnia efektywność egzekucji prowadzonej przeciwko dłużnikowi. W ocenie Rzecznika małżonek dłużnika nie dysponuje jednak skutecznym środkiem prawnym dla ochrony swoich środków gromadzonych na wspólnym rachunku bankowym. Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego przewidują pewną ochronę tych środków finansowych małżonka dłużnika, które nie podlegają egzekucji pomimo umieszczenia ich na wspólnym z dłużnikiem rachunku bankowym. Prowadzenie egzekucji ze wspólnego rachunku bankowego dłużnika i jego małżonka nie wyłącza możliwości obrony małżonka dłużnika w drodze powództwa o zwolnienie od egzekucji, jeżeli na rachunku wspólnym małżonków zgromadzono środki, które nie wchodzą do majątku osobistego dłużnika, albo też środki, które nie pochodzą z pobranego przez dłużnika wynagrodzenia za pracę, dochodów uzyskanych przez dłużnika z innej działalności zarobkowej, jak również z korzyści uzyskanych z jego praw autorskich i praw pokrewnych, praw własności przemysłowej oraz innych praw twórcy. Rozwiązanie przewidziane w Kodeksie postępowania cywilnego jako norma gwarancyjna, w praktyce nie zapewnia właściwej ochrony małżonkowi dłużnika, ze względu na dyspozycję zawartą w przepisie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji<sup>638</sup>, zgodnie z którym komornik ma obowiązek przekazać w terminie 4 dni uprawnionemu wyegzekwowane należności, a jeżeli dopuści do opóźnienia jest obowiązany zapłacić uprawnionemu odsetki od kwot otrzymanych i nierozliczonych w terminie. Z uwagi na wymóg niezwłocznego przekazania pieniędzy na rzecz wierzyciela, powództwo przewidziane w Kodeksie postępowania cywilnego okazuje się środkiem nieskutecznym i iluzorycznym. O ile bowiem komornik postępuje zgodnie z ustawą o komornikach sądowych i egzekucji, to nie wydaje się możliwe, aby sąd równie szybko, w ciągu czterech dni od przelania środków komornikowi przez bank, mógł rozstrzygnąć o zwolnieniu od egzekucji określonych kwot. Zdaniem Rzecznika celowe byłoby wprowadzenie dodatkowego rozwiązania pozwalającego komornikowi na wstrzymanie przekazania pieniędzy wierzycielowi. Takie rozwiązanie zabezpieczyłoby zarówno interesy wierzyciela, jak i małżonka dłużnika, bowiem do czasu sądowego

<sup>637</sup> IV.511.294.2014 z 24 listopada 2014 r.

<sup>638</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz.1376, z późn. zm.).

rozstrzygnięcia sporu środki pozostawałyby w depozycie sądowym. Rzecznik zwróciła się<sup>639</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie stanowiska w sprawie i ocenę niezbędności prac legislacyjnych mających na celu efektywną ochronę małżonka dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym.

Minister zgodził się<sup>640</sup> z tezą, że obowiązujące przepisy procedury cywilnej dotyczące egzekucji nie zapewniają należytej ochrony małżonkowi dłużnika w przypadku skierowania przez komornika egzekucji do rachunku wspólnego dłużnika i jego małżonka. Z tego względu Ministerstwo Sprawiedliwości, przy okazji przygotowania kolejnej nowelizacji procedury cywilnej w zakresie egzekucji będzie miało na uwadze odpowiednią modyfikację przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, zmierzającą do zapewnienia pełnej ochrony interesów małżonka dłużnika w przypadku skierowania przez komornika egzekucji do wspólnego rachunku bankowego dłużnika i jego małżonka.

## **2. Realizacja zapowiedzi Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie różnych problemów związanych z postępowaniem egzekucyjnym, sygnalizowanych w latach ubiegłych**

W 2013 r. Rzecznik przypomniła<sup>641</sup> Ministrowi Sprawiedliwości składane w latach ubiegłych obietnice, dotyczące rozwiązania różnych problemów z zakresu procedury egzekucyjnej, zgłaszanych przez Rzecznika. Również w roku 2014 powrócono<sup>642</sup> do tej sprawy i po raz kolejny w syntetyczny sposób zestawiono różne problemy z zakresu egzekucji sądowej, sygnalizowane przez Rzecznika, a dotychczas nierozwiązane, pomimo obietnic podjęcia prac legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>643</sup>, że zmiany dotyczące procedury egzekucyjnej zawarto w rządowym projekcie zmian do Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego. Projekt ten w dniu 6 sierpnia 2014 r. został przekazany do Sejmu. Uwzględniono w nim niektóre postulaty Rzecznika dotyczące przepisów postępowania egzekucyjnego. Natomiast odnosząc się do planowanych prac legislacyjnych dotyczących statusu zawodowego komorników sądowych oraz finansowania ich działalności, Minister poinformował, że oczekuje na wyniki analizy tej problematyki, która jest opracowywana przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Wskazał też, że uczestniczy w pracach parlamentarnych nad poselskimi projektami<sup>644</sup> ustaw o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, które odnoszą się zarówno do zagadnień związanych ze statusem zawodowym komorników sądowych, jak i do problematyki finansowania ich działalności. W tym drugim projekcie przewidziano oczekiwane przez Rzecznika regulacje dotyczące wysokości opłat egzekucyjnych.

<sup>639</sup> IV.512.312.2014 r. z 12 listopada 2014 r.

<sup>640</sup> Pismo z 11 grudnia 2014 r.

<sup>641</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 184–185.

<sup>642</sup> IV.512.90.2014 z 23 maja 2014 r.

<sup>643</sup> Pismo z 12 czerwca 2014 r.

<sup>644</sup> Druki sejmowe nr 1728 i 1842.



### 3. Ochrona dłużnika w przypadku egzekucji świadczeń pieniężnych z rachunku bankowego

W latach ubiegłych Rzecznik sygnalizowała<sup>645</sup> Ministrowi Sprawiedliwości problem braku korelacji pomiędzy przepisami k.p.c. określającymi ochronę dłużnika przed wyegzekwowaniem od niego także środków zapewniających minimum egzystencji, a tymi, które regulują egzekucję z rachunku bankowego. Problem polega na tym, że przepisy k.p.c. zawierają szereg regulacji, określających ograniczenie egzekucji z określonych świadczeń pieniężnych po to, aby zapewnić pozostawienie dłużnikowi minimum środków egzystencji. Dotyczy to przede wszystkim tych świadczeń przypadających dłużnikowi, które mają mu zapewnić środki utrzymania, czyli: wynagrodzenia za pracę, zasiłku dla bezrobotnych, stypendium. Jednak w przypadku, gdy ww. świadczenia, zapewniające dłużnikowi utrzymanie, wpłyną na rachunek bankowy dłużnika, wyżej wymienione ograniczenia egzekucji tracą aktualność. Zgromadzone na rachunku bankowym środki, niezależnie od ich pochodzenia, są tam zdeponowane na podstawie umowy rachunku bankowego regulowanej przez Prawo bankowe. Osobie, przeciwko której prowadzona jest egzekucja, przysługuje wierzycielność wobec banku z tytułu umowy rachunku bankowego. Z tego względu egzekucja z tych środków prowadzona jest na podstawie odrębnych przepisów k.p.c. regulujących egzekucję z rachunków bankowych oraz na podstawie Prawa bankowego i podlega ograniczeniom wynikającym wyłącznie z tych regulacji. Minister Sprawiedliwości podzielił argumentację Rzecznika i zapowiedział nowelizację Prawa bankowego w omawianym zakresie. Z obietnicy tej wywiązał się – w dniu 6 sierpnia 2014 r. został złożony do Sejmu projekt nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego i innych ustaw, w którym przewidziano zmianę treści art. 54 Prawa bankowego; ustalono kwotę wolną od zajęcia komorniczego w każdym miesiącu kalendarzowym w wysokości 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę.

## C. Dopłaty dla rolników – Sprawy rolne

### 1. Rozporządzenia wydawane w ramach działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013

Na skutek skarg wpływających od rolników, Rzecznik podjęła analizę rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w ramach działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Przepis art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>646</sup> stanowił delegację ustawową, na podstawie której wydano szereg rozporządzeń dotyczących pomocy finansowej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Zakres podmiotowy beneficjentów został różnie określony w poszczególnych roz-

<sup>645</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 182–183.

<sup>646</sup> Ustawa z 7 marca 2007 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 173).

porządzeniach. Zdaniem Rzecznika powołany przepis nie może stanowić podstawy prawnej uzasadniającej różnicowanie w rozporządzeniach kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z poszczególnych form pomocy finansowej. Na problem ten wskazywały również sądy administracyjne, a także Trybunał Konstytucyjny. Rzecznik zwróciła się<sup>647</sup> do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przedstawienie stanowiska w sprawie, w związku z tworzeniem nowych przepisów w kontekście realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

Minister wyjaśnił<sup>648</sup>, że rozpisanie w przepisach ustawy wszystkich kryteriów podmiotowych doprowadziłoby do nadmiernej szczegółowości regulacji ustawowych. Ponadto, biorąc pod uwagę stale zmieniające się przepisy prawa, w tym takie, które mają bezpośrednie przełożenie na ustanowione warunki przyznania pomocy, umiejscowienie tych warunków w przepisach ustawy znacząco ograniczyłoby elastyczność systemu wdrażania programu i wpływałoby niekorzystnie na zarządzanie nim. Należy też mieć na uwadze, że co do zasady dla części działań zakres podmiotowy wsparcia został już określony ogólnie w przepisach rozporządzenia<sup>649</sup> Parlamentu Europejskiego i Rady (UE). Natomiast zgodnie z przepisami rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 808/2014 w opisie każdego z działań/poddziałań zamieszczonym w programie rozwoju obszarów wiejskich, musi być wskazany katalog uprawnionych beneficjentów. W związku z powyższym w ramach projektowanych przepisów ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 proponowane jest możliwie najogólniejsze określenie podmiotów mogących ubiegać się o przyznanie pomocy w ramach PROW 2014–2020, z odesłaniem do warunków, w tym podmiotowych, przyznania pomocy określonych w przepisach ww. rozporządzeń, ustawy i rozporządzeń wydanych na jej podstawie, a także w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020.

Sprawa pozostaje w toku.

## 2. Ustawowa definicja rolnika indywidualnego

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem zakresu stosowania przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>650</sup>, wynikający z obecnego kształtu ustawowej definicji pojęcia „rolnik indywidualny”. Zakres znaczeniowy tego pojęcia wpływa na stosowanie prawa pierwokupu nieruchomości, z którego korzysta dzierżawca, czy też prawo wykupu realizowane przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadza bardzo sformalizowany tryb dla wskazania, że dana osoba zamieszkuje w danej gminie od pięciu lat, a zatem jest rolnikiem indywidualnym i prowadzi gospodarstwo rodzinne. Dowodem potwierdzającym zamieszkanie jest wyłącznie dokument określający zameldo-

<sup>647</sup> I.7202.16.2014/VII.7202.1.2015 z 24 stycznia 2014 r.

<sup>648</sup> Pismo z 19 sierpnia 2014 r.

<sup>649</sup> Rozporządzenie z 17 grudnia 2013 r. nr 1305/2013.

<sup>650</sup> Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2012 r. Nr 803)

wanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych<sup>651</sup>. Obowiązujące unormowanie, niezależnie od słuszności celów, które chciał osiągnąć ustawodawca, a więc ograniczenia możliwości nabywania nieruchomości w celach spekulacyjnych bądź tylko dla uzyskania określonych świadczeń, pozbawia statusu rolnika indywidualnego także te osoby, które z przyczyn od siebie niezależnych nie są w stanie dopełnić wymogów związanych np. z zameldowaniem na pobyt stały, a spełniają pozostałe przesłanki prowadzenia rodzinnego gospodarstwa rolnego. Problem ten dotyczy w szczególności obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy mogą otrzymać meldunek na pobyt stały dopiero, gdy legitymują się ważnym dokumentem potwierdzającym prawo stałego pobytu. Obywatel innego niż Polska kraju członkowskiego UE musi czekać 5 lat na uzyskanie prawa stałego pobytu i kolejne 5 lat od daty zameldowania na pobyt stały. Dopiero wówczas nabywa status rolnika indywidualnego. Po upływie okresu zastrzeżonego w Traktacie akcesyjnym, czyli już w 2016 r., kwestionowana regulacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego będzie stanowiła niedopuszczalne zróżnicowanie w nabywaniu nieruchomości rolnych przez obywateli państw członkowskich UE. Rzecznik zwróciła się<sup>652</sup> do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował<sup>653</sup>, że do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, który przewiduje wprowadzenie do obowiązującego porządku prawnego daleko idących zmian w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, w tym również przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego omawianych w wystąpieniu Rzecznika. Ponadto Minister powołał Zespół do spraw analizy poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Do zadań Zespołu należy analiza poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw z uwzględnieniem skutków prawnych, społecznych i gospodarczych oraz wypracowanie propozycji rozwiązań uzupełniających lub zastępujących regulacje zawarte w projekcie poselskim.

## D. Prawo budowlane

### 1. Opłata za legalizację samowoli budowlanej

W ubiegłych latach Rzecznik podejmowała<sup>654</sup> działania na rzecz wprowadzenia jednoznacznej regulacji prawnej pozwalającej na odroczenie terminu płatności opłaty legalizacyjnej bądź rozłożenia jej na raty. Ostatecznie w Sejmie podjęto prace nad rządowym projektem<sup>655</sup> nowelizacji Prawa budowlanego, w którym przewidziano stosowne regulacje – wyraźne odeślanie w kwestii orzekania o możliwości rozłożenia na raty, umarzania i odraczania terminu

<sup>651</sup> Ustawa z 10 kwietnia 1974 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, z późn. zm.).

<sup>652</sup> IV.7005.19.2014 z 10 września 2014 r.

<sup>653</sup> Pismo z 24 września 2014 r.

<sup>654</sup> Informacja RPO za 2012 r., str. 28, Informacja RPO za 2013 r., str. 188.

<sup>655</sup> Druk sejmowy nr 2710.

płatności opłaty legalizacyjnej do przepisów Ordynacji podatkowej. Pod koniec 2014 r. odbyło się posiedzenie senackiej Komisji Gospodarki Narodowej, podczas którego rozpatrywany był problem określania terminu do wnoszenia opłaty legalizacyjnej za tzw. samowolę budowlaną oraz dopuszczalności umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu płatności tej opłaty, sygnalizowany w Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2012 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Z uwagi na wspomniane prace legislacyjne w Sejmie, Komisja Gospodarki Narodowej postanowiła<sup>656</sup> nie podejmować prac w sprawie ewentualnej inicjatywy ustawodawczej. Na skutek podnoszonych przez Rzecznika argumentów, Senacka Komisja Gospodarki Narodowej przekazała do sejmowej Komisji Infrastruktury informację prawną Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu, która zawiera m.in. propozycję wydłużenia do 30 dni terminu na wniesienie opłaty legalizacyjnej, z prośbą o uwzględnienie tego postulatu w dyskusji nad przedmiotową nowelizacją.

---

<sup>656</sup> Postanowienie z 16 grudnia 2014 r.

# 19. OCHRONA PRAW KONSUMENTÓW

---

## A. Usługi bankowe

### 1. Nieprawidłowości w postępowaniu banków realizujących zajęcia rachunków bankowych

Analiza skarg wpływających do Rzecznika wskazuje, że zarówno podczas egzekucji administracyjnej, jak i sądowej banki dokonują blokady na wszystkich rachunkach bankowych zobowiązanego (dłużnika) do wysokości egzekwowanej kwoty, nawet jeżeli na jednym rachunku znajdują się wystarczające środki na pokrycie zobowiązania. Dodatkową uciążliwością jest fakt, że zwolnienie blokady na wszystkich rachunkach bankowych nie następuje automatycznie po przekazaniu dochodzonej kwoty do organu egzekucyjnego, lecz trwa nawet do miesiąca. W konsekwencji przez cały ten okres zobowiązany (dłużnik) pozbawiony jest możliwości korzystania z zablokowanych środków. Na podstawie obowiązujących przepisów: ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>657</sup>, a także Kodeksu postępowania cywilnego<sup>658</sup>, w sytuacji gdy nie został wskazany numer rachunku bankowego zajęcie obejmuje wszystkie rachunki dłużnika prowadzone przez bank, do którego skierowano zajęcie. W przypadku jednak przedstawienia konkretnego numeru rachunku, zajęciu ulega jedynie wierzycielność z tego rachunku, natomiast inne rachunki są wolne od zajęcia. W demokratycznym państwie prawa nie może dochodzić do sytuacji, w których obywatelom blokuje się dostęp do środków finansowych ponad dochodzoną kwotę w postępowaniu egzekucyjnym. Rzecznik zwróciła się<sup>659</sup> do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego oraz Prezesa Związku Banków Polskich o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego wyjaśnił<sup>660</sup>, że nadzór nad rynkiem finansowym sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego obejmuje m.in. nadzór bankowy. Organ nadzoru działa w zakresie powierzonych mu ustawowo kompetencji. Nadzorowanie zgodności działalności banków z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie należy do właściwości Komisji Nadzoru Finansowego. UKNF rozumie, że środki ochrony zobowiązanego przewidziane ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji są niewystarczające i nieskuteczne w praktyce. Wydaje się więc celowym podjęcie

<sup>657</sup> Ustawa z 17 czerwca 1966 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1015, z późn. zm.).

<sup>658</sup> Ustawa z 17 listopada 1964 r. (Dz.U. z 1965 r. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.).

<sup>659</sup> V.512.3.2014 z 2 stycznia 2014 r.

<sup>660</sup> Pismo z 27 stycznia 2014 r.

prac legislacyjnych, aby doprecyzować niektóre przepisy prawa i wyeliminować zidentyfikowane problemy.

Prezes Związku Banków Polskich przedstawił<sup>661</sup> informację o praktyce banków przy dokonywaniu zajęć rachunków bankowych w toku egzekucji administracyjnej oraz sądowej. W sytuacji gdy stan środków na jednym z rachunków bankowych dłużnika/zobowiązanego pozwala na efektywną realizację zajęcia, banki zajmują środki tylko na tym rachunku do kwoty określonej w zawiadomieniu komornika. Ewentualne odstępstwa od wskazanego sposobu postępowania mają charakter przejściowy i krótkotrwały, bowiem wobec zasady wynikającej z art. 81 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zajęcie rachunku bankowego z mocy tego przepisu jest skuteczne wobec wszystkich rachunków zobowiązanego prowadzonych przez bank. W konsekwencji dokonane zajęcie wszystkich rachunków dłużnika jest weryfikowane przez bank w dniu zajęcia. W przypadku zajęcia wszystkich rachunków banki dążą do jak najszybszego usunięcia tego stanu i doprowadzenia do zapewnienia możliwości dysponowania przez klienta środkami ponad wysokość zajętej wierzytelności.

W wystąpieniu do Prezesa Krajowej Rady Komorniczej Rzecznik zwróciła uwagę, że w ocenie organów egzekucyjnych wskazanie w zawiadomieniu jednego z rachunków dłużnika powoduje powstanie powinności po stronie banku zajęcia także wszystkich pozostałych rachunków dłużnika. Ponadto kwestią problematyczną jest terminowość przekazywania przez organy egzekucyjne informacji o uchyleniu zajęć egzekucyjnych. Obywatele podnoszą, że zwolnienie blokady na rachunkach bankowych nie następuje automatycznie po umorzeniu postępowania egzekucyjnego, lecz trwa jeszcze przez dłuższy czas, nawet do miesiąca. To samo dotyczy sytuacji, gdy dojdzie do przekazania dochodzonej kwoty organowi egzekucyjnemu. Kolejnym zagadnieniem jest weryfikacja danych dłużnika w toku postępowania egzekucyjnego. Zdarzają się bowiem przypadki, gdy dochodzi do omyłkowego zajęcia rachunku bankowego osoby o tożsamych danych co osoba zobowiązana, niebędącej jednak dłużnikiem. Rzecznik zwróciła się<sup>662</sup> do Prezesa Krajowej Rady Komorniczej i Ministra Finansów o poinformowanie o zajętych stanowisku, w szczególności w sprawie ewentualnych działań mających na celu usprawnienie czynności organów egzekucyjnych.

Prezes Krajowej Rady Komorniczej wyjaśnił<sup>663</sup>, że „blokowanie” wszystkich rachunków bankowych nie jest wynikiem wadliwego działania komorników sądowych, lecz wynikiem sposobu formułowania wniosku o wszczęcie egzekucji i wskazania sposobów egzekucji przez wierzycieli, którymi to wnioskami komornik jest związany. Na sposób działania wierzycieli wpływa niewiedza co do ilości środków zgromadzonych na poszczególnych rachunkach bankowych. Wiedza w tym zakresie pojawia się dopiero po zajęciu rachunku bankowego. W ocenie Krajowej Rady Komorniczej zasadne byłoby przywrócenie, w zmienionej i dostosowanej do obecnej rzeczywistości treści, uchylonych przepisów rozporządzenia w sprawie czynności komorników, na co Krajowa Rada Komornicza wielokrotnie zwracała już uwagę. Rozporządzenie mogłoby regulować takie zasady postępowania (czynności techniczne), jak koniecz-

<sup>661</sup> Pismo z 17 lutego 2014 r.

<sup>662</sup> V.512.3.2014 z 16 lipca 2014 r.

<sup>663</sup> Pismo z 6 sierpnia 2014 r.

ność uchylenia zajęć, moment i podstawa dokonania owych czynności. Problem identyfikacji dłużnika od dłuższego czasu budzi kontrowersje. Każdorazowo w przypadku dokonania zajęcia rachunku osoby, która nie jest dłużnikiem konieczne jest niezwłoczne działanie ze strony tej osoby, polegające na złożeniu wniosku o umorzenie egzekucji albo na wystąpieniu z powodztwem przeciwegzekucyjnym.

Minister Finansów poinformował<sup>664</sup>, że została zgłoszona propozycja dodania w projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo bankowe przepisu umożliwiającego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) badanie prawidłowości realizacji zajęć wierzytelności pieniężnych.

Rzecznik oczekuje na wprowadzenie zapowiadanych zmian.

## 2. Ochrona konsumentów na rynku usług bankowych i ubezpieczeniowych w ramach bancassurance

Analiza wpływających do Rzecznika skarg, a także opracowania Rzecznika Ubezpieczonych i Komisji Nadzoru Finansowego z 2012 roku wskazują, że obowiązujące przepisy są niedostosowane do dynamicznie rozwijających się usług typu bancassurance, zaś przyjmowane rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego i zasady dobrych praktyk nie spełniają konstytucyjnego wymogu ochrony konsumentów przez władze publiczne. Konieczne jest niezwłoczne i kompleksowe uregulowanie w aktach powszechnie obowiązujących zasady ochrony słabszego uczestnika rynku finansowego w ramach bancassurance, tym bardziej, że skutki finansowania tej instytucji dotyczą wielu obywateli obciążonych kredytami czy pożyczkami konsumenckimi oraz kredytami hipotecznymi. Problemy dotyczą umów grupowego ubezpieczenia zawieranych przez banki z zakładami ubezpieczeniowymi na rzecz konsumentów (pożyczkobiorców czy kredytobiorców). W ocenie Rzecznika za naruszającą standardy konstytucyjne należy uznać sytuację, w której to bank decyduje o skorzystaniu z umowy ubezpieczenia w razie zaistnienia wypadku przewidzianego w umowie ubezpieczenia, podczas gdy składki ubezpieczenia finansowane są przez osoby ubezpieczone. Kolejnym zarzutem jest brak należytej realizacji przez banki obowiązków informacyjnych wobec ubezpieczonych. Rzecznik zwróciła się<sup>665</sup> do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w sprawie i rozważenie potrzeby podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

Minister wyjaśnił<sup>666</sup>, że w praktyce zawieranie umów ubezpieczenia przez banki na rzecz ich klientów (tzw. bancassurance) opiera się na konstrukcji umowy ubezpieczenia na cudzy rachunek unormowanej w art. 808 Kodeksu cywilnego. W opinii Ministerstwa Sprawiedliwości przy uwzględnieniu istniejących instytucji prawnych z zakresu prawa cywilnego oraz władczych kompetencji instytucji nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym (Komisja Nadzoru Finansowego, UOKiK) nie zachodzi potrzeba przyspieszonej ingerencji ustawodawcy, mającej na celu zmianę przepisów Kodeksu cywilnego w aspekcie zapewnienia dalszej ochrony kon-

<sup>664</sup> Pismo z 18 sierpnia 2014 r.

<sup>665</sup> V.7224.17.2014 z 15 stycznia 2014 r.

<sup>666</sup> Pismo z 24 lutego 2014 r.

sumentów w ramach umów ubezpieczenia tzw. bancassurance. Niemniej jednak rozważenia wymaga wprowadzenie do norm materialnego prawa cywilnego przepisów, które mogłyby przyczynić się do zmniejszenia ryzyka stosowania nieuczciwych praktyk ze strony przedsiębiorców przy zawieraniu umów ubezpieczenia na cudzy rachunek.

Rzecznik nie zgodziła się z przedstawionym stanowiskiem. W ocenie Rzecznika regulacja prawna umowy ubezpieczenia na cudzy rachunek jest zbyt ogólna, przez co nie chroni w dostateczny sposób interesów konsumentów. Umowa ubezpieczenia – uregulowana przepisami Kodeksu cywilnego – nie różnicuje istotnie obrotu powszechnego i obrotu profesjonalnego, przede wszystkim w zakresie umów zawieranych z udziałem konsumenta. Tymczasem prowadzona przez ustawodawcę polityka konsumencka, mająca na celu wdrożenie przepisów Unii Europejskiej, zmierza do jak najszerzej ochrony interesów słabszej strony stosunków gospodarczych. Umowy ubezpieczenia na cudzy rachunek, zawierane przede wszystkim w ramach umów powiązanych z innymi usługami świadczonymi przez banki, wymagają niezwłocznej interwencji ustawodawcy. Rzecznik zwróciła się<sup>667</sup> do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań ustawodawczych w celu systemowego uregulowania sytuacji konsumentów w ramach bancassurance, na gruncie Kodeksu cywilnego.

Minister podtrzymał<sup>668</sup> wcześniejsze stanowisko, zgodnie z którym nie istnieje potrzeba podjęcia pilnej interwencji legislacyjnej polegającej na zmianie Kodeksu cywilnego, mającej na celu zapewnienie ochrony konsumentów w ramach zawieranych przez banki ubezpieczeń grupowych, z uwagi na istniejące obecnie uregulowania prawne chroniące konsumentów oraz uprawnienia organów zajmujących się ochroną interesów i praw konsumentów. Przyszła regulacja cywilistyczna powinna zawierać rozwiązania uniwersalne, uwzględniające zawieranie i wykonywanie umów ubezpieczenia grupowego we wszystkich branżach obrotu prawnego, a nie tylko zawężone do bancassurance. Działająca przy Ministrze Sprawiedliwości Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego podjęła prace mające na celu opracowanie projektu zmian Kodeksu cywilnego dotyczących zawierania i wykonywania umów ubezpieczenia grupowego. Projekt regulacji powinien w przekonaniu ministra w wyważony sposób normować pozycję ubezpieczyciela, ubezpieczającego i ubezpieczonego, pozwalając przy tym na nieskrępowany rozwój rynku ubezpieczeń grupowych. Podejmowane w tym obszarze prace mają w pewnym sensie charakter pionierski, co wpływa na tempo ich prowadzenia.

Rzecznik kontynuuje działania w sprawie.

### 3. Dostęp osób niewidomych i niedowidzących do usług bankowych

Rzecznik zwróciła uwagę na problem dostępu osób niewidomych i niedowidzących do usług bankowych. Banki oferują osobom niewidomym i niedowidzącym dostęp za pomocą karty bankomatowej do środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych, mimo iż w danej miejscowości nie ma bankomatu przystosowanego do tego rodzaju niepeł-

<sup>667</sup> V.7224.17.2014 z 3 września 2014 r.

<sup>668</sup> Pismo z 17 października 2014 r.



nosprawności. Rzecznik zwróciła się<sup>669</sup> do Prezesa Związku Banków Polskich o poinformowanie, czy opisany problem został dostrzeżony przez Związek również w kontekście poprawy jakości obsługi osób niepełnosprawnych przez banki, a także jakie działania zostały bądź zostaną podjęte w celu wyeliminowania tej niewłaściwej praktyki i zapewnienia niewidomym oraz niedowidzącym klientom banków szerokiego dostępu do powszechnych na świecie bankomatów wyposażonych w oprogramowanie udźwiękowiające i wyjścia słuchawkowe.

Z uwagi na brak odpowiedzi Rzecznik skierowała<sup>670</sup> pismo ponaglające.

#### **4. Utrudnienia w korzystaniu z usług bankowych przez osoby starsze, posiadające dowody osobiste wydane na czas nieoznaczony**

Omówienie w rozdziale „Ochrona praw osób starszych”.

## **B. Usługi przewozowe**

### **1. Niehonorowanie przez przewoźników kolejowych biletów okresowych wystawionych przez innych przewoźników**

Wpływające do Rzecznika skargi osób korzystających z publicznego transportu kolejowego, szczególnie w ramach dojazdu do pracy, ujawniły problem niehonorowania przez poszczególnych przewoźników kolejowych biletów okresowych wystawianych przez innych przewoźników. Przewozy na tych samych trasach kolejowych często realizowane są przez kilku przewoźników. Obowiązujące przepisy Prawa przewozowego<sup>671</sup> dopuszczają wspólną ofertę handlową kilku przewoźników skierowaną do podróżnych. Nie ma jednak instrumentów prawnych, które nakłaniałyby przewoźników do korzystania z takiej możliwości. Ten stan rzeczy jest niepożądany nie tylko z perspektywy ochrony praw pasażerów, lecz również z punktu widzenia interesu publicznego. W interesie publicznym leży bowiem, aby coraz więcej osób korzystało z transportu zbiorowego, a nie ze środków transportu indywidualnego. Rzecznik zwróciła się<sup>672</sup> do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o przedstawienie możliwości zmiany opisanego stanu rzeczy.

Minister podzielił<sup>673</sup> opinię, że istniejący stan rzeczy jest niepożądany z punktu widzenia praw pasażerów i interesu publicznego. Dlatego też powyższa kwestia była tematem rozmów pomiędzy Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju a przedstawicielami przewoźników. Przewoźnicy byli zgodni co do tego, że potrzebne jest systemowe podejście do sprawy wspólnych biletów, uwzględniające interes zarówno pasażerów, jak i przewoźników oraz, że

<sup>669</sup> V.7224.358.2014 z 3 września 2014 r.

<sup>670</sup> Pismo z 21 stycznia 2015 r.

<sup>671</sup> Ustawa z 15 listopada 1984 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1173, z późn. zm.).

<sup>672</sup> V.7224.368.2014 z 5 września 2014 r.

<sup>673</sup> Pismo z 19 września 2014 r.

docelowo kwestie te powinny zostać uregulowane na poziomie ustawowym. Obecnie resort infrastruktury i rozwoju zbiera informacje od przewoźników na temat przeszkód formalno-prawnych, które w ich opinii blokują prace nad integracją taryfową, Rzecznik zaś kontynuuje działania w sprawie.

## C. Inne

### 1. Kompetencje Prezesa UOKiK w kontekście kampanii reklamowych naruszających prawo i godność człowieka

Rzecznik, na podstawie otrzymywanych skarg, wystąpiła do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie kampanii reklamowych, które w niedopuszczalny sposób uprzedmiotawiają wizerunek kobiety. Dyrektor Departamentu Polityki Konsumenckiej UOKiK wskazała, że podstawą do podjęcia ewentualnych działań przez Prezesa UOKiK w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest naruszenie zbiorowych interesów konsumentów. Reklama uchybiająca godności człowieka może naruszać interes publiczny, ale nie może być identyfikowana z naruszeniem zbiorowego interesu konsumentów. Naruszenie zbiorowego interesu konsumentów musi być powiązane z naruszeniem jego ekonomicznych aspektów. Zdaniem Rzecznika wykładnia art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>674</sup> nie pozwala przyjąć, aby zakazane były wyłącznie praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów o aspekcie ekonomicznym. Rzecznik podkreślała, że prawo konsumenckie udziela ochrony zarówno ekonomicznym, jak i pozaeconomicznym interesom konsumentów. Jednym z typów praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów są czyny nieuczciwej konkurencji. Przejawem czynu nieuczciwej konkurencji na gruncie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji jest właśnie reklama uchybiająca godności człowieka. Prezes UOKiK w przypadku, w którym dojdzie do przekonania, że dana praktyka jest czynem nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ma kompetencje do wszczęcia postępowania administracyjnego uregulowanego na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Rzecznik zwróciła się<sup>675</sup> do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Prezes UOKiK nie udzielił odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, co jest sprzeczne z ustawą. Natomiast zostało zorganizowane w tej sprawie spotkanie w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W obecnej sytuacji Rzecznik nie ma możliwości wskazania skarżącym, jakie przysługują im środki działania w przypadku naruszenia konstytucyjnych praw przez reklamodawców. W związku z tym, należy podjąć zdiagnozowanie czy obowiązujące regulacje ustawowe są wystarczające w tym obszarze i dokonać odpowiednich zmian. Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznika.

<sup>674</sup> Ustawa z 16 lutego 2007 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.).

<sup>675</sup> I.505.17.2014/VII.505.2.2015 z 9 kwietnia 2014 r.

## **2. Korzystanie z usługi bezpłatnego dostępu do internetu przez osoby starsze i z dysfunkcją narządu wzroku**

Omówienie w rozdziale „Ochrona praw osób starszych”.

## **3. Ograniczanie bezpłatnego dostępu do informacji gospodarczych dotyczących dłużników będących konsumentami**

Omówienie w rozdziale „Ochrona praw osób starszych”.

## 20. PROBLEMATYKA DANIN PUBLICZNYCH

---

### A. Ordynacja podatkowa

#### 1. Zawieszenie postępowania karnego skarbowego

Rzecznik skierowała<sup>676</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu karnego skarbowego<sup>677</sup> oraz Ordynacji podatkowej<sup>678</sup>, w zakresie, w jakim przewiduje, że bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu z dniem wszczęcia postępowania w sprawie, a nie przeciwko osobie.

Zaskarżone przepisy wykorzystywane są do wszczynania, a następnie zawieszania postępowań karnoskarbowych w celu zawieszenia biegu przedawnienia. Zaskarżony przepis Kodeksu karnego skarbowego przewiduje zawieszenie postępowania karnego skarbowego, jeśli jego prowadzenie jest w istotny sposób utrudnione ze względu na toczące się postępowanie przed organami kontroli skarbowej, organami podatkowymi, organami celnymi lub sądami administracyjnymi. Wskutek zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie ulega ono wygaśnięciu z upływem pięcioletniego terminu przedawnienia liczonego od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy, lecz istnieje nadal i może być egzekwowane przez wierzyciela podatkowego. Podatnikowi wprawdzie nie przysługuje konstytucyjne prawo do przedawnienia, jednak z uwagi na treść przepisów Ordynacji podatkowej dotyczących przedawnienia ma on prawo oczekiwać, że upływ terminu przedawnienia spowoduje wygaśnięcie ewentualnych nieuregulowanych zobowiązań podatkowych. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia wydłuża ten termin o okres zawieszenia. Powstaje wówczas stan niepewności co do sytuacji podatnika, który nie wie, czy jego zobowiązanie podatkowe wygasło. Sytuacja ta jest sprzeczna z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa. Zaskarżony przepis k.k.s. w praktyce służy przedłużeniu terminu przedawnienia ściągania danin. Zastosowanie tego przepisu pozwala w konsekwencji na rozciąganie ustawowych terminów dochodzenia roszczeń, co narusza pewność obrotu prawnego, a także sprzyja opieszałości organów państwa, co stoi w sprzeczności z konstytucyjnym prawem do sądu.

Zgodnie z zaskarżonym przepisem Ordynacji podatkowej bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu z dniem wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe,

---

<sup>676</sup> II.511.1778.2014 z 22 października 2014 r., sygn. akt K 31/14.

<sup>677</sup> Ustawa z 10 września 1999 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 186, z późn. zm.).

<sup>678</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 749, z późn. zm.).

o którym podatnik został zawiadomiony, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania. Rzecznik zaskarżyła ten przepis w zakresie, w jakim przewiduje on, że bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu z dniem wszczęcia postępowania w sprawie, a nie przeciwko osobie. Obowiązujące rozwiązanie pozostaje w kolizji z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, wywodzącą się z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa. Nie zapewnia ono bowiem bezpieczeństwa prawnego jednostce, ograniczając ją w jej dobrach prawnych i ingerując istotnie w jej interesy majątkowe, a jednocześnie nie przyznając stosownych gwarancji procesowych.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

## 2. Forma dokumentu wymaganego do odbioru zwrotu nadpłaty podatku przez członka rodziny podatnika

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg dotyczących trudności podatników, zwłaszcza osób starszych i niepełnosprawnych, z odbiorem zwrotu nadpłaty podatku. Niejednokrotnie osoby te nie posiadają rachunku bankowego i nie godzą się na zwrot w formie przekazu pocztowego, ze względu na dodatkowe koszty. Wówczas udzielają pełnomocnictwa, zwykle członkowi rodziny, do odbioru zwrotu w kasie urzędu. Przepisy Ordynacji podatkowej nie regulują procedury udzielania pełnomocnictwa do odbioru zwrotu nadpłaty. W praktyce pojawiają się więc rozbieżne stanowiska co do formy, w jakiej podatnik powinien udzielić pełnomocnictwa do odbioru zwrotu nadpłaty. W ocenie niektórych organów pisma upoważniające do odbioru zwrotu nadpłaty wymagają poświadczenia własnoręczności podpisu. Rzecznik zwróciła się<sup>679</sup> do Ministra Finansów o ocenę problemu i zajęcie stanowiska w sprawie, także pod kątem ewentualnych zmian legislacyjnych, uwzględniających szczególną sytuację podatników będących osobami starszymi i niepełnosprawnymi.

Minister poinformował<sup>680</sup>, że zwrot nadpłaty jest czynnością materialno-techniczną, będącą następstwem powstałej nadpłaty oraz że nie jest ona podejmowana w ramach procedury postępowania podatkowego lub czynności sprawdzających. W związku z tym przy udzielaniu pełnomocnictwa do odbioru nadpłaty nie mają zastosowania przepisy Ordynacji podatkowej, lecz przepisy Kodeksu cywilnego.

Rzecznik nadal bada sprawę.

## 3. Konsekwencje prawne niewydania w terminie indywidualnej interpretacji podatkowej

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>681</sup> Rzecznika w sprawie niezgodności z Konstytucją przepisu Ordynacji podatkowej dotyczącego tzw. „milczącej” interpretacji po-

<sup>679</sup> V.511.158.2014 z 3 grudnia 2014 r.

<sup>680</sup> Pismo z 5 stycznia 2015 r.

<sup>681</sup> Informacja RPO za 2012 r., str. 183.

datkowej. Obowiązujące prawo reguluje, w jakim terminie interpretacja indywidualna powinna zostać sporządzona na piśmie przez organ podatkowy, nie reguluje natomiast, w jakim terminie już sporządzona interpretacja powinna zostać doręczona podatnikowi. W efekcie przepisy Ordynacji podatkowej nie zapewniają podatnikom bezpieczeństwa prawnego. Zdaniem Rzecznika powyższe przepisy są niezgodne z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa przez to, że pozbawiają wnioskodawcę pełnej wiedzy dotyczącej daty wejścia w życie w stosunku do jego osoby „milczącej” indywidualnej interpretacji podatkowej.

Trybunał nie podzielił<sup>682</sup> stanowiska Rzecznika. Jednocześnie Trybunał skierował do Sejmu sygnalizację wskazując na konieczność uregulowania kwestii informowania podatników o fakcie wydania – w terminie trzech miesięcy od otrzymania wniosku – indywidualnej interpretacji podatkowej oraz o tym, czy jest ona pozytywna, czy negatywna.

## B. Podatek dochodowy od osób fizycznych

### 1. Ustalenie wysokości kwoty wolnej od podatku

Rzecznik skierowała<sup>683</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>684</sup> jednego z artykułów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – w zakresie, w jakim ustala w pierwszym przedziale skali podatkowej kwotę zmniejszającą podatek w wysokości 556 zł 02 gr – z Konstytucją.

Od 2009 r. nie są waloryzowane kwoty określone w skali podatkowej, w tym także kwota zmniejszająca podatek. Nie zmienia się więc kwota dochodu, która nie podlega opodatkowaniu. W systemie opodatkowania dochodów ludności tylko kwota wolna od podatku dochodowego stanowi ulgę o powszechnym charakterze, korzysta z niej bowiem każdy podatnik tego podatku. W odczuciu społecznym dochody do wysokości minimum egzystencji nie powinny być opodatkowane.

W opinii Rzecznika przepis dotyczący ustalenia wysokości kwoty wolnej od podatku narusza zasadę sprawiedliwości społecznej. Zdaniem Rzecznika należy zweryfikować założenie ustawodawcy, według którego przekroczenie aktualnie obowiązującej kwoty wolnej od podatku pozwala obywatelom na jednoczesne zaspokajanie podstawowych potrzeb życiowych oraz uiszczanie podatków. W opinii Rzecznika obecne rozwiązanie krzywdzi podatników, bowiem wskazana kwota została określona w oderwaniu od przyjętych w obowiązującym prawie kryteriów ubóstwa. Wątpliwości Rzecznika budzi również brak stałego mechanizmu waloryzacji kwoty wolnej od podatku. Zastrzeżenia dotyczące wysokości kwoty wolnej od podatku były przedmiotem wystąpienia<sup>685</sup> Rzecznika do Ministra Finansów. Jednak Minister nie

<sup>682</sup> Wyrok TK z 25 września 2014 r., sygn. akt K 49/12.

<sup>683</sup> V.511.868.2014 z 3 października 2014 r., sygn. akt K 21/14.

<sup>684</sup> Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 361, z późn. zm.)

<sup>685</sup> V.511.367.2014 r. z 27 maja 2014 r.

podzielił stanowiska Rzecznika argumentując, że wprowadzone zmiany byłyby niekorzystne dla budżetu państwa. Z tego powodu Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Sprawa oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy.

## 2. Trudności w skorzystaniu z tzw. ulgi prorodzinnej, w sytuacji, gdy dzieci zakończyły naukę w trakcie roku podatkowego

W skargach kierowanych do Rzecznika obywatele wskazywali na trudności w skorzystaniu z tzw. ulgi prorodzinnej w sytuacji, gdy dzieci zakończyły naukę w trakcie roku podatkowego. Za lata podatkowe 2007–2008 odliczenie w ramach tzw. ulgi prorodzinnej przysługiwało w pełnej wysokości, nawet jeśli podatnik nie spełniał warunków do uzyskania tej ulgi przez cały rok podatkowy. Od 1 stycznia 2009 r. odliczenia dokonuje się za każdy miesiąc kalendarzowy, w którym podatnik wykonywał władzę rodzicielską, pełnił funkcję opiekuna prawnego albo sprawował opiekę poprzez pełnienie funkcji rodziny zastępczej. Z tzw. ulgi prorodzinnej mogą skorzystać również osoby wychowujące pełnoletnie dzieci, jeżeli dzieci te uczą się lub studiują oraz w roku podatkowym, którego dotyczy odliczenie, nie uzyskały dochodów przekraczających limit określony w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. W ocenie Rzecznika z uwagi na fakt, że tzw. ulga prorodzinna jest obliczana za każdy miesiąc kalendarzowy, brak jest uzasadnienia dla funkcjonowania ograniczenia w postaci limitu dochodów odnoszącego się do roku podatkowego, a nie tylko do okresu, za który przysługuje ulga. Obowiązujące w omawianym zakresie przepisy są niespójne, bowiem podatnicy są zachęceni do skorzystania z tzw. ulgi prorodzinnej, a na skutek uzyskania przez dziecko dochodów przekraczających limit – w okresie, za który ulga nie przysługuje – nie ma możliwości skorzystania z niej. Taka konstrukcja stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rzecznik zwróciła się<sup>686</sup> do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska, a w szczególności o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych zmierzających do zmiany kwestionowanego rozwiązania prawnego.

Minister wyjaśnił<sup>687</sup>, że od 2009 r. z ulgi na dzieci mogą korzystać nie tylko podatnicy wychowujący własne lub przysposobione dzieci, ale również opiekunowie prawni oraz osoby pełniące funkcję rodziny zastępczej. Od tego roku zmienił się również sposób obliczania kwoty ulgi. Poszerzenie kręgu osób uprawnionych do skorzystania z odliczenia spowodowało konieczność odejścia od określania jej wysokości w stosunku rocznym, na rzecz określenia jej wysokości w ujęciu miesięcznym. Brak takiej regulacji spowodowałaby, że z ulgi na dzieci w pełnej rocznej wysokości mogliby korzystać zarówno rodzice, jak i opiekunowie prawni, czy rodzice zastępczy, mimo że nie wychowywali/opiekowali się dzieckiem przez cały rok. Zatem w skrajnych przypadkach ulga na to samo dziecko uległaby niesłusznemu zwielokrotnieniu. Takie rozwiązanie byłoby nieuzasadnione nie tylko z uwagi na finanse publiczne, lecz przede wszystkim na ratio legis omawianej ulgi. Omawiane przepisy nie wymagają zainicjowania

<sup>686</sup> V.511.154.2014 z 24 kwietnia 2014 r.

<sup>687</sup> Pismo z 23 maja 2014 r.

zmian legislacyjnych i nie naruszają wynikającej z Konstytucji zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Obecnie analizowana jest możliwość podjęcia dalszych działań w tej sprawie.

### **3. Możliwość skorzystania z preferencyjnych zasad opodatkowania przez osoby samotnie wychowujące dziecko**

Na tle sprawy badanej przez Rzecznika ujawnił się problem związany z ustaleniem, czy na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych może być uznana za osobę samotnie wychowującą dziecko osoba będąca w związku małżeńskim, jeżeli został wydany prawomocny wyrok stwierdzający, że jej mąż nie jest ojcem dziecka urodzonego w czasie trwania małżeństwa. W opinii Rzecznika z chwilą uprawomocnienia się wyroku o zaprzeczenie ojcostwa dochodzi do ustania władzy rodzicielskiej. W konsekwencji osoba pozostająca w związku małżeńskim, która faktycznie samotnie wychowuje dziecko i uzyskała prawomocny wyrok o zaprzeczeniu ojcostwa, może korzystać z możliwości preferencyjnego rozliczenia podatkowego, po spełnieniu warunków określonych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Wyjaśnienia zawarte w piśmie Departamentu Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów potwierdziły stanowisko Rzecznika. Jednocześnie zapewniono, że wydane w tym zakresie interpretacje indywidualne zostaną zweryfikowane przez Ministra Finansów. Rzecznik zwróciła się<sup>688</sup> do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister potwierdził<sup>689</sup> stanowisko, że osoba pozostająca w związku małżeńskim, w sytuacji gdy został wydane prawomocny wyrok stwierdzający, że jej małżonek nie jest ojcem dziecka urodzonego w trakcie trwania małżeństwa, może skorzystać z preferencyjnego rozliczenia dochodów, jeżeli w roku podatkowym samotnie wychowuje to dziecko i jednocześnie spełnione zostały wszystkie pozostałe warunki uprawniające do zastosowania omawianego rozliczenia. W związku z powyższym dokonano analizy interpretacji indywidualnych zamieszczonych w bazie Systemu Informacji Podatkowej i ustalono, że interpretacje indywidualne wydane w przedmiotowym zakresie zostaną zweryfikowane według kolejności wpływu.

## **C. Opłata abonamentowa**

### **1. Problemy związane z realizacją przez obywateli obowiązku opłaty abonamentu RTV**

Rzecznik otrzymywała skargi dotyczące niewydolności organów państwa w realizacji zadań związanych z rozpatrywaniem wniosków o umorzenie bądź rozłożenie na raty zaległych opłat abonamentowych. Kierowane do Rzecznika skargi związane z egzekucją zaległości abonamen-

<sup>688</sup> V.511.356.2014 z 28 listopada 2014 r.

<sup>689</sup> Pismo z 24 grudnia 2014 r.



towych często pochodziły od osób starszych, schorowanych lub samotnych, utrzymujących się z niskich emerytur bądź rent, które często z przyczyn przez siebie niezawinionych nie wypełniły obowiązku opłaty abonamentu RTV. Otrzymywane skargi dotyczyły także niewydolności organów państwa w realizacji zadań związanych z rozpatrywaniem wniosków o umorzenie bądź rozłożenie na raty zaległych opłat abonamentowych. W wystąpieniu do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Rzecznik poruszyła kwestie m.in. problemów z uzyskaniem zwolnienia z opłat abonamentowych, przewlekłości w rozpatrywaniu wniosków o umorzenie bądź rozłożenie na raty zaległości abonamentowych, jak również kwestię potrzeby rozważenia wstrzymania bądź zawieszenia, w określonych przypadkach, działań egzekucyjnych dotyczących tych zaległości. Niestety pomimo upływu kilku miesięcy brak odpowiedzi w tej sprawie, co jest sprzeczne z prawem. W związku z tym Rzecznik zwróciła się<sup>690</sup> do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o spowodowanie udzielenia odpowiedzi przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>691</sup>, że Poczta Polska w odpowiedzi na skargi dotyczące trybu uzyskiwania zwolnień od opłat abonamentowych dostosowała swoje procedury do przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego opłat składa Poczta Polska, nad którą nadzór sprawuje Minister Administracji i Cyfryzacji. Postępowanie w zakresie umorzenia lub rozłożenia zaległych opłat na raty prowadzone jest natomiast przez KRRiT, będącą niezależnym od Rady Ministrów, organem konstytucyjnym. W celu uniknięcia prowadzenia postępowań egzekucyjnych wobec osób, które wystąpiły z wnioskiem umorzenia lub rozłożenia zaległych opłat na raty konieczna jest bliska współpraca pomiędzy Poczta Polska i Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji a KRRiT. Osoby, które znajdują się w katalogu uprawnionych do uzyskania zwolnienia od opłat mogą zwrócić się do KRRiT z wnioskiem o rozłożenie na raty lub umorzenie zaległości.

Oburzenie budzi fakt, że niejednokrotnie dochodziło do zakończenia egzekucji jeszcze przed podjęciem decyzji w sprawie umorzenia lub rozłożenia na raty zaległości przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, która ma trudności z terminowym rozpoznawaniem wniosków. W sytuacji gdy dochodziło do wyegzekwowania opłat abonamentowych, Krajowa Rada umarzła postępowanie w przedmiocie umorzenia lub rozłożenia na raty zaległości, jako bezprzedmiotowe. Nie do zaakceptowania jest stan, w którym na obywateli przerzucane są negatywne skutki braku terminowego rozpoznawania wniosków przez Krajową Radę, a z drugiej strony braku działania Poczty Polskiej zmierzającego do korzystania z prawa do zawieszania postępowania egzekucyjnego w administracji do czasu uprawomocnienia się decyzji KRRiT albo do umorzenia tego postępowania. Dlatego w wystąpieniu do Ministra Administracji i Cyfryzacji Rzecznik zwróciła się<sup>692</sup> o pilne rozwiązanie problemów obywateli.

Minister podkreślił<sup>693</sup>, że również dostrzega wiele niedoskonałości obowiązującej ustawy o opłatach abonamentowych. Co do zasady kwestie związane z tą ustawą pozostają w gestii Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Minister Administracji i Cyfryzacji nie

<sup>690</sup> V.7220.32.2014 z 17 stycznia 2014 r.

<sup>691</sup> Pismo z 31 stycznia 2014 r.

<sup>692</sup> V.7220.32.2014 z 28 maja 2014 r.

<sup>693</sup> Pismo z 17 czerwca 2014 r.

ma wpływu na treść uregulowań powyższej ustawy i choć zgłaszał wielokrotnie chęć wzięcia udziału w trwających w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego pracach nad nowymi regulacjami finansowania mediów publicznych, to jego wystąpienia pozostały bez odpowiedzi. Wskazuje to na poważne trudności koordynacyjne między resortami.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Administracji i Cyfryzacji Rzecznik poruszyła problem dotyczący wypełniania przez Poczta Polską obowiązków przewidzianych przez przepisy rozporządzenia Ministra Transportu w sprawie warunków i trybu rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych<sup>694</sup>. Z przepisów rozporządzenia wynika, że dowody zarejestrowania odbiorników w formie książeczki opłaty abonamentowej zostały zastąpione zawiadomieniem o nadaniu indywidualnego numeru identyfikacyjnego, o którym Poczta Polska miała obowiązek powiadomić użytkowników w terminie dwunastu miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia. Ze skarg, które wpłynęły do Rzecznika wynikało, że w praktyce zdarzały się przypadki, gdy obywatele w ogóle nie otrzymali zawiadomienia o nadaniu indywidualnego numeru identyfikacyjnego, a mimo to prowadzone było wobec nich postępowanie egzekucyjne lub też o nadaniu numeru dowiadywali się dopiero z wezwania do zapłaty zaległości abonamentowych. Poczta Polska w odpowiedzi na prośby użytkowników o udokumentowanie faktu powiadomienia o nadaniu numeru identyfikacyjnego twierdziła, że wykonała obowiązek przewidziany przepisami rozporządzenia. Nie jest jednak w stanie przedstawić dowodu doręczenia zawiadomienia, które stanowi dowód zarejestrowania odbiornika. W ocenie Rzecznika nie do zaakceptowania jest stan, w którym negatywne konsekwencje związane z obowiązkami dotyczącymi używania odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych ponosi tylko obywatel. Rzecznik zwróciła się<sup>695</sup> do Ministra Administracji i Cyfryzacji o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>696</sup> Rzecznika, że zarejestrowanie odbiornika jest podstawą dla operatora do pobierania opłat abonamentowych. Operator nie ma obowiązku weryfikacji, czy zarejestrowane odbiorniki są w posiadaniu abonenta, jak również tego, czy użytkownik spełnia przesłanki do uzyskania statusu abonenta zwolnionego z obowiązku uiszczania opłat abonamentowych. To abonent powinien zgłosić, że jest uprawniony do posiadania statusu zwolnionego z obowiązku uiszczania opłat abonamentowych, bądź że zaprzestał używania odbiorników. Abonent – wg Ministra – powinien wówczas przechowywać dowód wyrejestrowania odbiorników radiofonicznych lub telewizyjnych. Kierownik Centrum Obsługi Finansowej nie ma obowiązku wysyłania do abonentów upomnień o powstałych zaległościach w płatnościach abonamentu RTV. Odnosząc się do kwestii braku przedstawienia przez Poczta Polską S.A. dowodu doręczenia abonentowi zawiadomienia, które stanowi dowód zarejestrowania odbiornika, w odpowiedzi stwierdzono, że w przypadku braku otrzymania zawiadomienia, nie ustawał obowiązek uiszczania opłat abonamentowych.

Wobec masowej skali skarg otrzymywanych od obywateli oraz braku reakcji ze strony organów publicznych sprawa pozostaje przedmiotem działań Rzecznika.

<sup>694</sup> Rozporządzenie z 25 września 2007 r. (Dz.U. Nr 187, poz. 1342).

<sup>695</sup> V.7220.32.2014 z 13 października 2014 r.

<sup>696</sup> Pismo z 23 października 2014 r.

## D. Opłata egzekucyjna

### 1. Wysokość opłaty egzekucyjnej oraz opłaty manipulacyjnej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Rzecznik skierowała<sup>697</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>698</sup>, w zakresie, w jakim przepisy te nie określają maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej i opłaty manipulacyjnej.

W przypadku opłat za czynności egzekucyjne pobieranych w toku egzekucji należności pieniężnych wątpliwości dotyczą tych opłat, które są określane stosunkowo. Organ egzekucyjny pobiera też opłatę manipulacyjną z tytułu zwrotu wydatków za wszystkie czynności manipulacyjne związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych, wynoszącą 1% kwoty egzekwowanych należności objętych każdym tytułem wykonawczym. Opłata egzekucyjna oraz opłata manipulacyjna nosi wszelkie cechy daniny publicznej. Ustawodawca wprowadzając w przepisach objętych wnioskiem stosunkowe opłaty, zrezygnował z określenia górnej granicy tak obliczonych opłat.

W konsekwencji nie istnieje bariera uniemożliwiająca pobieranie nadmiernych opłat w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja ustalania wysokości opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej w ocenie Rzecznika narusza standardy konstytucyjne. Przede wszystkim pozostaje ona w kolizji z konstytucyjną zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Zasada ta ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Brak maksymalnej wysokości opłat stosunkowych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji powoduje, że opłaty te w przypadku wysokiej kwoty egzekwowanej należności tracą swoją pierwotną, wyznaczoną przez ustawę funkcję i stają się kolejnym, tylko że ukrytym, podatkiem.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

<sup>697</sup> V.512.101.2014 z 6 listopada 2014 r., sygn. akt SK 31/14.

<sup>698</sup> Ustawa z 17 czerwca 1966 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1015, z późn. zm.).

## 21. DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA

---

### 1. Utrudnienia ze strony organów podatkowych wobec przedsiębiorców prowadzących działalność pod adresem tzw. wirtualnego biura

Z doniesień prasowych<sup>699</sup> wynika, że przedsiębiorcy, którzy decydują się na zarejestrowanie działalności pod adresem tzw. wirtualnego biura, coraz częściej spotykają się z utrudnieniami ze strony organów podatkowych. Obywatele podnoszą, iż w przypadku gdy zamierzają skorzystać z usług wirtualnego biura, organy prowadzą długotrwałe postępowania w sprawie nadania numeru identyfikacji podatkowej. Niejednokrotnie postępowania te kończą się wydaniem decyzji o odmowie nadania NIP. Dodatkowo organy podatkowe stosują niejednolite praktyki w skali całego kraju w zakresie procedury nadania NIP. Rzecznik zauważa, że w ustawie o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, wśród zamkniętego katalogu przesłanek uzasadniających wydanie decyzji o odmowie nadania NIP nie znajduje się wskazanie przez podatnika jako siedziby adresu biura wirtualnego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami postępowanie w sprawie nadania NIP powinno ograniczyć się do badania kompletności i formy zgłoszenia identyfikacyjnego. Powyższe stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Dostrzegając konieczność przeciwdziałania nieuczciwym praktykom polegającym na wykorzystywaniu wirtualnych biur w celu unikania opodatkowania, nie można zgodzić się z praktyką organów podatkowych, zmierzającą do odmowy nadania NIP tylko dlatego, że przedsiębiorca rejestruje działalność pod adresem biura wirtualnego. Podatnicy coraz częściej decydują się na korzystanie z biur wirtualnych. Docelowo takie rozwiązanie zmierza do ograniczenia kosztów obsługi biurowej. Działania organów podatkowych nie powinny stanowić utrudnienia dla małych i średnich przedsiębiorców rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej. Rzecznik zwróciła się<sup>700</sup> do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował<sup>701</sup>, że dla wszystkich podatników odsetek wydanych decyzji o odmowie nadania NIP w stosunku do nadanych NIP wynosi 0,203%. Minister Finansów nie zgodził się z uwagą dotyczącą niejednorodnych praktyk stosowanych w skali kraju w zakresie procedury nadania NIP stwierdzając, że każda sprawa ma indywidualny charakter i wymaga zbadania wszystkich aspektów i okoliczności. Podkreślił, że czynności analityczne, sprawdzające i kontrolne podejmowane przez organy podatkowe w stosunku do podmiotów z tzw. wirtualną siedzibą nie są podejmowane z uwagi na nietolerowanie nowoczesnych rozwiązań,

---

<sup>699</sup> „Rzeczpospolita” z 16 września 2013 r., *Po co fiskusowi biuro* oraz „Puls Biznesu” z 28 października 2013 r. *Urzednicy skarbowki nie lubią wirtualnych biur*.

<sup>700</sup> V.511.8.2014 z 15 stycznia 2014 r.

<sup>701</sup> Pismo z 20 lutego 2014 r.

czy braku zrozumienia przez kadre urzędniczą czym jest outsourcing i jak pracują przedsiębiorcy – freelansery. Dotychczasowe doświadczenia wskazują bowiem, że w tzw. wirtualnych biurach niejednokrotnie rejestrowane są podmioty, których faktycznym celem jest wykorzystanie wirtualnego adresu do oszustw podatkowych.

W ocenie Rzecznika odpowiedź Ministra nie jest zadowalająca. Z tego powodu trwa analiza sprawy pod kątem innych możliwości działania.

## 2. Kontrole przeprowadzane na podstawie przepisów Prawa farmaceutycznego

W wyniku nowelizacji Prawa farmaceutycznego<sup>702</sup> organ zezwalający jest uprawniony do przeprowadzenia niezapowiedzianej inspekcji lub kontroli działalności gospodarczej, na którą zostało wydane zezwolenie, jeżeli stwierdzi, że istnieje podejrzenie nieprzestrzegania wymogów określonych w ustawie. Oznacza to, że do porządku prawnego wprowadzono regulację wyłączającą obowiązek zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, określony w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej<sup>703</sup>. Zdaniem Rzecznika przesłanka „podejrzenia nieprzestrzegania wymogów określonych w ustawie” została sformułowana w sposób dość nieprecyzyjny. Istnieje więc obawa, że w praktyce organy kontroli będą w sposób zbyt swobodny powoływać się na tę przesłankę jako uzasadnienie dla odstąpienia od zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Kolejną kwestią, którą zasygnalizował Rzecznik, był brak spójnej i przejrzystej regulacji w zakresie określenia wyjątków przewidujących możliwość wszczęcia kontroli bez zawiadomienia na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W ocenie Rzecznika należy wyjaśnić, z jakich przyczyn ustawodawca przy wprowadzaniu do porządku prawnego przepisu umożliwiającego przeprowadzenie niezapowiedzianej inspekcji lub kontroli działalności gospodarczej, na którą zostało wydane zezwolenie, nie uwzględnił uregulowania omawianego wyjątku w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Rzecznik zwróciła się<sup>704</sup> do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W ocenie<sup>705</sup> Ministra Zdrowia obecny stan prawny, przewidujący możliwości przeprowadzania zarówno zapowiedzianych, jak i niezapowiedzianych kontroli, umożliwia organom Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej należyte wykonywanie ich ustawowych zadań oraz zapewnia zabezpieczenie interesu społecznego, do którego ochrony Inspekcja została powołana. Możliwość przeprowadzenia niezapowiedzianej kontroli prawidłowości świadczenia usług farmaceutycznych powinna być postrzegana jako przejaw realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do ochrony zdrowia i życia.

Stanowisko Ministra jest obecnie analizowane pod kątem dalszych działań.

<sup>702</sup> Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271, z późn. zm.).

<sup>703</sup> Ustawa z 2 lipca 2004 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 672, z późn. zm.).

<sup>704</sup> V.7108.206.2014 z 27 listopada 2014 r.

<sup>705</sup> Pismo z 22 grudnia 2014 r.

## 22. RUCH DROGOWY

---

### 1. Ograniczenie ustawowego uprawnienia niestosowania się do niektórych znaków drogowych przyznanego osobom niepełnosprawnym kierującym pojazdami samochodowymi

Rzecznik skierowała<sup>706</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów załącznika do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>707</sup> w części zawierającej słowa: „Jeżeli warunki lokalne uzasadniają ujęcie zakazami wynikającymi z tych znaków również uprawnione osoby niepełnosprawne o obniżonej sprawności ruchowej, to pod znakiem należy umieścić tabliczkę z napisem: *Dotyczy także niepełnosprawnych* z art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym<sup>708</sup> oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

W wyniku analizy wpływających do Rzecznika skarg osób niepełnosprawnych kierujących pojazdami samochodowymi ujawnił się problem ograniczania przysługującego tym osobom ustawowego uprawnienia niestosowania się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju. Przepis art. 8 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym przyznaje osobom niepełnosprawnym o obniżonej sprawności ruchowej, które są posiadaczami karty parkingowej oraz kierowcom przewożącym takie osoby uprawnienie do niestosowania się do znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu i postoju, których katalog określają przepisy rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie znaków i sygnałów drogowych. Zaskarżony przepis rozporządzenia stwarza możliwość wprowadzenia organizacji ruchu, która znosi uprawnienie do niestosowania się przez posiadaczy kart parkingowych do niektórych znaków zakazu – przyznane przez ustawodawcę na podstawie art. 8 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym. Podstawową funkcją rozporządzenia jest konkretyzacja norm ustawowych w zakresie i na zasadach określonych w upoważnieniu. Co do zasady rozporządzenie nie może w dowolny sposób uzupełniać ani modyfikować treści ustawy, nawet jeśli za takim rozwiązaniem przemawiają względy celowościowe, czy też potrzeby związane z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. W wyjątkowych sytuacjach, upoważnienie ustawowe może zezwalać na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, ale pozwolenie to musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym. Minister Infrastruktury wydając rozporządzenie na podstawie art. 7 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym nie posiadał umocowania do określenia w nim, w jakim zakresie osoby niepełno-

<sup>706</sup> V.565.14.2014 z 19 marca 2014 r., sygn. akt U 4/14.

<sup>707</sup> Rozporządzenie z 3 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 220, poz. 2181, z późn. zm.).

<sup>708</sup> Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137, z późn. zm.).

sprawne mogą nie stosować się do niektórych znaków. Zaskarżony przepis rozporządzenia nie spełnia konstytucyjnego warunku jego wydania na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie.

Wyrokiem<sup>709</sup> Trybunału Konstytucyjnego zaskarżone przez Rzecznika przepisy uznane zostały za niezgodne z Prawem o ruchu drogowym oraz Konstytucją.

## 2. Zasady wydawania wtórnika dokumentu prawa jazdy

Na podstawie spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący niezgodności przepisu rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami<sup>710</sup> oraz załącznika do tego rozporządzenia (formularz „wzoru wniosku o wydanie prawa jazdy lub pozwolenia”) z ustawą o kierujących pojazdami<sup>711</sup>. Z przepisów ustawy wynika, że wtórnik prawa jazdy jest wydawany tylko w razie utraty dokumentu lub gdy dokument zostanie zniszczony w sposób powodujący nieczytelność. W sytuacji gdy nastąpi zmiana stanu faktycznego wymagająca zmiany danych zawartych w dokumencie prawa jazdy, wówczas nie wydaje się wtórnika dokumentu, lecz nowy dokument prawa jazdy. Wątpliwości budzi zatem treść przepisów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami. Wydaje się, że założeniem rozwiązania przyjętego w rozporządzeniu jest generalna możliwość wydawania wtórników dokumentu prawa jazdy w razie zmiany stanu faktycznego wymagającego zmiany danych w dokumencie prawa jazdy, mimo iż jest to sprzeczne z przepisami ustawy o kierujących pojazdami. Rzecznik zwróciła się<sup>712</sup> do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o rozważenie podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do usunięcia niezgodności przepisów rozporządzenia z ustawą o kierujących pojazdami.

Minister poinformował<sup>713</sup>, że zmiana przepisów rozporządzenia i dostosowanie ich do ustawy o kierujących pojazdami nastąpi przy najbliższej nowelizacji rozporządzenia.

Rzecznik oczekuje na zakończenie procesu legislacyjnego.

## 3. Wątpliwości pojawiające się na gruncie przepisów ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym

W ocenie Rzecznika treść upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia w sprawie płatnych autostrad, zawartego w ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym<sup>714</sup>, nie odpowiada wymogom konstytucyjnym, ponieważ nie okre-

<sup>709</sup> Wyrok TK z 4 listopada 2014 r., sygn. akt U 4/14.

<sup>710</sup> Rozporządzenie z 31 lipca 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1005, z późn. zm.).

<sup>711</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 151, z późn. zm.).

<sup>712</sup> V.511.310.2014 z 27 maja 2014 r.

<sup>713</sup> Pismo z 24 czerwca 2014 r.

<sup>714</sup> Ustawa z 27 października 1994 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 931, z późn. zm.).

śla wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Ponadto, zdaniem Rzecznika, istotne jest, aby decyzja o tym, czy dany odcinek autostrady jest płatny czy też jest wyłączony z opłat była podejmowana w oparciu o zobiektywizowane kryteria uregulowane ustawowo. W sytuacji bowiem, gdy przepisy nie określają jednoznacznie warunków decydujących o odpłatności autostrad, organ upoważniony do wydania rozporządzenia ma pełną swobodę w unormowaniu przekazanych mu spraw. Rzecznik zwróciła się<sup>715</sup> do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o ocenę przedstawionego problemu, także pod kątem ewentualnych zmian legislacyjnych, a w szczególności o wskazanie, na jakiej podstawie podejmowane są decyzje o wyłączeniu lub o objęciu autostrad obowiązkiem odpłatności.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>716</sup>, że zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym za przejazd autostradą, po dostosowaniu jej do poboru opłat, pobierane są opłaty za przejazd. Ponadto odpłatność korzystania z autostrad potwierdza tytuł ustawy. Zatem w założeniu ustawodawcy było, aby wszystkie autostrady były płatne. Co do zasady, jako płatne dla pojazdów samochodowych powinny być autostrady stanowiące dłuższe ciągi drogowe, których funkcją jest przenoszenie ruchu międzynarodowego i długodystansowego. Trudno zatem zgodzić się z poglądem, że organ upoważniony do wydania rozporządzenia w sprawie płatnych autostrad ma na tej podstawie pełną swobodę w podejmowaniu decyzji, czy dany odcinek autostrady jest płatny. Niezależnie od powyższego, przedmiotowa problematyka zostanie ponownie przeanalizowana.

Sprawa jest w dalszym ciągu analizowana przez Rzecznika.

#### 4. Zasady wydawania kart parkingowych

Do Rzecznika wpłynęło wiele wniosków osób niepełnosprawnych o zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego przepisów ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>717</sup>, która nowelizuje m.in. regulacje określające zasady wydawania kart parkingowych. Wnioskodawcy kwestionują zgodność z Konstytucją przepisu ustawy nowelizującej, który przewiduje utratę ważności kart parkingowych z dniem 1 grudnia 2014 r. Część wnioskodawców uważa, że niekonstytucyjny jest także przepis, który nie przyznaje prawa do karty parkingowej osobom z lekkim stopniem niepełnosprawności, mającym obniżoną sprawność ruchową, którym dotychczas przysługiwało uprawnienie do karty parkingowej. W ocenie wnioskodawców nowe regulacje naruszają konstytucyjną zasadę praw słusznie nabytych. Zdaniem Rzecznika zachodzą wątpliwości, czy ustanawiając nowe kryteria warunkujące otrzymanie prawa do karty parkingowej, w wyniku czego część osób niepełnosprawnych posiadających dotychczas kartę parkingową utraciło uprawnienie do posługiwania się tym dokumentem, ustawodawca dokonał dopuszczalnej ingerencji w prawa nabyte tych osób. Analiza zapisów dokumentujących przebieg procesu legislacyjnego prowadzi do wniosku, że ograniczenie katalogu podmiotów uprawnionych do otrzymania karty parkingowej miało na

<sup>715</sup> V.565.145.2014 z 5 czerwca 2014 r.

<sup>716</sup> Pismo z 3 lipca 2014 r.

<sup>717</sup> Ustawa z 23 października 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1446).



celu zagwarantowanie osobom mającym zasadnicze problemy z poruszaniem się rzeczywistej możliwości korzystania z miejsc przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych poprzez zmniejszenie ilości kart parkingowych znajdujących się w obiegu, a w szczególności wyeliminowanie z obiegu kart podrobionych oraz wystawionych na osoby, które już nie żyją. Zamiar zrationalizowania zasad wydawania kart parkingowych w celu wyeliminowania nadużyć i zagwarantowania realnej możliwości korzystania z przywilejów związanych z posiadaniem karty nie uzasadnia jednak znoszenia praw słuszenie nabytych. W celu wyeliminowania nieprawidłowości ustawodawca powinien stosować w pierwszej kolejności środki mniej ingerujące w prawa obywateli, a dopiero wówczas, gdy okażą się one nieskuteczne, korzystać ze środków o większej dolegliwości. Rzecznik zwróciła się<sup>718</sup> do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Rzecznik oczekuje na merytoryczne stanowisko w sprawie.

## **5. Przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego**

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych Rzecznik przedstawiła zastrzeżenia dotyczące konstytucyjności przepisu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego<sup>719</sup>. Kwestionowana regulacja rozporządzenia wyłącza możliwość zmniejszenia liczby punktów otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego w wyniku odbytego szkolenia w stosunku do kierowcy wpisanego do ewidencji, który zgromadził 24 punkty z tytułu tych naruszeń. Rzecznik wskazała, że rozporządzenie nie może w dowolny sposób uzupełniać ani modyfikować treści ustawy, nawet jeśli za takim rozwiązaniem przemawiają względy celowościowe, czy też potrzeby związane z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. W wyjątkowych sytuacjach upoważnienie ustawowe może zezwalać na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, ale pozwolenie to musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym. W Prawie o ruchu drogowym ustawodawca wprowadził zasadę, zgodnie z którą uczestnictwo w szkoleniu powoduje zmniejszenie liczby punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego. Wyjątek od tej zasady dotyczy kierowców w okresie 1 roku od dnia wydania po raz pierwszy prawa jazdy. Zakładając racjonalność prawodawcy należy przyjąć, że skoro wspomniana zasada i wyjątek od niej zostały określone w ustawie, to prawodawca nie upoważnił Ministra Spraw Wewnętrznych do określenia w drodze rozporządzenia innych wyjątków od tej zasady. Gdyby wolą prawodawcy było ustanowienie więcej niż jednego wyjątku od zasady zmniejszania liczby punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego w wyniku odbytego szkolenia, prawodawca uczyniłby to zamieszczając stosowne unormowania w Prawie o ruchu drogowym. Rzecznik zwróciła się<sup>720</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych o przedstawienie stanowiska w tym zakresie.

<sup>718</sup> V.811.10.2014 z 22 października 2014 r.

<sup>719</sup> Rozporządzenie z 25 kwietnia 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 488).

<sup>720</sup> V.511.605.2014 z 31 października 2014 r.

Minister wyjaśnił<sup>721</sup>, że brak zmniejszenia liczby punktów otrzymanych za naruszenia przepisów ruchu drogowego w przypadku kierowcy, który przekroczył limit 24 punktów, pomimo odbycia przez niego szkolenia przewidzianego przepisami Prawa o ruchu drogowym, w przypadku gdy szkolenie miało miejsce już po dopuszczeniu się naruszeń powodujących przekroczenie tego limitu punktów, wynika z regulacji ustawowych. Zarówno analiza Prawa o ruchu drogowym, jak i przepisu rozporządzenia, prowadzi do wniosku, że nie jest dopuszczalne zmniejszenie liczby punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego na skutek uczestnictwa w szkoleniu, w sytuacji gdy odbycie szkolenia nastąpiło już po przekroczeniu 24 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego. Stanowisko to dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych, zarówno Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i wojewódzkich sądów administracyjnych.

Rzecznik przyjęła powyższe wyjaśnienia Ministra, co kończy postępowanie w sprawie.

## 6. Kwalifikacja prawna zatwierdzenia projektu organizacji ruchu na drodze publicznej

Rzecznik zgłosiła<sup>722</sup> udział w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym wszczętym na wniosek Prezesa NSA o podjęcie uchwały, wyjaśniającej: „Czy zatwierdzenie projektu organizacji ruchu na drodze publicznej na podstawie Prawa o ruchu drogowym<sup>723</sup>, jest czynnością materialno-techniczną zaskarżalną do sądu administracyjnego na podstawie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, czy jest aktem jednostki samorządu terytorialnego podlegającym kontroli sądowej na podstawie P.p.s.a.?”.

W uzasadnieniu wniosku Prezes NSA podniósł, że z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, iż sądy w odmienny sposób kwalifikują działania polegające na zatwierdzeniu organizacji ruchu, a w konsekwencji wskazują różne przepisy prawa jako podstawę prawną zaskarżenia tego zatwierdzenia do sądu administracyjnego. Rzecznik przedstawiła następujące stanowisko: „Zatwierdzenie organizacji ruchu na drodze publicznej na podstawie Prawa o ruchu drogowym jest aktem jednostki samorządu terytorialnego podlegającym kontroli sądowej na podstawie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”.

Naczelnny Sąd Administracyjny podzielił pogląd Rzecznika i podjął<sup>724</sup> uchwałę, zgodnie z którą zatwierdzenie organizacji ruchu na drodze publicznej jest aktem jednostki samorządu terytorialnego podlegającym kontroli sądowej na podstawie P.p.s.a.

<sup>721</sup> Pismo z 8 grudnia 2014 r.

<sup>722</sup> V.510.24.2014 z 25 kwietnia 2014 r.

<sup>723</sup> Ustawa z 20 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137, z późn. zm.).

<sup>724</sup> Uchwała NSA z 26 czerwca 2014 r., sygn. akt I OPS 14/13.

## 23. WYKONYWANIE KAR I ŚRODKÓW KARNYCH. ZAPOBIEGANIE DEMORALIZACJI I PRZESTĘPCZOŚCI NIELETNICH

---

### A. Wykonywanie kar i środków karnych

#### 1. Niezapewnienie osobom pozbawionym wolności warunków właściwych do utrzymania należytej higieny osobistej

Rzecznik skierowała<sup>725</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionowała przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania<sup>726</sup> oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności<sup>727</sup>, określające warunki korzystania przez tymczasowo aresztowanych i skazanych mężczyzn z ciepłej kąpeli. W kwestionowanych przepisach został ustalony minimalny standard w zakresie utrzymania higieny osobistej osób pozbawionych wolności. Skazany (tymczasowo aresztowany) korzysta co najmniej raz w tygodniu z ciepłej kąpeli. Standard ten może zostać podwyższony, jednak wszelkie decyzje w tym zakresie zostały przez normodawcę pozostawione administracji więziennej. Celem regulacji było, jak należy sądzić, ograniczenie wydatków ponoszonych w związku z organizacją ciepłej kąpeli, a także umożliwienie jednostkom Służby Więziennej elastycznego dostosowania możliwości realizacji kąpeli do warunków panujących w placówce. Zaskarżone przepisy zostały wydane na podstawie upoważnienia zawartego w Kodeksie karnym wykonawczym. Upoważnienie to nie zawierało umocowania dla Ministra Sprawiedliwości do wprowadzenia w rozporządzeniu regulacji będących konkretyzacją wynikającego z Kodeksu karnego wykonawczego prawa skazanego (tymczasowo aresztowanego) do odpowiednich warunków higieny. Kwestionowane przepisy rozporządzeń zostały wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Zapewnienie osadzonemu kąpeli tylko raz w tygodniu nie może być uznane za traktowanie humanitarne, co stoi w sprzeczności z regulacjami zawartymi w Kodeksie karnym wykonawczym oraz Konstytucji.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Rzecznik otrzymywała również wnioski od skazanych, którzy sygnalizowali, że niektóre regulacje zawarte w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie warunków bytowych

<sup>725</sup> KMP.571.26.2014 z 3 lipca 2014 r., sygn. akt U 6/14.

<sup>726</sup> Rozporządzenie z 25 sierpnia 2003 r. (Dz.U. Nr 152, poz. 1494).

<sup>727</sup> Rozporządzenie z 25 sierpnia 2003 r. (Dz.U. Nr 152, poz. 1493).

osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych<sup>728</sup> są dyskryminujące. Zgodnie z tabelą zamieszczoną w załączniku do rozporządzenia niezatrudniony mężczyzna ma prawo otrzymać w ciągu miesiąca 100 gramów mydła, natomiast niezatrudniona kobieta 200 gramów. Zgodnie z przepisami rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminów organizacyjno-porządkowych wykonywania tymczasowego aresztowania i kary pozbawienia wolności zarówno osadzeni mężczyźni, jak i kobiety mają obowiązek utrzymywać należytą czystość osobistą. Wydaje się zatem, że powinni otrzymywać w takiej samej ilości potrzebne do tego środki higieny. Wprawdzie zgodnie z przepisami regulaminów organizacyjno-porządkowych osadzeni mężczyźni korzystają co najmniej raz w tygodniu z ciepłej kąpeli, a osadzone kobiety dwa razy w tygodniu, jednak nie może to stanowić uzasadnienia dla zróżnicowania ilości wydawanego osadzonym mydła. W ocenie Rzecznika powyższe zróżnicowanie narusza konstytucyjną zasadę równości. Rzecznik zwróciła się<sup>729</sup> do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie dokonania stosownej nowelizacji rozporządzenia w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych.

Minister poinformował<sup>730</sup>, że w obecnym porządku prawnym kwestie poruszane przez Rzecznika zostały uregulowane w sposób wystarczający dla pełnego wykonania przez osadzonych obowiązku utrzymania należytej higieny osobistej. Podczas prac legislacyjnych Centralny Zarząd Służby Więziennej przeprowadził analizę, z której wynika, że około 50% osadzonych nie wykorzystuje przysługujących im norm mydła. Z tego względu uznano, że ilość wydawanego mydła powinna zostać na dotychczasowym poziomie, zwłaszcza, że przewidziano regulację umożliwiającą wydanie osobie osadzonej środków higieny w przypadku ich utraty lub zniszczenia oraz zużycia. Dyrektor jednostki penitencjarnej nie może również odmówić wydania kolejnego środka higieny w sytuacji, gdy skazany nie posiada własnych środków finansowych wystarczających na zakup takiego środka. Sprawa jest monitorowana.

## 2. Realizacja widzeń w jednostkach penitencjarnych

W wystąpieniu Rzecznik po raz kolejny zwróciła uwagę na wciąż nierozwiązany problem udzielania widzeń w sposób określony w przepisach Kodeksu karnego wykonawczego, które stanowią, że widzenia odbywają się pod nadzorem funkcjonariusza, w sposób umożliwiający bezpośredni kontakt skazanego z osobą odwiedzającą, przy oddzielnym stoliku. Sprawa sposobu udzielania widzeń była kilkakrotnie przedmiotem zainteresowania Rzecznika. W wystąpieniach do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik kwestionowała<sup>731</sup> praktykę udzielania widzeń w salach, w których stoliki zestawione są w szeregu, poszczególne stanowiska oddzielono od siebie przegrodami, a osoby odwiedzające i skazani znajdują się po przeciwnych stronach stołu. Rzecznik wskazała również, że połączenie stolików ze sobą sprawia, że pomiędzy uczestnikami widzenia powstaje bariera uniemożliwiająca nawiązanie kontaktu w formie

<sup>728</sup> Rozporządzenie z 28 stycznia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 200).

<sup>729</sup> II.517.5181.2014 z 28 listopada 2014 r.

<sup>730</sup> Pismo z 14 stycznia 2015 r.

<sup>731</sup> Informacja RPO za 2011 r., str. 209, Informacja RPO za 2013 r., str. 224.

przewidzianej przez ustawodawcę. Ministerstwo Sprawiedliwości zapewniło w jednej z odpowiedzi, że w jednostkach penitencjarnych sale widzeń, w których stoliki nie są usytuowane zgodnie z przepisami Kodeksu karnego wykonawczego, zostaną w możliwie najbliższym czasie dostosowane do przewidzianych prawem wymogów. Rzecznik zwrócił się<sup>732</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o podjęcie działań mających na celu zapewnienie udzielania pozbawionym wolności i ich rodzinom widzeń w warunkach określonych przez ustawodawcę we wszystkich jednostkach penitencjarnych w Polsce.

Dyrektor poinformował<sup>733</sup>, że sprawa widzeń przy oddzielnym stoliku, umożliwiających bezpośredni kontakt z osobą odwiedzającą, była już przedmiotem analizy Centralnego Zarządu Służby Więziennej. W jej wyniku stwierdzono, iż należy podzielić opinię, że w niektórych jednostkach penitencjarnych warunki udzielania widzeń nie w pełni spełniają wymogi ustawowe. Problem ten dotyczy aktualnie kilkunastu jednostek penitencjarnych, w których z uwagi na ograniczenia powierzchniowe, sale widzeń wyposażone są w stoliki z przezroczystymi, oddzielającymi je przepierzeniami. Dyrektor Generalny Służby Więziennej, mając na względzie wagę problemu, powołał w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej zespół do opracowania harmonogramu dostosowania sal widzeń do określonych wymogów.

W dalszej korespondencji Dyrektor Generalny Służby Więziennej przedstawił<sup>734</sup> harmonogram prac mających na celu pełne dostosowanie sal widzeń w kilkunastu jednostkach penitencjarnych do ustawowych wymogów. Modernizacja sal widzeń powinna zostać zakończona we wszystkich jednostkach penitencjarnych, w których dostosowanie jest konieczne, do końca II kwartału 2015 r.

Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika.

### **3. Odbywanie kary w zakładzie karnym niewłaściwym ze względu na posiadaną podgrupę klasyfikacyjną**

Rzecznik otrzymywała wiele wniosków od osób pozbawionych wolności, skarżących się na odbywanie kary w zakładzie karnym niewłaściwym ze względu na posiadaną podgrupę klasyfikacyjną. Problem dotyczył głównie osób zakwalifikowanych do odbywania kary pozbawienia wolności w zakładzie karnym typu półotwartego, umieszczonych w zakładzie karnym typu zamkniętego. Czas pobytu skazanego w takich warunkach wynosi kilka lub nawet kilkanaście miesięcy. Jako przyczynę takiego stanu rzeczy wskazuje się najczęściej brak wolnych miejsc zakwaterowania w jednostkach właściwych ze względu na podgrupę klasyfikacyjną. Administracja więzienna, zgodnie z postanowieniami Kodeksu karnego wykonawczego, ma obowiązek zapewnienia skazanemu odbywania kary w zakładzie karnym właściwym ze względu na rodzaj, typ, system wykonywania kary lub zabezpieczenie. Przepisy przewidują także wyjątek od tej ogólnej zasady, który jednak stosowany jest zbyt często. Obowiązkiem administracji więziennej jest podejmowanie ciągłych działań, mających na celu znalezienie dla osadzonego

<sup>732</sup> II.517.1492.2014 z 9 czerwca 2014 r.

<sup>733</sup> Pismo z 29 lipca 2014 r.

<sup>734</sup> Pismo z 12 listopada 2014 r.

miejsca zakwaterowania we właściwej jednostce penitencjarnej. Rzecznik zwróciła się<sup>735</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o podjęcie działań zapewniających respektowanie prawa osób pozbawionych wolności do odbywania kary we właściwym zakładzie karnym.

W odpowiedzi Dyrektor poinformował<sup>736</sup>, że Służba Więzienna, kierując się zasadą indywidualizacji i humanitarnego sposobu wykonywania kary pozbawienia wolności, ma obowiązek zapewnić właściwe, określone przepisami, warunki bytowe osobom pozbawionym wolności, nie ma natomiast wpływu na stan zaludnienia jednostek penitencjarnych w skali kraju. W celu uniknięcia sytuacji osadzania osób pozbawionych wolności w warunkach braku minimalnej powierzchni mieszkalnej administracja więzienna zobligowana była do inicjowania zmian przeznaczenia jednostek penitencjarnych, dokonywania zmian ustalonej rejonizacji osadzania tymczasowo aresztowanych i skazanych wzywanych do udziału w czynnościach procesowych czy też do wykorzystania instrumentów zawartych w przepisach dotyczących transportowania osób pozbawionych wolności.

Rzecznik będzie podejmowała dalsze działania w przypadku ujawnienia nieprawidłowości.

#### **4. Zakaz prania odzieży przez osoby odbywające karę pozbawienia wolności**

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg skazanych, odbywających karę pozbawienia wolności w zakładach karnych typu zamkniętego, którzy żalili się na zakaz prania własnej odzieży. Zarzut ten znalazł potwierdzenie w wyjaśnieniach udzielanych przez organy Służby Więziennej, z których wynikało, że odzież (z wyłączeniem bielizny osobistej) musi być przekazywana rodzinie do uprania. Wymóg ten motywowany był względami sanitarno-bytowymi, ponieważ suszenie znacznej ilości odzieży w celach mieszkalnych powoduje pogorszenie ich stanu technicznego. Powołano się również na utrudnione warunki kontroli zachowania osadzonych w celach. Rzecznik podkreśliła, że osoby, które nie mają rodziny, lub których bliscy nie mogą przyjeżdżać na tyle często, aby zapewnić regularną wymianę odzieży, nie będą mogły skorzystać z przywileju noszenia własnej odzieży. Obowiązujące uregulowania kodeksu karnego wykonawczego stanowią, że wykonywanie kary pozbawienia wolności ma na celu wzbudzenie w skazanym woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądaných postaw, w szczególności poczucia odpowiedzialności. Sytuacja, w której skazanemu zabrania się wykonywania podstawowych czynności z zakresu samoobsługi, wskazując, że powinna wykonać je za niego rodzina, stoi w sprzeczności z realizacją celu oddziaływań penitencjarnych, jakim jest readaptacja społeczna skazanego, kształtowanie społecznie pożądaných postaw, a także wdrożenie go do właściwego pełnienia ról społecznych. Najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby wyznaczenie pomieszczeń, w których zostałyby zainstalowane pralko-suszarki. Koszt zakupu właściwie dobranych urządzeń szybko zostałaby zrównoważony oszczędnościami wody i elektryczności do jej podgrzewania, zużywanymi podczas prania odzieży w celach mieszkalnych, a także rzadszymi remontami cel. Zaniechanie przekazywania i odbierania

<sup>735</sup> II.517.1051.2014 z 10 lutego 2014 r.

<sup>736</sup> Pismo z 26 lutego 2014 r.

odzieży spoza terenu jednostki penitencjarnej wyeliminowałoby także ryzyko przenikania do zakładów karnych przedmiotów niebezpiecznych i niedozwolonych. Rzecznik zwróciła się<sup>737</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o rozważenie stworzenia skazanym możliwości prania własnej odzieży w jednostkach penitencjarnych.

Dyrektor wyjaśnił<sup>738</sup>, że zarówno pranie, jak i suszenie prywatnej odzieży w celach mieszkalnych, przy aktualnych stanach ich zaludnienia, może być uciążliwe dla samych osadzonych oraz generować problemy natury sanitarnej i techniczno-ochronnej dla administracji niektórych jednostek penitencjarnych. Ewentualne zakazy bądź ograniczenia mogą dotyczyć wyłącznie wymienionych kwestii. Zgodnie z przepisami Kodeksu karnego wykonawczego skazani odbywający karę pozbawienia wolności w zakładach karnych typu zamkniętego korzystają z odzieży własnej za zezwoleniem dyrektora jednostki. Każdy osadzony otrzymuje w jednostce penitencjarnej środki higieny, m.in. proszek do prania, a stosownie do możliwości technicznych, dyrektor jednostki może zorganizować miejsce do prania i suszenia odzieży. Takie pomieszczenia istnieją w jednostkach penitencjarnych, w których pozwalają na to warunki lokalowe, a w miarę poprawy sytuacji finansowej więziennictwa i struktury zaludnieniowej jednostek, zostaną utworzone i odpowiednio wyposażone kolejne. Trudno uznać zasadność tych wyjaśnień.

## 5. Dostosowanie jednostek penitencjarnych i placówek dla nieletnich do potrzeb osób z niepełnosprawnością

Podczas wizytacji jednostek penitencjarnych dostrzeżony został problem braku właściwego dostosowania infrastruktury jednostek penitencjarnych i placówek dla nieletnich do potrzeb osób niepełnosprawnych. Diagnozowany przez przedstawicieli KMP problem skupiał się głównie na braku w jednostkach penitencjarnych przynajmniej jednej celi dla osób poruszających się na wózku inwalidzkim lub słabo poruszających się. Trzeba jednak mieć na względzie, iż samo istnienie celi odpowiednio dostosowanej do wspomnianej kategorii więźniów nie spełnia warunku zagwarantowania możliwości odbywania kary pozbawienia wolności przez takie osoby. Niezbędne jest również dostosowanie najbliższej infrastruktury takich cel w sposób umożliwiający korzystanie przez więźniów z niepełnosprawnością ruchową z takich praw jak: prawo do widzenia, prawo do spaceru, prawo do praktyk religijnych czy prawo do zajęć kulturalno-oświatowych. Podczas wizytacji prewencyjnych przedstawiciele KMP zauważyli także, iż zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich nie są dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych. Sytuacja, w której w placówkach niedostosowanych dla osób niepełnosprawnych przebywają takie osoby, może naruszać Europejską Konwencję Praw Człowieka i Konwencję o Prawach Osób Niepełnosprawnych. W ocenie Rzecznika do czasu zmiany przepisów należy podjąć działania umożliwiające osobom niepełnosprawnym przebywanie

<sup>737</sup> II.517.1826.2014 z 10 kwietnia 2014 r.

<sup>738</sup> Pismo z 7 maja 2014 r.

w odpowiednich warunkach. Rzecznik zwróciła się<sup>739</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>740</sup>, że Służba Więzienna, w miarę istniejących możliwości, kieruje się zasadą wedle której skazani niepełnosprawni fizycznie są umieszczani w celach do tego przystosowanych na parterze, z samodzielnym dostępem do świetlic, spacerniaków, łaźni oraz ambulatoriów więziennych. Służba Więzienna dysponuje 156 jednostkami penitencjarnymi. W 58 jednostkach funkcjonują wyodrębnione cele dla osób niepełnosprawnych fizycznie, w tym dla poruszających się na wózkach inwalidzkich. Potrzeby osób niepełnosprawnych fizycznie uwzględniane są przy realizacji aktualnych zadań inwestycyjnych (budowa nowych obiektów, remonty). Stały nadzór nad przestrzeganiem praw osób osadzonych, w tym osób niepełnosprawnych fizycznie, sprawuje sędzia penitencjarny. Ministerstwo Sprawiedliwości okresowo monitoruje warunki, w jakich osoby niepełnosprawne odbywają karę pozbawienia wolności oraz liczbę tych osób.

Mając na uwadze odpowiedź Ministra, Rzecznik podjęła decyzję o przeprowadzeniu w 2015 r. wizytacji tematycznych dotyczących stanu przestrzegania praw osób niepełnosprawnych w jednostkach penitencjarnych.

## 6. Ograniczanie prawa osadzonych do informacji

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik poruszyła problem niewłaściwego wykonywania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej obowiązku przekazywania osadzonym informacji o przysługujących im prawach i obowiązkach, dostrzeżony podczas wizytacji przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji w jednostkach penitencjarnych. W wyniku braku należytej znajomości zasad funkcjonowania w jednostce, zdarzały się sytuacje, w których nowi więźniowie naruszali obowiązujące nakazy lub zakazy, narażając się na odpowiedzialność dyscyplinarną. Nadto, osoby takie nie mając pełnej wiedzy o przysługujących im prawach, nie korzystały z niektórych z nich. Dodatkowym problemem były zdarzające się w praktyce łączenia rozmów informacyjnej ze wstępną, która nastawiona jest na pozyskanie informacji od osoby przyjmowanej do jednostki, a nie na przekazanie jej elementarnych informacji dotyczących izolacji. Pożądane byłoby opracowanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości informatora, na wzór adekwatnego dokumentu przygotowanego dla cudzoziemców przebywających w polskich jednostkach penitencjarnych. Obecna sytuacja sprawia, że gorzej są traktowani więźniowie polscy niż zagraniczni. Te pisemne pouczenia mogłyby być przekazywane nowo przyjmowanym więźniom po rozmowie informacyjnej. Rzecznik zwróciła się<sup>741</sup> do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister wyjaśnił<sup>742</sup>, że osoby nowo przyjęte do jednostki penitencjarnej są obejmowane opieką wychowawczą w celu zapewnienia realizacji ich praw i obowiązków oraz opieką ochronną w celu zapewnienia im bezpieczeństwa osobistego, a także – w miarę potrzeby

<sup>739</sup> KMP.571.26.2014 z 14 maja 2014 r.

<sup>740</sup> Pismo z 5 czerwca 2014 r.

<sup>741</sup> KMP.571.15.2014 z 14 maja 2014 r.

<sup>742</sup> Pismo z 5 czerwca 2014 r.



– opieką psychologiczną. Każdy osadzony ma zapewniony praktycznie stały kontakt z wychowawcą. Osoby nowo przyjmowane do jednostek penitencjarnych otrzymują „Informator dla cudzoziemców tymczasowo aresztowanych, skazanych oraz ukaranych”. Zgodnie z decyzją Dyrektora Generalnego SW wszystkie cele przejściowe w jednostkach penitencjarnych mają być wyposażone w informator w polskiej wersji językowej. Informator został zaktualizowany i uzupełniony w 2014 roku. Stanowi on napisane w przystępnym języku kompendium wiedzy dla osadzonych o ich prawach i obowiązkach. Ponadto szereg informacji o prawach i obowiązkach osadzonego w jednostce penitencjarnej, w której przebywa zawarty jest w porządku wewnętrznym, który powinien znajdować się w każdej celi. Mając na uwadze spostrzeżenia zawarte w wystąpieniu Rzecznika, Minister zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW o podjęcie działań zmierzających do wyposażenia cel mieszkalnych również w ww. informator.

Rzecznik monitoruje realizację prawa do informacji osadzonych, podczas wizytacji prewencyjnych KMP.

## **7. Zagwarantowanie poszanowania praw osób pozbawionych wolności z niepełnosprawnością intelektualną**

Sprawa niezapewnienia niepełnosprawnemu intelektualnie osadzonemu bezpieczeństwa osobistego w areszcie śledczym, a także wpływające do Rzecznika wnioski dotyczące trudności w funkcjonowaniu w środowisku więziennym osób upośledzonych umysłowo dowodzą, że istnieje potrzeba dokonania rzetelnej oceny przygotowania personelu więziennego do pracy z takimi osobami. Wychowawcy, lekarze i funkcjonariusze działu ochrony mający bezpośredni kontakt z osadzonymi powinni dysponować wiedzą na temat upośledzenia umysłowego. We wnioskach kierowanych przez osadzonych z różnego rodzaju niepełnosprawnością przewija się problem braku zrozumienia ze strony przełożonych. Niezwykle ważne jest również kształtowanie właściwej postawy osób pozbawionych wolności wobec współosadzonych z niepełnosprawnością intelektualną. W ocenie Rzecznika zagwarantowanie realizacji praw osób z dysfunkcjami psychicznymi jest możliwe m.in. poprzez poszerzenie zakresu kształcenia pracowników Służby Więziennej. Rzecznik zwróciła się<sup>743</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o poinformowanie o zajęтым stanowisku w przedstawionej sprawie.

Dyrektor poinformował<sup>744</sup> Rzecznika o pracach nad nowymi programami szkolenia w Służbie Więziennej, w których poszerzono treści dotyczące m.in. osób niepełnosprawnych. Podczas szkolenia zawodowego funkcjonariuszy na każdym etapie podkreśla się obowiązek zapewnienia osobom pozbawionym wolności bezpieczeństwa osobistego. W ramach szkolenia funkcjonariusze są uwrażliwiani na zjawiska dyskryminacji.

Odnosząc się do spraw osób upośledzonych umysłowo, które przebywają w jednostkach penitencjarnych Rzecznik zwróciła się<sup>745</sup> także do Prokuratora Generalnego o dokonanie analizy dwustu, podanych przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, przypadków osób

<sup>743</sup> II.517.566.2014 z 24 lutego 2014 r.

<sup>744</sup> Pismo z 30 kwietnia 2014 r.

<sup>745</sup> Pismo z 26 marca 2014 r.

upośledzonych umysłowo, którzy przebywają w jednostkach penitencjarnych, pod kątem wniesienia w ich sprawach kasacji lub wszczęcia procedury ułaskawieniowej.

W odpowiedzi Prokurator Generalny poinformował<sup>746</sup>, że zwrócono się do Prokuratorów Apelacyjnych o spowodowanie zbadania spraw skazanych, co do których sygnalizowano odbywanie kary pozbawienia wolności pomimo choroby psychicznej lub niedorozwoju umysłowego, pod kątem możliwości skierowania przez Prokuratora Generalnego wniosków w trybie art. 521 § 1 k.p.k. oraz ustalenia, czy nie zachodzą podstawy do wszczęcia przez Prokuratora Generalnego postępowania ułaskawieniowego z urzędu.

Rzecznik oczekuje na informacje w tej materii.

## 8. Zatrudnianie osadzonych i wynagradzanie ich za pracę

Osoby przebywające w zakładach karnych i aresztach śledczych podnosiły zarzuty dotyczące warunków i zasad zatrudniania oraz wynagradzania za pracę osadzonych w jednostkach penitencjarnych. Wątpliwości Rzecznika budziła praktyka polegająca na organizowaniu zatrudnienia osadzonych w drodze przemiennego zatrudnienia odpłatnego i nieodpłatnego. Zgodnie z tym systemem osadzony pracuje nieodpłatnie przez jeden miesiąc, natomiast w drugim miesiącu wykonuje tę samą pracę, w tym samym wymiarze godzin, nie otrzymując za nią wynagrodzenia. Rzecznik odwołała się w wystąpieniu do wyroku<sup>747</sup> Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją przepis Kodeksu karnego wykonawczego, pozwalający na zatrudnianie skazanych w pełnym wymiarze czasu pracy za wynagrodzeniem w wysokości połowy minimalnego wynagrodzenia pracowników. Trybunał wskazał, że prawo więźniów do sprawiedliwego wynagradzania za pracę wynika wprost z konstytucyjnego nakazu humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności oraz zakazu stosowania tortur, okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania i karan. Trybunał stanął na stanowisku, że trudność zapewnienia więźniom pracy za wynagrodzeniem według zasad wynagrodzenia pracowników nie może uzasadniać odstąpienia od zagwarantowania stawki wynagrodzenia minimalnego zatrudnionym odpłatnie więźniom. W ocenie Rzecznika stosowane zasady zatrudniania osadzonych naruszają prawo tych osób do sprawiedliwego wynagrodzenia za pracę, zmierzając jednocześnie do ominięcia uregulowań prawnych wprowadzonych do Kodeksu karnego wykonawczego w efekcie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik zwróciła się<sup>748</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Dyrektor poinformował<sup>749</sup>, że generalną zasadą przyjętą w Kodeksie karnym wykonawczym jest odpłatność pracy skazanego. Wynagrodzenie przysługujące skazanemu zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu pracy ustala się w sposób zapewniający osiągnięcie co najmniej minimalnego wynagrodzenia. Natomiast za prace porządkowe i pomocnicze wyko-

<sup>746</sup> Pismo z 8 sierpnia 2014 r.

<sup>747</sup> Wyrok TK z 23 lutego 2010 r., sygn. akt P 20/09.

<sup>748</sup> II.517.1812.2014 z 3 lipca 2014 r.

<sup>749</sup> Pismo z 28 lipca 2014 r.

nywane na rzecz jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w wymiarze nieprzekraczającym 90 godzin, wynagrodzenie nie przysługuje. W celu objęcia zatrudnieniem odpłatnym jak największej liczby osadzonych, osadzeni zatrudniani są w niepełnym wymiarze czasu pracy. Pomimo orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zmieniającego zasady wynagradzania skazanych za pracę, wysokość środków budżetowych przeznaczonych na płace skazanych zatrudnionych przy pracach porządkowych i pomocniczych wykonywanych na rzecz jednostek organizacyjnych Służby Więziennej nie uległa odpowiedniemu zwiększeniu. Skazany początkowo zatrudniany jest nieodpłatnie, a następnie, jeżeli jest wolny etat, skazany przenoszony jest do zatrudnienia odpłatnego. W okresie zatrudnienia nieodpłatnego sprawdzane są jego kwalifikacje, umiejętności oraz motywacja do wykonywania pracy. Natomiast praktyka przemiennej tj. odpłatnego i nieodpłatnego zatrudnienia nie powinna mieć miejsca. W celu wyeliminowania takich praktyk w przyszłości, kwestie te zostaną omówione na odprawach służbowych z funkcjonariuszami i pracownikami realizującymi w jednostkach penitencjarnych zadania z zakresu zatrudnienia osadzonych.

Rzecznik zwróci się ponownie o informacje odnośnie do praktyki w tej kwestii.

## **9. Postępowanie administracji jednostek penitencjarnych z korespondencją otrzymywaną przez osoby przebywające w zakładach karnych i aresztach śledczych od obrońców i pełnomocników**

Rozwój nowoczesnych technologii powoduje, że coraz częściej osadzeni otrzymują od różnych podmiotów informacje na nośnikach elektronicznych. Administracja więzienna nie wypracowała jeszcze właściwych, gwarantujących poszanowanie praw osadzonych, a jednocześnie zapewniających respektowanie porządku i bezpieczeństwa w jednostce penitencjarnej, zasad postępowania z korespondencją otrzymywaną w tej formie od obrońców lub pełnomocników będących adwokatami lub radcami prawnymi.

Zgodnie z postanowieniami Kodeksu karnego wykonawczego korespondencja skazanego pozbawionego wolności z obrońcą lub pełnomocnikiem będącym adwokatem lub radcą prawnym nie podlega cenzurze, nadzorowi oraz zatrzymaniu i powinna być niezwłocznie przekazywana do adresata. Te same zasady dotyczą korespondencji tymczasowo aresztowanego. Przesyłka z korespondencją od obrońcy lub pełnomocnika nie może zostać otwarta przez administrację jednostki, dlatego nie ma ona wiedzy, czy w przesyłce znajduje się korespondencja na nośniku elektronicznym. Osadzony nie ma obowiązku powiadomienia administracji o otrzymaniu tego rodzaju korespondencji. Jednocześnie przepisy Kodeksu karnego wykonawczego regulują, jakie przedmioty skazany (tymczasowo aresztowany) może posiadać w celi. Ze skarg kierowanych do Rzecznika wynika, że w przypadku znalezienia nośnika pamięci podczas kontroli w celi mieszkalnej, nawet jeśli osadzony oświadczył, że jest to korespondencja od obrońcy lub pełnomocnika, nośnik był przekazywany do depozytu jako przedmiot, na którego posiadanie osadzony nie miał zgody. Osadzonemu wymierzana była kara dyscyplinarna za posiadanie przedmiotu niedozwolonego. Takie działanie jest niezgodne z prawem, ponieważ nie doszło do popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. W praktyce na przekazanie osadzonemu informacji w formie nośnika pamięci należy wcześniej uzyskać

zgodę dyrektora jednostki penitencjarnej, mimo iż obowiązek ten nie ma umocowania w obowiązujących przepisach. Rzecznik zwróciła się<sup>750</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o przedstawienie stanowiska w sprawie wypracowania jednolitych i zgodnych z prawem zasad postępowania z przedmiotową korespondencją.

Dyrektor podzielił<sup>751</sup> pogląd Rzecznika, że przepisy Kodeksu karnego wykonawczego nie wyróżniają formy (papierowa czy elektroniczna) przekazania w korespondencji informacji związanych z toczącym się postępowaniem karnym. Przesyłki listowe przekazywane osobom pozbawionym wolności przez pełnomocników, obrońców w toczących się przeciwko nim postępowaniach karnych, nie podlegają cenzurze, nadzorowi oraz zatrzymaniu i powinny być bezzwłocznie przekazywane do adresata, zgodnie z dyspozycją. W przypadku zgłoszenia przez osadzonego faktu otrzymania nośnika elektronicznego w korespondencji z obrońcą czy też pełnomocnikiem lub ujawnienia takiego nośnika podczas realizacji przez funkcjonariuszy kontroli osobistej lub kontroli celi powinno stosować się procedury wynikające z przepisów Kodeksu postępowania karnego. Oznacza to, że organ dokonujący przeszukania lub żądający wydania rzeczy pozostawia dokumenty bez zapoznawania się z ich treścią, jeżeli obejmują one okoliczności związane z wykonywaniem funkcji obrońcy. Jeżeli jednak oświadczenie osoby nie będącej obrońcą budzi wątpliwości, organ dokonujący czynności przekazuje te dokumenty sądowi, który po zapoznaniu się z dokumentami zwraca je w całości lub w części osobie, od której je zabrano, albo wydaje postanowienie o ich zatrzymaniu dla celów postępowania. Wypracowanie optymalnych rozwiązań, w szczególności w odniesieniu do osób tymczasowo aresztowanych, wiąże się również z koniecznością zainicjowania działań legislacyjnych zmierzających do zmiany przepisów Kodeksu karnego wykonawczego w zakresie możliwości posiadania oraz zasad użytkowania urządzeń technicznych służących do rejestrowania i odtwarzania informacji oraz sprzętu komputerowego przez osadzonych. Zagadnienie przedstawione w wystąpieniu Rzecznika będzie monitorowane w zakresie podnoszonej przez osadzonych problematyki skargowej.

Rzecznik w dalszym ciągu będzie monitorowała to zagadnienie.

## **10. Przeprowadzanie badań na obecność w organizmie skazanego alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych**

Do Rzecznika wpływały skargi osób pozbawionych wolności, przebywających w jednostkach penitencjarnych, dotyczące odmowy weryfikacji za pomocą badań laboratoryjnych wyniku nieinwazyjnych badań na obecność w organizmie skazanego alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych. Wynik badania nieinwazyjnego uznaje się za ostateczny, co przesądza o dalszym postępowaniu w sprawie. Skazanemu wymierza się karę dyscyplinarną, a komisja penitencjarna podejmuje decyzję o zmianie dotychczasowej grupy klasyfikacyjnej i skierowaniu skazanego do zakładu karnego typu zamkniętego, co często prowadzi do przetransportowania do jednostki znacznie oddalonej od miejsca zamieszkania

<sup>750</sup> II.517.1418.2014 z 21 sierpnia 2014 r.

<sup>751</sup> Pismo z 23 września 2014 r.

najbliższych. Skazany nie ma możliwości udowodnienia, że nie zgadza się z wynikiem badania. Zdaniem Rzecznika powinno się umożliwić osobie badanej złożenie pisemnych uwag dotyczących przeprowadzenia badania nieinwazyjnego. Ponadto konieczne jest stosowanie obowiązujących przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu przeprowadzania badań na obecność alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie skazanego pozbawionego wolności, ich dokumentowania oraz weryfikacji<sup>752</sup>, które przewidują obligatoryjne stosowanie badań laboratoryjnych w sytuacji, gdy skazany kwestionuje wyniki badań nieinwazyjnych. Rzecznik zwróciła się<sup>753</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował<sup>754</sup>, że zagadnienie poruszone w wystąpieniu Rzecznika było badane w Ministerstwie Sprawiedliwości. Podjęte wówczas działania doprowadziły do skierowania pisma przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej do podległych mu Dyrektorów Okręgowych, w którym zawarto wytyczne dotyczące prawidłowej interpretacji przepisów. Z uwagi jednak na powtarzające się zarzuty co do sposobu dokumentowania wyników badań nieinwazyjnych, zarówno Dyrektor Generalny Służby Więziennej, jak również Ministerstwo Sprawiedliwości, pozytywnie przyjmują propozycję zmiany treści wzoru protokołu z przebiegu badania na obecność alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie skazanego, będącego załącznikiem do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu przeprowadzania badań na obecność alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie skazanego pozbawionego wolności, ich dokumentowania oraz weryfikacji. W tym celu zostaną podjęte prace legislacyjne. Nowelizacja przepisów powinna usunąć wątpliwości i zastrzeżenia rodzące się na tle praktyki przeprowadzania badań metodami nieinwazyjnymi.

Rzecznik będzie monitorowała prace legislacyjne dotyczące przedmiotowej kwestii.

## 11. Zapewnienie osobom pozbawionym wolności dostępu do informacji publicznej

Rzecznik w swoich wystąpieniach wielokrotnie podejmowała problem zapewnienia osobom przebywającym w zakładach karnych i aresztach śledczych dostępu do informacji publicznej, dlatego też z dużym zadowoleniem przyjęła informację o stworzeniu skazanym możliwości dostępu do stron internetowych Rządowego Centrum Legislacji oraz Biuletynu Informacji Publicznej RPO. Niestety część wniosków wpływających od osób skazanych wskazywała, że w dalszym ciągu są pozbawieni dostępu do informacji publicznej zamieszczonej na stronie internetowej BIP RPO. Skazani podnosili, że administracja jednostki penitencjarnej odmówiła im dostępu do wskazanej strony internetowej z uwagi na brak stanowiska komputerowego lub brak uprawnień do korzystania z takiej możliwości. Na tej podstawie można przyjąć założenie, że nie we wszystkich zakładach karnych i aresztach śledczych skazani zоста-

<sup>752</sup> Rozporządzenie z 25 stycznia 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 135).

<sup>753</sup> II.517.1656.2014 z 15 września 2014 r.

<sup>754</sup> Pismo z 29 października 2014 r.

li odpowiednio powiadomieni o wprowadzeniu możliwości korzystania na miejscu z dostępu do informacji publicznej oraz o obowiązujących w tym zakresie zasadach. Wydaje się zatem, że założony cel zapewnienia osadzonym dostępu do informacji publicznej za pośrednictwem BIP nie został jeszcze osiągnięty. Rzecznik zwróciła się<sup>755</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o rozważenie potrzeby zintensyfikowania działań zmierzających do zorganizowania we wszystkich jednostkach penitencjarnych stanowisk komputerowych z dostępem do wybranych stron internetowych i umożliwienie wszystkim skazanym korzystania z nich.

Dyrektor poinformował<sup>756</sup>, że w drugim kwartale 2014 r. dokonano rekonfiguracji usługi „Internet dla osadzonych”, umożliwiając osadzonym dostęp do stron internetowych bip.rpo.gov.pl oraz rcl.gov.pl. Jak wynika z zebranych danych, we wszystkich jednostkach penitencjarnych takie stanowiska zostały uruchomione. Przedstawiona w wystąpieniu Rzecznika propozycja poszerzenia informacji dla osadzonych na temat dostępu do stanowisk komputerowych poprzez uregulowanie w porządkach wewnętrznych jednostek penitencjarnych sposobu korzystania z nich wydaje się być zasadną. Określenie zasad dostępu do określonych stron internetowych takich jak czas czy miejsce mogłoby ulepszyć organizację w tym zakresie, jednak kwestia ta wymaga jeszcze rozważenia. Po ewentualnym podjęciu pozytywnej decyzji w powyższej sprawie, podległe jednostki otrzymają polecenie zawarcia stosownych unormowań.

Rzecznik będzie monitorowała przebieg uregulowania tego problemu.

## **12. Gromadzenie na rachunku bankowym przez osoby pozbawione wolności środków pieniężnych przeznaczonych na utrzymanie po zwolnieniu z zakładu karnego**

We wcześniejszych<sup>757</sup> wystąpieniach Rzecznik zwracała się do Ministra Sprawiedliwości w sprawie niejednolitej praktyki w stosowaniu przepisu Kodeksu karnego wykonawczego, który dotyczy gromadzenia na wybranym rachunku bankowym lub książeczce oszczędnościowej środków pieniężnych, przekazywanych skazanemu w chwili zwolnienia z zakładu karnego, przeznaczonych na przejazd do miejsca zamieszkania i na utrzymanie. Nowelizacja powyższego przepisu została ujęta w projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny i niektórych innych ustaw. Niestety prace nad tym projektem nie zostały jeszcze zakończone. W ocenie Rzecznika konieczne jest, do czasu uchwalenia zmian, wypracowanie jednolitej praktyki w zakresie wykładni omawianego przepisu. W 2014 r. do Rzecznika wpływały liczne wnioski osób pozbawionych wolności, które podnosiły, że w niektórych jednostkach penitencjarnych istnieje możliwość przekazania środków, o których mowa, na dowolnie wybrany rachunek bankowy, zaś w innych – wyłącznie na taki rachunek, którego skazany jest właścicielem lub współwłaścicielem. Rzecznik ponownie zwróciła się<sup>758</sup> do Ministra Sprawiedliwości

<sup>755</sup> II.517.4505.2014 z 24 października 2014 r.

<sup>756</sup> Pismo z 26 listopada 2014 r.

<sup>757</sup> Informacja RPO za 2012 r. str. 204.

<sup>758</sup> II.517.331.2014 z 26 listopada 2014 r.

o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie i rozważenie, z uwagi na rozbieżności interpretacyjne, możliwości podjęcia działań mających na celu przyjęcie jednolitej praktyki w stosowaniu powyższego przepisu przez organy postępowania wykonawczego.

### 13. Brak zabezpieczeń łóżek piętrowych w jednostkach penitencjarnych

Rzecznik otrzymywała wnioski od osób pozbawionych wolności, które podnosiły problem braku zabezpieczeń górnych łóżek piętrowych, chroniących przed upadkiem. W wyniku dotychczasowej korespondencji Rzecznik uzyskał w 2010 r. zapewnienie, że kwestia ta zostanie uregulowana przy najbliższej nowelizacji rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych. Nowe rozporządzenie nie uwzględniło postulatów Rzecznika. Zgodnie z uwagami do załącznika tego rozporządzenia dopuszcza się piętrowanie dwóch łóżek, w którym górne powinno być zabezpieczone barierką oraz wyposażone w drabinę, wyłącznie w celach mieszkalnych przeznaczonych dla osadzonych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu karnego lub aresztu śledczego. Regulacja ta natomiast nie dotyczy pozostałej części osadzonych przebywających w jednostkach penitencjarnych, którzy mogą korzystać z łóżek piętrowych bez zabezpieczeń. W ocenie Rzecznika rozwiązanie to narusza konstytucyjną zasadę równości i nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Wątpliwości budzi też umieszczanie piętrowych łóżek w oddziałach dla więźniów niebezpiecznych. Systematycznie zmniejsza się bowiem liczba osadzonych zakwalifikowanych do tej kategorii. Ponadto obowiązujące przepisy wyraźnie stanowią, że w celi mieszkalnej umieszcza się nie więcej niż trzech osadzonych niebezpiecznych, przy czym w praktyce osadzeni tej kategorii przebywają w celach pojedynczo. W toku prac legislacyjnych kolejne projekty rozporządzenia przewidywały wprowadzenie wymogu stosowania w łóżkach piętrowych zabezpieczeń przed upadkiem. Rzecznik zwróciła się<sup>759</sup> do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie wprowadzenia stosownej nowelizacji omawianego rozporządzenia.

Minister poinformował<sup>760</sup>, że wynikiem wcześniejszej korespondencji z Rzecznikiem było m.in. objęcie w trakcie prac legislacyjnych nad projektem rozporządzenia uregulowania odnoszącego się do łóżek w celach mieszkalnych zarówno dla osadzonego, jak i dla osadzonych-skazanych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla zakładu lub bezpieczeństwa osadzonych w zakładach karnych typu zamkniętego w warunkach zapewniających wzmożoną ochronę społeczeństwa i bezpieczeństwa zakładu. Na ostatnim etapie prac odstąpiono jednak od uregulowania odnoszącego się do wszystkich osadzonych, pozostawiając zabezpieczenie górnych łóżek wyłącznie dla osadzonych „niebezpiecznych”. Ministerstwo Sprawiedliwości wraz z Centralnym Zarządem Służby Więziennej podejmuje starania, aby pomimo nieuregulowania w pełni poruszonej kwestii w rozporządzeniu, proces doposażenia łóżek w jednostkach penitencjarnych został rozwiązany jak najszybciej.

<sup>759</sup> II.517.5367.2014 z 28 listopada 2014 r.

<sup>760</sup> Pismo z 19 grudnia 2014 r.

## 14. Zasadność oraz częstotliwość dokonywania kontroli osobistych w jednostkach penitencjarnych

Podczas wizytacji prewencyjnych dokonywanych przez przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji, w kilku jednostkach penitencjarnych zasygnalizowany został problem zasadności oraz częstotliwości dokonywania kontroli osobistych. Zarzuty w tej mierze były także formułowane w skargach indywidualnych. Informacji o przeprowadzeniu kontroli osobistej, jej przyczynach i osobach jej dokonujących nie odnotowuje się w żadnej dokumentacji Służby Więziennej. Kwestia ta była poruszana w wystąpieniu<sup>761</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, który jednak stwierdził, że dotychczasowy sposób prowadzenia kontroli osobistych sprawdził się w praktyce i nie powinien być zmieniany. W ocenie Rzecznika obecna sytuacja w zakresie kontroli osobistych daje podstawy do sformułowania zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji, w myśl którego każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady i tryb zaskarżenia powinny być określone w ustawie. Przyjmując, że poddanie kontroli osobistej osadzonego jest decyzją, nie służy na tę decyzję środek zaskarżenia. Zdaniem Rzecznika okoliczności kontroli osobistej określone w przepisach Kodeksu karnego wykonawczego powinny zostać doprecyzowane, w szczególności poprzez wskazanie, iż na decyzję w tej mierze służy środek zaskarżenia. Jednocześnie pilnego rozważenia w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wymaga kwestia obligatoryjności kontroli osobistych osadzonych tzw. niebezpiecznych w każdym przypadku opuszczenia i powrotu do celi. Rzecznik zwrócił się<sup>762</sup> do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o stanowisku w niniejszej sprawie.

Minister stwierdził<sup>763</sup>, iż obowiązujące przepisy dotyczące sposobów przeprowadzania kontroli osobistej są sformułowane zbyt ogólnie i niosą ze sobą niebezpieczeństwo naruszenia standardów określonych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W opracowywanym projekcie nowego rozporządzenia w sprawie ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej przewidziano sposób przeprowadzania kontroli osobistych. Odnosząc się do sytuacji osadzonych niebezpiecznych Minister wskazał, że po wprowadzeniu zmian, w wyniku których osadzeni z tej grupy będą umieszczani jedynie w celi usytuowanej w oddziale przeznaczonym dla tej kategorii osadzonych, zostaną podjęte działania zmierzające do zmiany przepisów ustawowych, nakładających na funkcjonariuszy Służby Więziennej obowiązek każdorazowej kontroli osobistej osadzonego przy wyjściu z i powrocie do celi mieszkalnej. Minister wskazał również, że obowiązek poddania się kontroli osobistej jest jednym z elementów treści i dolegliwości kary pozbawienia wolności oraz że wynika on bezpośrednio z ustawy. Z tego względu – w ocenie Ministra – przeprowadzenie kontroli osobistej nie wymaga decyzji dyrektora jednostki penitencjarnej, a ponadto ustne zakomunikowanie osadzonemu, iż zostanie poddany kontroli osobistej taką decyzją nie jest. Zagadnienie zaskarżalności decyzji o obowiązku poddania się kontroli osobistej będzie przedmiotem dalszych działań Rzecznika.

<sup>761</sup> Informacja RPO za 2012 r., str. 205.

<sup>762</sup> KMP.571.83.2014 z 23 grudnia 2014 r.

<sup>763</sup> Pismo z 19 stycznia 2015 r.



## 15. Udzielanie świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności w obecności funkcjonariusza Służby Więziennej

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>764</sup> Rzecznika o stwierdzenie niezgodności przepisu Kodeksu karnego wykonawczego dopuszczającego udzielanie świadczeń zdrowotnych skazanym odbywającym karę pozbawienia wolności w obecności funkcjonariusza niewykonywającego zawodu medycznego – także wówczas, gdy nie istnieje zagrożenie bezpieczeństwa osoby udzielającej świadczenia – z konstytucyjnym prawem do prywatności.

Trybunał Konstytucyjny podzielił zarzuty Rzecznika i uznał<sup>765</sup>, że przepis Kodeksu karnego wykonawczego, zgodnie z którym skazanemu odbywającemu karę w zakładzie karnym typu zamkniętego świadczenia zdrowotne udzielane są w obecności funkcjonariusza niewykonywającego zawodu medycznego, jest niezgodny z Konstytucją.

Obecnie trwają prace nad nowelizacją tego przepisu.

## B. Zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich

### 1. Kontrola osobista w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich

Przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji podczas wizytacji w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich zwracali uwagę na kwestie związane z poddawaniem nieletnich kontroli, w tym kontroli osobistej. Poczynione ustalenia, jak również analiza obowiązujących przepisów wskazują na nieprawidłowości w tym zakresie. Ograniczenie prawa do prywatności związane z przeprowadzaniem kontroli osobistej nieletnich realizowane było jedynie w oparciu o przepisy rozporządzenia. Żaden z przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich<sup>766</sup> nie reguluje tej kwestii ani nawet nie wprowadza pojęcia kontroli osobistej. Tym samym naruszony zostaje konstytucyjny wymóg zachowania ustawowej formy ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Uregulowanie w rozporządzeniu kwestii poddania nieletnich przebywających w zakładach poprawczych kontroli osobistej, naruszającej wolność osobistą oraz prawo do ochrony prywatności, nie spełnia standardów konstytucyjnych. Co więcej, przepisy zawarte w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich<sup>767</sup> zostały sformułowane w analizowanym obszarze w sposób budzący uzasadnione wątpliwości. Omawiany akt wykonawczy jest ponadto niespójny, bowiem wprowadzając definicję kontroli osobistej nie reguluje w jakich sytuacjach i przez jaki podmiot może być ona przeprowadzana, a jednocześnie posługuje się pojęciem przeszukania osobistego, bez wskazania jego zakresu znaczeniowego. Kontrola osobista stanowi poważną ingerencję w chronione konstytucyjnie prawo do prywatności i intymności, dlatego też upoważnienia do dokonania kontroli nie

<sup>764</sup> Informacja RPO za 2010 r., str. 254.

<sup>765</sup> Wyrok TK z 26 lutego 2014 r., sygn. akt K 22/10.

<sup>766</sup> Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 382).

<sup>767</sup> Rozporządzenie z 17 października 2001 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 1359, z późn. zm.).

można domniemywać, tak jak obecnie, tylko w oparciu o sformułowany w sposób ogólny przepis aktu prawnego o charakterze wykonawczym. Podstawa do przeprowadzania kontroli osobistej nieletnich przebywających w zakładach poprawczych powinna być zawarta w akcie prawnym rangi ustawowej, w którym w sposób niebudzący wątpliwości należałoby również zdefiniować pojęcie kontroli osobistej oraz szczegółowo określić sposób jej prowadzenia. Rzecznik zwróciła się<sup>768</sup> do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych.

Minister poinformował<sup>769</sup>, że w związku z sygnalizowanym przez Krajowy Mechanizm Prewencji zagadnieniem dotyczącym uregulowania w rozporządzeniu, a nie w akcie rangi ustawowej, kwestii poddawania nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich kontroli osobistej oraz braku definicji pojęcia takiej kontroli, problematyka ta objęta jest pracami legislacyjnymi nad projektem założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Celem projektowanych regulacji jest m.in. zapewnienie konstytucyjności rozwiązań w zakresie praw i obowiązków nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz zasad zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.

W chwili obecnej nadal trwają uzgodnienia nad projektem założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. W przypadku braku postępów legislacyjnych Rzecznik rozważy skierowanie wniosku w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego.

## **2. Brak przepisów regulujących sytuację nieletnich kobiet będących w ciąży oraz po urodzeniu dziecka**

W Raporcie Rzecznika z działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2012 i 2013 sygnalizowano jako problem systemowy brak rozwiązań dotyczących sytuacji nieletnich będących w ciąży oraz nieletnich matek i ich dzieci po urodzeniu. Brak właściwych regulacji prawnych powoduje, że nieletnie na wniosek dyrektorów placówek opuszczają zakład poprawczy lub ośrodek wychowawczy i tym samym przerywają proces resocjalizacji. Zdaniem Rzecznika, wielokrotnie wyrażanym w korespondencji z Ministrami Edukacji Narodowej i Sprawiedliwości, placówki resocjalizacyjne powinny dysponować domami lub oddziałami, a nawet pokojami dla matki i dziecka, w których nieletnie mogłyby przebywać wraz ze swoimi dziećmi w odpowiednich warunkach. W ocenie Rzecznika uregulowania prawne pobytu nieletnich matek w ośrodkach resocjalizacyjnych przede wszystkim powinny zostać określone w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich. Kolejnym krokiem byłoby wówczas opracowanie aktu wykonawczego, w którym m.in. zostałyby wskazane placówki adresowane dla nieletnich matek oraz warunki, jakie muszą one spełniać. Obecna sytuacja, w której brakuje regulacji prawnych określających sytuację nieletnich kobiet będących w ciąży i po urodzeniu

<sup>768</sup> KMP.573.24.2014 z 8 kwietnia 2014 r.

<sup>769</sup> Pismo z 25 kwietnia 2014 r.

dziecka, narusza ich konstytucyjnie chronione prawa. Mając na uwadze obowiązek władzy publicznej do zapewnienia im szczególnej opieki, w tym ochrony życia rodzinnego i macierzyństwa, omawiane pominięcie legislacyjne powinno zostać niezwłocznie uzupełnione przez ustawodawcę. Rzecznik zwróciła się<sup>770</sup> do Ministra Sprawiedliwości o pilne podjęcie działań legislacyjnych we współpracy z Ministrem Edukacji Narodowej, które doprowadzą do zmian systemowych oraz poinformowanie o stanowisku w sprawie.

Do chwili obecnej nie wpłynęła odpowiedź Ministra Sprawiedliwości, a od jej treści zależą dalsze działania Rzecznika.

---

<sup>770</sup> KMP.573.52.2014 z 29 grudnia 2014 r.

## 24. OCHRONA PRAW ŻOŁNIERZY I FUNKCJONARIUSZY SŁUŻB PUBLICZNYCH

---

### A. Zawodowa służba wojskowa

#### 1. Brak uprawnień żołnierzy kontraktowych do świadczeń chorobowych i wypadkowych

Do Rzecznika wpływały skargi byłych żołnierzy z korpusu szeregowych zawodowych, którzy po wygaśnięciu zawartego z nimi kontraktu w związku z przewlekłą chorobą lub wypadkiem nie nabywali prawa do świadczeń chorobowych i wypadkowych za okres przypadający po zakończeniu służby. Przekazywane za nich składki do ZUS dotyczyły wyłącznie ubezpieczenia emerytalnego i rentowego. Rzecznik sygnalizowała wcześniej ten problem Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej, który podzielił stanowisko, że za osoby zwolnione z zawodowej służby w wyniku wygaśnięcia kontraktu powinna być opłacana również składka chorobowa w celu zapewnienia prawa do zasiłku chorobowego. Żołnierze kontraktowi nie tylko nie nabywają uprawnień emerytalnych z systemu zaopatrzeniowego, lecz także nie nabywają prawa do odprawy oraz innych świadczeń przysługujących żołnierzom służby stałej po zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej, które są wypłacane niezależnie od stanu zdrowia osoby zwolnionej. Rzecznik zwróciła się<sup>771</sup> do Ministra Obrony Narodowej o przedstawienie stanowiska w kwestii możliwości podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej.

Minister stwierdził<sup>772</sup>, że aktualne rozwiązania prawne dotyczące byłych żołnierzy zawodowych są zbieżne z rozwiązaniami jakie przewiduje się w innych pragmatykach służbowych służb mundurowych. W chwili obecnej nie dostrzega się potrzeby wprowadzenia zmian legislacyjnych w tym zakresie.

Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich.

#### 2. Przestrzeganie praw obywatelskich oraz warunków służby w 14. dywizjonie artylerii samobieżnej

W styczniu 2014 r. współpracownicy Rzecznika przebywali z wizytą w 14. dywizjonie artylerii samobieżnej w celu sprawdzenia przestrzegania praw obywatelskich oraz zapoznania

---

<sup>771</sup> III.7060.636.2014 z 6 listopada 2014 r.

<sup>772</sup> Pismo z 15 grudnia 2014 r.

się z warunkami służby i szkolenia, a także najistotniejszymi problemami żołnierzy. Jednym z najważniejszych zgłoszonych problemów były sprawy mieszkaniowe. W ocenie żołnierzy nieposiadających kwater, ustalony dla garnizonu współczynnik mieszkaniowy jest zdecydowanie zaniżony i nie odpowiada stawkom wynajmu kształtującym się na rynku lokalnym. Kolejnym problemem były kwestie związane z kierowaniem na kursy organizowane przez ośrodki szkolenia. Żołnierz delegowany na przeszkolenie musi zabrać ze sobą cały ekwipunek, niezależnie od tego, czy zabrany sprzęt zostanie wykorzystany podczas kursu. Stwierdzone braki w ekwipunku lub niejednorodne wyposażenie mogą być powodem relegowania z kursu. Poruszono także sprawę szeregowych odchodzących po dwunastu latach służby. Podkreślono, że rekonwersja wobec tej grupy żołnierzy jest mało skuteczna. Trudna sytuacja finansowa żołnierzy powoduje, że często są zmuszeni zwracać się o zapomogi. W sytuacji długotrwałego leczenia żołnierza oraz jego najbliższych należy przedstawić dokumentację potwierdzającą poniesione koszty, jednak problem w tym, że żołnierze nie mają środków finansowych na podjęcie leczenia. Rzecznik zwróciła się<sup>773</sup> do Ministra Obrony Narodowej o podjęcie działań w celu wyjaśnienia i rozwiązania przedstawionych problemów.

Minister wyjaśnił<sup>774</sup>, że kwestie zgłaszane przez żołnierzy z 14. dywizjonu artylerii samobieżnej są znane w Ministerstwie. Każdorazowo są one poddawane szczegółowej analizie i opiniowaniu przez odpowiednie organy Ministerstwa Obrony Narodowej. Na tej podstawie część przedstawianych kwestii zostało pozytywnie zaopiniowanych i zrealizowanych w formie nowelizacji przepisów prawa. Minister poinformował ponadto, że współczynnik świadczenia mieszkaniowego obowiązujący w danym garnizonie jest wypadkową ceny rynkowej najmu lokali mieszkalnych obliczoną dla całego garnizonu, a nie tylko dla miejscowości, w której żołnierz pełni służbę wojskową. Na podstawie informacji napływających z Centrów Szkolenia oraz prowadzonych nadzorów służbowych w latach 2012–2013 stwierdzono nieprzestrzeganie dyscypliny szkoleniowej, postanowień Regulaminu Ogólnego Sił Zbrojnych RP oraz innych przepisów dotyczących uczestników kursów. W związku z powyższym Dowódca Wojsk Lądowych polecił ujednoczyć wyposażenie i umundurowanie uczestników kursów. Ustalił, że każdy żołnierz zawodowy ma obowiązek posiadać umundurowanie i wyekwipowanie określone w należnościach ustanowionych w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej w sprawie umundurowania oraz wyekwipowania żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych. Minister podkreślił, że kwestie związane z rekonwersją szeregowych zawodowych są przedmiotem głębokiej troski resortu. Nowe regulacje prawne zawarte w ustawie z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw uwzględniają korzystne rozwiązania również dla tego korpusu.

Rzecznik uznała sprawę za wyjaśnioną i niewymagającą dalszych działań.

<sup>773</sup> III.7044.8.2014 z 6 marca 2014 r.

<sup>774</sup> Pismo z 2 maja 2014 r.

### 3. Przestrzeganie praw obywatelskich oraz warunków służby żołnierzy w 16. batalionie powietrznodesantowym oraz Dowództwie 6. Brygady Powietrznodesantowej

W styczniu 2014 r. współpracownicy Rzecznika przebywali z wizytą w 16. batalionie powietrznodesantowym oraz Dowództwie 6. Brygady Powietrznodesantowej w celu sprawdzenia przestrzegania praw obywatelskich oraz zapoznania się z warunkami służby i szkolenia żołnierzy. Szeregowi zawodowi jako podstawowy problem wskazywali regulacje prawne dotyczące służby kontraktowej. Coraz większej liczbie żołnierzy kończy się 12-letni okres służby kontraktowej. Ponadto żołnierze podnieśli problem skierowań do szkół podoficerskich. W ich ocenie, łatwiej jest je otrzymać żołnierzom Narodowych Sił Rezerwowych niż żołnierzom po 10 latach służby na kontraktach. Wskazywali również na konieczność udziału w szkoleniu w pełnym wyposażeniu. Podoficerowie poruszyli problem trudnych warunków służby pełnionej w budynkach wymagających remontu generalnego. Żołnierze we własnym zakresie dokonują drobnych remontów, jednak jest to niewystarczające. Dodatkowo oficerowie przedstawili swoje zastrzeżenia dotyczące szkoleń w wojsku. Oficerowie wskazywali na trudności w zakresie wyposażenia oraz bazy szkoleniowej. Podniesiony został również problem żołnierzy przyjętych początkowo do batalionu desantowo-szturmowego, którzy po przekształceniu w 6. Brygadę Powietrznodesantową, mają obowiązek oddawania skoków spadochronowych. Rzecznik zwróciła się<sup>775</sup> do Ministra Obrony Narodowej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował<sup>776</sup>, że przepisy ustawy pragmatycznej nie zawierają gwarancji osiągnięcia przez żołnierza pełniącego służbę kontraktową maksymalnego dwunastoletniego okresu pełnienia służby wojskowej. Resort obrony narodowej nie pozostawia zwalnianych żołnierzy służby kontraktowej, w tym szeregowych zawodowych, bez stosownej pomocy, umożliwiając zaangażowanie na cywilnym rynku pracy. Działania takie przewidują obowiązujące przepisy. Minister zapewnił, że żołnierze nie powinni mieć problemów z pozyskaniem regulaminowego wyposażenia. Mogą je pobrać w magazynach właściwych Wojskowych Oddziałów Gospodarczych, a należna kwota zostaje odliczona z wypłacanego corocznie równoważnika mundurowego. Wskazane w czasie wizyty trudności w zakresie wyposażenia oraz bazy szkoleniowej są sukcesywnie niwelowane. Odnosząc się do obowiązku wykonywania skoków spadochronowych, Minister stwierdził, że wszyscy żołnierze byli i są objęci obowiązkiem wykonywania skoków ze spadochronem, a zmiana nazwy jednostki nie miała żadnego znaczenia dla sposobu prowadzenia szkolenia spadochronowego.

Rzecznik uznała sprawę za wyjaśnioną i niewymagającą dalszych działań.

<sup>775</sup> III.7044.18.2014 z 17 marca 2014 r.

<sup>776</sup> Pismo z 18 czerwca 2014 r.

#### 4. Przestrzeganie praw i wolności obywatelskich żołnierzy w Centrum Szkolenia Marynarki Wojennej oraz w 7. Brygadzie Obrony Wybrzeża

Pracownicy Biura RPO przeprowadzili kontrolę przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy w Centrum Szkolenia Marynarki Wojennej oraz w 7. Brygadzie Obrony Wybrzeża. Celem wizyty było zapoznanie się z problemami żołnierzy zawodowych oraz pełniących służbę w Narodowych Siłach Rezerwowych. Żołnierze korpusu szeregowych zawodowych sygnalizowali potrzebę obniżenia szczebla decyzyjnego w zakresie prawa do obsadzania wakujących etatów podoficerskich w jednostkach wojskowych do szczebla dowódców samodzielnych jednostek wojskowych. W ich ocenie poprawiłoby to jakość kadry podoficerskiej oraz usprawniło system obsadzania wakujących etatów w tym korpusie. Zgłaszano również problem opóźnień w realizacji należności mundurowych. Żołnierze wszystkich korpusów wskazywali na brak odczuwalnego podwyższenia ich uposażeń, zwłaszcza w kontekście zwiększania zadań na poszczególnych stanowiskach oraz rosnących kosztów utrzymania ich rodzin. Zastrzeżenia żołnierzy z korpusu szeregowych zawodowych dotyczyły również zróżnicowania stażu niezbędnego do skierowania na kursy podoficerskie. Sygnalizowana była potrzeba zmiany zasad naboru do Narodowych Sił Rezerwowych oraz przechodzenia z tej formacji do służby zawodowej. Podnoszono również problem niewystarczającej ilości etatów dla podoficerów młodszych w Marynarce Wojennej. Wątpliwości rozmówców budziła również kwestia zwrotu żołnierzom 20% uposażenia w związku z chorobą związaną ze szczególnymi warunkami służby. Ich zdaniem zwrot potrąconej należności trwa zdecydowanie zbyt długo. Wskazano również na potrzebę nowelizacji przepisu rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie służby wojskowej kandydatów na żołnierzy zawodowych w zakresie rozszerzenia katalogu uprawnionych do powoływania komisji rekrutacyjnych do szkół podoficerskich o komendantów centralnych ośrodków szkolenia. W 7. Brygadzie Obrony Wybrzeża żołnierze z dezaprobatą wypowiadali się o tzw. limitach awansowych, ustalanych najczęściej w wysokości 10% uprawnionych. W korpusie oficerskim podnoszono problem braku w jednostkach nowo mianowanych oficerów młodszych, kierowanych na wakujące stanowiska dowódców plutonów. Żołnierze wszystkich korpusów, ćwiczący na poligonie, zgłaszali szereg uwag do realizacji systemu ich żywienia, opieki medycznej, możliwości utrzymania higieny osobistej oraz ograniczeń wynikających ze złego funkcjonowania sieci elektrycznej. Ponadto szeregowi zawodowi wskazywali na konieczność uszczegółowienia nazwy stanowiska występującego w karcie opisu stanowiska, co jest istotne w przypadku starania się o pracę po zakończeniu służby zawodowej. Rzecznik zwrócił się<sup>777</sup> do Ministra Obrony Narodowej o wyjaśnienie przedstawionych problemów.

Minister wyjaśnił<sup>778</sup>, że postulat zgłaszany przez szeregowych dotyczący obniżenia szczebla decyzyjnego jest już uregulowany przez ustawodawcę i wykracza poza podoficerów, włączając do kompetencji wyznaczania i zwalniania także oficerów młodszych. Minister poinformował również, że proces wdrażania nowych wzorów umundurowania i wyekwipowania realizowany jest zgodnie z harmonogramem, a posiadane zapasy pozwalają na zabezpieczenie indywidu-

<sup>777</sup> III.7044.84.2014 z 18 listopada 2014 r.

<sup>778</sup> Pismo z 13 grudnia 2014 r.

alnych użytkowników. W zakresie zgłaszanych uwag do braku podwyższenia uposażeń należy zauważyć, że zgodnie z ustawą budżetową na 2014 r., wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej został określony na poziomie 100%, co oznacza brak możliwości wzrostu uposażeń i wynagrodzeń w sferze budżetowej w 2014 r. Kwestię ilości lat służby żołnierzy z korpusu szeregowych zawodowych niezbędnego do skierowania na kurs podoficerski reguluje przepis ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Jednocześnie każdy wniosek składany przez żołnierza jest rozpatrywany indywidualnie z uwzględnieniem szeregu kryteriów. Minister wyjaśnił ponadto, że żołnierze Narodowych Sił Rezerwowych przyjmowani są do korpusu szeregowych w pierwszej kolejności. Czas oczekiwania na zwrot 20% uposażenia za zwolnienie lekarskie jest zależny od obiegu dokumentów i decyzji organu uprawnionego do wypłaty należnej kwoty. Zgodnie z ustawą o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych limit awansowy na 2014 rok został określony przez Ministra Obrony Narodowej na podstawie „Zbiorczego zestawienia liczby żołnierzy zawodowych spełniających warunki do zaszerzegowania do wyższego stopnia wojskowego w ramach zajmowanego stanowiska służbowego” oraz możliwości finansowych budżetu resortu Obrony Narodowej. Ukompletowanie jednostki podoficerami młodszymi 7. Brygady Obrony Wybrzeża kształtuje się na poziomie 79% i jest zależne od określonego rozkazem limitu ewidencyjnego, a także liczby absolwentów uczelni wojskowych.

Minister odniósł się też szczegółowo do uwag żołnierzy dotyczących warunków na poligonie, podkreślając, że ze strony ćwiczących wojsk nie było informacji o utrudnieniach zaistniałych w trakcie zgrupowania, co nie pozwoliło na podjęcie szybkiej reakcji ze strony osób odpowiedzialnych za organizację szkolenia poligonowego.

Rzecznik uznała sprawę za niewymagającą dalszych działań.

## B. Ochrona praw funkcjonariuszy służb publicznych

### 1. Ochrona praw funkcjonariuszy Policji

*a) Przepisy określające warunki bezpieczeństwa i higieny służby funkcjonariuszy służb mundurowych*

Rzecznik skierowała<sup>779</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów ustawy: o Policji<sup>780</sup>, o Straży Granicznej<sup>781</sup>, o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu<sup>782</sup>, o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>783</sup>, o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego<sup>784</sup> oraz o Służbie Celnej<sup>785</sup> z Konstytucją.

<sup>779</sup> III.7050.2.2014 z 15 września 2014 r., sygn. akt K 18/14.

<sup>780</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.).

<sup>781</sup> Ustawa z 12 października 1990 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, z późn. zm.).

<sup>782</sup> Ustawa z 24 maja 2002 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.).

<sup>783</sup> Ustawa z 9 czerwca 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 621, z późn. zm.).

<sup>784</sup> Ustawa z 9 czerwca 2006 r. (Dz.U. Nr 104, poz. 710, z późn. zm.).

<sup>785</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1404, z późn. zm.).



Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest prawem konstytucyjnym. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy powinny być określone w ustawie. Żadna z zakwestionowanych we wniosku pragmatyk służbowych nie określa prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Nie precyzuje tym samym obowiązków pracodawcy ani sposobu realizacji tego prawa. Ustawy o Policji oraz o Straży Granicznej upoważniają jedynie Komendantów Głównych tych służb do określenia w drodze zarządzeń szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby. Ustawa o Biurze Ochrony Rządu w ogóle pomija zagadnienia bezpieczeństwa i higieny pracy. Pragmatyki służbowe funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Celnej, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego w swojej treści nie realizują obowiązku ustawowej regulacji konstytucyjnego prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Ustawodawca subdelegował wynikający z Konstytucji obowiązek na Prezesa Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Rezultatem przekazania niniejszego obowiązku władzy wykonawczej, bez określenia w ustawie sposobu realizacji tego prawa oraz obowiązków pracodawcy, jest blankietowość upoważnień ustawowych.

Rzecznik oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

*b) Zasady naliczania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop zawarte w ustawie o Policji*

Do Rzecznika zwrócił się funkcjonariusz Policji ze skargą dotyczącą zasad naliczania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, o którym mowa w ustawie o Policji<sup>786</sup>. Skarżący podnosił, że regulacja przyjęta w ustawie ogranicza policjantom prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Wskazywał ponadto, że obowiązujący mechanizm obliczeń ekwiwalentu w Policji powoduje, że otrzymane świadczenie z tego tytułu stanowi jedynie ok. 73% wartości uposażenia otrzymywanego podczas urlopu wykorzystywanego w naturze. Dodatkowo podnosił, iż policjanci mają trudności w zakresie możliwości odbioru dni wolnych oraz urlopu niewykorzystanego w poprzednim roku, w terminie przewidzianym w ustawie o Policji. Zgodnie z ustawą ekwiwalent pieniężny za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego oraz za każde rozpoczęte 8 godzin niewykorzystanego czasu wolnego przysługującego w zamian za czas służby przekraczający normę 40-godzinnego tygodnia pracy w 3-miesięcznym okresie rozliczeniowym, ustala się w wysokości 1/30 części miesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. Podobne rozwiązanie przewiduje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ekwiwalentów pieniężnych za niewykorzystane przez funkcjonariusza Straży Granicznej urlopy i czas wolny od służby<sup>787</sup>. W ocenie Rzecznika stosowanie przelicznika 1/30 uposażenia za 1 dzień niewykorzystanego urlopu może ograniczać funkcjonariuszom konstytucyjne prawo do wypoczynku. Rekompensata pieniężna za niewykorzystany urlop powinna być adekwatna do maksymalnych norm czasu pracy. Obowiązujące w omawianym zakresie przepisy wywołują wątpliwości Rzecznika

<sup>786</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.).

<sup>787</sup> Rozporządzenie z 16 września 2005 r. (Dz.U. Nr 186, poz. 1560).

z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją. Rzecznik zwróciła się<sup>788</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego stanu rzeczy.

Minister poinformował<sup>789</sup>, że w Komendzie Głównej Policji podjęto prace mające na celu urealnienie wysokości stawki ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy oraz uwzględniające potrzebę zmiany art. 83 ust. 4 tej ustawy w celu ujednoczenia zasad udzielania policjantom urlopu zaległego zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Jednocześnie wskazał, że prawo funkcjonariuszy Straży Granicznej do dni wolnych od pracy, corocznych płatnych urlopów, jak i prawo do rekompensaty (ekwiwalentu) za niewykorzystany w naturze urlop wypoczynkowy lub dodatkowy zostało określone w ustawie. Fakt przekazania do uregulowania w rozporządzeniu materii dotyczącej jedynie mechanizmu wypłaty ekwiwalentu nie stanowi ograniczenia konstytucyjnej sfery praw i wolności, która zgodnie z Konstytucją musi być regulowana ustawowo, a jednocześnie umożliwia prawodawcy unormowanie kwestii, które nie znalazły umocowania w ustawie.

Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznika.

*c) Trudności w sprawowaniu opieki nad dzieckiem przez funkcjonariuszki Policji samotnie wychowujące dzieci*

Do Rzecznika wpływały skargi funkcjonariuszek Policji samotnie wychowujących dzieci, dotyczące wyznaczania im służb w porze nocnej oraz w niedziele i święta. Zdaniem skarżących praktyka ta jest sprzeczna z obowiązującymi przepisami pragmatyki służbowej oraz narusza ich prawa i wolności obywatelskie. Policjantowi przysługują uprawnienia pracownika związane z rodzicielstwem określone w Kodeksie pracy, chyba że inaczej stanowią przepisy ustawy o Policji. Stosownie do postanowień Kodeksu pracy pracownika opiekującego się dzieckiem do ukończenia przez nie 4 roku życia nie wolno bez jego zgody zatrudniać w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej, w systemie przerywanego czasu pracy, jak również delegować poza stałe miejsce pracy. Omawiany przepis Kodeksu pracy nie ma zastosowania do funkcjonariuszy Policji w zakresie służb w porze nocnej oraz w niedziele i święta, bowiem przepisy pragmatyki służbowej przewidują korzystniejsze regulacje. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rozkładu czasu służby policjantów<sup>790</sup>, ze służby w porze nocnej oraz w niedziele i święta zwalnia się policjanta będącego jedynym opiekunem dziecka w wieku do lat ośmiu lub osoby wymagającej stałej opieki. Uzyskiwanie oświadczenia/zgody funkcjonariusza na planowanie służb w tym czasie jest prawnie bezskuteczne, ze względu na kategoryczne brzmienie przepisu. Rzecznik zwróciła się<sup>791</sup> do Komendanta Głównego Policji o przedstawienie stanowiska w sprawie, a także, w razie podzielenia argumentacji Rzecznika, o zwrócenie się do podległych jednostek Policji z informacją o bezwzględnej konieczności stosowania obowiązujących przepisów prawa.

<sup>788</sup> III.7044.23.2014 z 7 marca 2014 r.

<sup>789</sup> Pismo z 25 kwietnia 2014 r.

<sup>790</sup> Rozporządzenie z 18 października 2001 r. (Dz.U. Nr 131, poz. 1471).

<sup>791</sup> III.801.5.2014 z 9 czerwca 2014 r.

Komendant podzielił<sup>792</sup> argumentację przedstawioną w wystąpieniu Rzecznika w zakresie bezwzględnej obowiązku stosowania nakazu zwalniania ze służby w porze nocnej oraz w niedziele i święta, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rozkładu czasu służby policjantów. Komendant Główny Policji poinformował ponadto, że przesłał do wszystkich podległych jednostek i komórek organizacyjnych przypomnienie dla przełożonych policjantów o bezwzględnej obowiązku zwalniania ze służby w porze nocnej w godzinach od 22.00 do 6.00 oraz w niedziele i święta policjantów – kobiet w ciąży oraz będących jedynym opiekunem dziecka w wieku do lat ośmiu lub osoby wymagającej stałej opieki.

Rzecznik będzie śledziła wykonanie przepisów dotyczących sprawowania opieki nad dzieckiem przez funkcjonariuszki Policji samotnie wychowujące dzieci.

#### *d) Dyskryminacja kobiet przy naborze do służby w Policji*

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące jednakowych testów sprawności fizycznej dla kobiet i mężczyzn w procesie rekrutacyjnym do służby w Policji, nieuwzględniających różnic biologicznych pomiędzy obiema płciami. Przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji<sup>793</sup> budzą zastrzeżenia z punktu widzenia postanowień Konstytucji. W sposób nieproporcjonalny ograniczają one kandydatkom do służby w Policji prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, czego rezultatem jest naruszenie prawa do równego traktowania w zatrudnieniu. Ponadto omawiane ograniczenie, wbrew wymogom konstytucyjnym, przyjęło formę aktu wykonawczego. Uzasadnianie pozornego zrównania kryteriów sprawności fizycznej szczególną dyspozycyjnością czy specyfiką służby w Policji wywołuje także wątpliwości z punktu widzenia przepisów ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (tzw. dyskryminacja pośrednia). Zarówno w Policji, jak również w innych formacjach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, w szczególności w Państwowej Straży Pożarnej i w Biurze Ochrony Rządu, są stanowiska, na których wymaga się od funkcjonariuszy szczególnej sprawności fizycznej. W takich przypadkach to szczególny charakter realizowanych czynności służbowych powinien determinować szczególne wymagania fizyczne, jednakowe dla obu płci. Mianowania na takie stanowiska winny zostać poprzedzone wewnętrznym egzaminem sprawności fizycznej. Rzecznik zwróciła się<sup>794</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych o przedstawienie stanowiska w sprawie i ewentualnie rozważenie możliwości nowelizacji rozporządzenia, w celu zmiany opisanego stanu rzeczy.

Minister wskazał<sup>795</sup>, że potrzeba takiej regulacji, mającej w istocie charakter specjalistyczny, wynika z wewnętrznych potrzeb Policji, w szczególności ma na celu przyjęcie do służby osób (kobiet i mężczyzn), które będą w stanie wykonywać zawód policjanta w spo-

<sup>792</sup> Pismo z 30 czerwca 2014 r.

<sup>793</sup> Rozporządzenie z 18 kwietnia 2012 r. (Dz.U. poz. 432, z późn. zm.).

<sup>794</sup> III.801.1.2014 z 4 sierpnia 2014 r.

<sup>795</sup> Pismo z 17 września 2014 r.

sób zapewniający bezpieczeństwo obywatelom, ale także i własne. Ustalenie zróżnicowanych kryteriów pozostawałoby więc w sprzeczności z charakterem przedmiotu regulacji. Należy również wyjaśnić, że przedmiotowe kryteria nie zostały zróżnicowane w zależności od płci, gdyż są one dostosowane także do możliwości kobiet, przy założeniu jednak, że dana osoba (kobieta i mężczyzna) będzie w stanie wykonywać zawód policjanta w sposób zapewniający bezpieczeństwo na wszystkich stanowiskach w Policji. Argumenty przemawiające za słuszością przyjętych w Policji rozwiązań, odnoszących się do postępowania kwalifikacyjnego, które uzyskały również akceptację Najwyższej Izby Kontroli, mają bezpośredni związek z koniecznością zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznika.

*e) Wysokość uposażenia funkcjonariuszy Policji przebywających na zwolnieniach lekarskich*

Zgodnie z nowymi przepisami funkcjonariusz Policji przebywający na zwolnieniu lekarskim zachowuje prawo do 80% uposażenia. Dopiero, gdy zostanie stwierdzone, że zwolnienie lekarskie było wynikiem szczególnych warunków służby w Policji, przysługuje mu 100% uposażenia. W sprawie badanej przez Rzecznika, Wojewódzka Komisja Lekarska MSW, powołując się na brak przepisów wykonawczych, uznała, że nie posiada podstaw prawnych do wydawania orzeczeń o związku choroby ze szczególnymi warunkami służby u funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich. Ponadto w obowiązującym stanie prawnym nie jest możliwe zwrócenie funkcjonariuszowi Policji 20% uposażenia z tytułu związku choroby ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby. Wiązałoby się to z odpowiedzialnością wypłacającego z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jedynym efektywnym środkiem prawnym, pozwalającym na zwrot należności, pozostaje dla funkcjonariuszy Policji dochodzenie roszczeń przed właściwym sądem. Rzecznik zwróciła się<sup>796</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych o spowodowanie zbadania i rozwiązanie przedstawionych problemów.

Minister, odnosząc się do podnoszonej w wystąpieniu kwestii braku możliwości zwrócenia lub wyrównania funkcjonariuszowi 20% uposażenia uprzednio obniżonego w związku z chorobą, w przypadku stwierdzenia związku choroby ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby, wskazał<sup>797</sup>, że podstawą takiego wyrównania stanowi przepis art. 121b ust. 5 i 6 ustawy o Policji. Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że w aktualnym stanie prawnym istnieją podstawy do wypłacenia funkcjonariuszom 100% uposażenia za czas nieobecności w służbie, jeśli spełnione są ustawowo przewidziane warunki. Niezależnie od powyższego Minister przyznał, że stanowisko Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej MSW, przedstawione w wystąpieniu Rzecznik Praw Obywatelskich, nie znajduje uzasadnienia w świetle obowiązujących regulacji prawnych. W związku z powyższym podjęto działania mające na celu wyjaśnienie zaistniałej sytuacji. Wskazana nieprawidłowość ma, w ocenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, charakter incydentalny, a Centralna Komisja Lekarska MSW nie spotkała się z analogicznymi trudnościami w pozostałych, nadzorowanych komisjach lekarskich.

<sup>796</sup> III.7051.13.2014 z 13 października 2014 r.

<sup>797</sup> Pismo z 19 listopada 2014 r.

Rzecznik uważa powyższą sprawę za wyjaśnioną i niewymagającą podejmowania dalszych działań.

*f) Kontrola przeprowadzona przez Biuro RPO w komendach i komisariatach Policji w celu zapoznania się z warunkami służby funkcjonariuszy Policji*

Rzecznik przedstawiła wnioski z kontroli w wybranych komendach i komisariatach Policji przeprowadzonej przez Biuro RPO w celu zapoznania się z warunkami służby funkcjonariuszy Policji w jednostkach średniego i niższego szczebla. Na przestrzeni ostatnich dwóch lat nastąpiła widoczna poprawa warunków pełnionej służby, zwłaszcza w obszarze modernizacji i budowy obiektów jednostek oraz ich wyposażenia m.in. w sprzęt komputerowy, papier czy paliwo. Należy odnotować również poprawę sytuacji w dostępie do środków łączności i internetu, a co za tym idzie – do baz aktów prawnych. Wśród zagadnień wymagających zwrócenia szczególnej uwagi, należy wskazać: potrzebę poprawy jakości i dystrybucji umundurowania, usprawnienie organizacji wymiany i sposobu serwisowania wyeksploatowanych pojazdów służbowych, zwiększenie liczby miejsc pozwalających na oddanie strzału kontrolnego, uzupełnienie wkładów do narkotestów. Rzecznik zwróciła się<sup>798</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych o przedstawienie stanowiska odnośnie sygnalizowanych problemów.

Minister poinformował<sup>799</sup>, że z uwagi na złożony charakter zagadnień poruszonych w wystąpieniu oraz konieczność szczegółowego przeanalizowania zawartych w nim wniosków, odpowiedź na przedmiotowe pismo zostanie udzielona w najbliższym możliwym terminie.

## 2. Ochrona praw funkcjonariuszy Straży Granicznej

*a) Kontrola stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Straży Granicznej w Morskim Oddziale Straży Granicznej*

Przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili kontrolę stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Straży Granicznej w Morskim Oddziale Straży Granicznej. Funkcjonariusze zgłosili problem różnic w wysokości dodatku funkcyjnego w porównaniu z dodatkiem służbowym. Zdarzają się przypadki, gdy dodatek funkcyjny za służbę pełnioną na stanowiskach kierowniczych lub samodzielnych jest niższy od dodatku służbowego. Ponadto funkcjonariusz pobierający dodatek służbowy ma prawo do wypracowania nadgodzin i w konsekwencji uzyskania za nie czasu wolnego. Pobierający dodatek funkcyjny nie posiada takiej możliwości. W ocenie funkcjonariuszy stan ten dyskryminuje osoby pobierające dodatek funkcyjny. Ponadto zwrócono uwagę na sprzeczność przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie uposażenia zasadniczego oraz dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Straży Granicznej<sup>800</sup> z postanowieniami ustawy o Straży Granicznej<sup>801</sup>. Ujawniony został także problem braku możliwości dokonywania kontroli przez Straż

<sup>798</sup> III.7050.6.2014 z 3 grudnia 2014 r.

<sup>799</sup> Pismo z 9 stycznia 2015 r.

<sup>800</sup> Rozporządzenie z 8 lutego 2008 r. (Dz.U. Nr 24, poz. 148, z późn. zm.).

<sup>801</sup> Ustawa z 12 października 1990 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, z późn. zm.).

Graniczną stanu trzeźwości szyprów jednostek pływających. Komendant Oddziału zgłosił także problem niskiego ukończenia stanu etatowego dywizjonu, co powoduje wypracowywanie nadgodzin, a także wykonywanie przez funkcjonariuszy z niższym zaszeregowaniem zadań przewidzianych dla stanowisk zaszeregowanych w wyższych grupach, bez odpowiedniego wynagrodzenia. Rzecznik zwrócił się<sup>802</sup> do Komendanta Głównego Straży Granicznej o przedstawienie stanowiska w poruszonych kwestiach.

W odpowiedzi Komendant wyjaśnił<sup>803</sup>, że przyjęte zasady ustalania dodatków służbowych, które w określonych sytuacjach rzeczywiście mogą być wyższe od dodatków funkcyjnych, umożliwiają przede wszystkim właściwą rekompensatę z tytułu wykonywania przez poszczególnych funkcjonariuszy dodatkowych zadań służbowych. Różnice w przesłankach przyznawania dodatków funkcyjnych i służbowych wynikają jednocześnie z odmienności charakteru czynności realizowanych przez funkcjonariuszy pełniących służbę na stanowiskach kierowniczych lub samodzielnych od zadań realizowanych przez funkcjonariuszy pełniących służbę na stanowiskach wykonawczych.

Odnosząc się do kwestii badania stanu trzeźwości szyprów jednostek pływających, Komendant stwierdził, że w świetle aktualnie obowiązujących przepisów, jedynym organem właściwym w sprawie nakładania kar pieniężnych z tytułu prowadzenia jednostki pływającej pod wpływem alkoholu lub środka odurzającego jest dyrektor urzędu morskiego, zaś ewentualna zmiana trybu postępowania wymagałaby nowelizacji ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>804</sup>. W Komendzie Głównej SG podejmowane są czynności analityczno-prawne, zmierzające do zainicjowania ewentualnych działań legislacyjnych, umożliwiających zmianę stanu prawnego w tym zakresie.

Kierownictwo Morskiego Oddziału SG oraz Kaszubskiego Dywizjonu SG podjęło szereg czynności zmierzających do stopniowego ograniczania zjawiska wypracowywania nadgodzin. Pomimo obiektywnych trudności w obsadzeniu poszczególnych stanowisk służbowych, stopień ukończenia stanu etatowego systematycznie rośnie. Dalsza poprawa sytuacji uzależniona jest w dużej mierze od możliwości finansowych formacji. Funkcjonariusze zajmujący stanowisko służbowe zaszeregowane do niższej grupy uposażenia, a wykonujący zadania przewidziane dla stanowisk zaszeregowanych do wyższej grupy uposażenia, otrzymują wyższe nagrody finansowe, a także wyróżnienia w postaci nagród pieniężnych oraz urlopów krótkoterminowych.

Podniesione problemy pozostają w obszarze zainteresowania Rzecznika.

*b) Brak możliwości zrealizowania przez emerytowanych funkcjonariuszy Straży Granicznej prawa do lokalu mieszkalnego*

W skargach kierowanych do Rzecznika sygnalizowany był problem braku możliwości zrealizowania przez emerytowanych funkcjonariuszy Straży Granicznej prawa do lokalu mieszkalnego, z uwagi na niewystarczającą ilość lokali pozostających w dyspozycji Straży Granicznej. Wolne lokale mieszkalne znajdują się w pobliżu placówek Straży Granicznej usytuowanych

<sup>802</sup> III.7044.34.2014 z 4 kwietnia 2014 r.

<sup>803</sup> Pismo z 11 czerwca 2014 r.

<sup>804</sup> Ustawa z 21 marca 1991 r. (Dz.U. z 2013 poz. 934).

w małych miejscowościach wzdłuż wschodniej granicy, jednak funkcjonariusze i emeryci odmawiają ich przyjęcia, ponieważ często oznaczałoby to przeniesienie się o kilkaset kilometrów od dotychczasowego miejsca zamieszkania. Sytuacja, gdy obowiązujące przepisy przyznają obywatelowi określone uprawnienia, które następnie nie są realizowane, narusza konstytucyjną zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa. Z jednej strony bowiem przepisy kreują uprawnienia funkcjonariuszy Straży Granicznej do skorzystania z pomocy w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, z drugiej zaś strony brak jest regulacji prawnych, które umożliwiłyby tej grupie obywateli realne dochodzenie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W przypadku funkcjonariuszy Straży Granicznej w służbie czynnej uprawnienie to może być realizowane przez wypłatę równoważnika za brak lokalu, natomiast dla emerytów, obok ubiegania się o przydział mieszkania, przepisy przewidują tylko jednorazową pomoc finansową na uzyskanie lokalu. Kwota, jaką można otrzymać w ramach tej formy pomocy nie wystarcza jednak na samodzielne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych emeryta. Rzecznik zwrócił się<sup>805</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego problemu i poinformowanie o planowanych działaniach zmierzających do jego rozwiązania.

Minister wyjaśnił<sup>806</sup>, że przepisy dotyczące funkcjonariuszy Straży Granicznej umożliwiają przydział lokalu mieszkalnego jedynie w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej, natomiast prawo do otrzymania lokalu przez emerytowanych funkcjonariuszy nie musi być ograniczone do tych miejscowości, ale może być realizowane także w innej miejscowości na terenie kraju. W sytuacji, gdy określona osoba pełniła czynną służbę przez cały okres jej trwania do momentu przejścia na emeryturę w określonej miejscowości, zwykle w miejscowości tej zlokalizowane jest centrum aktywności życiowej danej osoby i jej najbliższej rodziny. Co do zasady zatem, lokale mieszkalne powinny być przedzielane emerytowanym funkcjonariuszom w miejscowości, w której pełnili służbę lub miejscowości pobliskiej, a wyjątkowo – jeżeli emerytowany funkcjonariusz wyrazi zgodę lub wystąpi z wnioskiem – lokal mieszkalny może być przydzielony również poza tymi miejscowościami. Realizacja prawa do lokalu mieszkalnego wobec wszystkich uprawnionych funkcjonariuszy odbywa się w oparciu o istniejący zasób mieszkaniowy Straży Granicznej bądź Zarządu Zasobów Mieszkaniowych MSW i polega na przydziale lokali zwalnianych przez dotychczasowych najemców. W zdecydowanej większości na rzecz funkcjonariuszy nieposiadających lokali mieszkalnych w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej realizowane są świadczenia finansowe, tj. wypłata równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego i pomoc finansowa na uzyskanie lokalu lub domu we własnym zakresie, a w przypadku emerytów – pomoc finansowa.

### 3. Ochrona praw funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej

*a) Przestrzeganie praw obywatelskich funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej w wybranych komendach PSP*

<sup>805</sup> BPK.7211.1.2014 z 25 kwietnia 2014 r.

<sup>806</sup> Pismo z 28 maja 2014 r.

W trakcie wizytacji jednostek Państwowej Straży Pożarnej przeprowadzonej przez przedstawicieli Rzecznika funkcjonariusze poruszyli problem braku odpowiedniej ilości etatów, prowadzący do naruszenia przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczących zakazu pełnienia dyżuru domowego więcej niż cztery razy w miesiącu. W rozmowach zwracano również uwagę na niesprawiedliwą wysokość rekompensaty pieniężnej za czas normatywnie przepracowany. Przyjęte rozwiązanie nie uwzględnia różnicowanego uposażenia funkcjonariuszy. Pieniądże na dodatki służbowe są dzielone w sposób nierównomierny na poszczególne komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej. Brak jest także środków na dodatki motywacyjne. Funkcjonariusze z systemu ośmiogodzinnego podnieśli kwestię dni wolnych od służby w zakresie świąt państwowych przypadających w dzień wolny. Ich zdaniem powinni mieć wolne jak pracownicy, których sytuację reguluje Kodeks pracy. Rzecznik zwróciła się<sup>807</sup> do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W udzielonej odpowiedzi Komendant stwierdził<sup>808</sup>, że przypadki pełnienia dyżuru domowego dotyczyły strażaków pełniących funkcje kierownicze oraz innych wyznaczonych do pełnienia dyżurów domowych w zastępstwie, a także związanych z okresowym występowaniem ponadprzeciętnego obciążenia działaniami ratowniczymi. Sytuacja taka wykracza poza uregulowania ustawowe i nie powinna mieć miejsca. Problem został przedstawiony kadrze kierowniczej w celu likwidacji zjawiska. Jeśli chodzi o rekompensatę pieniężną za przedłużony czas służby, ewentualne podjęcie prac w zakresie jej zwiększenia możliwe jest w przypadku zagwarantowania w budżecie państwa dodatkowych środków na ten cel. Odnośnie kwestii dni wolnych od służby w zakresie świąt przypadających w dzień wolny, to w niniejszej sprawie brak jest bezpośredniej konsekwencji wyroku<sup>809</sup> Trybunału Konstytucyjnego dla przepisów ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.

W świetle powyższego uznano sprawę za wyjaśnioną i niewymagającą dalszych działań Rzecznika.

#### 4. Ochrona praw funkcjonariuszy Służby Więziennej

*a) Brak podstaw prawnych do orzekania przez komisje lekarskie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o uszczerbku na zdrowiu funkcjonariuszy Służby Więziennej*

Rzecznik otrzymywała skargi dotyczące braku podstaw prawnych do orzekania przez komisje lekarskie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o uszczerbku na zdrowiu funkcjonariuszy Służby Więziennej. Problem ten, sygnalizowany we wcześniejszym<sup>810</sup> wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości jest związany z wejściem w życie nowej ustawy o Służbie Więziennej<sup>811</sup>. Ustawa ta nie zawierała przepisów, które określałyby sposób lub zasady ustalania

<sup>807</sup> III.7044.54.2014 z 12 sierpnia 2014 r.

<sup>808</sup> Pismo z 12 września 2014 r.

<sup>809</sup> Wyrok TK z 2 października 2012 r., sygn. akt K 27/11.

<sup>810</sup> Informacja RPO za 2013 r., str. 245.

<sup>811</sup> Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. Nr 79, poz. 523, z późn. zm.).



uszczerbku na zdrowiu funkcjonariuszy Służby Więziennej, nie zawierała też ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia regulującego tę tematykę. Oczekiwane zmiany w ustawie o Służbie Więziennej wprowadziła ustawa o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą<sup>812</sup>, poprzez dodanie przepisu zobowiązującego Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, wykazu norm oceny procentowej uszczerbku na zdrowiu funkcjonariuszy, mającego na względzie aktualny stan wiedzy medycznej. Akt wykonawczy nie został jednak wprowadzony do obiegu prawnego. Jego brak wpływa negatywnie na prawa i wolności obywatelskie funkcjonariuszy Służby Więziennej, pozbawiając ich możliwości stawania przed komisjami lekarskimi MSW, które mogłyby orzec o stopniu uszczerbku procentowego na zdrowiu, a w konsekwencji uzyskania w rozsądnym terminie świadczenia odszkodowawczego. Rzecznik zwrócił się<sup>813</sup> do Ministra Sprawiedliwości o spowodowanie przyspieszenia prac legislacyjnych nad projektem rozporządzenia w sprawie wykazu norm oceny procentowej uszczerbku na zdrowiu funkcjonariuszy Służby Więziennej, mającego na względzie aktualny stan wiedzy medycznej.

W udzielonej odpowiedzi Minister wskazał<sup>814</sup>, że rozporządzenie<sup>815</sup> w sprawie wykazu norm oceny procentowej uszczerbku na zdrowiu funkcjonariuszy Służby Więziennej, wydawane na podstawie art. 118 ust. 19 ustawy o Służbie Więziennej, zostało już podpisane i przekazane Rządowemu Centrum Legislacji do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

W związku z powyższym sprawa została zakończona.

## C. System emerytalny służb mundurowych

### 1. Wydawanie zaświadczeń potwierdzających pełnienie służby w warunkach uzasadniających podwyższenie podstawy wymiaru emerytury policyjnej

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek<sup>816</sup> Rzecznika o stwierdzenie niezgodności przepisu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji (...) <sup>817</sup> w zakresie, w jakim nakłada na funkcjonariuszy konieczność wykazania okresów służby w warunkach „bezpośrednio” zagrażających życiu lub

<sup>812</sup> Ustawa z 4 kwietnia 2014 r. (Dz.U. poz. 616).

<sup>813</sup> III.7063.8.2014 z 22 października 2014 r.

<sup>814</sup> Pismo z 30 października 2014 r.

<sup>815</sup> Rozporządzenie weszło w życie z dniem 11 listopada 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz.1499).

<sup>816</sup> Informacja RPO z 2013 r., str. 248.

<sup>817</sup> Rozporządzenie z 4 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur 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 (Dz.U. z 2005 r. Nr 86, poz. 734, z 2012 r., poz. 1205).

zdrowiu z przepisami ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) <sup>818</sup>, a także z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Rzecznika i uznał <sup>819</sup> zaskarżone przepisy za niezgodne z Konstytucją. Problem konstytucyjny sprowadzał się do pytania, czy ograniczenie przez Radę Ministrów w rozporządzeniu jednej z przesłanek podwyższenia emerytury do sytuacji „bezpośredniego” zagrożenia życia lub zdrowia, w stanie prawnym, w którym ustawa upoważniająca do wydania tegoż rozporządzenia stanowi jedynie o warunkach „szczególnie zagrażających życiu lub zdrowiu”, było niekonstytucyjnym przekroczeniem upoważnienia do wydania aktu wykonawczego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wprowadzenie w rozporządzeniu kryterium „bezpośredniości” doprowadziło do zawężenia ustawowego wymogu podwyższenia emerytury.

W związku z powyższym Rzecznik uznała sprawę za zakończoną.

---

<sup>818</sup> Ustawa z 18 lutego 1994 r. 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 (Dz.U. z 2013 r. poz. 667, poz. 675).

<sup>819</sup> Wyrok TK z 27 maja 2014 r., sygn. akt U 12/13.

## 25. OCHRONA PRAW CUDZOZIEMCÓW ORAZ MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH I ETNICZNYCH

---

### 1. Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich został opublikowany raport pt. „Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji”, opracowany na podstawie wizytacji przeprowadzonych w wybranych szkołach podstawowych i gimnazjach, ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy i ośrodkach strzeżonych. Raport skupiał się na dwóch grupach cudzoziemców, a mianowicie na małoletnich korzystających z pomocy społecznej we wspomnianych ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, uczących się zarówno w tych ośrodkach, jak i w szkołach publicznych oraz na małoletnich umieszczonych w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców, dla których jedyną ofertą edukacyjną były zajęcia prowadzone w tych placówkach.

Małoletni należący do pierwszej z wymienionych grup z reguły uczyli się w szkołach publicznych, wskazanych przez pracowników społecznych ośrodków. Nie wszystkie dzieci realizowały obowiązek szkolny. Część szkół nie przyjmowała bowiem małoletnich, którzy przyjeżdżali do ośrodków pod koniec roku szkolnego. W innych przypadkach to ośrodek opóźniał zapisanie dziecka do szkoły, poprzedzając ten moment nawet kilkutygodniowym okresem adaptacyjnym, który w założeniu służyć miał nauce języka polskiego. Tymczasem, w ocenie Rzecznik, dzieci objęte obowiązkiem szkolnym powinny być zapisywane do szkół niezwłocznie po przyjęciu do ośrodka. Należy ponadto rozważyć, czy podstawa programowa realizowana w stosunku do małoletnich cudzoziemców nie powinna zostać ujednoczona np. poprzez określenie minimalnych wymagań dla uczniów. Zmiany systemowej wymagają również zasady dopuszczania cudzoziemców do egzaminów zewnętrznych (sprawdzianu szóstoklasisty i egzaminu gimnazjalnego). Ministerstwo Edukacji Narodowej powinno także dopracować zasady postępowania dla gmin zainteresowanych zatrudnieniem na etat asystenta kulturowego. Obecnie asystenci są bowiem angażowani głównie w ramach projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe, a ich obecność w szkole jest ograniczona czasem trwania danego projektu.

W zdecydowanie gorszej sytuacji były natomiast dzieci przebywające w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców. Nauczanie tej grupy cudzoziemców odbywa się bowiem na podstawie porozumienia Straży Granicznej, szkół publicznych oraz władz oświatowych i zależy wyłącznie od woli i możliwości tych instytucji. W warunkach detencji nie jest także możliwa realizacja podstawy programowej kształcenia ogólnego. Uzasadniony zatem jest wielokrotnie

formułowany przez Rzecznika wniosek dotyczący wprowadzenia ustawowego zakazu umieszczenia osób małoletnich, a także ich opiekunów, w ośrodkach strzeżonych.

Swoje uwagi Rzecznik przedstawiła<sup>820</sup> w wystąpieniu skierowanym do Ministra Edukacji Narodowej. Minister podzielił<sup>821</sup> opinię, że wszystkie dzieci objęte obowiązkiem szkolnym powinny być zapisywane do szkoły niezwłocznie po przyjęciu do ośrodka dla cudzoziemców. W związku ze zmianami wprowadzonymi w ustawie o systemie oświaty w zakresie zasad przyjmowania do publicznych przedszkoli, szkół i placówek, dokonano weryfikacji dotychczasowych rozwiązań w tym zakresie w celu zapewnienia przejrzystych i spójnych zasad przyjmowania do publicznych szkół i placówek cudzoziemców oraz obywateli polskich, którzy pobierają naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw. Zmiany zaproponowane przez Rzecznika w zasadach przystępowania cudzoziemców do egzaminów zewnętrznych zostaną poddane wnikliwej analizie. W ramach procedowanej obecnie nowelizacji ustawy o systemie oświaty Ministerstwo planuje uwzględnić szczególną sytuację uczniów o słabej znajomości języka polskiego przystępujących do sprawdzianu i egzaminu gimnazjalnego. Minister zgodził się z Rzecznikiem, że zgodnie z obowiązującymi przepisami zapewnienie małoletnim cudzoziemcom zajęć na terenie strzeżonego ośrodka może zostać uznane za wypełnienie prawa do edukacji jedynie pod warunkiem realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół oraz ramowych planów nauczania. Trudno jest to jednak pogodzić z sytuacją, w której nie da się przewidzieć ani liczby dzieci ani okresu ich przebywania w ośrodku. W tym zakresie Minister zapowiedział podjęcie prac nad przygotowaniem odpowiednich rozwiązań prawnych.

Sprawa pozostaje w toku. Rzecznik oczekuje, że resort edukacji przeprowadzi zapowiadane zmiany w możliwie najkrótszym czasie.

## **2. Niewłaściwa praktyka sądów w zakresie orzekania w sprawach dotyczących umieszczenia cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych**

W dniu 1 maja 2014 r. weszła w życie nowa ustawa o cudzoziemcach<sup>822</sup>, która, zgodnie z wcześniejszymi postulatami Rzecznika, wprowadziła alternatywne wobec detencji środki, mające zabezpieczać prowadzone w stosunku do cudzoziemców postępowania administracyjne, zmierzające do zobowiązania strony do powrotu do kraju pochodzenia. W wymienionych w ustawie przypadkach cudzoziemca podlegającego zatrzymaniu można nie umieszczać w ośrodku strzeżonym, a zamiast tego zobowiązać go do zgłaszania się w określonych odstępach czasu do organu Straży Granicznej, wpłaty zabezpieczenia pieniężnego, przekazania dokumentu podróży do depozytu lub zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu. Postanowienie w przedmiocie zastosowania środków alternatywnych, w pierwszej kolejności, wydać może organ Straży Granicznej. Jeśli organ SG tego nie uczyni i skieruje do właściwego sądu rejonowego wniosek o wydanie postanowienia w sprawie umieszczenia cudzoziemca

<sup>820</sup> V.540.11.2014 z 16 czerwca 2014 r.

<sup>821</sup> Pismo z 9 grudnia 2014 r.

<sup>822</sup> Ustawa z 12 grudnia 2013 r. (Dz.U. 2013 r. poz. 1650, z późn. zm.).

w ośrodku strzeżonym, wówczas to sąd, po wysłuchaniu cudzoziemca, powinien z urzędu wziąć pod uwagę możliwość orzeczenia wobec zatrzymanego środka alternatywnego do detencji. Podobne regulacje znalazły się także w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>823</sup>, której przepisy znajdują zastosowanie w sprawach cudzoziemców ubiegających się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy.

Ze skarg wpływających do Biura RPO, a także z ustaleń dokonywanych w trakcie wizytacji prowadzonych w ośrodkach strzeżonych wynikało jednak, że pomimo istnienia wspomnianego wyżej obowiązku nie wszystkie sądy, które rozpatrywały wnioski o wydanie postanowienia w przedmiocie umieszczenia cudzoziemca w takim ośrodku, oceniały możliwość zastosowania środków alternatywnych do detencji. Na problem ten Rzecznik zwrócił<sup>824</sup> uwagę Ministerstwu Sprawiedliwości. Interwencja ta przyniosła oczekiwane rezultaty. Ministerstwo wystąpiło bowiem do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury o uwzględnienie tej tematyki w szkoleniach planowanych na 2015 r. Wystąpienie Rzecznika przekazane<sup>825</sup> także zostało prezesom sądów apelacyjnych wraz z prośbą o poinformowanie o jego treści sędziów orzekających w sprawach cudzoziemców. Wobec powyższego Rzecznik zakończyła działania w sprawie.

### **3. Gotowość państwa polskiego na przyjęcie uchodźców z Ukrainy oraz wizytacja na polsko-ukraińskim przejściu granicznym w Medyce**

W związku z dramatyczną sytuacją na Krymie i wschodniej Ukrainie, a także wobec ciągle aktualnej groźby rozszerzenia się konfliktu na inne regiony kraju, Rzecznik wystąpiła<sup>826</sup> do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz do Komendanta Głównego Straży Granicznej z pytaniem o istniejące scenariusze działań na wypadek gwałtownego wzrostu liczby osób uciekających z terenów objętych konfliktem i poszukujących w Polsce ochrony. Rzecznik zainteresowana była w szczególności tym, czy właściwe w tym wypadku organy administracji publicznej dysponują odpowiednimi środkami i infrastrukturą niezbędną do tego, aby zapewnić przybywającym osobom należyłą pomoc socjalną. Dzięki interwencji Rzecznik mogła zapoznać się<sup>827</sup> z przygotowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych kompleksowym planem działań resortu i służb mu podległych, dotyczącym organizacji przyjmowania i pobytu na terytorium Polski uchodźców z Ukrainy.

Aktualna sytuacja na Ukrainie stała się także przesłanką do przeprowadzenia wizytacji na polsko-ukraińskim przejściu granicznym w Medyce. Jak się okazało, konflikt na Ukrainie nie wpłynął w sposób znaczący na natężenie ruchu granicznego na przejściu, ani też nie przyczynił się do wzrostu liczby obywateli tego państwa przekraczających granicę z Polską. Wzrosła za to liczba wniosków o nadanie statusu uchodźcy, składanych na granicy przez obywateli Ukrainy. Temu zagadnieniu Rzecznik poświęciła szczególną uwagę. Stosowane przez Straż Graniczną

<sup>823</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 680, z późn. zm.).

<sup>824</sup> V.542.27.2014 z 29 sierpnia 2014 r.

<sup>825</sup> Pismo z 18 września 2014 r.

<sup>826</sup> V.543.22.2014 z 8 października 2014 r.

<sup>827</sup> Pismo z 14 listopada 2014 r.

procedury przyjmowania wniosków statusowych i zakres pomocy udzielanej osobom decydującym się na złożenie takiego wniosku ocenione zostały pozytywnie. Jedyne zastrzeżenia budziły warunki, w jakich cudzoziemcy zmuszeni byli oczekiwać na przyjęcie wniosku przez funkcjonariusza SG. W tygodniu przypadającym po wizytacji otwarty miał zostać nowy punkt przyjmowania wniosków, co powinno wpłynąć na znaczną poprawę dotychczasowych warunków.

#### **4. Trudności w doprowadzaniu przez Straż Graniczną zatrzymanych cudzoziemców do ośrodków strzeżonych znacznie oddalonych od miejsca zatrzymania**

Rzecznik otrzymywała sygnały świadczące o trudnościach towarzyszących doprowadzaniu przez Straż Graniczną zatrzymanych cudzoziemców do wskazanych przez sąd ośrodków strzeżonych w sytuacji, gdy były one oddalone o kilkaset kilometrów od miejsca zatrzymania cudzoziemca. Do czasu wejścia w życie nowej ustawy o cudzoziemcach<sup>828</sup> możliwe było tymczasowe umieszczenie osoby skierowanej przez sąd do ośrodka strzeżonego w innej placówce detencyjnej. W praktyce cudzoziemiec przewożony do właściwego ośrodka mógł zostać zakwaterowany na noc w najbliższej placówce o charakterze detencyjnym i kontynuował podróż następnego dnia. Nowa ustawa o cudzoziemcach ograniczyła możliwość tymczasowego umieszczenia w innych placówkach detencyjnych wyłącznie do osób, wobec których został orzeczony areszt dla cudzoziemców. W konsekwencji osoby zatrzymane są transportowane bezpośrednio do wyznaczonych ośrodków strzeżonych od razu po tym, gdy zapadnie w ich sprawie orzeczenie o zastosowaniu detencji. Dotyczy to w szczególności rodzin z dziećmi. Ośrodki strzeżone, które jako jedyne mogą przyjmować osoby małoletnie znajdują się tylko w województwie warmińsko-mazurskim i lubelskim. Rzecznik zwróciła się<sup>829</sup> do Komendanta Głównego Straży Granicznej o zajęcie stanowiska wobec przedstawionych wątpliwości, a także ocenę, czy w świetle obowiązujących przepisów prawa możliwe jest zapewnienie takiej organizacji doprowadzenia, aby nie narażać cudzoziemców, zwłaszcza dzieci, na nadmierne uciążliwości związane z długotrwałą i nieprzerwaną podróżą.

Komendant zapewnił<sup>830</sup>, że przy doprowadzeniach cudzoziemców przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, a w szczególności rodzin z dziećmi, stosowane są wszelkiego rodzaju udogodnienia w celu zminimalizowania niedogodności długiej podróży. Cudzoziemcy na czas trwania doprowadzenia zaopatrywani są w odpowiednie artykuły żywnościowe. W trakcie trwania doprowadzenia organizowane są przerwy przeznaczone do odpoczynku oraz możliwości spożycia posiłków. W odpowiedzi wskazano jednocześnie, że podczas prac nad ustawą o cudzoziemcach, zapis dotyczący możliwości umieszczenia osoby w wydzielonym pomieszczeniu Straży Granicznej lub Policji do czasu usunięcia przeszkody uniemożliwiającej doprowadzenie do strzeżonego ośrodka, został zakwestionowany przez niektóre organizacje pozarządowe.

<sup>828</sup> Ustawa z 12 grudnia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. Nr 1650, z późn. zm.).

<sup>829</sup> V.542.28.2014 z 18 września 2014 r.

<sup>830</sup> Pismo z 1 października 2014 r.

Sprawa pozostaje w toku. Rzecznik analizuje obecnie zasady finansowania tego typu zadań wykonywanych przez Straż Graniczną.

## 5. Polityka państwa polskiego wobec migrantów pochodzących z państw Unii Europejskiej

W związku z badanymi sprawami Rzecznik zwróciła uwagę na problem podejścia państwa polskiego do migrantów – obywateli Unii Europejskiej, którzy z różnych przyczyn nie są w stanie uregulować swojego pobytu na terytorium Polski. Cudzoziemcy z krajów członkowskich UE podlegają jednej z podstawowych swobód unijnych, tj. swobodzie przemieszczania się i w tym zakresie korzystają z liberalnych warunków wjazdu i pobytu na terytorium Polski. Zdarzają się jednak sytuacje, gdy cudzoziemcy przyjeżdżający do Polski w ramach unijnej swobody przemieszczania się nie są w stanie spełnić przesłanek do nabycia prawa pobytu na terytorium Polski przez okres dłuższy niż 3 miesiące. Dotyczy to w szczególności osób znajdujących się w złej sytuacji materialnej, niezdolnych do podjęcia zatrudnienia, nieobjętych żadnym ubezpieczeniem zdrowotnym. Rzecznik zwróciła się<sup>831</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych o przedstawienie stanowiska w opisaniej sprawie oraz ocenę, czy szczególna sytuacja tych migrantów wymaga podjęcia przez państwo kompleksowych działań, które zmierzałyby do poprawy warunków, w jakich osoby te przebywają w Polsce.

Ponieważ odpowiedź udzielona przez Ministra nie zawierała merytorycznego stanowiska, w kolejnym wystąpieniu Rzecznik wyraziła wątpliwość, czy w podejściu państwa polskiego do migrantów, którzy nie są w stanie spełnić przesłanek do nabycia prawa pobytu na terytorium Polski przez okres dłuższy niż 3 miesiące, nie istnieje pewna luka. Za niezadowalającą Rzecznik uznała przyjętą przez resort wykładnię przepisu ustawy o działach administracji rządowej<sup>832</sup>, która ogranicza właściwość resortu w sprawach migracji do kwestii związanych z wjazdem i pobylem na terytorium Polski cudzoziemców spoza UE. Rzecznik ponownie zwróciła się<sup>833</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>834</sup>, że resort prowadzi prace nad przygotowaniem „Vademecum postępowania wobec cudzoziemców o nieuregulowanym statusie”, jak również przygotował plan/algorytm działań w przypadku napływu do Polski większych grup migrantów. W odniesieniu do spraw wjazdu i pobytu na terytorium RP obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, Minister zapewnił, iż sytuacja tej grupy osób, a także sytuacja obywateli polskich korzystających ze swobody przepływu osób, uwzględniane są w sposób ciągły w polityce i działaniach resortu. Z uwagi na szeroki zakres tej problematyki kształtowanie rozwiązań w tym obszarze odbywa się przy współpracy z innymi resortami właściwymi, w szczególności Ministerstwem Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej.

Sprawa pozostaje w toku. Rzecznik oczekuje obecnie na zakończenie przez resort spraw wewnętrznych prac nad Vademecum i rozpowszechnienie tego dokumentu wśród

<sup>831</sup> V.540.1.2014 z 16 stycznia 2014 r.

<sup>832</sup> Ustawa z 4 września 1997 r. (Dz.U. z 2013 r. Nr 743, z późn. zm.).

<sup>833</sup> Pismo z 24 lutego 2014 r.

<sup>834</sup> Pismo z 17 marca 2014 r.

jednostek samorządu terytorialnego oraz organów administracji publicznej, które w swojej działalności stykają się z problemami migrantów pochodzących zarówno z Unii Europejskiej, jak i spoza niej.

## 6. Możliwość skorzystania przez cudzoziemców z rządowego programu dla rodzin wielodzietnych

W Biurze RPO badano problem dotyczący możliwości skorzystania z rządowego programu dla rodzin wielodzietnych przez dwie grupy cudzoziemców, a mianowicie osoby posiadające zgodę na pobyt w Polsce ze względów humanitarnych oraz cudzoziemców, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych<sup>835</sup> do programu przystąpić mogli członkowie rodziny wielodzietnej spełniający przesłanki niezbędne do skorzystania ze świadczeń z pomocy społecznej, określone w ustawie o pomocy społecznej<sup>836</sup>. Ustawa ta wymienia co prawda wśród podmiotów uprawnionych do świadczeń obie wspomniane wyżej grupy cudzoziemców, ale dostępne dla nich świadczenia ogranicza do zasiłków celowych oraz pomocy w formie posiłku, schronienia i niezbędnego ubrania. W praktyce pojawiły się zatem wątpliwości, czy ograniczenie to wyłącza możliwość skorzystania przez cudzoziemców dysponujących takimi tytułami pobytowymi z profitów rządowego programu dla rodzin wielodzietnych.

Ustawa o Karcie Dużej Rodziny ma zastąpić dotychczasowe regulacje. Zgodnie z tą ustawą wydane na podstawie obecnie obowiązującego rozporządzenia Karty Dużej Rodziny zachowają swoją ważność do końca okresu, na jaki zostały przyznane, o ile ich posiadacze będą spełniać warunki określone w dotychczasowych przepisach. Nowa ustawa zawęży, w porównaniu do dotychczasowych regulacji, katalog podmiotów uprawnionych do posiadania Karty. Wśród uprawnionych nie wymienia cudzoziemców posiadających zgodę na pobyt w Polsce ze względów humanitarnych, ani osób, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany. Jeżeli zatem przyjąć, że obecnie obowiązujące regulacje dopuszczają możliwość uzyskania Karty Dużej Rodziny przez cudzoziemców przebywających w Polsce na podstawie takich zgód, to wejście w życie ustawy o Karcie Dużej Rodziny zmieni istniejący stan prawny i pozbawi wspomniane grupy cudzoziemców prawa do otrzymania tego dokumentu. W związku z tymi wątpliwościami Rzecznik zwróciła się<sup>837</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w sprawie dotyczącej możliwości skorzystania przez cudzoziemców posiadających zgodę na pobyt w Polsce ze względów humanitarnych oraz osób, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany, z uprawnień rządowego programu dla rodzin wielodzietnych.

Sprawa pozostaje w toku. Rzecznik oczekuje na odpowiedź z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>835</sup> Rozporządzenie z 27 maja 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 755, z późn. zm.).

<sup>836</sup> Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2013 r. Nr 182, z późn. zm.).

<sup>837</sup> V.540.20.2014 z 17 grudnia 2014 r.



## 7. Zapewnienie pomocy rumuńskim Romom zamieszkującym w koczowiskach na terenie miasta Wrocławia

W wystąpieniu do Prezydenta Miasta Wrocławia Rzecznik poruszyła problem zapewnienia Romom pochodzącym z Rumunii, zamieszkującym w koczowiskach na terenie miasta, odpowiedniej pomocy i wsparcia w poprawie warunków bytowych i adaptacji. Dzięki interwencji Rzecznika Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wyraziły zainteresowanie programem adaptacyjnym, opracowanym przez miasto Wrocław. Rzecznik zachęcała jednocześnie resorty do stworzenia spójnego algorytmu postępowania w przypadkach pojawienia się w Polsce większych grup migrantów wymagających szczególnej opieki ze strony państwa. Rzecznik zwróciła się<sup>838</sup> do Prezydenta Wrocławia z apelem o podjęcie wszelkich możliwych działań, które pozwoliłyby rozwiązać problem koczowisk w drodze porozumienia stron lub mediacji. Sprawa pozostaje w toku.

---

<sup>838</sup> V.816.16.2014 z 24 kwietnia 2014 r.

## 26. OCHRONA PRAW MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH I ETNICZNYCH

---

### 1. Sytuacja mniejszości romskiej w Polsce

W ostatnich latach nastąpiły pozytywne zmiany w sytuacji społeczności romskiej, w głównej mierze dzięki środkom pochodzącym z rządowego *Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce*. Jednak część problemów, z jakimi styka się ta społeczność wciąż pozostaje nierozwiązana. Romowie, zwłaszcza należący do grupy Bergitka Roma, nadal egzystują na marginesie życia społecznego i bez realnych możliwości poprawy swojej sytuacji. Potwierdziły to wizytacje przeprowadzone przez pracowników Biura RPO na terenie osiedli romskich w województwie małopolskim<sup>839</sup>. Na terenie większości wizytowanych osiedli panowały złe warunki bytowe. Sytuację tę pogarszało dodatkowo skrajne ubóstwo, spowodowane brakiem stałego dochodu, niskim poziomem wykształcenia oraz związanym z tym brakiem kwalifikacji zawodowych, które umożliwiałyby Romom podjęcie zatrudnienia. Problemem w relacjach z urzędami gmin pozostawało także ustne składanie wniosków, co samym zainteresowanym utrudniało korzystanie z przysługujących im uprawnień, a organom kontroli, w tym także Rzecznikowi, często uniemożliwiała zbadanie sprawy pod kątem zgodności postępowania organu samorządowego z obowiązującym prawem.

Raport z wizytacji w Małopolsce opublikowany został w grudniu 2014 r. Wcześniej wyniki wizytacji, wraz ze swoimi wnioskami i rekomendacjami, Rzecznik przedstawiła<sup>840</sup> w wystąpieniu skierowanym do Ministra Administracji i Cyfryzacji. Rzecznik wskazała m.in., że skutecznym rozwiązaniem może okazać się stworzenie osobnego, kompleksowego programu, niezależnego od *Programu na rzecz społeczności romskiej*, którego celem byłoby zaplanowanie i sfinansowanie procesu poprawy warunków mieszkaniowo-bytowych na osiedlach romskich na terenie całej Polski. Pożądane są również wszelkie działania aktywizacyjne, dostosowane do potrzeb mieszkańców osiedli, począwszy od spotkań informacyjnych, szkoleń czy staży zawodowych po aktywne wsparcie w poszukiwaniu ofert zatrudnienia. Dobrym rozwiązaniem byłoby także upowszechnienie instytucji asystenta socjalnego, który pośredniczyłby w kontaktach pomiędzy Romami, zainteresowanymi załatwieniem swojej sprawy w urzędzie, a lokalną administracją.

Działania Rzecznika przyniosły pozytywny skutek: w reakcji na raport i wystąpienie Minister Administracji i Cyfryzacji podjął<sup>841</sup> starania zmierzające do zwiększenia kwoty rezerwy celowej budżetu, z przeznaczeniem właśnie na remonty i inwestycje na osiedlach romskich.

---

<sup>839</sup> Pracownicy Biura RPO odwiedzili osiedla w Koszarach k. Limanowej, Maszkowicach, Ochotnicy Górnej, Krośnicy, Czarnej Górze i Zadziale k. Szaflar.

<sup>840</sup> V.816.52.2014 z 13 sierpnia 2014 r.

<sup>841</sup> Pismo z 9 września 2014 r.

## 2. Dostęp dzieci romskich do edukacji: funkcjonowanie klasy romskiej w jednej z poznańskich szkół podstawowych

W dalszym ciągu ważnym zadaniem dla państwa pozostaje zapewnienie dzieciom narodowości romskiej należytego i wolnego od dyskryminacji dostępu do edukacji oraz stworzenie im szansy równego startu w nauce. Nadal aktualne są wielokrotnie zgłaszane przez Rzecznika postulaty dotyczące zapewnienia dzieciom dostępu do kształcenia przedszkolnego i pozaszkolnego, realizującego rozszerzony program nauczania języka polskiego. Stanowczo przeciwdziałać należy także wszelkim próbom kwalifikowania dzieci narodowości romskiej do nauczania specjalnego wyłącznie z powodu trudności adaptacyjnych czy niewystarczającej znajomości języka polskiego, jak również planom tworzenia w szkołach klas czy oddziałów przeznaczonych wyłącznie dla Romów.

O tym, że problem tworzenia tzw. klas romskich pozostaje aktualny świadczy przypadek jednej ze szkół podstawowych w Poznaniu. Sygnały o tym, że w szkole planowane jest utworzenie klasy wyłącznie dla dzieci romskich, którym z powodu wieku lub braku należytej znajomości języka polskiego trudno jest odnaleźć się w klasach ogólnych, dotarły do Rzecznika pod koniec 2013 r. W piśmie skierowanym wówczas do władz oświatowych Rzecznik przedstawiła opinię, że umieszczanie dzieci romskich w odrębnej klasie jest rozwiązaniem dalece nieodpowiednim. Rzecznik przypomniła, że obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie dzieciom należytego i równego dostępu do edukacji, a funkcjonowanie klas romskich grozi jedynie pogłębianiem marginalizacji uczniów romskich. W udzielonej Rzecznik odpowiedzi pomysł utworzenia takiej klasy przedstawiony został jako rozwiązanie tymczasowe, mające na celu włączenie grupy uczniów pochodzenia romskiego do systemu powszechnej edukacji. Z takim podejściem Rzecznik się jednak nie zgodziła, czemu dała wyraz w kolejnych wystąpieniach do władz oświatowych. Pomimo tych interwencji, wspomniana klasa została utworzona.

W tej sytuacji Rzecznik zdecydowała się wystąpić<sup>842</sup> do Ministerstwa Edukacji Narodowej o zbadanie sprawy. W reakcji na to wystąpienie resort edukacji zwrócił się<sup>843</sup> do Wielkopolskiego Kuratora Oświaty o podjęcie działań w celu zaprzestania praktyki tworzenia odrębnych klas dla uczniów romskiego pochodzenia.

Obecnie Rzecznik oczekuje na efekty tej interwencji.

## 3. Sprzeciw wobec instalacji monitoringu telewizyjnego na osiedlu romskim w Koszarach k. Limanowej

Do Rzecznika wpłynęła skarga, w której mieszkańcy osiedla romskiego w Koszarach k. Limanowej wyrazili swój sprzeciw wobec planów zainstalowania na tym osiedlu systemu monitoringu telewizyjnego. System ten ma obejmować swoim zasięgiem wyłącznie teren osiedla, co w ocenie Romów nie tylko stanowiłoby nadmierną ingerencję w ich życie prywatne, ale też narusza ich godność osobistą.

<sup>842</sup> V.813.4.2014 z 11 grudnia 2014 r.

<sup>843</sup> Pismo z 30 grudnia 2014 r.

W kolejnych wystąpieniach kierowanych do Wójta Gminy Rzecznik zwracała<sup>844</sup> uwagę, że instalacja kamer w miejscu publicznym faktycznie może godzić w konstytucyjne prawo do ochrony życia prywatnego. Jakakolwiek ingerencja w to prawo powinna zatem uwzględniać zasadę proporcjonalności. Po pierwsze, w danym stanie faktycznym musi istnieć rzeczywista potrzeba takiej ingerencji, uzasadniona ochroną innych wartości, a po drugie, użyte środki powinny być w możliwie najmniejszym stopniu uciążliwe dla osób, których prawo podlega w danym przypadku ograniczeniu. Rzecznik podkreśliła przy tym, że znane są jej warunki panujące na osiedlu romskim w Koszarach. Pracownicy Biura RPO kilkakrotnie odwiedzali to osiedle, dzięki czemu Rzecznik została poinformowana o tym, jak jest ono usytuowane i któredy przebiegają prowadzące do niego drogi. Dlatego też trudno Rzecznikowi zgodzić się z tym, że właśnie w tym miejscu istnieje rzeczywista potrzeba instalacji monitoringu, uzasadniona koniecznością poprawy bezpieczeństwa.

Pomimo zastrzeżeń Wójt Gminy Limanowa w udzielanych odpowiedziach podtrzymała<sup>845</sup> swoje stanowisko, że decyzja o instalacji monitoringu jest uzasadniona koniecznością poprawy bezpieczeństwa. Protest mieszkańców osiedla, w tym także obawy dotyczące ingerencji w prywatność i naruszania dóbr osobistych, Wójt uznał zaś za bezpodstawne.

Sprawa pozostaje w toku.

#### 4. Powtarzające się napaści na Romów. Konflikt w Andrychowie

W 2014 r. do Biura RPO docierały sygnały o aktach wandalizmu czy wręcz czynnej agresji kierowanych przeciwko Romom. Zgodnie z ugruntowaną już praktyką niezwłocznie po tym, jak Rzecznik otrzymywała informację o podobnym zdarzeniu, występowała do władz samorządowych i właściwego komendanta Policji z prośbą o ocenę, w jaki sposób dane zdarzenie wpłynęło na porządek i bezpieczeństwo publiczne, a w szczególności jaki miało wpływ na położenie lokalnej społeczności romskiej. Tego typu działania Rzecznik podjęła m.in. w sprawie napaści na kobietę narodowości romskiej w Lesznie<sup>846</sup> czy pojawiających się na murach w Siemianowicach Śląskich wulgarnych napisów o wyraźnie antyromskiej treści<sup>847</sup>.

Do incydentów doszło także w czerwcu 2014 r. w Andrychowie. W konflikt pomiędzy andrychowskimi Romami i częścią społeczności lokalnej zaangażowały się bowiem agresywne grupy, które dokonywały napaści na przypadkowe osoby. Uaktywniły się przy tym środowiska o wyraźnie antyromskim nastawieniu i zaistniało ryzyko, że nie tylko w samym Andrychowie, ale i w innych miastach w kraju dojdzie do samosądów czy zorganizowanych napaści na społeczność romską. W tej sytuacji, poza wystąpieniami skierowanymi do Burmistrza Andrychowa, Komendanta Powiatowego Policji w Wadowicach i Wojewody Małopolskiego, Rzecznik zwróciła się<sup>848</sup> do Ministra Administracji i Cyfryzacji z apelem o podjęcie

<sup>844</sup> V.816.65.2014 z 16 września, 24 września i 31 października 2014 r.

<sup>845</sup> Pisma z 9 października i 17 listopada 2014 r.

<sup>846</sup> V.816.39.2014.

<sup>847</sup> V.816.41.2014.

<sup>848</sup> V.816.53.2014 z 12 lipca 2014 r.

mediacji z udziałem władz samorządowych Andrychowa oraz przedstawicieli obu zwaśnionych społeczności.

W odpowiedzi Minister podzielił<sup>849</sup> opinię, że w zaistniałej sytuacji administracja rządowa nie może pozostawać bierna. Minister wskazał przy tym na zaangażowanie Wojewody Małopolskiego w polubowne zażegnanie konfliktu. Ostatecznie napiętą sytuację udało się uspokoić. Władze miasta podjęły także działania w celu poprawy warunków, w jakich żyli Romowie z Andrychowa: osoby, zamieszkujące dotychczas w zrujnowanym budynku w centrum miasta otrzymały zakwaterowanie w lokalach komunalnych, co również wpłynęło na złagodzenie napięć.

Pod koniec roku Rzecznik ponownie zwróciła się<sup>850</sup> do Komendanta Powiatowego Policji w Wadowicach z prośbą o informację na temat aktualnej sytuacji w Andrychowie. Z udzielonych przez Komendanta wyjaśnień wynikało<sup>851</sup>, że nie ma już żadnych zagrożeń dla zamieszkującej w mieście społeczności romskiej. Mimo to, sytuacja nadal jest przez Policję monitorowana. Śledzone są także wpisy na portalach społecznościowych. Mając to na uwadze Rzecznik postanowiła zakończyć prowadzone w sprawie postępowanie.

## 5. Zniszczenie dwujęzycznych, polsko-niemieckich tablic z nazwami miejscowości w gminie Sośnicowice

Do Biura RPO dotarła także wiadomość o zniszczeniu kilkunastu tablic z dwujęzycznymi, polsko-niemieckimi nazwami miejscowości w Gminie Sośnicowice. Takie akty wandalizmu wymierzone są w konstytucyjnie gwarantowaną mniejszościom narodowym i etnicznym wolność zachowania i używania własnego języka. Dlatego też Rzecznik niezwłocznie zwróciła się<sup>852</sup> do właściwego miejscowo Komendanta Miejskiego Policji w Gliwicach oraz do Burmistrza Sośnicowic o informacje na temat podjętych w sprawie działań.

W odpowiedzi Komendant Miejski Policji poinformował<sup>853</sup> Rzecznika o wszczęciu w niniejszej sprawie postępowania sprawdzającego. Samo zdarzenie uznał jednocześnie za incydentalne i ocenił, że nie powinno ono mieć większego wpływu na porządek publiczny i bezpieczeństwo w Gminie. Burmistrz Sośnicowic potwierdził<sup>854</sup> zaś, że wszystkie zniszczone tablice zostały oczyszczone i przywrócone do stanu pierwotnego.

Sprawa pozostaje w toku. Rzecznik oczekuje obecnie na informacje o wynikach prowadzonego przez Policję postępowania.

<sup>849</sup> Pismo z 25 lipca 2014 r.

<sup>850</sup> V.816.53.2014 z 20 listopada 2014 r.

<sup>851</sup> Pismo z 5 grudnia 2014 r.

<sup>852</sup> V.816.23.2014 z 12 lutego 2014 r.

<sup>853</sup> Pismo z 18 lutego 2014 r.

<sup>854</sup> Pismo z 21 lutego 2014 r.

## 27. POLACY ZA GRANICĄ

---

### 1. Trudności obywateli polskich przebywających na stałe za granicą z uzyskaniem pomocy konsulatu w przekazaniu wniosku o wydanie dowodu osobistego

W polskim systemie prawnym brak jest podstaw do udzielenia pomocy przez konsulat obywatelowi polskiemu przebywającemu poza granicami kraju w uzyskaniu dowodu osobistego. Według obowiązujących przepisów wniosek o wydanie dowodu osobistego co do zasady składa się osobiście w urzędzie gminy właściwym ze względu na miejsce stałego pobytu wnioskodawcy. Dopuszczalne wyjątki od tej zasady nie ustanawiają w ocenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych zadań dla urzędów konsularnych. Zdaniem resortu obowiązujące regulacje nie przewidują możliwości złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego do organu innego niż urząd gminy, a zatem także przed konsulem, jak również nie upoważniają konsula do przyjęcia wniosku i przekazania go do właściwego organu. Ponadto zgodnie z ustawą o ewidencji ludności i dowodach osobistych<sup>855</sup>, obowiązek posiadania dowodów osobistych mają wyłącznie obywatele zamieszkali w Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa ta jednak nie zwalnia obywateli polskich przebywających za granicą z innych ustawowych obowiązków, takich jak zgłoszenie utraty dowodu osobistego czy też konieczność jego wymiany w określonych sytuacjach. W ocenie Rzecznika niezwłocznego rozważenia wymaga wprowadzenie do porządku prawnego regulacji, która umożliwiałaby w określonych sytuacjach pomoc konsula obywatelom polskim przebywającym poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej i jego pośrednictwo w sprawach związanych z realizacją obowiązków wynikających z ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Rzecznik zwróciła się<sup>856</sup> do Ministra Spraw Zagranicznych o zajęcie stanowiska w sprawie.

W ocenie<sup>857</sup> Ministra skala problemu opisanego w wystąpieniu Rzecznika nie wydaje się znacząca, gdyż nie wykracza poza jednostkowe, rzadko pojawiające się przypadki zgłaszane polskim urzędnikom konsularnym. Na podstawie obowiązujących przepisów polskie urzędy konsularne realizują ściśle określone dwie czynności w sprawach związanych z dowodami osobistymi, tj. wydają zaświadczenia o utracie dowodu osobistego, a także odbierają dowody osobiste od posiadaczy, którzy utracili polskie obywatelstwo. Zdaniem Ministra niespójność przepisów dotyczy natomiast regulacji odnoszących się do kręgu podmiotów zobligowanych do wymiany dowodu osobistego, w przypadku przebywania poza granicami kraju i terminu do realizacji tej czynności. Z dniem 1 stycznia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, która w odmienny od dotychczasowego sposób reguluje kwestię utraty ważności i konieczności wymiany

---

<sup>855</sup> Ustawa z 10 kwietnia 1974 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, z późn. zm.).

<sup>856</sup> I.531.50.2014/VII.531.2.2014 z 8 września 2014 r.

<sup>857</sup> Pismo z 10 października 2014 r.

dowodu osobistego, w związku z jego utratą lub zniszczeniem, bądź zmianą danych posiadacza.

Rzecznik podjęła decyzję o monitorowaniu skutków, jakie przyniesie ustawa o dowodach osobistych<sup>858</sup> oraz zmieniony art. 23 ustawy o funkcjach konsulów RP<sup>859</sup>.

---

<sup>858</sup> Ustawa z 6 sierpnia 2010 r. (Dz.U. Nr 167, poz. 1131 ze zm.).

<sup>859</sup> Ustawa z 13 lutego 1984 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823 ze zm.).

## 28. IMPLEMENTACJA PRAWA EUROPEJSKIEGO I WYKONYWANIE WYROKÓW ETPC I TSUE

---

### 1. Wiążące Polskę umowy międzynarodowe z zakresu ochrony praw człowieka

Rzecznik przeprowadziła badania i przygotowała publikację określającą obecny stan związania się przez Polskę umowami międzynarodowymi w zakresie ochrony praw człowieka, zawierającą także zalecenia Rzecznika. Niepokój budzi brak ratyfikacji, mimo ich podpisania, wielu ważnych dla ochrony praw i wolności człowieka i obywatela konwencji, a także brak podpisania wielu innych umów międzynarodowych istotnych dla ochrony praw człowieka. Decyzje o związaniu się przez Polskę konkretną umową sprawiają wrażenie przypadkowości. Z uwagi na kompetencję Rady Ministrów do zawierania umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzania i wypowiedzania innych umów, Rzecznik zwróciła się<sup>860</sup> do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie opracowania wieloletniego planu działania w zakresie wiązania się przez Polskę kolejnymi umowami międzynarodowymi dotyczącymi ochrony praw człowieka, a także podjęcie prac w celu sporządzenia szczegółowych planów działania na rzecz skutecznej implementacji podpisanych, ale jeszcze nie ratyfikowanych konwencji, jak i ratyfikowanych umów międzynarodowych, w przypadku których konieczne jest podjęcie przez Radę Ministrów działań legislacyjnych i praktycznych na rzecz ich pełnego wdrożenia.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zebrała informacje od ministerstw dotyczących stanu prac nad konwencjami związanymi z właściwością danego resortu i przesłała<sup>861</sup> je Rzecznikowi. Po 13 latach od podpisania Konwencji o cyberprzestępczości oraz Protokołu dodatkowego rozszerzającego jej działanie na przestępstwa na tle rasistowskim lub ksenofobicznym doszło do podpisania ustawy o ratyfikacji Konwencji i Protokołu, a obecnie trwają działania w celu przygotowania dokumentów ratyfikacyjnych. Z uzyskanych informacji wynika, że trwają prace nad ratyfikacją Konwencji o obywatelstwie oraz Konwencji o ograniczeniu bezpieczeństwa, a także Protokołu nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i podstawowych wolności.

Rzecznik z niepokojem przyjęła informację o wciąż trwających pracach w celu ratyfikowania Konwencji bioetycznej, podpisanej przez Polskę w 1999 r., a także o braku planów ratyfikacji Protokołu dodatkowego do Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, przewidującego procedurę skargową w przypadku naruszenia postanowień Konwencji.

Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznika.

---

<sup>860</sup> I.600.2.2014/VII.600.10.2014 z 24 stycznia 2014 r.

<sup>861</sup> Pismo z 31 grudnia 2014 r.



## 29. DZIAŁALNOŚĆ PEŁNOMOCNIKÓW TERENOWYCH RPO

---

Zgodnie z art. 22 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>862</sup> Rzecznik za zgodą Sejmu może ustanowić swoich Pełnomocników Terenowych. Obecnie powołanych jest trzech Pełnomocników<sup>863</sup>.

Wspólną specyfiką działalności Biur Pełnomocników Terenowych RPO jest to, że zajmują się one wszystkimi problemami, które wchodzą w zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich, z wyłączeniem spraw wymagających osobistego zaangażowania Rzecznika lub jego Zastępców. Pełnomocnicy działają z upoważnienia Rzecznika i w jego imieniu, zgodnie z zasadami, którymi kieruje się Rzecznik przy sprawowaniu swojego urzędu. Pełnomocnicy Terenowi, jako przedstawiciele Rzecznika, biorą udział w wielu wydarzeniach, spotkaniach, nie tylko z przedstawicielami organizacji pozarządowych i społecznych, ale także władz samorządowych, uczelni wyższych oraz z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Mają one charakter zarówno reprezentacyjny (konferencje, seminaria i inne uroczystości), jak i merytoryczny. Powołanie jednostek terenowych okazało się skutecznym i bardzo istotnym narzędziem dla obywateli w dochodzeniu ich praw. Świadczy o tym duża liczba przyjęć interesantów, rozmów telefonicznych oraz spraw wpływających do Biur. Współpraca z mediami i organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie, jak i formy ich ochrony.

### 1. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu

W 2014 r. praca Biura PT we Wrocławiu koncentrowała się na badaniu i ocenianiu zgodności z prawem działalności organów publicznych oraz instytucji, jak również na bieżącym rozpatrywaniu skarg i wniosków obywateli.

Biuro Pełnomocnika Terenowego propagowało także wiedzę o ochronie praw i wolności obywatelskich oraz zagadnienia związane z dyskryminacją ze szczególnym uwzględ-

<sup>862</sup> Ustawa z 15.07.1987 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147).

<sup>863</sup> Pełnomocnicy terenowi Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibami we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach zostali ustanowieni za zgodą Sejmu wyrażoną odpowiednio w uchwałach: z 27.08.2004 r. (M.P. Nr 37, poz. 649), z 3.06.2005 r. (M.P. Nr 34, poz. 467) oraz z 15.06.2007 r. (M.P. Nr 38, poz. 430). Ich zakresy i tryb działania Rzecznik określił odpowiednio w zarządzeniach: Nr 8/2004 RPO z 14.09.2004 r. (dla województw dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego), Nr 2/2005 RPO z 14.06.2005 r. (dla województw pomorskiego, zachodniopomorskiego, i warmińsko-mazurskiego) oraz Nr 4/2007 RPO z 23.07.2007 r. (dla województw śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego). W tych aktach Pełnomocnicy zostali zobowiązani przez Rzecznika do przyjmowania spraw wnoszonych przez obywateli lub ich organizacje spoza swego terytorialnego zakresu działania.

nieniem dyskryminacji ze względu na narodowość i związaną z tym odmienność kulturową. Temu celowi służyły liczne spotkania z młodzieżą, szkolenia organizowane dla różnych grup zawodowych, wykłady, konferencje i seminaria naukowe oraz inne uroczystości.

Wojewoda Dolnośląski zwrócił się do Pełnomocnika Terenowego z prośbą o wskazanie osoby, która mogłaby uczestniczyć w pracach zespołu eksperckiego, zajmującego się poszukiwaniem rozwiązań mogących przyczynić się do poprawy sytuacji Romów z Rumunii koczujących we Wrocławiu. Prace tego zespołu trwały do 17 grudnia 2014 r., kiedy to zaprezentowane zostało sprawozdanie z prac oraz sformułowano wnioski końcowe.

Wzorem lat poprzednich pracownicy Biura Pełnomocnika Terenowego uczestniczyli w akcjach na rzecz osób pokrzywdzonych czy wykluczonych, inicjowanych przez organizacje pozarządowe, przy wsparciu środowiska prawniczego.

Ważnym elementem działalności Biura PT były działania dodatkowe, polegające na udziale w Krajowym Mechanizmie Prewencji (KMP) oraz monitorowanie procesu wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych w ramach grupy roboczej przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Biuro Pełnomocnika Terenowego wzięło również udział w kontroli lokali wyborczych pod kątem dostosowania ich do potrzeb wyborców z niepełnosprawnością przed wyborami do samorządu terytorialnego, jak też w kontroli kilkunastu komisariatów na terenie Miasta Wrocławia oraz kilku podwrocławskich miejscowości, celem zweryfikowania warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy Policji.

## 2. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku

Biuro PT w Gdańsku obejmowało swoim działaniem trzy województwa, to jest: województwo pomorskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie. W Bydgoszczy działał ponadto stały punkt przyjęć interesantów, do którego wpływ spraw z woj. kujawsko-pomorskiego utrzymywał się na stałym, wysokim poziomie.

W roku 2014 kontynuowała działanie w dotychczasowym składzie Rada Społeczna przy Pełnomocniku Terenowym Rzecznika Praw Obywatelskich w Gdańsku. Dzięki bogatemu doświadczeniu zawodowemu, wiedzy oraz kreatywności członków Rady Społecznej, gremium to efektywnie wspiera bieżące działania Pełnomocnika Terenowego.

Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku realizowało swoje zadania przede wszystkim poprzez rozpatrywanie wniosków obywateli w sprawach indywidualnych. Pracownicy Biura PT działając z upoważnienia Rzecznika podejmowali w tych sprawach interwencje wobec organów administracji publicznej oraz występowali przed sądami.

Pełnomocnik Terenowy współpracował z organizacjami pozarządowymi, zwłaszcza realizującymi swoje cele statutowe w zakresie ochrony praw człowieka i obywatela oraz poradnictwa obywatelskiego. Ponadto pracownicy Biura PT propagowali wiedzę o kompetencjach i działaniu Rzecznika Praw Obywatelskich w różnych środowiskach, w szczególności wśród młodzieży szkolnej, studentów, osób starszych, wolontariuszy organizacji pozarządowych oraz osób z niepełnosprawnościami.

Przedstawiciel Biura PT kontrolował miejsca pozbawienia wolności, uczestnicząc w Krajowym Mechanizmie Prewencji, w ramach którego Rzecznik wykonuje funkcję organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Ponadto pracownicy Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku sprawdzali stopień dostępności lokali wyborczych dla potrzeb osób z niepełnościami. Dokonano również rekontroli jednostek policji w celu oceny warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy (14 komisariatów).

### **3. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach**

W 2014 r. problematyka skarg kierowanych do Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach nie odbiegała od tej, która dominowała w latach minionych.

Pracownicy Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach angażowali się w propagowanie wiedzy na temat praw obywatelskich uczestnicząc w spotkaniach z uczniami, studentami i słuchaczami Uniwersytetów III Wieku, przedstawicielami grup społecznych, zawodowych czy organizacji pozarządowych, podczas których przyjmowano również sprawy i wnioski o charakterze generalnym i indywidualnym. W działaniach polegających na udzielaniu bezpłatnej pomocy prawnej oraz organizowaniu wspólnych przedsięwzięć o charakterze informacyjnym i edukacyjnym, Biuro PT w Katowicach wspomagały współpracujące z nim organizacje i stowarzyszenia: centra pomocy, kliniki prawa, biura porad prawnych, samorządy zawodowe, stowarzyszenia charytatywne oraz organizacje młodzieżowe i studenckie.

W ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji przedstawiciel Biura Pełnomocnika Terenowego uczestniczył w wizytacjach: Centrum Psychiatrii w Katowicach, Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych w Chrzanowie oraz Domu Pomocy Społecznej w Krakowie.

Bieżące zadania Biura Pełnomocnika Terenowego poza stałymi pracownikami wypełniali także praktykanci. W 2014 r. praktyki studenckie w Biurze PT w Katowicach odbyło 6 osób.

### **4. Wiodące problemy rozpatrywane przez Biura Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich**

W społecznym odczuciu instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich jest niezwykle istotnym organem chroniącym obywateli przed naruszaniem ich praw przez organy władzy publicznej. W dalszym ciągu wnioskodawcy oczekują podjęcia przez Rzecznika działań nawet w sytuacjach, gdy jest to niemożliwe z uwagi na zakres ustawowych kompetencji. Warty podkreślenia jest fakt, iż wnioski takie formułowane są także przez profesjonalnych pełnomocników, radców prawnych i adwokatów, oczekujących wniesienia przez Rzecznika Praw Obywatelskich skarg kasacyjnych, pomimo braku ku temu jakichkolwiek przesłanek. Urząd Rzecznika jest również błędnie traktowany jako podmiot świadczący nieodpłatną pomoc prawną. Niejednokrotnie zdarza się, iż obywatele – niezadowoleni z jakości pomocy świadczonej przez nieodpłatne poradnie prawne – oczekują wsparcia ze strony Rzecznika. Brak instytucjonalnego zabezpieczenia w postaci bezpłatnych usług prawnych o wysokiej jakości,

a także utrzymująca się zła jakość stanowiącego prawa, są przesłankami uzasadniającymi konieczność rozwijania możliwości działania Rzecznika Praw Obywatelskich.

Skargi obywateli składane w 2014 r. w ramach problematyki prawa cywilnego dotyczyły głównie treści wyroków sądowych. Często skarżący wnosili o złożenie przez Rzecznika skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego. Podnoszone zarzuty dotyczyły również utrudnień w dostępie do wymiaru sprawiedliwości, spowodowanych zbyt wysokimi kosztami sądowymi oraz kosztami pomocy prawnej. Instytucje zwolnienia od kosztów sądowych oraz ustanowienia pełnomocnika z urzędu nadal są zbyt rzadko stosowane w praktyce sądowej. W kontekście tych skarg aktualny pozostaje postulat wprowadzenia w Polsce systemu powszechnej pomocy prawnej, uwzględniającego potrzeby osób, których zasoby finansowe nie pozwalają na korzystanie z odpłatnych usług profesjonalnych pełnomocników procesowych.

Przedmiotem najczęściej zgłaszanych skarg w 2014 r., podobnie jak w latach ubiegłych, były ponadto sprawy o zapłatę, o alimenty, sprawy rozwodowe, sprawy dotyczące wydawanych przez sądy rodzinne zarządzeń opiekuńczych, a także sprawy dotyczące trudnej sytuacji życiowej w związku z zaniechaniem regulowania zobowiązań finansowych.

Skargi wnioskodawców na działania komorników sądowych dotyczyły m.in. niewspółmiernej wobec wysokości długu uciążliwości egzekucji dla dłużników, na przykład poprzez kierowanie egzekucji wobec przedmiotu o wartości znacznie przewyższającej wysokość długu. Nadal też stosowana jest praktyka komornicza, w której długotrwała egzekucja świadczenia pieniężnego powoduje ściągnięcie kwoty przewyższającej (zdarza się, że wielokrotnie) całkowitą wysokość długu. Wynika to nie tylko z wysokich kosztów postępowania egzekucyjnego, ale również z systemu zaliczania pobranych kwot na poczet poszczególnych składników zobowiązania, który pozwala na długotrwałą egzekucję środków z kwoty stale narastających odsetek za zwłokę, powodującą narastanie kosztów postępowania. W rezultacie kwota ściągnięta od dłużnika może znacznie przewyższać wysokość jego zobowiązania ustaloną na dzień powstania tytułu wykonawczego. W związku z postępowaniem egzekucyjnym aktualny pozostaje problem zbyt długiego czasu rozpatrywania przez sądy skarg na czynności komornicze, co skutkuje bezprzedmiotowością orzeczeń sądowych wydanych już po dokonaniu kolejnych czynności komorniczych, powodujących nieodwracalne skutki prawne. W ramach tej problematyki podkreślenia wymaga wyraźne zarysowanie w działaniach dużej grupy komorników tendencji proobywatelskiej, wyrażającej się w szczególności poszanowaniem praw dłużników.

Działanie nadzoru budowlanego nadal stanowiło problem podnoszony przez obywateli, którzy wskazywali na opieszałość organów tego nadzoru oraz na brak skuteczności w jego działaniu. Z treści badanych spraw wyłania się obraz nieefektywnego systemu nadzoru budowlanego, w którym na pierwszy plan wysuwa się dysfunkcyjność podwójnego podporządkowania organów szczebla podstawowego (podległość organizacyjna wobec starostów i zależność finansowa od powiatów oraz zależność instancyjna wobec wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego), ale również słabość organizacyjna i kadrowa tych organów.

Kolejny zakres tematyczny wskazywanych nieprawidłowości dotyczył szeroko rozumianej problematyki zagospodarowania przestrzennego. Część z nich odnosiła się do braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub znacznych opóźnień w ich uchwalaniu, inne zaś wskazywały na uchybienia w procesach planistycznych, w tym pomijanie

udziału społeczeństwa w planowaniu przestrzennym i naruszanie zasad zrównoważonego rozwoju. Często trudny do ustalenia okazywał się stan prawny nieruchomości, pojawiały się też zarzuty dotyczące rozgraniczenia, podziału i łączenia działek gruntowych, opieszałości organów administracji w zakresie wydawanych decyzji czy uszczerbków ponoszonych na skutek budowy dróg oraz braku wypłaty odszkodowań.

Na podobnym poziomie, jak w latach ubiegłych, utrzymywała się liczba skarg w sprawach mieszkaniowych, przede wszystkim w zakresie nieprawidłowego ewidencjonowania wpłaconych należności, jak również wieloletnich zaniedbań remontowych skutkujących złym stanem technicznym budynków komunalnych oraz wynajmowanych lokali. Obywatele skarżą się na zbyt długi czas oczekiwania na lokale socjalne, do których uprawnienia przyznano im w wyrokach eksmisyjnych. W skrajnych przypadkach okres oczekiwania dochodził nawet do 10 lat. Po raz kolejny w tych sprawach widoczna jest oczywista sprzeczność pomiędzy obowiązkiem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych dla najuboższych mieszkańców gminy a formalnymi przesłankami warunków realizacji tych wymogów. Nowym problemem, jaki uwydatnił się w skargach kierowanych do Biur PT RPO w 2014 r., jest uzależnianie przez gminy wyrażenia zgody na umorzenie zaległości z tytułu czynszu lub rozłożenia ich na raty od pisemnego oświadczenia najemcy o uznaniu długu, w przypadku gdy dług ten składa się w większości z należności przedawnionych. Każdorazowo elementem porozumienia w przedmiocie rozłożeniu zaległości na raty jest oświadczenie, iż porozumienie nie stanowi potwierdzenia prawa do lokalu mieszkalnego, co w przypadku wielu skarżących powoduje przez nich utratę prawa do dodatku mieszkaniowego.

Zwiększeniu uległa również liczba skarg na zarządców nieruchomości, co wynika z niewątpliwie z deregulacji tego zawodu. W związku z deregulacją zlikwidowana została m.in. odpowiedzialność zawodowa związana z podejmowaniem błędnych decyzji. Dotychczas wobec pośrednika i zarządcy można było orzec kary dyscyplinarne w postaci np. zawieszenia czy też pozbawienia licencji. Od 1 stycznia 2014 r. przedstawiciele tych grup zawodowych odpowiadają jedynie przed sądem powszechnym. Ze skarg obywateli wynika jednak, że ze względu na trudności związane z podjęciem odpowiedniej uchwały przez wspólnoty mieszkaniowe (a wynikające między innymi z bierności i braku zainteresowania lokatorów aktywnością w zakresie kontrolowania działalności zarządcy ich nieruchomości), jak również problemy związane z rozwiązaniem umów o zarządzanie, niezwykle trudno jest zrezygnować z wątpliwej jakości usług nieuczciwego administratora. Dochodzą do tego liczne problemy związane z dookreśleniem wielkości danej wspólnoty mieszkaniowej. Zdarza się zatem, że jedną wspólnotą mieszkaniową objęte są wyłącznie lokale z danej klatki schodowej, innym razem wspólnotę tworzą mieszkańcy całego budynku, a niekiedy taką wspólnotę tworzy aż kilka budynków na danym osiedlu.

W 2014 r. skargi na działanie organów spółdzielni mieszkaniowych, w szczególności na praktykę stosowania prawa spółdzielczego przez zarządy spółdzielni, dotyczyły głównie spraw wewnątrzspółdzielczych, takich jak odbywanie walnych zebrań członków spółdzielni zamiast zebrań przedstawicieli członków. W zakresie tych spraw w roku 2014 utrzymała się tendencja malejąca zaobserwowana już w 2013 r.

Nadal wpływały sprawy dotyczące problemów związanych z przejściem z mocy prawa na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego określonych nieruchomości.

Zdecydowanie więcej skarg dotyczyło abonamentu radiowo-telewizyjnego, w tym egzekucji należności za nieopłacony abonament przez osoby, które nie dopełniły wymogów warunkujących uzyskanie zwolnienia od obowiązku uiszczania opłat abonamentowych. Ponadto do Biura PT w Katowicach, jako specyficzne dla regionu Śląska napływały skargi na wstrząsy spowodowane działalnością wydobywczą zakładów górniczych oraz sprawy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie węgla kamiennego, w tym zagrożenia wybuchem metanu.

W 2014 r. można było spostrzec także duży wpływ skarg dotyczących tzw. ustaw śmieciowych, w większości przypadków wynikających z niezrozumienia przepisów ustawy oraz nowych zasad odpłatności za wywóz odpadów. W związku ze zmianą przepisów regulujących zasady przyznawania kart parkingowych wpłynęła również znaczna liczba skarg obywateli podkreślających bezprzedmiotowość i bezzasadność ponownego uzyskiwania kart parkingowych w sytuacji, gdy już uprzednio wykazywali umiarkowany lub znaczny stopień niepełnosprawności i znaczne ograniczenia w samodzielnym poruszaniu się.

W ramach problematyki prawa karnego skargi dotyczyły głównie działań Policji oraz straży gminnej. Były to skargi na niewłaściwe stosowanie urządzeń radarowych pomiarów prędkości pojazdów oraz nadużywanie władzy przez funkcjonariuszy wskutek przekraczania uprawnień przy zatrzymaniach oraz przesłuchaniach osób zatrzymanych.

Wśród zidentyfikowanych problemów w zakresie skarg na czynności prokuratury oraz Policji na szczególną uwagę zasługuje kwestia nieuprawnionego stosowania przez podmioty prywatne urządzeń do blokowania kół samochodowych.

Zażalenia na działanie prokuratury dotyczyły przedwczesnego umarzania postępowania karnego lub bezpodstawnej odmowy jego wszczęcia. W 2014 r., podobnie jak w poprzednich latach, żądania ponownego wszczęcia postępowań karnych zakończonych w fazie prokuratorskiej umorzeniem oraz żądania wszczęcia postępowań niepodjętych (odmowa wszczęcia) kierowane do prokuratur okręgowych były uwzględniane.

W 2014 r. wpływały też skargi na postępowania sądowe i orzecznictwo w sprawach karnych, głównie w postaci wniosków osób, kwestionujących słuszność lub prawidłowość wyroków skazujących te osoby i wnoszących o złożenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich kasacji do Sądu Najwyższego. Znaczna część tych wniosków (większa niż w latach poprzednich) składana była przez pełnomocników procesowych (obrońców) osób skazanych.

Nadal aktualny był problem nieefektywnej organizacji karnego procesu sądowego, polegającej na przerywaniu rozprawy i odraczaniu posiedzeń. Słabością procesu karnego jest jego długotrwałość oraz praktyka polegająca na uczestnictwie w poszczególnych posiedzeniach sądowych różnych prokuratorów tzw. sesyjnych nie zawsze znających sprawę w stopniu umożliwiającym należyte pełnienie roli oskarżyciela. W tym kontekście nowelizacja procesu karnego, która ma wejść w życie w 2015 r., łączy się z nowymi zagrożeniami dla wolności i praw człowieka i obywatela.

Zidentyfikowano także problem związany ze sposobem uregulowania przez ustawodawcę uprawnień obywateli do złożenia zażalenia na zastosowanie i sposób przeprowadzenia czynności polegających na użyciu lub wykorzystaniu środków przymusu bezpośredniego. Ma on duży ciężar gatunkowy, z uwagi na to, iż prawodawca w ustawie nie zawarł generalnej

regulacji w zakresie składania zażaleń na użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego, pozostawiając tę kwestię poszczególnym pragmatykom służbowym.

W sprawach z zakresu prawa karnego wykonawczego dominowały skargi związane z niezapewnieniem odpowiednich warunków bytowych w Zakładach Karnych i Aresztach Śledczych. Osadzeni skarżyli się także na: opiekę medyczną, nieprawidłowości dotyczące wysyłania korespondencji urzędowej, brak możliwości przeprowadzania rozmów telefonicznych, przeludnienie niektórych jednostek penitencjarnych, kwestie związane z warunkowym przedterminowym zwolnieniem, dostęp do pracy w warunkach osadzenia, ograniczenia w dostępie do praktyk religijnych, niewłaściwe zachowania funkcjonariuszy Służby Więziennej, jak również inne uchybienia w funkcjonowaniu systemu penitencjarnego.

Sprawy, pozostające w szczególnym zainteresowaniu Biur PT, dotyczyły m.in. niewłaściwego transportowania osób zatrzymanych przez funkcjonariuszy w trakcie konwojowania czy podejrzenia nieuzasadnionego stosowania środków przymusu bezpośredniego.

Sprawy z zakresu problematyki prawa pracy i zabezpieczenia społecznego dotyczyły wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych oraz treści wyroków sądowych w zakresie tej problematyki. Obywatele skarżyli się też na niewykonywanie przez ZUS prawomocnych wyroków sądowych. W ramach tej problematyki składane były przez obywateli skargi na nieprawidłowe praktyki przy wydawaniu skierowań na leczenie sanatoryjne.

Znaczna część wniosków kierowanych do Rzecznika z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczyła ograniczenia przez Kompanię Węglową prawa emerytowanych górników do deputatu węglowego. Podobnie, jak w poprzednich latach, powtarzały się skargi na przewlekłość postępowania w sprawach o świadczenia przyznawane na podstawie przepisów o koordynacji systemów ubezpieczeń społecznych państw Unii Europejskiej. Powtarzającym się problemem jest kilkumiesięczny okres oczekiwania na przekazanie stosownych formularzy przez zagraniczną instytucję ubezpieczeniową oraz długotrwałe postępowania wyjaśniające prowadzone przez oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W dalszym ciągu kierowane są skargi dotyczące warunków nabywania emerytury w obniżonym wieku emerytalnym oraz braku możliwości udokumentowania wynagrodzenia za cały okres zatrudnienia. Interesanci skarżyli się ponadto na warunki kierowania na staże przez powiatowe urzędy pracy oraz niską kwotę przychodu, jaki mogą osiągać osoby pobierające świadczenie przedemerytalne bez konsekwencji w postaci utraty świadczenia.

W skargach z zakresu prawa administracyjnego oraz gospodarczego najliczniejszą grupę stanowiły te dotyczące przewlekłości toczących się postępowań lub wręcz bezczynności organów. Niestety jest to nagminne zachowanie zwłaszcza podczas rozpatrywania wniosków o rekompensatę za tzw. „mienie zabużańskie”, jak również w przypadku odszkodowań z tytułu wywłaszczenia.

Zakres tematyczny spraw o szeroko rozumianym charakterze administracyjnym był różnorodny, a dotyczył przede wszystkim stanu prawnego nieruchomości, rozgraniczenia, podziału i łączenia działek gruntowych, opieszłości organów gminy w zakresie wydawanych decyzji, czy uszczerbków ponoszonych na skutek budowy dróg oraz braku wypłaty odszkodowań.

Do Biur PT RPO wpływały skargi dotyczące utrudnień w prowadzeniu działalności gospodarczej wskutek działań organów administracji publicznej, zwłaszcza organów finansowo-

wych (podatkowych oraz celnych). W zakresie tej problematyki zgłaszano również skargi konsumenckie odnośnie niewywiązywania się kontrahentów z zawartych umów czy naruszenia praw konsumentów.

Odnotować należy również znaczną liczbę wniosków kierowanych przez osoby starsze, które za namową telemarketerów lub podczas prezentacji wyrobów medycznych połączonych z wątpliwą rzetelnością „badaniami” nabyły towary o niskiej jakości po bardzo wysokiej cenie i nie zostały powiadomione o możliwościach odstąpienia od umowy zawartej na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa. Podobnie, jak wynika z kierowanych do Biur Pełnomocników Terenowych skarg, nieporadność wielu osób starszych bywa wykorzystywana przez osoby podające się za przedstawicieli firm energetycznych lub telefonicznych oferujących przedłużenie umów na korzystnych warunkach, po czym okazuje się, iż zawarte zostały nowe umowy z całkowicie innymi przedsiębiorstwami, co powoduje bądź konieczność uiszczania należności dwóm firmom bądź osoby te obciążane są wysokimi karami za zerwanie umowy przed terminem. W tego rodzaju sprawach pierwszeństwo uzyskuje „edukacyjna” rola Rzecznika Praw Obywatelskich ze względu na informowanie o przysługujących w takich przypadkach uprawnieniach konsumentów.

Odnotowano również duży wpływ skarg dotyczących tzw. ustaw śmieciowych, w większości przypadków wynikających z niezrozumienia przepisów ustawy oraz nowych zasad odpłatności za wywóz odpadów.

W związku ze zmianą przepisów regulujących zasady przyznawania kart parkingowych wpłynęła również znaczna liczba skarg Obywateli podkreślających bezprzedmiotowość i bezzasadność ponownego uzyskiwania kart parkingowych w sytuacji, gdy już uprzednio wykazywali umiarkowany lub znaczny stopień niepełnosprawności i znaczne ograniczenia w samodzielnym poruszaniu się.

Stosunkowo liczna grupa spraw podjętych na podstawie publikacji prasowych dotyczyła problematyki ochrony zdrowia i korzystania ze świadczeń publicznej służby zdrowia. W tym zakresie kwestionowano m.in.: zmniejszenie kontraktu na rehabilitację neurologiczną i ogólnoustrojową najmłodszych pacjentów, żądania szpitala, skierowanego do rodzin pacjentów, zapewnienia leków niezbędnych osobie hospitalizowanej.

Zarówno na wniosek stron, jak również z urzędu podejmowano działania w sprawach, których przedmiot stanowiła problematyka dyskryminacji i nierównego traktowania. Skargi najczęściej dotyczyły incydentów na tle narodowościowym. Podejmowane były również sprawy związane z zajściami o charakterze rasistowskim. Ponadto z urzędu podjęto prowadzenie sprawy dotyczącej przekazywania dzieciom w wieku przedszkolnym treści, które można zakwalifikować jako mowę nienawiści. W kierowanych skargach podnoszone były również zarzuty dyskryminacji z uwagi na niepełnosprawność. Niepokoi fakt, że wiele spraw dotyczyło nieprawidłowości w zakresie opieki i organizacji transportu dla niepełnosprawnych dzieci.



## 30. OCENA STANU PRZESTRZEGANIA WOLNOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA I OBYWATELA

---

W związku z badanymi przez Rzecznika skargami nasuwają się uwagi natury ogólnej dotyczące zarówno etapu tworzenia, jak i stosowania prawa. Nadsyłane do Rzecznika wnioski wskazują bowiem na występowanie problemów wykraczających poza ramy indywidualnych spraw.

### A. Tworzenie prawa

W dalszym ciągu występują problemy w zakresie prawidłowości tworzenia prawa. Na tym obszarze wciąż widoczne są zaniechania państwa w zakresie szczegółowego uregulowania prawnego zagadnień, które wraz z rozwojem nauki, techniki i zmianami obyczajowymi nabierają szczególnego znaczenia w życiu społecznym. Należą do nich: kwestia dowodu z badań DNA w procesach cywilnych czy monitoring przestrzeni publicznej.

Wadliwa legislacja stanowi istotne zagrożenie dla konstytucyjnych praw i wolności. Przejawia się ona w zwłoce ustawodawcy we wprowadzaniu istotnych z punktu widzenia ochrony praw i wolności człowieka i obywatela regulacji, niejednokrotnie wynikających z postanowień prawa unijnego. Przykładowo wskazać należy na niedochowanie terminów wynikających z prawa unijnego i wprowadzenie z ponad rocznym opóźnieniem ustawy implementującej tzw. dyrektywę transgraniczną w zakresie opieki zdrowotnej. Dopiero w 2014 r. rozpoczęły się prace nad ustawą określającą zasady wykonywania zawodu fizjoterapeuty, choć potrzeba wprowadzenia stosownej regulacji w tym zakresie istnieje od wielu lat. Nagląca jest również potrzeba wprowadzenia szczegółowych regulacji dotyczących bankowości ubezpieczeniowej (w tym ubezpieczeń grupowych i zawieranych na cudzy rachunek). Oczekiwane ze strony społeczeństwa jest także, zapowiadane już w ubiegłych latach, wprowadzenie jednolitych zasad ponoszenia opłaty od odbiorców radiowo-telewizyjnych (tzw. opłaty audiowizualnej) oraz uregulowanie egzekucji z rachunków bankowych i instytucji kwoty wolnej od zajęcia, tak by dłużnicy mieli zapewnione chociaż minimum egzystencji.

Niepokojąca wydaje się stosunkowo niewielka aktywność władzy wykonawczej w podejmowaniu prac legislacyjnych w ramach właściwości poszczególnych Ministrów i „oddawanie pola” w tym zakresie inicjatywom poselskim. Taka sytuacja dotyczy np. spółdzielczości mieszkaniowej. Kierowane od kilku lat wystąpienia Rzecznika dotyczące konieczności zmian w przepisach w tym obszarze są kwitowane stwierdzeniem, że do czasu zakończenia prac przez Sejmową Nadzwyczajną Komisję do sprawy rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego nie będą podejmowane nowe inicjatywy legislacyjne. Z kolei prace

w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju nad nowelizacją ustawy o ochronie praw lokatorów uległy w 2012 r. zahamowaniu i dopiero niedawno podjęto je na nowo.

Zdaniem Rzecznika istnieje pilna potrzeba dokonania nowelizacji ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw, która w obecnym kształcie przyczynia się do ich wtórnej wiktylizacji. Niezbędne jest umożliwienie skierowania sprawy do mediacji przed wydaniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów, uchwalenie ustawy o zawodzie mediatora, wprowadzenie mediacji na wszystkich etapach postępowania karnego, możliwość zwolnienia z kosztów mediacji strony postępowania cywilnego oraz uregulowanie przepisów dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób ubogich.

Kwestie trybu postępowania przed konsulem nie zostały uregulowane w ustawie o funkcjach konsulów, pomimo tego, że Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę na ten problem i potrzebę podjęcia prac legislacyjnych. Ponieważ kierowane w tym zakresie wystąpienia nie przyniosły rezultatu, niezbędne było zaangażowanie w tę sprawę Trybunału Konstytucyjnego i dopiero wydany na wniosek Rzecznika wyrok wymusił podjęcie prac legislacyjnych.

Jednym z dostrzeżonych problemów jest również brak rzetelnej procedury weryfikowania znajomości języka polskiego, zwyczajów, tradycji i kultury polskiej, a także sposobu przeprowadzenia sprawdzianu w tym zakresie przez konsulów w stosunku do osób starających się o Kartę Polaka. Jak wynika z ustawy o Karcie Polaka, oceny znajomości kultury polskiej – w tym języka polskiego – dokonuje konsul lub upoważniony pracownik organizacji pozarządowej podczas rozmowy z wnioskodawcą. Przepisy jednak nie określają żadnych kryteriów tej oceny ani formy przeprowadzenia rozmowy. Braki te powinny zostać wypełnione poprzez nowelizację ustawy o Karcie Polaka.

Niezbędnej precyzji nie zawiera również przepis Kodeksu karnego dotyczący cyberprzestępczości, który powinien w sposób niebudzący wątpliwości wskazywać, kto jest podmiotem tego przestępstwa.

Z kolei przykładem pominięcia jest brak w przepisach ustawy o działalności leczniczej normy prawnej, z której wynikałby obowiązek szpitali zapewnienia pacjentom zakwaterowania i wyżywienia.

Objawem wadliwej działalności prawodawczej jest również wprowadzanie regulacji bez należytej oceny ich skutków. Powoduje to konieczność zmiany przepisów jeszcze przed wejściem ich w życie i nie sprzyja budowaniu zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przykładowo wskazać należy na wprowadzenie nowych zasad wydawania kart parkingowych dla osób niepełnosprawnych oraz określenie terminu, z upływem którego dotychczas wydane karty parkingowe miały utracić ważność. Opóźnienia w wydawaniu kart według nowego wzoru spowodowały jednak konieczność zmiany ustawy nowelizującej i wydłużenie pierwotnie określonego terminu.

## **B. Prawo do sądowej ochrony wolności i praw jednostki**

Wciąż nierozwiązane pozostają sygnalizowane przez Rzecznika od lat problemy związane z prawidłowym funkcjonowaniem przyjaznego dla obywatela i efektywnego wymiaru sprawiedliwości. Podjęto jednak działania w celu poprawy sytuacji w tym zakresie. Pod ko-

niec 2014 r. Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało projekt ustawy o bezpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej. Pojawiła się więc nadzieja, że istniejący od wielu lat problem z brakiem kompleksowego i wydajnego systemu bezpłatnej pomocy prawnej doczeka się w końcu rozwiązania. Ministerstwo Gospodarki przygotowało zaś projekt założeń do ustawy o wspieraniu metod polubownego rozstrzygnięcia sporów. Przewiduje on promocję mediacji, w tym włączenie do systemu kosztów sądowych także kosztów mediacji, co umożliwi zwolnienie osób w trudnej sytuacji materialnej od tych kosztów. W sierpniu 2014 r. do Sejmu został skierowany rządowy projekt obszernej nowelizacji prawa cywilnego i procedury cywilnej (w tym egzekucyjnej), uwzględniający wiele postulatów Rzecznika (m.in. w zakresie gwarancji właściwej ochrony dla dłużnika i osób trzecich w postępowaniu egzekucyjnym czy wysokości kosztów postępowania egzekucyjnego). Niestety istnieje obawa, że Sejm nie zdąży uchwalić projektowanych ustaw przed upływem kadencji.

Coraz więcej skarg dotyczy wynikającego z upływu terminów braku legitymacji procesowej do wytaczania powództw o ustalenie pochodzenia dziecka przez domniemanego ojca. Krytykowana jest w tych skargach również obecna regulacja, uzależniająca całkowicie możliwość utworzenia drogi sądowej od oceny prokuratora legitymowanego do wniesienia powództwa w tego typu sprawach.

Niepokój budzi możliwość naruszenia prawa do sądu stron postępowań cywilnych, przebywających w zakładach karnych. Pojawiają się bowiem sygnały, że z uwagi na niekompatybilność systemów informatycznych osoby te mają problem z odczytem dokumentów sądowych czy nawet całych akt postępowania prowadzonych tylko w formie elektronicznej. Z kolei dokonana z początkiem 2014 r. zmiana operatora pocztowego świadczącego usługi pocztowe dla jednostek sądownictwa i prokuratury spowodowała komplikacje z doręczaniem przesyłek sądowych stronom postępowania. Nie zostały one do końca wyeliminowane – obywatele nadal sygnalizują niewłaściwą praktykę nowego operatora w procesie awizowania przesyłek. Wszelkie nieprawidłowości w tym zakresie mają zaś bezpośredni, negatywny wpływ na realizację konstytucyjnie chronionej prawo do sądu.

Rzecznik wielokrotnie zwracała uwagę na problem właściwej regulacji w ramach postępowań dyscyplinarnych oraz zagwarantowania dostępu do sądu poprzez możliwość złożenia odwołania od ostatecznej decyzji organu dyscyplinarnego. W tym kontekście nierozwiązany pozostaje problemem postępowań dyscyplinarnych w sporcie. W dalszym ciągu w ich ramach nie ma możliwości wystąpienia do sądu, gdyż postępowanie kończy się definitywnie na poziomie decyzji podejmowanych przez związki sportowe.

Zastrzeżenia dotyczą także brak ustawowego obowiązku uzasadnienia decyzji o odwołaniu z funkcji kuratora. W obecnym kształcie ustawy o kuratorach sądowych osobie odwołanej nie przysługuje również prawo do weryfikacji zasadności takiej decyzji w ramach kontroli instancyjnej.

W dalszym ciągu w skargach sygnalizowany jest problem przewlekłości postępowań dyscyplinarnych w sprawach dotyczących osób wykonujących wolne zawody prawnicze. Rzecznik niejednokrotnie zwracała na ten problem uwagę. Przewlekłość w tych postępowaniach jest niekorzystna zarówno z punktu widzenia pokrzywdzonego, jak również osoby obwinionej. Rzecznik proponowała objęcie tego rodzaju postępowań skargą na przewlekłość

postępowania. Postulat ten nie spotkał się jednak z przychylnością Ministra Sprawiedliwości, który wskazał na zmiany, jakie nastąpiły w ustawach regulujących dostęp do prawniczych zawodów zaufania publicznego. Powinny one skutkować przyspieszeniem na wielu etapach toczących się postępowań dyscyplinarnych. Niewątpliwie jednak przewlekłe prowadzenie postępowań dyscyplinarnych nie zabezpiecza obecnie praw uczestników tego postępowania i nie zapewnia sprawnego osiągnięcia stawianych przed nim celów.

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problem audiowizualnej rejestracji rozpraw w sprawach karnych. Wprowadzenie protokołu elektronicznego przyczyniłoby się do usprawnienia procesu i pełniejszego zagwarantowania prawa stron do rzetelnego postępowania.

Niekonstytucyjny jest zdaniem Rzecznika stan prawny, w którym udział podejrzanego (oskarżonego) lub jego obrońcy w postępowaniu zażaleniowym w zakresie stosowania innych środków przymusu takich jak np. dozór Policji czy poręczenie majątkowe zależy wyłącznie od uznania sądu. Stanowi to nadmierne ograniczenie prawa do sądu i prawa do obrony. Również wyłączenie możliwości sądowej kontroli orzeczeń prokuratora, w przedmiocie odmowy dopuszczenia w postępowaniu przygotowawczym pełnomocnika osoby niebędącej stroną (mające charakter ocenny), narusza konstytucyjny standard prawa do sądu.

W ocenie Rzecznika także pozostawienie Ministrowi Sprawiedliwości nadmiernej swobody w zakresie określenia w akcie rangi podustawowej opłat za czynności adwokackie i ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu narusza konstytucyjne prawo do sądu i ochronę praw majątkowych.

Z kolei pozbawienie osoby umieszczonej w szpitalu psychiatrycznym prawa udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie dalszego wykonywania środka zabezpieczającego narusza konstytucyjne prawo do sądu, w zakresie uprawnienia do korzystania z rzetelnej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności, poprzez zapewnienie skarżącemu wysłuchania i osobistego udziału w czynnościach sądowego postępowania wykonawczego.

Także pominięcie w Kodeksie wykroczeń przesłanki „znikomej społecznej szkodliwości czynu”, jako wyłączającej odpowiedzialność za wykroczenie – tak jak ma to miejsce w przypadku wykroczenia karnoskarbowego – stanowi naruszenie prawa do sądu i zasady równości. Rzecznik skierowała w tej sprawie wnioski do Trybunału Konstytucyjnego.

Nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą stosowania prawa względniejszego dla sprawcy oraz zasadą niedziałania prawa wstecz jest przepis intertemporalny procedury wykonawczej, wprowadzający z mocą wsteczną surowsze przepisy dotyczące orzekania kary zastępczej za karę ograniczenia wolności. Regulacja ta narusza konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W ocenie Rzecznika również niekonstytucyjny, naruszający fundamentalne zasady prawa karnego i nie do pogodzenia z aktami prawa międzynarodowego ratyfikowanymi przez Polskę jest przepis Kodeksu wykroczeń, który umożliwia ponoszenie, przy zbiegu wykroczenia z przestępstwem, odrębnej odpowiedzialności za wykroczenie i za przestępstwo.

Nadal nie została rozwiązana w zadowalający sposób kwestia stosowania przez sądy powszechne środków karnych i środków probacyjnych, jak również problematyka dotycząca stosowania przez prokuratorów środków zapobiegawczych, mających na celu izolację spraw-

ców przemocy w rodzinie od ich ofiar. Środki te w ocenie Rzecznika nie są wykorzystywane optymalnie.

W ocenie Rzecznika niezbędne jest również ustawowe rozwiązanie problemu ograniczenia podmiotowego ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Nie przyznaje ona bowiem prawa do odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę od Skarbu Państwa osobom represjonowanym, wobec których stwierdzono nieważność postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania i poszukiwania listem gończym, które zostały wydane, lecz nie wykonane. Innym zasygnalizowanym przez Rzecznika Ministrowi Sprawiedliwości problemem wymagającym nowelizacji ww. ustawy, jest spełnienie przez osobę represjonowaną przesłanki domicylu w sytuacji, gdy działalność niepodległościowa została rozpoczęta na terytorium Polski, a kontynuowana była, wskutek przesunięcia po 1946 r. granic, poza jej terytorium.

## C. Wolność słowa i prawo do informacji

Jednym z problemów, jakie dostrzegła Rzecznik w zakresie dostępu do informacji publicznej jest dostęp do informacji przetworzonej. Sądy stosują dodatkowe ograniczenia w udostępnieniu informacji przetworzonej. W związku z tym dochodzi do ograniczenia w realizacji tego prawa wynikającego z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Udostępnianie informacji przetworzonej wyłącznie w sytuacji, w której wnioskodawca wykaże, że wykorzysta udostępnioną mu informację w interesie publicznym nie spełnia, zdaniem Rzecznika, standardów konstytucyjnych. Regulację tej materii oceni Trybunał Konstytucyjny rozpoznając skargę konstytucyjną.

W ocenie Rzecznika przepis Kodeksu karnego w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonane niepublicznie stanowi nadmiernie represyjne działanie państwa i narusza konstytucyjnie chronioną wolność słowa. Ocena ta jednak nie została podzielona przez Trybunał Konstytucyjny, który uznał, że problem ten należy rozpatrywać w kategoriach rozumienia prawa w zgodzie ze standardami konstytucyjnymi.

## D. Wolność osobista

Za niezgodne z Konstytucją należy uznać niektóre unormowania ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, na podstawie której możliwe jest faktycznie pozbawienie człowieka wolności po odbyciu kary. Przyjęte w tym zakresie przez ustawodawcę rozwiązania są nieprecyzyjne i mogą być stosowane zbyt arbitralnie. Dlatego Rzecznik przedstawiła ten problem do rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny.

Również przepisy wielu ustaw i aktów wykonawczych do tych ustaw, które regulują przeszukiwanie osób, dokonywanie kontroli osobistej oraz przeszukiwanie pojazdów przez

funkcjonariuszy publicznych naruszają standardy konstytucyjne. Nie określają one bowiem granic ingerencji przez poszczególne służby w wolność osobistą i nietykalność osobistą. Granice te są w związku z tym określane dyskrecjonalnie przez same służby. Ponadto wszelkie podejmowane w tym zakresie przez funkcjonariuszy czynności nie podlegają kontroli sądowej. Problem ten na wniosek Rzecznika zostanie rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny.

## E. Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych

Rzecznik zwracała również uwagę na potrzebę ustawowego uregulowania wykonywania testów genetycznych. W tej materii istnieje potrzeba niezwłocznego podjęcia prac legislacyjnych, które odnosiłyby się do podstawowych przepisów regulujących testy genetyczne, przy zastrzeżeniu konieczności rozwiązania pewnych kwestii w ustawach szczegółowych. Z punktu widzenia ochrony praw jednostki konieczne jest jak najszybsze wprowadzenie ustawowych gwarancji służących zapewnieniu właściwej ochrony godności, zdrowia, życia, prywatności oraz autonomii informacyjnej i decyzyjnej jednostki przy przeprowadzaniu badań genetycznych.

Ponieważ wkroczenie w konstytucyjnie chronione prawo do prywatności musi mieć wyraźne umocowanie ustawowe, stąd regulacje dotyczące badań lekarskich osób zatrzymanych, które obecnie są zawarte w rozporządzeniach nie spełniają tego standardu legislacyjnego.

Także przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania wprowadzające mechanizm profilowania osób bezrobotnych budzą wątpliwości natury konstytucyjnej. Mechanizm ten został wprowadzony ustawą o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Przyjęte w tej ustawie rozwiązania wykazują jednak brak spójnej wizji mechanizmów przetwarzania danych osobowych, w tym danych wrażliwych. System ten budzi zastrzeżenia, albowiem nie wprowadził odpowiednich gwarancji ochrony prywatności obywateli, a tym samym rozwiązanie tego rodzaju może nie spełniać standardów konstytucyjnych.

Wciąż nie został rozwiązany – pomimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – problem posługiwania się przez różne służby danymi telekomunikacyjnymi. Aktualność zachowują więc wysuwane przez Rzecznika zarzuty dotyczące braku selektywności pozyskiwania tych danych, braku subsydiarności w tym zakresie, a także braku zewnętrznej kontroli pozyskiwania danych telekomunikacyjnych. Ponadto osoby, których dane były gromadzone, nie są po zakończeniu postępowania i ustaniu zagrożeń dla tego postępowania, informowane o tym, że owe dane były przez państwo zbierane.

W dalszym ciągu nie została też, pomimo powszechności tego zjawiska, uregulowana problematyka monitoringu wizyjnego, co stanowi zagrożenia dla prawa do prywatności. Nie można bowiem ustalić, kto, w jakich sytuacjach i na jakich warunkach może korzystać z materiałów zgromadzonych w ramach monitoringu, a także nie można określić dopuszczalnych granic czasowych przechowywania materiałów pochodzących z monitoringu.

## F. Prawa wyborcze

Zmian legislacyjnych wymaga kwestia praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu są automatycznie pozbawione prawa wybierania. Problem ten dotyczy licznej grupy obywateli (ok. 70 tys. osób) i wymaga interwencji ustawodawcy. W swoich wystąpieniach Rzecznik podkreślała, że w świetle m.in. orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka arbitralne wyłączenie wszystkich osób ubezwłasnowolnionych z możliwości wyboru swoich przedstawicieli jest uznawane za nadmiernie restrykcyjne i stanowi dyskryminację.

Do Kodeksu wyborczego wprowadzono w ostatnich latach pakiet różnorodnych ułatwień w głosowaniu, adresowanych m.in. do wyborców starszych i z niepełnosprawnościami. Niestety jak wskazują wyniki badań przeprowadzanych przez Biuro RPO i Centrum Badania Opinii Społecznej, wiedza o nich jest wciąż bardzo niewielka, co znacząco ogranicza ich zastosowanie. Konieczne jest więc podjęcie działań informacyjnych, popularyzujących alternatywne formy głosowania. Duże zastrzeżenia budzi również przygotowanie lokali wyborczych do głosowania przez osoby niepełnosprawne. Kontrole lokali wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych dokonane przez pracowników Biura RPO, wykazały, iż zdecydowana większość z nich nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa.

Na tle przepisów Kodeksu wyborczego ujawnił się również problem udziału w wyborach wyborcy na stałe zamieszkałego za granicą, który w dniu wyborów przebywa w Polsce. Obecnie wyborca taki może uczestniczyć w wyborach, jeżeli przedłoży obwodowej komisji wyborczej ważny polski paszport oraz dokument potwierdzający, że stale zamieszkuje za granicą. Rzecznik zwracała uwagę, że wymóg posiadania ważnego paszportu podczas głosowania staje się barierą dla polskich obywateli na stałe zamieszkałych w Unii Europejskiej, którzy nie mają obowiązku legitymowania się ważnym paszportem. Zdaniem Rzecznika należy rozważyć wprowadzenie do polskiego prawa wyborczego rozwiązania niwelującego ryzyko wielokrotnego głosowania przez polskich obywateli przebywających na stałe za granicą.

## G. Prawa osób niepełnosprawnych

Konstytucja nakłada na państwo szczególne obowiązki pomocy osobom niepełnosprawnym, tak aby wyrównać ich szanse w codziennym życiu. Tymczasem brak jednoznacznych regulacji prawnych dotyczących formy pełnomocnictwa do zwrotu nadpłaty podatku doprowadził do rozbieżności w praktyce organów podatkowych. Zdarzały się sytuacje odmowy zwrotu nadpłaty pełnomocnikowi, będącemu członkiem rodziny, który nie posiadał poświadczenia własnoręczności podpisu osoby upoważniającej. Do dyrektorów izb skarbowych po interwencji Rzecznika zostało skierowane pismo Ministra Finansów wyjaśniające wątpliwości na korzyść osób niepełnosprawnych i starszych, które nie mogą samodzielnie odebrać zwrotu nadpłaty.

Obowiązujące przepisy prawa nakładają na podmioty świadczące publiczne usługi na rzecz ludności szczególne obowiązki względem osób niepełnosprawnych. Napływające

skargi wskazują jednak, że nie zawsze te regulacje są przestrzegane. Przykładem jest niehonorowanie przez przewoźników ustawowych uprawnień osób niepełnosprawnych do ulg w przewozie środkami transportu czy odmowy przewozu osoby niepełnosprawnej wraz z psem przewodnikiem.

Osoby niepełnosprawne napotykają również trudności w zawieraniu z przedsiębiorcami umów dotyczących usług telekomunikacyjnych, mimo obowiązywania regulacji, nakazujących operatorom telekomunikacyjnym podejmowanie działań ułatwiających zawieranie takich umów. Zasadne wydaje się wprowadzenie podobnych udogodnień w innych sferach działalności gospodarczej.

Na rynku usług bankowych osoby niepełnosprawne również napotykają na utrudnienia. Zdarzają się przypadki sprzedaży usług niedostosowanych do potrzeb tej grupy społecznej, jak np. udostępnienie karty bankomatowej osobie niewidomej, w sytuacji, gdy żaden bankomat w danej miejscowości nie spełnia warunków obsługi niewidomych i niedowidzących, tzn. nie posiada wyjścia słuchawkowego czy klawiatury numerycznej.

Z krytyką ze strony osób z niepełnosprawnościami spotkała się, wprowadzona w 2014 r., zmiana zasad przyznawania kart parkingowych. Osoby, które dotychczas posiadały karty parkingowe bezterminowo, lecz w związku z zaostrzeniem kryteriów ich przyznawania je utracą, wskazują na naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych. Zawężenie kręgu osób uprawnionych do karty parkingowej do osób z określonymi przyczynami niepełnosprawności również budzi istotne wątpliwości. Wprowadzone zmiany wiążą się z koniecznością występowania o wydanie nowego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, w wyniku którego ocenie zespołów orzekających podlega nie tylko spełnienie nowych warunków uprawniających do karty parkingowej, ale także sam stopień niepełnosprawności. Wielokrotnie sygnalizowano Rzecznikowi, że osobom wnioskującym o nowe orzeczenie wyłącznie dla celu uzyskania karty parkingowej „obniżano” dotychczasowy stopień niepełnosprawności. Duże problemy powoduje również nowo wprowadzona procedura wydawania kart parkingowych (uzależnienie możliwości jej uzyskania od posiadania stałego miejsca pobytu w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności).

## H. Ochrona zdrowia

W świetle skarg badanych przez Rzecznika w dalszym ciągu na niezadawalającym poziomie realizowane jest konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia. Obywatele postrzegają system świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych jako zbiurokratyzowany, nieefektywny i mało przyjazny pacjentom.

Najistotniejszy problem identyfikowany w świetle wpływających skarg dotyczy dostępu pacjentów do leczenia. Liczne są skargi na istniejące kolejki i odległe terminy udzielenia świadczenia, brak lekarzy specjalistów, utrudniony dostęp do lekarzy w związku z zmianą świadczeniodawcy posiadającego umowę z Narodowym Funduszem Zdrowia, dostęp do badań profilaktycznych, leczenia uzdrowiskowego, warunki udzielania świadczeń, w tym udzielania ich osobom bezdomnym, funkcjonowanie podmiotów leczniczych (głównie pogotowia ratunkowego, szpitalnych oddziałów ratunkowych), przestrzeganie praw pacjenta (m.in.



w zakresie dostępu do dokumentacji medycznej), traktowanie pacjentów przez lekarzy i personel medyczny, nieprawidłowe leczenie czy też procedurę odpowiedzialności zawodowej osób wykonujących zawody medyczne.

Tradycyjnie ograniczenia w dostępie do świadczeń zdrowotnych nasiliły się pod koniec roku, prowadząc nawet do wstrzymania przyjęć pacjentów. Przełom roku 2014 i 2015 to spór lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej z Porozumieniem Zielonogórskiego z Ministrem Zdrowia w zakresie dalszego funkcjonowania i finansowania podstawowej opieki zdrowotnej w związku z wdrożeniem tzw. pakietu kolejkowego i onkologicznego. Toczący się spór naruszył prawa pacjentów do opieki zdrowotnej oraz dostępu do dokumentacji medycznej (zamiknięte poradnie).

Z niezadowolaniem pacjentów i lekarzy spotyka się również obowiązujący system dostępu do leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (w tym przyjęty w ustawie system refundacji na podstawie Charakterystyki Produktu Leczniczego), zakres dostępu do leków, opłat za leki, zakres i kwalifikacje do programów lekowych, leków dostępnych w ramach chemioterapii, tworzenia wykazów refundacyjnych leków, dostępności leków w aptekach, a także ograniczeń w dostępie do wyrobów medycznych oraz prowadzonych przez oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia list oczekujących na potwierdzenie i realizację zleceń na niektóre wyroby medyczne.

Niedochowanie terminów wynikających z prawa unijnego w zakresie implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej, ograniczało z kolei prawa ubezpieczonych do korzystania z przysługujących im w tym zakresie uprawnień, stwarzając niepewność co do przysługującego zakresu świadczeń oraz zwrotu kosztów leczenia.

Nadal nie został rozwiązany, jeden z kluczowych obecnie problemów ochrony zdrowia, a mianowicie przygotowanie systemu opieki zdrowotnej do postępującego procesu starzenia się polskiego społeczeństwa. Dostrzegany jest brak specjalistów z dziedziny geriatricy (przy niewielkim zainteresowaniu lekarzy kształceniem w tym zakresie) oraz znikoma ilość w placówkach leczniczych oddziałów przeznaczonych do leczenia chorób wieku starczego.

Stan systemu ochrony zdrowia niekorzystnie wpływa na możliwości funkcjonowania podmiotów leczniczych oraz przedsiębiorców prowadzących te podmioty. W szczególności nie są rozwiązane w sposób zadowalający sprawy finansowania świadczeń zdrowotnych (m.in. wyceny świadczeń, finansowania tzw. nadwykonań, nowatorskich operacji chirurgicznych i rehabilitacji pacjentów). Problemem są kontakty pomiędzy Narodowym Funduszem Zdrowia a świadczeniodawcami. Brakuje ponadto merytorycznych negocjacji, które prowadziłyby do uzgodnień między publicznym płatnikiem a świadczeniodawcami. Wątpliwości budzą: kontraktowanie świadczeń zdrowotnych (rozstrzygnięcia konkursów ofert), zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia ustalające warunki zawierania i realizacji umów, a także rozporządzenia ustalające tzw. koszyk świadczeń gwarantowanych.

Pracownicy ochrony zdrowia sygnalizowali głównie problem kształcenia, dostępu do specjalizacji, warunków wykonywania zawodu, czasu pracy (m.in. wprowadzenia standardowych norm czasu pracy dla pracowników medycznych korzystających dotychczas ze skróconego czasu pracy), wynagrodzeń, wydawania zaświadczeń o posiadanych kwalifikacjach

zawodowych, obowiązku przynależności do samorządu zawodowego i opłacania składek z tego tytułu.

Ewaluacji wymaga obowiązujący Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego, gdyż jego dotychczasowa realizacja jest niezadawalająca, zaś stan psychiatrycznej opieki zdrowotnej uległ dalszemu pogorszeniu. W tym kontekście zwrócić trzeba uwagę na stan techniczny zakładów psychiatrycznych, które są niedofinansowane, przeludnione i nie zapewniają pacjentom standardu niezbędnego nie tylko do powrotu do zdrowia, ale wręcz do godziwej egzystencji.

W zakresie ochrony zdrowia psychicznego wciąż występują nieprawidłowości w kierowaniu na przymusowe leczenie psychiatryczne. Niezrealizowany pozostaje postulat wprowadzenia obligatoryjnego udziału profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu o umieszczenie pacjenta w zakładzie psychiatrycznym bez jego zgody.

## I. Prawo do pracy i zabezpieczenia społecznego

Dotychczas nie został zrealizowany postulat dostosowania niektórych przepisów prawa pracy do postanowień art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej. Przewidują one prawo pracowników do rekompensowania pracy w godzinach nadliczbowych zwiększoną stawką wynagrodzenia, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych. Przepisy te nie określają wymaganego minimalnego zwiększenia stawki wynagrodzenia. Europejski Komitet Praw Społecznych uznał jednak, że rekompensatą za pracę w godzinach nadliczbowych, zamiast zwiększonego wynagrodzenia, może być czas wolny, ale jego wymiar powinien być wyższy od liczby przepracowanych godzin nadliczbowych. Ponadto Komitet uznał, że zgodne z postanowieniem Karty jest pozbawienie prawa do dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników zajmujących stanowiska kierownicze oraz wysokich funkcjonariuszy publicznych. Istnieje zatem potrzeba ograniczenia kręgu pracowników pozbawionych prawa do dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych oraz wprowadzenia regulacji dopuszczającej, zamiast zwiększonego wynagrodzenia, czas wolny w wymiarze wyższym od liczby przepracowanych godzin nadliczbowych. Utrzymywanie regulacji prawnych pozostających w kolizji z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej może narazić Polskę na zaostrenie w tym zakresie stanowiska Europejskiego Komitetu Praw Społecznych.

Niezbędne jest przyznanie Państwowej Inspekcji Pracy uprawnień do rozpoznawania wniosków o umieszczenie pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Wymaga to podjęcia inicjatywy ustawodawczej, umożliwiającej inspektorom pracy wydawanie nakazów umieszczenia pracowników w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Umieszczenie lub nieumieszczenie pracownika w takiej ewidencji przekłada się na zakres danych przekazanych przez płatnika składek w zgłoszeniach danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a w konsekwencji wpływa na ustalenie okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, mającego zasadnicze znaczenie przy badaniu spełnienia jednego z warunków prawa do emerytury pomostowej.

W ocenie Rzecznika sytuacja na rynku pracy (umowy cywilne, umowy okresowe, samozatrudnienie) wskazuje, że państwo w niedostatecznym stopniu realizuje konstytucyjny obowiązek ochrony pracy. Zgodnie z Konstytucją praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, państwo zaś sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy. Z powodu braku dostatecznej ochrony pracy wobec osób wykonujących zatrudnienie niepracownicze konieczne wydaje się podjęcie prac ustawodawczych nad zbudowaniem takiego systemu ochrony. Jest przy tym oczywiste, że ingerencja władzy publicznej nie powinna naruszać charakteru stosunków cywilnoprawnych i relacji zachodzących pomiędzy wykonawcami pracy i zleceniodawcami. Potrzebne jest jednak zainicjowanie społecznej debaty nad stworzeniem systemu ochrony zatrudnienia niepracowniczego i wykonywania obowiązku państwowej kontroli nad warunkami wykonywania takiej pracy.

Przeprowadzone zmiany systemu emerytalnego, dokonane przy okazji zmian zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, wywołały liczne kontrowersje zarówno w środowisku eksperckim, jak i w społeczeństwie. Obowiązujący od 1999 r. stan prawny i faktyczny wytworzył społeczne przekonanie o stabilności istniejącego systemu emerytalnego oraz OFE, jako trwałego elementu konstrukcyjnego tego systemu. Z tego względu konieczne okazało się poddanie testowi konstytucyjności niektórych nowych rozwiązań przyjętych w tym zakresie. Za naruszające zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa może być uznane nałożenie na ubezpieczonych (urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r.) obowiązku ponownego złożenia oświadczenia o przekazywaniu składki do OFE. Obowiązek ponownego potwierdzenia woli przystąpienia do OFE dla tej grupy ubezpieczonych prowadzi także do nieproporcjonalnego naruszenia konstytucyjnej zasady wolności. Z kolei brak przyznania członkom OFE prawa do wypowiedzenia się na temat przesunięcia środków zgromadzonych na rachunkach OFE na subkonta ZUS podważa zaufanie obywateli do państwa. Kwestionowane rozwiązanie narusza także zasadę nieretroakcji, ponieważ ingeruje w prawa emerytalne członków OFE, określając w nowych przepisach z mocą wsteczną takie skutki finansowe (finansowanie repartycyjne), które nie występowały pod rządami prawa starego (finansowanie kapitałowe). Niezależnie jednak od problemu oceny konstytucyjności ostatnio wprowadzonych zmian, konieczne jest podjęcie dyskusji nad zapewnieniem spełniania przez system emerytalny jego podstawowej funkcji w długim okresie, to jest ochrony przed ubóstwem, zwłaszcza słabszych członków społeczeństwa. Konieczne jest wypracowanie rozwiązań zwiększających dochody na emeryturze.

Szczególnym wyzwaniem jest zbudowanie nowego systemu wsparcia osób niepełnosprawnych i ich opiekunów, w tym także obejmującego świadczenia pieniężne. Nowe regulacje wymagają przede wszystkim uwzględnienia dorobku orzeczniczego. Dotyczy to zwłaszcza:

- niezgodnego z Konstytucją zróżnicowania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na moment powstania niepełnosprawności;
- niezgodnego z Konstytucją braku prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzica, który zrezygnował z pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji, gdy drugi z rodziców ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie;

- dodatku na każde dziecko w przypadku korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania opieki nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu;

Należy także uwzględnić takie zagadnienia jak:

- umożliwienie uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby, które mają ustalone prawo do świadczeń emerytalno-rentowych, zwłaszcza z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym, poprzez wprowadzenie możliwości wyboru korzystniejszego świadczenia;
- uregulowanie kwestii odprowadzania składek emerytalno-rentowych za rolników otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne poprzez wprowadzenie możliwości wyboru korzystniejszego systemu ubezpieczeniowego – ZUS lub KRUS;
- ujednoczenie zasad nabywania i wysokości zasiłku pielęgnacyjnego oraz dodatku pielęgnacyjnego.

## J. Ochrona prawa własności i innych praw majątkowych

W obszarze zainteresowania Rzecznika pozostają regulacje nakładające różnego rodzaju ograniczenia w korzystaniu z prywatnych nieruchomości w celu realizacji zadań publicznych bądź ochrony dobra wspólnego. Dotyczy to zarówno rozwiązań funkcjonujących od lat w systemie prawnym (zwroty nieruchomości wywłaszczonych, rezerwy planistyczne gruntów, wypłaty odszkodowań za wywłaszczenie, regulacja stanu prawnego dróg), jak i przepisów nowo tworzonych (np. związanych z ochroną środowiska, tworzeniem obszarów Natura 2000, korzystaniem z odnawialnych źródeł energii). Rzecznik nieustannie monitoruje rozwiązania systemowe od strony uprawnień procesowych właścicieli będących uczestnikami takich postępowań, ale także regulacji prawa materialnego – rodzaju i charakteru ograniczeń prawa własności, przyznania w zamian stosownych rekompensat czy innego rodzaju wsparcia publicznego tym osobom, którym ogranicza się ich prawa dla dobra wspólnego. Niestety z doświadczeń Rzecznika wynika, że jego wystąpienia do właściwych organów państwa pozostają bez efektu, co powoduje konieczność występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego (np. w sprawie tzw. „zamrażarek planistycznych” i rekompensat dla właścicieli nieruchomości od lat zarezerwowanych na cele publiczne czy braku możliwości ubiegania się o zwrot udziału w prawie własności wywłaszczonej nieruchomości) albo konieczność podejmowania działań mających na celu zmianę dotychczasowej, niekorzystnej dla właścicieli wykładni przepisów poprzez zadawanie pytań prawnych (np. w kwestii możliwości stwierdzenia przez sąd nieważności umowy sprzedaży nieruchomości zawartej z naruszeniem prawa poprzedniego właściciela do żądania jej zwrotu z tego powodu, że stała się zbędna na cele publiczne). Wiele problemów z tego obszaru zostałyby rozwiązanych, gdyby uchwalono tzw. ustawę reprivatyzacyjną, co Rzecznik postuluje od wielu lat.

Nadal brak jest mechanizmów, które skutecznie przeciwdziałałyby przewlekłości postępowań administracyjnych, których celem jest odwrócenie lub złagodzenie skutków ograniczenia prawa własności w interesie publicznym (np. przewlekłe postępowania w sprawie przyznania odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości w trybie specustawy drogowej,

przewlekłe postępowania przed Krajową Komisją Uwłaszczeniową w sprawach dotyczących decyzji komunalizacyjnych, przewlekłe postępowania w sprawie rekompensat za tzw. mienie zabużańskie).

Niestety wciąż niedostatecznej ochronie prawnej podlegają inne prawa majątkowe obywateli. Okazuje się, iż często jest to wynik nieprzemyślanych zmian w przepisach bądź nieprecyzyjnych definicji wyrażen użytych w przepisach (np. prawo do ekwiwalentu za przeznaczenie działki pod uprawę leśną, prawo do uzyskania bonifikaty od opłaty rocznej z tytułu użytkowania nieruchomości, prawo do wykupu nieruchomości rolnej od Agencji Nieruchomości Rolnych).

W dalszym ciągu państwo nie przyjęło efektywnych i skutecznych rozwiązań w dziedzinie wspierania obywateli w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych, a jest to przecież konstytucyjnie określony obowiązek państwa. Rok 2014 był kolejnym już rokiem, w którym aktywność państwa w tej sferze życia społecznego była znikoma. Dotyczy to m.in. ochrony praw lokatorów oraz spółdzielczości mieszkaniowej. Pomimo wytycznych Trybunału Konstytucyjnego, nie udało się wypracować systemu prawnego zapewniającego właściwą ochronę przed tzw. eksmisjami na bruk. Co więcej, także nowo uchwalane regulacje prawne, np. w dziedzinie egzekucji sądowej, budzą wątpliwości co do zakresu ochrony przyznanego eksmitowanym osobom. Niepokojące jest to, że w istocie ani Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju ani Ministerstwo Sprawiedliwości nie monitoruje tego zjawiska. Przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (stosowane np. przy realizacji inwestycji strukturalnych w trybie tzw. specustaw) w ogóle nie gwarantują ochrony przed eksmisją i praktycznie nie zapewniają eksmitowanemu jakiegokolwiek innego schronienia. Rzecznik podtrzymuje swoją negatywną ocenę bezczynności rządu w zakresie regulowania dziedziny spółdzielczości mieszkaniowej. Pomimo wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego potwierdzających bardzo złą jakość przepisów ustanowionych w ramach kolejnych nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i nierozwiązania wielu problemów wynikających z tych przepisów lub z ich wyeliminowania wyrokami Trybunału, rząd nie prowadzi żadnych prac legislacyjnych w tym zakresie. Swoją bezczynność usprawiedliwia tym, iż w Sejmie znajduje się już kilka projektów nowych ustaw dotyczących spółdzielczości. Żaden z tych projektów nie jest jednak projektem rządowym, a prace w nadzwyczajnej komisji sejmowej przeciągają się z uwagi na wzajemną sprzeczność rozwiązań proponowanych w poszczególnych projektach. Istnieje poważna obawa, że przed upływem kadencji Sejmu problem nie zostanie rozwiązany, a brak jest m.in. regulacji stanowiących wprost realizację wyroków Trybunału Konstytucyjnego. W efekcie prowadzi to do petryfikacji wadliwego, niekonstytucyjnego stanu prawnego, stanowiącego źródło naruszeń praw obywateli i powodującego istotne trudności w procesie stosowania prawa.

## K. Ochrona praw rodziny

W 2014 r. Ministerstwo Sprawiedliwości prowadziło prace nad uregulowaniem istotnych z punktu widzenia praw rodziny kwestii takich jak status procesowy rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych czy instytucji ubezwłasnowolnienia oraz stworzeniem spójnego systemu wsparcia i kurateli dla osób z niepełnosprawnościami psychicznymi. Prace

te jednak są nadal w toku i nie przełożyły się na konkretne rozwiązania prawne. Również w tym przypadku istnieje obawa, czy konkretne rozwiązania prawne zostaną uchwalone przed upływem kadencji Sejmu.

W ocenie Rzecznika uregulowania wymaga ponadto problematyka zasad, metod i dopuszczalności wykonywania testów kodu genetycznego DNA. Na rynku komercyjnym istnieje wiele firm wykonujących takie testy, co przekłada się na powszechną możliwość skorzystania z tego typu dowodów na potrzeby prowadzonych sporów cywilnoprawnych (zwłaszcza w sprawach dotyczących pochodzenia dziecka), tymczasem wartość dowodowa testów przeprowadzonych np. na podstawie anonimowych próbek, pobranych bez zgody badanej osoby jest znikoma. Rodzi to jednak różnego rodzaju perturbacje w życiu rodzinnym i osłabia poczucie stabilności więzi rodzinnych.

## L. Ochrona praw konsumentów

Na gruncie prawa prywatnego wciąż utrzymuje się znacząca liczba skarg na przedsiębiorców świadczących usługi na rzecz konsumentów. Wiele skarg dotyczy niewłaściwego wykonywania umów telekomunikacyjnych, w tym zarzutów wobec zawyżonej kwoty za wykonaną usługę. Zdarzają się też sytuacje, gdy przedsiębiorca telekomunikacyjny czy sprzedawca energii, chcąc pozyskać kolejnego klienta, stosuje praktyki wprowadzające konsumenta w błąd, poprzez np. przedstawianie się konsultanta konkurencyjnej firmy, jako przedstawiciela dotychczasowego usługodawcy i propozycji zawarcia aneksu do dotychczasowej umowy. Dopiero po pewnym czasie konsument orientuje się, że zawarł umowę z nowym dostawcą, lecz wciąż jest zobowiązany do ostatecznego rozliczenia się z dotychczasowym dostawcą.

Daje się również zaobserwować zjawisko, że konsumenci zaciągają nowe umowy kredytu i pożyczki, których następnie nie są w stanie spłacać i popadają w spiralę zadłużenia. Banki nie są natomiast skłonne do renegocjacji zawartych umów, zaś niespłacone w terminie zobowiązania sprzedają firmom windykacyjnym. Skargi na te ostatnie podmioty dotyczą stosowanych przez niektóre firmy praktyk, mogących naruszać interesy konsumentów, a polegających na zastraszaniu dłużników czy zmierzających do dochodzenia przedawnionych wierzytelności.

W prawie bankowym aktualny pozostaje problem identyfikacji rachunków bankowych zmarłego. Spadkobiercy często nie wiedzą, w jakim banku zmarły miał rachunek, zaś istniejące instrumenty nie pozwalają na skuteczne poszukiwanie rachunków bankowych.

Na rynku usług bankowych zdarzają się sytuacje nierównego traktowania osób starszych, jak w sprawie odmowy honorowania przez banki dowodów osobistych wystawionych na czas nieoznaczony. Banki z powodów technicznych (niedostosowania systemów informatycznych) odmawiały świadczenia usług bankowych takim osobom.

Mimo wielu działań podejmowanych przez organy zapewniające należytą ochronę praw konsumentów, wciąż zdarzają się skargi na działalność przedsiębiorców dokonujących sprzedaży bezpośrednio, na tzw. zorganizowanych pokazach, podczas których towary sprzedawane są po zawyżonych cenach, nieadekwatnych do jakości. Często do zakupu takich towarów dochodzi wraz z zawarciem umowy kredytu, którym jest sfinansowany zakup,

zaś jedną z form zabezpieczenia spłaty kredytu – weksel in blanco na zlecenie sprzedawcy. W efekcie zawierane są dwie umowy – sprzedaży i kredytu, o których konsument nie jest należycie informowany. Konsument nie uzyskuje również należytej informacji o przysługujących mu prawach, w tym prawie odstąpienia od umowy.

## **M. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych**

W 2014 r., w związku z trwającym konfliktem na Ukrainie, obserwowano wzmożony napływ cudzoziemców, co unaoczniało konieczność usprawnienia procedur związanych z legalizacją pobytu w Polsce. Organy rozpoznające wnioski nie są bowiem w stanie rozpatrywać ich terminowo. Skutkuje to w pierwszym rzędzie powstawaniem kolejek, które są źródłem dochodu dla grup nieformalnych pośredników, odpłatnie zajmujących lub odsprzedających miejsca w kolejce i wyzyskujących w ten sposób cudzoziemców usiłujących załatwić swoją sprawę. Konsekwencje paraliżu systemu terminowego załatwiania spraw pobytowych cudzoziemców poniosą natomiast zainteresowani i ich rodziny, a także przedsiębiorcy zatrudniający cudzoziemców.

Wejście w życie nowej ustawy o cudzoziemcach przyniosło długo oczekiwaną, także przez Rzecznika, możliwość stosowania względem zatrzymanych cudzoziemców wolnościowych środków zabezpieczających. Nowe regulacje zakładają, że sąd rozpoznający wniosek o umieszczenie cudzoziemca w ośrodku strzeżonym, zobowiązany jest z urzędu wziąć pod uwagę możliwość orzeczenia wobec zatrzymanego środka alternatywnego do detencji. Tymczasem praktyka wskazuje, że nie wszystkie sądy rozpoznające wnioski o detencję cudzoziemców ów obowiązek realizują.

Rok 2014 przyniósł kolejne doniesienia o konfliktach na tle etnicznym czy rasowym (akty agresji względem obywateli o narodowości innej niż polska, w szczególności romskiej i tatarskiej miały miejsce m.in. w Andrychowcu, Lesznie, Kruszynianach). Przypadki takie powodują konieczność wypracowania standardów postępowania w rozwiązywaniu podobnych konfliktów oraz niezwłocznej reakcji władz publicznych na każdy zgłaszany przypadek nienawiści na tle rasowym czy etnicznym, aby przeciwdziałać ewentualnej eskalacji napięć.

## **N. Ochrona praw osób pozbawionych wolności**

Naruszeniem zasady humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności jest realizowanie kąpieli w wymiarze minimalnym, tj. raz w tygodniu. Administracje placówek więziennych mogą tę normę zwiększyć, lecz zależy to od ich możliwości organizacyjnych i finansowych.

W opinii Rzecznika konieczne jest dostosowanie infrastruktury jednostek penitencjarnych i placówek dla nieletnich do potrzeb osób niepełnosprawnych, tj. stworzenie w tych placówkach przynajmniej jednej celi (pokoju) dla osób poruszających się na wózku inwalidzkim lub słabo poruszających się. Niezbędne jest również dostosowanie najbliższej infrastruktury

takich cel (pokoi) w sposób umożliwiający korzystanie przez więźniów/nieletnich z niepełnosprawnością ruchową z takich praw jak: prawo do widzenia, prawo do spaceru, prawo do praktyk religijnych czy prawo do zajęć kulturalno-oświatowych.

Problem ograniczania prawa osadzonych do informacji koncentruje się na niewłaściwym wykonywaniu przez funkcjonariuszy Służby Więziennej obowiązku przekazywania osadzonym informacji o przysługujących im prawach i obowiązkach, co naraża tych ostatnich na odpowiedzialność dyscyplinarną czy niekorzystanie z niektórych przysługujących im praw. Normy międzynarodowe akcentują pisemną formę pouczeń oraz powtarzalność ich stosowania wobec zgłaszających taką potrzebę więźniów, tymczasem normy krajowe bazują głównie na ustnych formach pouczeń w postępowaniu wykonawczym.

Kwestia zasadności oraz częstotliwości dokonywania kontroli osobistych w jednostkach penitencjarnych wiąże się z szerszym zagadnieniem nieodnotowywania faktu kontroli w żadnej dokumentacji Służby Więziennej. Uregulowania szczegółowego wymaga także sposób dokonywania kontroli osobistych. Problem zasadniczy polega jednak na braku środka zaskarżenia decyzji o przeprowadzeniu kontroli osobistej. W przypadku więźniów tzw. niebezpiecznych dodatkowym zagadnieniem wymagającym zmian jest obowiązek poddawania się kontroli osobistej w przypadku każdorazowego wyjścia i powrotu do celi mieszkalnej.

Zagadnienie kontroli osobistych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich koncentruje się na realizowaniu jej w praktyce bez podstawy prawnej, albowiem istniejące uregulowanie definiuje jedynie pojęcie kontroli osobistej. Brak jest natomiast regulacji ustawowych określających przesłanki i podmioty uprawnione do dokonywania kontroli osobistych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.

Brak przepisów regulujących sytuację nieletnich kobiet będących w ciąży oraz po urodzeniu dziecka w placówkach resocjalizacyjnych powoduje, że dochodzi do naruszania konstytucyjnych praw do ochrony życia rodzinnego i macierzyństwa nieletnich, albowiem nie mogą one przebywać wraz ze swoimi dziećmi w odpowiednich warunkach. Obowiązujące regulacje kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wskazują, że niezależnie od władzy rodzicielskiej rodzice oraz ich dziecko mają prawo i obowiązek utrzymywania ze sobą kontaktów, które obejmują w szczególności przebywanie z dzieckiem i bezpośrednie porozumiewanie się.

Sytuacja, w której w niektórych jednostkach penitencjarnych sposób udzielania widzeń nie spełnia wymogów ustawowych jest nie do zaakceptowania. Stąd konieczna jest przebudowa sal widzeń w jednostkach, w których problem ten zidentyfikowano.

Nakładanie na skazanych w zakładach karnych typu zamkniętego obowiązku przekazywania własnej odzieży do uprania rodzinie, wobec zakazu jej prania w jednostce penitencjarnej, stoi w sprzeczności z realizacją celów oddziaływań penitencjarnych.

Osoby upośledzone umysłowo w stopniu umiarkowanym lub znacznym, które przebywają w jednostkach penitencjarnych, napotykają na szereg problemów w codziennym funkcjonowaniu w izolacji penitencjarnej. Funkcjonariusze Służby Więziennej powinni być szkoleni w zakresie sposobu postępowania z tymi więźniami i zapewnienia im bezpieczeństwa osobistego.

Jako niezgodne z obowiązującym prawem Rzecznik ocenia również przemienne – odpłatne i nieopłatne – zatrudnianie więźniów.



Należy wypracować optymalne rozwiązania, zwłaszcza wobec tymczasowo aresztowanych, w sprawie postępowania administracji jednostek penitencjarnych z korespondencją otrzymywaną przez osadzonych od obrońców lub pełnomocników będących adwokatami lub radcami prawnymi, na nośnikach pamięci typu pendrive.

Wobec powtarzających się zarzutów dotyczących sposobu dokumentowania wyników badań nieinwazyjnych na obecność alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie skazanego, niezbędne jest znowelizowanie aktualnie obowiązujących przepisów prawa.

## **O. Implementacja prawa Europejskiego i wykonywanie wyroków ETPC i TSUE**

Podstawą prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa, a tym samym podstawą realizacji fundamentalnych praw człowieka i obywatela jest skuteczna egzekucja obowiązującego prawa zarówno polskiego, jak i przepisów prawa europejskiego. Jednostki i organy władzy publicznej obowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa stanowionego przez parlament oraz zobowiązań zawartych w aktach prawa międzynarodowego.

W 2014 r. Rzecznik przeprowadziła badania określające obecny stan związania się przez Polskę umowami międzynarodowymi w zakresie ochrony praw człowieka. W publikacji poświęconej tej materii („Polska mapa międzynarodowych konwencji praw człowieka”) Rzecznik zamieściła także zalecenia w tym zakresie. Duże obawy wzbudził brak ratyfikacji, mimo ich podpisania, wielu ważnych dla ochrony praw i wolności człowieka i obywatela konwencji, a także niepodpisania wielu innych umów międzynarodowych istotnych dla ochrony praw człowieka. Rzecznik z niepokojem przyjęła informację o wciąż trwających pracach w celu ratyfikowania Konwencji bioetycznej, podpisanej przez Polskę w 1999 r., a także o braku planów ratyfikacji Protokołu dodatkowego do Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, przewidującego procedurę skargową w przypadku naruszenia postanowień Konwencji.



CZĘŚĆ II

SPRAWY  
MIĘDZYNARODOWE  
I SPOŁECZNE

# 1. DZIAŁALNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH W 2014 R.

---

## A. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i narodowymi instytucjami ombudsmanskimi

W 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Irena Lipowicz kontynuowała bliską współpracę w ramach działań Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana (IOI), w którym pełni funkcję członka Zarządu na poziomie europejskim i światowym. W Biurze RPO doszło do spotkania Europejskiego Zarządu IOI<sup>864</sup>. Kolejne obrady Zarządu, tym razem na poziomie europejskim i światowym, w których wzięła udział polska Rzecznik, odbyły się w Wiedniu<sup>865</sup>. Spotkanie poświęcone było m.in.: bieżącej działalności Instytutu, strategii jego rozwoju, sytuacji finansowej, sprawom członkostwa oraz współpracy z innymi organizacjami ombudsmanów. Ustalono ponadto, że Polska będzie organizatorem kolejnego posiedzenia Europejskiego Zarządu IOI.

Podczas Zgromadzenia Ogólnego członków europejskich IOI w Tallinie<sup>866</sup> omówiono konsekwencje stosowania dyrektywy UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów w państwach członkowskich i ich wpływ na działalność Ombudsmanów. W nawiązaniu do tej kwestii podjęto dyskusję na temat prywatyzacji niektórych usług publicznych i nasilającej się tendencji wprowadzania kolejnych „wyspecjalizowanych ombudsmanów”. Prof. Lipowicz zwróciła uwagę na zagrożenia, jakie niesie ze sobą zjawisko nadmiernego rozrastania się instytucji rzecznikowskich. Takim zagrożeniem jest przede wszystkim ograniczenie niezależności i skuteczności kontrolnej rzeczników. Uzgodniono potrzebę lepszej koordynacji działań i wzajemnej informacji między ombudsmanami w odniesieniu do procesów mogących uszczuplić ich mandaty, w tym wynikających z procesów legislacyjnych UE. Ponadto, na wniosek polskiego Rzecznika, IOI przyjął deklarację wzywającą parlamenty państw europejskich do wsparcia ludności cywilnej we wschodniej Ukrainie, przesiedlonej wskutek trwających tam walk.

W Tallinie odbyła się także konferencja Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana zatytułowana: „Rola Rzeczników Praw Obywatelskich w demokracji”. Rzecznik wzięła udział w dyskusji panelowej na wyżej wskazany temat oraz wygłosiła referat pt. „Promocja demokracji, a rola Ombudsmana”, który dotyczył promocji standardów ochrony praw człowieka we współpracy z instytucjami rzecznikowskimi.

Pomyślnie układa się współpraca polskiego Rzecznika z ombudsmanami z Bałkanów Zachodnich zapoczątkowana udziałem RPO w realizacji projektu Ministerstwa Spraw Zagranicznych „V4 – Western Balkans Expert Network on Rule of Law and Fundamental Rights” o współ-

---

<sup>864</sup> W dniach 3–4 kwietnia 2014 r.

<sup>865</sup> W dniach 27–29 października 2014 r.

<sup>866</sup> W dniach 16–20 września 2014 r.

pracy Ombudsmanów z państw Grupy Wyszehradzkiej i Bałkanów Zachodnich. Prof. Irena Lipowicz wysunęła kandydaturę Ombudsmana Albanii, Igliego Totozaniego, do Europejskiego Zarządu IOI. Natomiast przedstawiciele Biura RPO udali się z wizytą studyjną do biura Ombudsmana Republiki Serbii, Sašy Jankovicia, w Belgradzie<sup>867</sup>.

W związku z ustąpieniem Petera Tyndalla, ombudsmana Irlandii, z funkcji przewodniczącego Europejskiego Zarządu IOI, Rzecznik przyjęła propozycję ubiegania się o to stanowisko. Kandydatura prof. Ireny Lipowicz została zgłoszona przez rzeczników Albanii, Czech, Irlandii, Irlandii Północnej, Słowacji, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii.

W 2014 r. z pierwszą wizytą do Polski przybyła Emily O'Reilly, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Wśród spraw omawianych podczas trzydniowego pobytu<sup>868</sup> znalazły się: bieżąca działalność polskiego Rzecznika oraz przygotowania do Seminarium Krajowego Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich, które odbędzie w Warszawie w kwietniu 2015 roku. Spotkanie jest organizowane co dwa lata przez wybrane państwo członkowskie UE i Ombudsmana Europejskiego. Seminarium każdorazowo gromadzi około 100 rzeczników praw obywatelskich i przedstawiciele instytucji ochrony praw człowieka z całej Europy. Wydarzenie to odbędzie się po raz pierwszy we wschodniej części kontynentu.

Do pogłębienia współpracy doszło w kontaktach z Głównym Ombudsmanem Turcji. Podczas wizyty<sup>869</sup> w Warszawie, stanowiącej element obchodów 600. rocznicy nawiązania stosunków dyplomatycznych między Polską a Turcją, Rzecznik Mehmet Nihat Ömeroğlu zapoznał się z wybranymi aspektami funkcjonowania Biura RPO. Bliskie kontakty dwustronne trwają od chwili powołania urzędu tureckiego, tj. od 2012 roku. Bezpośrednim skutkiem tej współpracy jest przyjęcie Ombudsmana Turcji w poczet członków Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana. Decyzja w tej sprawie zapadła podczas październikowego posiedzenia Zarządu światowego IOI w Wiedniu.

W 2014 r. prof. Irena Lipowicz i Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Stanisław Trociuk byli gospodarzami spotkania<sup>870</sup> ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej (V4), w którym uczestniczyli rzecznicy z Czech, Słowacji i Węgier. Tematem przewodnim zjazdu w Białowieży był zakres kompetencji rzeczników w przypadkach przekraczania uprawnień przez funkcjonariuszy publicznych oraz podsumowanie ich doświadczeń z minionego ćwierćwiecza w dziedzinie ochrony praw mniejszości. Wydarzenie to stanowiło również okazję do nawiązania współpracy z nowo wybraną Rzecznik Republik Czeskiej, Anną Šabatovą. Zaplanowano, że gospodarzem spotkania ombudsmanów V4 w 2015 roku będzie Rzecznik Węgier.

Na uwagę zasługuje inicjatywa Rzecznika Praw Obywatelskich, aby Zarząd Europejski IOI udzielił wsparcia Ombudsmanowi Słowacji w związku z problemami w relacjach z Parlamentem w prezentacji sprawozdania z rocznej działalności Ombudsmana. Na skutek podjętej przez Zarząd Instytutu interwencji Ombudsmanowi Słowacji umożliwiono przedstawienie sprawozdania na forum Parlamentu oraz dyskusję plenarną.

<sup>867</sup> W dniach 2–3 października 2014 r.

<sup>868</sup> W dniach 9–11 kwietnia 2014 r.

<sup>869</sup> W dniach 7–9 maja 2014 r.

<sup>870</sup> W dniach 12–14 czerwca 2014 r.

W 2014 r. prof. Lipowicz przyjęła<sup>871</sup> Walerię Lutkowską, Parlamentarnego Rzecznika Praw Człowieka Ukrainy, która przebywała w Warszawie w związku z corocznym Spotkaniem Przegładowym Wymiaru Ludzkiego Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Rozmowa dotyczyła sytuacji uchodźców ukraińskich, losu Tatarów na Półwyspie Krymskim i możliwości wsparcia europejskiego dla instytucji ombudsmanskiej na Ukrainie.

Po 20 latach członkostwa Rzecznik Praw Obywatelskich wycofał się ze współpracy z Europejskim Instytutem Ombudsmana.

Planowana jest kontynuacja współpracy w ramach Projektu Partnerstwa Wschodniego Ombudsmanów. Ze względu na zmianę na stanowisku Ombudsmana Francji dalsze działania w tym zakresie zostały przełożone na 2015 rok.

## **B. Współpraca Rzecznika Praw Obywatelskich z międzynarodowymi i zagranicznymi instytucjami i organizacjami**

W 2014 roku w Biurze RPO odbyła się<sup>872</sup> międzynarodowa konferencja, której tematem było wykorzystanie środków unijnych w zakresie przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnym. Udział w dyskusji wzięli przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej, instytucji unijnych oraz organizacji pozarządowych. Podczas spotkania polscy i zagraniczni eksperci rozmawiali m.in. o wyzwaniach, jakie stoją przed Polską w zakresie deinstytucjonalizacji opieki oraz zaprezentowali przykłady dobrych praktyk w perspektywie porównawczej z innymi państwami UE.

Rozwija się współpraca z Narodową Komisją Praw Człowieka Republiki Korei Południowej. W 2014 roku wizytę roboczą w Biurze RPO w Warszawie złożyła<sup>873</sup> delegacja przedstawicieli tego urzędu. Spotkanie dotyczyło m.in. wymiany doświadczeń w zakresie antydyskryminacji, promocji działalności biur oraz działań zmierzających do podpisania w 2015 roku porozumienia o współpracy między obiema instytucjami. Za najważniejsze obszary wspólnej działalności uznano te na rzecz poprawy sytuacji osób z niepełnosprawnościami, osób starszych i dotyczące zadań wykonywanych przez Krajowy Mechanizm Prewencji Biura RPO.

Istotnym wydarzeniem było uhonorowanie prof. Ireny Lipowicz Nagrodą Europejskiego Uniwersytetu Viadrina za szczególne zasługi na rzecz porozumienia polsko-niemieckiego. Uroczystość odbyła się<sup>874</sup> we Frankfurcie nad Odrą. W swoim wystąpieniu prof. Irena Lipowicz podkreśliła rolę przestrzegania praw obywatelskich dla pogłębienia przyszłej współpracy dwustronnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich złożyła<sup>875</sup> wizytę we Lwowie, gdzie zapoznała się z funkcjonowaniem Konsulatu Generalnego RP, a w ramach cyklu „Spotkań Ossolińskich” wygłosiła wykład na temat rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w minionych 25 latach.

<sup>871</sup> W dniu 3 października 2014 r.

<sup>872</sup> W dniu 14 lutego 2014 r.

<sup>873</sup> W dniu 2 grudnia 2014 r.

<sup>874</sup> W dniu 12 maja 2014 r.

<sup>875</sup> W dniach 31 maja–3 czerwca 2014 r.

W Warszawie prof. Irena Lipowicz spotkała się<sup>876</sup> natomiast z Mustafą Dżemilewem, długoletnim przewodniczącym Medżlisu czyli Konwentu Narodowego Tatarów Krymskich, laureatem Nagrody Solidarności im. Lecha Wałęsy. Wyróżnienie to zostało przyznane po raz pierwszy, „za działania na rzecz promocji i ochrony demokracji oraz wolności obywatelskich”. Podczas rozmowy omówiono sytuację mniejszości krymskiej na Ukrainie oraz perspektywy dalszej współpracy, w tym również za pośrednictwem IOI. Natomiast podczas Obchodów Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka<sup>877</sup> Rzecznik uhonorowała Aleksandra Bialackiego, białoruskiego obrońcę praw człowieka i wybitnego działacza społecznego Nagrodą im. Pawła Włodkowica. Wyróżnienie jest przyznawane jako wyraz uznania dla osób i instytucji występujących w obronie podstawowych wartości i prawd. Tym samym, po raz pierwszy w tej kadencji, Rzecznik przyznał Nagrodę im. Pawła Włodkowica obywatelowi innego państwa. Prof. Irena Lipowicz spotkała się<sup>878</sup> także z dr Asmą Jilani Jahangir, pakistańską działaczką na rzecz ochrony praw człowieka, laureatką Nagrody Pro Dignitate Humana. Podczas rozmowy pani Jahangir przedstawiła aktualną sytuację praw człowieka w Pakistanie i omówiła wyzwania, przed którymi stoi tamtejszy wymiar sprawiedliwości. W szczególności odniosła się do praw kobiet, dzieci i mniejszości religijnych żyjących w Pakistanie.

Ponadto Rzecznik uczestniczyła w spotkaniu z ambasadorami państw Azji i Pacyfiku akredytowanymi w RP, którym przybliżyła zakres mandatu RPO i dotychczasowy dorobek instytucji. Wśród innych wizyt gości zagranicznych zrealizowanych w ubiegłym roku, znalazły się m.in. spotkania z przedstawicielami instytucji działających na rzecz ochrony praw człowieka z Republiki Czeskiej, Gruzji, Republiki Kazachstanu i RFN.

## **C. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji**

Działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji to również jedna z płaszczyzn współpracy międzynarodowej Rzecznika Praw Obywatelskich. W związku z powyższym przedstawiciele KMP uczestniczyli w licznych konferencjach, szkoleniach i warsztatach zorganizowanych m.in. w Brnie, Taszkencie, Wilnie, Sarajewie, Belgradzie, Wiedniu, Bristolu, Lwowie przez ombudsmánów poszczególnych państw, Radę Europy lub OBWE, a poświęconych zagadnieniom prewencji tortur oraz organizacji i działalności krajowych mechanizmów prewencji w różnych krajach.

## **D. Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie równego traktowania**

Najważniejszym polem aktywności Rzecznika w obszarze równego traktowania na arenie międzynarodowej pozostaje współpraca w ramach Europejskiej Sieci Organów ds. Równego Traktowania EQUINET, której Rzecznik jest aktywnym członkiem od 2011 r. EQUINET

<sup>876</sup> W dniu 4 czerwca 2014 r.

<sup>877</sup> W dniu 10 grudnia 2014 r.

<sup>878</sup> W dniu 29 stycznia 2014 r.

zrzesza 41 krajowych organów do spraw równego traktowania z trzydziestu jeden państw. Służy jako profesjonalna platforma współpracy i wzajemnego wsparcia w kwestiach interpretacji prawnej i realizacji w praktyce dyrektyw UE dotyczących równego traktowania.

Współpraca z Siecią EQUINET pozwala Rzecznikowi na stałe doskonalenie wiedzy i umiejętności pracowników odpowiedzialnych za realizację działań dotyczących zasady równego traktowania i niedyskryminacji. Przedstawiciele Rzecznika wzięli udział w szeregu szkoleń, seminariów i konferencji w tym m.in. *Equinet High-Level Legal Seminar on Equality Law*<sup>879</sup>, *Equinet High-Level Seminar on Gender Equality - Gender Equality in the Access to Goods and Services: the role of Equality Bodies*<sup>880</sup>, *Equinet Training on LGBTI issues*<sup>881</sup>, *Equinet Gender Equality training on sexual harassment and harassment*<sup>882</sup>, *Equinet Training on Positive Action Measures*<sup>883</sup>.

We współpracy z Siecią EQUINET Rzecznik zorganizowała także międzynarodowe seminarium pn. *Equinet Gender Equality training on sexual harassment and harassment* poświęcone problematyce molestowania i molestowania seksualnego, jako form dyskryminacji. W seminarium udział wzięło ponad 50 uczestników ze wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej i państw stowarzyszonych. Ponadto przedstawiciele Rzecznika wielokrotnie mieli okazję prezentować działania podejmowane w Polsce na rzecz realizacji zasady równego traktowania i niedyskryminacji. Z uznaniem spotkały się m.in. badania przeprowadzone przez Rzecznika w zakresie równego dostępu osób nieheteroseksualnych do usług opieki zdrowotnej zaprezentowane podczas seminarium *Equinet Training on LGBTI issues*.

Przedstawiciele Rzecznika biorą także czynny udział w pracach trzech grup roboczych EQUINETU zajmujących się analizą przepisów antydyskryminacyjnych w państwach członkowskich (*Working Group on Equality Law*), równym traktowaniem mężczyzn i kobiet (*Working Group on Gender Equality*) oraz strategią komunikacyjną w obszarze równego traktowania (*Working Group on Communication Strategies & Practices*). Rezultatem tych prac była m.in. publikacja poświęcona przeciwdziałaniu dyskryminacji: *Equality Bodies and the Gender Goods and Services Directive*, której współautorami są pracownicy Biura Rzecznika. Przedstawicielka Rzecznika pozostaje również członkiem 9-osobowego zarządu tej organizacji.

Ponadto Rzecznik aktywnie współpracuje z innymi organizacjami i instytucjami zajmującymi się problematyką równego traktowania. Rzecznik przyjęła w swoim biurze przedstawicieli Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji Rady Europy (ECRI)<sup>884</sup>, którym przedstawiła uwagi i spostrzeżenia w zakresie realizacji zasady równego traktowania i niedyskryminacji w Polsce. Ponadto przedstawicielka Rzecznika - na zaproszenie Europejskiego Instytutu Równości Płci (EIGE), gościła w charakterze eksperta na seminarium poświęconym problematyce godzenia ról społecznych i zawodowych oraz niedyskryminacji rodziców obojga płci na rynku pracy (*work-life balance*)<sup>885</sup>.

<sup>879</sup> W dniu 19 lutego 2014 r.

<sup>880</sup> W dniu 24 kwietnia 2014 r.

<sup>881</sup> W dniach 17–18 czerwca 2014 r.

<sup>882</sup> W dniach 23–24 września 2014 r.

<sup>883</sup> W dniach 16–17 października 2014 r.

<sup>884</sup> W dniu 25 czerwca 2014 r.

<sup>885</sup> W dniach 27–28 listopada 2014 r.



Rzecznik prowadzi także intensywną współpracę bilateralną. Na zaproszenie Ombudsmána Czech przedstawicielka Rzecznika wzięła udział w konferencji poświęconej problematyce godzenia ról społecznych i zawodowych (*work-life balance*), gdzie przedstawiła dotychczasowe doświadczenia RPO oraz wstępne wyniki badań w tym obszarze<sup>886</sup>. Rzecznik gościła także w swoim biurze przedstawicieli Ombudsmana Gruzji oraz gruzińskich organizacji pozarządowych. Spotkanie poświęcone było w szczególności problematyce równego traktowania osób z niepełnosprawnościami oraz realizacji przez Rzecznika funkcji niezależnego organu ds. popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>887</sup>.

---

<sup>886</sup> W dniach 23–24 października 2014 r.

<sup>887</sup> W dniu 24 czerwca 2014 r.

## 2. DZIAŁALNOŚĆ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH W ZAKRESIE KOMUNIKACJI I EDUKACJI OBYWATELSKIEJ W 2014 R.

---

### A. Współpraca z mediami

Upowszechnianie wiedzy o prawach obywatelskich i informacji dotyczących działalności Biura RPO stanowiło ważną część aktywności urzędu. Wystosowano 780 odpowiedzi na prośby o informacje oraz na pytania ze strony mediów. W prasie, radiu, telewizji i internecie ukazało się 11 305 publikacji odnoszących się do spraw związanych z działaniami Rzecznika. Prof. Lipowicz udzieliła blisko 100 wywiadów, a także brała udział w programach publicystycznych przedstawiając swoje stanowisko w kwestiach interesujących opinię publiczną, jak również informując o roli i zadaniach swojego urzędu w państwie. W Biurze RPO zorganizowano 5 briefingów prasowych poświęconych prezentacji wniosków RPO do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach szczególnie głośnych i kontrowersyjnych. Na stronie internetowej ukazało się 426 komunikatów o działaniach Biura RPO oraz 262 informacji o wystąpieniach generalnych. Drogą elektroniczną wysłane zostały 50 newslettery, każdy na 5 700 adresów instytucji i odbiorców indywidualnych.

W 2014 roku zapoczątkowana została współpraca Biura RPO z TVP INFO, której efektem było wyemitowanie 20 odcinków programu „Reguły gry” z udziałem Rzecznika i pracowników Biura. Kontynuowana była natomiast współpraca z Programem I Polskiego Radia w realizacji cyklu audycji Janusza Weissa pt. „Wszystko, co chciałbyś wiedzieć i nie boisz się zapytać”.

### B. Działalność wydawnicza i edukacyjna

#### 1. Publikacje RPO w 2014 r.

W ramach działalności wydawniczej w 2014 roku ukazało się 31 publikacji i broszur, również w angielskiej wersji językowej, o łącznym nakładzie 42 700 egzemplarzy. Wydawnictwa ilustrują problemy związane z działalnością Rzecznika oraz komisji ekspertów przy RPO, służą propagowaniu wiedzy o prawach obywatelskich, informują precyzyjnie o ustawowych kompetencjach, zadaniach i najważniejszych działaniach Rzecznika, często są też podsumowaniem ważnych debat i konferencji.

Publikacje są dostępne w wersji papierowej oraz elektronicznej (e-booki). Ich odbiorcami są organizacje pozarządowe, samorządy, ośrodki akademickie, przedstawiciele różnych środowisk obywatelskich.

W 2014 roku ukazały się następujące tytuły:

„Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2013 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2014, nr 1, Źródła;

„Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2013 z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2014, nr 2, Źródła;

„Summary of the Report on the Activity of the Ombudsman in Poland in 2013 with Remarks on the Observance of Human and Civil Rights and Freedoms”;

„Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania w roku 2013 oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2014, nr 3, Źródła;

„Report on the Activity of the Human Rights Defender (Ombudsman in Poland) in the Area of the Equal Treatment Principle in the Republic of Poland”;

„Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2013” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2014, nr 4, Źródła;

„Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2014, nr 5, Źródła, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka nr 13;

„Synteza Raportu RPO z działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji w 2013 r.” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2014, nr 6, wersja w języku angielskim;

„Polska mapa międzynarodowych konwencji praw człowieka”;

„Sytuacja osób chorych na chorobę Alzheimera. Raport RPO”;

„Prawa socjalne seniorów podróżujących za granicę. Poradnik dla osób starszych” – Biuletyn RPO-Materiały nr 83;

„O sposobach mówienia o starości. Debata, analiza, przykłady”;

„Ochrona zdrowia psychicznego w Polsce: wyzwania, plany, bariery, dobre praktyki. Raport RPO”;

Monografia „Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnościami”, autor: Krzysztof Kurowski;

Monografia „Prawo do obrony w postępowaniu penalnym. Wybrane aspekty”, redakcja: Marta Kolendowska-Matejczuk, Karolina Szwarz;

„Edukacja głuchych”;

„Ochrona zdrowia psychicznego w Polsce. Raport RPO”;

„Prawa człowieka. Poradnik dla osób starszych”;

Monografia „Penalizacja prania pieniędzy”, autor: Marcin Mazur;

„Infolinie. Telefony pomocowe. Informator” – Biuletyn RPO-Materiały nr 84;

„Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich”;

„Sytuacja osób głuchych w Polsce. Raport zespołu ds. g/Głuchych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich”;

„Odwrócona hipoteka. Poradnik dla osób starszych”;

Raport RPO „Wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji oddziałów terapeutycznych

dla osób z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo oraz oddziałów dla tymczasowo aresztowanych”;

Raport RPO „Równe traktowanie pacjentów – osoby nieheteroseksualne w opiece zdrowotnej” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2014, nr 7, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 14;

„Wsparcie osób chorujących psychicznie na rynku pracy” – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2014, nr 8, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 15;

Monografia „Prawo do informacji publicznej”, redakcja Mariusz Maciejewski;

„Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz mniejszości romskiej w województwie małopolskim. Raport z wizytacji osiedli romskich”;

„O mądre prawo i wrażliwe państwo” – Biuletyn RPO-Materiały nr 80;

Ulotka informacyjna o RPO;

Ulotka informacyjna o KMP.

## 2. Projekt „Wieczór z Rzecznikiem”

Międzynarodowy projekt „Wieczór z Rzecznikiem” realizowany był wspólnie z Fundacją Centrum Edukacji Obywatelskiej oraz Stowarzyszeniem Praktyków Dramy „Stop-Klatka”. Celem projektu było wzmacnianie świadomości obywateli UE w zakresie praw wyrażonych w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz umiejętności reagowania w przypadku ich naruszenia. W ramach projektu w 18 miejscowościach zorganizowane zostały spotkania pod hasłem „Wieczór z Rzecznikiem”. 15 z nich odbyło się w lokalnych bibliotekach, w miejscowościach do 20 tysięcy mieszkańców, a 3 pilotażowe odbyły się w Warszawie. Podczas spotkań rozdawano materiały informacyjne RPO, wydawnictwa i ulotki, odpowiadano na pytania oraz udzielano indywidualnych informacji i porad. Ponadto przygotowano specjalne ulotki oraz plakaty do wykorzystania przez biblioteki. Koszty projektu poniosła Fundacja Centrum Edukacji Obywatelskiej. Projekt „Wieczór z Rzecznikiem” przyczynił się m.in. do:

- popularyzacji wiedzy o RPO i jego kompetencjach, szczególnie w małych miastach,
- zwiększenia świadomości uczestników spotkań na temat posiadanych praw,
- popularyzacji tematyki praw człowieka,
- rozwiązania konkretnych spraw i problemów, o jakich informowali uczestnicy spotkań.

## 3. RPO na Przystanku Woodstock

W 2014 roku już po raz 5. przedstawiciele RPO byli obecni na Przystanku Woodstock. W ramach Festiwalu prowadzili „Namiot praw obywatelskich”, w którym pracownicy Biura RPO:

- udzielali informacji prawnych,
- przyjmowali wnioski i skargi,
- prowadzili szkolenia pt. „Poznaj swoje prawa z RPO”,
- przeprowadzili 5 warsztatów z zakresu antydyskryminacji pt. „Różnorodność mniejszości, mowa nienawiści”,

- informowali o kompetencjach i zasadach działania RPO,
- promowali działalność Infolinii Obywatelskiej 800 676 676.

W trakcie całego Festiwalu rozdano 1500 ulotek o RPO i Infolinii Obywatelskiej, 1000 sztuk publikacji „RPO jako niezależny organ do spraw równego traktowania”, a ponadto 160 Poradników RPO „Przeciw dyskryminacji” i 40 sztuk Informacji o działalności RPO w obszarze równego traktowania za rok 2013.

Podczas Przystanku Woodstock pracownicy Biura RPO przyjęli 60 skarg. Dotyczyły one przede wszystkim spraw z zakresu prawa pracy, tj. nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, kwestii korzystania z prawa do urlopu czy podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz układów zbiorowych pracy. Zgłaszano również skargi na działania Policji i Straży Miejskiej, a także na zachowanie kontrolerów biletów w pojazdach komunikacji zbiorowej. Wiele osób zwracało się z prośbą o informacje na temat przepisów z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego. Liczne skargi i pytania dotyczyły postępowania w sprawach konsumenckich czy zawierania umów cywilnoprawnych. Pojawiły się również skargi na administratorów danych osobowych (banki, firmy ubezpieczeniowe, itp.).

W opinii organizatorów i uczestników Przystanku Woodstock obecność przedstawicieli Rzecznika Praw Obywatelskich na Festiwalu jest ważna i pożyteczna. W rozmowie z pracownikami Biura RPO podkreślał to zwłaszcza pomysłodawca i organizator Festiwalu Jerzy Owsiak.

#### 4. Spotkania edukacyjne zewnętrzne m.in. z młodzieżą i studentami

23 stycznia odbyło się spotkanie edukacyjne z pensjonariuszkami Schroniska dla Nieletnich i Zakładu Poprawczego w Warszawie-Falenicy na temat kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich oraz przestrzegania praw człowieka.

19 marca odbyły się warsztaty edukacyjne dla uczniów XLIV Liceum Ogólnokształcącego w Warszawie na temat kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich oraz przestrzegania zasad równego traktowania.

1 kwietnia odbyło się spotkanie z przedstawicielami Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA.

2 kwietnia Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Irena Lipowicz spotkała się młodzieżą w ramach projektu polsko-niemieckiego realizowanego przez Zespół Szkół Licealnych i Ekonomicznych w Warszawie. Tematami spotkania były kompetencje RPO oraz przestrzeganie praw człowieka w Polsce i Europie.

9 kwietnia odbyło się spotkanie edukacyjne ze studentami Politechniki Opolskiej na temat ochrony praw pracowniczych oraz zasad odbywania w Biurze RPO praktyk studenckich.

15 kwietnia Rzecznik Praw Obywatelskich spotkała się z młodzieżą – laureatami śląskich olimpiad: Olimpiady Wiedzy o Górnym Śląsku, Śląskiego Turnieju Debat Oksfordzkich, Ogólnopolskiego Konkursu Krasomówczego im. W. Korfatego oraz Bytomskich Debat Gimnazjalistów. Rozmawiano m.in. o roli Rzecznika Praw Obywatelskich, szansach dla młodych aktywnych obywateli oraz działalności społecznej w zakresie pomocy osobom z niepełnościami.

12 maja odbyło się spotkanie z niepełnosprawnymi studentami Uniwersytetu Łódzkiego. Rozmowa dotyczyła działań Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie praw osób z niepełnosprawnościami.

10 czerwca odbyło się spotkanie ze studentami Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu. Rozmowa dotyczyła działań Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie związanym z prawem administracyjnym oraz administracją publiczną.

## 5. Wystawy

5 czerwca w siedzibie RPO została otwarta wystawa: Obraz do pokoju dziecka „Ziarenko miłości”. Organizatorami akcji byli: Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej oraz Areszt Śledczy w Warszawie-Mokotowie. Na wystawę składały się: prace malarskie więźniów, reportaż fotograficzny z przeprowadzonych warsztatów oraz część wykonanych podczas tych warsztatów prac. Otwarcie wystawy uświetniły występy artystyczne, w tym czecheńskie tańce regionalne w wykonaniu zespołu dziecięco-młodzieżowego.

26 czerwca w siedzibie RPO została otwarta wystawa prac fotograficznych „Parafrazy fotograficzne”. Prezentowane zdjęcia powstały w ramach koła fotograficznego w Środowiskowym Domu Samopomocy dla osób z problemami psychicznymi „Słoneczny Dom”. Wystawę uświetnił występ niedawno powstałego Chóru „Grochów”.

## 6. Konferencje, debaty, seminaria i spotkania

Organizowane w 2014 roku konferencje, seminaria i spotkania tematyczne dotyczyły szeroko pojętej problematyki związanej z przestrzeganiem praw człowieka. Przygotowano około 50 spotkań i konferencji, które odbyły się zarówno w Biurze RPO, jak i w siedzibach instytucji partnerskich. Udział w spotkaniach wzięło około 1280 gości. Ich przebieg można było śledzić również za pośrednictwem internetu, z czego skorzystało 2300 osób. Część konferencji tłumaczona była na język migowy.

W 2014 roku zorganizowano m.in.:

Seminarium pt. „Konstytucyjne prawo do obrony w postępowaniu penalnym – refleksje w świetle obowiązującego porządku prawnego, a także zmian, które mają wejść w życie z dniem 1 lipca 2015 roku”.

Konferencja na temat wykorzystania środków unijnych w zakresie przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnym. Podczas spotkania eksperci m.in. przedstawili wyzwania, jakie stoją przed Polską w zakresie deinstytucjonalizacji opieki oraz zaprezentowali przykłady dobrych praktyk w perspektywie porównawczej z innymi państwami UE.

Seminarium pt. „Małoletni cudzoziemcy w polskim systemie oświaty – prawo i praktyka”. Spotkanie było okazją do prezentacji raportu Rzecznika Praw Obywatelskich poświęconego realizacji prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji.

Konferencja pt. „Prawa ofiar przestępstw” zorganizowana przez Prokuratora Generalnego we współpracy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Trybunałem Konstytucyjnym.

Konferencja pt. „Edukacja Głuchych” zorganizowana przez Polski Związek Głuchych i Rzecznika Praw Obywatelskich. Spotkanie miało na celu dostarczenie wiedzy na temat specyfiki edukacji głuchych i posługiwania się polskim językiem migowym w kontekście prawa do edukacji wynikającego z Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

Konferencja podsumowująca Program Praw Człowieka ELSA Poland, współorganizowana przez RPO. Dyskutowano m.in. nad efektywnością działań organizacji rządowych i pozarządowych w zakresie propagowania wiedzy o prawach człowieka, w kontekście rozwoju sektora usług elektronicznych.

Seminarium pt. „Wpływ procesów analizy materiału genetycznego na prawa jednostki”, zorganizowane przez RPO we współpracy z Fundacją ITAKA. W trakcie spotkania zwrócono uwagę na potrzebę stworzenia spójnych rozwiązań ustawowych regulujących kwestię badań genetycznych.

Debata pt. „Dialog pokoleń w sferze publicznej” zorganizowana wraz z Instytutem Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, dotycząca wdrażania kultury komunikacji w sferze publicznej oraz działań edukacyjnych podejmowanych na rzecz porozumienia pokoleń. W trakcie spotkania zaprezentowano raport pt. „Dialog międzypokoleniowy. Między ideą a praktyką”.

Prezentacja raportu z działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji. Podczas spotkania poruszone zostały problemy związane m.in. z bardzo dużym zaludnieniem jednostek penitencjarnych oraz likwidacją kolejnych izb wytrzeźwień.

Debata Jana Nowaka-Jeziorańskiego „Jak walczyć z nienawiścią?”, podczas której dyskutowano o współczesnym rozumieniu tego pojęcia i jego wpływie na kreowanie polityki.

Dyskusja panelowa pt. „Rola wymiaru sprawiedliwości w przeciwdziałaniu nienawiści i dyskryminacji”, która odbyła się w Miejscu Pamięci Auschwitz-Birkenau. W trakcie debaty podnoszono kwestie walki z przejawami dyskryminacji i nietolerancji, szczególnie w stosunku do mniejszości etnicznych i narodowościowych.

Debata Jana Nowaka-Jeziorańskiego „O dyskryminacji”, w trakcie której starano się wskazać grupy najbardziej nią zagrożone, a także dyskutowano o kształcie polityki antydyskryminacyjnej.

Spotkanie z byłymi więźniami obozu Mauthausen-Gusen.

## 7. Nagrody i odznaczenia

29 marca przedstawiciel Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wręczył Sąddeckiemu Uniwersytetowi Trzeciego Wieku Odznakę Honorową Rzecznika Praw Obywatelskich „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”.

4 listopada w Miejscu Pamięci Auschwitz-Birkenau odbyła się debata pt. „Rola wymiaru sprawiedliwości w przeciwdziałaniu nienawiści i dyskryminacji”. Jej współorganizatorem był Rzecznik Praw Obywatelskich. W trakcie spotkania prof. Irena Lipowicz wręczyła odznakę honorową Rzecznika Praw Obywatelskich „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” Dyrektorowi Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, Piotrowi M.A. Cywińskiemu.

10 grudnia w Senacie RP odbyły się uroczyste obchody Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka. W trakcie spotkania prof. Irena Lipowicz wręczyła doroczną nagrodę im. Pawła Włodkowica, której laureatem został Aleksandr Bialacki, białoruski opozycjonista, działacz społeczny, dyrektor Centrum Obrony Praw Człowieka „Wiosna”. Rzecznik przedstawiła również specjalny „Ranking RPO 2014” prezentujący problemy, które stanowią największe zagrożenie z punktu widzenia przestrzegania praw człowieka i obywatela w naszym kraju oraz wskazała na listę spraw, w których odnotowano wyraźny postęp.

### **C. Współpraca z Miejscami Pamięci i Środowiskami Ofiar II wojny światowej**

W 2014 roku Rzecznik zorganizowała<sup>888</sup> we współpracy z Trybunałem Konstytucyjnym seminarium pt. „Rola wymiaru sprawiedliwości w przeciwdziałaniu nienawiści i dyskryminacji”, w którym udział wzięli też Prokurator Generalny, Wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Dyrektor Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, na terenie którego odbyło się spotkanie. Odbiorcami seminarium byli prokuratorzy i sędziowie z terenu Małopolski, Śląska i Podlasia. Transmisję online śledzili też studenci, którzy uczestniczyli w sesji zorganizowanej równoległe w Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie.

---

<sup>888</sup> W dniu 4 listopada 2014 r.



## ZAŁĄCZNIKI:

---

### ZAŁĄCZNIK NR 1

---

#### Dane informacyjno-statystyczne

W 2014 r. do Rzecznika wpłynęło ogółem 57 127 wniosków, w tym w nowych sprawach 26 470, zaś wpływ całej korespondencji wyniósł 113 247.

W Biurze RPO przyjęto 5 828 interesantów oraz przeprowadzono 38 258 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

**Tabela 1**

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:		2014
1	wystąpień problemowych – w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	264 128
2	wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	19
3	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	13
4	pytań prawnych do Sądu Najwyższego	3
5	kasacji	50
6	skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	7
7	skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	5
8	wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	2
9	skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	12
10	przystąpił do postępowania sądowego	8
11	przystąpił do postępowania administracyjnego	3

**Spośród 386 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia skierowanych przez Rzecznika w 2014 roku najwięcej dotyczyło spraw z zakresu:**

Tabela 2.

Problematyka	Liczba	%
prawo administracyjne i gospodarcze	96	24,9
prawo karne	93	24,1
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	90	23,3
prawo cywilne	48	12,4
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	44	11,4

### Wykres 1. Rozkład problematyki w wystąpieniach generalnych



### Wykres 2. Główni adresaci wystąpień rzecznika



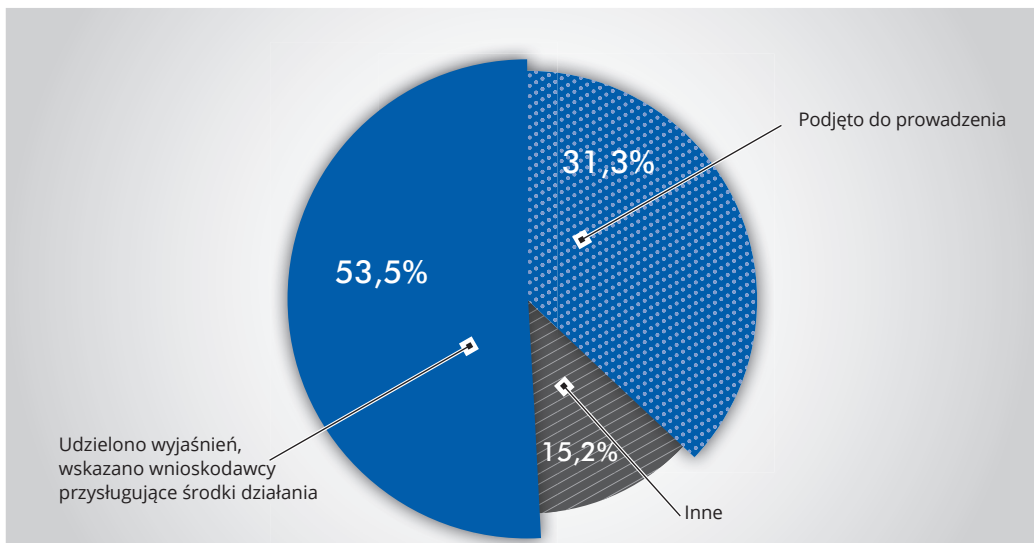
## Sprawy rozpatrzone w 2014 roku

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 31 487 spraw, w tym:

Tabela 3.

Efekty	Sposób rozpatrzenia sprawy	Liczba	%
	1 <b>Razem</b>	<b>9 851</b>	<b>31,3</b>
Podjęto do prowadzenia	2 podjęto do prowadzenia w tym: z inicjatywy RPO	7 732	24,6
	3 w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	2 119	6,7
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4 <b>Razem</b>	<b>16 832</b>	<b>53,5</b>
	5 udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	16 832	53,5
Inne	6 <b>Razem</b>	<b>4 804</b>	<b>15,2</b>
	7 przekazano wnioski wg. właściwości	688	2,2
	8 zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	2 673	8,5
	9 nie podjęto <sup>1</sup>	1 443	4,5
<b>Łącznie</b>		<b>31 487</b>	<b>100,0</b>

## Wykres 3. Sposób rozpatrzenia spraw w 2014 r.



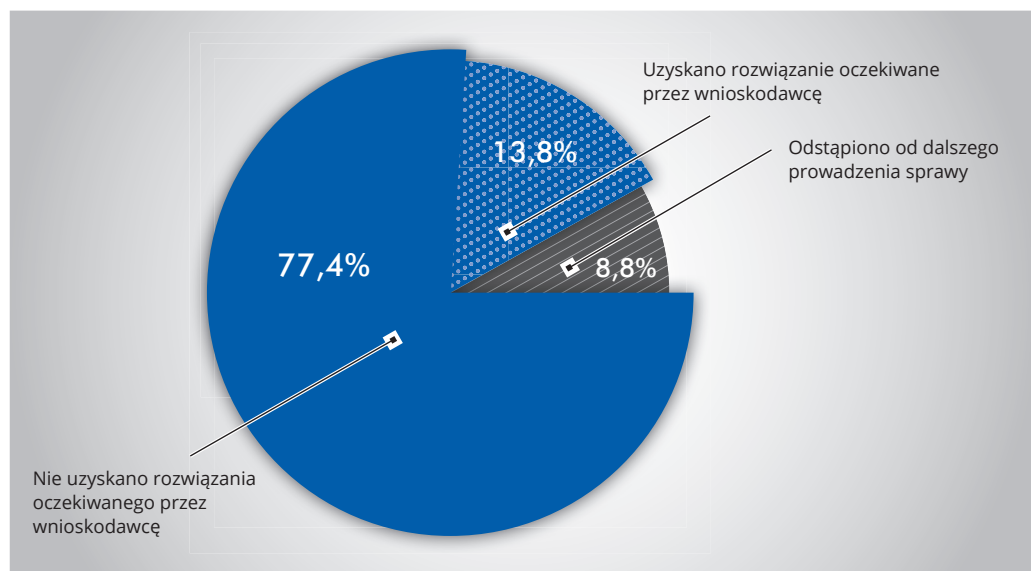
<sup>1</sup> Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

## Zakończono postępowanie w 7 371 sprawach podjętych w roku 2014 i latach poprzednich.

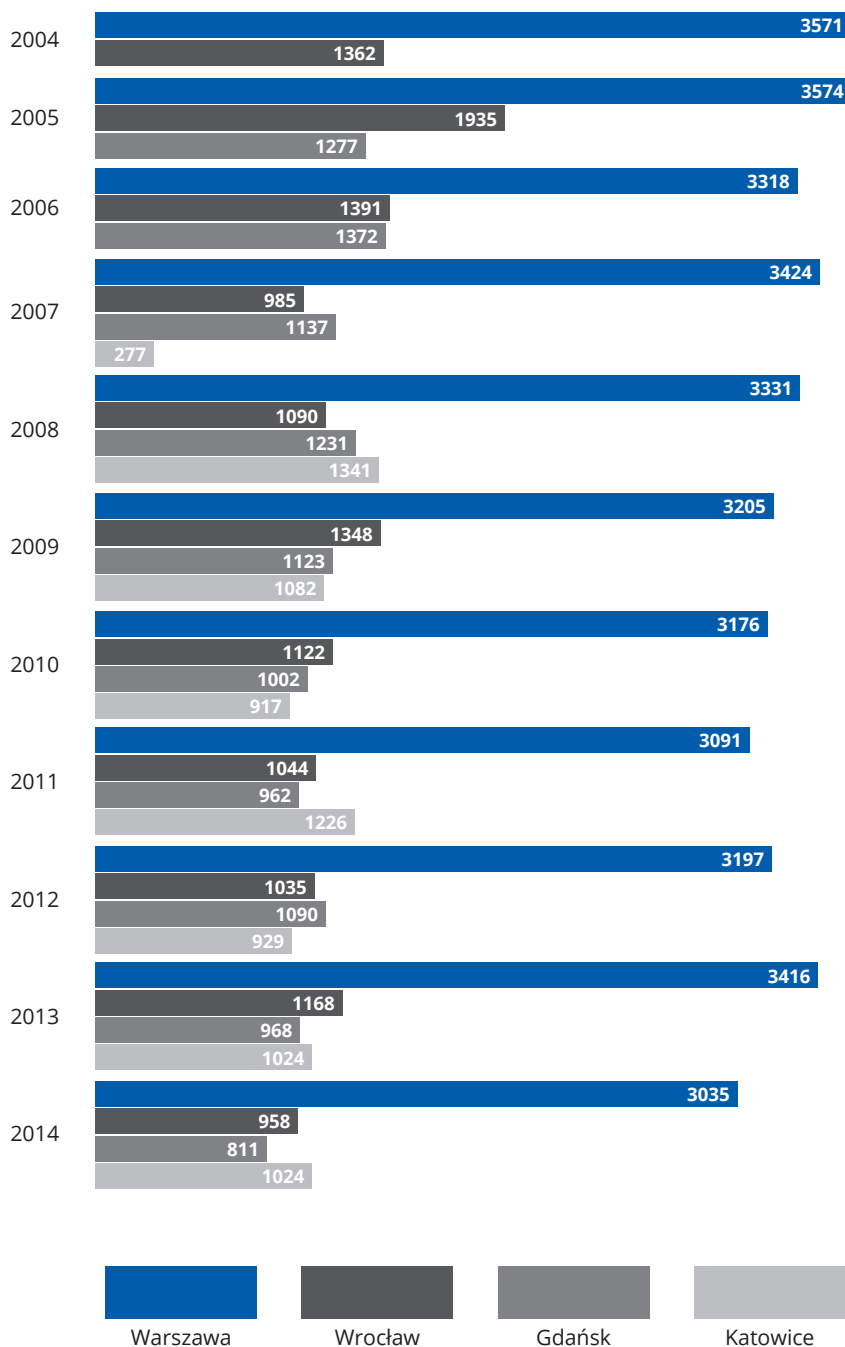
Tabela 4.

Efekty	Sposób zakończenia postępowania	Liczba	%
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich	1 <b>Razem (2+3)</b>	<b>1 014</b>	<b>13,8</b>
	2 Zasadność zarzutów wnioskodawcy	775	10,5
	3 Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	239	3,3
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4 <b>Razem (5+6)</b>	<b>650</b>	<b>8,8</b>
	5 Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	260	3,5
	6 Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	390	5,3
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7 <b>Razem (8+9+10)</b>	<b>5 707</b>	<b>77,4</b>
	8 Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	5 547	75,3
	9 Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	133	1,8
	10 Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	27	0,3
<b>Razem</b>		<b>7 371</b>	<b>100,0</b>

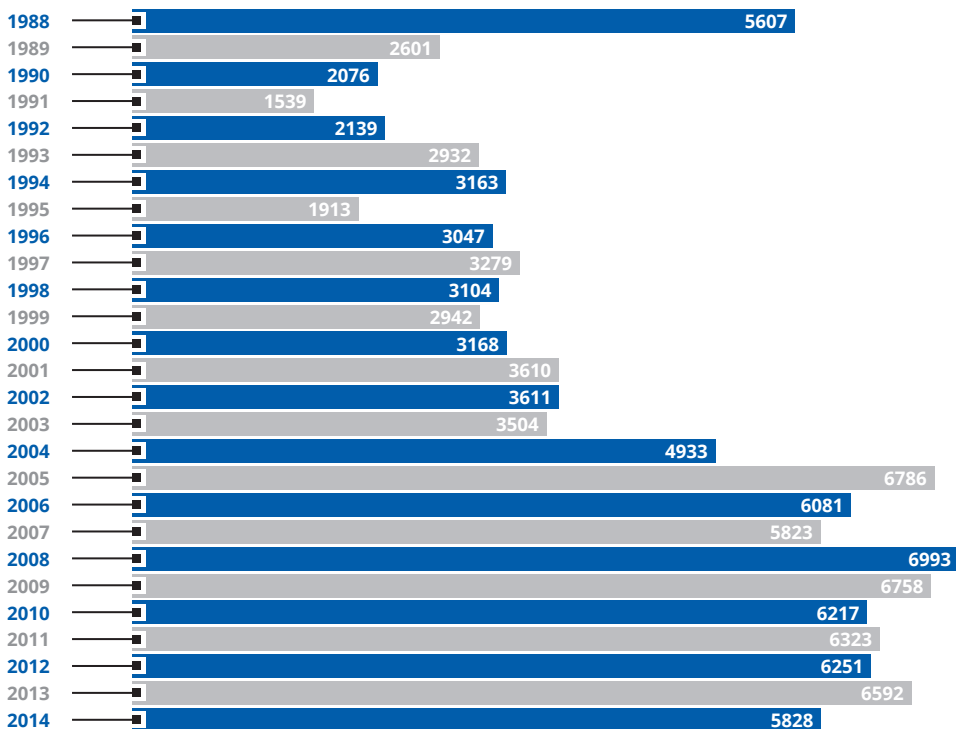
## Wykres 4. Zakończenie spraw podjętych



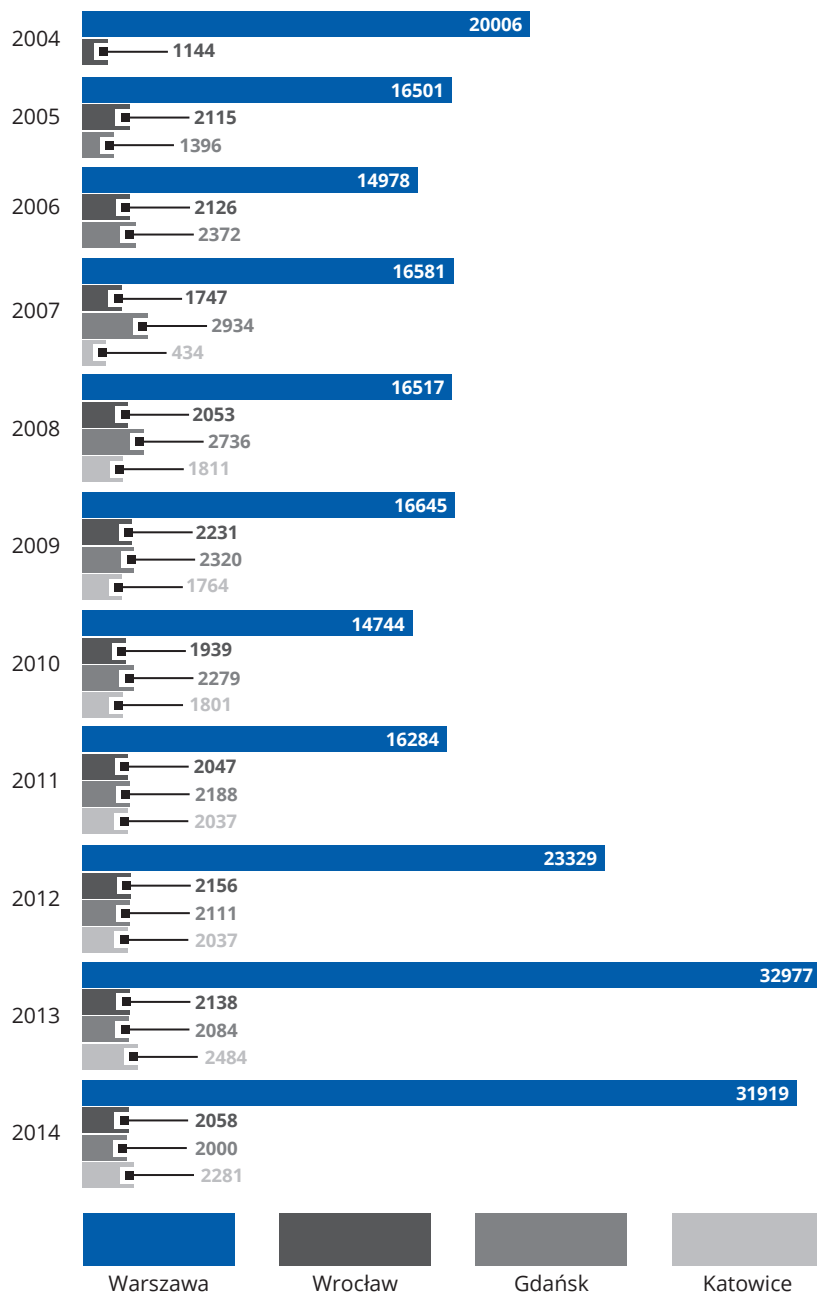
Wykres 5. Przyjęcia interesantów



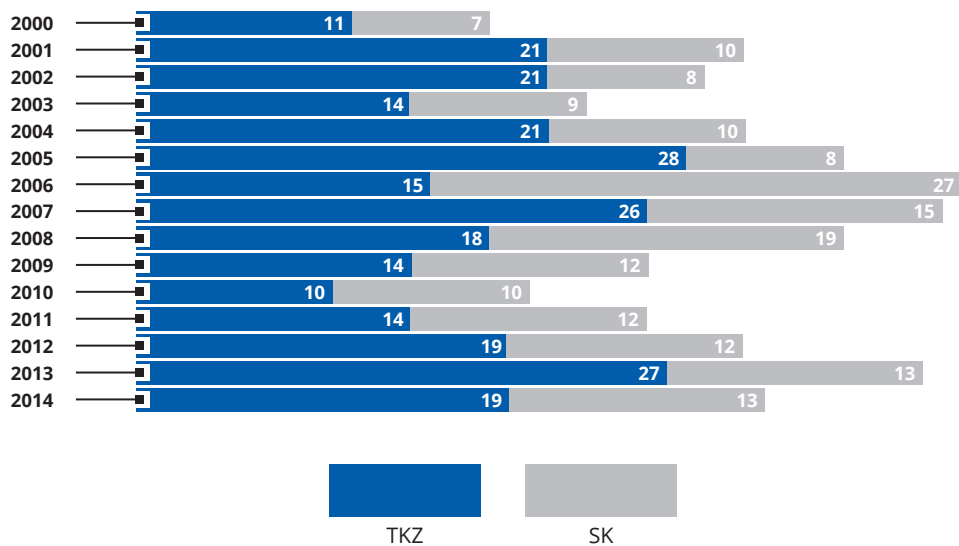
Wykres 6. Przyjęcia interesantów w latach 1988-2014



## Wykres 7. Porady udzielane telefonicznie

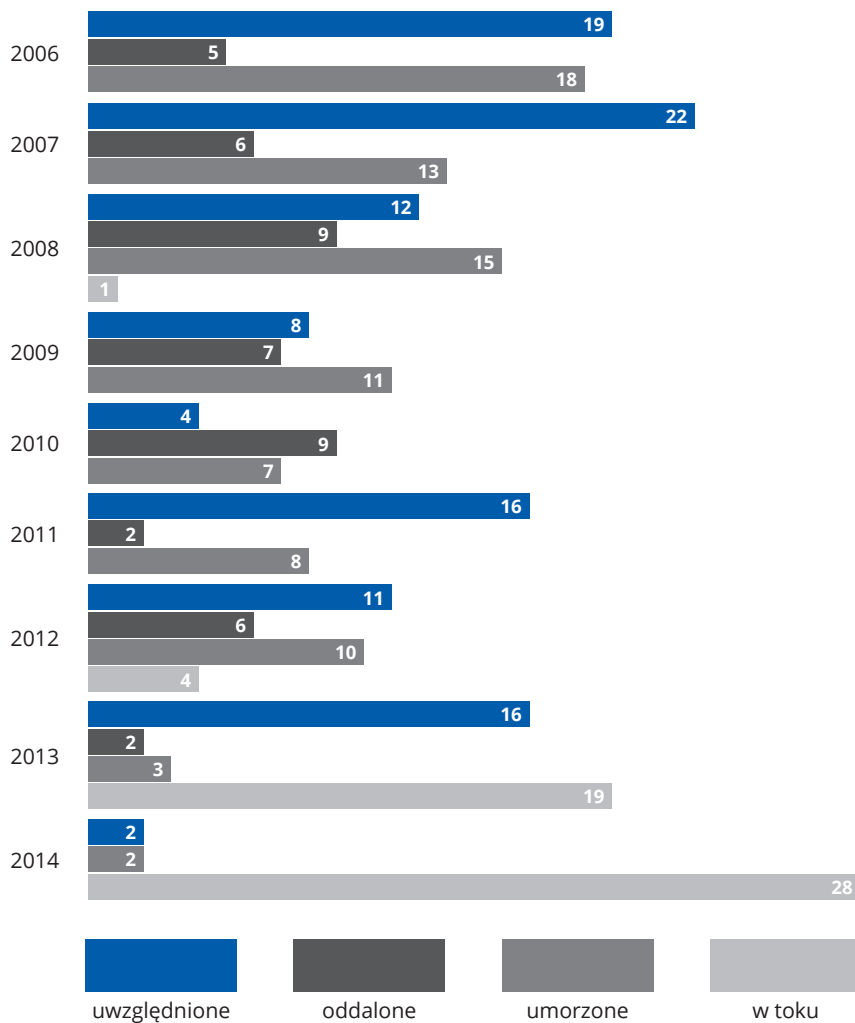


**Wykres 8. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego (TKZ) oraz skargi konstytucyjne (SK) do których przystąpił Rzecznik**





**Wykres 9. Rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją oraz skarg konstytucyjnych, do których przystąpił Rzecznik<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Stan na dzień 31 grudnia 2014 r.

## ZAŁĄCZNIK NR 2

---

### Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym)– art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO

#### A. Wystąpienia o charakterze generalnym

1. **V.512.3.2014 z dnia 2 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Związku Banków Polskich oraz Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie nieprawidłowości w postępowaniu banków realizujących zajęcia rachunków bankowych.
2. **III.7064.12.2014 z dnia 15 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego utraty uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego.
3. **V.511.8.2014 z dnia 15 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie utrudnień ze strony organów podatkowych wobec przedsiębiorców prowadzących działalność pod adresem tzw. wirtualnego biura.
4. **V.520.1.2014 z dnia 15 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie zróżnicowanej sytuacji prawnej wierzycieli na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych.
5. **V.540.1.2014 z dnia 16 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie polityki państwa polskiego wobec migrantów pochodzących z państw Unii Europejskiej.
6. **I.602.2.2014 z dnia 17 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania w sprawie uczestnictwa kobiet w wyborach oraz korzystania przez nie z biernego prawa wyborczego.
7. **V.511.33.2014 z dnia 17 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie niejednolitych praktyk stosowanych przez Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego.
8. **V.7220.32.2014 z dnia 17 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie problemów związanych z realizacją przez obywateli obowiązku opłaty abonamentu rtv.
9. **III.7060.119.2014 z dnia 24 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ustalania najbardziej korzystnej wysokości świadczenia emerytalnego dla osób spełniających warunki do przejścia na emeryturę na starych zasadach.
10. **I.519.2.2014 z dnia 29 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie uwag do projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych.

11. **V.7011.21.2014 z dnia 30 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie opracowania krajowego planu alzheimerowskiego.
12. **II.510.68.2014 z dnia 30 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie niejasnego brzmienia przepisu Kodeksu karnego dotyczącego cyberprzestępczości.
13. **V.7013.1.2014 z dnia 3 lutego 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie utrudnień w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.
14. **I.813.2.2014 (VIII.813.4.2014) z dnia 3 lutego 2014 r.** – wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w sprawie finansowania tłumaczy języka migowego dla studentów.
15. **IV.510.42.2014 z dnia 4 lutego 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie problemów w sprawnym doręczaniu przesyłek, wynikających ze świadczenia usług pocztowych dla jednostek sądownictwa i prokuratury przez nowego operatora.
16. **I.7202.19.2014 z dnia 7 lutego 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zalesiania gruntów położonych na obszarach Natura 2000.
17. **IV.7214.37.2014 z dnia 10 lutego 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie ochrony przed „eksmisją na bruk”.
18. **II.517.1051.2014 z dnia 10 lutego 2014 r.** – wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie skarg osób pozbawionych wolności na odbywanie kary w zakładzie karnym niewłaściwym ze względu na posiadaną podgrupę klasyfikacyjną.
19. **I.501.14.2014 (VII.501.1.2014) z dnia 24 lutego 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie ochrony danych o stanie zdrowia.
20. **V.540.1.2014 z dnia 24 lutego 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie polityki państwa wobec migrantów – obywateli Unii Europejskiej, którzy nie mogą uregulować kwestii pobytu w Polsce.
21. **I.600.5.2014 z dnia 24 lutego 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie dostępności witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami.
22. **I.816.3.2014 (VIII.816.1.2014) z dnia 24 lutego 2014 r.** – wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania w sprawie prac nad nowelizacją ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.
23. **II.517.566.2014 z dnia 24 lutego 2014 r.** – wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zagwarantowania poszanowania praw osób pozbawionych wolności z niepełnosprawnością intelektualną.
24. **I.711.4.2014 z dnia 25 lutego 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przepisów dotyczących wpisu na listę doradców rolniczych.
25. **III.7060.385.2014 z dnia 3 marca 2014 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP w sprawie prac nad uregulowaniem zasad weryfikacji prawomocnych decyzji rentowych zgodnie ze wskazaniem zawartymi w wyroku Trybunału Konstytucyjnego.
26. **I.7030.3.2014 z dnia 6 marca 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie braku jednoznacznych uregulowań prawnych dotyczących uprawnień do przejazdów ulgowych komunikacją miejską i komunikacją zbiorową dla uczniów.

27. **III.7044.8.2014 z dnia 6 marca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie przestrzegania praw obywatelskich oraz warunków służby żołnierzy w 14. dywizjonie artylerii samobieżnej.
28. **I.561.5.2014 z dnia 11 marca 2014 r.** – wystąpienie do Przewodniczącej Komisji Nadzoru Audytowego w sprawie zaskarżania przez Komisję Nadzoru Audytowego naruszających konstytucyjne prawa i wolności obywateli uchwał organów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów.
29. **BPK.511.51.2014 z dnia 12 marca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie realizacji obowiązku przeproszenia pokrzywdzonego przez skazanego, wobec którego zawieszono wykonanie kary.
30. **III.7044.18.2014 z dnia 17 marca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie przestrzegania praw obywatelskich oraz warunków służby żołnierzy w 16. Batalionie Powietrznodesantowym oraz Dowództwie 6. Brygady Powietrznodesantowej.
31. **KMP.571.56.2014 z dnia 18 marca 2014 r.** – wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zasad postępowania z osadzonymi podejmującymi próby samobójcze lub dokonującymi samouszkodzeń.
32. **II.518.6.2014 z dnia 18 marca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stosowania przez sądy nakazu opuszczenia lokalu mieszkalnego zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym i zakazu zbliżania się do pokrzywdzonego.
33. **I.7030.8.2014 z dnia 18 marca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zapewnienia równego dostępu do edukacji dzieciom członków służby zagranicznej wykonujących obowiązki służbowe w placówce zagranicznej.
34. **I.613.4.2014 z dnia 18 marca 2014 r.** – wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie wprowadzenia jednolitych zasad zabezpieczenia zgromadzeń publicznych przez Policję.
35. **V.7014.36.2014 z dnia 19 marca 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej w sprawie niskiego zainteresowania lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej szkoleniami z zakresu opieki geriatrycznej.
36. **I.561.5.2014 (VII.561.15.2014) z dnia 19 marca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Finansów i Prezesa Krajowej Rady Biegłych Rewidentów w sprawie możliwości usunięcia biegłego rewidenta z rejestru w sposób inny niż na drodze postępowania dyscyplinarnego oraz w sprawie ograniczeń prawa kandydata na biegłego rewidenta wglądu do własnej pracy egzaminacyjnej.
37. **IV.7214.37.2014 z dnia 20 marca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stosowania przepisów zapobiegających „eksmisjom na bruk”.
38. **III.7044.34.2014 z dnia 4 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie kontroli stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Straży Granicznej w Morskim Oddziale Straży Granicznej.
39. **I.5151.1.2014 (VII.5151.2.2014) z dnia 7 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie braku przejrzystych procedur rozpatrywania skarg obywateli na działania adwokata.
40. **I.505.17.2014 z dnia 9 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie kompetencji Prezesa UOKiK w kontekście kampanii reklamowych naruszających prawo i godność człowieka.

41. **II.517.1826.2014 z dnia 10 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie obowiązującego w jednostkach penitencjarnych zakazu prania odzieży przez osoby odbywające karę pozbawienia wolności.
42. **V.7014.49.2014 z dnia 10 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie nowych regulacji prawnych w zakresie czasu pracy niektórych pracowników medycznych.
43. **I.550.2.2014 z dnia 17 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie dostępności brutalnych gier komputerowych dla dzieci i młodzieży.
44. **V.816.16.2014 z dnia 24 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Prezydenta Miasta Wrocławia w sprawie zapewnienia pomocy dla rumuńskich Romów zamieszkujących w koczowiskach na terenie miasta.
45. **I.800.1.2014 z dnia 24 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie prowadzenia edukacji antydyskryminacyjnej w przedszkolach.
46. **BPK.7211.1.2014 z dnia 25 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie braku możliwości zrealizowania przez emerytowanych funkcjonariuszy Straży Granicznej prawa do lokalu mieszkalnego.
47. **III.7060.489.2014 z dnia 28 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie braku możliwości ustalenia wysokości emerytury na zasadach mieszanych dla kobiet urodzonych w okresie od lipca do grudnia 1954 r.
48. **III.7042.30.2014 z dnia 28 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie ograniczenia wymiaru deputatu węglowego dla emerytów i rencistów.
49. **V.520.3.2014 z dnia 5 maja 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie praktyki ograniczania bezpłatnego dostępu do informacji gospodarczych dotyczących dłużników będących konsumentami.
50. **KMP.571.26.2014 z dnia 14 maja 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dostosowania jednostek penitencjarnych i placówek dla nieletnich do potrzeb osób z niepełnosprawnością.
51. **KMP.571.15.2014 z dnia 14 maja 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ograniczenia prawa osadzonych do informacji.
52. **I.7202.36.2014 z dnia 15 maja 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie warunków przyznawania pomocy finansowej młodym rolnikom.
53. **I.816.4.2014 (VII.816.1.2014) z dnia 15 maja 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przepisów regulujących prawo do świadczeń ławników pozostających jednocześnie w stosunku pracy.
54. **I.800.1.2014 z dnia 16 maja 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie udziału rodziców w kształtowaniu programu wychowawczego realizowanego w przedszkolach.
55. **IV.513.14.2014 z dnia 16 maja 2014 r.** – wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie funkcjonowania w praktyce ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.
56. **I.7042.1.2014 z dnia 22 maja 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzenia tłumaczy przysięgłych za sporządzenie poświadczonego odpisu piśma w języku obcym.

57. **III.7064.75.2014 z dnia 27 maja 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasiłku dla osób opiekujących się współmałżonkiem.
58. **V.511.367.2014 z dnia 27 maja 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie wysokości kwoty wolnej od podatku dochodowego.
59. **III.7069.2.2014 z dnia 28 maja 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w sprawie daty wstrzymania wypłaty renty strukturalnej.
60. **IV.7000.243.2014 z dnia 28 maja 2014 r.** – wystąpienie do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sprawie ograniczeń praw właścicieli nieruchomości należących do obszaru Natura 2000.
61. **V.7220.32.2014 z dnia 28 maja 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie problemów związanych z obowiązkiem opłacania abonamentu za odbiornik radiowy i telewizyjny.
62. **III.801.5.2014 z dnia 9 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie trudności w sprawowaniu opieki nad dzieckiem przez funkcjonariuszki Policji samotnie wychowujące dzieci.
63. **V.511.161.2014 z dnia 9 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Zastępcy Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia ds. Finansowych w sprawie prawnego charakteru odmowy potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe.
64. **II.517.1492.2014 z dnia 9 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie sposobu realizacji widzeń w jednostkach penitencjarnych.
65. **I.801.16.2014 z dnia 11 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Unii Metropolii Polskich w sprawie zwiększenia zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w urzędach największych polskich miast.
66. **I.501.183.2014 (VIII.501.7.2014) z dnia 11 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej w sprawie zapewnienia osobom głuchym pomocy tłumacza podczas wizyty lekarskiej.
67. **V.540.11.2014 z dnia 16 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie realizacji prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji.
68. **I.612.25.2014 z dnia 20 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.
69. **I.7005.7.2014 z dnia 20 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w sprawie rozpatrywania wniosków osób, które były właścicielami gospodarstwa rolnego, lecz nie kierowały pracą w gospodarstwie.
70. **II.519.1963.2014 z dnia 23 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Prokuratora Generalnego w sprawie oceny zasadności i legalności działania prokuratorów oraz funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Narodowego podczas przeszukania w siedzibie tygodnika „Wprost”.
71. **V.7013.49.2014 z dnia 23 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia, Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej oraz Prezes Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych w sprawie przypadków naruszania praw pacjentów do świadczeń opieki zdrowotnej.
72. **I.561.6.2014 (VII.561.3.2014) z dnia 23 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie braku możliwości weryfikacji decyzji komisji

egzaminacyjnej w przypadku uzyskania przez aplikanta negatywnego wyniku kolokwium.

73. **V.7220.189.2014 z dnia 23 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Związku Banków Polskich w sprawie utrudnień w korzystaniu z usług bankowych przez osoby starsze posiadające dowody osobiste wydane na czas nieoznaczony.
74. **I.810.2.2014 z dnia 3 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Przewodniczącej Rady Ochrony Pracy przy Sejmie RP w sprawie upoważnienia do kontroli przestrzegania przepisów ustawy o równym traktowaniu zakazujących nierównego traktowania osób wykonujących pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej.
75. **II.517.1812.2014 z dnia 3 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zatrudniania osadzonych i wynagradzania ich za pracę.
76. **III.7060.485.2014 z dnia 3 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie niedostatecznej liczby biegłych sądowych z zakresu medycyny.
77. **I.7033.28.2014 (VII.7033.2.2014) z dnia 4 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie braku prawnej możliwości uzyskania przez absolwentów mikrobiologii uprawnień diagnosty laboratoryjnego.
78. **V.816.53.2014 z dnia 12 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie ataków na społeczność romską.
79. **V.512.3.2014 z dnia 16 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Krajowej Rady Komorniczej oraz Ministra Finansów w sprawie nieprawidłowych praktyk banków realizujących zajęcia egzekucyjne rachunków bankowych.
80. **V.7010.33.2014 z dnia 17 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zgodności z prawem zarządzenia Prezesa NFZ w sprawie rozpatrywania skarg i wniosków w Narodowym Funduszu Zdrowia.
81. **I.7037.22.2014 z dnia 17 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie przekazywania szkół publicznych osobom fizycznym lub prawnym.
82. **V.7011.54.2014 z dnia 17 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zastrzeżeń dotyczących terminu opublikowania wykazu leków refundowanych.
83. **IV.7024.26.2014 z dnia 18 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie praw osób ubezwłasnowolnionych.
84. **V.7018.2.2014 z dnia 18 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie charakteru prawnego obwieszczenia Ministra Zdrowia w sprawie kryteriów i sposobu stwierdzenia trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu.
85. **V.815.5.2014 z dnia 22 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w sprawie korzystania z usługi bezpłatnego dostępu do internetu przez osoby starsze i z dysfunkcją narządu wzroku.
86. **I.816.15.2014 (VIII.816.2.2014) z dnia 22 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie systemu zintegrowanego monitoringu przestępstw z nienawiści.
87. **V.565.134.2014 z dnia 29 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie przetwarzania danych osobowych pasażerów komunikacji miejskiej.

88. **III.7045.47.2014 z dnia 31 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wątpliwości dotyczących przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych.
89. **I.7033.42.2014 z dnia 31 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie zasad opiniowania wniosków o przyznanie nagród nauczycielom akademickim.
90. **I.7030.3.2014 z dnia 31 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie przejazdów ulgowych komunikacją miejską i zbiorową dla uczniów.
91. **I.816.10.2014 z dnia 4 sierpnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, do wiadomości Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania, w sprawie niwelowania różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn.
92. **I.534.27.2014 z dnia 5 sierpnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie procedury transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego w polskim urzędzie stanu cywilnego.
93. **I.602.2.2014 z dnia 7 sierpnia 2014 r.** – wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania w sprawie udziału kobiet w życiu politycznym.
94. **I.816.5.2014 z dnia 7 sierpnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zjawiska przemocy wobec kobiet.
95. **I.7036.49.2014 (VIII.7036.14.2014) z dnia 8 sierpnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie dostępu do nauki w szkołach artystycznych dla dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi.
96. **I.514.8.2014 (VII.514.3.2014) z dnia 11 sierpnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wstrzymania przez Ministra Sprawiedliwości wydawania decyzji o powołaniu na stanowisko notariusza.
97. **III.7044.54.2014 z dnia 12 sierpnia 2014 r.** – wystąpienie do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w sprawie kontroli przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej w wybranych komendach PSP.
98. **V.816.52.2014 z dnia 13 sierpnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie sytuacji mniejszości romskiej w Polsce.
99. **II.517.1418.2014 z dnia 21 sierpnia 2014 r.** – wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zasad postępowania z korespondencją na nośnikach elektronicznych otrzymywaną przez skazanych i tymczasowo aresztowanych od obrońców i pełnomocników.
100. **I.533.16.2014 (VII.533.1.2014) z dnia 3 września 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie procedury przyznawania Karty Polaka.
101. **V.6060.7.2014 z dnia 3 września 2014 r.** – wystąpienie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie nieprzestrzegania przez władze samorządowe Gminy K. zapisów ustawy o ochronie danych osobowych.
102. **V.7224.358.2014 z dnia 3 września 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Związku Banków Polskich w sprawie dostępu osób niewidomych i niedowidzących do usług bankowych.



103. **V.7224.17.2014 z dnia 3 września 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ochrony konsumentów na rynku usług bankowych i ubezpieczeniowych w ramach bancassurance.
104. **V.7224.368.2014 z dnia 5 września 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie niehonorowania przez przewoźników kolejowych biletów okresowych wystawionych przez innych przewoźników.
105. **IV.7005.19.2014 z dnia 10 września 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie ustawowej definicji rolnika indywidualnego.
106. **II.511.1613.2014 z dnia 15 września 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku sądowej kontroli orzeczeń prokuratora w przedmiocie odmowy dopuszczenia w postępowaniu przygotowawczym pełnomocnika osoby niebędącej stroną.
107. **II.517.1656.2014 z dnia 15 września 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przeprowadzania badań na obecność w organizmie skazanego alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych.
108. **V.815.5.2014 z dnia 18 września 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w sprawie możliwości wyłączenia mechanizmu CAPTCHA dla użytkowników Bezpłatnego Dostępu do Internetu.
109. **V.542.28.2014 z dnia 18 września 2014 r.** – wystąpienie do Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie trudności w doprowadzaniu przez Straż Graniczną zatrzymanych cudzoziemców do ośrodków strzeżonych znacznie oddalonych od miejsca zatrzymania cudzoziemca.
110. **V.7106.2.2014 z dnia 29 września 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie przepisów regulujących udzielanie koncesji geologicznych i górniczych.
111. **V.7013.58.2014 z dnia 2 października 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie nieprawidłowości dotyczących procesu uzyskiwania specjalizacji lekarskich.
112. **V.815.3.2014 z dnia 8 października 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zezwoleń na amatorski połów ryb.
113. **V.7007.1.2014 z dnia 8 października 2014 r.** – wystąpienie do Głównego Geodety Kraju w sprawie kontroli realizacji przez gminę obowiązku ustalania numeracji porządkowej nieruchomości.
114. **V.7204.98.2014 z dnia 9 października 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie odpowiedzialności za niezgodne z prawem transgraniczne przemieszczanie odpadów.
115. **V.7010.128.2014 z dnia 9 października 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie wzrostu liczby amputacji kończyn dolnych przeprowadzanych w Polsce.
116. **V.7220.32.2014 z dnia 13 października 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie nadawania przez Poczta Polską indywidualnego numeru identyfikacyjnego dla użytkowników odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych.
117. **III.7051.13.2014 z dnia 13 października 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie wysokości uposażenia funkcjonariuszy Policji przebywających na zwolnieniach lekarskich.

118. **IV.7002.65.2014 z dnia 22 października 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie przestrzegania praw obywateli związanych z nabywaniem przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe.
119. **VII.7031.1.2014 z dnia 22 października 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie problemów związanych ze zorganizowaniem lekcji etyki.
120. **V.811.10.2014 z dnia 22 października 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie zasad wydawania kart parkingowych.
121. **III.7045.75.2014 z dnia 23 października 2014 r.** – wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad opłacania składek na ubezpieczenia społeczne.
122. **II.517.4505.2014 z dnia 24 października 2014 r.** – wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie zapewnienia osobom pozbawionym wolności dostępu do informacji publicznej.
123. **III.7044.65.2014 z dnia 27 października 2014 r.** – wystąpienie do Komendanta Głównego Policji w sprawie czasu służby funkcjonariuszy Policji.
124. **BPK.519.54.2014 z dnia 28 października 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie wykładni przepisów ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.
125. **II.511.1869.2014 z dnia 31 października 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie braku możliwości złożenia zażalenia na prawidłowość użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez podmioty mające uprawnienia do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej.
126. **V.7010.139.2014 z dnia 5 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie dostępności świadczeń rehabilitacji leczniczej.
127. **II.501.7.2014 z dnia 5 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapewnienia odpowiednich środków ochrony świadkom w sprawach o wykroczenia.
128. **V.7011.54.2014 z dnia 6 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie praktyki publikowania wykazu leków refundowanych z naruszeniem zasady czternastodniowego okresu vacatio legis.
129. **VIII.501.4.2014 z dnia 7 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie powoływania rad rodziców w szkołach i placówkach, które nie są prowadzone przez samorządy.
130. **IV.512.312.2014 z dnia 12 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ochrony małżonka dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym.
131. **II.513.17.2014 z dnia 18 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakresu podmiotowego stosowania ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.
132. **III.7044.84.2014 z dnia 18 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie kontroli przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy w wizytowanych jednostkach wojskowych.

133. **III.7041.33.2014 z dnia 18 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zwiększenia poziomu ochrony osób pozostających w zatrudnieniu niepracowniczym.
134. **VII.715.13.2014 z dnia 20 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sportu i Turystyki w sprawie regulaminów imprez masowych.
135. **III.7064.364.2014 z dnia 21 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w sprawie rozwiązań prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych.
136. **VII.7034.1.2014 z dnia 24 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, do wiadomości Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku możliwości otrzymania płatnego urlopu naukowego przez pracowników naukowych pracujących w instytutach badawczych.
137. **IV.511.294.2014 z dnia 24 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie długich terminów oczekiwania na rozpatrzenie odwołania przez Krajową Komisję Uwłaszczeniową.
138. **V.7220.32.2014 z dnia 26 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie obowiązku opłacania abonamentu za odbiornik radiowy i telewizyjny.
139. **V.511.356.2014 z dnia 28 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie korzystania z preferencyjnych zasad opodatkowania przez osoby samotnie wychowujące dziecko.
140. **III.7050.6.2014 z dnia 3 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie kontroli przeprowadzonej przez Biuro RPO w komendach i komisariatach Policji w celu zapoznania się z warunkami służby funkcjonariuszy Policji.
141. **V.7016.112.2014 z dnia 3 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie warunków pobytu oraz stanu przestrzegania praw pacjentów w Instytucie Psychiatrii i Neurologii w Warszawie.
142. **V.7018.2.2014 z dnia 15 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie charakteru prawnego obwieszczenia Ministra Zdrowia w sprawie kryteriów i sposobu stwierdzenia trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu.
143. **V.7013.92.2014 z dnia 17 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie tworzenia przez oddziały wojewódzkie NFZ list oczekujących na realizację zleceń na zaopatrzenie w wyroby medyczne.
144. **V.711.2.2014 z dnia 18 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wykszolenia i kwalifikacji członków załóg statków morskich.
145. **VII.501.277.2014 z dnia 19 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przetwarzania danych osobowych osób bezrobotnych.
146. **V.7011.24.2014 z dnia 22 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie prawa pacjenta do informacji.
147. **KMP.571.83.2014 z dnia 23 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasadności i częstotliwości dokonywania kontroli osobistych w jednostkach penitencjarnych.

- 148. VIII.816.2.2014 z dnia 30 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych, do wiadomości Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania, w sprawie działań na rzecz realizacji zasady równego traktowania.

## **B. Wnioski o podjęcie inicjatywy prawodawczej**

- 1. I.7220.1.2014 (VII.7220.1.2014) z dnia 7 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zróżnicowanej wysokości opłat za uprawianie amatorskiego połowu ryb.
- 2. IV.7001.1.2014 z dnia 13 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie interpretacji pojęcia „dochodu miesięcznego” uprawniającego do udzielenia 50% bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.
- 3. V.7224.17.2014 z dnia 15 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku wystarczającej regulacji prawnej zapewniającej należyłą ochronę konsumentów na rynku usług bankowych i ubezpieczeniowych w ramach bancassurance.
- 4. III.7060.88.2014 z dnia 15 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wątpliwości dotyczących zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wyłączającego przedawnienie należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką lub zastawem.
- 5. V.7014.5.2014 z dnia 17 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie przepisów regulujących szczegółowy tryb egzaminu specjalizacyjnego dla lekarzy.
- 6. IV.7020.4.2014 z dnia 17 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku powszechnie obowiązujących przepisów regulujących zasady przeprowadzania w sprawach cywilnych badań kodu genetycznego DNA.
- 7. I.602.1.2014 (VII.602.6.2014) z dnia 20 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w sprawie propozycji zmian w ustawie Kodeks wyborczy.
- 8. I.7202.6.2014 (VII.5601.6.2014) z dnia 22 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie przepisów dotyczących uboju rytualnego.
- 9. I.600.2.2014 z dnia 22 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta RP, do wiadomości Ministra Spraw Zagranicznych, w sprawie wiążących Polskę umów międzynarodowych z zakresu ochrony praw człowieka.
- 10. II.517.509.2014 z dnia 24 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku regulacji normującej sposób kontaktowania się osób pozbawionych wolności z pełnomocnikiem, niebędącym adwokatem lub radcą prawnym, reprezentującym te osoby przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.
- 11. I.7202.16.2014 z dnia 24 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie rozporządzeń wydawanych w ramach działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.
- 12. V.7011.15.2014 z dnia 29 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Zastępcy Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie wspólnego wyjazdu małżonków (osób bliskich) na leczenie uzdrowiskowe.

13. **V.7013.4.2014 z dnia 30 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie transgranicznej opieki zdrowotnej.
14. **V.5150.1.2014 z dnia 30 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie zapewnienia należytej ochrony procesowej osób chorych psychicznie będących stroną postępowania w przedmiocie przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym.
15. **I.511.4.2014 (VII.511.18.2014) z dnia 30 stycznia 2014 r.** – wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, do wiadomości Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie braku możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie sądu ochrony konkurencji i konsumentów w sprawie przeszukania pomieszczeń lub rzeczy.
16. **III.7065.58.2014 z dnia 5 lutego 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zagwarantowania należytej ochrony członkom rodziny zobowiązanym do ponoszenia opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej.
17. **I.600.1.2014 z dnia 11 lutego 2014 r.** – wystąpienie do Marszałka Sejmu RP oraz Marszałka Senatu RP w sprawie zapewnienia weryfikacji projektów ustaw pod kątem ich zgodności z ratyfikowanymi konwencjami międzynarodowymi dotyczącymi ochrony praw i wolności człowieka.
18. **IV.7211.111.2014 z dnia 24 lutego 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie problemów wynikających z częstych zmian przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.
19. **III.7064.35.2014 z dnia 24 lutego 2014 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w sprawie warunków nabywania prawa do świadczeń rodzinnych.
20. **II.518.15.2014 z dnia 25 lutego 2014 r.** – wystąpienie do Prezydenta RP, Marszałka Sejmu RP, Marszałka Senatu RP, Przewodniczącego Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska, Przewodniczącego Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość, Przewodniczącego Klubu Parlamentarnego Solidarna Polska, Przewodniczącego Klubu Parlamentarnego Polskie Stronnictwo Ludowe, Przewodniczącego Klubu Parlamentarnego Sojusz Lewicy Demokratycznej, Przewodniczącego Klubu Parlamentarnego Twój Ruch w sprawie kompensaty państwowej przyznawanej ofiarom przestępstw w Polsce.
21. **III.7044.23.2014 z dnia 7 marca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie zasad naliczania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop zawartych w ustawie o Policji.
22. **III.553.1.2014 z dnia 19 marca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ograniczeń w dofinansowaniu do wypoczynku dzieci przebywających w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego, rodzinie zastępczej oraz rodzinnym domu dziecka.
23. **I.511.9.2014 z dnia 19 marca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku procedur dotyczących wnoszenia zażalenia na decyzję, w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec notariusza, podjętą przez radę izby notarialnej.
24. **IV.7211.206.2014 z dnia 20 marca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie zasad liczenia głosów podczas głosowania na walnym zgromadzeniu spółdzielni mieszkaniowej.

25. **I.501.96.2014 z dnia 21 marca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie sporządzania wokand sądowych.
26. **IV.7211.56.2014 z dnia 24 marca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie doprecyzowania przepisów regulujących zasady sprzedaży mieszkań powstałych przy udziale preferencyjnego kredytu.
27. **IV.7000.178.2014 z dnia 26 marca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu realizacji tytułu wykonawczego nakazującego wydanie rzeczy lub jej części współwłaścicielowi, który nią nie włada.
28. **III.7040.16.2014 z dnia 27 marca 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie uregulowania zawartego w ustawie o instytutach badawczych, dotyczącego zakazu podległości służbowej osób spokrewnionych i spowinowaconych.
29. **I.816.5.2014 z dnia 7 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, do wiadomości Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, w sprawie przeciwdziałania przemocy wobec kobiet.
30. **KMP.573.24.2014 z dnia 8 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kontroli osobistej w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.
31. **IV.511.34.2014 z dnia 14 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie braku zapewnienia współwłaścicielom lokali użytkowych stanowiących wielostanowiskowe lokale garażowe możliwości wykonywania prawa do głosowania nad uchwałami podejmowanymi przez wspólnoty mieszkaniowe.
32. **I.602.8.2014 (VII.602.13.2014) z dnia 15 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w sprawie praw polskich wyborców zamieszkałych w państwach UE, chcących głosować w Polsce.
33. **I.602.4.2014 (VII.602.14.2014) z dnia 15 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie braku możliwości głosowania w wyborach przez osoby ubezwłasnowolnione.
34. **IV.7000.206.2014 z dnia 15 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Środowiska w sprawie ochrony praw majątkowych właścicieli nieruchomości wykorzystywanych na cele przewidziane przez ustawę – Prawo geologiczne i górnicze.
35. **II.518.24.2014 z dnia 15 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapewnienia poszanowania godności osób pokrzywdzonych przestępstwem.
36. **II.511.917.2014 z dnia 15 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Marszałka Senatu RP w sprawie wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego wyznaczania obrońcy z urzędu.
37. **II.5151.2.2014 z dnia 17 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie procedury wyznaczania obrońcy z urzędu w postępowaniu w sprawach o wykroczenia.
38. **I.815.10.2014 z dnia 18 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w sprawie stanu prac nad nowym rozporządzeniem do ustawy – Prawo o ruchu drogowym, regulującym wydawanie kart parkingowych dla osób niepełnosprawnych.
39. **V.511.154.2014 z dnia 24 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie trudności w skorzystaniu z tzw. ulgi prorodzinnej w sytuacji, gdy dzieci zakończyły naukę w trakcie roku podatkowego.

40. **I.601.3.2014 z dnia 24 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Marszałka Senatu RP w sprawie tworzenia odrębnych obwodów głosowania w referendach lokalnych.
41. **II.519.1463.2014 z dnia 25 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dochodzenia roszczeń regresowych przysługujących Skarbowi Państwa na podstawie art. 557 k.p.k.
42. **V.7012.2.2014 z dnia 29 kwietnia 2014 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Zdrowia Sejmu RP w sprawie braku regulacji prawnej dotyczącej obowiązku szpitala zapewnienia świadczeniobiorcom zakwaterowania i wyżywienia.
43. **V.521.7.2014 z dnia 5 maja 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie prac nad nowelizacją przepisów ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych.
44. **BPK.511.9.2014 z dnia 13 maja 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie składania zażaleń na decyzje Straży Gminnej (Miejskiej) w sprawach dotyczących wykroczeń do organu nadrzędnego.
45. **IV.7210.69.2014 z dnia 13 maja 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie ustawowego obowiązku gmin określenia w uchwale zasad wynajmowania lokali o powierzchni przekraczającej 80 m<sup>2</sup>.
46. **BPK.519.89.2014 z dnia 15 maja 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia i Ministra Sprawiedliwości w sprawie działalności podmiotów upoważnionych do sprawowania pieczy nad zwłokami i szczątkami ludzkimi.
47. **IV.7214.131.2014 z dnia 15 maja 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie braku jednolitego standardu ochrony lokatorów przed eksmisją „na bruk”.
48. **I.602.7.2014 z dnia 15 maja 2014 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie braku regulacji prawnej odnoszącej się do działań agitacyjnych przed rozpoczęciem kampanii wyborczej (tzw. prekampanii wyborczej).
49. **I.7202.32.2014 z dnia 22 maja 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie prac nad zmianą ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.
50. **V.511.310.2014 z dnia 27 maja 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie zasad wydawania wtórnika dokumentu prawa jazdy.
51. **II.518.28.2014 z dnia 28 maja 2014 r.** – wystąpienie do Marszałka Senatu RP w sprawie ustanawiania kuratora dla małoletniego pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, w którym oskarżonym jest jedno z rodziców.
52. **III.7064.205.2014 z dnia 30 maja 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie regulacji wykluczającej osoby uprawnione do świadczenia emerytalno-rentowego z prawa do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne.
53. **V.565.145.2014 z dnia 5 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie wątpliwości pojawiających się na gruncie przepisów ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.
54. **I.511.15.2014 z dnia 5 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, do wiadomości Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa, w sprawie braku obowiązku uzasadnienia decyzji o odwołaniu z funkcji kuratora.

55. **IV.7211.353.2014 z dnia 10 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie zasad ustalania wysokości współczynnika świadczenia mieszkaniowego.
56. **I.7033.8.2014 z dnia 16 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie określenia zasad udziału władz publicznych w finansowaniu szkół niepublicznych.
57. **I.604.10.2014 z dnia 20 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Marszałka Sejmu RP w sprawie uregulowania w ustawie konstytucyjnego prawa do składania petycji.
58. **II.519.1790.2014 z dnia 20 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie poprawy sytuacji prawnej pokrzywdzonego, chcącego złożyć subsydiarny akt oskarżenia.
59. **I.552.16.2014 z dnia 20 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie braku skutecznego nadzoru ze strony organów władzy publicznej nad ośrodkami szkolno-wychowawczymi.
60. **IV.520.2.2014 z dnia 24 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ochrony danych osobowych w systemie elektronicznej księgi wieczystej.
61. **I.5002.2.2014 (VII.5002.1.2014) z dnia 25 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie braku prawnej regulacji zasad wykonywania testów genetycznych.
62. **IV.7211.415.2014 z dnia 30 czerwca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie niespójności regulacji prawnych dotyczących wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych wybudowanych przy udziale preferencyjnego kredytu.
63. **I.801.17.2014 z dnia 1 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie obligatoryjnego odwołania komornika ze stanowiska ze względu na wiek.
64. **I.814.10.2014 z dnia 2 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sportu i Turystyki w sprawie zapewnienia opieki medycznej dla zawodników powyżej 23. roku życia zakwalifikowanych do reprezentowania Polski na olimpiadach specjalnych.
65. **II.517.1430.2014 z dnia 3 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie zapewnienia żywienia dla osób pozbawionych wolności, transportowanych z zagranicy.
66. **V.7010.77.2014 z dnia 16 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie opieki medycznej nad noworodkami po wypisaniu ze szpitala.
67. **V.511.33.2014 z dnia 17 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie pobierania dopłat za egzamin na prawo jazdy.
68. **I.7036.35.2014 z dnia 17 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie dotacji dla niepełnosprawnych studentów i doktorantów.
69. **IV.502.5.2014 z dnia 18 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasad funkcjonowania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych.
70. **I.812.8.2014 (VII.812.5.20014) z dnia 21 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie korzystania z „klauzuli sumienia” przez lekarzy.
71. **I.602.7.2014 z dnia 22 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej Sejmu RP do spraw zmian w kodyfikacjach w sprawie tzw. prekampanii wyborczej.
72. **I.511.24.2014 (VII.514.2.2014) z dnia 24 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie przewlekłości postępowań dyscyplinarnych wobec osób wykonujących wolne zawody prawnicze.



73. **I.510.40.2014 (VII.510.14.2014) z dnia 24 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie rejestrowania przebiegu rozprawy przez strony postępowania.
74. **IV.7006.271.2014 z dnia 29 lipca 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie uregulowania minimalnych odległości farm wiatrowych od zabudowy mieszkaniowej.
75. **III.801.1.2014 z dnia 4 sierpnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie skarg dotyczących dyskryminacji kobiet przy naborze do służby w Policji.
76. **IV.520.3.2014 z dnia 12 sierpnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie zakresu danych zamieszczanych w wyciągach z centralnego rejestru rzeczoznawców majątkowych.
77. **III.7060.88.2014 z dnia 18 sierpnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie prac nad wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego przepisów nieprzewidujących przedawnienia należności zabezpieczonych hipoteką lub zastawem.
78. **BPK.7015.2.2014 z dnia 26 sierpnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Gospodarki w sprawie braku regulacji prawnych w zakresie parametrów jakościowych węgla i zasad jego sprzedaży odbiorcom indywidualnym.
79. **I.531.50.2014 z dnia 8 września 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie trudności obywateli polskich przebywających na stałe za granicą z uzyskaniem pomocy konsulatu w przekazaniu wniosku o wydanie dowodu osobistego.
80. **I.7202.23.2014 z dnia 8 września 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przepisów dotyczących pomocy unijnej dla pszczelarzy.
81. **II.517.4689.2014 z dnia 15 września 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie przeprowadzania badań lekarskich osób zatrzymanych.
82. **IV.7007.50.2014 z dnia 23 września 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania klasyfikacji gruntów.
83. **IV.7006.335.2014 z dnia 30 września 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie minimalnych odległości miejsc postojowych dla samochodów osobowych od granicy działki budowlanej oraz okien sąsiadujących budynków.
84. **III.7069.1.2014 z dnia 14 października 2014 r.** – wystąpienie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w sprawie uprawnień organów Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie kontroli ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.
85. **III.7063.8.2014 z dnia 22 października 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku podstaw prawnych do orzekania przez komisje lekarskie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o uszczerbku na zdrowiu funkcjonariuszy Służby Więziennej.
86. **VII.5002.1.2014 z dnia 22 października 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie prawnej regulacji wykonywania testów genetycznych.
87. **IV.501.40.2014 z dnia 23 października 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie ochrony prywatności oraz danych osobowych osób ubiegających się o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu.

88. **III.553.1.2014 z dnia 24 października 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie ograniczenia w uzyskaniu dofinansowania do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dzieci przebywających w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego.
89. **IV.7211.426.2014 z dnia 31 października 2014 r.** – wystąpienie do Marszałka Sejmu RP w sprawie najemców byłych mieszkań zakładowych.
90. **V.511.605.2014 z dnia 31 października 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego.
91. **II.510.2104.2014 z dnia 31 października 2014 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w sprawie rejestracji dźwiękowej albo audiowizualnej przebiegu rozprawy w sprawach karnych.
92. **V.7015.8.2014 z dnia 5 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie odpowiedzialności zawodowej lekarzy.
93. **III.7060.636.2014 z dnia 6 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w sprawie braku prawa żołnierzy kontraktowych do świadczeń chorobowych i wypadkowych za okres po zakończeniu służby.
94. **III.7040.105.2014 z dnia 7 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie przepisów regulujących status prawny asystentów nauczycieli.
95. **V.7010.143.2014 z dnia 18 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie sprawozdania z wykonania ustawy o refundacji leków.
96. **IV.7212.72.2014 z dnia 19 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie zakresu uprawnień spółdzielni mieszkaniowej sprawującej zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni i innych właścicieli lokali.
97. **V.511.161.2014 z dnia 19 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia oraz Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie charakteru prawnego odmowy potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe.
98. **VII.7033.19.2014 z dnia 20 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie systemu stypendiów socjalnych wynikającego z przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.
99. **V.511.649.2014 z dnia 25 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie podmiotów zobowiązanych do zapewnienia osobie niepełnosprawnej pomocy w komunikowaniu się.
100. **IV.7211.578.2014 z dnia 26 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach.
101. **II.517.331.2014 z dnia 26 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie możliwości gromadzenia przez osoby pozbawione wolności środków pieniężnych na rachunku bankowym, przeznaczonych na utrzymanie po zwolnieniu z zakładu karnego.
102. **II.518.41.2014 z dnia 26 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie postulatów dotyczących kompensaty dla ofiar przestępstw, mediacji, nieodpłatnej pomocy prawnej dla najuboższych oraz pomocy prawnej z urzędu dla osoby zatrzymanej.

103. **V.7108.206.2014 z dnia 27 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie kontroli przeprowadzanych na podstawie przepisów ustawy Prawo farmaceutyczne.
104. **II.517.5367.2014 z dnia 28 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku zabezpieczeń łóżek piętrowych w jednostkach penitencjarnych.
105. **II.517.5181.2014 z dnia 28 listopada 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapewnienia osobom pozbawionym wolności warunków do utrzymania należytej higieny osobistej.
106. **III.7040.73.2014 z dnia 3 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie dostosowania przepisów prawa pracy do postanowień Europejskiej Karty Społecznej w zakresie wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych.
107. **V.511.158.2014 z dnia 3 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Finansów w sprawie wątpliwości co do formy dokumentu wymaganego do odbioru zwrotu nadpłaty podatku przez członka rodziny podatnika.
108. **V.561.6.2014 z dnia 9 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie odpowiedzialności zawodowej diagnostów samochodowych.
109. **III.7060.1179.2014 z dnia 9 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie prawa do wynagrodzenia sędziego w stanie spoczynku.
110. **IV.511.34.2014 z dnia 15 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie braku zapewnienia współwłaścicielom lokali użytkowych, stanowiących wielostanowiskowe lokale garażowe, możliwości wykonywania prawa do głosowania nad uchwałami podejmowanymi przez wspólnoty mieszkaniowe.
111. **V.540.20.2014 z dnia 17 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie możliwości skorzystania przez cudzoziemców z rządowego programu dla rodzin wielodzietnych.
112. **IV.7007.50.2014 z dnia 17 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie braku regulacji ustawowej dla określenia wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania klasyfikacji gruntów.
113. **V.811.180.2014 z dnia 18 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie problemów osób niepełnosprawnych z uzyskaniem nowej karty parkingowej.
114. **V.811.41.2014 z dnia 22 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w sprawie korzystania z usług przez osoby niepełnosprawne.
115. **III.7040.105.2014 z dnia 23 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie przepisów regulujących status prawny asystentów nauczycieli.
116. **KMP.573.52.2014 z dnia 29 grudnia 2014 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku przepisów regulujących sytuację nieletnich kobiet będących w ciąży oraz po urodzeniu dziecka.

## ZAŁĄCZNIK NR 3

---

### Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO

#### A. Złożone w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2014 r.

1. **I.510.1.2014 (VII.510.36.2014) z dnia 30 stycznia 2014 r.** – w sprawie zakresu immunitetu parlamentarnego (sygn. akt K 2/14).
2. **II.510.326.2014 z dnia 26 lutego 2014 r.** – w sprawie braku gwarancji prawnych udziału podejrzanego (oskarżonego) lub jego obrońcy w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie dotyczące stosowania wobec niego środków przymusu innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie (sygn. akt K 5/14).
3. **IV.5150.4.2014 z dnia 28 lutego 2014 r.** – w sprawie minimalnych stawek za czynności adwokackie i czynności radców prawnych (sygn. akt U 1/14).
4. **I.711.3.2014 (VII.711.8.2014) z dnia 18 marca 2014 r.** – w sprawie przepisów nakładających obowiązek składania oświadczeń majątkowych (sygn. akt K 7/14).
5. **V.565.14.2014 z dnia 19 marca 2014 r.** – w sprawie wyłączenia przywileju osób niepełnosprawnych niestosowania się do znaków zakazu ruchu. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt U 4/14).
6. **I.531.18.2014 (VII.531.9.2014) z dnia 15 kwietnia 2014 r.** – w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących postępowania konsularnego. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 28 października 2014 r., sygn. akt K 8/14).
7. **II.517.1093.2014 z dnia 16 maja 2014 r.** – w sprawie przepisów ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (sygn. akt K 11/14).
8. **II.519.1442.2014 z dnia 20 czerwca 2014 r.** – w sprawie przepisu Kodeksu wykroczeń pomijającego przesłankę „znikomej społecznej szkodliwości czynu” jako wyłączającej odpowiedzialność za wykroczenie (sygn. akt K 13/14).
9. **KMP.571.26.2014 z dnia 3 lipca 2014 r.** – w sprawie niezapewnienia osobom pozbawionym wolności warunków właściwych do utrzymania należytej higieny osobistej (sygn. akt U 6/14).
10. **II.519.344.2014 z dnia 29 sierpnia 2014 r.** – w sprawie przeszukania osób, dokonywania kontroli osobistej oraz przeszukania pojazdów przez funkcjonariuszy publicznych (sygn. akt K 17/14).
11. **III.7060.409.2014 z dnia 29 sierpnia 2014 r.** – w sprawie przepisów ustawy zmieniającej niektóre ustawy w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (sygn. akt K 1/14).

12. **III.7050.2.2014 z dnia 15 września 2014 r.** – w sprawie przepisów określających warunki bezpieczeństwa i higieny służby funkcjonariuszy służb mundurowych (sygn. akt K 18/14).
13. **V.7016.108.2014 z dnia 22 września 2014 r.** – w sprawie niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających oraz składu, trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających (sygn. akt U 8/14).
14. **V.511.868.2014 z dnia 3 października 2014 r.** – w sprawie ustalenia wysokości kwoty wolnej od podatku (sygn. akt K 21/14).
15. **II.511.1778.2014 z dnia 22 października 2014 r.** – w sprawie zawieszania postępowania karnego skarbowego (sygn. akt 31/14).
16. **VII.5601.1.2014 z dnia 24 października 2014 r.** – w sprawie uboju rytualnego (sygn. akt K 32/14).
17. **V.512.101.2014 z dnia 6 listopada 2014 r.** – w sprawie wysokości opłaty egzekucyjnej oraz opłaty manipulacyjnej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji (sygn. akt K 44/14).
18. **II.566.7.2014 z dnia 19 listopada 2014 r.** – w sprawie tzw. idealnego zbiegu wykroczenia z przestępstwem (sygn. akt K 45/14).
19. **II.511.994.2014 z dnia 3 grudnia 2014 r.** – w sprawie bezpieczeństwa imprez masowych (sygn. akt K 47/14).

### Złożone wcześniej

– rozpoznane w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2014 r.

1. **RPO-637905-II/10 (II.517.863.2014) z dnia 18 października 2010 r.** – w sprawie regulacji prawnych dotyczących warunków udzielania świadczeń zdrowotnych skazanym odbywającym karę pozbawienia wolności. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. akt K 22/10).
2. **RPO-630266-II/09 (II.519.1409.2014) z dnia 14 czerwca 2011 r.** – w sprawie braku prawa do korzystania z obrońcy na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających przez osoby, co do których istnieją uzasadnione podstawy do sporządzenia przeciwko nim wniosku o ukaranie. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 3 czerwca 2014 r., sygn. akt K 19/11).
3. **RPO-577154-II/07 (II.519.1409.2014) z dnia 21 czerwca 2011 r.** – w sprawie braku regulacji dotyczącej możliwości dostępu do akt sprawy o wykroczenie na etapie czynności wyjaśniających. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 3 czerwca 2014 r., sygn. akt K 19/11).
4. **RPO-666037-II/11 z dnia 29 czerwca 2011 r.** – w sprawie stosowania przez poszczególne służby w ramach kontroli operacyjnej środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawny informacji i dowodów oraz ich utrwalanie. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. akt K 23/11).
5. **RPO-662587-II/10 z dnia 1 sierpnia 2011 r.** – w sprawie dostępu poszczególnych służb do danych telekomunikacyjnych. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. akt K 23/11).

6. **RPO-683674-II/11 z dnia 18 listopada 2011 r.** – w sprawie przepisów uprawniających Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego do prowadzenia kontroli operacyjnej. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. akt K 23/11).
7. **RPO-701633-II/12 z dnia 27 kwietnia 2012 r.** – w sprawie uprawnień Służby Celnej do pozyskiwania i przetwarzania danych telekomunikacyjnych. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. akt K 23/11).
8. **RPO-691496-V/11 (V.7220.54.2014) z dnia 27 czerwca 2012 r.** – w sprawie konstytucyjności przepisów regulujących materię koncesji na rozpowszechnianie programów. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt K 29/12).
9. **RPO-716418-V/12 (V.7108.66.2014) z dnia 20 listopada 2012 r.** – w sprawie niezgodności z Konstytucją art. 14o par. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa dotyczącego tzw. „milczącej” interpretacji podatkowej. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 25 września 2014 r., sygn. akt K 49/12).
10. **RPO-707447-I/12 (I.603.2.2014) z dnia 3 grudnia 2012 r.** – w sprawie przepisu Kodeksu wyborczego uniemożliwiającego osobom niepełnosprawnym sprawowanie funkcji w organach władzy lokalnej. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt K 51/12).
11. **RPO-714908-I/12 (VII.613.4.2014) z dnia 4 marca 2013 r.** – w sprawie przepisów ustawy Prawo o zgromadzeniach. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12).
12. **RPO-722821-II/13 (II.715.1.2014) z dnia 25 kwietnia 2013 r.** – w sprawie odpowiedzialności karnej za niezastosowanie się do polecenia wydanego na podstawie regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 20 maja 2014 r., sygn. akt K 17/13).
13. **RPO-731092-II/13 (II.517.3739.2014) z dnia 17 maja 2013 r.** – w sprawie braku należytych gwarancji prawa do obrony dla osoby zatrzymanej. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt K 19/13).
14. **RPO-631655-II/09 (II.519.1005.2014) z dnia 3 czerwca 2013 r.** – w sprawie braku regulacji prawnej umożliwiającej uchylenie prawomocnego mandatu karnego w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę prawną ukarania za wykroczenie w postępowaniu mandatowym. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 15 lipca 2014 r., sygn. akt K 23/13).
15. **RPO-669911-I/11 (I.501.50.2014) z dnia 6 czerwca 2013 r.** – w sprawie przetwarzania danych osobowych potencjalnych dawców szpiku. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt K 25/13).
16. **RPO-667915-I/11 (VII.501.28.2014) z dnia 19 lipca 2013 r.** – w sprawie kompetencji Ministra Zdrowia do tworzenia na podstawie rozporządzenia rejestrów medycznych zawierających dane osobowe. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt K 33/13).
17. **RPO-677078-V/11 (V.7100.46.2014) z dnia 24 lipca 2013 r.** – w sprawie zasad i trybu wyboru kandydatów na członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa. **Wniosek oddalony** (wyrok z dnia 14 kwietnia 2014 r., sygn. akt U 8/13).

18. **RPO-683102-IV/11 (IV.7005.15.2014) z dnia 21 października 2013 r.** – w sprawie ograniczeń możliwości uzyskania ekwiwalentu za wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej. **Wniosek częściowo uwzględniony** (wyrok z dnia 9 grudnia 2014 r., sygn. akt K 46/13).
19. **RPO-750252-IV/13 (IV.7002.51.2014) z dnia 31 października 2013 r.** – w sprawie braku rekompensat dla właścicieli nieruchomości tzw. zamrożonych inwestycyjnie przez dawne plany zagospodarowania przestrzennego. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt K 50/13).
20. **RPO-712621-III/12 (III.7060.450.2014) z dnia 15 listopada 2013 r.** – w sprawie wydawania zaświadczeń potwierdzających pełnienie służby w warunkach uzasadniających podwyższenie podstawy wymiaru emerytury policyjnej. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 27 maja 2014 r., sygn. akt U 12/13).
21. **RPO-742891-VII/13 (KMP.571.26.2014) z dnia 15 listopada 2013 r.** – w sprawie braku możliwości telefonicznego porozumiewania się tymczasowo aresztowanego z obrońcą. **Wniosek uwzględniony** (wyrok z dnia 25 listopada 2014 r., sygn. akt K 54/13).

## ZAŁĄCZNIK NR 4

---

### Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO

a) Zgłoszenie w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2014 r.

1. **II.564.1.2014 z dnia 2 stycznia 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej A. W. dotyczącej karalności niepublicznego znieważenia funkcjonariusza publicznego (sygn. akt SK 70/13).
2. **II.513.10.2014 z dnia 5 maja 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej A. B. dotyczącej prawa do odszkodowania i zadośćuczynienia od Skarbu Państwa za doznaną krzywdę przysługującego z tytułu wykonania orzeczenia albo decyzji, a nie ich wydania. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14).
3. **I.511.26.2014 (VII.511.30.2014) z dnia 16 maja 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Z. C. dotyczącej ochrony informacji niejawnych (sygn. akt SK 8/14).
4. **III.605.2.2014 z dnia 29 maja 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki z o.o. dotyczącej zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe dla pracowników zatrudnionych za granicą u polskich pracodawców (sygn. akt SK 9/14).
5. **II.517.2255.2014 z dnia 9 czerwca 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej M. W. dotyczącej pozbawienia skarżącego prawa do udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie wykonywania środka zapobiegawczego w postaci umieszczenia w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym (sygn. akt SK 13/14).
6. **II.513.13.2014 z dnia 11 czerwca 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej R. Z. dotyczącej przyznawania prawa do odszkodowania osobom represjonowanym za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14).
7. **II.517.3370.2014 z dnia 23 czerwca 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej K. S. dotyczącej przepisu Kodeksu karnego wykonawczego przewidującego orzekanie surowszej kary zastępczej niż przewidzianej w chwili popełnienia czynu zabronionego (sygn. akt SK 62/13).
8. **VII.605.1.2014 z dnia 4 sierpnia 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej H. W. dotyczącej pozbawienia osób niewskazanych w zaskarżo-



nym przepisie do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania lustracyjnego (sygn. akt SK 20/14).

9. **II.511.1648.2014 z dnia 12 września 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej M. S. dotyczącej wynagrodzenia adwokata z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu (sygn. akt SK 25/14).
10. **IV.7003.93.2014 z dnia 17 września 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej W. G. dotyczącej zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (sygn. akt SK 26/14).
11. **I.6060.74.2014 (VII.6060.2.2014) z dnia 24 września 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej A. L. dotyczącej konstytucyjności ograniczenia dostępu do informacji przetworzonej (sygn. akt SK 27/14).
12. **VII.511.3.2014 z dnia 14 października 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej G. B. dotyczącej zasad rozpatrywania wniosku sędziego o przeniesienie na inne stanowisko służbowe (sygn. akt SK 30/14).
13. **IV.715.1.2014 z dnia 29 października 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki z o.o. dotyczącej obowiązku zapłaty trzykrotności stosownego wynagrodzenia na rzecz podmiotu uprawnionego z tytułu majątkowych praw autorskich (sygn. akt SK 32/14).

b) Zgłoszenie w okresie wcześniejszym

– **skargi konstytucyjne rozpoznane w okresie 01.01.2014 r. –31.12.2014 r.**

1. **RPO-670440-III/11 (III.7064.193.2014) z dnia 19 maja 2011 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej R. W. dotyczącej uniemożliwienia przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzicowi, który zrezygnował z pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji gdy drugi z rodziców ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11).
2. **RPO-713977-II/12 z dnia 29 listopada 2012 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej A. P. dotyczącej braku gwarancji dla strony lub jej obrońcy (pełnomocnika) prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na postanowienie dotyczące stosowania środków przymusu innych niż zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12).
3. **RPO-722554-V/13 (V.7202.5.2014) z dnia 11 marca 2013 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej E. P. dotyczącej wysokości kary pieniężnej dla właściciela lub posiadacza nieruchomości za usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12).

4. **RPO-726101-IV/13 (IV.7003.78.2014) z dnia 26 kwietnia 2013 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej D. K. dotyczącej braku obowiązku zwrotu nieruchomości przejętych (nabytych) przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. **Skarga konstytucyjna oddalona** (wyrok z dnia 23 września 2014 r., sygn. akt SK 7/13).
5. **RPO-727919-IV/13 (IV.510.71.2014) z dnia 15 maja 2013 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki z o.o. dotyczącej wysokości opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 12/13).
6. **RPO-732495-II/13 (II.518.37.2014) z dnia 21 czerwca 2013 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej T. J. dotyczącej prawa pokrzywdzonego do udziału w posiedzeniu sądu w przedmiocie umorzenia postępowania przed rozprawą. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt SK 22/13).
7. **RPO-752052-IV/13 (IV.510.101.2014) z dnia 19 grudnia 2013 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej konsorcjum spółek dotyczącej wysokości opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt SK 68/13).

## ZAŁĄCZNIK NR 5

---

### Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów

c) Złożone w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2014 r.

1. **V.511.40.2014 z dnia 20 stycznia 2014 r.** – wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie stosowania zasady zakazu rozstrzygania na niekorzyść skarżącego przy orzekaniu w sprawie ze skargi na indywidualną interpretację prawa podatkowego. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 7 lipca 2014 r., sygn. akt II FPS 1/14).
2. **IV.7006.21.2014 z dnia 18 czerwca 2014 r.** – wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących zakresu kognicji organu administracji publicznej rozpoznającego wniosek inwestora o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. **Odmowa podjęcia uchwały** (postanowienie z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS 2/14).

d) Złożone wcześniej

– rozpoznane w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2014r.

1. **RPO-727170-V/13 z dnia 17 maja 2013 r.** – wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie przychodu pracowników z uczestnictwa w imprezach integracyjnych. **Odmowa podjęcia uchwały** (postanowienie z dnia 13 października 2014 r., sygn. akt II FPS 6/14).
2. **RPO-676612-V/11 z dnia 1 sierpnia 2013 r.** – wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie dotyczących zaliczenia przychodu ze sprzedaży nieruchomości wykorzystywanej na potrzeby związane z działalnością gospodarczą do przychodu z działalności gospodarczej. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 17 lutego 2014 r., sygn. akt II FPS 8/13).
3. **RPO-720019-V/12 z dnia 23 sierpnia 2013 r.** – wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie wniosków o udzielenie ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowo-administracyjnym. **Odmowa podjęcia uchwały** (postanowienie z dnia 17 lutego 2014 r., sygn. akt II FPS 9/13).
4. **RPO-740411-V/13 z dnia 27 sierpnia 2013 r.** – wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie dopuszczalności zaskarżenia potwierdzenia (odmowy potwierdzenia) skierowania na leczenie uzdrowiskowe. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 16 grudnia 2013 r., sygn. akt II GPS 2/13).

## ZAŁĄCZNIK NR 6

---

### Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne

- 1. II.566.1.2014 z dnia 20 marca 2014 r.** – wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego stosowania tymczasowego aresztowania w ramach procedury wykonywania Europejskiego Nakazu Aresztowania. **Odmowa podjęcia uchwały** (postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt I KZP 9/14).
- 2. IV.7000.217.2014 z dnia 30 kwietnia 2014 r.** – wniosek do Sądu Najwyższego w sprawie rozbieżności w orzecznictwie dotyczących wykładni przepisu określającego wnioskodawcę w postępowaniu sądowym o rozgraniczenie nieruchomości. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2014 r., sygn. akt III CZP 48/14).
- 3. IV.7003.102.2014 z dnia 27 listopada 2014 r.** – wniosek do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały wyjaśniającej rozbieżności w ocenie treści przepisów regulujących żądanie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

## ZAŁĄCZNIK NR 7

---

### Kasacje w sprawach karnych

a) Złożone w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2014 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	II.510.42.2014	13.01.2014 r.	18.09.2014 r.	IV KK 5/14	oddal.
2.	II.511.216.2014	22.01.2014 r.	19.02.2014 r.	II KK 23/14	uwzgl.
3.	II.511.258.2014	05.02.2014 r.	06.08.2014 r.	V KK 45/14	bez rozpozn.
4.	I.511.12.2014	14.02.2014 r.	17.06.2014 r.	SDI 15/14	oddal.
5.	II.511.247.2014	25.03.2014 r.	24.04.2014 r.	V KK 101/14	uwzgl.
6.	II.510.821.2014	28.03.2014 r.	27.05.2014 r.	V KK 108/14	uwzgl.
7.	II.510.217.2014	04.04.2014 r.	02.10.2014 r.	V KK 120/14	uwzgl.
8.	II.510.1031.2014	04.04.2014 r.	20.08.2014 r.	IV KK 116/14	oddal.
9.	II.510.792.2014	09.04.2014 r.	10.07.2014 r.	IV KK 121/14	uwzgl.
10.	II.510.396.2014	10.04.2014 r.	22.05.2014 r.	III KK 122/14	uwzgl.
11.	II.510.99.2014	28.04.2014 r.			w toku
12.	II.510.403.2014	12.05.2014 r.	25.06.2014 r.	II KK 115/14	uwzgl.
13.	II.510.995.2014	12.05.2014 r.	10.06.2014 r.	III KK 167/14	uwzgl.
14.	II.510.202.2014	12.05.2014 r.			w toku
15.	II.510.153.2014	28.05.2014 r.	08.07.2014 r.	III KK 187/14	uwzgl.
16.	II.510.238.2014	09.06.2014 r.	17.07.2014 r.	V KK 202/14	uwzgl.
17.	II.511.302.2014	10.06.2014 r.	09.07.2014 r.	II KK 159/14	uwzgl.
18.	II.510.397.2014	16.06.2014 r.	17.07.2014 r.	V KK 211/14	uwzgl.
19.	II.510.1319.2014	26.06.2014 r.	07.10.2014 r.	V KK 220/14	oddal.
20.	II.511.281.2014	01.07.2014 r.	10.12.2014 r.	IV KK 219/14	oddal.

21.	II.511.794.2014	02.07.2014 r.	07.11.2014 r.	V KK 231/14	uwzgl.
22.	II.510.1666.2014	03.07.2014 r.			w toku
23.	II.510.10.2014	28.07.2014 r.	04.09.2014 r.	V KK 267/14	uwzgl.
24.	II.511.290.2014	31.07.2014 r.	25.09.2014 r.	III KK 255/14	uwzgl.
25.	II.511.1018.2014	31.07.2014 r.	04.09.2014 r.	V KK 272/14	uwzgl.
26.	II.510.620.2014	01.08.2014 r.	04.09.2014 r.	V KK 274/14	uwzgl.
27.	II.511.481.2014	04.08.2014 r.	03.12.2014 r.	II KK 219/14	uwzgl.
28.	II.510.1512.2014	05.08.2014 r.			w toku
29.	II.511.1277.2014	19.09.2014 r.			w toku
30.	II.511.125.2014	22.09.2014 r.	16.10.2014 r.	II KK 270/14	uwzgl.
31.	II.511.560.2014	22.09.2014 r.			w toku
32.	II.511.980.2014	29.09.2014 r.			w toku
33.	II.511.1275.2014	30.09.2014 r.	16.12.2014 r.	V KK 353/14	uwzgl.
34.	II.510.2215.2014	23.10.2014 r.			w toku
35.	II.510.619.2014	24.10.2014 r.			w toku
36.	II.511.112.2014	24.10.2014 r.			w toku
37.	II.511.294.2014	29.10.2014 r.			w toku
38.	II.511.1519.2014	29.10.2014 r.			w toku
39.	II.510.1591.2014	03.11.2014 r.			w toku
40.	II.510.1614.2014	04.11.2014 r.			w toku
41.	II.510.1425.2014	17.11.2014 r.			w toku
42.	II.511.1444.2014	17.11.2014 r.			w toku
43.	II.511.1528.2014	17.11.2014 r.			w toku
44.	II.511.1625.2014	18.11.2014 r.			w toku
45.	II.510.203.2014	27.11.2014 r.			w toku
46.	II.511.1958.2014	03.12.2014 r.			w toku
47.	II.511.1768.2014	08.12.2014 r.			w toku
48.	II.510.965.2014	08.12.2014 r.			w toku
49.	II.510.2173.2014	10.12.2014 r.			w toku
50.	II.511.1931.2014	22.12.2014 r.			w toku

b) kasacje wniesione wcześniej  
– rozpoznane w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2014 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	RPO-712906-II/12	26.07.2013 r.	13.02.2014 r.	V KK 238/13	oddal.
2.	RPO-716263-II/12	29.07.2013 r.	08.01.2014 r.	IV KK 254/13	oddal.
3.	RPO-667595-II/11	30.07.2013 r.	08.01.2014 r.	IV KK 255/13	uwzgl.
4.	RPO-707562-II/12	31.07.2013 r.	08.01.2014 r.	IV KK 256/13	oddal.
5.	RPO-747867-II/13	12.11.2013 r.	02.04.2014 r.	V KK 378/13	oddal.
6.	RPO-752257-II/13	15.11.2013 r.	22.01.2014 r.	III KK 439/13	uwzgl.
7.	RPO-752726-II/13	15.11.2013 r.	22.01.2014 r.	III KK 440/13	uwzgl.
8.	RPO-748924-II/13	15.11.2013 r.	22.01.2014 r.	III KK 441/13	uwzgl.
9.	RPO-727653-II/13	19.11.2013 r.	08.10.2014 r.	II KK 327/13	oddal.
10.	RPO-746845-II/13	22.11.2013 r.	22.01.2014 r.	III KK 450/13	uwzgl.
11.	RPO-737773-II/13	25.11.2013 r.	12.02.2014 r.	V KK 392/13	uwzgl.
12.	RPO-748345-II/13	26.11.2013 r.	29.04.2014 r.	III KK 452/13	uwzgl.
13.	RPO-718506-II/12	27.11.2013 r.	22.01.2014 r.	III KK 453/13	uwzgl.
14.	RPO-592721-II/08	27.11.2013 r.	02.04.2014 r.	V KK 394/13	oddal.
15.	RPO-724689-II/13	04.12.2013 r.	10.12.2014 r.	V KK 403/13	oddal.

## ZAŁĄCZNIK NR 8

---

### Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

a) Wniesione w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2014 r.

- 1. V.511.85.2014 z dnia 21 marca 2014 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Starosty o odmowie wydania prawa jazdy.
- 2. IV.7211.283.2014 z dnia 30 kwietnia 2014 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na niektóre przepisy uchwały Rady Miasta K. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej K. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 2 października 2014 r., sygn. akt III SA/Gd 435/14).
- 3. I.6060.28.2014 z dnia 11 czerwca 2014 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych w sprawie nierozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 13 listopada 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 468/14).
- 4. III.7065.156.2014 z dnia 16 czerwca 2014 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego o utrzymaniu w mocy decyzji Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej o przyznaniu zasiłku okresowego. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 742/14).
- 5. IV.7210.89.2014 z dnia 27 czerwca 2014 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na niektóre przepisy uchwały Rady Miasta S. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta S. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt III SA/Gd 664/14).
- 6. III.7060.826.2014 z dnia 2 lipca 2014 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o utrzymaniu w mocy decyzji o odmowie umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.
- 7. V.7220.85.2014 z dnia 27 sierpnia 2014 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie nierozpoznania przez KRRiT wniosku o umorzenie zaległości w płatności opłat abonamentowych. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 28 listopada 2014 r., sygn. akt V SAB/Wa 31/14).
- 8. V.6060.12.2014 z dnia 24 września 2014 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na niektóre przepisy uchwały Rady Miasta T. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty miejscowej, terminów płatności oraz zarządzenia poboru opłaty miejscowej w drodze inkasa, określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt I SA/Bd 1127/14).



9. **V.7011.74.2014 z dnia 2 października 2014 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na czynność Dyrektora Oddziału Wojewódzkiego NFZ polegającą na niewydaniu danych dostępowych do systemu teleinformatycznego NFZ, w którym zawarto informacje o prawie świadczeniobiorcy do świadczeń opieki zdrowotnej oraz o udzielonych mu świadczeniach.
10. **III.7064.127.2014 z dnia 2 grudnia 2014 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność Prezydenta Miasta w przedmiocie nierozpoznania wniosku strony o przyznanie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku.
11. **V.7220.138.2014 z dnia 4 grudnia 2014 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w rozpoznaniu wniosku o umorzenie zaległości w płatności opłat abonamentowych.
12. **IV.7210.57.2014 z dnia 15 grudnia 2014 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przepisy załącznika do uchwały Rady Miasta O. w sprawie wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy O. na lata 2012–2016.

b) Wniesione wcześniej – rozpoznane w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2014 r.

1. **RPO-729346-IV/13 z dnia 17 lipca 2013 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na postanowienia uchwały Rady Miasta P. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto P. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 15 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 2259/13).
2. **RPO-720920-IV/12 z dnia 15 października 2013 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność Wojewody w przedmiocie potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 8 stycznia 2014 r., sygn. akt II SAB/Wr 121/13).
3. **RPO-722155-IV/13 z dnia 21 października 2013 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przewlekłość postępowania Wojewody. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 21 stycznia 2014 r., sygn. akt II SAB/Wr 124/13).
4. **RPO-731558-V/13 z dnia 29 października 2013 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przepisy załączników do uchwały Rady Miasta W. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu oraz wysokości kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu na rok 2013. **Skarga częściowo uwzględniona** (wyrok z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 2579/13).
5. **RPO-723083-IV/13 z dnia 6 listopada 2013 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność Wojewody. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 5 lutego 2014 r., sygn. akt II SAB/Wr 125/13).
6. **RPO-732806-IV/13 z dnia 3 grudnia 2013 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miejskiej w G. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta G. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 28/14).

- 7. RPO-723658-IV/13 z dnia 10 grudnia 2013 r.** – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na przepis uchwały Rady Miejskiej w L. w sprawie zmiany uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto L. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt III SA/Gd 38/14).

## ZAŁĄCZNIK NR 9

---

### Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego

- 1. V.7108.103.2014 z dnia 18 marca 2014 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę na postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej utrzymujące w mocy postanowienie Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w przedmiocie nałożenia kary porządkowej za bezzasadną odmowę przedłożenia w postępowaniu kontrolnym żądanych przez organ informacji.
- 2. IV.816.2.2014 z dnia 24 marca 2014 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych wydaną w przedmiocie zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca.
- 3. I.6060.19.2014 z dnia 18 kwietnia 2014 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę na beczynność Prokuratora Generalnego w przedmiocie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej.
- 4. V.6060.11.2014 z dnia 20 lipca 2014 r.** – skarga kasacyjna od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę na czynność Przewodniczącego Rady Miasta polegającą na odmowie wstępu na posiedzenie Rady Miasta.
- 5. V.511.781.2014 z dnia 29 sierpnia 2014 r.** – skarga kasacyjna od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę na uchwałę Rady Miejskiej w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg gminnych.

## ZAŁĄCZNIK NR 10

---

### Przystąpienie do postępowania sądowego

- 1. IV.502.9.2014 z dnia 4 kwietnia 2014 r.** – wniosek do Sądu Rejonowego o rozstrzygnięcie w przedmiocie ograniczenia władzy rodzicielskiej matki nad małoletnią córką oraz o zawieszenie postępowania wykonawczego dotyczącego orzeczenia Sądu Okręgowego.
- 2. V.511.364.2014 z dnia 4 kwietnia 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Dyrektora Izby Skarbowej na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uchylający interpretację indywidualną wydaną przez Dyrektora Izby Skarbowej w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych.
- 3. V.510.24.2014 z dnia 25 kwietnia 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym wszczętym na wniosek Prezesa NSA o podjęcie uchwały wyjaśniającej kwalifikację prawną zatwierdzenia projektu organizacji ruchu na drodze publicznej.
- 4. IV.511.301.2014 z dnia 12 maja 2014 r.** – skarga do Sądu Rejonowego o wznowienie postępowania zakończonych prawomocnym nakazem zapłaty.
- 5. V.604.2.2014 z dnia 15 lipca 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi kasacyjnej Wojewody od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w przedmiocie odrzucenia skargi na uchwałę Rady Gminy w sprawie rozpatrzenia skargi radnych na działalność samorządową radnej.
- 6. V.511.685.2014 z dnia 15 lipca 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie podjęcia uchwały zawierającej rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego ustalenia przychodu przy umowie o dożywocie na zasadach wynikających z ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.
- 7. I.561.17.2014 z dnia 5 września 2014 r.** – przystąpienie do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie dotyczącej uwzględnienia przez sąd skargi na decyzję o odmowie przyjęcia na aplikację sędziowską lub prokuratorską.
- 8. V.7108.251.2014 z dnia 15 grudnia 2014 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Głównego Inspektora Transportu Drogowego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uchylającego decyzję Głównego Inspektora Transportu Drogowego.

## ZAŁĄCZNIK NR 11

---

### Pozostałe wystąpienia

a) Przystąpienie do postępowania administracyjnego

- 1. I.7005.1.2014 z dnia 24 lutego 2014 r.** – wniosek do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o stwierdzenie nieważności decyzji Kierownika Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
- 2. I.7005.1.2014 z dnia 9 maja 2014 r.** – odwołanie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi od decyzji Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji Dyrektora Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
- 3. V.7200.34.2014 z dnia 12 listopada 2014 r.** – sprzeciw od ostatecznej uchwały Rady Izby Lekarsko-Weterynaryjnej w sprawie wpisu zmian do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt.

b) Skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego

- 1. V.511.70.2014 z dnia 3 lutego 2014 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego oddalającego apelację oraz zasądającego od pozwanego zwrot kosztów postępowania apelacyjnego w sprawie o uznanie czynności prawnej za bezskuteczną.
- 2. V.511.128.2014 z dnia 27 lutego 2014 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego oddalającego apelację powoda i zasądającego od powoda na rzecz pozwanego kwotę tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego i zażaleniowego.
- 3. IV.511.7.2014 z dnia 9 maja 2014 r.** – skarga kasacyjna od prawomocnego postanowienia Sądu Okręgowego w sprawie o ustanowienie drogi koniecznej.
- 4. I.511.37.2014 z dnia 29 maja 2014 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego o ochronę dóbr osobistych i zapłatę.
- 5. V.511.120.2014 z dnia 4 lipca 2014 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Sądu Okręgowego w zakresie, w jakim oddala apelację co do powództwa powoda przeciwko pozwanej spółce o zapłatę.
- 6. V.511.264.2014 z dnia 20 lipca 2014 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego w części oddalającej apelację co do roszczenia niemajątkowego – pisemnego przeproszenia powoda.
- 7. IV.7000.500.2014 z dnia 9 grudnia 2014 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego częściowo zmieniającego wyrok Sądu Okręgowego wydany w sprawie przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych o zapłatę.

## ZAŁĄCZNIK NR 12

---

### Wizyty i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich

#### Wizytacje prewencyjne w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji w miejscu detencji

1	Strzelce Opolskie, Częstochowa, Herby.	03–07.01.2014 r.
2	Izba Wyrzeźwień w Łodzi.	13.01.2014 r.
3	Areszt Śledczy w Łodzi.	13–15.01.2014 r.
4	Dom Pomocy Społecznej Nr 4 w Łodzi.	16–17.01.2014 r.
5	Areszt Śledczy w Warszawie /Białołęka/.	20–22.01.2014 r.
6	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Łowiczu.	23.01.2014 r.
7	Zakład Karny w Łowiczu.	23–24.01.2014 r.
8	Izba Wyrzeźwień w Częstochowie.	03.02.2014 r.
9	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Herbach.	04.02.2014 r.
10	Zakład Karny Nr 1 w Strzelcach Opolskich.	05–07.02.2014 r.
11	Dom Pomocy Społecznej w Skarżysku-Kamiennej.	10–11.02.2014 r.
12	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Skarżysku-Kamiennej.	12.02.2014 r.
13	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Węgrzynowie.	13–14.02.2014 r.
14	Zakład Karny w Potulicach.	19–21.02.2014 r.
15	Dom Pomocy Społecznej „Etoła” w Rudzie Pilczyckiej.	24–25.02.2014 r.
16	Dom Pomocy Społecznej „Cichy Zakątek” w Końskich.	26–27.02.2014 r.
17	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Szydłowcu.	28.02.2014 r.
18	Zakład Poprawczy w Poznaniu.	03–04.03.2014 r.
19	Zakład Poprawczy w Grodzisku Wielkopolskim.	05.03.2014 r.
20	Dom Pomocy Społecznej w Poznaniu przy ul. Konarskiego.	06–07.03.2014 r.
21	Schronisko dla Nieletnich w Gackach.	10–11.03.2014 r.
22	Dom Pomocy Społecznej w Pińczowie.	11–12.03.2014 r.

23	Dom Pomocy Społecznej w Słupi Pacanowskiej.	13–14.03.2014 r.
24	Areszt Śledczy w Krakowie /Podgórze/.	17–18.03.2014 r.
25	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Krakowie /Górka/.	19.03.2014 r.
26	Zakład Poprawczy w Tarnowie.	20–21.03.2014 r.
27	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przez Straż Graniczną w Bobrownikach.	25.03.2014 r.
28	Samodzielny Publiczny Psychiatryczny zakład Opieki Zdrowotnej im. Dr. S. Deresza w Choroszczy.	26–27.03.2014 r.
29	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Złotorii.	01.04.2014 r.
30	Zakład Poprawczy w Jerzmanicach-Zdroju.	01–02.04.2014 r.
31	Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Bolesławcu.	03–04.04.2014 r.
32	Areszt Śledczy w Warszawie /Służewiec/.	07–09.04.2014 r.
33	Dom Pomocy Społecznej „Pod Brzozami”.	10.04.2014 r.
34	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Rejonowej Policji w Warszawie II.	11.04.2014 r.
35	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Staszowie.	14.04.2014 r.
36	Dom Pomocy Społecznej w Pęcławicach Górnych.	15.04.2014 r.
37	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Rembowie.	16–17.04.2014 r.
38	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych Straży Granicznej w Warszawie / Okęcie/.	23.04.2014 r.
39	Policyjna Izba Dziecka w Warszawie.	24.04.2014 r.
40	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Stołecznej Policji w Warszawie.	25.04.2014 r.
41	Izba Wytrzeźwień w Szczecinie.	05–06.05.2014 r.
42	Schronisko dla Nieletnich w Szczecinie.	06–07.05.2014 r.
43	Areszt Śledczy w Międzyrzeczu.	08–09.05.2014 r.
44	Areszt Śledczy w Zabrze.	13–14.05.2014 r.
45	Areszt Śledczy w Sosnowcu.	15–16.05.2014 r.
46	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przez Straż Graniczną w Hrubieszowie.	19.05.2014 r.
47	Dom Pomocy Społecznej w Zamościu.	20–21.05.2014 r. 23.05.2014 r.

48	Zakład Karny w Zamościu.	21–22.05.2014 r.
49	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Lipsku.	27.05.2014 r.
50	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Łańcucie.	28.05.2014 r.
51	Dom Pomocy Społecznej w Rzeszowie.	29–30.05.2014 r.
52	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Namysłowie.	02.06.2014 r.
53	Zakład Poprawczy w Sadowicach.	03–04.06.2014 r.
54	Dom Pomocy Społecznej we Wrocławiu.	05–06.06.2014 r.
55	Izby Wyrzeźwień w Gdańsku, Gdyni i Sopocie.	09.06.2014 r.
56	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Morskim Oddziale Straży Granicznej w Gdańsku.	10.06.2014 r.
57	Dom Pomocy Społecznej w Gdańsku.	11–12.06.2014 r.
58	Oddział Zewnętrzny Aresztu Śledczego w Warszawie /Białoleka/.	16–17.06.2014 r.
59	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Warszawie.	18.06.2014 r.
60	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Oświęcimiu.	24.06.2014 r.
61	Centrum Psychiatrii w Katowicach.	25–26.06.2014 r.
62	Izba Wyrzeźwień w Jaworznie.	26–27.06.2014 r.
63	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych Straży Granicznej w Michałowie.	30.06.2014 r.
64	Dom Pomocy Społecznej w Białymstoku.	01–02.07.2014 r.
65	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Mońkach.	03.07.2014 r.
66	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Suchoj Beskidzkiej.	14.07.2014 r.
67	Dom Pomocy Społecznej w Wadowicach.	15–16.07.2014 r.
68	Dom Pomocy Społecznej w Płazach.	17–18.07.2014 r.
69	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych Żandarmerii Wojskowej w Poznaniu.	22.07.2014 r.
70	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Nowym Tomyślu.	23.07.2014 r.
71	Domy Pomocy Społecznej w Poznaniu.	24–25.07.2014 r.
72	Dom Pomocy Społecznej w Chrzanowie.	28.07.2014 r.



73	Dom Pomocy Społecznej w Krakowie.	31.07– 01.08.2014 r.
74	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Kraśniku.	18.08.2014 r.
75	Dom Pomocy Społecznej w Gościeradowie.	19–20.08.2014 r.
76	Zakład Karny w Opolu Lubelskim.	20–22.08.2014 r.
77	Komenda Miejskiej Policji w Siedlcach.	21.08.2014 r.
78	Izba Wyrzeźwień w Słupsku.	25.08.2014 r.
79	Dom Pomocy Społecznej „Leśna Oaza” w Słupsku.	26–27.08.2014 r.
80	Dom Pomocy Społecznej w Lęborku.	27–28.08.2014 r.
81	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Niedzicy.	01.09.2014 r.
82	Dom Pomocy Społecznej w Bartoszycach.	02.09.2014 r.
83	Zakład Karny w Kamińsku.	03–05.09.2014 r.
84	Izba Wyrzeźwień w Przemyślu.	08.09.2014 r.
85	Dom Pomocy Społecznej w Jarosławiu.	09–10.09.2014 r.
86	Specjalistyczny Psychiatryczny ZOZ w Jarosławiu.	10–12.09.2014 r.
87	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Krzepicach.	15.09.2014 r.
88	Dom Pomocy Społecznej w Częstochowie.	16–17.09.2014 r.
89	Areszt Śledczy w Częstochowie.	18–19.09.2014 r.
90	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Namysłowie.	22–23.09.2014 r.
91	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Zawіści.	24.09.2014 r.
92	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Leśnicy.	25.09.2014 r.
93	Dom Pomocy Społecznej w Makowie Podhalańskim.	29–30.09.2014 r.
94	Samodzielny Publiczny Psychiatryczny Zakład Opieki Zdrowotnej Centralny Szpital Kliniczny UM w Łodzi.	30.09– 01.10.2014 r.
95	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Skierniewicach.	02.10.2014 r.
96	Izba Wyrzeźwień w Bielsku-Białej.	06.10.2014 r.
97	Dom Pomocy Społecznej „Dom Nauczyciela” w Bielsku-Białej.	07–08.10.2014 r.
98	Areszt Śledczy w Bielsku-Białej.	08–10.10.2014 r.
99	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Gryficach.	13.10.2014 r.

100	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Rewalu.	14.10.2014 r.
101	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Kamieniu Pomorskim.	15.10.2014 r.
102	Areszt Śledczy i Oddział Zewnętrzny w Kamieniu Pomorskim i Buniewicach.	15–17.10.2014 r.
103	Izba Wyrzeźwień w Toruniu.	20.10.2014 r.
104	Dom Pomocy Społecznej w Świeciu.	21–22.10.2014 r.
105	Dom Pomocy Społecznej „Jesień Życia” w Bydgoszczy.	23–24.10.2014 r.
106	Izba Wyrzeźwień w Płocku.	27.10.2014 r.
107	Dom Pomocy Społecznej „Przyjaznych Serc” w Płocku.	28–29.10.2014 r.
108	Dom Pomocy Społecznej „Nad Jarem” w Nowym Miszewie.	30–31.10.2014 r.
109	Areszt Śledczy w Tarnowskich Górach.	03–05.11.2014 r.
110	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Myszkowie.	05.11.2014 r.
111	Zakład Karny w Lubiążu.	06–07.11.2014 r.
112	Zakład Karny w Brzegu.	17–18.11.2014 r.
113	Udział Zastępcy RPO w kontroli Domów Pomocy Społecznej we Wrocławiu.	19–21.11.2014 r.
114	Zakład Karny w Siedlcach.	24–25.11.2014 r.
115	Dom Pomocy Społecznej w Siedlcach.	26–27.11.2014 r.
116	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych Żandarmerii Wojskowej w Warszawie.	28.11.2014
117	Dom Pomocy Społecznej w Anielinie.	01.12.2014 r.
118	Dom Pomocy Społecznej w Żyrardowie.	02.12.2014 r.
119	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Goździkowie.	03–04.12.2014 r.
120	Dom Pomocy Społecznej im. Św. Kazimierza w Radomiu.	04–05.12.2014 r.
121	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Wojnowie.	08.12.2014 r.
122	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Gołotczyźnie.	11.12.2014 r.

## Jednostki wojskowe, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Izby Celne, Policji oraz Areszty Śledcze i Zakłady Karne – kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy

1.	Jednostka Wojskowa w Rzeszowie	08–10.01.2014 r.
2.	16. Batalion Powietrznodesantowy im. Gen. Bryg. Mariana Zdrzałki oraz 6. Brygada Powietrznodesantowa im. Gen. S.F. Sosabowskiego w Krakowie.	28–30.01.2014 r.
3.	Komenda Miejska Policji w Częstochowie.	14–16.04.2014 r.
4.	Centrum Szkolenia Łączności i Informatyki w Zegrzu.	08.05.2014 r.
5.	Zakład Karny w Sztumie i Kwidzynie.	20–23.05.2014 r.
6.	Komisariat III Policji w Gliwicach oraz Komisariat I Policji w Zabrze.	10.06.2014 r.
7.	Komisariat Policji w Wojkowicach.	20.06.2014 r.
8.	Komisariat I Policji w Sosnowcu.	20.06.2014 r.
9.	Komenda Wojewódzka Straży Pożarnej w Lublinie.	25–27.06.2014 r.
10.	1. Warszawska Brygada Pancerna w Wesolej.	26.06.2014 r.
11.	Komenda Powiatowa Policji w Sochaczewie.	04.07.2014 r.
12.	Komenda Miejska Policji w Skierniewicach.	11.07.2014 r.
13.	Komenda Powiatowa Policji w Gostyninie – rekontrola przestrzegania praw i wolności funkcjonariuszy.	15.07.2014 r.
14.	Komenda Powiatowa Policji w Sierpcu – rekontrola przestrzegania praw i wolności funkcjonariuszy.	23.07.2014 r.
15.	Komenda Powiatowa Policji w Środzie Śląskiej – ocena warunków wykonywania czynności służbowych przez funkcjonariuszy Policji.	24.07.2014 r.
16.	Komisariat Policji Wrocław Krzyki – ocena warunków wykonywania czynności służbowych przez funkcjonariuszy Policji.	25.07.2014 r.
17.	Komenda Powiatowa Policji w Kozienicach – rekontrola przestrzegania praw i wolności funkcjonariuszy.	25.07.2014 r.
18.	Komisariat Policji w Długołęce – ocena warunków wykonywania czynności służbowych przez funkcjonariuszy Policji.	05.08.2014 r.
19.	Komenda Powiatowa Policji w Oławie, Komenda Miejska Policji w Jelczu Laskowicach – ocena warunków wykonywania czynności służbowych przez funkcjonariuszy Policji.	22.08.2014 r.
20.	Centrum Szkolenia Marynarki Wojennej oraz Szkoła Podoficerska Marynarki Wojennej w Ustce.	01, 03.10.2014 r.
21.	7. Brygada Obrony Wybrzeża w Słupsku oraz 1. Batalion Zmechanizowany w Łęborku (Centralny Poligon Sił Powietrznych w Ustce, Wicko Morskie).	02.10.2014 r.
22.	Zakład Karny w Płocku oraz Zakład Karny we Włocławku.	07–10.10.2014 r.
23.	Centralny Ośrodek Szkolenia ABW w Emowie.	28.11.2014 r.

### Areszty Śledcze, Policyjne Izby Zatrzymań, Izby Wyrzeźwień i Zakłady Karne – badanie przestrzegania praw osób pozbawionych wolności

1.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przez Straż Graniczną w Białymstoku.	28.03.2014 r.
2.	Zakład Karny w Raciborzu.	14–16.05.2014 r.
3.	Zakład Karny w Wojkowicach.	10.06.2014 r.
4.	Oddział Zewnętrzny w Moszczańcu Zakładu Karnego Łupków.	21.11.2014 r.

### Ośrodki dla Uchodźców oraz Areszty Deportacyjne – badanie przestrzegania praw cudzoziemców

1	Ośrodek dla Cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy w Dębaku-Podkowie Leśnej.	16.04.2014 r.
2	Ośrodek Strzeżony dla Cudzoziemców w Przemysłu oraz polsko-ukraińskiego przejścia granicznego w Medyce.	22–23.10.2014 r.

### Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich – przyjmowanie skarg obywateli w terenie

1.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	08–09.01.2014 r.
2.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	13.01.2014 r.
3.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu.	17.01.2014 r.
4.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	17.01.2014 r.
5.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu.	21.01.2014 r.
6.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	30.01.2014 r.
7.	Przyjęcie interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	30–31.01.2014 r.
8.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	10.02.2014 r.
9.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	12.02.2014 r.
10.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	21.02.2014 r.

11.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	27.02.2014 r.
12.	Przyjęcie interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie.	27–28.02.2014 r.
13.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	10.03.2014 r.
14.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Olsztynie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Gdańsku.	12.03.2014 r.
15.	Przyjęcia interesantów w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu przez pracownika Biura Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu.	21.03.2014 r.
16.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	27.03.2014 r.
17.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie.	27–28.03.2014 r.
18.	Przyjęcia interesantów w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach.	28.03.2014 r.
19.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	18.04.2014 r.
20.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura RPO w Warszawie oraz Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	24–25.04.2014 r.
21.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	16.05.2014 r.
22.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura RPO w Warszawie oraz Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	29–30.05.2014 r.
23.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	30.05.2014 r.
24.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	13.06.2014 r.
25.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura RPO w Warszawie oraz Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	26.06.2014 r.
26.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	26–27.06.2014 r.
27.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	18.07.2014 r.

28.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	25.07.2014 r.
29.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura RPO w Warszawie oraz Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	31.07.2014 r.
30.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	22.08.2014 r.
31.	Przyjęcia interesantów w Areszcie Śledczym w Krakowie przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	25.08.2014 r.
32.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura RPO w Warszawie oraz Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	28.08.2014 r.
33.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	28–29.08.2014 r.
34.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	19.09.2014 r.
35.	Przyjęcia interesantów w Zakładzie Karnym w Raciborzu przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	22.09.2014 r.
36.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura RPO w Warszawie oraz Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	25.09.2014 r.
37.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	26.09.2014 r.
38.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	17.10.2014 r.
39.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura RPO w Warszawie oraz Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	30.10.2014 r.
40.	Przyjęcia interesantów w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	30–31.10.2014 r.
41.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	21.11.2014 r.
42.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta w Częstochowie przez pracowników Biura RPO w Warszawie oraz Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.	27.11.2014 r.
43.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.	19.12.2014 r.

**Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej**

1	Spotkanie pracowników Biura RPO z Prezydentem Miasta Jastrzębiej Góry w sprawie zakładania domów dla działaczy Solidarności.	24.02.2014 r.
2	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w obradach plenarnych XVII Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich, podczas których prof. Lipowicz wręczono Statuetkę Honorową ZPP. Mikołajki.	08.05.2014 r.
3	Rzecznik Praw Obywatelskich objęła patronatem konkurs skierowany do samorządów i rad seniorów, którego celem jest rozwój dialogu osób starszych z miejscowymi samorządami oraz zwiększenie ich wpływu na sprawy lokalne.	21.05.2014 r.
4	Wizyta studyjna dotycząca wsparcia środowiska osób starszych i osób z niepełnosprawnością. Gdańsk, Gdynia, Sopot.	09–11.06.2014 r.
5	Posiedzenie Zarządu Związku Powiatów Polskich. Polkowice.	15–17.06.2014 r.
6	Spotkanie Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu z Prezydentem Głogowa i Komendantem Powiatowym Policji w Głogowie.	10.07.2014 r.
7	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Wojewodą Śląskim. Tematem rozmów było powstanie pierwszego „Domu Solidarności” w Jastrzębiu-Zdroju. Katowice.	25.07.2014 r.
8	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezydentem Gdańska oraz Sekretarzem Miasta. Gdańsk.	01.09.2014 r.
9	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezydentem Szczecina.	24.09.2014 r.
10	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezydentem Stargardu Szczecińskiego oraz przedstawicielami placówek i instytucji działających na rzecz osób z niepełnosprawnością.	24.09.2014 r.

**Spotkania i wizytacje**

1	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w corocznej naradzie kadry kierowniczej Policji. Warszawa.	17.01.2014 r.
2	Rzecznik Praw Obywatelskich została wyróżniona przez Regionalną Izbę Gospodarczą w Katowicach Platynowym Laurem Umiejętności i Kompetencji w kategorii Pro Publico Bono.	18.01.2014 r.
3	Spotkanie nt. „Wieczór z Rzecznikiem”. Proszowice.	27.01.2014 r.
4	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami Stowarzyszenia Amnesty International Polska, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Fundacji Panoptykon. Warszawa.	03.02.2014 r.
5	Spotkanie warsztatowe przedstawicieli właściwych w sprawach karnych odnośnie wprowadzenia i stosowania ustawy z dn. 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Katowice.	03.02.2014 r.
6	Spotkanie pracowników Biura RPO z przedstawicielami Stowarzyszenia Romów w Polsce, w tym z Prezesem Stowarzyszenia Romanem Kwiatkowskim.	05.02.2014 r.

7	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z muftim Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej Tomaszem Miśkiewiczem. Warszawa.	10.02.2014 r.
8	W Biurze RPO odbyło się inauguracyjne spotkanie Policyjnej Platformy Przeciw Nienawiści. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele organizacji pozarządowych, Policji, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Biura Pełnomocniczki Rządu ds. Równego Traktowania.	13.02.2014 r.
9	Spotkanie nt. „Wieczór z Rzecznikiem”. Łapy, woj. podlaskie.	25.02.2014 r.
10	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z marszałkiem Senatu w sprawie współpracy Rzecznika Praw Obywatelskich i Senatu RP w zakresie inicjatyw ustawodawczych dotyczących kwestii związanych z prawami człowieka i obywatela. Warszawa.	04.03.2014 r.
11	Spotkanie nt. „Wieczór z Rzecznikiem”. Września	04.03.2014 r.
12	Spotkanie nt. „Wieczór z Rzecznikiem”. Krzeszyce.	21.03.2014 r.
13	Spotkanie nt. „Wieczór z Rzecznikiem”. Włodawa i Lubaczów.	24–25.03.2014 r.
14	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z protestującymi przed Sejmem rodzicami i opiekunami osób z niepełnosprawnością. Warszawa.	31.03.2014 r.
15	Wizyta Zastępcy RPO w IV Liceum Ogólnokształcącym im. Stefanii Sempolowskiej w Lublinie.	10.04.2014 r.
16	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z młodzieżą – laureatami śląskich olimpiad. Warszawa.	16.04.2014 r.
17	Udział Zastępcy RPO w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Warszawa.	23.04.2014 r.
18	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Zgromadzeniu Ogólnym Związku Powiatów Polskich. Mikołajki.	07–08.05.2014 r.
19	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Anną Dymną, prezes Fundacji „Mimo wszystko” oraz Urszulą Jaworską, która jest członkiem Rady Społecznej przy RPO. Tematem rozmowy była sytuacja osób z niepełnosprawnością. Warszawa.	15.05.2014 r.
20	Spotkanie nt. „Wieczór z Rzecznikiem” Gościeradów k. Kraśnika.	27.05.2014 r.
21	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystości wręczenia Nagrody im. Aliny Margolis-Edelman osobom wybitnie zasłużonym w niesieniu pomocy dzieciom krzywdzonym. Warszawa.	29.05.2014 r.
22	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystym posiedzeniu Senatu UJ z okazji odnowienia doktoratu prof. zw. dr. hab. Maksymiliana Pazdana. Kraków.	30.05.2014 r.
23	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystych obchodach rocznicy wyborów 4 czerwca 1989 roku na placu Zamkowym. Warszawa.	04.06.2014 r.
24	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w debacie „O mankamentach polskiej demokracji” podsumowującej stan polskiej demokracji i społeczeństwa po 25 latach przemian. Warszawa.	04.06.2014 r.



25	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystych obchodach 25-lecia Wolności w Pałacu Prezydenckim. Warszawa.	05.06.2014 r.
26	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z młodzieżą z Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 1 w Gliwicach.	09.06.2014 r.
27	Wizyta studyjna w ramach przygotowania badań antydyskryminacyjnych – „Dostęp do nauczania religii mniejszości wyznaniowych i etyki”. Poznań.	23.06.2014 r.
28	Uroczystość nadania tytułu doktora honoris causa prof. Romanowi Hausserowi. Lublin.	25.06.2014 r.
29	Udział Zastępcy RPO w zakończeniu roku akademickiego Wydziału Prawa i Administracji UW. Warszawa.	30.06.2014 r.
30	Spotkanie Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu z Prezydentem Głogowa i Komendantem Powiatowym Policji w Głogowie.	10.07.2014 r.
31	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego. Warszawa.	16.07.2014 r.
32	Prowadzenie punktu Biura RPO na „Przystanku Woodstock”. Kostrzyń nad Wisłą.	29.07– 03.08.2014 r.
33	Udział pracownika Biura RPO w uroczystych obchodach upamiętniających śmierć Romów i Sinti zamordowanych w byłym niemieckim nazistowskim Obozie Pracy i Obozie Zagłady w Treblince. Treblinka.	30.07.2014 r.
34	W rocznicę podpisania Porozumień Sierpniowych, Rzecznik Praw Obywatelskich wzięła udział w otwarciu nowej siedziby Europejskiego Centrum Solidarności w Gdańsku.	31.08.2014 r.
35	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Pełnomocnikiem Rządu ds. Równego Traktowania. Warszawa.	09.09.2014 r.
36	Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczyła w uroczystości otwarcia Katedry im. Tadeusza Mazowieckiego na Uniwersytecie Warszawskim.	11.09.2014 r.
37	Udział Zastępcy RPO w posiedzeniu Kapituły Polskiej Nagrody im. Sérgio Vieira de Mello. Kraków.	11.09.2014 r.
38	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w XXIII Zjeździe Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego zorganizowanym przez Uniwersytet Szczeciński. Szczecin.	22.09.2014 r.
39	Udział pracowników Biura RPO w Posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP. Warszawa.	30.09.2014 r.
40	Udział Zastępcy RPO w I Lubuskim Sejmiku Młodzieżowym. Wydarzeniu patronował Prezydent RP Bronisław Komorowski. Zielona Góra.	22.09.2014 r.
41	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w inauguracji roku akademickiego na Uniwersytecie Śląskim. Katowice.	01–02.10.2014 r.

42	Spotkanie podsumowujące projekty: „Samorząd Równych Szans”, Forum Dostępnej Cyberprzestrzeni, „Staż w administracji publicznej wsparciem aktywizacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych oraz budowanie pozytywnego wizerunku osób niepełnosprawnych na rynku pracy” i „Równe szanse rodziców dzieci niepełnosprawnych w powrocie na rynek pracy”. Karpacz.	02–03.10.2014 r.
43	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Posiedzeniu Kapituły Nagrody im. Pawła Włodkowica. Warszawa.	22.10.2014 r.
44	Spotkanie z przedstawicielami Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Polskiej Akademii Nauk, Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Tematem rozmów były „Nowoczesne technologie a prywatność”. Warszawa.	29.10.2014 r.
45	Spotkanie eksperckie na Uniwersytecie im. A. Mickiewicza w Poznaniu w zw. z badaniami „Dostępności uczelni wyższych dla osób głuchych, niewidomych, z niepełnosprawnością ruchową, chorujących psychicznie”. Poznań.	18.11.2014 r.
46	Spotkanie Zastępcy RPO z funkcjonariuszami Służby Więziennej. Warszawa.	25.11.2014 r.
47	Spotkanie pracowników Biura RPO z Bartłomiejem Skrzyńskim – laureatem Nagrody im. Pawła Włodkowica w 2013 roku, Rzecznikiem ds. Osób Niepełnosprawnych w Urzędzie Miasta we Wrocławiu.	10.12.2014 r.
48	Obchody Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka organizowane przez Biuro RPO. W uroczystości wzięli udział przedstawiciele najwyższych władz państwowych i sądowniczych oraz pracownicy Biura RPO. Senat RP, Warszawa.	10.12.2014 r.
49	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z byłymi więźniami obozu Mauthausen-Gusen oraz Dyrektorem Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej. Warszawa.	18.12.2014 r.
50	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w V Zjeździe Ambasadorów Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.	20.12.2014 r.

## Ważniejsze konferencje i seminaria z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępców Rzecznika i pracowników Biura

1	Konferencja nt. „Przeszłość, terażniejszość i przyszłość ochrony informacji niejawnych w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego RP”, zorganizowana przez Krajowe Stowarzyszenie Ochrony Informacji Niejawnych. Pułtusk.	22–23.01.2014 r.
2	Konferencja nt. „Kraków dla wszystkich? Miejskie polityki antydyskryminacyjne w praktyce”, zorganizowana przez Fundację Autonomia. Kraków.	23.01.2014 r.
3	Udział Pełnomocnika Terenowego RPO w konferencji pt. „Historia a prawa człowieka: pamięć, edukacja i aktywizm” zorganizowanej przez Fundację EVZ, Fundację Humanity in Action Polska, Fundację na rzecz Międzynarodowego Domu Spotkań Młodzieży w Oświęcimiu oraz Fundację Ośrodka KARTA. Oświęcim.	24–26.01.2014 r.
4	Seminarium nt. „Konstytucyjne prawo do obrony w postępowaniu penalnym – refleksje w świetle obowiązującego porządku prawnego, a także zmian, które mają wejść w życie z dniem 1 lipca 2015 r.” zorganizowane w Biurze RPO. Warszawa.	27.01.2014 r.
5	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w pierwszym Kongresie Zdrowego Starzenia, którego celem jest uzgodnienie wyzwań i działań koniecznych dla wdrożenia długofalowej polityki senioralnej. Warszawa.	30.01.2014 r.
6	W Biurze RPO odbyła się konferencja, której tematem było wykorzystanie środków unijnych w zakresie przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnym. Warszawa.	14.02.2014 r.
7	W Biurze RPO odbyło się seminarium pt. „Małoletni cudzoziemcy w polskim systemie oświaty – prawo i praktyka”. Warszawa.	17.02.2014 r.
8	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji pt. „Prawa ofiar przestępstw” zorganizowanej przez Prokuratora Generalnego we współpracy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Trybunałem Konstytucyjnym. Warszawa.	24.02.2014 r.
9	Udział Zastępcy RPO w debacie społecznej pt. „Ofiary przestępstw”, która odbyła się na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Kaliszu.	17.03.2014 r.
10	Konferencja nt. „Modele postępowania dyscyplinarnego w świetle zasad rzetelnego procesu”, zorganizowana przez Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.	17.03.2014 r.
11	W Biurze RPO odbyła się konferencja poświęcona edukacji Głuchych, zorganizowana przez Polski Związek Głuchych i Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.	20.03.2014 r.
12	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Uroczystości 10-lecia Stowarzyszenia Sądecki Uniwersytet Trzeciego Wieku. Nowy Sącz.	28–29.03.2014 r.
13	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Warszawa.	09.04.2014 r.
14	Forum Uniwersytetu Trzeciego Wieku. Świętochłowice.	11.04.2014 r.

15	Konferencja nt. „Pacjent a budżet. Co jest priorytetem w leczeniu chorób rzadkich w Polsce?“, zorganizowana przez Fundację Na Rzecz Zdrowego Starzenia Się. Warszawa.	17.04.2014 r.
16	Konferencja nt. „Uchodźcy – nowe wyzwania dla bezpieczeństwa europejskiego na tle standardów praw człowieka“, zorganizowana przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski. Olsztyn.	24.04.2014 r.
17	Konferencja nt. „Polscy niepełnosprawni – obywatele konsumenci pracownicy“, zorganizowana przez Akademię Górniczo-Hutniczą. Kraków.	07–08.05.2014 r.
18	Konferencja nt. „Kierunki zmian w prawie wyborczym“, zorganizowana przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.	12.05.2014 r.
19	Konferencja IV Forum Prawa Spółek nt. „Uchwały w spółkach handlowych“, zorganizowana przez Uniwersytet Łódzki.	16.05.2014 r.
20	III Kongres nt. „Obywatel Senior“. Patronat honorowy nad wydarzeniem objęła Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Para Prezydencka. Chorzów.	18–19.05.2014 r.
21	Konferencja nt. „Porozumienie ponad podziałami. Mediacje i komunikacja“, zorganizowana przez Uniwersytet Wrocławski. Wrocław.	22–23.05.2014 r.
22	Konferencja podsumowująca Program Praw Człowieka ELSA Poland. Warszawa.	26.05.2014 r.
23	Konferencja nt. „Rola środków probacyjnych i oddziaływań terapeutycznych w procesie readaptacji osób niedostosowanych społecznie“, zorganizowana przez Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Katowicach i Kolegium Nauczycielskie w Bytomiu. Bytom.	29.05.2014 r.
24	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w debacie nt. dostępności dla dzieci i młodzieży gier komputerowych zawierających brutalne treści, zorganizowanej przez Ministerstwo Gospodarki w Warszawie.	29.05.2014 r.
25	Międzynarodowe Sympozjum Penitencjarne nt. „Inkluzja Społeczna Skazanych“. Olszanica.	29–30.05.2014 r.
26	Konferencja nt. „Pozasądowa ochrona praw i wolności jednostki – instytucje, standardy, efektywność“, zorganizowana przez Akademię im. Jana Długosza w Częstochowie.	04.06.2014 r.
27	Konferencja nt. „System Wczesnej Interwencji – kształtowanie standardów w Policji“, zorganizowana przez Komendę Główną Policji. Warszawa.	04–05.06.2014 r.
28	W Biurze RPO odbyło się seminarium nt. „Wpływ procesów analizy materiału genetycznego na prawa jednostki“, zorganizowane wspólnie z Fundacją ITAKA. Warszawa.	05.06.2014 r.
29	W Biurze RPO odbyła się debata nt. „Dialog pokoleń w sferze publicznej“, zorganizowana wraz z Instytutem Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa.	06.06.2014 r.

30	Udział Zastępcy RPO w konferencji „Społeczeństwo potrzebuje seniorów. Nowa aktywność społeczna osób starszych”, zorganizowanej z inicjatywy senackiej Komisji Rodziny i Polityki Społecznej oraz Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie i Fundacji Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość. Warszawa.	10.06.2014 r.
31	Debata Jana Nowaka-Jeziorańskiego nt. „Jak walczyć z nienawiścią?”, zorganizowana w Biurze RPO. Warszawa.	12.06.2014 r.
32	Seminarium na temat łączenia rodzin uchodźców zorganizowane przez Przedstawicielstwo Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR) w Polsce. Warszawa.	12.06.2014 r.
33	Symposium nt. „Opieka domowa – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość”, zorganizowane przez Klinikę Psychiatrii UMB w Choroszczy.	13.06.2014 r.
34	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w dorocznym posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, którego tematem była „Informacja o działalności Sądu Najwyższego w 2013 roku”. Warszawa.	17.06.2014 r.
35	Udział Zastępcy RPO w konferencji nt. „Ochrona prywatności w świecie nowych technologii komunikacyjnych”, zorganizowanej z okazji Dni Otwartych GIODO. Gdańsk.	23.06.2014 r.
36	Udział Zastępcy RPO w spotkaniu inauguracyjnym II Ogólnopolską Konferencję Liderów Dialogu, zorganizowaną przez Forum Dialogu Między Narodami. Warszawa.	27.06.2014 r.
37	Udział Zastępcy RPO w seminarium „Rola BIP i stron www innych podmiotów publicznych w zwiększaniu dostępności informacji o sprawie”. Hel.	04–09.08.2014 r.
38	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu Komisji Senatu Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Warszawa.	17.08.2014 r.
39	Forum Uniwersytetu Trzeciego Wieku. Nowy Sącz.	02–06.09.2014 r.
40	Konferencja nt. „Afirmacja godności osoby niepełnosprawnej” z okazji Światowego Dnia Choroby Alzheimera, zorganizowana przez Siedleckie Stowarzyszenie Pomocy Osobom z Chorobą Alzheimera. Siedlce.	12.09.2014 r.
41	Konferencji nt. „Otworzyć Bramy Tolerancji – jak współdziałać dla dobra osoby chorującej psychicznie”, zorganizowana przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej. Gdynia.	21–23.09.2014 r.
42	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w XXIII Zjeździe Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, którego organizatorem był Uniwersytet Szczeciński.	22.09.2014 r.
43	Seminarium nt. „Deinstytucjonalizacja – szansa i nowe wyzwania w świadczeniu usług dla osób niesamodzielnych przez domy pomocy społecznej”. Jadwisin.	23.09.2014 r.
44	Udział Zastępcy RPO w IV Europejskim Kongresie Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Katowice.	24.09.2014 r.

45	Udział Zastępcy RPO w seminarium Europejskiej Sieci Organów ds. Równego Traktowania Equinet. Warszawa.	24–25.09.2014 r.
46	Ogólnopolski Zjazd Cywilistów pod nazwą „Współczesne problemy prawa zobowiązań”, zorganizowany przez Collegium Iuridicum Novum. Poznań.	25–27.09.2014 r.
47	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji „Rola Kościoła katolickiego w procesie integracji europejskiej”. Kraków.	26.09.2014 r.
48	Konferencja nt. „Niepełnosprawność – pełnosprawność”, zorganizowana przez Komisję Praw Człowieka przy NRA. Poznań.	27.09.2014 r.
49	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji „Polska i Austria: najbliższe 25 lat”. Warszawa.	30.09.2014 r.
50	Konferencja nt. „Proces wykrywczy w sprawach o przestępstwa z nienawiści – możliwości – ograniczenia – wyzwania”, zorganizowana przez Komendę Główną Policji. Piaseczno.	01.10.2014 r.
51	Debata Jana Nowaka-Jeziorańskiego nt. „O dyskryminacji”, zorganizowana w Biurze RPO. Warszawa.	02.10.2014 r.
52	Konferencja nt. „Nauki społeczne na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego”, zorganizowana przez Wyższą Szkołę Policji w Szczecinie.	03.10.2014 r.
53	Konferencja nt. „Wyzwania współczesnej geriatry i gerontologii 2014. ChOROBY neurodegeneracyjne problemem XXI wieku”, zorganizowana przez Wielkopolskie Stowarzyszenie Wolontariuszy Opieki Paliatywnej „Hospicjum Domowe”. Poznań.	03.10.2014 r.
54	Konferencja nt. „Monitoring wizyjny – za i przeciw” zorganizowana przez Urząd Miasta Krakowa – Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Kraków.	06.10.2014 r.
55	Seminarium nt. „Świadoma readaptacja wychowanek i wychowanków opuszczających placówki resocjalizacyjne – mechanizmy, standardy, wyzwania”, zorganizowane przez Stowarzyszenie Sędziów Rodzinnych Pro Familia. Jadwisin.	09.10.2014 r.
56	III Warszawskie Forum Psychiatrii Środowiskowej w ramach Światowego Dnia Zdrowia Psychicznego, zorganizowane przez: Szpital Wolski, Biuro Polityki Zdrowotnej Urzędu m.st. Warszawy i Sekcję Naukową Psychiatrii Środowiskowej i Rehabilitacji Polskiego Towarzystwa Psychiatrycznego. Warszawa.	10.10.2014 r.
57	Konferencja nt. „Jestem mamą, nie rehabilitantką, Jestem tatą, nie terapeutą. Rodzice dzieci z niepełnosprawnościami a rynek pracy”, zorganizowana przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego. Kraków.	13.10.2014 r.
58	Udział Zastępcy RPO w XI Warsztatach Legislacyjnych organizowanych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej we współpracy z Rządowym Centrum Legislacji. Jurata.	14–15.10.2014 r.

59	Udział Zastępcy RPO w konferencja pt. „Nic nie usprawiedliwia tortur. Dwudziestolecie ratyfikacji przez Polskę Konwencji o Zapobieganiu Torturom”. Warszawa.	16.10.2014 r.
60	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w obchodach X-lecia Biura Terenowego RPO. Wygłoszenie wykładu „Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych”. Wrocław.	16–17.10.2014 r.
61	X Jubileuszowa Międzynarodowa Konferencja nt. „Perspektywy Rozwoju Fizjoterapii”. Pabianice.	17.10.2014 r.
62	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji nt. „Perspektywy zmian regulacji jawności i jej ograniczeń”, zorganizowanej w ramach projektu badawczo-rozwojowego na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa pn. „Model regulacji i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym”. Warszawa.	20.10.2014 r.
63	Konferencja nt. „Wyborcze, architektoniczne i społeczne aspekty niepełnosprawności”, zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Gdańsk.	20–21.10.2014 r.
64	Konferencja nt. „Użycie broni palnej jako środka przymusu bezpośredniego. Aspekty prawne”, zorganizowana przez Uniwersytet Śląski. Katowice.	21–22.10.2010 r.
65	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji pt. „Sprawiedliwość naprawcza w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw”, zorganizowanej przez Prokuraturę Generalną. Warszawa.	22.10.2014 r.
66	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w VIII Seminarium Warszawskim nt. „Równość w dostępie do praw gwarantowanych w systemie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – aktualny stan i wyzwania”, zorganizowanym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania. Warszawa.	24.10.2014 r.
67	Debata nt. „Miejsca religii w europejskiej przestrzeni publicznej”, zorganizowana przez Uniwersytet Wrocławski. Wrocław.	27–28.10.2014 r.
68	Udział Zastępcy RPO w konferencji nt. „Inny wymiar sprawiedliwości”, zorganizowanej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka. Warszawa.	28.10.2014 r.
69	VIII edycja konferencji nt. „Pełnosprawny student”, zorganizowanej przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego. Kraków.	29.10.2014 r.
70	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w seminarium nt. „Rola wymiaru sprawiedliwości w przeciwdziałaniu nienawiści i dyskryminacji”, zorganizowanym przez Biuro RPO, które odbyło się w Miejscu Pamięci Auschwitz. Oświęcim.	04.11.2014 r.
71	Konferencja nt. „System Wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi”, zorganizowana przez Prezydenta Miasta Lublin.	06.11.2014
72	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Gender – edukacja – praca. Cenzury płci i praktyki oporu”, zorganizowana przez Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie.	06.11.2014 r.

73	Udział Zastępcy RPO w obchodach Święta Niepodległości zorganizowanych przez Kancelarię Prezydenta RP.	11.11.2014 r.
74	Konferencja otwierająca projekt „Kościół Pokoju w Świdnicy – obiekt UNESCO”, zorganizowana przez Parafię Ewangelicko-Augsburską. Świdnica.	13.11.2014 r.
75	Udział Zastępcy RPO w VII Kongresie Bankowości Detalicznej. Warszawa.	13.11.2014 r.
76	Udział Zastępcy RPO w konferencji nt. „Non omnis moriar. Prawne zagadnienia pochówku, dóbr osobistych zmarłego, dziedziczenia oraz swobody działalności funeralnej”, zorganizowanej przez Uniwersytet Wrocławski. Wrocław.	21.11.2014 r.
77	Ogólnopolska Konferencja Naukowa nt. „Unia Europejska w roli gwaranta i promotora praw podstawowych”, zorganizowana przez Centrum Doskonałości im. Jeana Monneta. Wrocław.	24.11.2014 r.
78	Rzecznik Praw Obywatelskich wygłosiła wykład w Okręgowej Radzie Adwokackiej dla adwokatów i aplikantów adwokackich nt. „Człowiek w labiryncie władzy publicznej”. Kraków.	24.11.2014 r.
79	Spotkanie Zastępcy RPO z funkcjonariuszami Służby Więziennej. Warszawa.	25.11.2014 r.
80	Udział Zastępcy RPO w konferencji nt. „Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym”, zorganizowanej przez Uniwersytet Łódzki. Łódź.	26.11.2014 r.
81	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji nt. „Otwarty Dialog w trosce o zdrowe społeczeństwo”, zorganizowanej przez Starostwo Powiatowe w Wieliczce, Fundację Polski Instytut Otwartego Dialogu, Fundację Leonardo, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Zakład Socjologii Stosowanej i Pracy Socjalnej Instytutu Socjologii UJ. Wieliczka.	27–28.11.2014 r.
82	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w VII Ogólnopolskim Zjeździe Firm Rodzinych u-Rodziny 2014. Warszawa.	29.11.2014 r.
83	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w II Gali Wolontariatu. Lubliniec.	03–04.12.2014 r.
84	III Kongres Prawa Medycznego PWST w Krakowie nt. „Dostęp do świadczeń zdrowotnych z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich”, zorganizowany przez Polskie Towarzystwo Prawa Medycznego.	04–05.12.2014 r.
85	Udział Zastępcy RPO w jubileuszu 25-lecia Naczelnej Izby Lekarskiej oraz debacie poświęconej najważniejszemu problemom w służbie zdrowia po 1989 roku i historycznym wydarzeniom związanym z działalnością samorządu zawodowego lekarzy i lekarzy dentyków w wolnej Polsce. Warszawa.	06.12.2014 r.
86	Konferencja nt. „Realizacja prawa do dobrej administracji a rozwój służby publicznej – stan obecny i wyzwania”, zorganizowana przez Zakład Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych PAN i Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.	08.12.2014 r.
87	Konferencja naukowa nt. „Praktyczne aspekty stosowania kodeksu wyborczego w kontekście wyborów samorządowych w Polsce w 2014 r.”, zorganizowana przez Uniwersytet Rzeszowski. Rzeszów.	08–09.12.2014 r.



88	Udział Zastępcy RPO w Forum Antydyskryminacyjnym – spotkanie z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się m.in. przeciwdziałaniem dyskryminacji. Warszawa.	09.12.2014 r.
89	Udział Zastępcy RPO w konferencji nt. „Odpowiedzialność zawodowa zawodów zaufania publicznego, radców prawnych i lekarzy”, zorganizowanej przez Polską Platformę Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Będlewo k. Poznań.	11–12.12.2014 r.
90	III Ogólnopolska Konferencja Uniwersytetów Trzeciego Wieku inaugurująca obchody 40-lecia Ruchu Uniwersytetów Trzeciego Wieku w Polsce, w której wzięli udział przedstawiciele RPO. Konferencja została zorganizowana przez Komisję Polityki Senioralnej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Fundację „Ogólnopolskie Porozumienie UTW”. Warszawa.	15.12.2014 r.

### Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym

#### Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępców RPO oraz przedstawicieli Biura RPO

	Zastępca RPO przyjął delegację przedstawicieli Biura ds. Obywatelskich Prowincji Zhejiang (ChRL). Warszawa.	07.01.2014 r.
	Warsztaty prawnicze nt. przemyocy domowej wobec kobiet zorganizowane przez instytut „INTERIGHTS”. Sankt Petersburg (Rosja).	12–15.01.2014 r.
	Rzecznik Praw Obywatelskich spotkała się z Ambasadorem at large Republiki Kazachstanu Usenem Suleimenem, odpowiedzialnym za sprawy ochrony praw człowieka w MSZ Kazachstanu. Warszawa.	20.01.2014 r.
	Konferencja nt. ochrony danych osobowych „Computers, Privacy & Data Protection: Reforming Data Protection: The Global Perspective”. Bruksela (Belgia).	21–25.01.2014 r.
	Spotkanie Zarządu Europejskiej Sieci Organów Równościowych EQUINET. Bruksela (Belgia).	27–28.01.2014 r.
	Seminarium nt. „Poprawy warunków zatrzymań na poziomie UE”, zorganizowane przez Europejską Akademię Prawa (ERA). Trier (Niemcy).	12–14.02.2014 r.
	Seminarium prawnicze nt. prawa antydyskryminacyjnego, zorganizowane przez Stowarzyszenie EQUINET. Bruksela (Belgia).	18–20.02.2014 r.
	Międzynarodowa Konferencja nt. ochrony praw osób starszych oraz roli Krajowego Mechanizmu Prewencji, zorganizowana przez Biuro Publicznego obrońcy Praw Republiki Czeskiej. Brno (Czechy).	19–22.02.2014 r.
	Seminarium grupy roboczej EQUINET nt. dyskryminacji ze względu na płeć. Bruksela (Belgia).	25–26.02.2014 r.

Konferencja Agencji Praw Podstawowych UE (FRA) nt. przemocy wobec kobiet w Unii Europejskiej. Bruksela (Belgia).	04–06.03.2014 r.
Seminarium zorganizowane przez stowarzyszenie EQUINET. Bruksela (Belgia).	31.03–02.04.2014 r.
Konferencja nt. działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji. Wiedeń (Austria).	09–10.04.2014 r.
Szkolenie w ramach programu partnerskiego Krajowej Komisji Praw Człowieka Korei Południowej dla obrońców praw człowieka. Seul (Korea Południowa).	19–26.04.2014 r.
Posiedzenie Zarządu Stowarzyszenia EQUINET. Bruksela (Belgia).	23–25.04.2014 r.
Rzecznik Praw Obywatelskich wręczyła prof. Gesine Schwan nagrodę „Europaschulpreis 2014”. Berlin (Niemcy).	24–26.04.2014 r.
9. Seminarium Europejskiej Sieci Ombudsmanów. Strasburg (Francja).	26–29.04.2014 r.
Konferencja okrągłego stołu nt. usprawnienia mechanizmów i działań instytucji Ombudsmana zorganizowana przez Ombudsmana Uzbekistanu i Koordynatora Projektu OBWE. Taszkent (Uzbekistan).	05–09.05.2014 r.
Rzecznik Praw Obywatelskich, jako była przedstawicielka Ministra Spraw Zagranicznych ds. stosunków polsko-niemieckich, została laureatką Nagrody Viadriny za szczególne zasługi na rzecz polsko-niemieckiego porozumienia. Frankfurt nad Odrą (Niemcy).	11–12.05.2014 r.
Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji zorganizowanej przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Akademicką Sieć Badań nad Prawem Europejskim (Research Network on European Administrative Law – ReNEUAL). Bruksela (Belgia).	19–20.05.2014 r.
Seminarium nt. walki z rasizmem i dyskryminacją, zorganizowane przez Europejską Komisję Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI). Strasburg (Francja).	21–23.05.2014 r.
Rzecznik Praw Obywatelskich przebywała we Lwowie na zaproszenie Zakładu Narodowego im. Ossolińskich „Ossolineum” oraz Konsulatu Generalnego RP we Lwowie (Ukraina).	31.05–03.06.2014 r.
Posiedzenie Grupy Roboczej ds. komunikacji stowarzyszenia EQUINET. Bruksela (Belgia).	03–04.06.2014 r.
Konferencja nt. implementacji Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur i okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karaniania (OPCAT), zorganizowana przez Urząd Ombudsmana Sejmowego Republiki Litewskiej. Wilno (Litwa).	11–13.06.2014 r.
Seminarium nt. dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, zorganizowane przez Europejskie Stowarzyszenie Organów Równościowych EQUINET. Sztokholm (Szwecja).	16–18.06.2014 r.
Posiedzenie Zarządu Stowarzyszenia EQUINET. Sztokholm (Szwecja).	18–20.06.2014 r.

Szkolenie pt. „Akademia Krajowych Instytucji Praw Człowieka”, zorganizowane przez OBWE/ODIHR oraz Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI). Budapeszt (Węgry).	23–27.06.2014 r.
Konferencja nt. Działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji, zorganizowana przez Biuro OBWE/ODHIR w Polsce oraz koordynatora Projektu OBWE. Taszkent (Uzbekistan).	09–12.07.2014 r.
Posiedzenie Grupy roboczej EQUINET – „Equality Law in Practice”. Budapeszt (Węgry).	11–12.09.2014 r.
Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Europejskiej Konferencji Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana. Tallin (Estonia).	16–20.09.2014 r.
Seminarium dla pracowników specjalizujących się w prawie administracyjnym UE, organizowane przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA). Trier (Niemcy).	28–30.09.2014 r.
Wizyta studyjna w Biurze Ombudsmana Republiki Serbii. Belgrad (Serbia).	01–03.10.2014 r.
Spotkanie Grupy roboczej stowarzyszenia EQUINET . Rzym (Włochy).	06–07.10.2014 r.
Konferencja nt. długotrwałej opieki dla osób starszych. Bruksela (Belgia).	07–08.10.2014 r.
Posiedzenie zarządu EQUINET. Belgrad (Serbia).	15–16.10.2014 r.
Seminarium stowarzyszenia EQUINET dotyczące środków akcji pozytywnej. Belgrad (Serbia).	15–17.10.2014 r.
Wizyta studyjna zorganizowana przez Departament Polityki Senioralnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Sztokholm (Szwecja).	19–21.10.2014 r.
2. Międzynarodowe Sympozjum nt. Instytucji Ombudsmana. Ankara (Turcja).	20–23.10.2014 r.
Konferencja Forum Pracy nt. Implementacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej i państwach członkowskich. Bruksela (Belgia).	22–23.10.2014 r.
Konferencja nt. równowagi w życiu zawodowym i prywatnym, zorganizowana przez czeskiego Publicznego obrońcę Praw. Brno (Czechy).	22–24.10.2014 r.
Konferencja nt. Karty Praw Podstawowych („Making the Charter of Fundamental Rights a Living Instrument”). Rzym (Włochy).	22–25.10.2014 r.
Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w posiedzeniu Światowego Zarządu Dyrektorów Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana (IOI) . Wiedeń (Austria).	25–29.10.2014 r.
6. Międzynarodowa Konferencja Ombudsmanów ds. Wojskowych. Genewa (Szwajcaria).	26–29.10.2014 r.
Konferencja Agencji Praw Podstawowych i Rady Europejskiej nt. przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową. Bruksela (Belgia).	27–28.10.2014 r.

Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezydentem Austrii Heinzem Fischerem. Wiedeń (Austria).	29.10.2014 r.
Konferencja nt. efektywnego zwalczania naruszeń praw jednostki z punktu widzenia krajowej instytucji praw człowieka, zorganizowana przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) i Ministerstwo Pracy Macedonii. Skopje (Macedonia).	05-07.11.2014 r.
Seminarium nt. „Poprawy warunków związanych z tymczasowym aresztowaniem”, zorganizowane przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA) oraz Radę Europy. Strasburg (Francja).	05-07.11.2014 r.
Konferencja nt. antydyskryminacji i równości w Unii Europejskiej („High Level Event on Non Discrimination and Equality – Shaping the Future of Equality Policies in the UE”). Rzym (Włochy).	06-07.11.2014 r.
Konferencja z okazji 30-lecia instytucji Ombudsmana Irlandii. Dublin (Irlandia).	06-08.11.2014 r.
Warsztaty nt. skutecznej realizacji rekomendacji Krajowych Mechanizmów Prewencji. Bristol (Anglia).	09-12.11.2014 r.
Wschodnio-Europejska Konferencja nt. Krajowych Mechanizmów Prewencji zorganizowana przez OBWE. Lwów (Ukraina).	12-15.11.2014 r.
Udział Zastępcy RPO w konferencji nt. „Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich. Dialog polsko-turecki w sześćsetną rocznicę nawiązania stosunków dyplomatycznych pomiędzy Polską a Turcją – szwedzkie doświadczenia”. Ankara (Turcja).	13-15.11.2014 r.
Spotkanie grupy roboczej stowarzyszenia EQUINET ds. komunikacji. Bruksela (Belgia).	23-24.11.2014 r.
Spotkanie ekspertów w Europejskim Instytucie ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (ElGE) na temat równowagi w życiu zawodowym i prywatnym („work-life balance”). Wilno (Litwa).	26-28.11.2014 r.
Spotkanie Krajowych Mechanizmów Prewencji oraz instytucji Ombudsmanów, zorganizowane przez Publicznego Obrońcę Praw Republiki Czeskiej. Brno (Czechy).	26-28.11.2014 r.
I Forum OPCAT Europy Południowo-Wschodniej, zorganizowane przez Ombudsmana Republiki Serbii oraz misję OBWE. Belgrad (Serbia).	26-29.11.2014 r.
1. Spotkanie ds. koordynacji działań stowarzyszeń Ombudsmanów, zorganizowane z inicjatywy Ombudsmana Europejskiego. Bruksela (Belgia).	02-03.12.2014 r.
Walne Zgromadzenie Stowarzyszenia EQUINET. Bruksela (Belgia).	03-04.12.2014 r.
Posiedzenie Zarządu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA). Wiedeń (Austria).	10-13.12.2014 r.
Konferencja nt. „Karta Praw Podstawowych UE: ocena i odpowiedź na potrzeby szkoleniowe praktyków oraz urzędników publicznych”, zorganizowana przez Komisję Europejską. Bruksela (Belgia).	17-18.12.2014 r.

## Spotkania i wizyty gości zagranicznych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

1.	W Biurze RPO odbyło się spotkanie z przedstawicielami czeskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Towarzystwa AIDS Pomoc, a także Rzecznika Praw Policjantów Komendy Głównej Policji. Rozmowy dotyczyły prowadzonych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich spraw policjantów zakażonych wirusem HIV oraz wirusowym zapaleniem wątroby, szczególnie w związku z ostatnim wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym tej kwestii.	14.01.2014 r.
2.	Rzecznik Praw Obywatelskich spotkała się z Ambasadorem at large Republiki Kazachstanu Usenem Suleimenem, odpowiedzialnym za sprawy ochrony praw człowieka w MSZ Kazachstanu.	20.01.2014 r.
3.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z dr Asmą Jahangir (AJJ), prawnikiem, aktywistką w dziedzinie praw człowieka, laureatką nagrody MSZ RP Pro Dignitate Humana. Warszawa.	29.01.2014 r.
4.	Rzecznik Praw Obywatelskich była gościem spotkania ambasadorów państw Grupy Azja-Pacyfik. Rozmowa dotyczyła m.in. kompetencji polskiego Omudsmiana, priorytetów realizowanych przez Biuro RPO, zwłaszcza działań komisji ekspertów ds. osób starszych oraz zasad współpracy międzynarodowej i głównych kierunków działalności w tym zakresie. Warszawa.	06.03.2014 r.
5.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z ambasadorem Ukrainy w Polsce prof. Markijanem Małskijnym. Podczas rozmowy w Biurze RPO, Pan Ambasador poinformował o sytuacji na Ukrainie w zakresie przestrzegania praw człowieka. Warszawa.	06.03.2014 r.
6.	W Biurze RPO odbyło się posiedzenie Europejskiego Zarządu Międzynarodowego Instytutu Ombudsmiana (IOI). Warszawa.	04.04.2014 r.
7.	Europejski Ombudsman Emily O'Reilly spotkała się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Rozmowy dotyczyły m.in. przygotowań do X Seminarium Krajowego, które ma odbyć się w przyszłym roku w Warszawie. Warszawa.	11.04.2014 r.
8.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Głównym Ombudsmanem Turcji Mehmetem Nihat Ömeroğlu. Warszawa.	07–09.05.2014 r.
9.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji nt. „Higher Education Ombudsmen and Empowerment: How to Make it Work”, zorganizowanej przez Centrum Rozwiązywania Sporów i Konfliktów przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, European Network for Ombudsmen in Higher Education (ENOHE) oraz Office of the Independent Adjudicator z Wielkiej Brytanii. Warszawa.	16.05.2014 r.
10.	Spotkanie pracowników Zespołu Krajowy Mechanizm Prewencji z przedstawicielami instytucji pełniących funkcję Mechanizmu na Ukrainie. Warszawa.	19.05.2014 r.
11.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z reprezentantami Trybunału Konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec oraz Komisji ds. Edukacji, Nauki, Kultury, Praw Człowieka i Petycji Senatu Republiki Czeskiej. Warszawa.	21.05.2014 r.

12.	Rzecznik Praw Obywatelskich spotkała się z Mustafą Dżemilewem – laureatem Nagrody Solidarności im. Lecha Wałęsy. Warszawa.	04.06.2014 r.
13.	Rzecznik Praw Obywatelskich spotkała się z Ombudsmanami Grupy Wysehradzkiej. Białowieża.	12–14.06.2014 r.
14.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z delegacją dziennikarzy z Albanii, zajmujących się tematyką praw człowieka oraz przedstawicielem Biura Ombudsmana Albanii. Warszawa.	16–18.06.2014 r.
15.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z dr. Peterem Neherem, przewodniczącym Caritas RFN, dr. Oliverem Müllerem, kierującym działem współpracy międzynarodowej Caritas RFN oraz ks. dr. Marianem Suboczem, dyrektorem Caritas Polska. Warszawa.	23.06.2014 r.
16.	Wizyta w Biurze RPO przedstawicieli resortów: sprawiedliwości, pracy, zdrowia i spraw społecznych oraz agencji świadczeń socjalnych Gruzji. Warszawa.	27.06.2014 r.
17.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Walerią Lutkowską, Rzecznikiem Praw Obywatelskich Ukrainy. Warszawa.	03.10.2014 r.
18.	Spotkanie z przedstawicielami organizacji trzeciego sektora i instytucji rządowych Federacji Rosyjskiej, przebywającymi w Polsce w ramach projektu pt. „Rozwijanie współpracy między NGO i agendami rządowymi w celu opracowania ram prawnych społecznej i kulturowej integracji oraz ochrony praw pracowników migrujących z Azji Centralnej w Petersburgu”. Warszawa.	14.10.2014 r.
19.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami birmańskich mediów, którzy opisują działalność opozycji w Mjanmie oraz poświęcają uwagę sprawom międzynarodowym. Warszawa.	07.11.2014 r.
20.	Udział Zastępcy RPO w spotkaniu z przedstawicielami Najwyższej Rady Sprawiedliwości Ukrainy, zorganizowane we współpracy z Krajową Radą Sądownictwa. Warszawa.	26.11.2014 r.
21.	Wizyta delegacji Narodowej Komisji Praw Człowieka Republiki Korei Południowej w Biurze RPO. Warszawa.	02.12.20014 r.



